



# WEG MET DE MEETBARE BELEIDSDOELEN!

door Stavros Zouridis

**J. Seddon (2008). *Systems Thinking in the Public Sector. The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way.* Axminster (UK): Triarchy Press.**

In mei 2009 brengt het kabinet goed nieuws. "De realisatie ligt op koers", zo meldt het kabinet tijdens verantwoordingsdag over tal van kabinetsdoelstellingen. Een van de doelen die 'groen' scoort: het 'dichterbij brengen van een oplossing voor de conflicten in het Midden-Oosten'. In het voortgangsrapport dat het kabinet presenteert, zijn alle kabinetsdoelen van een kleur voorzien: groen (realisatie op koers), rood (realisatie niet op koers) of grijs (onvoldoende informatie bekend). Het rapport maakt deel uit van de 'delivery'-systematiek die het kabinet hanteert. Deze uit het Verenigd Koninkrijk overgewaarde methode schrijft meetbare beleidsdoelen voor. Van tijd tot tijd wordt aangegeven of deze ook zijn geleverd.

## Marktdenken in de publieke sector

'Delivery' is de zoveelste innovatie in het kader van New Public Management, een denkrichting uit de jaren negentig die bedrijfsmatige managementtechnieken toepast op de publieke sector. Deze stroming is al jaren een spijltzwam onder bestuurskundigen. Adepten zijn overtuigd van de zegeningen ervan en vinden daarvoor telkens weer bewijs. Onderzoek bij de Belastingdienst en in gemeenten toont aan dat de tevredenheid over de dienstverlening gestaag verbetert na toepassing van klantdenken. Door marktwerking zijn publieke organisaties efficiënter gaan werken. En door outputsturing worden politieke doelstellingen als bijvoorbeeld veiligheid beter bereikt. Veel Nederlandse gemeenten waren overigens het New Public Management voor. Het Tilburgs model werkte bijvoorbeeld al vanaf de jaren tachtig met 'meetbare beleidsdoelstellingen', en voor diegenen die zich het BBI (Beleids- en Beheers Instrumentarium) van begin jaren negentig nog herinneren is het New Public Management niets nieuws onder de zon.

New Public Management heeft van meet af aan kritiek opgeroepen. Ten eerste zou marktwerking verkeerd uitpakken voor de publieke sector: het reduceert burgers tot klanten (die zich dan ook zo gaan gedragen)

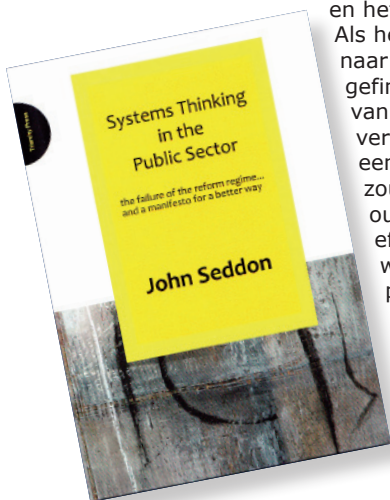
en het creëert verkeerde prikkels. Als het Openbaar Ministerie naar 'geleverde producten' wordt gefinancierd, worden officieren van justitie geprikkeld om verdachten te vervolgen, ook als een gedragstraining effectiever zou zijn. Ten tweede leidt outputsturing tot perverse effecten. In plaats van hun werk te doen, schrijven politieagenten alleen nog maar bonnen uit om hun targets te halen. En ten derde zou de SMART-formulering dwingen tot het sturen op de

verkeerde doelen. Vrede in het Midden-Oosten is door het kabinet kennelijk zo SMART geformuleerd dat de realisatie op koers ligt zonder dat de feitelijke situatie is veranderd.

De zegeningen van New Public Management worden sterk overschat, maar de kritiek erop is vaak flauw. Bovendien geven critici zelden een alternatief, afgezien van vage noties als burgerschap, de publieke zaak en bevrijding van professionals. Dat alternatief is er nu wel, namelijk in John Seddon's boek over systeemdenken. Seddon is gevormd door het kwaliteitsdenken van W. Edwards Deming. Hij verzet zich tegen de 'deliverology' die zich van het Britse openbaar bestuur meester heeft gemaakt. Ook hij geeft tal van perverse effecten, bijvoorbeeld van ambulances die extra rondjes rijden zodat de wachttijd op de eerste hulp niet wordt overschreden en het ziekenhuis de targets haalt. Wat hem betreft kan de 'deliverology' geheel overboord. Het levert namelijk willekeurig bepaalde doelen op (waarom een daling van de criminaliteit met 25 procent en niet met 35 procent?), het leidt professionals af van hun eigenlijke werk en het creëert een massa toezicht en administratief werk – energie die beter kan worden besteed. Een welkome boodschap in tijden van bezuiniging, lijkt me. Maar welk alternatief staat daar tegenover?

