

Van Dooren, W. & Van de Walle, S (2004). "Zelf-evaluatie vs zelf-promotie? Een onderzoek naar de motieven voor het gebruik van het Common Assessment Framework (CAF) bij Belgische overheidsdiensten". In: *Bestuurskunde*, 13 (2) 87-98

ZELFEVALUATIE OF ZELFPROMOTIE?

Een onderzoek naar de motieven voor het gebruik van een kwaliteitsmodel: het Common Assessment Framework

Wouter Van Dooren en Steven Van de Walle

Introductie

Organisaties in de publieke sector in Europa gebruiken meer en meer kwaliteitsmodellen zoals het EFQM model, het ISO model, Balanced Scorecards, Six Sigma, enzovoort. Recentelijk werd het Common Assessment Framework (CAF) aan het rijtje toegevoegd. Op Europees vlak wordt het CAF gepromoot als instrument voor zelfevaluatie. Het Europese karakter van het instrument houdt een sterke potentie tot internationaal vergelijkende analyse in zich. Het CAF wordt daarenboven opgevat als een instapmodel voor kwaliteitsanalyse dat de kloof met meer gesofisticeerde managementmodellen (in het bijzonder het EFQM model) kan helpen overbruggen. Ook in België wordt het CAF gepromoot. In 2001 werd een eerste conferentie over de kwaliteit van de overheidsdiensten georganiseerd waar geselecteerde organisaties hun CAF-evaluatie en goede praktijken konden voorstellen.

De vraag stelt zich waarom een organisatie in de publieke sector er eigenlijk voor zou opteren om een kwaliteitsmodel te introduceren? Sceptici stellen dat het gebruik van een kwaliteitsmodel tot niet meer dan window-dressing dient, zeker wanneer de evaluaties extern gevalideerd worden zoals dit het geval is met kwaliteitsprijzen. De winnaars kunnen deze externe erkenning aanwenden om hun bestaansreden te rechtvaardigen en zich te beschermen tegen onheil zoals besparingen of privatisering. In dit geval is de motivatie om een kwaliteitsmodel toe te passen extern. De voorstanders van kwaliteitsmodellen daarentegen benadrukken de weldaden van de kwaliteitsmodellen voor de organisatie. De leereffecten van

het kwaliteitsmodel zullen leiden tot tastbare verbeteringen in de kwaliteit van de dienstverlening. De motivering is hier intern. Het lijkt aannemelijk dat de interne motivatie tot superieure resultaten leidt in termen van kwaliteit van de dienstverlening. De risico's van een louter interne motivatie zijn niet gering. Halachmi (1996) vond dat winnaars van kwaliteitswedstrijden snel zelfgenoegzaam werden terwijl de verliezers gefrustreerd achterbleven. Een interne motivatie lijkt een belangrijke voorwaarde voor een aangehouden kwaliteitsoriëntatie. Daarom is de studie van de motieven om een kwaliteitsmodel in te voeren belangrijk. Dit artikel beschrijft de motieven van publieke organisaties om een kwaliteitsmodel in te voeren, gebaseerd op een empirische studie van het CAF in de Belgische publieke sector.

CAF in de Belgische publieke sector.

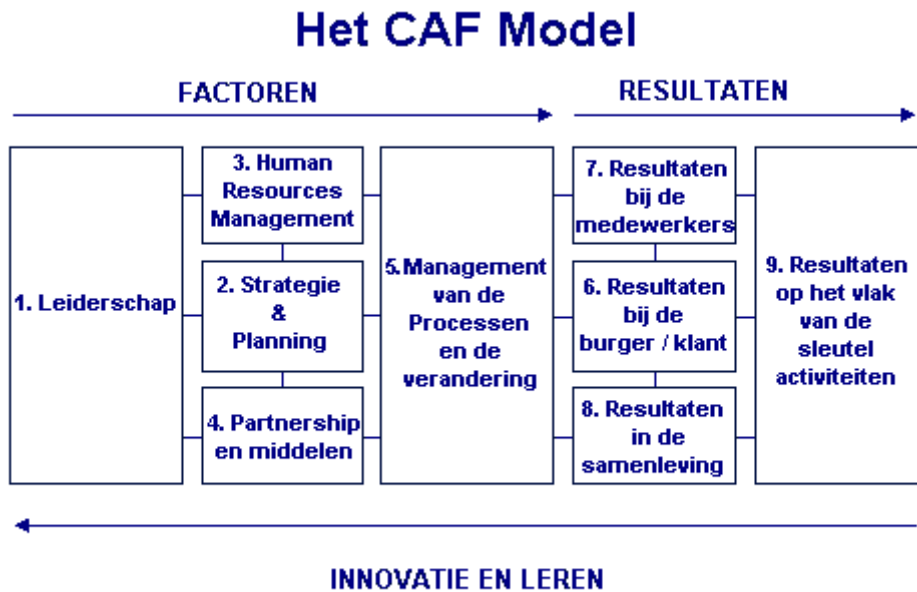
Het model

Het CAF werd ontwikkeld als een instrument om de overheidsorganisaties in Europa vertrouwd te maken met de principes van kwaliteitsmanagement. Het *European Institute for Public Administration* geeft vier doelstellingen aan (EIPA, 2003):

