

The background of the page features a large, 3D, light-colored 'STAL' logo on a textured wall. The letters are blocky and cast shadows, giving them a three-dimensional appearance. A semi-transparent horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the text 'SAMENVATTING'.

**SAMENVATTING**



## Samenvatting

In dit advies pleit de Sociaal-Economische Raad (SER) voor het verbeteren van de voorziening van diensten met een publiek belang door het stimuleren van ondernemerschap. Dit advies richt zich vooral op sectoren als het onderwijs, de zorg en de woningcorporaties. Een dergelijk ondernemerschap opent nieuwe mogelijkheden voor een doelmatige levering van kwalitatief goede diensten, meer innovatie in dienstverlening en meer maatwerk – en dus ook meer keuzevrijheid voor de afnemers.

### *Verdeling van verantwoordelijkheden*

Ondernemerschap voor de publieke zaak vraagt van de verschillende betrokkenen een specifieke invulling van de eigen verantwoordelijkheid.

De *overheid* dient zich veel meer dan nu te richten op haar systeemverantwoordelijkheid en moet deze ook waarmaken. Het is bij uitstek aan politiek en overheid om publieke belangen ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en dergelijke van voorzieningen te borgen door doelstellingen en randvoorwaarden helder te formuleren en door toezicht goed te bewaken. Dat is ook de manier om afscheid te nemen van gedetailleerde middelvoorschriften.

*Ondernemingen in de publieke dienstverlening* zullen zich midden in de samenleving moeten plaatsen. Dat houdt in dat de organisatie klanten en burgers professioneel en ‘op maat’ bedient, dat zij de dialoog aangaat met de samenleving (zich responsief opstelt) en verantwoording aflegt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke opdracht.

Maar de missie van ondernemerschap voor de publieke zaak kan pas slagen als ook *burgers en klanten* zich verantwoordelijk voelen voor het reilen en zeilen van de publieke dienstverlening. Het individu kan niet alleen als een op eigenbelang gerichte ‘calculerende consument’ bij de dienstverlening betrokken zijn. Burgers behoren ook oog te hebben voor collectieve belangen en afwegingen.

### *Richting en ruimte voor ondernemerschap*

Het ondernemerschap dat centraal staat in dit advies is een ondernemerschap binnen bepaalde randvoorwaarden. Het is gericht op een externe doelstelling – het zo goed mogelijk dienen van publieke belangen. Ondernemerschap voor de publieke zaak vraagt om mensen die zich primair door een ‘public spirit’ laten leiden.

Naar buiten toe beweegt ondernemerschap in de publieke dienstverlening zich tussen drie kringen; die van individuele ‘klanten’, van de samenleving en van overheid en politiek. De raad vraagt daarbij aandacht voor de volgende aspecten:

- 1 De gerichtheid op de ‘klant’: de wijze waarop organisaties inspelen op (verschillende en zich ontwikkelende) behoeften en voorkeuren van de afnemers van die diensten en ‘maatwerk’ leveren. De positie van afnemers wordt bepaald door de mogelijkheden voor *exit* (de vrijheid om te kiezen voor een andere aanbieder) en voor *voice* (medezeg-

- genschap en klachtenrecht). Ondernemerschap moet bijdragen aan de ‘ontvoogding’ van de publieke dienstverlening.
- 2 De relatie met de samenleving (de diverse ‘stakeholders’): de maatschappelijke legitimatie van de verschillende (typen) organisaties die vormen van publieke dienstverlening aanbieden. Deze legitimatie is geen historisch gegeven, maar moet steeds weer worden verworven, en wel door in de dienstverlening te voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en door op basis van openheid de dialoog met de maatschappelijke omgeving aan te gaan.
  - 3 De relatie tot de overheid en de politieke democratie: het is aan de politiek om te bepalen wat een publiek belang precies inhoudt en te bepalen hoe dit het beste kan worden geborgd (door regelgeving en/of door andere instrumenten).

De kwaliteit van de betrekkingen met de ‘buitenwereld’ stelt vervolgens eisen aan de kwaliteit van de eigen organisatie. Het komt dan aan op modern leiderschap en een werkwijze die professionals inspireert en motiveert om hun potenties optimaal te benutten. Hierbij past de keuze voor een platte werkorganisatie zodat het aantal ‘voelhoorns’ met die externe omgeving maximaal is en de afstand tussen leiding en (zoveel mogelijk zelfsturende) professionals minimaal. De kwaliteit van de publieke dienstverlening moet vooral tot uitdrukking komen in het directe contact tussen professional en klant. Onder professional wordt dan nadrukkelijk niet alleen de manager en de specialist begrepen, maar juist ook de medewerker ‘in het veld’ die direct de relatie met de klant onderhoudt en diensten voor hem of haar verricht. Deze bijdrage moet door de eigen organisatie onderkend en geëquipeerd worden.

