

# Het kwaliteitsbeleid van Economische Zaken

**Concurrentieoverwegingen en de wens de eigen capaciteiten maximaal te benutten en de flexibiliteit te vergroten hebben bedrijven ertoe aangezet kwaliteitsbeleid te voeren. Het programma 'kwaliteit en logistiek' van het Ministerie van Economische Zaken heeft tot doel de groeiende aandacht voor kwaliteit verder te stimuleren. Op dit moment noemt 84 procent van de ondernemingen kwaliteitszorg een centraal beleidsthema.**

## IR. M.W. HORNING – MR. M.W. PRUIJT MBA\*

In de jaren zeventig groeide het besef dat de toegenomen penetratie van met name Japanse produkten op de Westeuropese markten, mede te wijten was aan het kwaliteitsbeleid dat door Japanse ondernemingen met veel enthousiasme werd gevoerd. Mede tegen deze achtergrond werd in de nota Selectieve Groei van 1976 kwaliteitsbeheersing als een concurrentiewapen genoemd. Los van deze op de Japanse dreiging gebaseerde overwegingen, zijn er ook andere redenen te noemen voor de aandacht die 'kwaliteit' van het bedrijfsmanagement heeft gekregen. Deze zijn vooral van bedrijfsstrategische aard.

In hoofdstuk II van de memorie van toelichting bij de begroting van EZ voor 1990, de dynamiek van de bedrijvigheid, worden twee in het oog springende ondernemingsstrategieën onderscheiden<sup>1</sup>. Enerzijds de concentratie op ondernemingsactiviteiten waar de eigen kennis en kunde het hoogste rendement opleveren. Daarnaast de beweging, die er op is gericht de flexibiliteit van de bedrijfsorganisatie te verhogen en de produkt-diversificatie te vergroten.

Naast deze twee ontwikkelingen vraagt de huidige marktstructuur steeds om meer inspanningen op het vlak van onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe technologieën en afnemerscategorieën. Om hiervoor het adequate financiële draagvlak, maar vaak ook de juiste personeelsdeskundigheden te verkrijgen, beraden veel ondernemingen zich op intensieve vormen van samenwerking of fusies met anderen in en vooral buiten Nederland. Hieraan kleeft echter het risico dat de nieuwe, meer omvangrijke organisaties tot bureaucratistische structuren vervallen en dientengevolge moeilijk kunnen reageren op de dynamiek van de markt.

Bij het formuleren van het ondernemingsbeleid is het zaak om deze, van oorsprong tegenstrijdige strategische benaderingen met elkaar te verzoenen. Dit vraagt om een integrale visie op de bedrijfsvoering van bedrijven. Het moderne kwaliteitsbeleid levert hiervoor uitstekende bouwstenen. Een goede kwaliteitsstrategie is namelijk een rode draad voor het intern en extern gerichte handelen van een bedrijf.

Het in het beleid gehanteerde kwaliteitsconcept is meegegroeid met de algemene opvattingen over kwaliteitsbeheersing. Deze verschuiving is goed te karakteriseren met het begrippenkader zoals dat is beschreven in de internationaal erkende normbladen voor kwaliteitsbeheersing (in Nederland door het NNI uitgegeven als de normen NEN-ISO 9000 t/m 9004)<sup>2</sup>.

In de periode tot 1982 lag het accent hierbij op kwaliteitsborging en de ontwikkeling van een structuur voor de erkenning van certificatie-systemen. Als resultaat leverde de EZ- inspanningen op:

- een vijftal projecten in industriële branches; deze door de betreffende branche-organisaties gedragen en meegefinancierde projecten hadden als aangrijpingspunten het kwaliteitskostenonderzoek en toetsing tegen normen voor kwaliteitsborging;
- de serie Nederlandse normen voor kwaliteitsborging; deze waren de voorloper van de reeds beschreven internationaal aanvaarde normen;
- de oprichting van de Raad voor de Certificatie als nationaal erkenningsysteem voor kwaliteitsverklaringen.

