

Meten en beloven

KPI's en Kwaliteitshandvest, nieuwe stijl

**rapportage
kwaliteitshuis
publiekszaken**



Auteur: Simon Plasmeijer



Meten en beloven

KPI's en Kwaliteitshandvest, nieuwe stijl



Auteur: Simon Plasmeijer
Plaats: Gouda
Datum: vrijdag 14 november 2008

Opdrachtgever: Ton Smink

versie: 1.1



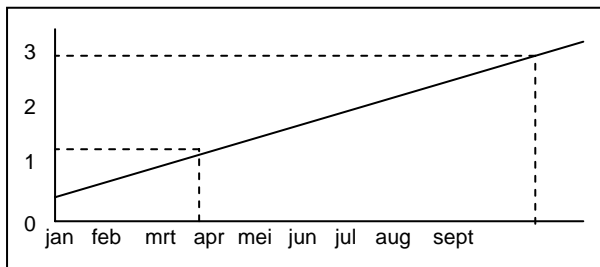
Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	4
1. Twee aanleidingen	5
1.1 De huidige (vastlegging van) KPI's	5
1.2 Het huidige gemeentelijk Kwaliteitshandvest	5
1.3 De overeenkomsten in de aanleidingen.....	6
2. Voorstel	7
2.1 Het KPI-overzicht als werkbaar dashboard	7
2.1.1 Wat houdt het KPI-overzicht momenteel in?	7
2.1.2 De theorie voor een werkbaar dashboard	8
2.1.3 De behoeften van het MT dienst Publiekszaken (interviews)	9
2.2 Een Kwaliteitshandvest met beloften maar ook gevolgen	10
2.2.1 De beginselen voor een nieuw Kwaliteitshandvest	11
2.2.2 Wat houdt het Kwaliteitshandvest momenteel in?	12
2.3 Waarom een nieuw model of nieuwe modellen?	13
2.4 Presentatie en motivatie van conceptmodel	16
2.4.1 Het model in visuele vorm	16
2.4.2 De data achter en de voorwaarden voor het slagen van het model	21
Conclusies	23
Aanbevelingen	26

Inleiding

Is de toekomst onvoorspelbaar? Het lijkt een vraag waarop men geneigd is direct ja te antwoorden maar dat is onterecht. Want hoewel er nog altijd genoeg zaken zijn waar we het verloop niet van kunnen voorspellen, zijn er in de context van organisatiemanagement wel degelijk zaken waar we voorspellingen over kunnen doen. Deze voorspellingen, voornamelijk gedaan onder de noemer van 'performance management', hebben betrekking op belangrijke elementen binnen organisaties. Ze worden opgebouwd uit historische gegevens op basis van een aantal meetpunten. Op deze manier kan een trend worden onderscheiden op basis waarvan je voorspellingen kunt doen. Zo zou op basis van Figuur 1 voorspelt kunnen worden dat in maart het resultaat 1 en in september het resultaat 3 wordt behaald. De meetpunten waarmee je tot gegevens komt voor dit soort voorspelling noemt men (kritische) prestatie indicatoren (KPI's). Deze aanpak lijkt in toenemende mate in het bedrijfsleven, maar ook steeds vaker in het overheidswezen, door de diverse managers te worden opgepikt onder de noemer van 'Performance Management'.

Figuur 1) de toekomst voorspellen is mogelijk



Dit document gaat echter niet alléén om het voorspellen van de toekomst, het gaat er met name ook om wat er met die kennis gedaan wordt. Zodra het management weet wat er gebeurt of gaat gebeuren, past ze de bedrijfsvoering daar dan ook op aan? En welke gegevens heeft het management nodig om tot betrouwbare informatie te komen waar zij dan vervolgens ook wat mee kunnen? Om een antwoord te krijgen op deze vragen en om met een zo goed mogelijk voorstel te komen zijn de volgende stappen ondernomen:

1. De vragen geanalyseerd en vertaald naar een opdracht;
2. KPI overzicht betrokken bij het kwaliteitshandvestvraagstuk;
3. Concept idee gemaakt voor Kwaliteitshandvest/KPI-model;
4. Dhr Rozendaal voor KPI-presentatie uitgenodigd;
5. Interviews gehouden met MT-leden;
6. Voorstellen gemaakt;
7. Rapport uitgewerkt.

Dit document gaat echter niet alléén om het voorspellen van de toekomst, het gaat er met name ook om wat er met die kennis gedaan wordt. Zodra het management weet wat er gebeurt of gaat gebeuren, past ze de bedrijfsvoering daar dan ook op aan? En welke gegevens heeft het management nodig om tot betrouwbare informatie te komen waar zij dan vervolgens ook wat mee kunnen? Dit heeft geleid tot het hier te lezen document waarin hopelijk het nut en de noodzaak van het gebruik van goede KPI's in combinatie met een betrouwbaar Kwaliteitshandvest in een overzichtelijk en kloppend geheel duidelijk zal worden.

Simon Plasmeijer

1. Twee aanleidingen

Het initiatief voor dit document is tot stand gekomen doordat het MT van de dienst Publiekszaken haar onvrede geuit heeft over een tweetal documenten: ten eerste de huidige (vastlegging van) KPI's en ten tweede het huidige gemeentelijk Kwaliteitshandvest.

1.1 De huidige (vastlegging van) KPI's

Het als eerste genoemde item, de maandelijkse KPI gegevens, kan gezien worden als voornaamste aanleiding voor het schrijven van dit document. Zo is in het MT-overleg van 17 juli en later nog in het MT-overleg van 13 september 2007 de discussie op gang gekomen. Alwin van Lune en Conny in 't Hout hebben in hun voorstel van 18 juni 2007 aan het MT geconcludeerd dat er het nodige moet veranderen. De constatering dat de kwaliteit van de dienstverlening omlaag gegaan lijkt te zijn geeft hiervoor extra aanleiding.

Oorzaken voor het niet goed functioneren van het sturingsapparaat zijn er ook. Zo hebben er veel personele wisselingen plaatsgevonden op een aantal bepalende posities in het gemeentelijk management. Denk hierbij aan veranderingen in MT-leden van Publiekszaken, maar ook op politiek niveau. De voorheen aanwezige cultuur om systematisch verantwoording af te leggen aan de verantwoordelijke wethouder lijkt hiermee in de loop der jaren weggeëbd. Om hier verandering in aan te brengen zijn er twee zaken voorgesteld, namelijk om structureel de KPI's van Publiekszaken (1) op de agenda van het MT en (2) op de agenda van het periodiek overleg (PO) met de verantwoordelijke wethouder (dhr H. Janssen), portefeuillehouders en directie te plaatsen. In beide gevallen staan het signaleren van knelpunten en het zoeken naar verbeterpunten centraal. De leden van het MT konden zich vinden in dit voorstel en gaven dan ook hun steun aan het initiatief tot verandering.

De steun van het MT was echter niet onvoorwaardelijk. Het ging uit van een model waarmee ook aan de gestelde voorwaarde voldaan kan worden. Zo moet, om te kunnen sturen op gegevens, er wel een model zijn die je hier toe in staat stelt. Het KPI-document in zijn huidige vorm, geeft wel nuttige informatie, maar (te) weinig ruimte om mee te sturen. Toch wordt deze sturing essentieel geacht om de bedrijfsvoering beter te laten verlopen. De komst van een document dat hier de focus op legt is dan ook nodig om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen.

1.2 Het huidige gemeentelijk Kwaliteitshandvest

Het huidige gemeentelijk Kwaliteitshandvest, als tweede document dat we hier onder de loep nemen, lijkt zowel bij het gemeentebestuur als bij het MT van Publiekszaken niet meer als actueel beschouwd te worden. Het document bestaat uit een lijst van opsommingen met allerlei (reeds verouderde) behandelingsjaren. Een gesignaleerd probleem hierbij lijkt dat in de praktijk deze lijsten opzij gelegd worden. Een herziening van dit document is dan ook zeer wenselijk, daarnaast zou het Kwaliteitshandvest gemeentebreed moeten gaan gelden. Momenteel gelden de genoemde normen eigenlijk bijna alleen maar voor producten die afgenomen worden bij de dienst Publiekszaken en meer specifiek bij de afdelingen KCC en Burgerdiensten. En hoewel de huidige vorm van het Kwaliteitshandvest een goede benadering is voor een Kwaliteitshandvest in strenge zin ('daar waar directe burgercontacten plaatsvinden') is dit naar de mening van afdeling Bouwen (Kwaliteit en Beheer) niet de beste benadering. Wij zijn van mening dat wanneer er gesproken wordt over dienstverlening en over concrete beloften aan de burger dan zou dit op meer vlakken, dus ook gemeentebreed op concernniveau, moeten plaatsvinden. Hierover verderop in dit document meer. Zaak is dat er een verbeterd Kwaliteitshandvest gepresenteerd wordt. Hiermee stellen wij ons de volgende twee doelstellingen:

- 1) dat het er toe moet leiden dat we enerzijds als organisatie het een werkzaam document vinden;
- 2) en dat de burger anderzijds het een begrijpelijk en nuttig document vindt.

Dit is eveneens van belang om ook aan de eis van de landelijke overheid te kunnen voldoen. Deze eist stelt dat alle overheidsorganisaties (met burgercontacten) gaan werken met kwaliteitshandvesten. Alle reden dus om het huidige verouderde document onder handen te nemen.



1.3 De overeenkomsten in de aanleidingen

Hoewel de documenten twee aparte zaken vertegenwoordigen zullen we hier proberen aan te geven dat ze eigenlijk niet ver uit elkaar liggen en ook niet zonder elkaar kunnen. Zo is er enerzijds het Kwaliteitshandvest als document dat gaat om concrete beloften en anderzijds is er een KPI-lijst met werkelijk gerealiseerde resultaten. De link tussen deze twee is dat gemaakte beloften uit het Kwaliteitshandvest eigenlijk overeen zouden moeten komen met behaalde resultaten uit de KPI's. Omdat het om concrete beloften gaat, spreekt het belang om deze na te komen voor zichzelf. Wel ontstaan hierbij de vragen: wat zijn deze concrete beloften en kunnen wij als organisatie die ook waarmaken? Om deze reden hebben wij voorgesteld om het Kwaliteitshandvest bij het maandelijks KPI-overzicht te betrekken. Een integratie van beide documenten lijkt daarmee een logisch gevolg. Zeker wanneer er van uitgegaan wordt dat beloften doen alleen maar kan als deze ook onderbouwd zijn gemaakt en dus realiseerbaar zijn. Op dit punt zal verderop in het hoofdstuk '2. Voorstel' teruggekomen worden.

