

## ■ Managementsamenvatting

De Nederlandse overheid wordt in toenemende mate resultaatgericht. Onder de druk van kritische afnemers en andere overheden die niet alleen maar toetsen op legitimiteit, maar ook op doelmatigheid, wordt het bedrijfsmatig gehalte van overheden steeds groter. Het is dan ook niet vreemd dat overheden steeds meer gebruik gaan maken van managementmethoden die in het bedrijfsleven al eerder gehanteerd werden. Kwaliteitsmanagement is zo'n management- en besturingsfilosofie die in dit verband in steeds meer overheden aanslaat. Vele initiatieven zijn er al genomen om de principes van kwaliteitsmanagement in de gemeentelijke overheden toe te passen. Denk daarbij aan de initiatieven op het gebied van Loket 2000, gemeentelijke diensten die zich laten certificeren voor ISO 9000, de kwaliteitsprijs 'chapeau' of de vertaling van de Nederlandse kwaliteitsprijs voor gemeenten.

Ondanks deze initiatieven zijn nog weinig gemeentelijke overheden zover dat zij de principes van kwaliteitsmanagement al geheel hebben ingevoerd. Wel is op verschillende plaatsen in gemeentelijke overheden de noodzaak voor de invoering van deze besturingsfilosofie aanwezig. De gemeentelijke bodemfunctie is er een van. De uitdaging die 'actief bodembeleid' met zich meebrengt geeft alle aanleiding om vanuit het te behalen resultaat te gaan sturen volgens de principes van kwaliteitsmanagement. Om deze reden heeft de VNG het initiatief genomen om deze publicatie over kwaliteitsmanagement in de bodemfunctie te laten opstellen.

Dit betekent echter geenszins dat deze publicatie alleen interessant is voor degenen die zich met bodemkwaliteit bezighouden. In dit boek laten de schrijvers de lezer kennismaken met de essentie van kwaliteitsmanagement en geven aan op welke wijze dit succesvol kan worden ingevoerd. Weliswaar is de publicatie doorspekt met vertalingen van de principes naar de gemeentelijke bodemfunctie, echter de lessen zijn voor andere onderdelen van de gemeentelijke overheid niet anders. Elke gemeentelijke bestuurder en manager kan de lessen en voorbeelden in dit boek gebruiken voor de structurering van zijn eigen beleidsgebied.

■ 10

Vanuit de gemeentelijke bodemfunctie alleen is actief bodembeheer niet vorm te geven. Alleen door met verschillende disciplines van stadsontwikkeling en stadsbeheer samen te sturen op de te behalen resultaten kan actief bodembeheer een succes worden. Het is daarom de bedoeling dat de kwaliteitslessen uit dit boek een breder verspreidingsgebied krijgen dan bodem alleen.

ISO 9000, Model Nederlandse Kwaliteit; termen die vaak geassocieerd worden met kwaliteitsmanagement en soms al geheel ingeburgerd lijken in de gemeentelijke overheid. In deze publicatie wordt uitgelegd dat kwaliteit meer is dan alleen modellen. Het gaat om een besturingsfilosofie; de modellen kunnen daarbij helpen, maar het kan ook zonder.

Er worden drie leidende principes van kwaliteitsmanagement in dit boek behandeld:

- focus op de 'klant';
- beheersen van processen;
- continu verbeteren.

### Focus op de klant

Kwaliteit is een relatief begrip. In dit boek wordt het gedefinieerd als 'het voldoen aan verwachtingen van klanten'. In eerste instantie is deze definitie voor gemeentelijke overheden lastig te bevatten. Wie zijn de klanten dan? Als wij impopulaire maatregelen moeten nemen, hoe kunnen wij dan aan verwachtingen voldoen?

Aan de hand van praktijkvoorbeelden wordt ingegaan op dit eerste basisprincipe en wordt getoond dat de overheid wellicht 'anders' is, maar dat het principe voor een goede overheidsprestatie onmisbaar is.

### Procesbeheersing

De afdelingsstructuur van veel gemeentelijke overheden bergt het gevaar van suboptimalisatie in zich. Elk afdelingshoofd richt zich op het goed laten lopen van zijn of haar afdeling. Vanuit het 'klantperspectief' gaat het proces vaak over meer dan één afdeling. Sturen op resultaat betekent dan ook dat er in processen gedacht moet worden. Kwaliteitsmanagement richt zich op processen en is dus veelal afdelingsoverschrijdend.

De gangbare procesbeheersing in de gemeentelijke overheid richt zich meer op de legitimiteit dan op de doelmatigheid van het handelen. Als de klantverwachting helder is, kunnen de processen zodanig beheerst worden dat hieraan tegemoetgekomen wordt.