Ondernemerschap voor de publieke zaak heeft niet alleen richting maar ook ruimte nodig. De overheid kan meer ruimte geven door afstand te nemen van de feitelijke dienstverlening en zich te beperken tot haar verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel naarmate aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats gaat het om een betere horizontale verantwoording van de instellingen aan hun stakeholders en een professionele verantwoording en controlestructuur binnen de eigen organisatie. In de tweede plaats kan meer ruimte aan ondernemerschap worden gelaten naarmate de keuzevrijheid van afnemers groter is en er sprake is van concurrentie tussen dienstverleners. En in de derde plaats zal de overheid daadwerkelijk invulling moeten geven aan haar systeemverantwoordelijkheid op basis van scherp gedefinieerde publieke belangen voor de betaalbaarheid, kwaliteit en leveringszekerheid van bepaalde diensten.

#### *Klant goed bedienen*

De raad vindt dat de prikkels van het ondernemerschap voor differentiatie van de publieke dienstverlening zo goed mogelijk benut moeten worden. Burgers verlangen zowel een goede kwaliteit en klantvriendelijke benadering als maatwerk: dienstverlening die is toegesneden op hun specifieke situatie. Binnen de randvoorwaarden van de publieke opdracht moet het aanbod op deze behoeften kunnen inspelen, ongeacht of dit nu door een publiek- of privaatgefinancierde aanbieder gebeurt.

‘De klant centraal’ betekent onder meer dat vragers daadwerkelijk wat te kiezen hebben en gebruik kunnen maken van concurrerend aanbod. Ook moeten cliënten voldoende koopkracht hebben om hun preferenties te realiseren. Aan deze voorwaarden wordt in de praktijk lang niet altijd voldaan en dat beperkt de mogelijkheden voor vraagsturing. De raad is van mening dat de mogelijkheden om dit soort knelpunten op te lossen niet onderschat mogen worden. Er is de afgelopen jaren een schat aan kennis vergaard over de wijze waarop sturing door de vraag verbeterd kan worden. De raad vindt het belangrijk dat deze lessen het leervermogen van de beleidsbepalende actoren blijven voeden. Hij bepleit daarom dat de werkzaamheden van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken op een meer structurele manier bij het overheidsbeleid betrokken worden zodat de lessen op het terrein van onder meer de vraagsturing duurzaam in het overheidsbeleid worden verankerd.

Uitgangspunt is dat het aan de overheid is om regels te stellen om concurrentie te reguleren. Wanneer private en publieke organisaties vergelijkbare taken uitvoeren, dient sprake te zijn van een gelijk speelveld. In diverse sectoren zoals het hoger onderwijs zijn er weliswaar geen ongelijkheden in termen van regelgeving voor bestaande aanbieders en mogelijke concurrenten, maar het ‘speelveld’ blijft desondanks moeilijk toegankelijk voor nieuwe toetreders.

Verder moet worden voorkomen dat bepaalde aanbieders alleen ‘de krenten uit de pap’ halen waardoor het voor andere aanbieders niet langer zou lonen een breed pakket aan te bieden. De overheid moet dit probleem aanpakken en gelijke concurrentieverhoudingen waarborgen door de toegang tot de betreffende sectoren adequaat te reguleren. Ook hier is het van belang om de ervaring met de regulering van markttoetreding te benutten. Soms is het niet mogelijk toetreding tot een sector te reguleren en blijven gevestigde aanbieders een beschermde positie genieten. In dat geval kunnen prestatieprikkels een betere klantgerichtheid stimuleren. ‘Best practices’ moeten als voorbeeld worden gesteld en kunnen een bonus verdienen. Omgekeerd moeten ondermaats presterende organisaties effectief sancties opgelegd kunnen krijgen.

Voorkomen moet worden dat prestatieprikkels worden gezien als een uiting van het geïnstitutionaliseerd wantrouwen. De intrinsieke motivatie van organisaties in de publieke dienstverlening kan ook op een andere manier worden aangesproken. Het vormgeven van de relaties in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers, tot en met de individuele afnemer, in de vorm van transacties kan een belangrijke bijdrage leveren. Daarvoor is een ontwikkeling nodig naar modern, actief en verantwoordelijk burgerschap.

#### *Maatschappelijke inbedding vraagt om meervoudige verantwoording*

Kenmerkend voor ondernemerschap in publieke dienstverlening is de maatschappelijke inbedding. Ondernemingen opereren niet in een vacuüm maar hebben maatschappelijk draagvlak nodig om effectief te kunnen functioneren. Hier ligt in de visie van de raad de grootste uitdaging voor de organisaties. Het gaat om een passende vormgeving van meervoudige verantwoording, dat wil zeggen: een evenwichtige combinatie van extern (verticaal) toezicht, interne controle en horizontale verantwoording.