2. Voorstel

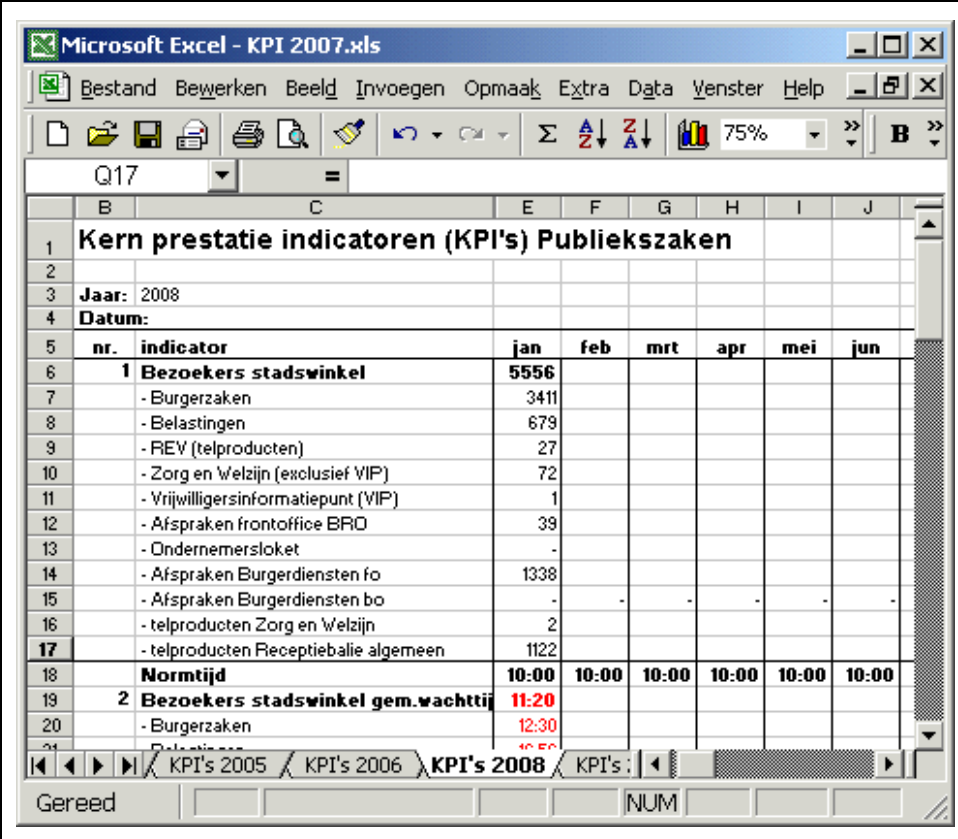
Zoals in de aanleidingen al genoemd kunnen wij geen voorstel doen voor een vernieuwd Kwaliteitshandvest of KPI-overzicht zonder deze met elkaar te verbinden. De verbanden tussen de twee documenten zijn dermate overlappend dat deze misschien wel in één geheel beschouwd moeten worden voor het gebruik er van. Met deze gedachte is dit hoofdstuk geschreven. Hoewel wij dit eerst benaderen als twee aparte documenten, zullen we twee aparte analyses gebruiken om overeenkomsten te signaleren en te kijken of samengaan van de twee aparte documenten mogelijk is.

2.1 Het KPI-overzicht als werkbaar dashboard

2.1.1 Wat houdt het KPI-overzicht momenteel in?

Zoals reeds aangegeven hebben we, om de kwaliteit van de dienstverlening te beheren, sinds enkele jaren gegevens verzameld over de prestaties die door Publiekszaken worden geleverd. De zogenaamde kern prestatie indicatoren (KPI's). Dit overzicht, zoals in Figuur 2 afgebeeld, gaat bijvoorbeeld om het aantal bezoekers, gerealiseerde wachttijden, behandeltijden, telefonische bereikbaarheid en andere vergelijkbare prestatiepunten. In dat overzicht is ook een klanttevredenheidscijfer opgenomen. Dat tevredenheidscijfer komt voort uit de enquête zoals die, elke tweede week van de maand, gehouden wordt onder de bezoekers van Publiekszaken. Het KPI-overzicht wordt zo rond de 15de van iedere maand vervaardigd door de afdeling Bouwen. De indicatoren betreffen altijd de maand ervoor.

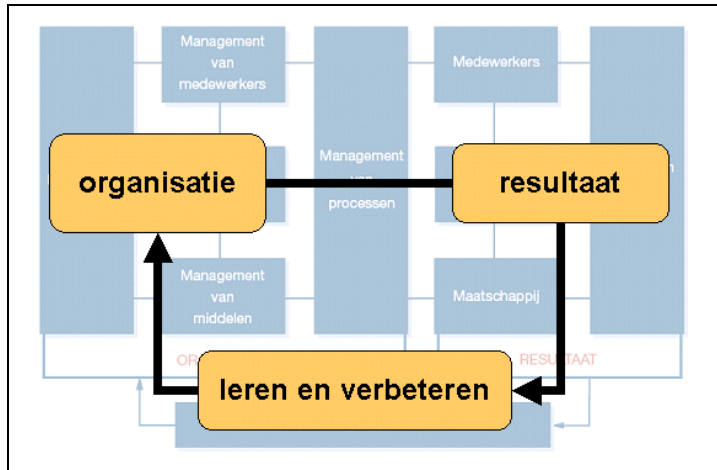
Figuur 2) Overzicht huidige Kern Prestatie Indicatoren



nr.	indicator	jan	feb	mrt	apr	mei	jun
1	Bezoekers stadswinkel	5556					
	- Burgerzaken	3411					
	- Belastingen	679					
	- REV (telproducten)	27					
	- Zorg en Welzijn (exclusief VIP)	72					
	- Vrijwilligersinformatiepunt (VIP)	1					
	- Afspraken frontoffice BRO	39					
	- Ondernemersloket	-					
	- Afspraken Burgerdiensten fo	1338					
	- Afspraken Burgerdiensten bo	-	-	-	-	-	-
	- telproducten Zorg en Welzijn	2					
	- telproducten Receptiebalie algemeen	1122					
	Normtijd	10:00	10:00	10:00	10:00	10:00	10:00
2	Bezoekers stadswinkel gem.wachttij	11:20					
	- Burgerzaken	12:30					

De vraag is dan nog waarom we deze gegevens hebben bij publiekszaken. We onderscheiden de volgende redenen waarom deze indicatoren opgezet zijn: het afleggen van verantwoording en het monitoren en eventueel reageren op de geleverde prestaties. Het werken met deze redenen past dan ook geheel in het rijtje van integraal-kwaliteitsmanagement. Het is een middel om binnen de organisatie resultaten te meten en deze op zwakkere punten bij te sturen zoals in figuur 3 is afgebeeld.

Figuur 3) link KPI's met het INK-model



In de loop der jaren is alleen dit sturen wat verwaterd. De kritiek op het onvermogen om er mee te sturen is er voor in de plaats gekomen. Er is een steeds groter groeiende wil op gekomen om maandelijks betere gegevens te generen. Dit geeft aan dat de wil en de ambitie wel aanwezig is om het goed op te pakken met de voorwaarden dat de handvatten dit wel toelaten. Wat hiervoor nodig is wordt duidelijk in hoofdstuk '2.1.2 De theorie voor een werkbaar dashboard'.

2.1.2 De theorie voor een werkbaar dashboard

Dhr Rozendaal (van de organisatie BRW-adviesgroep) is op verzoek van Frans Breedveld uitgenodigd om uitleg te geven over (het werken met) KPI's (als sturingsgegevens). Zijn achtergrond is AD/CEO van BRW Groep BV, een adviesorganisatie die zich richt op het ontwikkelen, verbeteren en besturen van klantcontact(centers). Hieronder is een korte samenvatting gegeven van belangrijke zaken uit de presentatie van dhr. Rozendaal.

Er zijn een aantal contactkanalen te onderscheiden bij de gemeente, deze zijn¹:

- F - Face to face/balie/persoonlijk contact
- O - Online (www, chat, MSN)
- P - Post
- F - Fax
- I - IVR (interactieve telefooncentrale)
- E - E- mail
- T - Telefoon
- S - SMS

Het ideale dashboard bestaat niet, dat zul je zelf moeten maken omdat iedere organisatie anders is en zijn eigen wensen en behoeften kent. Voordat een organisatie dan ook aan de slag kan met actieve sturing heeft ze aantal zaken nodig te weten:

- Missie en visie
- Doelstellingen organisatie
- Doelstellingen contact center
- KPI's

¹ Een ezelsbruggetje voor het onthouden van de kanalen is FOPFIETS

- Rapportage matrix
- Hulpmiddelen
- Discipline

Bij een dashboard is ook de manier van visueel weergeven bepalend voor hoe je naar de resultaten kijkt. Onduidelijk weergeven van verhoudingen, bijvoorbeeld een X-as in een grafiek die niet bij nul begint zonder dit duidelijk te vermelden, kan misinterpretaties opleveren.

Van belang is dat je bepaalt wat je belangrijk vindt om op te meten omdat je zo ook bepaalt waar je op wilt sturen: je dashboard.

Het contact center kan bestuurd worden op basis van 10 hoofdonderwerpen:

- 1) *Service level*
een overeenkomst tussen de dienstverlener en een klant waarbij een minimaal aanvaardbaar serviceniveau wordt vastgelegd
- 2) *AHT (ATT, ACW+hold)*
Gemiddelde gesprekstijd, inclusief nawerk en tijd "onder de knop"
- 3) *Abandoneds/backlog*
het percentage bellers dat ophangt voordat er opgenomen wordt
- 4) *Forecast accuracy*
De nauwkeurigheid waarmee je pieken in de werkdruk kunt voorspellen
- 5) *Cost per contact*
De kosten per klantcontact
- 6) *TM resultaten*
Verantwoording van hoeveel tijd aan bepaalde werkzaamheden wordt besteed.
- 7) *KTO resultaten*
De uitkomsten van het onderzoek naar de tevredenheid van de klanten
- 8) *Operationeel verzuim en verloop*
Hoeveel uren van de medewerkers zijn niet productief door verlof of ziekte.
- 9) *Schedule adherence*
Het opvolgen van de dagelijkse werktijden. Rooster discipline.
- 10) *Top 10 contact reasons*
Kijken naar de voornaamste redenen waarom er contact wordt opgenomen met de gemeente.

2.1.3 De behoeften van het MT dienst Publiekszaken (interviews)

De bedoeling van de interviews was om een beeld te krijgen van wat de leden van het management team nodig denken te hebben om te hun bedrijfs onderdeel, voor wat betreft de dienst Publiekszaken, te sturen. Het kan hiermee als voorbeeld dienen voor andere bedrijfs onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie. We hebben een open interview gehouden en niet van tevoren vastgestelde vragen voorgelegd. We hebben er voor gekozen om binnen de lijn van wat we wilden weten onze vragen te stellen. De interviewers waren: Alwin van Lune, Conny in 't Hout en Simon Plasmeijer. De geïnterviewden waren (in chronologische volgorde): Ben van Eijck (afdelingshoofd Burgerdiensten), Simon Knap (diensthoofd Publiekszaken), Ton Smink (afdelingshoofd Bouwen), Frans Breedveld (afdelingshoofd Klant Contactcentrum) en Olga Gelauff (afdelingshoofd Zorg en Welzijn). Er is geen speciale reden geweest om de genoemde personen in deze volgorde te interviewen.

Om de uitkomsten van het onderzoek makkelijk weer te geven hebben we er voor gekozen om een tabel te maken met de 10 punten waarop gemeten kan worden. Dit is terug te zien in Tabel 1.

