

Succesvol innovatief bezuinigen vra

Nooit eerder was de verandernoodzaak in de publieke sector zo groot als nu. Op termijn moet de Nederlandse publieke sector fors bezuinigen. Geen bestuurder of publieke manager hoeft nog overtuigd te worden van het feit dat we aan vooravond staan van de grootste transformatie van de overheidssector sinds de Tweede Wereldoorlog. Het realiseren van ingrijpende bezuinigingen is geen eenvoudige opgave. Nagenoeg iedereen is overtuigd dat kaasschaaven of lastenverzwaring geen reële oplossing vormen. Maar hoe maak je deze opgave dan wel waar? In dit artikel beschrijven we hoe overheidsorganisaties structureel kunnen bezuinigen én tegelijkertijd zo veel mogelijk hun maatschappelijke ambities blijven realiseren. Hoe? Door succesvol in te zetten op innovatie.

Wianne Brandt, Jaring Hiemstra en Tom Overmans

Organisatieadviseurs bij Hiemstra & De Vries

Sprekender kon de inhoud van de Miljoenennota niet zijn, met een begrotingstekort van ruim € 35 miljard euro, een verwachte economische groei van nul procent en stijging van de werkloosheid. Hoevel de meest actuele cijfers minder somber zijn, staat de financiering van het publieke stelsel onder grote druk en vraagt de situatie om ingrijpende (politieke) besluiten. De keuzes zijn niet eenvoudig te maken. Het kabinet heeft twintig werkgroepen benoemd, waarin experts onder leiding van een (oud) topambtenaar moeten komen tot in totaal een besparing van € 40 miljard. Het kabinet nodigt de werkgroepen uit om out-of-the-box te denken en heilige huisjes niet te schuwen.

Niet alleen de rijksoverheid heeft te kampen met grootschalige bezuinigingen. Veel financieel specialisten en publieke managers in decentrale overheden zagen de bui al hangen en hebben de afgelopen maanden financiële

ruimte gezocht om het gat in de begroting van 2010 te dichten. Dat is in veel gemeenten gelukt met financieel-technische maatregelen en het halen van de laatste lucht uit de begroting. Daarmee is eerste hobbel genomen. Niemand twijfelt er echter aan dat de grootste opgave nog moet komen. De technische mogelijkheden (reëler begroten, analyse van reserves en voorzieningen, etc.) zijn vaak al uitgeput. Dat vraagt om nieuwe bezuinigingsstrategieën voor het begrotingsjaar 2011 en verder.

Innovatie: het slimmer realiseren van dezelfde ambities

Er zijn vier belangrijke strategieën om te bezuinigen: lastenverzwaring, kaasschaafmethode, kerntakendiscussie en innovatie¹. Wij zeggen niet dat gemeenten volledig kunnen ontkomen aan het beëindigen van sommige taken, het verdelen van de taakstelling over eenheden of het verhogen van inkomsten (bijvoorbeeld eigen bijdrage vragen voor Wmo-voorzieningen). Wel zijn

wij ervan overtuigd dat innovatie het meest beloftevolle spoor is. Innovatie definiëren wij breed: het gaat om alle veranderingen in maatschappelijke interventies en in de organisatie die ertoe bijdragen dat er met minder middelen minimaal dezelfde of betere maatschappelijke presentaties worden gerealiseerd. Innovatie gaat dus niet alleen over meeslepende veranderingen (zoals een andere rolname), maar ook over kleine verbeteringen in processen.

Kiezen voor innovatie betekent kiezen voor slimme, vernieuwende methoden die zowel tot structurele bezuinigingen leiden als tot een beter presterende organisatie. In tegenstelling tot het toepassen van de kaasschaaf, het doorvoeren van lastenverzwaringen of het beëindigen van taken vraagt innovatie wel om een investering. De inspanning en investering gaat voor de baat uit. Het innoveren van de organisatie is mogelijk op drie niveaus (figuur 1).

agt om gedifferentieerde aanpak

Incrementele innovatie gaat over het optimaliseren van het huidige werk. Producten en diensten blijven in essentie gelijk, maar optimalisatie zorgt voor efficiëntere processen. Radicale innovatie gaat een stap verder en betekent een fundamentele verandering van product of dienst, zoals het afschaffen van bepaalde vergunningen of het introduceren van prijsprikkels als stimulans voor het optimaliseren van het gebruik van sportvelden en accommodaties. Systeeminnovatie is de meest vergaande manier van innoveren en gaat over het heroverwegen van de rolverdeling tussen overheid en maatschappij, zoals kiezen voor zelfregulering in plaats van vergunnen en handhaven of het (deels) overdragen van taken aan burgers, bedrijven of instellingen. Om de forse bezuinigingsnoodzaak het hoofd te kunnen bieden moet op alle drie niveaus geïnvesteerd worden.