- (1) "To capture the unique features of public sector organisations.
- (2) To serve as a tool for public administrators who want to improve the performance of their organisation.
- (3) To act as a 'bridge' across the various models in use in quality management.
- (4) To facilitate benchmarking between public sector organisations."

Het ontwerp en de inhoud van het CAF model zijn goed te vergelijken met de versie van het European Excellence Model van 1999 ontworpen door de European Foundation for Quality Management (EFQM). Enkele elementen werden toegevoegd op basis van de criteria van de Speyer Quality Award die toegekend wordt in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. (Venna and Kelly, 2002: 7) en dit om het EFQM model meer aan te passen aan de publieke sector. Het CAF model heeft dezelfde negen boxen als het EFQM model met vijf 'enablers' en vier resultaatsgebieden.

Figuur 1: de negen boxen van het CAF



Bron: <http://www.eipa.nl/home/eipa.htm>

Het belangrijkste verschil tussen het EFQM model en het CAF is de scoringswijze. Het EFQM maakt gebruik van complexe *RADAR charts* met ‘*method criteria*’ en ‘*results criteria*’. De organisaties evalueren hun prestaties op het vlak van de ‘*method criteria*’ in termen van benadering, implementatie, evaluatie en aanpassing. Voor de ‘*results criteria*’ zijn de termen trends, targets, vergelijkingen en scope. Het CAF model vraagt slechts één score (van één tot vijf) per subcriterium. In vergelijking met het EFQM claimt het CAF een *light* versie te zijn, die ook voor kleine organisaties zonder een grote kwaliteitsdienst en zonder veel ervaring bruikbaar is.

De rol van het CAF in de kwaliteitsconferentie van de Belgische publieke sector

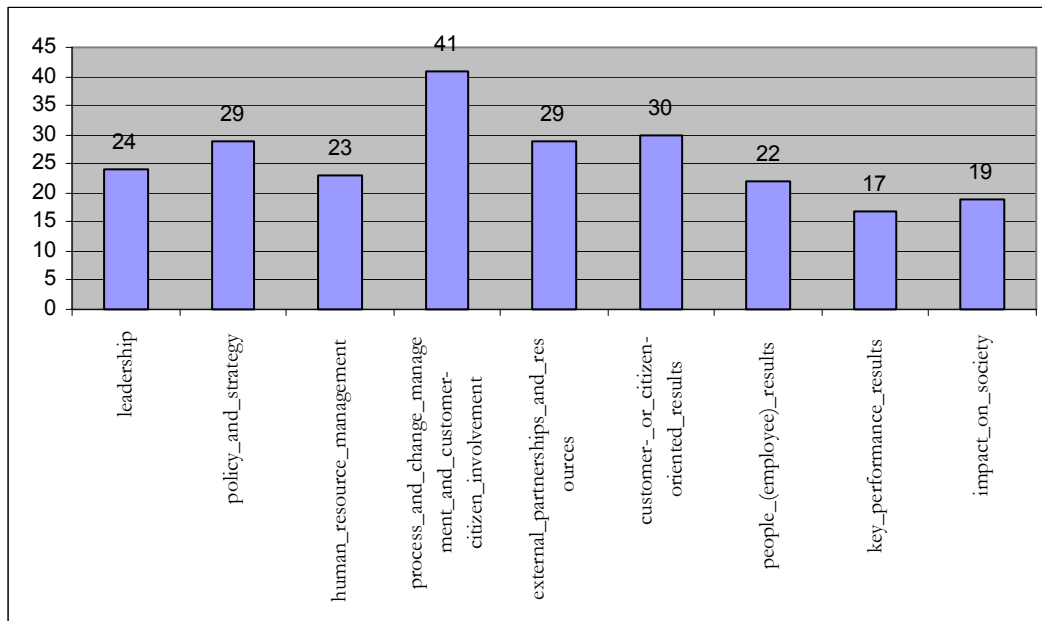
De vijftien lidstaten van de EU presenteerden in mei 2000 voor het eerst hun beste praktijken op de ‘First Quality Conference for Public Administration’ in Lissabon. Als opvolging van deze conferentie organiseerden de ministers van ambtenarenzaken in België een kwaliteitsconferentie in oktober 2001. De conferentie met als ondertitel, ‘de uitwisseling van goede praktijken’, had drie doelstellingen (Staes 2000):

- Het promoten van een permanent leerproces door goede praktijken van organisaties van alle bestuurslagen te delen;
- Erkenning geven aan de organisaties en hun medewerkers voor hun goede praktijken.
- Het ondersteunen van kwaliteitsmanagement door het promoten van instrumenten van zelfevaluatie.