Tabel 1) Overzicht wenselijke sturingsgegevens zoals aangegeven in de interviews

	Ben	Simon K.	Ton	Frans	Olga
Service level	x	x	x	x	x
AHT (ATT, ACW+hold)	x	x	x	x	x
Abandoned/backlog				x	x
Forecast accuracy	x		x	x	
Cost per contact				(1)	
TM resultaten				x	
KTO resultaten	x	x	x	x	x
Operationeel verzuim en verloop	x	x	x	x	x
Schedule adherence				x	
Top 10 contact reasons	x	x	x	x	x

(1) Zou wel willen, maar acht het niet mogelijk

Bovenstaande tabel betreft zaken die besproken zijn als *wenselijk* voor sturingsgegevens.

Redenen om te werken met sturingsgegevens zijn divers. Zaken die bij de interviews genoemd zijn als redenen zijn:

- om kwalitatief goede/nog betere dienstverlening te kunnen aanbieden
- betere afstemming van taken op medewerkers
- gegevens kunnen gebruikt worden om ondernomen acties te funderen (waarom krijgt iemand bijvoorbeeld geen verlof in een bepaalde periode; aantoonbare drukte)
- je kunt werkdruk beter verdelen
- omdat je elkaar kunt aanspreken op prestaties in schakelcontacten
- beter in kunnen spelen op achterstanden
- je kunt je presteren verantwoorden
- van de gegevens leer je, en je leert om te verbeteren
- onderbouwen van 'gevoelens' over het verloop van zaken

Naast redenen om er mee te werken zijn er ook een aantal redenen genoemd waarom er niet mee gewerkt wordt:

- het is niet mogelijk om voor de afdeling van het afdelingshoofd met sturingsgegevens te komen
- sturing heeft geen toegevoegde waarde bij het betreffende bedrijfsonderdeel
- bij de betrokken afdeling is geen geautomatiseerd systeem aanwezig voor het genereren van data
- de tijd die het kost om met gegevens te komen is onmisbaar

Zo zijn er dus voordelen en nadelen door de geïnterviewden naar voren gebracht. Wel zijn deze overwegend positief over het gebruik er van in een goede situatie.

2.2 Een Kwaliteitshandvest met beloften maar ook gevolgen

Een Kwaliteitshandvest zonder hierbij op gefundeerde gegevens af te gaan zou falen in het beoogde doel. Immers, een belofte over prestaties kan alleen maar gemaakt worden als je enigszins een idee hebt of dat al dan niet realistisch en haalbaar is. Bij het consequent falen in het nakomen van gemaakte beloften wordt je niet meer serieus genomen. Om deze reden hebben wij er voor gekozen om een tweede aspect te betrekken bij het vraagstuk 'hoe invulling te geven aan een nieuw Kwaliteitshandvest', namelijk de hiervoor behandelde Kern Prestatie Indicatoren.

2.2.1 De beginselen voor een nieuw Kwaliteitshandvest

Een Kwaliteitshandvest bestaat er in vele vormen en maten. Om onduidelijkheden weg te nemen zal eerst kort ingegaan worden op wat basisvragen, welke keurig zijn beantwoord door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2) Vragen en antwoorden met betrekking tot kwaliteitshandvesten

<p>Waarom een Kwaliteitshandvest?</p> <p>Een Kwaliteitshandvest communiceert beloften over de kwaliteit van de dienstverlening. Het moet een kort en overzichtelijk document zijn. Een gemeente toont door het opstellen van servicenormen dat zij de burger serieus neemt en wil luisteren naar zijn wensen. Een Kwaliteitshandvest haalt de burger uit een relatief passieve rol van afwachten wat de overheid voor hem of haar in petto heeft. Op basis van heldere beloften kunnen individuele burgers concreet en rechtstreeks gemeenten aanspreken op hun functioneren. Het geeft burgers een handvat mondig op te treden, zeker als er een duidelijke compensatieregeling en een klachtenprocedure aan gekoppeld is. Tegelijkertijd dwingen de duidelijk zichtbare normen management en medewerkers zich te verplaatsen in het perspectief van de klant. Een Kwaliteitshandvest kan op die manier de houding en het gedrag van medewerkers richting geven en de organisatie klantgericht maken.</p> <p>Wat staat er in een dergelijk document?</p> <p>Een Kwaliteitshandvest legt vast:</p> <ul style="list-style-type: none">- op welke serviceaspecten beloften worden gedaan;- wat de beloften/servicenormen inhouden;- wat er gebeurt als de norm niet gehaald wordt ('compensatie');- hoe de klachtenprocedure werkt. <p>Waar hebben de normen betrekking op?</p> <p>De normen in een Kwaliteitshandvest zijn breder, veelzijdiger en concreter dan bijvoorbeeld de wettelijke termijnen die zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Servicenormen zijn veelal gericht op handelingen waarbij direct contact is (digitaal, persoonlijk, telefonisch) tussen burger en dienstverlener. Een Kwaliteitshandvest geeft 'rechten' aan de cliënten van publieke diensten. Deze 'rechten' zijn niet wettelijk, maar dat is geen nadeel. Door het openbare karakter van de servicenormen, merkt de organisatie snel en direct of de dienstverlening verloopt zoals haar voor ogen staat. Bovendien is druk van het beloofde dusdanig, dat de gemeentelijke organisatie er veel aan zal doen om de beloften waar te maken. De gemeente creëert met een Kwaliteitshandvest zelf een externe prikkel om de dienstverlening te verbeteren.</p>

Bron: Projectteam Kwaliteitshandvesten, Centrum voor Good Governance (2006) *Gemeentelijke kwaliteitshandvesten op maat: Bouwstenen voor het opstellen van een Kwaliteitshandvest*, 's Gravenhage: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het ministerie geeft naast deze punten ook aan dat een Kwaliteitshandvest tevens een document is dat ook functioneert als een vorm van verwachtingenmanagement. Met een Kwaliteitshandvest maakt een gemeente duidelijk wat de organisatie wél en niet onder kwaliteit verstaat. Dit zorgt voor transparantie en voorkomt discussies tussen management, medewerkers en klanten over wat onder kwalitatief goede dienstverlening moet worden verstaan. Door helderheid te geven over de dienstverlening worden verwachtingen gemanaged, wat leidt tot meer tevreden klanten.

Naast alle bovengenoemde punten hanteert het Projectteam Kwaliteitshandvesten een onderscheid tussen gemeentebrede en specifieke handvesten.

Om te beginnen met de specifieke handvesten, deze kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld een afdeling, een contactkanaal maar ook op andere zaken waarvan de organisatie ze graag op productniveau wil vastleggen in een handvest. Het komt er bij een dergelijk Kwaliteitshandvest op neer dat iets dusdanig specifiek is dat het niet onder een gemeenschappelijk document gevat kan worden. Dit is dan de reden waarom er voor gekozen wordt op detail niveau ook normen te onderscheiden. De gemeentebrede handvesten gaan in op normen die gemeentebreed van kracht zijn, waarbij het niet nodig is om een onderscheid tussen afdelingen te maken.

Naast een onderscheid tussen verschillende handvesten is er ook nog verschil in typen normen. Hierbij zijn er globaal twee soorten normen te onderscheiden: harde en zachte normen. Een voorbeeld van dit verschil is weergegeven in Tabel 3.



Tabel 3) Overzicht voorbeelden harde en zachte normen

	Harde normen	Zachte normen
Wachttijd (aan de balie)	<ul style="list-style-type: none"> - De wachttijd aan de balie is maximaal x minuten. - De wachttijd bij de afdeling x bedraagt in de winter (vanaf oktober) maximaal x minuten en in de zomermaanden (vanaf april) maximaal x minuten. 	<ul style="list-style-type: none"> - De wachttijd voor het aanvragen van een 'klaar terwijl u wacht' product of dienst zal kort zijn, buiten piekperiodes is de wachttijd maximaal x minuten.
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> - Statusinformatie van uw aanvraag is via onze website beschikbaar. - Fouten op de website worden onmiddellijk hersteld. - Productinformatie op ons webloket is actueel. - Stukken uit het gemeentelijk archief geven wij direct aan u mee of wij sturen ze de volgende werkdag op. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wij informeren u correct en volledig. - We houden u op de hoogte van de gang van zaken. - Zowel mondelinge als schriftelijke en digitale informatie is helder en duidelijk. Uitgelegd wordt hoe zaken werken en waarom. Onduidelijke informatie? Laat het ons weten, dan kunnen we zaken duidelijker maken.

Bron: Projectteam Kwaliteitshandvesten, Centrum voor Good Governance (2006) *Gemeentelijke kwaliteitshandvesten op maat: Bouwstenen voor het opstellen van een Kwaliteitshandvest*, 's Gravenhage: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.2.2 Wat houdt het Kwaliteitshandvest momenteel in?

Op 20 december 2005 hebben burgemeester en wethouders het eerste Kwaliteitshandvest² van de gemeente Gouda ondertekend. Daarmee heeft de gemeente vastgelegd wat inwoners van de gemeente mogen verwachten. Inwoners van de gemeente Gouda moeten de gemeentelijke organisatie kunnen helpen om deze doelstelling te verwezenlijken. Dit kan door de gemeente erop attent te maken als zij merken dat afspraken of normen uit het Kwaliteitshandvest niet gehaald of nagekomen zijn en door hier eventueel een prestatie tegenover te zetten. In 2006 is met het Kwaliteitshandvest geëxperimenteerd. Het Kwaliteitshandvest is na de invoering nog uitgebreid met nieuwe producten. In 2007 had het document uitgebreid moeten worden met andere normen dan alleen afdoeningstermijnen, maar dit is niet gebeurd. Het onderwerp Kwaliteitshandvest en het beheer hiervan is in 2007 overgegaan naar de dienst Publiekszaken. De dienst heeft zich toen bereid verklaard de verantwoordelijkheid voor dit onderwerp te willen dragen. Hierbij is tevens vastgesteld dat het bestaande document dusdanig veel wijzigingen behoefde dat besloten is voor een totale herziening zoals in deze rapportage voorgesteld.

² Het beoogde doel van het ingevoerde Kwaliteitshandvest was destijds, en is nog altijd, het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening van de hele gemeente.

Figuur 4) Overzicht gedeelte uit huidige Kwaliteitshandvest



Naast de gemeente Gouda zijn er nog veel andere gemeenten die een Kwaliteitshandvest hanteren. Het verschilt hoe iedere gemeente zijn eigen invulling aan het Kwaliteitshandvest geeft. Zo zijn er ook veel voorbeelden van gemeenten die, bij het niet waarmaken van de beloftes in het Kwaliteitshandvest, bepaalde tegenprestaties leveren. Dat kan variëren van een bloemetje of een excuusbrief tot een theaterbon. Ook in Gouda is in voorkomende gevallen sprake van een compensatie bij het overschrijden van de normen. Daar is geen vaste compensatievergoeding voor vastgesteld; het varieert van geval tot geval. Een bloemetje is vaak een goed gebaar.

