

## Systems thinking in the public sector<sup>1</sup>

Onder deze weinig inspirerende titel schreef John Seddon, psycholoog van huis uit, management consultant en hoogleraar aan het Lean Enterprise Reserch Centre van de Universiteit van Cardiff een – buitengewoon – lezenswaardig boek. De ondertitel is wat pittiger: ***“The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way”***.

Kort samengevat komt zijn betoog erop neer dat nagenoeg alle acties die vanuit Londen in gang gezet zijn om tot meer publiekgerichte overheidsdiensten te komen, mislukken door een combinatie van enerzijds een misplaatst marktwerkingsdenken en anderzijds een enorme neiging om weggegeven bevoegdheden terug te pakken door een *“command and control”*-mechanisme. In dat kader moeten er voortdurend targets worden gesteld waarop moet worden gerapporteerd en gecontroleerd. Het gevolg: organisaties en werknemers in de publieke dienst houden zich steeds meer bezig met rapporteren over targets en steeds minder met het daadwerkelijk leveren van de diensten waar ze voor zijn. Politiemensen, zo meldt hij, stellen dat ze 80% van hun tijd besteden aan papierwerk: *“when they caught a criminal, they had to spend so much time doing the paperwork that they inevitably had to consider whether it was worth booking the offender”*.

### **Klinkt dit bekend?**

Veel van wat Seddon beschrijft kan op Nederland worden toegepast. Hij beschrijft hoe in het verlengde van de *“monetaristische revolutie”*, geïnspireerd door Friedman en vooral door Thatcher en Reagan gepraktiseerd, de gedachte op kwam dat de publieke dienst zich meer zou moeten bekommeren om haar *“klanten”*, de burgers. Een instrument hiervoor was de zogenaamde *“public choice”*-theorie die er vanuit gaat dat mensen in beginsel én volledig rationeel zijn én volledig gedreven door eigenbelang. Kort gezegd: als je burgers tot echte klanten maakt van de overheid en je zorgt er dus ook voor dat ze als klant iets te kiezen hebben, dan kiezen ze wat voor hen zelf het beste is. Zie kiezen dus vanzelf voor de *“beste”* overheidsorganisaties en die organisaties die dat niet zijn, kunnen worden afgeschreven. Terwijl *“choice”* werd gezien als de externe hefboom voor verbetering van de publieke dienst, zijn de complementaire interne mechanismen binnen overheidsorganisaties die van *“targets”* en *“incentives”*. Door hen op targets te zetten en hen *incentives* te geven worden de ambtenaren gestimuleerd om een stapje harder te lopen. Het beoogde publieke doel wordt bereikt doordat zij gewoon hun eigen belang na te streven.

### **De doctrine in de praktijk**

Inmiddels zijn er vele Nobelprijzen uitgereikt aan wetenschappers die laten zien dat de *homo economicus*, die volledig rationeel zijn eigen belang najaagt niet bestaat. Bij gevolg is de vrije markt lang niet altijd een efficiënt systeem is om de belangen van producenten en consumenten op één lijn te krijgen, nog wel het minste waar het gaat om diensten die door of vanwege de overheid moeten worden geleverd. Desalniettemin, aldus Seddon, blijven politici geobsedeerd door de *“unproven, damaging and demoralising doctrine of quasi-markets”*. Daarbij hanteren ze een somber mensbeeld,

---

<sup>1</sup> John Seddon, Systems thinking in the public sector, Axminster 2008

in het bijzonder waar het gaat om ambtenaren en andere professionals in de publieke sector, die worden beschouwd als opportunistisch en inerte lieden, die bij voorkeur zich aan hun plicht onttrekken en daarom scherp in de gaten moeten worden gehouden door een strikte hiërarchische controle, gespecificeerde werkinstructies en targets, monitoring, controle, beloning en straf. Seddon beschrijft verschillende publieke diensten waarin hij onderzoek heeft gedaan, b.v. naar systemen voor sociale woningbouw, de politie en de gezondheidszorg. In al deze sectoren is normale menselijke rationaliteit volledig uit het systeem verbannen. Er is geen capaciteit om voor het opvangen van variatie in het systeem. Daarom worden alleen die vragen vanuit het publiek “goed” beantwoord, die precies voldoen aan het script dat de ontwerpers van het systeem voor ogen hadden. Wie anders is dan de “scriptschrijvers” hebben bedacht, heeft pech. En binnen de overheidsdiensten ontstaat pervers gedrag: politiekorpsen die gemakkelijke bonnen uitschrijven in plaats van boeven te vangen, of die bijvoorbeeld een opgelost conflict in de huiselijke kring dubbel tellen, omdat immers zowel de man als de vrouw zijn “geholpen”. Pas echt giftig wordt Seddon als hij beschrijft hoe het programma “*Every child matters*” (dat verrassend veel gelijkenis vertoont met initiatieven in Nederland in de sfeer van het “Elektronisch Kind Dossier”) het tegendeel bereikt van wat het beoogt. Brainstormende ambtenaren die piekeren hoe je “*every child matters*” vertaalt in targets confronteert hij met de praktijk van het schoolplein:

- Te bereiken doel: een gezonde levensstijl
- Actie: zorgen voor vers fruit op school
- Resultaat: evenveel “vinkjes” in de rapportage als er sinaasappels zijn uitgedeeld
- Realiteit: Sam (het dikke jongetje) gaat gewoon door met Mars-repen eten en geeft zijn fruit aan Alice
- Implicatie: “*Sam doesn’t matter*”, hij is een soort van “restverlies” in een overigens “succesvol” proces

### **Weggegooid geld**

Tegen deze achtergrond introduceert Seddon twee interessante begrippen, te weten “*value demand*” en “*failure demand*”. Het eerste is waar het in de publieke sector om gaat: het bieden van sociale huisvesting, het onderwijs voor de kinderen, de zorg voor de ouderen. Omdat echter uit de systemen waarin deze goederen en diensten worden toegewezen alle menselijke rationaliteit is weggesneden en daarmee vooral het vermogen om te reageren op variatie, lopen de aanvragen hiervoor al te vaak mis. Burgers moeten bellen over een brief die onbegrijpelijk is, ze belanden in procedures die onnodig zijn, er ontstaan conflicten. Dit is “*failure demand*”: puur weggegooid geld. Het is een vraag vanuit de samenleving die er niet zou zijn als het systeem goed was ontworpen en dus goed had gewerkt. Het “*command & control-regime*” onderkent dit niet en gaat lustig door met het zetten van targets. Bij voorbeeld door de eisen te stellen dat het call-center de telefoon binnen drie “*rings*” wordt opgenomen. Maar burgers willen niet in de eerste plaats dat de telefoon snel wordt opgenomen als ze een klacht hebben. Ze willen simpelweg géén klacht hebben. Dan hoeven ze ook niet te bellen.

### Toyota wijst de weg

Tegenover het “command & control” denken zet Seddon wat hij noemt het “systeem-denken, waarbij hij vooral naar W. Edward Deming wijst, één van de goeroes op het gebied van het kwaliteitsdenken die een belangrijke rol heeft gespeeld bij de opbouw van kwalitatief hoogwaardige industrieën in Japan<sup>2</sup>. Ook Taiichi Ohno, die voortbouwend op Deming een belangrijke rol heeft gespeeld bij het beroemde en succesvolle *Toyota Production System* wordt door Seddon met waardering aangehaald. *“Deming taught: better quality leads to lower prices, a greater marketshare, growth and thus to more jobs. Those who seek cost reductions will fail. Yet, paradoxically, cost reductions are a by product of systems-design.”* Seddon noemt een aantal voorbeelden van besparingen die op deze manier zijn gerealiseerd: Bij simpele vergunningsprocedures is er al gauw sprake van 5 tot 9% besparing door vanuit een systeem-perspectief naar de dingen te kijken. Bij het wegonderhoud signaleert hij 20% tot 40% besparingen en in de volkshuisvesting is eveneens een verbetering in die orde grootte te onderkennen, terwijl in de zorg een capaciteitsuitbreiding van 30% tot 40% kan worden bereikt door elementair, Deming-georiënteerd, systeemdenken.

### Transactiemangement en systeemdenken: hulp voor Wouter Bos

Bij transactiemangement gaat het erom aandacht te vragen voor de kosten van de “overgangen” tussen verschillende organisaties in een keten<sup>3</sup>. Dit is van belang omdat steeds meer producten en (zeker ook overheids-)diensten niet anders tot stand kunnen komen dan door samenwerking tussen vele, gespecialiseerde, organisaties of professionals. Seddon raakt vanuit wat hij noemt “systeemdenken” een onderwerp dat vanuit het transactie-management perspectief eveneens als cruciaal wordt gezien: processen moeten niet gedefinieerd worden vanuit het perspectief van de organisatie die ze uitvoert, maar vanuit het perspectief van de burger voor wie die dienst bedoeld is. Zo zeer als dit als een “open deur” klinkt, zo weinig wordt dit in de praktijk van de overheid gedaan. Als processen wél worden ontworpen vanuit het perspectief van degenen voor wie ze bedoeld zijn, dan zal – zoals cases op het gebied van transactie-management hebben laten zien<sup>4</sup> – de aandacht minder liggen bij het stellen van targets binnen organisaties en meer bij de processen tussen de verschillende organisaties die een rol spelen bij het leveren van overheidsdiensten. Want juist daar zit de bureaucratie, liggen de overbodige kosten, ontstaat de ergernis van het publiek. Misschien een goede les voor de **20 commissies** die in opdracht van Bos en Balkenende op zoek zijn naar besparingen in de orde van **20% van het totale overheidsbudget**.

---

<sup>2</sup> Deming stelt dat systematische kwaliteitsverbetering in organisaties kan worden verkregen door in de werkprocessen binnen die organisaties steeds opnieuw de cyclus (“circle”) te volgen van: “Plan”, “Do”, “Check”, “Act”.

<sup>3</sup> Vgl. F.A.G. den Butter, Transactiemangement, sleutelcompetentie voor Nederland bij een regierol in de globalisering, Den Haag 2009

<sup>4</sup> Vgl. N. Boerma, T. Troquay, Samenwerken in ketens; koppelzones in actie, te vinden op [www.kennisportal.nl](http://www.kennisportal.nl)