Innoveren is niet eenvoudig. Onze ervaring bij een aantal grote gemeenten leert dat succesvol innoveren op de bovengenoemde niveaus vraagt om gedifferentieerde aanpak. Hieronder beschrijven we de verschillen voor de twee uiterste varianten (incrementele en systeeminnovaties). We maken niet

alleen duidelijk hoe zij verschillen in eenvoud, aanpak en tijd, maar ook dat beide varianten gelijktijdig moet worden uitgevoerd om echt succesvol en structureel te innoveren.

Incrementele innovaties bieden bezuiniging op korte termijn én ruimte voor echte innovaties

Incrementele innovaties gaan over het vergroten van bestaande werkprocessen. Naar onze overtuiging ontstaat er na enkele jaren in elke organisatie inefficiëntie in processen. Deze inefficiëntie kan met behulp van ondersteunende methoden en technieken door betrokkenen worden verwijderd. Wij hanteleren zelf de methode van procesoptimalisatie, die gebaseerd is op de BPR-methodiek, en gebruiken ook de Lean-principes². Belangrijke kenmerken van beide methodes zijn:

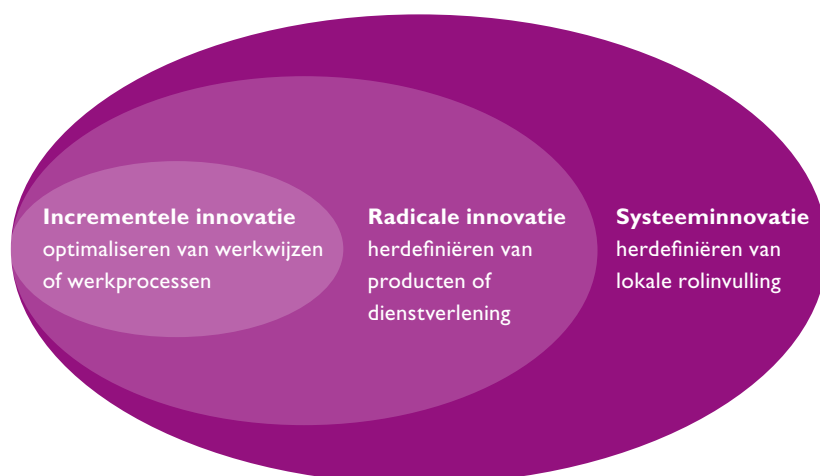
- het maatschappelijke effect en resultaat van een werkproces vormt het uitgangspunt;
- centraal staat de vraag wat de toegevoegde waarde is van de activiteiten en welke handelingen kunnen worden geschrapt;

- aan de hand van een gesystematiseerde methode en gereedschapskist gaan betrokkenen zelf aan de slag waardoor de verbetervoorstellen per definitie echt aansluiten op de dagelijkse werkwijze en daarmee goed implementeerbaar zijn.

Ondanks dat verschillende publieke organisaties – zoals de gemeente Zwolle – goede ervaringen hebben met beide innovatiemethodes, zijn voorbeelden uit de private sector vaak meer aansprekend. Toyota is één van de meest bekende voorbeelden, maar ook Nederlandse bedrijven als KPN of Essent hebben methoden als Lean & Six Sigma gebruikt voor het realiseren van vergaande procesoptimalisatie. De cases uit de private sector vallen op omdat ze illustreren hoe ver private partijen durven te gaan in het excellent organiseren van werkprocessen door standaardisatie, rationalisatie en kwaliteitsboring ('operational excellence'). Voorbeelden van processen die zich goed lenen voor optimalisatie in de publieke sector zijn processen die een repeterend karakter hebben. Denk aan processen op het terrein van de dienstverlening, vergunningverlening en verschillende ondersteunende processen als het voeren van administraties. Andere voorbeelden van incrementele innovaties bij gemeenten zijn bijvoorbeeld het uitdunnen van de p&c-cyclus om de interne administratieve lasten te verminderen, of het optimaliseren van interne samenwerking tussen front- en backoffice bij belastingen.