Tot slot nog iets over de rol die het Kwaliteitshandvest tot nu toe speelt in de organisatie. Zo heeft het Kwaliteitshandvest een belangrijke bijdrage geleverd bij het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar onze correspondentie. De normen uit het Kwaliteitshandvest voor het beantwoorden van brieven en het afdoen van bezwaarschriften zijn toen aan de praktijk getoetst. Conclusie van de Rekenkamercommissie was dat er geen goed zicht is op het wel of niet halen van de normen. Hierbij bewijst het Kwaliteitshandvest haar nut, doordat het burgers inzicht verschaft in de beloftes van de gemeente. Door ze op papier te stellen, zijn ze meetbaar en heeft de burger iets concreets in handen om de gemeente aan te houden. Het is dus een hulpmiddel om de organisatie scherp te houden.

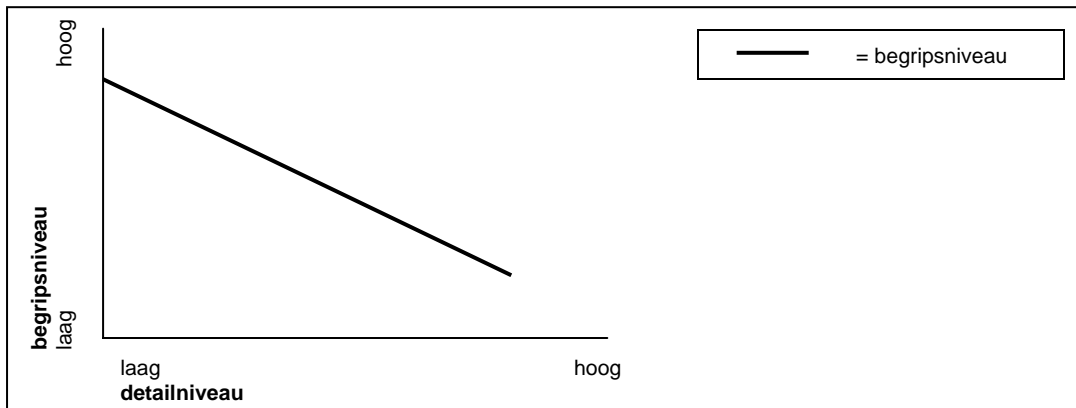
2.3 Waarom een nieuw model of nieuwe modellen?

Zoals inmiddels duidelijk, is er een verscheidenheid aan redenen waarom er de wens is voor een nieuw model. Hieronder zijn er een aantal op een rijtje gezet:

- het Kwaliteitshandvest is te gedetailleerd
- het KPI overzicht is niet duidelijk
- het Kwaliteitshandvest is te vaag voor buitenstaanders
- het KPI overzicht ontbreekt de gedetailleerdheid om te sturen

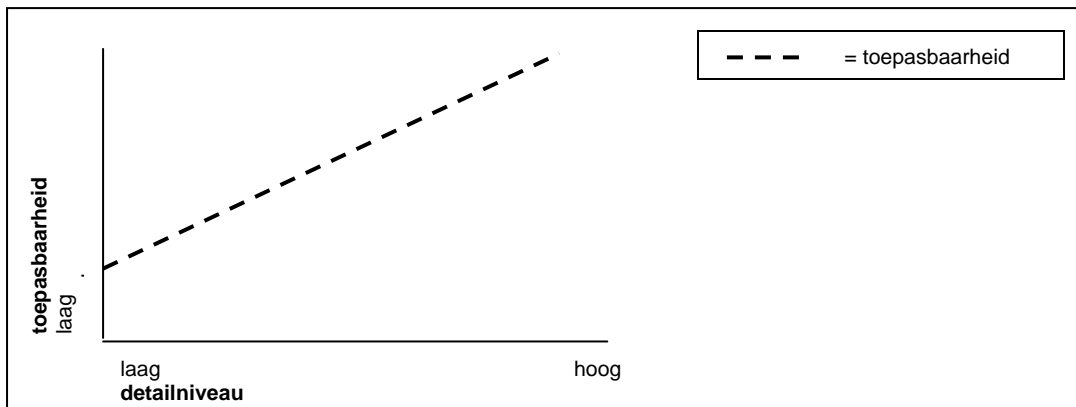
Deze problemen zullen in de hierna volgende grafieken weergegeven worden.

Figuur 5) verloop begripsniveau bij toename van details



In Figuur 5 wordt getoond dat wanneer detailniveau toeneemt het begripsniveau afneemt. Zo weten veel mensen wel basis dingen met een computer, bijvoorbeeld hoe deze aan moet, maar niet zoiets als op hoeveel hertz de kloksnelheid van de processor ligt. Hoe hoger dus de mate van detail, hoe minder begrip men er van heeft.

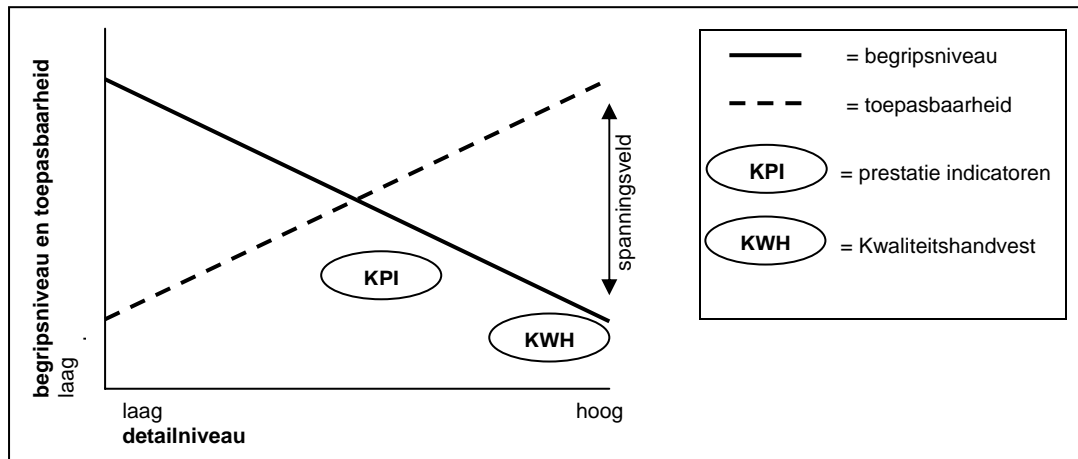
Figuur 6) verloop bij overdaad aan details



Dan is er nog een tweede lijn die getrokken wordt, dat is de lijn uit Figuur 6. Deze geeft aan dat bij meer details de toepasbaarheid groter wordt. Zo wil iemand die een computer gaat kopen gewoon een goede computer en weet een computerkenner precies wat hij wil hebben. Deze computerkenner zal in een advertentie bijvoorbeeld heel geïnteresseerd zijn in de kloksnelheid zodat hij voor zijn persoonlijke wensen de optimale computer kan kopen. Dit terwijl de doorsnee gebruiker gewoon een goede computer wil hebben.

Zoals nu duidelijk is, is er een verloop in duidelijkheid en hoeveelheid van informatie. Het geval wil dat dit een spanningsveld oplevert. Want hoe meer details je in je informatie geeft, hoe meer mensen er afhaken omdat ze het niet (direct) begrijpen. Deze kruising van de hiervoor getoonde figuren levert dit spanningsveld op en staat weergegeven in Figuur 7.

Figuur 7) Leesbaarheidverloop bij overdaad aan details



Tevens is in Figuur 7 het KPI overzicht en het Kwaliteitshandvest geplaatst om deze in het perspectief van de grafiek te plaatsen. Het KPI-overzicht geeft namelijk momenteel veel informatie maar treedt op alle vlakken nog te weinig in de details om er door de afdelingshoofden écht goed op te kunnen sturen. De toepasbaarheid is daarmee niet hoog. Wel is het zo dat het huidige KPI-overzicht redelijk goed te begrijpen is.

Als tweede is er het Kwaliteitshandvest. Dit document geeft uitzonderlijk veel details en scoort daar dan ook hoog op in de grafiek. De keerzijde hiervan is echter dat het document een stuk lager scoort op het vlak van begrijpelijkheid. Deze lage score op het vlak van begrip zorgt er tevens voor dat er niet op een goede manier gebruik gemaakt kan worden van het document en het daarmee bij toepasbaarheid laat liggen.

Wat niet naar voren komt in de bovenstaande grafieken, maar wel zeer bepalend is voor de invulling, is de doelgroep waar hij vanuit beschouwd wordt. Zo heeft iedere doelgroep zijn of haar eigen wensen voor wat betreft de aangeleverde informatie en het doel wat hij/zij daarmee voor ogen heeft. Een lid van het MT-publiekszaken geeft immers om totaal andere zaken dan een inwoner van de gemeente Gouda. Met de plaatsing van de huidige modellen in de bovenstaande grafiek zijn al deze doelgroepen samengevoegd. De reden dat dit is gedaan, is omdat dit ook de insteek van de huidige modellen is: één doelgroep. Dat leidt vervolgens ook tot maar één optimum (het kruispunt van beide lijnen in Figuur 7). Dit optimum is daarmee wel goed, maar niet perfect. Het bevat een gematigd niveau van details en de toepasbaarheid is ook gemiddeld. Om meer in de buurt te komen van een optimale benutting zou uitgegaan moeten worden van een ander verloop van lijnen die toegewezen worden aan verschillende doelgroepen. In dit document zullen drie doelgroepen worden onderscheiden en dit is weergegeven in Figuur 8. Onderscheid is gemaakt in het niveau van informatiebehoefte en de wens om te sturen.

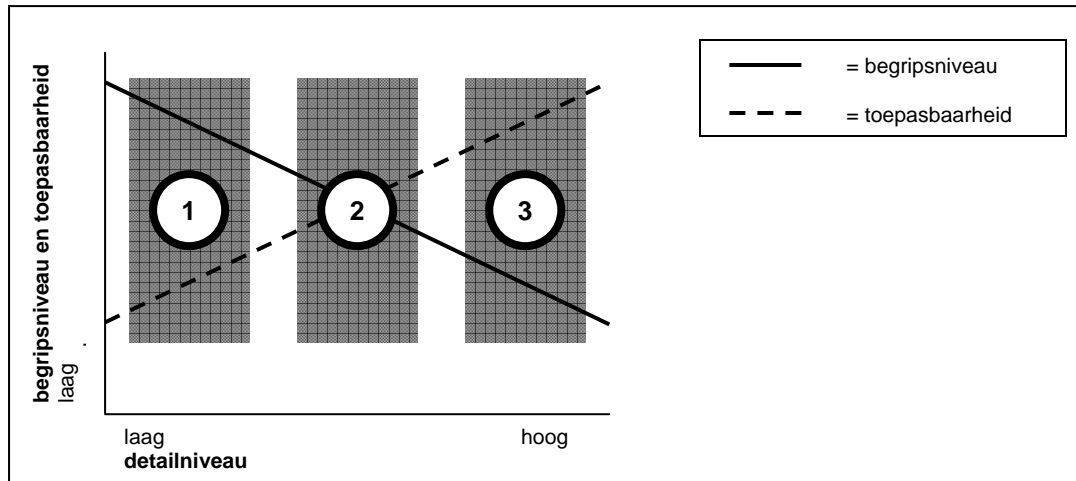
Onder de eerste doelgroep (1) vatten wij de burger en het bestuur van Gouda. Deze heeft doorgaans minder kennis van het reilen en zeilen van de gemeente voor wat betreft de organisatie en operationele kant. Hij of zij zal dan ook weinig begrijpen van de voorgeschotelde cijfers als deze erg gedetailleerd zijn. Een lager detailniveau is, gelet op de gewenste toepassing ervan door de betreffende doelgroep, daarom ook gewenst. Het is voor deze groep dan ook zuiver informatief bedoeld. Deze groep richt zich dan ook op maatschappelijke effecten zoals die ook terug te vinden zijn in de programmabegroting 2008-2010.