Gedurende de daarop volgende jaren (t/m 1987) werd het door EZ gehanteerde kwaliteitsconcept uitgebreid tot kwaliteitszorg<sup>3</sup>. Het programma was ook breder opgezet; naast de industrie werden ook de commerciële dienstverlening en de voedingsmiddelen-industrie als doelgroepen opgenomen. In hoofdlijnen bestond het programma 'kwaliteitszorg 1984-1987' uit de volgende activiteiten:

- een intensieve voorlichtingscampagne vanuit het ministerie, die diende om het bedrijfsmanagement bewust te maken van de inhoud en de betekenis van kwaliteitszorg voor de eigen onderneming;
- het stimuleren van kwaliteitszorg-initiatieven in ruim 20 bedrijfssectoren;

\* De auteurs zijn werkzaam bij de Directie Proces- en lichte industrie van het Directoraat-Generaal van Industrie en regionaal beleid van het Ministerie van Economische Zaken.

1. Kamerstukken II, 1989-1990, 21300 hoofdstuk XIII, nr.1.

2. Definitie kwaliteitsbegrippen:

– kwaliteitsborging: "Het geheel van alle geplande en systematische acties nodig om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een produkt of dienst voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen."  
– kwaliteitszorg: "Het aspect van de totale management-functie dat bepalend is voor het vaststellen en ten uitvoer brengen van het kwaliteitsbeleid."

– kwaliteitsbeleid: "De doelstellingen van een (bedrijfs)organisatie ten aanzien van kwaliteit, alsmede de wegen en de middelen die leiden tot de verwezenlijking van deze doelstellingen, zoals deze formeel tot uitdrukking komen in een verklaring van de directie."  
Uit: *Nederlandse norm NEN-ISO 9000*, NNI, Delft, 1988.

3. Idem.

- de realisatie van een basis-kennispakket voor het vakgebied kwaliteitszorg. Dit, onder de vlag van de stichting Kwaliteitsdienst KD1 en de Nederlandse Vereniging voor Kwaliteitskunde ontwikkelde, kennispakket is een belangrijke bron voor het reguliere en cursorische onderwijs, inclusief de nascholing van docenten. Tevens vormde dit materiaal de basis voor een serie studieboeken.

In 1988 werden de beleidsinitiatieven voor kwaliteit en logistiek in één programma samengevoegd. De ratio hierachter is dat kwaliteitsmanagement zich met name richt op processen die dwars door diverse bedrijfsfuncties lopen. Het niet goed beheersen van de goederenstromen binnen en buiten de bedrijfspoot; onnodig hoge tussenvoorraden en lange wachttijden zijn kostenposten die vaak het gevolg zijn van een inadequate afstemming. Logistiek en kwaliteit zijn dus zeer nauw met elkaar verweven. De doelstelling van het huidige programma 'kwaliteit en logistiek' is dan ook het bevorderen van kwaliteitsbeleid<sup>4</sup>. Door de toevoeging van logistiek wordt kwaliteit in het EZ-beleid uitgebouwd tot een bedrijfsstrategisch instrument. Hiermee is ook de mogelijkheid geschapen om in het programma onderlinge relaties te leggen met andere aspecten van bedrijfsvoering. Zo kan ook worden gedacht aan de koppeling met de sociale aspecten van de arbeidsorganisatie en de bedrijfsinterne milieuzorg.

## De rol van de overheid

In tegenstelling tot bij voorbeeld het moderniseren van bedrijfsactiva (bij voorbeeld automatisering) of de uitvoering van omvangrijke ontwikkelingsprogramma's legt kwaliteitsverbetering geen zwaar beslag op de financieringsruimte van een onderneming. Systematische kwaliteitsverbetering vraagt vooral om inzet en volharding van de bedrijfsleiding en motivatie in het bedrijf (investeren in 'human capital'). Externe advisering blijkt meestal alleen nodig tijdens bepaalde onderdelen van een kwaliteitsproject in een onderneming. Stagnatie van een kwaliteitsproject is meestal gelegen in het gebrek aan visie van het management op dit punt of aan praktische deskundigheid om op de werkvloer het kwaliteitsbeleid van de onderneming concreet inhoud te geven.