De conferentie was dus ondermeer een katalysator voor het verspreiden van het CAF model in de Belgische publieke sector. Een zelfevaluatie met het CAF was een voorwaarde om een goede praktijk te kunnen presenteren (Bouckaert & Thijs, 2002). Drieënzestig zelfevaluatierapporten werden ingediend. Een jury selecteerde twintig goede praktijken die gepresenteerd zouden worden op de conferentie. Het oordeel van de jury was gebaseerd op de zelfevaluaties en een beoordeling door een externe assessor. Meer dan 800 ambtenaren namen deel aan de conferentie.

De 63 organisaties die een zelfevaluatie indienden moesten tevens aanduiden op welke vlakken zij een goede praktijk dachten te zijn. In de praktijk betekende dit dat ze moesten aanduiden naar welke van de negen boxen in het model hun goede praktijk verwees. Daarbij dienden de organisaties in hun zelfevaluatierapport te bewijzen waarom hun praktijk *goed* genoemd kon worden. Figuur 2 geeft aan hoe vaak de verschillende boxen van het model door de organisaties werden vermeld als zijnde een goede praktijk in de organisatie.

Figuur 2: ‘Goede praktijken’ zoals de organisaties dit vermeldten in het zelfevaluatie rapport



Goede praktijken werden het vaakst vermeld betreffende *‘process and change management and customer-citizen involvement’* (41). De minst genoemde criteria zijn *‘impact on society’* (19), *‘key performance results’* (17) en in mindere mate *‘people (employee) results’* (22). De minst vermelde criteria bevinden zich in de resultaatvelden van het model. Deze bevinding kan wijzen op een gebrek aan resultaatfocus in de Belgische publieke sector. Het kan ook zijn dat de beperkte resultaatfocus het gevolg is van de vaak beperkte meetbaarheid van resultaten.

Onderzoeksopzet

Het conceptuele kader: interne en externe motieven

De vraag naar kwaliteitsmodellen zoals het CAF kan ontstaan binnen of buiten de organisatie. Een interne motivatie houdt in dat de beloningen voor de verbetering intern zijn of dat het verbeteringsproces op zichzelf stimulerend werkt (dit laatste is wat psychologen een intrinsieke motivatie noemen). Bij een externe motivatie komen de beloning voor verbetering van actoren buiten de organisatie. In wat volgt bespreken we een aantal factoren die interne of externe motivatie bepalen.

Interne factoren

Organisaties kunnen sterk gericht zijn op kwaliteit van de dienstverlening en daarbij de nood voor een routinematige kwaliteitsbeoordeling erkennen. In dit geval is de toepassing van een kwaliteitsmodel geïntegreerd in de werking van de organisatie. De literatuur over *total quality management* benadrukt het belang van de betrokkenheid van de gehele organisatie bij kwaliteitsinitiatieven en continue verbetering. Kwaliteitsinitiatieven moeten niet alleen resulteren in een efficiënt management en tevreden klanten, maar ook in jobtevredenheid. Deze visie vinden we terug in Denhardt's concept van 'pursuit of significance' (Denhardt 1993). Betrokkenheid bij de waarden van de organisatie wordt gezien als een drijfveer voor veranderingen. Kortom, de betrokkenheid bij het publieke belang kan organisaties motiveren om kwaliteitsmodellen toe te passen.

Een tweede interne factor is de discretionaire beslissingsruimte van medewerkers op de werkvloer. Lipsky (1980) toonde aan dat ambtenaren een aanzienlijke vrijheid hebben om regels te interpreteren en toe te passen. Deze toepassingen kunnen vaak afwijken van wat aan de top werd bedoeld. De top van de organisatie wenst vaak de bewegingsruimte van de 'street-level bureaucrat' in te perken. Kwaliteitsmodellen kunnen tot een toegenomen controle in de organisatie leiden. Deze controle wordt weliswaar niet in op een autoritaire manier uitgeoefend. Het komt er meer op aan om de neuzen in dezelfde richting te krijgen voor wat de invulling van kwaliteit betreft. Kwaliteitsinstrumenten kunnen hierbij een dankbaar instrument zijn (Halachmi, 1996).

Anderzijds kan de vraag om een kwaliteitsmodel toe te passen ook van onderuit in de organisatie ontstaan. De hypothese is dan dat de werkvloer kwaliteitsmodellen ziet als een manier om de eigen autonomie te verhogen. Vaak is besluitvorming in de organisaties hiërarchisch gestructureerd terwijl de invoering van kwaliteitsmodellen meestal geassocieerd wordt met teamwerk. Kwaliteitsmodellen dienen dan als een communicatiemiddel dat doorheen de hiërarchische lijnen snijdt.