De tweede groep (2) is vooral gericht op het diensthoofd en het MT-publiekszaken als geheel. Het diensthoofd weet wat hij er mee wil en kan. Zijn interesse ligt in eerste aanleg niet op het hoogst mogelijke detailniveau. Hij wil met name een goed overzicht hebben van het collectieve presteren. Dezelfde interesse is er ook door de overige MT-leden. Het gaat hierbij om inzicht te krijgen hoe er in totaliteit wordt gepresteerd. Hoewel niet persoonlijk verantwoordelijk voor de andere kanalen is er wel een gedeelde verantwoordelijkheid voor het geheel.

Tot slot is er nog een derde groep (3). In deze groep vinden we de individuele MT-leden. Deze hebben baat bij gedetailleerde informatie en weten hoe ze hiermee om moeten gaan. Voor hun eigen verantwoordelijke gebied zijn detailcijfers omtrent het presteren belangrijk. Dit is ook het niveau waar de meest directe sturing en bijsturing plaatsvindt. Voor de toepassing hiervan is het dus ook nodig om maximaal informatie te benutten.

De plaatsing van deze genoemde groepen is weergegeven in Figuur 8 met de genummerde grijzen vlakken.

Figuur 8) doelgroepen verspreid naar wenselijkheid detailniveau



Zoals hier nu duidelijk geworden zorgt het houden van één doelgroep, zoals nu in de huidige KPI-situatie en het Kwaliteitshandvest, voor het uitsluiten van maximale benutting van de andere twee groepen. Het is daarom niet alleen van belang dat er spoedig een nieuw model komt, maar ook dat dit model zich richt op meer dan één doelgroep. In een nieuw KPI-overzicht moet dus nagedacht worden over een spreiding van:

- 1) het kennisniveau van de doelgroep;
- 2) de mate van details voor de gewenste doelgroep;
- 3) de beoogde toepassing van de verkregen informatie door de doelgroep.

Hierna zal, in het hoofdstuk '2.4 Presentatie en motivatie van conceptmodel', beschreven worden hoe dat is te bereiken.

2.4 Presentatie en motivatie van conceptmodel

Wanneer een nieuw model wordt gepresenteerd, moet wel aangemerkt worden dat deze uit twee delen bestaat: 1) het model in visuele vorm 2) de er achter liggende data. Beiden zijn van groot belang. Deze worden in de hoofdstukken hierna toegelicht.

2.4.1 Het model in visuele vorm

Zoals we eerder zagen is begrip van de geleverde informatie van belang. De mate waarin het begrepen wordt en er iets mee gedaan wordt ligt mede aan de vorm van presentatie. Iets wat er interessant of leuk uitziet geef je meer aandacht dan een 'stoffig document'. Bij de ontwikkeling van een nieuw concept heeft dit dan ook een centrale rol gespeeld. Het laten aansluiten van het concept op de Goudse huisstijl is grotendeels losgelaten om zo zonder belemmeringen te zien waarop uitgekomen zou worden. Wel hebben de kleurrijke menu's van Gouda.nl en het Goudse intranet deels voor inspiratie gezorgd. Het concept moet dan ook gezien worden als aanzet tot iets nieuws. Wij hebben er voor gekozen om het model te splitsen in twee onderdelen: 1) het Kwaliteitshandvest en 2) het KPI-dashboard. Wel is de koppeling van deze elementen de kracht van het nieuwe model. Hierna zullen deze worden toegelicht. We beginnen met hieronder het nieuwe concept voor het Kwaliteitshandvest te introduceren (zie Figuur 9).

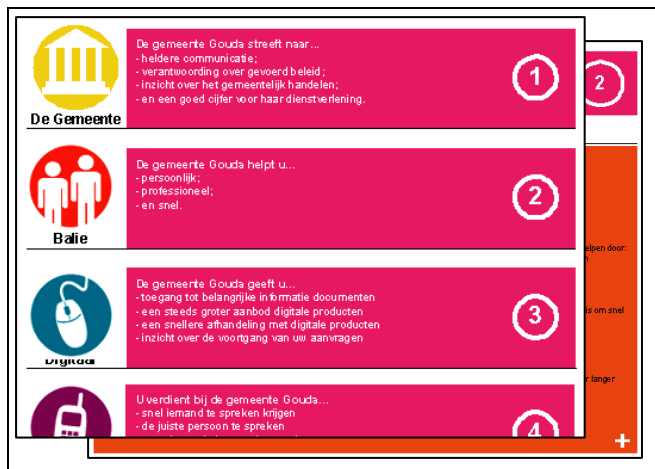
Figuur 9) Voorbeeld voorblad nieuw Kwaliteitshandvest



Een aantal dingen die opvallen zijn de aansprekende kleurtjes met icoontjes die helder maken waar het over gaat. Er is sprake van een splitsing van voorlopig zes kanalen. Deze zes kanalen zijn gebaseerd op manieren waarop de burger in contact kan treden met de gemeente wat ook in het verlengde ligt van de lijn die is ingezet om de één-loket gedachte te promoten onder de Goudse inwoners. De gedachte achter dit voorblad is om relatief snel te kunnen zien wat we beloven zonder inhoudelijke kennis te hebben van wat er gebeurt op detailniveau. Niet iedereen heeft die behoefte immers. Toch zijn er mensen die deze behoefte wél hebben of die zich afvragen wat het betekent om 'snel' geholpen te worden. De criticaster zal hierover zeggen dat dit een rekbaar en weinig zeggend begrip is en wij zullen hem daarin gelijk moeten geven. Dit soort zinnen zeggen en betekenen op zichzelf niet veel. Om deze reden willen wij een lagensysteem introduceren.

Het lagensysteem is bedacht om diegenen die ze willen en nodig hebben te voorzien van meer details, maar daarnaast ook aanvraag te voldoen van mensen die enkel in de hoofdlijnen zijn geïnteresseerd. Bij het Kwaliteitshandvest worden daarom (in beginsel) twee lagen gehanteerd (zie Figuur 10).

Figuur 10) onderscheidt in lagen in Kwaliteitshandvest



De eerste laag, met een minimale mate van detail en een maximum aan (globaal) overzicht, is in Figuur 9 zojuist al getoond. De meer gedetailleerde tweede laag zal er ongeveer uitzien zoals in Figuur 11.

Figuur 11) Voorbeeld voorblad nieuw KPI-overzicht, meer detail

Balie

De gemeente Gouda helpt u...

- persoonlijk;
- professioneel;
- en snel.

Persoonlijk geholpen worden

Wanneer wij bij de gemeente spreken over een persoonlijk behandeling, dan willen we graag dat u:

- netjes wordt aangesproken
- wij u dienstverlening leveren die aansluit op uw behoeften
- bij de dienstverlening niet alleen kijken naar directe behoeften, maar ook naar indirecte behoeften

Professioneel geholpen worden

Bij professionele dienstverlening staat de klant met zijn of haar behoeften centraal. Wij hopen u dan ook professioneel te kunnen helpen door:

- na het opgeven van het Burger-Service Nummer (BSN) de gegevens die bij ons bekend zijn niet een tweede keer te hoeven vragen
- een strikte naleving van de privacy wetgeving

Bij de gemeente Gouda snel geholpen worden

Wij proberen bij onze dienstverlening zoveel mogelijk te letten op de wensen van u als klant. Een van de voornaamste wensen van u is om snel geholpen te worden. Omdat wij deze wens van u ook belangrijk vinden hebben we hiervoor normen voor opgesteld. De normen zijn:

Afspraak is afspraak
Wanneer u op afspraak gekomen bent, moet u op de afgesproken tijd geholpen worden.

Vrijheid blijheid
Wanneer u kiest om op vrije inloop te komen streven wij er naar om u binnen 10 minuten te helpen. In drukke periodes kan dit echter langer duren. Wilt u er toch zeker van zijn dat u snel geholpen wordt, dan adviseren wij u telefonisch dan wel digitaal een afspraak te maken.



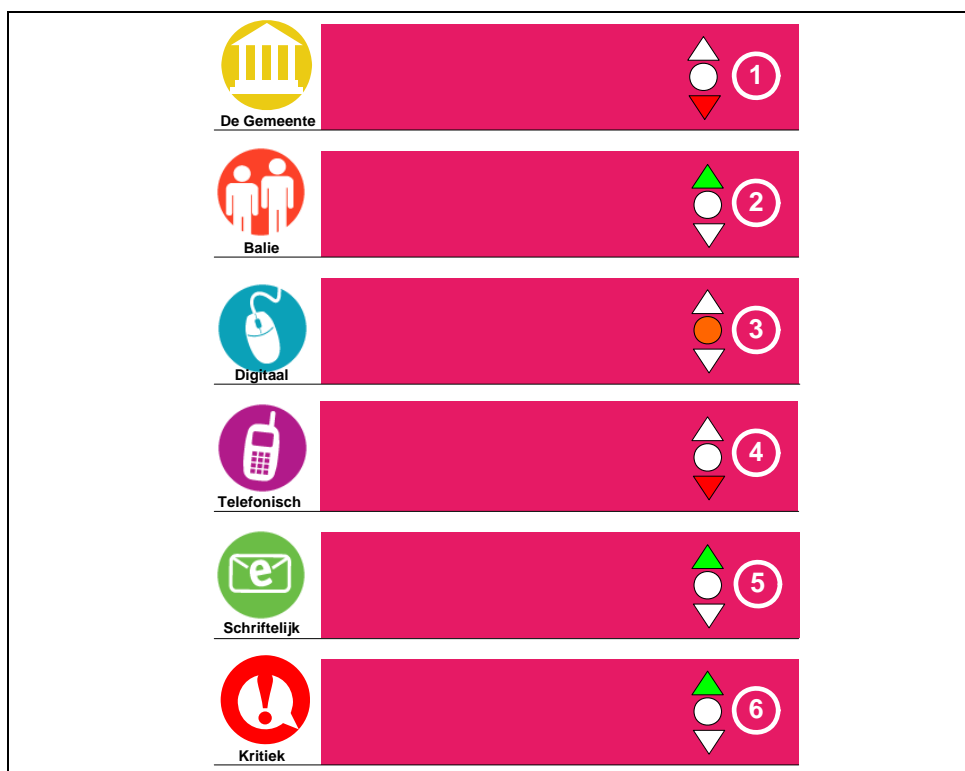
Zoals de tweede laag hier laat zien worden 'vage termen' toegelicht. De koppeling naar het voorblad wordt gemaakt door het grote cijfer en een herhaling van het icoon in het hoofd van het blad. Belangrijker nog dan bij het voorblad is de manier van formuleren. Omdat er in beginsel geen behoefte is aan een derde laag zullen 'vaagheden' hier vermeden moeten worden, anderzijds kun je niet altijd een harde belofte maken en zal deze met woorden dus moeten worden verantwoord.