Kwaliteitsverbetering is een veranderingsproces binnen een organisatie dat schematisch in een aantal stappen wordt doorlopen. Het resultaat dat bereikt moet worden is het door middel van interne evaluaties 'sluiten' van de kwaliteitskringloop. De rol van EZ is het helpen tot stand brengen van voorzieningen die ingrijpen op de eerste stappen - bewustwording management, doorlichting en het nemen van maatregelen - van het kwaliteitsproces. Dit zijn uit de aard der zaak vooral op de praktijk gestoelde opleidings- en trainingsprogramma's en de ontwikkeling van daarbij benodigde hulpmiddelen. Wat betreft de laatste stap, de externe evaluatie, is de op internationale leest gestoelde certificatie-structuur in Nederland, onder de vlag van de Raad voor de Certificatie, van belang.

## Totstandkoming van het programma

Het thans lopende programma kwaliteit en logistiek is in 1987, mede op basis van een drietal aan EZ uitgebrachte adviezen, vormgegeven<sup>5</sup>. Bij de ontwikkeling van het beleid op basis van deze adviezen hebben twee factoren een wezenlijke rol gespeeld:

- de terugtrekkende overheid;
- het besef dat kwaliteitszorg en logistiek een zeer nauwe verwevenheid bestaat.

Tot 1987 verliepen de beleidsontwikkelingen op het terrein van kwaliteitszorg en logistiek volledig gescheiden. De achtergrond dat kwaliteitszorg en logistiek twee nauw met elkaar verweven thema's zijn, is hiervoor beschreven. Ook in de literatuur wordt deze samenhang tussen kwaliteits- en goederenstroombeheersing bevestigd<sup>6</sup>. Deze verwevenheid maakt dat beide onderwerpen goeddeels op gelijke wijze kunnen worden gestimuleerd. Ook kunnen projecten zich op kwaliteitszorg en logistiek tegelijk richten.

## Opzet van het programma

Het doel van het programma kwaliteit en logistiek is om te stimuleren dat kwaliteitszorg en logistiek meer en beter gericht aandacht krijgen in bedrijven. Om dit doel te bereiken zijn een viertal programma-onderdelen vastgesteld:

- voorlichting (f 4 mln.)
- kennis-infrastructuur (f 10 mln.)
- onderwijs (f 7 mln.)
- demonstratieprojecten (f 11 mln.).

Alle in het programma opgenomen projecten richten zich op de 'omgeving' van de onderneming. Deze projecten moeten ondernemers bewust maken van het belang van kwaliteitszorg en logistiek en betrokkenen in het bedrijfsleven voorzien van hulpmiddelen die bij het invoeren van kwaliteitszorg en/of logistiek behulpzaam kunnen zijn. Omdat het programma zich op de omgeving van bedrijven richt (een gevolg van de hierboven beschreven terugtrekkende overheid), dienen goede waarborgen ingebouwd te worden dat de resultaten van projecten een goede voedingsbodem vinden bij ondernemingen. Om dit te waarborgen worden projecten waar mogelijk in handen gelegd van organisaties van en voor het bedrijfsleven.

### Voorlichting

Door middel van voorlichting worden bedrijven gemotiveerd om in kwaliteitszorg of logistiek te investeren. Het invoeren van kwaliteitszorg en logistiek vindt in verschillende stappen plaats. In iedere fase worden verschillende eisen gesteld aan de voorlichtingsmaterialen. Daarom wordt een grote variëteit aan voorlichtingsprojecten ondersteund. Sommige richten zich op het waarom van kwaliteitszorg en logistiek (bij voorbeeld algemene videobanden), andere meer op het hoe (zoals stappenplannen).