Een minder instrumentele methode voor het realiseren van incrementele innovaties, is om medewerkers vrije suggesties te laten doen voor verbetering en besparing in de organisatie. Iedereen mag (binnen de door directie gestelde kaders) verbetervoorstellen formuleren. Medewerkers zijn immers het best op de hoogte van de huidige uitvoering én verbeterpunten. De verbetervoorstellen worden vervolgens op concernniveau geclusterd en omgezet

Figuur 1 innovatie op drie niveaus



Case UPC: met substantieel minder personeel radicaal betere prestaties

Als er een bedrijf is dat kritiek heeft gekregen over haar klantenservice, dan was dat wel UPC. Sinds 2005 is dit beeld compleet veranderd: de klanttevredenheid is met 20% toegenomen, terwijl de kosten voor dienstverlening met 40% zijn afgenomen. Dit is bereikt door slim gebruik te maken van technische innovatie, strak te sturen op prestatieverbetering en directe koppeling van personeelsbeleid aan de gewenste prestaties. Een voorbeeld is dat alle klantvragen automatisch worden geleid naar een specifiek voor die vraag en klant getrainde medewerker. Prestaties van medewerkers worden constant gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Door voortdurend te innoveren komt UPC dichterbij haar klanten en wordt het klantcontactcentrum steeds meer een profit-centre in plaats van een cost-centre. Hoewel de aansturing van medewerkers voor overheden misschien 'streng' en bemoeizuchtig lijkt (big-brother) zijn medewerkers over het algemeen erg tevreden en zijn ze sterk betrokken bij de organisatie en de resultaten. In 2009 is UPC zelfs in de prijzen gevallen met zijn HRM beleid.

in een resultaatafspraken per organisatieonderdeel. Essentieel hierbij is dat de clustering van ideeën plaatsvindt op concernniveau en omarmd wordt door de ambtelijke top. Vaak komen dan clusters van ideeën aan de orde als slimme inkoop, minder vergaderen, afbouwen van staffuncties of interne administratieve lasten. Doordat medewerkers in de aanpak betrokken zijn in het proces, de verbetervoorstellen begrijpen en onderschrijven, is de optimalisatie vaak relatief eenvoudig door te voeren. Nadeel van deze vrije methode is dat de generieke onderwerpen nog moeten worden uitgewerkt en hanteerbaar moeten worden gemaakt. Welke interne administratieve lasten gaan we afschaffen, waar vallen de inkoopvoorstellen en hoe borgen we die?

Incrementele innovaties leiden vaak tot veel (relatief kleine) besparingsmogelijkheden die binnen een jaar kunnen worden gerealiseerd. Hoewel noodzakelijk voor bezuinigingen op de kortere termijn, biedt dit type innovatie geen toereikend antwoord op de grootschalige bezuinigingsopgave in de toekomst. Gemeenten moeten daarom juist nu óók inzetten op meer vooruitstrevende innovatietrajecten die de kenmerken hebben van systeeminnovatie.

Systeminnovaties leveren hoge opbrengsten op maar vragen om lef, leiderschap, veel energie en tijd

De druk op het publieke domein is momenteel zo groot dat de werkgroepen van het kabinet in volledige vrijheid kunnen nadenken om te adviseren over de te maken keuzes. De verwachting is dat veel adviezen leiden tot een radicaal andere werkwijze in het publieke domein of een paradigmaverandering in de publieke sector. Systeminnovatie kenmerkt zich door zeer ingrijpende wijzigingen van de huidige werkwijze, met verandering van rollen in de keten van samenwerking. Niet de organisatie of organisaties (zowel publiek als privaat) staan centraal, maar het maatschappelijk vraagstuk. Vanuit een gedeeld beeld over het beoogd maatschappelijke effect, bepalen betrokkenen met elkaar de meest effectieve en efficiënte manier om de doelen te realiseren. Systeminnovaties hebben één of meer van de volgende kenmerken:

- ze vragen om een nieuwe rolverdeling tussen de overheid en burgers, bedrijven en instellingen;
- ze vragen om vergaande samenwerking tussen verschillende organisaties en organisatieonderdelen;
- ze leiden tot een ingrijpend andere manier van werken waardoor clusters

van functies op een heel andere manier georganiseerd moeten worden of zelfs (deels) verdwijnen;

- ze staan vaak haaks op de huidige status quo en leiden per definitie tot discussie over de wenselijkheid en mogelijkheid ervan.