Een vierde verklarende factor is de ervaring van organisaties met andere kwaliteitsmodellen. Vroegere ervaringen kunnen organisaties aanzetten om ook met een nieuw instrument zoals het CAF te experimenteren. Dit zou wel betekenen dat het CAF zijn doel als opstapmodel mist. Het zijn dan immers eerder organisaties die verder staan die een stapje terug zetten, dan dat leken een stap vooruit zetten.

Externe Factoren

Pollitt en Bouckaert (2000) beschouwen legitimiteitsproblemen en fiscale druk als de belangrijkste factoren die hervormingen aanvuren. Legitimiteit en fiscale druk zijn vervlochten; fiscale druk maakt dat overheden minder investeren in de publieke sector (Elcock 1991). Deze desinvesteringen leiden tot een afname in de effectiviteit van de overheid, hetgeen dan weer leidt tot een afname van vertrouwen en tevredenheid (Van de Walle & Bouckaert, 2003). In dit geval worden kwaliteitsmodellen gebruikt als een instrument om te besparen zonder aan kwaliteit in te boeten. Men ziet beter waar er kan gesneden worden. Nochtans vereist een grondige invoering van kwaliteitsmodellen een aanzienlijke investering -vooral inzake training. Politici die snel een succes op hun conto willen schrijven zijn vaak niet bereid deze investeringen te doen, hetgeen de vaak korte levensduur van kwaliteitsmodellen verklaart.

Kwaliteitsmodellen worden vaak gebruikt voor marketingdoeleinden, om aan te tonen dat de organisatie modern is, los van wat er echt gebeurt. Wanneer andere organisaties de praktijken overnemen, dan kan dit het imago van de organisatie (al dan niet terecht) versterken.

De empirische data

Zoals reeds werd vermeld, moesten alle organisaties die hun goede praktijk wilden voorstellen op de conferentie ook een zelfevaluatie met het CAF doen. Externe assessoren beoordeelden deze zelfevaluaties en de goede praktijk van de organisaties en maakten een rapport. Onze data bestaat uit de dossiers die de organisaties indienden enerzijds en de evaluatierapporten van de externe assessors anderzijds. Aanvullend werd een survey gericht aan de 63 organisaties die een dossier indienden.

De survey bestond uit zo'n 150 items over de ervaringen van de organisaties met kwaliteitsmodellen in het algemeen en het CAF in het bijzonder. Tweeëndertig organisaties antwoordden (50% van de populatie). Omwille van het lage absolute aantal respondenten werd ervoor geopteerd om enkel beschrijvende statistiek toe te passen voor wat de resultaten van de survey betreft.

Het relatief belang van interne en externe stimuli voor het gebruik van kwaliteitsmodellen - surveyresultaten

Onze survey focuste op de volgende zaken:

1. Wat is het belang van interne factoren?

Uitdieping: wat is het belang van ervaring met andere kwaliteitsmodellen?

2. Wat is het belang van externe factoren?

Uitdieping: speelde de kwaliteitsconferentie een rol als externe motivatie voor het gebruik van kwaliteitsmodellen?

3. Wanneer we externe en interne stimuli vergelijken, welke zijn dan de belangrijkste?

Het Belang van Interne Factoren

We vroegen de organisaties die een dossier indienden voor deelname aan de Belgische Kwaliteitsconferentie waarom zij beslisten het CAF te gebruiken. Ze dienden voor een reeks motieven aan te duiden hoe belangrijk deze waren. Een andere reeks vragen peilde naar overwegingen die van belang waren bij het toepassen.

Tabel 1: Interne Motivaties voor het gebruik van het CAF

<i>Interne variabelen Bij ons is gestart met het CAF</i>	<i>Schaal</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Std Dev</i>
... omdat we aan onze medewerkers een inzicht wilden geven in de werking van onze organisatie	1-10	5.94	2.85
... omdat we alle medewerkers wilden sensibiliseren voor kwaliteit	1-10	6.69	2.62
... omdat we éézelfde visie op kwaliteit bij al onze medewerkers wilden stimuleren	1-10	6.50	2.69
... omdat medewerkers aan de basis ons attent maakten op bepaalde aspecten en uitdagingen	1-10	4.25	3.07
... om het moreel en de arbeidsvreugde binnen de organisatie te verhogen	1-5	2.78	1.45
... om het groepsgevoel binnen de organisatie te verstevigen	1-5	3.69	1.18

