

Effectieve procesverbetering in overheidsorganisaties

De maatschappelijke roep om een beter presterende overheid heeft zich in veel overheidsorganisaties vertaald in stevige ambities. Met dezelfde of minder financiële middelen en formatie staan overheidsmanagers voor de uitdaging betere prestaties te leveren. Het ‘procesdenken’ wint de afgelopen jaren in toenemende mate aan belangstelling om invulling te geven aan de noodzakelijke vernieuwing van de organisatie. Maar hoe kunnen overheidsmanagers praktisch invulling geven aan dit begrip? In dit artikel beantwoorden we de vraag hoe overheidsmanagers processen effectief kunnen verbeteren en wat de succesfactoren zijn.

Ewoud de Voogd en Jaring Hiemstra

Verbeteren van processen centraal

Procesdenken is in onze visie een term die zich onderscheidt van het denken vanuit taken of producten, doordat ze het doel van een proces en de samenhangende activiteiten die moeten leiden tot de realisatie van dat doel centraal stelt. Niet het verstrekken van de vergunning of het uitvoeren van deelhandelingen in het vergunningproces staat centraal, maar het doel dat burgers zich houden aan de regels en de samenhangende activiteiten die nodig zijn om dit doel te bereiken. Onder *procesverbetering* verstaan we dan ook het optimaliseren van de processen om de doelrealisatie en de doelmatigheid te vergroten. De doelmatigheidsdoelstelling levert indirect vaak een bijdrage aan het vergroten van de doelrealisatie. Zo wordt dikwijls de in de processen gevonden doelmatigheidsverbetering gebruikt om (nieuwe) bestuursambities te realiseren.

Wij zien dat procesverbetering als methode voor het verbeteren van de organisatie in toenemende mate aan belangstelling wint. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat:

- ◆ overheidsorganisaties in toenemende mate worden uitgedaagd om met minder of gelijkblijvende middelen meer prestaties te leveren. Veel gemeentelijke colleges zullen bijvoorbeeld wederom concrete en ambitieuze collegeprogramma's presenteren die moeten worden uitgevoerd met beperkte of minder financiële middelen;
- ◆ bij ambtelijke topmanagers en in beperktere mate ook bij bestuurders een toenemende scepsis over structuuringrepen als middel om de prestaties van de organisatie te vergroten ontstaat. Procesverbetering is een methode om verbeteringen door te voeren zonder te starten met nieuwe blauwdrukken;
- ◆ bij veel overheidsorganisaties het vermoeden bestaat dat 'processen efficiënter kunnen worden uitgevoerd' zonder dat goed benoemd kan worden waar die vermoede efficiency-winst zit.

Procesverbetering voorziet in de genoemde behoeftes, omdat zowel het kwaliteitspotentieel als het efficiëncypotentieel in processen expliciet wordt opgespoord.

De basis op orde hebben

Procesverbetering is in onze visie een van de interventies die het ambtelijk management kan aanpakken om het presterende vermogen van de organisatie of het organisatieonderdeel te vergroten. In figuur 1 presenteren we de verschillende interventies. De eerste invalshoek *strategie bepalen* is zinvol in situaties waar een organisatie een beperkt beeld heeft van de consequenties van de veranderende omgevingseisen en de consequenties voor de organisatie. Hierbij wordt gediscussieerd over de taak- en rolomvatting. Welke taken moet de overheid uitvoeren, welke taken moet de organisatie zelf uitvoeren en welke taken kunnen worden uitbesteed? Veel provincies worstelen in dit domein met de vraag hoe het concept van een regisserende organisatie moet worden ingevuld.

De tweede interventie is het *inrichten van de organisatie*. Deze interventie heeft tot doel de organisatie of delen daarvan (opnieuw) in te richten en te definiëren hoe de taken bestuurd moeten worden. Het veranderen van de bevoegdheid en verantwoordelijkheidsverdeling staat daarbij centraal. Het uitgangspunt 'structure follows strategy' geeft aan dat de strategie leidend moet zijn voor de inrichtingsvraag. Zo vormen bijvoorbeeld veel grotere gemeenten een eenheid 'Publieksdiensten' waar alle taken die het karakter van een transactie hebben, worden geconcentreerd. Deze bundeling van taken biedt een betere uitgangssituatie om de publieke dienstverlening te verbeteren.

In dit artikel staat de interventie *processen verbeteren* centraal. De strategie van de organisatie en de inrichting van de organisatie gelden hier als uitgangspunt en op procesniveau realiseert het management kwaliteits- en kostenvoordelen door (continue) verbetering.



