

Een toetsingskader voor “Ontketening” van de publieke sector

DOTank's 12 stappenplan voor de ontketening van de publieke dienstverlening

Van alle kanten worden initiatieven genomen gericht op de kwaliteit van de publieke dienstverlening: vanuit het CDA over maatschappelijk ondernemerschap, vanuit het ministerie van Economische Zaken over systeeminnovatie en vanuit de ministeries Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over transitie naar duurzaamheid. Er ontstaan kenniscentra rond leren, vernieuwen en publiek-privaat samenwerken. Binnen en buiten de overheid worstelen groepjes mensen met een nieuw begrippenkader: Infodrome en ‘Het kabinet on line’ Nederland Kennisland, XPIN, IMI, verschillende kenniscentra (PPS, ICT, LNV) en ICES instituten zoals KlicT. Ook vanuit het DOTank-netwerk kwam eind 2001 een groepje bij elkaar om ervaringen te delen over en te leren van succesvolle en minder succesvolle pogingen om de publieke sector te verbeteren.

DOTank wil een bijdrage leveren door de beste ervaringen met vernieuwingen van de publieke sector bij elkaar te brengen. Dat maakt het mogelijk om te komen tot een gezamenlijk taalgebruik en begrippenkader voor

vernieuwingsprocessen. In een serie van bijeenkomsten met trekkers van vernieuwingsprocessen in onderwijs, mobiliteit, duurzaamheid, veiligheid en zorg is daarover stevig gedebatteerd. De resultaten van deze discussie zijn via het internet met een veel bredere groep gedeeld en op diverse sites gepubliceerd. Zie bijvoorbeeld de forumdiscussies op www.dotank.nl of www.scienceguide.org over ontketening en de nieuwe politiek.

Wij identificeerden 12 “kenmerken” van een succesvolle ontketening en noemden dat de “ontketeningstoets”; naar analogie van de bekende 12 stappenprogramma’s om van verslavingen af te komen. Immers, de huidige aanbodsturing van de publieke sector werkt verslavend, zowel voor de beleidsmakers als voor de uitvoerders. Beiden worden zo afhankelijk van een systeem dat ze dat niet meer durven te veranderen; ook als het systeem overduidelijk niet meer aan de gestelde eisen voldoet.

Twaalf ontketeningsstappen die wel in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. Het is niet genoeg om slechts 1 of 2 elementen van de publieke dienstverlening te veranderen: vraagsturing alleen werkt evenmin als het enkel verkopen/privatiseren van publieke monopolies. “Horizontalisering” is noodzakelijk. Dit vereist aandacht voor (publieke) marktontwikkeling, nieuwe dwarsver-

banden – en de ontwikkeling van organisaties op menselijke schaal aan de aanbodkant (overheid). Goede nieuwe structuren blijven echter theorie als er niet voldoende aandacht is voor succesvol transitie-*management* (het veranderingsproces zelf is even belangrijk als de nieuwe structuur). En zonder een hernieuwd gesprek over de gemeenschappelijke waarden en normen, die we via publieke en maatschappelijke structuren willen realiseren, lopen alle pogingen tot vernieuwing uiteindelijk toch vast en verliezen snel alle legitimiteit.

Ontketening behoort een zorgvuldig proces te zijn; verkeerd aangepakt kan ontketening leiden tot partiële en daardoor niet effectieve oplossingen. Nederland heeft goede scholen met toegewijde teams en een hoogwaardige gezondheidszorg. Onder de verkeerde druk kan zo'n systeem bezwijken. Het is echter ook waar dat het potentieel van de toegewijde onderwijzers en zorgverleners, maar deels wordt gebruikt en dat, mits de dienstverleners de ruimte krijgen om inventief in te spelen op de steeds diverse behoeften van onze samenleving, een "ontketende dienstverlening" veel grotere prestaties kan leveren. De "ontketeningstoets" kan helpen als een "checklist" van items waar in een complex vernieuwingstraject aandacht aan moet worden geschonken.

Een "Ontketeningstoets" moet blijven groeien met de ervaring van nieuwe programma's en nieuwe inzichten uit verschillende achtergronden en disciplines. Zo'n begrippenkader is natuurlijk nooit "af". Maar een dergelijk begrippenkader is wel nodig om spraakverwarring te voorkomen en gesprekken over vernieuwing van de publieke sector mogelijk te maken. Toetsend aan de bestaande praktijk ontwikkelt het zich voortdurend. Dit themanummer leidt in ieder geval tot een bijstelling op onderdelen van de twaalf punten. Bijvoorbeeld door het te toetsen aan Lans Bovenberg's voorwaarden voor succesvolle vraagsturing. Of door de heldere inzichten van De Waal over de overheidsrol bij het goed laten functioneren van markten en de eisen die aan de nieuwe organisaties worden gesteld te gebruiken. Door expliciet aandacht te schenken aan gesprekken in gemeenschappen als cruciale vorm van maatschappelijk debat, zoals Klamer benadrukt. Door een duidelijker onderscheid te maken tussen publieke en maatschappelijke belangen. Door aan te geven dat het bij vraagsturing niet gaat om een macro-economische verschuiving van financieringsstromen, maar om nieuwe micro- en mesostructuren waar de gebruiker daadwerkelijke keuze in krijgt. Maar ook door niet alleen de druk van grote maatschappelijke investeringen te gebruiken voor vernieuwende transitie's, maar juist ook de druk van herstructureren en