### Kennisinfrastructuur

Kennisinfrastructuur-projecten hebben ten doel praktijkgerichte kennis te ontwikkelen, toegankelijk te maken en te verspreiden. Naast het ontwikkelen van praktijkgerichte hulpmiddelen neemt het verbeteren van de infrastructuur voor kennisoverdracht daarbij een belangrijke plaats in. Dit betreft bij voorbeeld het opleiden van adviseurs van Innovatiecentra en branche-organisaties. Ook onderzoek dat momenteel verricht wordt naar de behoefte aan een nationaal kenniscentrum voor kwaliteitszorg/-beleid valt hieronder.

### Onderwijs

De projecten in dit programma-onderdeel zijn er op gericht om in het regulier onderwijs de aandacht voor de

4. Idem.

5. Ministerie van Economische Zaken, projectgroep kwaliteitsbeleid, *Nederland: hoogste tijd voor kwaliteit*, Den Haag, 11 november 1987; Coopers en Lybrand Associates, *Logistiek in de logistiek, op weg naar integrale logistiek in Nederland*, Rotterdam, april 1987; McKinsey & Company, *Resultaatverbetering in het midden en kleinbedrijf door integrale goederenstroombeheersing*, Amsterdam, april 1987.

6. R.W. Hall, *Zero inventories*, Dow Jones-Irwin, Homewood, Illinois, 1983, blz. 150-179.

vakgebieden kwaliteitszorg en logistiek te stimuleren. Het aanbod van schoolverlaters met kennis op deze terreinen moet hierdoor in kwantitatieve en kwalitatieve zin beter op de behoefte uit het bedrijfsleven gaan aansluiten. Hiertoe worden beroepsprofielen opgesteld, exameneisen ontwikkeld en wordt met een aantal speerpuntscholen projecten uitgevoerd waarbij studenten in ondernemingen projecten uitvoeren. Het programma richt zich vooral op die opleidingen waarvan de afgestudeerden managementfuncties krijgen in kleine en middelgrote bedrijven. Omdat onderzoek heeft uitgewezen dat het leidinggevend kader van het mkb veelal een HBO of MBO-opleiding heeft genoten, ligt het accent op projecten voor deze opleidingen<sup>7</sup>.

### Demonstratieprojecten

Demonstratieprojecten verschaffen in de praktijk getoetste informatie over nieuwe methoden voor de invoering van kwaliteitszorg en logistiek in ondernemingen. De feitelijke invoering van kwaliteitszorg en logistiek blijft de verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf. De kennis die met behulp van de demonstratieprojecten wordt opgedaan kan in de andere delen van het programma worden gebruikt als 'input'.

### Evaluatie

Met behulp van een evaluatie van het programma wordt een antwoord gezocht op de volgende twee vragen:

- wordt de doelstelling van het programma bereikt: het stimuleren van de invoering van kwaliteitszorg en logistiek management in de Nederlandse bedrijven;
- wat is het effect van het programma op het bereiken van de doelstelling?

Het antwoord op de eerste vraag kan worden gevonden met behulp van een doelbereikingsonderzoek<sup>8</sup>. Bij deze vorm van onderzoek wordt de situatie voor en na de inzet van een beleidsinstrument vergeleken met de doelstelling van het beleid. Hiertoe is een enquête opgesteld die inzicht moet verschaffen in de stand van zaken op het gebied van kwaliteitszorg en logistiek in het Nederlandse bedrijfsleven. Bij de start van de eerste projecten is een representatieve steekproef bij het Nederlandse bedrijfsleven gehouden. Deze geeft een globaal beeld van de stand van zaken met betrekking tot de invoering van kwaliteitszorg en logistiek. In de komende drie jaar zal deze steekproef telkens herhaald worden zodat een beeld ontstaat van de ontwikkelingen op dit terrein.

Het doelbereikingsonderzoek geeft geen antwoord op de vraag of de geconstateerde ontwikkeling het gevolg is van het beleid. Omdat een effectiviteitsonderzoek, dat dit antwoord wel zou geven, praktisch en financieel niet haalbaar zou zijn, is besloten tot een andere aanpak waarmee toch enig inzicht in het effect van het programma kan worden verkregen. Hiertoe wordt naast de representatieve steekproef van alle Nederlandse ondernemingen een steekproef gehouden onder de bedrijven die gebruik maken van de resultaten van de projecten uit het programma (de 'gebruikers'). Onder de veronderstelling dat gebruikers en niet-gebruikers op gelijke wijze beïnvloed worden door autonome ontwikkelingen, kan op deze wijze een indicatie van het effect van het programma worden verkregen.