Figuur 1. Procesverbetering is een van de organisatie-interventies die bijdraagt aan een beter presterende overheidsorganisatie

De laatste interventie verwijst naar het sturen op resultaat. Interventies die hierop gericht zijn hebben tot doel resultaten van organisatieonderdelen en medewerkers te expliciteren en daarop te sturen. Hierbij gaat het zowel om de instrumentele kant (definiëren van prestaties) als de gedragskant (en sturen op resultaat). Voor medewerkers en managers moet het immers niet alleen helder zijn wat de prestaties zijn die van hen verlangd worden, ze moeten daar ook op worden aangesproken.

Figuur 1 laat impliciet zien dat procesverbetering niet altijd zinvol is. Procesverbetering is niet zinvol als de inrichting van de organisatie zo fundamenteel belemmerend werkt dat een reorganisatie noodzakelijk is. Ook voor overheidsorganisaties of onderdelen daarvan die nog geen (volledig) beeld hebben van de strategische organisatieontwikkelingsopgave waarvoor ze staan, is het zinvoller eerst die discussie te voeren. Het risico is anders dat processen worden verbeterd die later toch drastisch aangepast dienen te worden, omdat ze niet passen binnen de gewenste taakopvatting. Procesverbetering moet samengevat een bewust spoor in de organisatieontwikkeling zijn.

Drie inhoudelijke uitgangspunten

In onze visie zijn voor effectieve procesverbetering drie inhoudelijke uitgangspunten van belang.

Van buiten naar binnen denken

Het is van belang met de betrokkenen bij het proces van ‘buiten naar binnen te denken’ om zo tot fundamentele verbetering van processen te komen. Wat is het uiteindelijke doel van het proces en wat kunnen andere spelers dan de overheid doen om de doelstellingen te realiseren? Het doel van een vergunningensysteem kan zijn zorgdragen voor de naleving van regels, terwijl ook

andere interventies denkbaar zijn om dit resultaat te bereiken. Zo ontstond bij een gemeente in dit kader de discussie of het wel zinvol was om terrasvergunningen te verstrekken. Toezichhouders konden als alternatief voor een vergunningensysteem ook toezicht houden op algemene regels. Ook kan van buiten naar binnen denken leiden tot innovatieve ideeën om met andere overheden en/of partijen te gaan samenwerken. Bij een waterschap ontstond bijvoorbeeld discussie of de kwijschelding samen met gemeenten kon worden georganiseerd.

Optimaliseren van het proces

Voor het verbeteren van de processen hebben de afgelopen jaren veel organisaties Business Process Redesign (BPR)-technieken gebruikt die op basis van logistieke ontwerpprincipes handvaten bieden voor het efficiënter inrichten van processen. Business Process Redesign is een bron voor talloze kritische vragen over de inrichting van een proces. Denk bijvoorbeeld aan vragen als:

- ◆ Is de stap in het proces echt nodig, met andere woorden levert de stap toegevoegde waarde voor de afnemer?
- ◆ Kunnen stappen in het proces logisch geclusterd worden waardoor de procesgang simpeler wordt?
- ◆ Kunnen de noodzakelijke stappen sneller en efficiënter uitgevoerd worden bijvoorbeeld door processen parallel uit te voeren?

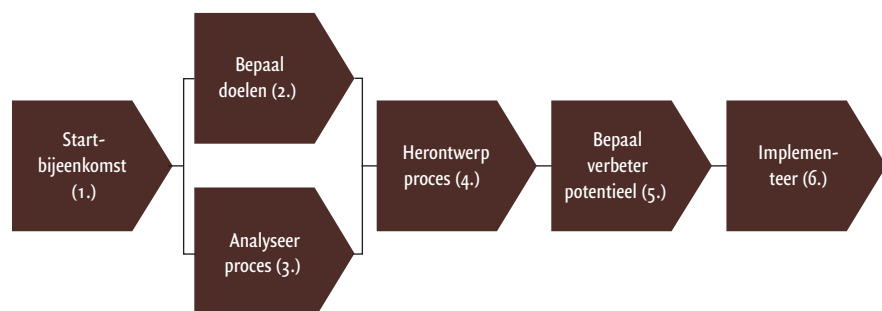
De principes klinken eenvoudig en logisch, maar de praktijk leert dat het herontwerpen van de procesgang vraagt om creatief en vernieuwend denken. Herontwerpers moeten ‘los’ komen van de huidige situatie.

Kwantificeren van kwaliteits- en efficiëncypotentieel

De waarde van de uitkomst van een procesverbeteringsproces neemt toe naarmate de gevonden kwaliteits- en efficiëncyvoordelen gekwantificeerd worden. Wat is de mogelijke besparing in het inkoopproces en wat merken afnemers van de nieuwe werkwijze? Kwantificering leidt tot scherpte in de discussie en maakt ook het resultaat van de procesverbetering zichtbaar.