Om deze twee lagen extra toe te lichten op inhoudelijk vlak zal als voorbeeld 'snel worden geholpen' er worden uitgelicht. Deze wordt onder kanaal 2 (of punt twee) op het voorblad als derde punt genoemd. Als we dan naar de tweede laag gaan kijken om te zien wat 'snel geholpen worden' betekend zien we twee punten. Er is bij snel geholpen worden dus een onderscheid tussen 'op afspraak komen' en 'vrije inloop'. Ook de formulering is anders bij deze twee punten. Daar er hard gezegd wordt dat je (op afspraak) direct geholpen moet worden, moet er bij 'vrije inloop' een en ander toegelicht worden. Logisch ook, want Publiekszaken doet zijn best om binnen 10 minuten te helpen maar kan ook toelichten waarom dit niet altijd lukt. Wel heeft ze een goed alternatief te bieden om meer zekerheid te geven aan de klant die daar behoefte aan heeft: op afspraak komen. De burger weet op deze manier waar hij/zij aan toe is en wat hij/zij van de gemeente mag verwachten. Een punt van aandacht hierbij is wel dat de formulering van je belofte niet te ambtelijk moet worden, het is en blijft tenslotte een document voor de Goudse burger.

Wanneer we in dit voorbeeld de koppeling maken naar het huidige Kwaliteitshandvest zien we dat hier een harde belofte gedaan wordt om binnen 10 minuten de klant te helpen. Een blik op de KPI's van 2007 en begin 2008 toont aan dat deze strenge norm niet altijd haalbaar is. Het gaat dus om een belofte die niet (meer) onderbouwd kan worden. Dit geeft aan dat een harde norm uit het huidige Kwaliteitshandvest, zoals de klant binnen 10 minuten helpen, op zichzelf irrealistisch is mede door een foute formulering van de belofte. Op deze manier gebeurt het dat het nut van het Kwaliteitshandvest (om concrete beloften te doen aan de burger) afneemt omdat ze niet meer betrouwbaar geacht wordt.

Nu we de werking van het Kwaliteitshandvest hebben gezien kunnen we nu kijken naar het nieuwe KPI-concept. Dit concept is weergegeven in Figuur 12.

Figuur 12) Voorbeeld voorblad nieuw KPI-overzicht



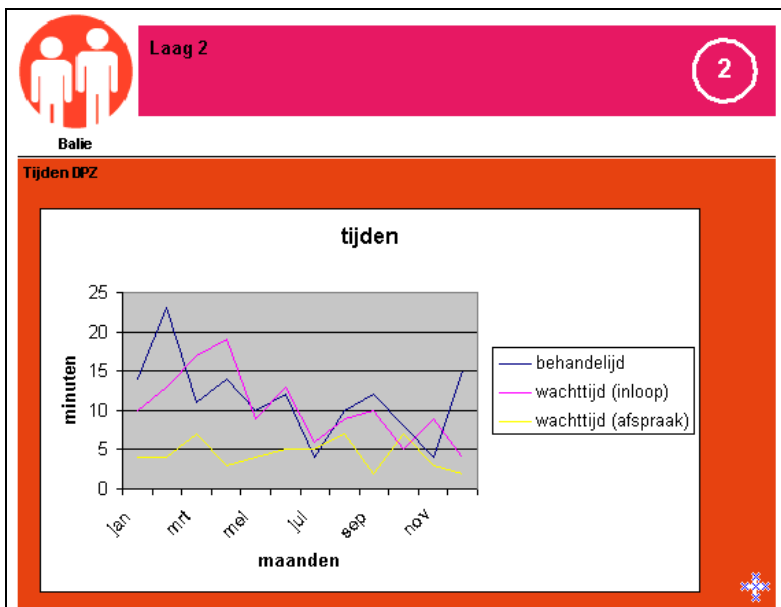
Zoals duidelijk is te zien, is er in dit model gekozen voor een koppeling met het Kwaliteitshandvest. De splitsing van kanalen zie je ook hier terug en ook het lagensysteem geldt hier. Hoeveel lagen hier gebruikt worden zal zoals we eerder al zagen aan het aantal doelgroepen gekoppeld worden en (afhankelijk van gemaakte keuzen) verschillen met die van het Kwaliteitshandvest.

Figuur 13) onderscheidt in drie lagen in KPI-overzicht



Ook hier geldt dat het aantal details toeneemt naarmate er verder gekeken wordt in de lagen. De derde laag vertegenwoordigt de hoogste mate van detail. Eerste zal nu de tweede laag worden toegelicht.

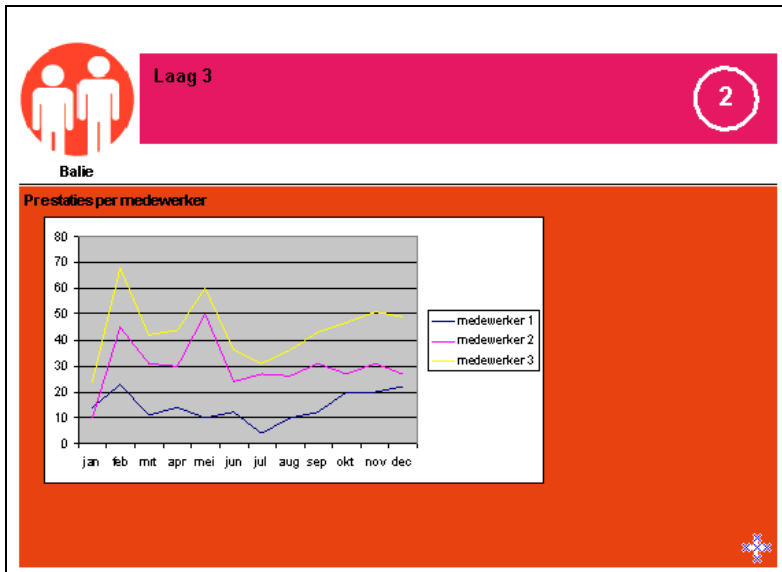
Figuur 14) tweede niveau KPI-overzicht



Het tweede overzicht uit het KPI overzicht is bedoeld voor het MT van bijvoorbeeld de dienst Publiekszaken. Die kan in dit geval zien dat de wachttijden voor de balie in de loop van het jaar een

neergaande lijn hebben vertoond. Er kan hier ook een uitsplitsing per betrokken afdeling verwacht worden. Het gaat om voor het kanaal globale variabele.
In het laatste detailniveau vinden we laag 3 van het KPI-model zoals afgebeeld in Figuur 15.

Figuur 15) derde niveau KPI-overzicht



Hierin staan de details die het afdelingshoofd, of de direct leidinggevende van het betrokken kanaal, nodig heeft om te kunnen sturen. Het is afhankelijk per leidinggevende hoe ver ze willen gaan met de mate van detail. Wel moet hierbij rekening gehouden worden met een mate van uitvoerbaarheid en de mogelijkheid om input te kunnen genereren. Op dit punt van aandacht zal in hoofdstuk '2.4.2 De data achter en de voorwaarden voor het slagen van het model' ingegaan worden.

2.4.2 De data achter en de voorwaarden voor het slagen van het model

Nu we een visueel deel hebben getoond zijn we aangekomen bij de inhoud van het model. Dit is minstens zo belangrijk want zonder data zou het model niks kunnen betekenen voor de organisatie. En hoewel het model ontwikkeld is als één geheel, bestaat ze nog wel uit twee onderdelen die gevuld moeten worden: (1) het KPI-deel en (2) het Kwaliteitshandvest deel. Deze data waarmee de modellen gevuld moeten worden kunnen enkel toepasbaar zijn als ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. We beginnen met het eerste onderdeel: het KPI-onderdeel.

Met KPI's werken is lastig. Bij de dienst Publiekszaken wordt er dan ook al enige tijd geworsteld. Wanneer er een nieuw model ingebracht wordt, moet er dan ook rekening gehouden worden met een aantal zaken. Wij onderscheiden de volgende voorwaarden:

1. **geef duidelijkheid over wat gemeten moet worden;**
Men moet weten wat er gemeten moet worden om goed te sturen. Het is aan het betreffende afdelingshoofd om te bepalen wat deze wil bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar de top 10 van contactredenen (zie presentatie dhr Rozendaal).
2. **zorg dat duidelijk is waarom dit gemeten wordt;**
Zorg voor je zelf dat je weet waarom je iets meet. Probeer dat het meten als leuk gegeven voorkomen wordt. Dit is ook van belang met het oog op de tijd die het kost om de gegevens te verkrijgen (zie hiervoor ook het vierde punt). Daarnaast moet het voor de medewerkers ook duidelijk zijn waarom bepaalde zaken gemeten worden. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd en weerstand om met een model te werken voorkomen.
3. **werk met valide gegevens;**
Er kan alleen gebouwd worden op gegevens die valide zijn. Wanneer gestuurd wordt op foutieve gegevens kunnen de gevolgen catastrofaal zijn. Gewenste effecten van sturing

kunnen als gevolg daarvan een tegengestelde werking hebben. Het is tevens zo dat niet alle informatie geautomatiseerd verkregen kan worden. Dit is een gegeven en daarom moet in sommige gevallen gekozen worden voor een handmatige oplossing. Belangrijk is in ieder geval dat in beide gevallen niet gestreefd hoeft te worden naar 100% kloppende data, dit is namelijk (bijna) niet mogelijk. Om validiteit hierin toch te kunnen verantwoorden moet men uitgaan van een trendverloop dat klopt: is er stijging of daling? Doen we het beter of slechter op deze manier? Het is bijvoorbeeld belangrijker te weten of de gemeente een stijging heeft gehad van klanten dan te weten of dit nu 1 of 10 klanten meer waren. Probeer daarom zo goed als mogelijk gegevens te verzamelen, maar kijk je er niet op stuk en stel het niet als hoofddoel data tot in detail te hebben iedere meetperiode.

4. ***zorg er voor dat het niet te veel tijd kost om de gegevens te verkrijgen***
Het verkrijgen van prestatiedata is voor het ene afdelingshoofd makkelijker dan voor de andere. Zo beschikt de een wel over een geautomatiseerd systeem en de ander niet. Wanneer er bij punt 1 kritisch gekeken is naar wat je wilt meten en een gefundeerde reden hebt waarom je het wilt meten, blijft er een beperktere set over om mee te meten. Kies daarom liever voor minder en effectieve dan meer en ineffectieve gegevens om te meten. Stel dus de prioriteiten vast op de meetpunten waar je denkt het meest aan te hebben.
5. ***maak harde afspraken over 'hoe om te gaan met de gegevens'***
Omdat we als organisatie een belangrijke rol hebben weggelegd voor de prestatiegegevens en de sturing daarvan is het ook van belang dat er afspraken gemaakt worden over het omgaan er mee. Door afspraken te maken over hoe er omgegaan moet worden met sturingsgegevens kan voorkomen worden dat deze opzij worden gelegd. Tevens ontstaat er de mogelijkheid een (voor zover mogelijk) uniforme handelswijze voor het werken met de gegevens te introduceren.