Voor de legitimatie is de relatie met de maatschappelijke omgeving belangrijk. Daarom ligt binnen meervoudige verantwoording het accent op een goede vormgeving van het interne toezicht en horizontale verantwoording. Sleutelbegrippen hierbij zijn: responsiviteit en rekenschap. De organisatie zal aan de voorkant goed moeten luisteren naar de maatschappelijke omgeving en zich deze ‘feedback’ ook aantrekken. Tegelijkertijd zal zij zich aan de achterkant moeten verantwoorden over haar functioneren en geleverde (maatschappelijke) prestaties. Naarmate deze verantwoordingsstructuur effectiever is, dient volgens de raad het verticale toezicht gerichter en ook selectiever ingezet te worden.

Er bestaan in de praktijk waardevolle initiatieven om de hier besproken onderdelen van het verantwoordingsmechanisme beter te verankeren in het ondernemingsbeleid van instellingen in de publieke dienstverlening. De uitdaging voor de komende jaren is om de positieve ervaringen hiermee te benutten om op bedrijfs- en sectorniveau de samenhang van de verschillende mechanismen te bevorderen. De raad verwacht veel van brancheorganisaties die als stimulerende kracht kunnen bijdragen aan dit vernieuwingsproces binnen organisaties en sectoren.

Een belangrijk aandachtspunt in dit vernieuwingsproces is de versterking van de ‘governance’ van de instellingen voor de bevordering van het leervermogen van de organisatie, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke legitimatie. Een onafhankelijke raad van toezicht speelt daarin een belangrijke rol. De specifieke invulling en operationalisering van de raad van toezicht vraagt maatwerk, onder andere vanwege sector-specifieke kenmerken. De SER ziet een wettelijke verankering daarom nadrukkelijk als een waarborg en niet als blauwdruk.

Het uitgangspunt is dat er een sluitende garantie bestaat tegen het disfunctioneren van een interne toezichthouder (veelal een raad van toezicht). Het recht van enquête kan daarbij voor belanghebbende partijen een ‘ultimum remedium’ zijn.

Organisaties moeten verder serieus werk maken van een structurele aanpak van de dialoog met de maatschappelijke omgeving. In de praktijk zijn diverse goede voorbeelden waar te nemen. Voor een effectieve dialoog met de maatschappelijke omgeving zal deze laatste wel moeten beschikken over informatie over het functioneren en presteren van de organisatie. Visitaties en benchmarking zijn belangrijke hulpmiddelen om dit meer inzichtelijk te maken. Naar de mening van de raad verdienen deze instrumenten een bredere toepassing binnen de verschillende sectoren van de publieke dienstverlening. Het leervermogen hoort daarbij centraal te staan.

#### *Verantwoordelijkheid van de overheid*

Hoewel iedere sector zijn eigen beleidsdynamiek kent, lijkt toch het beeld te overheersen van een transitie naar andere, duurzame institutionele arrangementen die nog niet is afgerond, van het zoeken naar nieuwe evenwichten. In zo’n overgangsfase komt het aan op goed richting én ruimte geven. Van de overheid wordt verwacht dat zij aan systeemveranderingen helder en consequent richting geeft.

Voor de publieke dienstverlening draagt de overheid zonder meer een systeemverantwoordelijkheid: een verantwoordelijkheid voor de goede werking van stelsels als geheel. Deze begint met een heldere omschrijving van de voor de desbetreffende tak van dienstverlening relevante publieke belangen en betreft verder onder meer het vastleggen van gedrags- en toetredingsregels, van het toezicht en van de wijze van financiering. Hier ligt ook de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Tegenover de systeemverantwoordelijkheid staan operationele verantwoordelijkheden die de feitelijke productie en distributie van de dienstverlening betreffen. Voor veel vormen van publieke dienstverlening is centrale, directieve aansturing van die dienstverlening geen goede optie. Het leidt tot bureaucratie en belemmert ondernemerschap.

#### *Tot slot*

De raad wil met dit advies een bijdrage leveren aan een samenleving waarin burgers erop kunnen vertrouwen dat hun vraag naar publieke diensten door een kwalitatief goede dienstverlening beantwoord wordt. Responsieve organisaties leveren hiervoor maatwerk, luisteren naar hun omgeving en maken inzichtelijk wat ze bijdragen aan de publieke zaak. Het stimuleren van ondernemerschap bij deze organisaties is de sleutel voor het optimaliseren van de dienstverlening, voor de klant, voor de stakeholders, voor de samenleving. Het is aan de overheid hiervoor de randvoorwaarden te scheppen met heldere kaders waaruit haar systeemverantwoordelijkheid voor de publieke diensten blijkt. Het garanderen van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid is daarvoor de leidraad.