Het toepassen van de drie uitgangspunten resulteert in een methode die is weergegeven in figuur 2. Deze methode bestaat uit zes stappen die een groep van vijf of zes mensen uitvoeren. De opbrengst van de stappen die een werkgroep met deze methodiek doorloopt, is niet alleen efficiëncy- en kwaliteitsvoordeel. De procesmatige opbrengst is vaak minstens zo belangrijk. De medewerkers die in de werkgroep zitten, gaan door de methodiek intensief met elkaar in gesprek over het proces waarvoor zij allen deelverantwoordelijk zijn. Dit leidt dikwijls tot een groter bereik over en weer.

Figuur 2. Procesverbetering in zes stappen



Procesverbetering in zes stappen

Stap 1. Breng deelnemers op één lijn

In deze stap brengt de organisatie (een deel van) de betrokkenen van een proces bij elkaar in een werkgroep, die heldere afspraken maakt over het doel van de werkgroep, de tijdsplanning en de benodigde inzet. Dit gebeurt in een startbijeenkomst. De ervaring leert dat elk werkgroep lid circa vijf dagen moet investeren in procesverbetering. Een startbijeenkomst duurt anderhalf uur.

Stap 2. Bepaal doel van het proces

Deze stap bestaat uit het scherp definiëren van het doel van het proces vanuit het perspectief van de afnemer. De kwaliteitseisen aan de output en de randvoorwaarden worden in meetbare termen benoemd. Het is van belang vooraf aan de afnemers te vragen wat zij verwachten van het proces. Een werkgroep kan dit resultaat boeken in zes uur, zo leert de ervaring.

Stap 3. Analyseer het huidige proces

In deze stap brengt de werkgroep de huidige werkwijze in één dag in kaart. Daarbij kijkt de werkgroep naar de processtappen, de betrokkenen en de overdrachtsmomenten binnen het proces en naar andere processen. Tijdens deze analyse inventariseert de werkgroep ook de krachten van en de knelpunten in het proces. De analyse wordt aangevuld met ervaringscijfers als doorlooptijden (waaronder wettelijke kaders), aantal dossiers en omvang van de bezetting. Het resultaat van de stap is dat het huidige proces is vastgelegd.

Stap 4. Herontwerp het proces

Deze stap is de meest cruciale stap in de aanpak. Op basis van de beschrijving van het doel van het proces, de analyse van het huidige proces met daarbij de knelpunten en de principes van BPR maakt de werkgroep een verbeterd procesontwerp. De verbeterpunten worden verwerkt tot een herontwerp van het proces. Een werkgroep kan dit resultaat in acht uur boeken.

Stap 5. Bepaal verbeterpotentieel

In deze stap worden de kosten en kwaliteitsvoordelen van het herontworpen proces benoemd: wat levert het herontwerp op? In deze fase kunnen ook voorstellen aan bod komen zoals het met minder mensen deelnemen aan projectgroepen. Dergelijke voorstellen zijn geen procesverandering, maar leiden wel tot kostenvoordelen. Voor het benoemen van het verbeterpotentieel is vier uur nodig.

Stap 6. Implementeer kwaliteitsverbeteringen en realiseer besparingen

Tot slot brengt de werkgroep in deze stap prioriteiten aan in de lijst met verbeterpunten door te kijken naar de snelheid waarmee de verbeteringen zijn in te voeren en de inspanning die daarmee gepaard gaat. Vaak is daarbij sprake van kortetermijnverbeteringen en meer fundamentele aanpassingen in het proces. Expliciete instemming van het lijnmanagement (bijvoorbeeld het managementteam) is daarom van belang.

Vier factoren voor succesvolle toepassing

De ervaring leert dat er vier belangrijke factoren zijn die het succes van procesverbetering bepalen.

De organisatie doet het

Een belangrijke factor is dat een organisatie de processen zelf moet verbeteren. Het heeft een zeer beperkte waarde als externen efficiency- en kwaliteitsvoordelen in kaart brengen waarna de organisatie die mag implementeren. Dit leidt tot weerstand en daarmee uiteindelijk tot een beperkt resultaat. Het is veel beter om betrokkenen zelf efficiency- en kwaliteitsvoordelen te laten opsporen.