Naast voorwaarden voor het KPI-model zijn er ook voorwaarden voor het Kwaliteitshandvest die van belang zijn, staan deze hieronder vermeldt:

1. ***Beloftes aan de burger moeten toetsbaar en aantoonbaar zijn***
Iedere belofte aan de burger moet toetsbaar zijn en aantoonbaar zijn voordat deze in het Kwaliteitshandvest wordt opgenomen. Hiermee moet voorkomen worden dat er normen in het Kwaliteitshandvest staan die niet haalbaar of irreëel zijn.
2. ***Zorg voor een begrijpelijk en uniform document***
Om een document te maken dat ook begrijpelijk is voor iedereen uit de genoemde doelgroepen moet naast de eerder genoemde zaken ook gelet worden op de taal. Ambtelijke taal zal zo veel mogelijk vermeden moeten worden om het document breed gedragen te krijgen. Dit is een lastig proces. Onder meer omdat het binnen het jargon van je ambtelijke omgeving als ambtenaar vaak makkelijker schrijft. Om dit te voorkomen zal de mogelijkheid om het document terug koppellen met de afdeling communicatie verplicht worden gesteld voor publicatie van een nieuwe versie. Dit zorgt niet alleen van uitsluiting van ambtelijke taal, maar geeft de mogelijkheid om een document in een uniforme wijze aan te bieden.
3. ***Geef duidelijkheid over de actualiteit van het document***
Omdat het een document is wat nooit af is, zal het document nog vele wijzigingen moeten ondergaan. Het is daarom van belang dat je ook aan de burger toont hoe actueel het document is. Op deze manier kan de organisatie er ook op aangesproken worden wanneer deze nalaat het document van tijd tot tijd bij te werken. Naast deze externe verantwoording naar de burger toe gaat het natuurlijk ook om interne verantwoording.

Een goede oplevering van data en het voldoen aan de daarbij horende voorwaarden is nodig om een goed Kwaliteitshandvest te kunnen presenteren en om het document te laten slagen. De voorwaarden zullen om die reden dan ook nauw in de gaten gehouden moeten worden en spelen een belangrijke rol bij het al wel niet slagen van het nieuw gepresenteerde model.

Conclusies

Het lijkt inmiddels wel duidelijk dat de documenten KPI-overzicht en Kwaliteitshandvest in de huidige vorm niet meer voldoen aan de eisen die we er anno 2008 aan stellen. Een voordeel hierbij is dat alle betrokken partijen aangeven dat er concrete behoeften zijn om te zoeken naar nieuwe werkmethoden. Daarmee is ambitie samen met draagvlak een feit. Samen vormen deze de belangrijke bouwstenen voor een concernbrede kwaliteitsuitbouw die ook te koppelen is aan het, binnen de gemeentelijke organisatie, gewenste integraal-kwaliteitsmanagement (INK). In de zoektocht naar nieuwe vormen en methoden voor de genoemde documenten zijn we in dit rapport op een aantal bevindingen gekomen. Deze bevindingen zullen in dit hoofdstuk kort uiteen gezet worden.

Zoals in het begin aangegeven is er alle reden om de huidige verouderde documenten onder handen te nemen. Zo zijn de normen in het huidige Kwaliteitshandvest sterk verouderd en leiden de KPI's niet tot consequente maandelijkse sturingsresultaten. Toch is er wel draagvlak om meer te doen met de mogelijkheden van sturing op prestatie. Dit is een uiting van ambitie en wil tot verbetering die een solide basis vindt bij de dienst Publiekszaken. Vervolgens zijn dan ook op aangegeven van de directie en het gemeente bestuur er vanuit de dienst Publiekszaken de eerste concrete initiatieven genomen voor dit document.

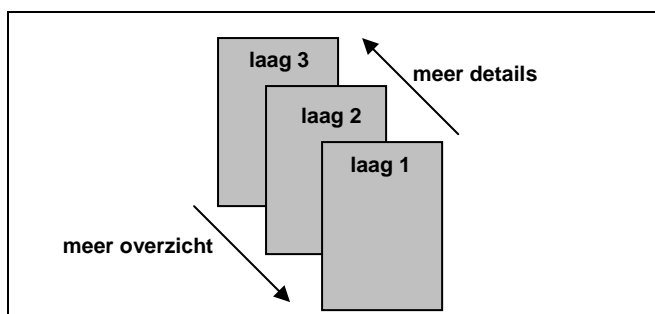
Om een beeld te krijgen van de behoeften voor verbetering van het KPI-document zijn binnen de dienst Publiekszaken een aantal interviews afgenomen. Dit ging over sturen op de genoemde prestatie indicatoren naar aanleiding van een presentatie van de mogelijkheden van sturen met prestatie indicatoren van dhr Rozendaal. Bij deze interviews geven de respondenten (het management team van Publiekszaken) aan dat ze op meerdere vlakken eventueel sturing zouden kunnen toepassen. Bij deze interviews is tevens aangegeven dat er voor- en nadelen aan het gebruik zitten, maar dat men overwegend positief is over het gebruik ervan. Een van de conclusies die wij trekken met betrekking tot de nadelen is dat men niet altijd beseft heeft van de mogelijkheden in de toepassing van sturing. Een voorbeeld hiervoor is dat er soms gedacht wordt dat er een geautomatiseerd systeem nodig is om gegevens te verzamelen voor prestatie indicatoren. Hoewel dit het proces van dataverzameling enigszins kan versimpelen, is het zeker geen absolute noodzaak.

Vervolgens is er ook gekeken naar het Kwaliteitshandvest en hoe die verbeterd zou kunnen worden. Hier zijn een aantal waarnemingen gedaan. Zo is er in de eerste plaats een directe koppeling met de prestatie indicatoren. Omdat de gemaakte beloften immers realiseerbaar moeten zijn en dit zou moeten blijken uit de prestatie indicatoren. Momenteel is dit niet (meer) het geval wanneer de norm van 10 minuten wachttijd bijvoorbeeld gehouden wordt naast het KPI-overzicht 2007-2008. Reden hiervoor is dat bepaalde normen nu eenmaal dermate variabel zijn dat het in de praktijk onmogelijk blijkt de verouderde norm te kunnen handhaven, hoewel er nog wel gestreefd wordt aan de norm te voldoen. Voor zekerheid verwijst men immers naar het komen op afspraak waar de klant direct geholpen wordt. Deze nieuwe vorm van dienstverlening met bijpassende normen is eveneens niet opgenomen in het huidige kwaliteitshandvest. Het beoogde doel van het ingevoerde Kwaliteitshandvest was destijds, en is nog altijd, het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening van de hele gemeente. Toch kan er geconcludeerd worden dat dit momenteel niet naar wens verloopt door normen die afwijken van de realiteit.

De eerder genoemde koppeling tussen de twee documenten is ook terug te vinden in de problemen die er zijn met de documenten en de oorzaken die aantonen dat ze niet optimaal benut worden. Bij de creatie van het nieuwe model hebben de waargenomen oorzaken en problemen een sleutelrol gespeeld. Zo is een van de oorzaken waarom de modellen niet goed gebruikt kunnen worden dat er momenteel maar één doelgroep erkent wordt. Dit komt tot uiting doordat er maar één document is van zowel het Kwaliteitshandvest als het KPI-overzicht. Dit is mijns inziens onterecht omdat iedere doelgroep zijn of haar eigen wensen heeft voor wat betreft de aangeleverde informatie en het doel wat hij/zij daarmee voor ogen heeft. Een lid van het MT-publiekszaken geeft immers om totaal andere

zaken dan een inwoner van de gemeente Gouda. Daarnaast is er nog een tweede aspect wat bij doelgroepen een rol speelt en dat is het begrip van het document wat hij/zij voor zich krijgt. Om hetzelfde voorbeeld te hanteren: een lid van het MT-publiekszaken begrijpt hoe hij/zij de maandelijkse KPI gegevens moet interpreteren en een inwoner van de gemeente Gouda zal dat waarschijnlijk niet hebben. Dit heeft met de aard van de informatie te maken, maar ook met de hoeveelheid van informatie. Hoe meer gegevens een lezer over zich heen krijgt des te minder zal hij of zij er van begrijpen. Dit geeft aan dat er een verloop is in duidelijkheid en hoeveelheid van informatie. Het geval wil dat dit een spanningsveld oplevert. Want hoe meer details je in je informatie geeft, hoe meer mensen er afhaken omdat ze het niet (direct) begrijpen. Verder speelt het niveau van informatiebehoefte een rol. Wat wil je weten, vind je belangrijk en welke informatie is hier voor nodig. De voorgaande constatering hebben geleid tot een model met een systeem van lagen. Door meerdere lagen te creëren in het model kun je ook de mate van detail per doelgroep verspreiden. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 16. Zo is te zien dat in laag 1 het meest globale overzichts niveau te vinden is, maar de meeste details in laag 3 te vinden zijn.

Figuur 16) het lagensysteem



Er is dus een verschil tussen lagen en doelgroepen. Iedere laag heeft eigenlijk zijn eigen doelgroep. Dat geldt voor het KPI-overzicht, maar ook voor het Kwaliteitshandvest. In deze rapportage onderscheiden wij in beginsel twee lagen voor het handvest en drie voor het KPI overzicht. Een mogelijk derde laag in het handvest zou gaan om een laag waarbij er directe afspraken met een medewerker worden gemaakt over bepaalde doelstellingen in diens persoonlijke ontwikkeling. Het persoonlijk ontwikkelingsplan zou als derde laag gezien kunnen worden, maar hier is in dit document weinig aandacht aan besteed omdat het hier primair gaat om de beloften naar de burger. De doelgroepen die wij onderscheiden en hoe deze zich verhouden tot de verschillende lagen is samengevat in Figuur 17.