<i>Interne variabelen Bij ons is gestart met het CAF</i>	<i>Schaal</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Std Dev</i>
... om de efficiëntie van de organisatie te verhogen	1-5	4.31	0.74
... om de klantvriendelijkheid van de organisatie te verbeteren	1-5	4.38	0.83
... om het kwaliteitsbewustzijn binnen de organisatie te verhogen	1-5	4.34	1.04
... om de managementcapaciteit te verhogen	1-5	4.16	0.92

(1 = helemaal niet belangrijk; 10 = heel belangrijk); (1 = helemaal niet belangrijk; 5 = heel belangrijk)

Zoals tabel 1 toont, bepalen interne motivaties de beslissing om het CAF al dan niet te gebruiken. Respondenten duiden vooral het verhogen van efficiëntie, kwaliteitssensibilisering en managementcapaciteit aan als belangrijke factoren. Verder lijkt ook de wens éénzelfde visie op kwaliteit bij de medewerkers te stimuleren een belangrijk motief te zijn. Het verhogen van het moreel en het verstevigen van het groepsgevoel spelen dan weer een minder belangrijke rol.

Het is mogelijk dat een mate van sociale wenselijkheid doorweegt in de antwoorden, daar respondenten minder geneigd kunnen zijn externe motivaties toe te geven. Om de validiteit van de antwoorden te testen, vergeleken we de zelfevaluaties van de organisaties met de rapporten van de externe assessors. We veronderstellen dat de scores van intern gemotiveerde organisaties in lijn zullen liggen met of zelfs lager zullen dan die van de externe assessor. Extern gemotiveerde organisaties zullen daarentegen geneigd zijn zichzelf hogere scores toe te kennen. We vonden dat 20 organisaties hun score te hoog hadden ingeschat. Voor 25 organisaties lag de score in lijn met de opinie van de externe assessor, terwijl 7 organisaties zichzelf hadden onderschat. Deze bevindingen suggereren dat interne motivaties over het algemeen sterker doorwegen.

Een tweede controle is gebaseerd op de vraag wie in de organisatie instond voor de toepassing van het CAF. Als interne verbetering een belangrijk motief is, dan dient het gebruik van het CAF ondersteund te zijn door het topmanagement. De resultaten staan in tabel 2. Respondenten bevestigen dat de hele organisatie betrokken was en dat steun van de top belangrijk was. Natuurlijk is de hoge score voor 'steun van de top' niet verwonderlijk, aangezien de vragenlijst in verschillende gevallen net door die top was ingevuld (n = 9). Echter, zelfs wanneer we deze vragen wegfilteren, is het gemiddelde nog steeds hoog, wat

toont dat in de meeste gevallen veel belang wordt gehecht aan de steun van het topmanagement en het betrekken van de hele organisatie. Dit ondersteunt opnieuw de stelling dat interne motivaties het belangrijkste zijn.

De cijfers tonen ook dat externe consultants maar een beperkte rol speelden bij de toepassing van het CAF. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat er voor het CAF, in tegenstelling tot bv. EFQM, (nog?) geen echte consultancymarkt bestaat. Bovendien wordt het CAF gestimuleerd net omdat het een makkelijk bruikbaar instrument is, waarvoor organisaties geen beroep hoeven te doen op externe expertise.

Tabel 2: Personen die de toepassing van het CAF in de organisatie stimuleren

<i>Bent U het eens met volgende uitspraken?</i>	Schaal	Gemiddelde	Std Dev
De toepassing van het CAF in mijn organisatie stond of viel met de interesse en toewijding van één bepaalde persoon	1-10	5.30	3.16
De toepassing van het CAF was vooral een zaak van het topkader	1-10	5.74	2.86
De toepassing van het CAF was vooral een zaak van de medewerkers aan de basis	1-10	5.03	2.70
De CAF-oefening was vooral een zaak van de kwaliteits- of een andere stafdienst	1-10	3.40	2.58
De toepassing van het CAF was een zaak van externen	1-5	1.27	0.83
De toepassing van het CAF was een zaak van de heel organisatie	1-10	6.70	3.24
Zonder de expliciete steun van en stimulering door het topkader was de zelfevaluatie waarschijnlijk niet mogelijk geweest	1-10	7.90	2.59

De resultaten tonen dat de window-dressing hypothese niet opgaat voor de meeste organisaties. Het feit echter dat de meeste respondenten aanduiden dat de toepassing van het CAF stond of viel met de interesse en toewijding van één bepaalde persoon roept toch vragen op over het eigenaarschap van de zelfevaluatie. De grote vraag is of de 63 organisaties die het CAF hebben toegepast ook na een eventueel vertrek van de betreffende persoon het initiatief zullen voortzetten.