11 ■

### Continu verbeteren

Wie stuurt op het voldoen aan duidelijke doelstellingen (klantverwachtingen) en steeds de processen bijstuurt om dit te bereiken, kan dit alleen doen door systematisch gegevens te verzamelen over het procesverloop en over de mate waarin de doelstellingen bereikt worden. Vanuit deze gegevensverzameling is het mogelijk (en nodig) om te verbeteren op twee fronten. Ten eerste op de output van de processen: door te sturen kan een steeds betere prestatie gerealiseerd worden. Ten tweede op de inrichting van de processen: de gegevensverzameling levert in continuïteit mogelijkheden op om processen effectiever en efficiënter te laten verlopen. In dit boek worden diverse mogelijkheden geschetst om de stap naar de lerende organisatie te maken.

### Invoeren van kwaliteitszorg op maat

De drie basisprincipes van kwaliteit zijn eigenlijk vrij eenvoudig. De moeilijkheid zit hem bij de meeste overheden in de systematische invoering ervan. Het duidelijk maken van de wenselijkheid van kwaliteitsmanagement in de overheid is daarbij nog gemakkelijk. Wie is er nu tegen kwaliteit en klantgerichtheid? In de praktijk blijkt dit initiële begrip eerder een barrière om kwaliteitsmanagement in te voeren dan dat het helpt. Wie is er niet elke dag bezig om kwaliteit te leveren in zijn eigen werk? Een consequente invoering van de drie basisprincipes betekent echter een fundamentele verschuiving in de cultuur van de bedrijfsvoering. Deze verandering kan alleen succesvol zijn als zij zorgvuldig wordt gemanaged, met een grote trekkracht van degenen die het moeten doen: de managers. In het laatste hoofdstuk van het boek wordt een beproefde aanpak van de verandering naar systematisch kwaliteitsmanagement behandeld.

■ 12

## ■ Inleiding

De afgelopen jaren is het bodemsaneringsbeleid vernieuwd in de vorm van een open beleidsproces onder de naam BEVER (BEleidsVERNieuwing bodemsanering). BEVER is geïnitieerd door de Rijksoverheid, het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Doel is om de bestaande ontwikkelingen in de richting van een 'Streefbeeld bodemsanering' te stimuleren.<sup>1</sup> Het kabinet ondersteunde de koerswijziging in haar kabinetsstandpunt van 19 juni 1997.

De provincies en gemeenten krijgen in het Streefbeeld bodemsanering meer taken toegewezen, meer vrijheid en dus ook meer verantwoordelijkheid om invulling te geven aan hun bodembeleid. Deze vorm van invulling van beleid wordt 'actief bodembeheer' genoemd. Daarbij krijgen de gemeenten als taak:

- het bodembelang vroegtijdig te integreren in planontwikkelingen en investeringsbeslissingen;
- een functiegerichte benadering toe te passen met als doel per tijdseenheid meer verontreinigde bodems geschikt te maken voor overbodig gebruik.

De noodzaak om de bodemproblematiek integraal te benaderen, werd al aangegeven in 1993 door de Werkgroep bodemsanering onder leiding van dr. R. Welschen. Bodem is vanaf dat moment in samenhang met ruimtelijke en economische aspecten bezien. Kort daarna in 1994 startte de VNG een proefproject actief bodembeheer. In dit project is een concept uitgewerkt voor de totstandkoming en het (integrale) gebruik van bodemkwaliteitskaarten. In afstemming met BEVER volgde in 1995 het project 'actief bodembeheer in provinciaal perspectief', waarin IPO, VROM, VNG en het PGBO (Projectbureau Geïntegreerd Bodemonderzoek) hun lopende initiatieven op elkaar hebben afgestemd. Het resultaat van dit project is het 1<sup>e</sup> werkboek actief bodembeheer dat in december 1996 is verschenen. Dit werkboek geeft een denkkader en hulpmiddelen, geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk. Begin 1998 is het tweede werkboek verschenen.

Voor de nabije toekomst staan de gemeenten voor de invoering van

13 ■

het Bouwstoffenbesluit. Daardoor krijgen ze meer taken en verantwoordelijkheden op het gebied van bodembeheer. Het invullen van deze taken brengt grote veranderingen in het gemeentelijke denken en doen met zich mee. Niet alleen van de bodemafdeling en de bodemmedewerkers, maar van de totale gemeentelijke organisatie.