besparingen; een aanpak die Balkenende al in een proefschrift propageerde: "De overheid treedt terug als de financiële nood voldoende hoog is gestegen, niet omdat politiek-staatskundige opvattingen dat zouden vereisen". Hij gaf trouwens ook aan dat: "bij het zoeken naar een nieuwe maatschappelijke balans tussen beslissen, betalen en genieten, aan de verantwoordelijkheid van private organisaties en aan het marktmechanisme een groter gewicht dient te worden toegekend dan aan overheidsinterventie. Een principiële en praktische heroriëntatie op de verzorgingsstaat noopt daartoe." (Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, 1992).

Om het ontketeningsproces te ondersteunen, stellen wij voor een "toetsingscommissie" op te richten. De belangrijkste toetredingseis voor de commissies zelf is dat leden een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het toetsingskader. De toetsingscommissie moet gevraagd en ongevraagd vernieuwingsvoorstellen aan de hand van het toetsingskader kunnen bespreken en evalueren. Doel is te komen tot betere voorstellen, maar evenzeer om te leren van de goede voorstellen en de "Ontketeningstoets" steeds verder aan te scherpen.

Deze toets leent zich ook voor 'doe-het-zelf'-gebruik door dienstverlenende organisaties in het publieke

domein. Door een verdere uitwerking van de 12 'kenmerken' in meetbare criteria en indicatoren kunnen organisaties voor publieke diensten elkaar collegiaal daaraan toetsen. De initiatiefnemers willen graag mede aan de hand van reacties het voortouw nemen bij die uitwerking.

De ontwikkelingstoets in kort bestek

Ontketening van de publieke dienstverlening kan getoetst worden aan de volgende criteria:

I Dienstverleners laten zich sturen door de gebruiker aan het begin van de keten te plaatsen:

1. Met maatwerk dat zich richt op de behoeften van individuele burgers, in plaats van eenvormige minimumoplossingen vanuit een verdelende rechtvaardigheid;
2. Met een variëteit van oplossingen en keuzemogelijkheden daarbij, in plaats van verdergaande uniformering en nog meer voorschriften;
3. Met transparante informatie over keuzemogelijkheden, in plaats van de problemen van de diensten leverende organisaties af te schermen.

II Publieke dienstverlening wordt ingericht naar menselijke maat:

4. Door netwerken van dienstverleners te ontwikkelen, die traditionele structuren doorsnijden, in plaats van de traditionele ketens te versterken door steeds verdere schaalvergroting;

5. Door nieuwe markten te ontwikkelen waarin een variëteit aan maatschappelijke partijen en ondernemingen publieke doelen verwezenlijken, in plaats van eenzijdige aandacht voor eigendomsverhoudingen en het efficiënter functioneren van bestaande markten;

6. Door mensen werkzaam in de publieke diensten te motiveren om voortdurend te blijven verbeteren, in plaats van hen 'permanente' oplossingen op te leggen.

III Rond grote maatschappelijke herstructureringen worden vanuit ambitieuze visies, stap voor stap oplossingen ontwikkeld:

7. Werken met resultaatgerichte leerprocessen bij het realiseren van maatschappelijke ambities, in plaats van bewezen, maar beperkte, oplossingen te accepteren;

8. Door de zich daarbij ontwikkelende belanghebbenden tot drijvende kracht te maken, in plaats van de belanghebbenden bij de *status quo* alle ruimte te geven;

9. Opereren vanuit een internationale blikverbreding op oplossingen, in plaats van een nationale blikvernauwing.

IV Vorming van sterke, doeltreffende structuren in de openbare ruimte van de samenleving:

10. Met als basis het opnieuw bedenken van publieke rollen en maatschappelijke belangen, in plaats van een legitimatie ervan vanuit traditie

en gewoonte;

11. Stimuleer ontwikkeling van sterke vraaggemeenschappen en intervenier bij voorkeur door ondersteuning van die gemeenschappen, in plaats van door verdere ondersteuning van aanbieders en hun beschermingsconstructies;

12. Verdiepen en verbreden van gesprekken over maatschappelijke waarden en ambities, in plaats van eenzijdige aandacht voor de verdeling van geldstromen en taken naar de uitvoerders van publieke diensten.

Een ambitieus programma. Maar willen wij de kwaliteit van onze samenleving werkelijk verhogen en de burgers blijvend betrekken bij de ontwikkeling van die samenleving, dan zullen er nieuwe prestaties moeten worden neergezet. Ketens van de publieke monopolies, die zijn ontworpen om ons te voorzien van onderwijs, zorg, vervoer, veiligheid en sociale zekerheid, moeten worden doorbroken. En dat vereist "ontketening" en een 'ontketende' publieke dienstverlening.

Jozef Kok (Lector aan de Fontys Hogescholen), P.G. Kroeger (General manager ScienceGuide.Org), Nanko Boerma (directeur Management Centrum), Bart De vries (Hollander en van der Meij), Geert Boosten (bestuur Stichting DoTank), Gert Hofsteenge (stichting DoTank), Peter Luttik (oprichter Stichting DoTank).