Uitdieping: Het Belang van Ervaring met Andere Kwaliteitsmodellen

Met de survey trachtten we ook na te gaan welke rol ervaring met kwaliteitsmodellen speelt. Zullen organisaties die reeds ervaring hebben met kwaliteitsmodellen ook betere ‘goede praktijken’ hebben? Indien dit het geval is zal ervaring een belangrijke factor zijn in het stimuleren van betere dienstverlening en innovatie. Ervaring met kwaliteitsmodellen kan in dit opzicht worden gezien als een vorm van ‘organisatiekapitaal’.

Om de impact van ervaring met kwaliteitsmodellen op de kwaliteit van de ‘goede praktijken’ te testen, gingen we na of organisaties met ervaring beter scoorden in de rapporten van de externe assessors (tabel 3). De resultaten tonen een significante samenhang tussen het al dan niet hebben van ervaring met kwaliteitsmodellen en de hoogte van de score in het rapport van de externe assessor.

Tabel 3: Het belang van ervaring met kwaliteitsmodellen op externe evaluaties

<i>Externe assessment van de “goede praktijk” Oordeel van de externe assessor</i>	<i>Ervaring met andere kwaliteitsmodellen</i>		
	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Totaal</i>
Komt in aanmerking als ‘goede praktijk’	21	13	34
Onduidelijk – jury dient te beslissen	11	2	13
Komt niet in aanmerking als ‘goede praktijk’	16	0	16
Totaal	48	15	63

Tabel 3 toont dat de ‘goede praktijken’ van organisaties die voor het CAF reeds ervaring hadden met kwaliteitsmodellen beter worden beoordeeld door de externe assessors dan deze van organisaties die nog geen eerdere kwaliteitsmanagementervaring hadden.

Het Belang van Externe Factoren

Tabel 4 toont de antwoorden op de vragen die peilden naar de invloed van externe motivaties voor het toepassen van het CAF. Het ‘verhogen van de bekendheid van de organisatie’ en ‘beter inzicht geven in de werking van de organisatie’ (aan politici en burgers) krijgen een hoge score. Budgettaire redenen, het opsporen van mogelijkheden om te besparen, en het

omgaan met concurrentie op de markt worden aanzienlijk minder aangehaald als redenen om het CAF al dan niet te gaan gebruiken. Legitimiteitsoverwegingen lijken duidelijk belangrijker dan besparingsoverwegingen bij het invoeren van een kwaliteitsmodel. De hoge score voor ‘bij ons is gestart met het CAF omdat het de wens van de leiding was om zich als modern manager aan de buitenwereld te tonen’ is heel opmerkelijk, temeer daar de score niet wijzigt wanneer geen rekening wordt gehouden met de vragenlijsten die door het management zelf werden ingevuld.

Tabel 4: Externe motivatie voor het gebruik van het CAF

<i>Externe variabelen</i> <i>Bij ons is gestart met het CAF</i>	<i>Schaal</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>Std Dev</i>
... omdat budgettaire redenen ons hiertoe dwongen	1-10	2.31	2.31
... om op het spoor te komen van de mogelijkheden om gericht te kunnen besparen	1-10	3.52	2.43
... omdat we werden geconfronteerd met concurrentie op de markt	1-10	2.47	2.31
... omdat we de bekendheid van onze organisatie wilden vergroten	1-10	5.73	3.14
... omdat we aan politici een inzicht wilden geven in de werking van onze organisatie	1-10	4.66	3.00
... omdat we aan burgers/gebruikers een inzicht wilden geven in de werking van onze organisatie	1-10	5.19	3.03
... omdat gelijkaardige organisaties ook bezig waren met het CAF of andere kwaliteitssystemen	1-10	3.53	2.21
... omdat dergelijke initiatieven overal gebeuren	1-10	3	2.57
... omdat het de wens van de leiding was om zich als modern manager aan de buitenwereld te tonen	1-10	5.50	3.23

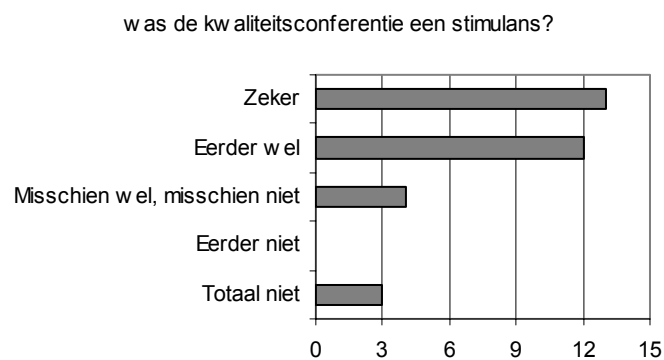
Een vergelijking tussen tabellen 1 en 4 toont dat de externe motieven over het algemeen een lagere score krijgen dan de interne. Toch blijven externe communicatie en de wens de organisatie bekender te maken belangrijke overwegingen in de keuze voor het gebruik van een model als CAF. Dit hoeft niet te verwonderen, daar de data uiteraard werden verzameld bij organisaties die een ‘goede praktijk’ wensten voor te stellen op een nationale kwaliteitsconferentie. We diepen daarom ook het effect van het organiseren van een dergelijke conferentie op de beslissing het CAF al dan niet te gebruiken verder uit.