In de uitvoering zijn er op dit moment al zaken die dringend aandacht vragen van het management van gemeentelijke milieu- of bodemafdelingen. Zo blijken bodemsaneringsprojecten in financiële zin vaak moeilijk beheersbaar te zijn. Ook de afhandeling van bodemsaneringen, zoals het afvoeren en registreren van grondstromen, is in veel gevallen niet waterdicht te krijgen. Als gevolg hiervan levert de huidige manier van werken een niet gering risico op voor de toekomst. Managers en bestuurders zijn hierop al attent gemaakt door een aantal milieu-incidenten die landelijke aandacht hebben gekregen. Er is derhalve alle reden voor gemeentelijke bestuurders en managers om een hoge prioriteit te geven aan het veranderingsproces in dat deel van de organisatie dat betrokken is bij bodembeheer, ook wel de gemeentelijke bodemfunctie genoemd.

De noodzaak om de kwaliteit van beleid en uitvoering te verbeteren, is onderkend in BEVER en opgepakt in een van de BEVER-projecten (BEVER-4). De VNG heeft de samenhang tussen actief bodembeheer en kwaliteitszorg nadrukkelijk onderkend. Besloten is om gemeenten te ondersteunen bij het maken van deze ingewikkelde slag. De gemeentelijke bodemfunctie is daarom gekozen als proef om te onderzoeken in hoeverre de principes van kwaliteitszorg kunnen bijdragen aan het doorvoeren van veranderingen en het beheersen en verbeteren van processen. Er is gekozen voor de bodemfunctie, mede omdat hierbij een groot aantal gemeentelijke diensten en afdelingen is betrokken en omdat een integrale aanpak uitgangspunt is. Tevens is gebruikgemaakt van de kwaliteitszorgaudits die in het kader van BEVER-4 bij negentien overheidsorganisaties zijn uitgevoerd. Deze audits hadden als doel inzicht te verschaffen in de stand van zaken op het gebied van enerzijds bodembeleid en de uitvoering hiervan en anderzijds kwaliteitsbeleid en de invoering van kwaliteitsmanagement.

Deze publicatie geeft aan welke bijdrage kwaliteitszorg kan leveren aan de huidige en toekomstige taken van de gemeentelijke bodemfunctie. De ervaringen met bodem kunnen dienen als voorbeeld voor het ontwikkelen van kwaliteitszorg bij andere functies binnen het



gemeentelijk werkteerrein. De publicatie is vooral bedoeld voor de leden van het bestuurlijk en ambtelijk management, om hen te doorringen van het belang van kwaliteitszorg in het kader van de bodemproblematiek en hen te informeren over de wijze waarop zij kwaliteitszorg binnen hun eigen organisatie kunnen aanpakken. Daarnaast is ze bedoeld voor medewerkers van bodemafdelingen en de daarmee samenwerkende afdelingen en diensten, om hen te stimuleren tot een betere kwaliteitsbeheersing te komen.

In de publicatie wordt de term 'kwaliteitszorg' op de volgende wijze ingevuld:

- het beschrijven van de drie basisprincipes van kwaliteitsmanagement: het focussen op de klant, het beheersen van processen en het streven naar continue verbetering in het perspectief van lokale verschillen in problematiek en ambitie;
- de concrete uitwerking van de basisprincipes in de vorm van methoden en voorbeelden, zoals de inventarisatie van klantverwachtingen, het opsporen van kritieke processtappen en het objectief evalueren van beleid;
- het op maat uitwerken van een invoeringsplan in zes stappen. Met 'op maat' wordt bedoeld op de verschillen tussen gemeenten op het terrein van de gemeentelijke organisatie, bodemproblematiek en de ambities in het bodem- en milieubeleid. In het invoeringsplan, maar ook in de andere onderdelen van deze publicatie, wordt rekening gehouden met dergelijke verschillen.

Ten slotte het volgende. In de tekst van de publicatie worden de termen 'gemeentelijke bodemfunctie' en 'gemeentelijke bodemafdeling' door elkaar gebruikt. Inhoudelijk gezien is het weinig zinvol te spreken van de gemeentelijke bodemafdeling. Immers, slechts een gering aantal grote gemeenten beschikt over een afzonderlijke bodemafdeling. In een aantal middelgrote gemeenten is er wellicht sprake van een sectie van twee/drie bodemmedewerkers binnen de milieuafdeling. In het merendeel van de gemeenten voert een van de milieumedewerkers ook een aantal bodemtaken uit. Om dan te spreken van een afdeling Bodem is weinig realistisch, reden waarom het begrip 'gemeentelijke bodemfunctie' is geïntroduceerd. Om stilistische redenen wordt in de tekst echter ook over de 'gemeentelijke bodemafdeling' gesproken.

Noot

- 1 VROM, IPO en VNG; 'Plan van aanpak BEVER'; 'Tussenstap in de verdere vermaatschappelijking van het bodemsaneringsbeleid'; februari 1996.