## Systeemverbetering als alternatief

Systeemverbetering is wat Seddon betreft hét alternatief voor doorgedraaid doelgericht management. Het huidige managementdenken moet fundamenteel en radicaal op de schop, aldus Seddon. Publieke managers moeten om te beginnen value demand onderscheiden van failure demand. Met andere woorden, er is echte vraag en vraag omdat het systeem tekortschiet. De Belastingdienst kan bijvoorbeeld een grote hoeveelheid huurtoeslagaanvragen verwerken, maar als dat tot een even grote hoeveelheid bezwaren leidt moet het management ingrijpen. Ook al halen zowel de toekenningsafdeling als de afdeling bezwaar in dit



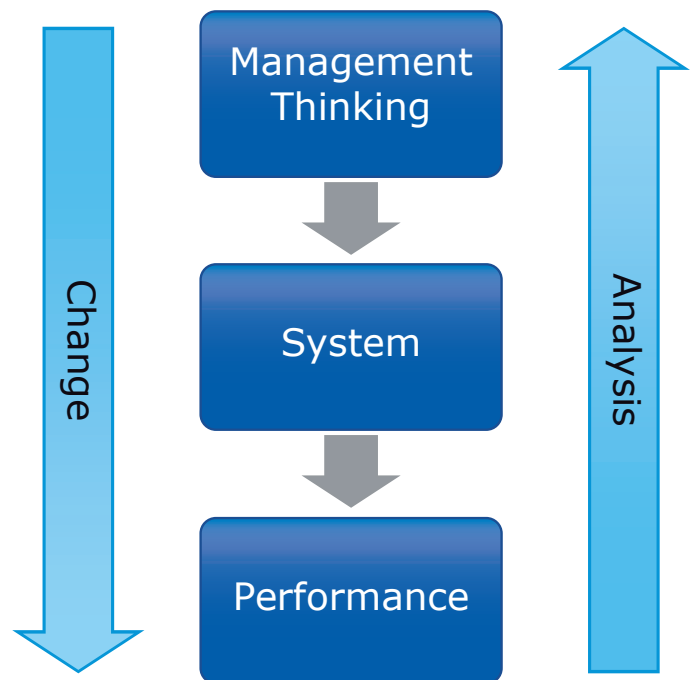
voorbeeld hun targets, op systeemniveau is er dan iets fout. Het gaat erom het systeem zo in te richten dat de failure demand (in dit geval het aantal bezwaarschriften) wordt teruggebracht. Seddon levert praktische technieken aan om het systeem te verbeteren, zoals de capability chart waarmee managers hun systeem kunnen optimaliseren. Ook formuleert hij principes die managers moeten hanteren:

- **Train against demand:** zorg ervoor dat je mensen niet alleen worden opgeleid om hun werk te doen, maar ook om problemen op te lossen vanuit het perspectief van de burger die het betreft.
- **Make the worker the inspector:** als mensen verantwoordelijk werk krijgen, zullen ze zich verantwoordelijk gedragen. In het openbaar bestuur zijn we vaak angstig voor de slager die zijn eigen vlees keurt, als consument gaan we naar de keurslager juist omdat die zijn eigen vlees keurt.
- **Measures for control and improvement:** kies niet voor willekeurig gekozen doelstellingen, maar zorg ervoor dat het systeem verbetert. Dan zou je wel eens aanzienlijk hogere doelstellingen kunnen bereiken dan je eerst voor mogelijk hield.
- **Management's job is to act on the system:** het is niet de taak van de manager om de doelstellingen af te spreken met zijn medewerkers, maar ervoor te zorgen dat het systeem als geheel optimaal wordt ingericht.

Seddon past deze principes in zijn boek toe op de politie en maatschappelijke zorg. Door de combinatie van targets en organisatieonderdelen voor allerlei politieke prioriteiten (van huiselijk geweld tot vuurwapens) wordt naar schatting 80 procent van de politiecapaciteit voor failure demand ingezet. Zonde van de tijd en het geld dus, vooral omdat er meer dan genoeg value demand voor de politie is (waar deze nu niet aan toekomt). Minder doelstellingen biedt geen soelaas, zo stelt Seddon. Immers, minder fout doen betekent niet dat het goede wordt gedaan. Nee, er is een fundamenteel andere manier van denken nodig die targets vervangt door systeemontwerp.

### Een bruikbaar perspectief

Hoe moeten we dit alternatief voor 'deliverology' beoordelen? Zeker met de bezuinigingen in aantocht lijkt het mij een bruikbaar perspectief. Door ingrepen op systeemniveau in de publieke sector kan flink worden bezuinigd op failure demand, dus zelfs met kwaliteitsverbetering als direct gevolg. Domeinen als werk en inkomen, maar ook de zorg (inclusief de geestelijke gezondheidszorg en de jeugdzorg) en veiligheid zijn door jarenlange sturing op targets overladen met administratieve (en inspectie-) verplichtingen en een flinke hoeveelheid failure demand. De rapporten van de heroverwegingswerkgroepen die onlangs zijn afgeleverd, zijn voor systeemingenrepen uiterst instructieve lectuur. Moeten we dan helemaal van de targets af? Nee, op dit punt schiet Seddon door in zijn redenering. Het gaat om het kiezen van de juiste doelstellingen, en die hebben te maken met systeemverbetering. Dus niet minder conflicten in het Midden-Oosten, maar een goed georganiseerde diplomatieke dienst. Dat is weliswaar minder groots en meeslepend en zal op korte termijn wel een beter openbaar bestuur opleveren. •



DOOR INGREPEN OP  
 SYSTEEMNIVEAU IN DE  
 PUBLIEKE SECTOR KAN  
 FLINK WORDEN BEZUINIGD  
 OP FAILURE DEMAND