In april 1989 is de eerste enquête onder Nederlandse ondernemingen gehouden<sup>9</sup>. Van de 750 ondernemingen uit de steekproef weigerden 176 hun medewerking en was 168 maal de kwaliteitszorg en/of logistiek manager (ondanks herhaald proberen) onbereikbaar (zie de tabel). De vragen zijn aan 406 ondernemingen gesteld. Bij 84 % van de ondernemingen is kwaliteitszorg een centraal beleidsthema. Logistiek is dit bij 45% van de ondernemingen. Op

Tabel. Aantal bedrijven dat aangeeft dat kwaliteitszorg resp. logistiek een centraal beleidsthema is of dit jaar wordt (in procenten)

	Kwaliteitszorg	Logistiek
<i>Naar aantal werknemers:</i>		
10-100	81	38
100-500	92	60
500	94	73
<i>Naar bedrijfstak:</i>		
Industrie	93	63
Bouw	85	30
Handel	75	50
Transport	83	38
Zakelijke dienstverlening	89	29
Onbekend	88	47
Totaal	84	45

zich zijn deze cijfers niet erg verontrustend. De wijze waarop met kwaliteitszorg en logistiek wordt omgegaan en de kennis erover valt echter tegen.

Zo wordt het kwaliteitsbeleid slechts in 67% van de bedrijven waar kwaliteitszorg een centraal beleidsthema is, of dit jaar wordt, op papier vastgesteld. Quality audits richten zich vaak op producten en diensten (82%) terwijl het voortbrengingsproces (35%), het kwaliteitssysteem (38%) en de organisatiestructuur (49%) in veel minder gevallen wordt doorgeleefd. Klachten van klanten worden vaak (84%) geregistreerd. Follow-up van de klachten richt zich echter vooral op afhandeling van de klachten naar de klant.

De resultaten van dit onderzoek worden tijdens de looptijd van het programma jaarlijks gepubliceerd in het door de minister van Economische Zaken aan de Kamer uit te brengen voortgangsrapport. In de voortgangsrapportage van 1989 (juni 1988-1989) staat voorts aangegeven dat per medio 1989 aan 34 projecten een bedrag van in totaal ca. f 8,5 miljoen is aangewend. Aan het eind van dit jaar zal dit waarschijnlijk ca. f 19 miljoen zijn.

### Slot

De kwaliteitsaanpak is gedurende de laatste decennia geëvolueerd van een geïsoleerde benadering gericht op industriële voortbrengingsprocessen tot een integrale benadering die voor alle bedrijfsfuncties geldt en in alle sectoren van de economie. De potentiële verbeteringen die hieruit kunnen voortvloeien en reeds worden gerealiseerd, zijn van belang voor de nationale economie. Het is om die reden en ook in het licht van de Europese marktintegratie die een intensievere concurrentie met zich meebrengt, dat de bevordering van kwaliteit een substantiële plaats inneemt in het EZ-beleid.

**M.W. Horning**  
**M.W. Pruijt**

7. McKinsey & Company, op.cit., blz. 3-15.

8. Zie voor een nadere uitleg van de gehanteerde terminologie: Ministerie van Financiën, Afdeling beleidsanalyse, *Heeft beleid effect? Vier benaderingen voor evaluatie van bestaand beleid*, Den Haag, augustus 1984. Voor de opzet en uitwerking van de evaluatie is dankbaar gebruik gemaakt van het onderzoek dat mw. drs. T.M. Viëtor in het kader van haar afstuderen bij het Ministerie van Economische Zaken heeft verricht.

9. Ministerie van Economische Zaken/projectgroep Kwaliteit en Logistiek, *Voortgangsrapportage 1989*, Den Haag 1989.