Uitdieping: De Kwaliteitsconferentie als motivator

Figuren 3 en 4 geven de antwoorden weer op onderstaande vragen:

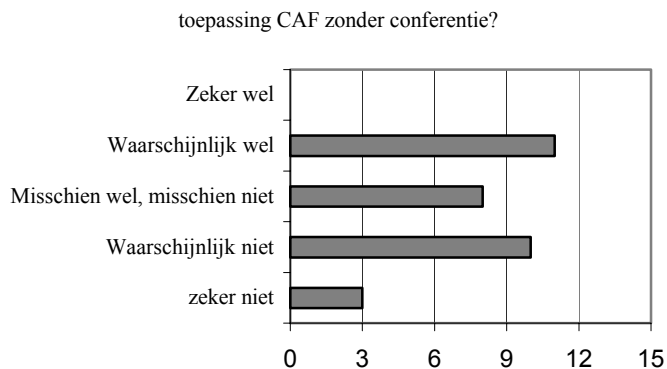
- (1) Was het feit dat er een kwaliteitsconferentie ging plaatsvinden een stimulans voor het toepassen van het CAF binnen uw organisatie?
- (2) Zou U het CAF hebben toegepast indien er geen kwaliteitsconferentie werd georganiseerd?

Figuur 3: Het Belang van een Kwaliteitsconferentie



Figuur 3 toont dat de meeste respondenten de kwaliteitsconferentie zien als een belangrijke stimulans voor het introduceren van het CAF in hun organisatie. 25 van de 32 organisaties vonden de conferentie belangrijk tot zeer belangrijk. De antwoorden op de vraag of men het CAF zou hebben gebruikt zonder de conferentie bevestigen deze resultaten. Dertien organisaties stellen dat ze het CAF zeker of wellicht niet hadden toegepast ware het niet dat er een mogelijkheid was een 'goede praktijk' te presenteren op een kwaliteitsconferentie waar vele collega's aanwezig waren.

Figuur 4: Gebruik van het CAF *zonder* Kwaliteitsconferentie?

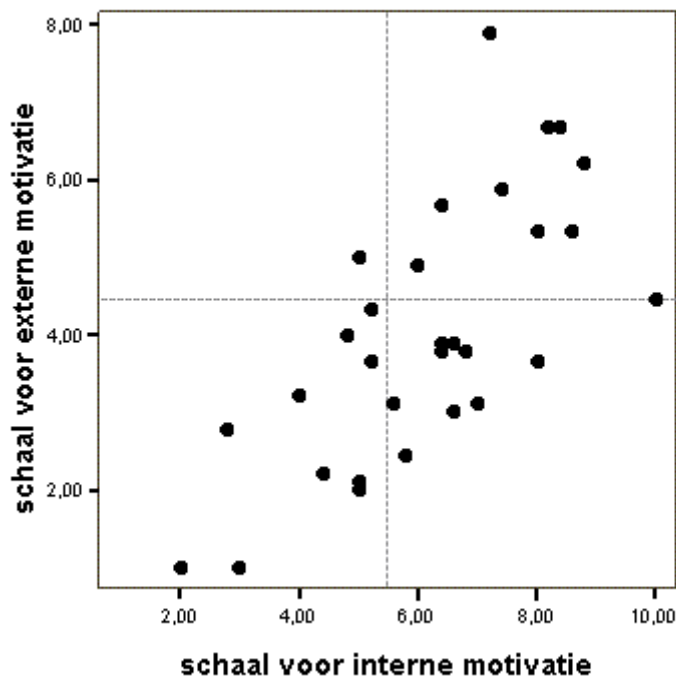


De resultaten suggereren dat het organiseren van een kwaliteitsconferentie een belangrijke factor is wil men het gebruik van het CAF stimuleren.

Interne vs. Externe Motivaties

Welk motivatiepatroon (intern, extern of zowel intern als extern gemotiveerd) is dominant wanneer we de scores van de organisaties vergelijken? We aggregereerden de scores op de items die peilden naar interne en naar externe motivaties elk in een schaal. Een kruising van beide schalen is te zien in figuur 5. Het kwadrant in de linker bovenhoek is bijna leeg, wat suggereert dat een zuiver externe motivatie bijna niet terug te vinden is. We kunnen daarom de stelling als zou het gebruik van het CAF enkel tot window-dressing dienen, verwerpen. Interne motieven komen veel vaker voor. Dit is ietwat verwonderlijk aangezien de dataset toch bestaat uit organisaties die in de eerste plaats een ‘goede praktijk’ hebben ingediend voor deelname aan een kwaliteitsconferentie. Zelfs wanneer we rekening houden met sociale wenselijkheid bij het formuleren van de antwoorden blijft de tendens aanwezig.