Figuur 17) lagen en doelgroepen

	Laag 1	Laag 2	Laag 3
KPI (doelgroep)	<ul style="list-style-type: none"> Goudse burgers Personeel gemeente Gouda Goudse bestuurders <p>Optioneel: Burgers en geïnteresseerde uit andere gemeenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijk wethouder Diensthooft <p>Optioneel: Het Management team van de dienst, die in hoofdlijnen wilt weten wat er op de andere afdeling speelt</p>	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijke voor bepaald (onderdeel van) kanaal <p>Optioneel: Diensthooft als leidinggevende van de leidinggevende van een betreffend kanaal.</p>
Kwaliteitshandvest (doelgroep)	<ul style="list-style-type: none"> Goudse burgers Personeel gemeente Gouda Goudse bestuurders <p>Optioneel: Burgers en geïnteresseerde uit andere gemeenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> Personen/ instellingen al wel niet uit de gemeente Gouda en geïnteresseerd in de details 	<p>Indien een derde laag gerealiseerde wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> afdelingshooft personeelslid <p>Optioneel: PenO als betrokkene bij de gemaakte afspraken.</p>

Dan het model zelf. Hierbij geldt dat deze uit twee delen bestaat: 1) het model in visuele vorm en 2) de er achter liggende data. Bij de totstandkoming van het model is in de visuele vorm gekozen door ons te richten op de kanalen waarover het contact verloopt. Er is dan sprake van een splitsing van voorlopig zes kanalen. Deze zes kanalen zijn gebaseerd op manieren waarop de burger in contact kan treden met de gemeente, wat ook in het verlengde ligt van de lijn die is ingezet om de één-loket gedachte te promoten onder de Goudse inwoners. Daarnaast past het ook in de reorganisatieplannen om het aantal afdelingen te verminderen en ons meer te richten op kanalen. Het tweede onderdeel (de inhoud of achterliggende data) kan alleen goed verlopen indien er aan voorwaarden voldaan wordt. Hieronder zullen we deze noemen per onderdeel van het model:

Voorwaarden voor KPI's:

1. geef duidelijkheid over wat gemeten moet worden;
2. zorg dat duidelijk is waarom dit gemeten wordt;
3. werk met valide gegevens;
4. zorg er voor dat het niet te veel tijd kost om de gegevens te verkrijgen;
5. maak harde afspraken over 'hoe om te gaan met de gegevens'.

Voorwaarden voor Kwaliteitshandvestdeel:

1. Beloftes aan de burger moeten toetsbaar en aantoonbaar zijn;
2. Zorg voor een begrijpelijk en uniform document;
3. Geef duidelijkheid over de actualiteit van het document.

Om het model te laten slagen zal aan deze voorwaarden moeten worden voldaan. Het model is en blijft immers maar een model, het zijn degene die er mee werken die de magie verrichten. Maar als het model niet goed gevuld wordt of niet goed bijgehouden wordt is het nergens. Het draagvlak wat er nu is zal ook in de komende jaren moeten blijven bestaan wil de gemeente ook daadwerkelijk resultaten boeken. Dit geldt voor zowel het KPI-onderdeel als het onderdeel Kwaliteitshandvest. Door hier op een juiste wijze gebruik van te maken kunnen er mooie resultaten bereikt worden. Deze resultaten kunnen, door het unieke karakter van een koppeling tussen de modellen, de gemeente Gouda landelijk naar een hoger niveau tillen en een unieke voorlopersrol geven op het vlak van gemeentelijke kwaliteitsverbetering.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies en de rest van de rapportage willen wij een aantal bondige aanbevelingen doen en een tijdsplanning presenteren. De genoemde deadlines die genoemd worden onder de aanbevelingen worden aan het eind van dit hoofdstuk gezamenlijk in een overzicht schematisch weergegeven. De volgende aanbevelingen willen wij adviseren uit te voeren:

1. **Gebruik het huidig aanwezige draagvlak en de gemeentelijke ambitie om tot verbetering te komen;**

De betrokken partijen zijn momenteel enthousiast, maak hier gebruik van door ze goed te blijven informeren en betrekken in het ontwikkel- en vernieuwingsproces. Een eerste benodigde actie hierbij is een vaststelling door de directie en als vervolg hierop vaststelling door het college van burgemeester en wethouders.

Tijdsplanning: gehele periode en vaststelling zo spoedig mogelijk.

2. **Zorg voor een helder beeld van wat men wil meten en waarom ze het willen meten;**

Voor het KPI-model zijn gegevens nodig, deze gegevens moeten door de verschillende afdelingen worden voortgebracht. Hoewel de afdelingshoofden hun voorkeur al aangegeven hebben moet dit nog wel eventueel bij- maar in ieder geval vastgesteld worden.

Tijdsplanning: afronding voor 30-04-2008

3. **Doe de oude normen weg en zet hier normen voor in de plaats die haalbaar zijn, normen die niet haalbaar zijn horen niet in het handvest thuis;**

Zoals we vastgesteld hebben zijn er momenteel een aantal normen die niet realistisch zijn en niet haalbaar zijn. Deze normen moeten dan ook spoedig vervangen worden door normen die wél realistisch en haalbaar zijn (zie actiepunt 4).

Tijdsplanning: inventarisatie voor 30-04-2008 met een uitloop voor aanlevering van gemeentebrede normen tot 15-5-2008 (zie actiepunt 5) en een vaststelling voor 31-5-2008 en implementatie voor 30-6-2008.

4. **Voor elke nieuwe norm in het handvest moet aangetoond kunnen worden dat het een realistische norm betreft;**

Om zoveel mogelijk 'nuttige' normen te definiëren valt deze actie samen met actiepunt 2: heldere en gemotiveerde meetpunten. Een norm is realistisch en haalbaar wanneer dit aangetoond kan worden met behaalde resultaten. Uitzonderingen hierop zullen voldoende gemotiveerd en onderbouwd moeten worden. Het management team heeft de eindregie in handen wat betreft het goed en afkeuren van normen.

Tijdsplanning: gehele periode

5. **Zorg dat het kwaliteitshandvest een document wordt van de gemeente en niet van de dienst Publiekszaken;**

Hoewel het initiatief nu ligt bij de dienst Publiekszaken betekend dit niet dat het alléén voor deze dienst moet gaan gelden. Juist omdat de burger het document als een document ziet van 'de gemeente' en niet van dienst Publiekszaken moet deze verwachting ook in de realisatie nagestreefd worden. Concrete acties die hierbij nodig zijn: 1) het nieuwe concept bespreken/bediscussieerden met de andere diensten binnen de gemeenten 2) gezamenlijk kijken naar en vervolgens vaststellen van overkoepelende normen (bijvoorbeeld een norm voor postafhandeling).

Tijdsplanning punt 1: voor 30-04-2008

Tijdsplanning punt 2: 15-05-2008



6. **Geef erkenning aan de verschillende doelgroepen die je wenst te bereiken met de beide documenten;**

Zoals in de conclusie aangegeven is het van belang dat iedere doelgroep in zijn of haar specifieke wensen voorzien wordt. Dit kan, zoals in het model getoond, door afgewogen informatie juist wel en andere juist niet te geven en zo een overdosis aan informatie te voorkomen. Maar alleen het maken van deze nieuwe documenten en deze vervolgens op Gouda.nl en Tera zetten is niet voldoende. De personen van wie actie en controle verwacht wordt, moet daarover wel geïnformeerd en (waar nodig) geïnstrueerd worden. Gezien de aanwezige kennis van KPI's en het Kwaliteitshandvest zullen deze acties moeten worden opgepakt en begeleidt door de afdeling Bouwen (Kwaliteit en Beheer) van de dienst Publiekszaken. De uitvoering zal niet in zijn geheel bij de afdeling Bouwen liggen en daarom is er ook medewerking nodig van alle betrokken afdelingen. Dit zijn bijvoorbeeld Communicatie (zie ook actiepunt 7) en ook Grafische Vormgeving (zie ook actiepunt 8). Door het maken van heldere (schriftelijk vastgelegde) afspraken met de betrokken afdelingen moet voorkomen worden dat vertraging opgelopen wordt.

Tijdsplanning: gehele periode

7. **Betrek de afdeling communicatie bij het op een juiste manier bereiken van de verschillende doelgroepen;**

In punt 6 is al gewezen op het erkennen van wensen en behoeften van betrokken partijen. Hierbij heeft het de aanbeveling om de afdeling 'Communicatie' te betrekken bij het uitvoeren van dit punt. Het gaat hierbij om de inhoudelijke verwoording van normen (duidelijke formulering en geen ambtelijke taal), maar het gaat ook om het intern en extern informeren over het nieuwe Kwaliteitshandvest. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan onder andere publicatie van een promotie artikel op Tera en in de GG1-pagina. Het concretiseren hiervan zal plaats moeten vinden door afdeling Communicatie onder begeleiding van afdeling Bouwen (Kwaliteit en Beheer).

Tijdsplanning: gehele periode

8. **Werk met de afdeling communicatie (en grafische vormgeving) samen om tot een finaal grafische vorm van het document te komen;**

Eerder werd bij punt 6 al gewezen op het betrekken van de afdeling grafische vormgeving bij het komen tot een goed document. Het is belangrijk dat het document een interessante vorm krijgt die er 'appealing' uit ziet. De expertise van deze afdeling kan dan ook goed gebruikt worden om met een fris document te komen wat binnen de grenzen van onze huisstijl aanvaardbaar geacht wordt. Omdat het misschien niet mogelijk is al deze eisen te combineren adviseren wij om de volgende belangvolgorde te hanteren: 1) zorg voor een overzichtelijk document 2) zorg voor een aantrekkelijk document 3) zorg er voor dat de documenten geassocieerd worden met de gemeente Gouda 4) zorg dat het binnen de huisstijl valt.

Tijdsplanning: oplevering nieuwe documenten voor 31-05-2008

9. **Zorg voor een akkoord met de betrokken partijen voor wat betreft de intentie tot een verbeterde samenwerking op het vlak van kwaliteitsverbetering, vervolgens kan gekeken worden naar een exacte invulling van de details;**

We moeten realistisch vaststellen dat verregaande samenwerking op het vlak van kwaliteitsverbetering, zoals voorgesteld in deze rapportage momenteel nog niet gemeentebreed plaatsvindt. Dit adviespunt richt is dan ook bedoeld om aan te geven dat het belangrijker is de betrokken partijen bij elkaar te krijgen en te houden. Het is daarom juist belangrijker om bij elkaar te komen en van elkaar te leren dan te polariseren door met elkaar te discussiëren over details. Een intentieverklaring kan een hulpmiddel zijn om elkaar betrokken te houden bij het ontwikkelen van kwaliteitsinnovatieve ambities.

Tijdsplanning: gehele periode

10. **Zorg er voor dat de cultuur van het meten en sturen op resultaten nageleefd wordt.**

Een cultuur van meten en sturen op resultaat is iets wat niet over een nacht ijs gaat. Ook kan dit niet bereikt worden door het simpelweg op te leggen. Daarom is het van belang dat bij het initiatief van de leidinggevende de nadruk in de beoogde toepassing ligt op het vlak van leren en verbeteraspecten en niet zo zeer op negatief geassocieerde 'afstraffingsmiddelen'. Het omvormen van de cultuur is complex en niet iets wat makkelijk is. Daarnaast verschilt het in noodzaak en intensiteit per afdeling en dienst. Het is daarom aan de betrokken leidinggevende om actiepunten hieromtrent in te schatten. De afdeling Bouwen (Kwaliteit en Beheer) vervult hierbij desgewenst een adviserende rol.

Tijdsplanning: gehele periode

Tot slot volgt hier een visuele weergave van de hierboven genoemde tijdsplanningen voor de afronding van de aanbevelingen. De praktijk kent meer (vaak onvoorziene) actiepunten, maar in Figuur 1 is een beknopt overzicht met bijbehorende globale tijdslijn weergegeven.

Figuur 18) Globale tijdsplanning