Het principe 'de organisatie doet het' zou tot uitdrukking moeten komen door werkgroepen te bemensen met betrokken medewerkers/managers. Daarnaast moet dit principe tot uitdrukking komen in expliciete betrokkenheid van het management. Dit betekent niet alleen dat het management de fasering en de methode voor procesverbetering vaststelt, maar ook dat hij zichtbaar prioriteit geeft aan de procesverbetering. Dit komt tot uitdrukking in praktische zaken als de aanwezigheid van een lid van het managementteam bij bijeenkomsten en dat een van de managementteamleden staat voor het resultaat van de werkgroep.

Externe adviseurs hebben dus per definitie een beperkte rol. Zij kunnen slechts een rol spelen bij het aanreiken en leren van de methodiek en het eventueel spelen van een 'hufterrol'. Met deze laatste rol bedoelen we dat de adviseur de werkgroepleden uitdaagt en kritische vragen stelt over de huidige situatie en resultaten.

Kies het juiste analyseniveau en faseer

Om effectief met procesverbetering aan de slag te kunnen gaan, is het van belang de processen op het juiste aggregatieniveau te definiëren. Het te gedetailleerd analyseren van processen – bijvoorbeeld de intake van een subsidieaanvraag – biedt onvoldoende aanknopingspunten om tot fundamentele vernieuwing te komen. Een proces als 'dienstverlening aan burgers' is van een te hoog abstractieniveau. Dit levert onvoldoende concrete aanknopingspunten om het proces te verbeteren. Het 'inkoopproces' of 'de afhandeling van klachten en meldingen' biedt het goede niveau voor een effectieve discussie.

Het is aan te raden om processen gefaseerd te verbeteren. Niet alles kan en moet tegelijkertijd. Door te faseren ontstaat ook de mogelijkheid om te leren van de aanpak. Zo kunnen managers die in de eerste fase zijn betrokken bij de procesverbetering collega-managers uitleggen wat ze vinden van de aanpak. Het is wenselijk om per fase een mix te kiezen van primaire, ondersteunende en besturingsprocessen. Ook is het wenselijk om zowel potentiearme als potentierijke processen te selecteren. Een procesoptimalisatie van het proces inkoop levert waarschijnlijk meer op dan een proces personeelsbeleid en -beheer.

Stimuleer open opstelling en communiceer tussentijdse resultaten

Vaak zijn topmanager enigszins cynisch over de mogelijke resultaten van procesverbetering als dit door medewerkers zelf wordt uitgevoerd. 'Medewerkers gaan toch niet snijden in eigen vlees?', luidt een veelgehoorde reactie. In de praktijk blijkt dat medewerkers en managers het nuttig en interessant vinden om het proces wat ze door-en-door kennen te verbeteren en de knelpunten die ze dagelijks ervaren op te lossen. De randvoorwaarde is dat het topmanagement zeer prudent omgaat met de resultaten van pro-

cesoptimalisaties. De verleiding om financiële voordelen direct in te boeken moet worden weerstaan.

Communicatie gedurende het traject is van cruciaal belang. De werkgroepen die het proces verbeteren, bestaan uit een deel van de medewerkers. Het is van belang om (tussentijdse) uitkomsten te bespreken met de ‘tweede ring’ van medewerkers: die medewerkers die wel een verantwoordelijkheid hebben voor een onderdeel van het proces maar geen deel uitmaken van de werkgroep.

Zorg voor een goede ondersteuning van de procesverbetering

Het zijn de basale zaken waardoor deelnemers van werkgroepen die met procesverbetering aan de slag gaan het gevoel geven dat het project goed loopt. Zijn de bijeenkomsten goed voorbereid, worden verslagen op tijd verzonden, begrijpt de begeleider van de bijeenkomst zelf de methode goed genoeg? Tijdsdruk en kwalitatief gebrekkige ondersteuning van de werkgroepen zijn de grootste risico's voor het project. Het is van groot belang de ondersteuning goed te regelen.

Een model dat goed werkt, is om enkele stafmedewerkers te trainen in het begeleiden van procesoptimalisaties. Deze stafmedewerkers kennen de methodiek, krijgen door het ondersteunen van werkgroepen meer ervaring met de methodiek en maken bovendien op een intensieve wijze kennis met de processen van de organisatie. Een adequate ondersteuning van de werkgroepen kan zo worden geborgd.

Conclusies

Veel overheidsmanagers staan voor de uitdaging met gelijkblijvende middelen betere prestaties te leveren. Procesoptimalisatie voorziet in deze behoefte doordat de organisatie zelf het kwaliteits- en efficiencypotentieel opspoot in de processen. Het is van belang de medewerkers en managers zelf de processen te laten optimaliseren.

Ewoud de Voogd en Jaring Hiemstra zijn adviseur bij
Hiemstra & De Vries in Utrecht.