Figuur 5: Het Relatieve Belang van Interne en Externe Motivaties



Conclusies

De sceptici van kwaliteitsmodellen hebben ongelijk. Het is niet zo dat kwaliteitsmodellen enkel voor ‘window-dressing’ worden gebruikt. Zelfs daar waar een duidelijke externe motivatie aanwezig is (zoals de mogelijke deelname aan een kwaliteitsconferentie) blijven interne motieven toch een heel belangrijke rol spelen. Organisaties zijn in de eerste plaats op zoek naar kwaliteitsmodellen om hun werking en managementcapaciteit te verbeteren en te versterken. Dit is net de reden waarom de meeste van deze modellen zijn ontwikkeld. Organisaties gebruiken kwaliteitsmodellen om een ééngemaakte visie op kwaliteit binnen de organisatie te stimuleren. Dit is vooral van belang in organisaties waar de basis over een ruime mate van discretie beschikt. We vonden ook dat organisaties met ervaring met kwaliteitsmodellen betere ‘goede praktijken’ voorstelden. Dit toont dat kwaliteitsmodellen wel degelijk kunnen bijdragen tot kwaliteitsverbetering.

De voorstanders van kwaliteitsmodellen hebben dus gelijk – maar niet helemaal. Zelfevaluatie wordt niet enkel aangewend om de werking van de organisatie te verbeteren. Ook externe

motieven spelen een rol. Vooral het moderne imago dat men door het gebruik van een kwaliteitsmodel verkrijgt stimuleert managers tot het introduceren ervan. Bovendien hopen organisaties dat een kwaliteitsmodel hen bijkomende legitimiteit kan verschaffen. Zo kunnen ze de communicatie naar burgers en politici faciliteren en deze een beter inzicht in de organisatie verschaffen. De vraag blijft natuurlijk in welke mate burgers *echt* geïnteresseerd zijn in dergelijke informatie. Het onderzoek toonde ook dat organisaties het gebruik van kwaliteitsmodellen niet zien als een middel om mogelijkheden tot besparing op te sporen. Tenslotte bevestigt het belang dat wordt gehecht aan de kwaliteitsconferentie dat externe motieven wel degelijk een rol spelen.

Zowel interne als externe motivaties spelen een rol wanneer een overheidsorganisatie beslist een kwaliteitsmodel in te voeren. Bij sommige organisaties spelen externe motieven een belangrijker rol, maar we vinden geen organisaties waarbij enkel externe motieven worden aangehaald.

Tenslotte dienen we een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze studie. De gebruikte dataset had betrekking op 32 vragenlijsten afgenomen bij Belgische publieke organisaties en op 63 CAF dossiers. Het is niet duidelijk of deze resultaten dezelfde zouden zijn in andere landen. Een groot aantal onderwerpen werd bovendien niet onderzocht: wat gebeurde er met de resultaten van de zelfevaluatie eens deze was afgelopen? Zijn organisaties geneigd de zelfevaluatie te herhalen zelfs zonder dat er een nieuwe kwaliteitsconferentie wordt georganiseerd? Tenslotte is ook verder gedetailleerd onderzoek nodig naar de dynamiek binnen een organisatie en de omgevingsdruk op een organisatie die ertoe leidt dat een bepaalde beslissing in verband met kwaliteitsmodellen wordt genomen. Dit kan een belangrijke nieuwe stap zijn in het verklaren van het *waarom* van de kwaliteitsbeweging.

Referenties

Bouckaert, G. en N. Thijs. Het Common Assessment Framework: Het Evaluatie-Instrument Geëvalueerd. 2000. Leuven.

Denhardt, R. The Pursuit of Significance. 1993. Ft. Worth.

EIPA (2003), www.eipa.nl, op 14.06.2003.

Elcock, H. Change and Decay: Public Administration in the 1990s. 1991. Burnt Mill.

Halachmi, A. The Pros and Cons of Participating in Quality Award Program. 1996. National Productivity Review , p. 87-100.

Lipsky, M. 'Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.' 1980. New York.

Pollitt, C. en G. Bouckaert. Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2000. Oxford.

Staes, P. Een Europese aanpak van kwaliteit in overheidsdiensten. Jaarboek Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid, 1999. p. 100-114.

Van de Walle, S. en G. Bouckaert. Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. International Journal of Public Administration. 2003. p.891-913

Venna, Y en M. Kelly. Quality Assurance in the Field of Civil Service Training. 2002. NISPACE Newsletter. pp. 1-7.