Wij verwachten dat op rijksniveau tussen de voorstellen van de werkgroepen een groot deel van de voorgestelde maatregelen het karakter van een systeeminnovatie heeft. Ook op gemeentelijk niveau zien wij veelbelovende initiatieven. Zowel in de ruimtelijke als in de maatschappelijke sector herbezinnen enkele steden zich fundamenteel op hun rolname en taakuitvoering. Vragen die beantwoord worden zijn: welke rol wil de gemeente spelen in de ruimtelijke sector; kan er tegelijkertijd met een strikte kaderstelling niet veel meer overgelaten worden aan andere partijen? Of op het welzijnsterrein: moeten (door de gemeente gefinancierde) activiteiten niet allemaal in het licht staan van participatie? Dergelijke fundamentele vragen vormen de basis voor fundamentele keuzes. Een sprekend voorbeeld van een systeeminnovatie in de publieke sector is de mogelijke herinrichting van de keten van 'werk en inkomen'.

Het effect van deze innovatie wordt vaak pas op langere termijn gerealiseerd

Case keten werk en inkomen: niet wetgeving maar mens als uitgangspunt

De economische recessie en de stijging van de werkloosheid heeft onoverkomelijke gevolgen voor de lokale huishouding van gemeenten. Meer uitkeringsaanvragen, een grotere druk op de SW-bedrijven en een toename van het gebruik van sociale voorzieningen zoals het armoedebeleid, schuldhulpverlening en welzijnsvoorzieningen maken de huidige manier van werken onbetaalbaar. De uitdaging is onverminderd hoog om zowel de bestaande als de nieuwe groep mensen ondersteuning op maat te bieden en hen te helpen om zo snel mogelijk weer (gedeeltelijk) zelfredzaam te zijn. Het realiseren van deze ambitie in de toekomst is uitsluitend waar te maken door een heroriëntatie rollen en werkwijzen van alle partijen die betrokken zijn in de keten. In de huidige situatie staan de 'verkeerde' aanpak (vanuit de wet bepalen waaraan iemand behoefte heeft en waarvoor iemand in aanmerking komt) en de inefficiënte, soms tegenstrijdige samenwerking van de verschillende partijen in het veld, een adequate uitvoering in de weg. Om de keten te optimaliseren, moeten partijen in het veld zich heroriënteren op hun gewenste rol en positie en moet de wetgever de weg vrij maken om die samenwerking in de toekomst mogelijk te maken. Enkele vooruitstrevende pilot-gemeenten leggen momenteel (in overleg met partijen als het UWV en WSW-bedrijven) de eerste hand aan de herinrichting van de keten van werk en inkomen, waarbij de burger (en zijn loonwaarde) centraal staan. Het vergt lef en daadkracht om de juiste keuzes te maken en hiermee de boer op te gaan, maar alleen op die manier is het realiseren van maatschappelijke ambities in de toekomst houdbaar.

Tabel 1 kenmerken van incrementele innovatie en systeeminnovatie

| | Incrementeel innoveren | Innoveren op systeemniveau |
|---|--|--|
| Onderliggende overtuiging | Betrokkenen weten zelf het best waar kansen liggen voor kwaliteitsverbetering en besparing | Fundamenteel anders kijken en interventies en organisatie leidt tot andere manieren van werken |
| Aanpak in veranderkundige termen | Sterk bottom-up georiënteerde strategie; empowerment van medewerkers | Sterk top-down georiënteerde strategie; met beste deskundigen komen tot nieuwe ideeën |
| Vereist leiderschap | Heldere kaders bieden en daarna vooral ruimte geven aan betrokkenen om te komen met ideeën | Out of the box denken stimuleren, tegenkracht bieden tegen verdedigers van status quo |
| Vereiste ondersteuning | Heldere procesmethode die een 'bril' en hulpmiddel biedt | Strategische analyse, inspiratie halen uit andere sectoren |

en vergt een forse investering aan de voorkant. Daarnaast vraagt het om een geheel andere aanpak dan incrementele innovaties. Waar de incrementele innovaties bottom-up worden aangedragen, kenmerken systeeminnovaties zich door top-down doorvoering van op strategisch niveau ontwikkelde ideeën. Natuurlijk ligt het voor de hand dat je als manager de juiste inhoudelijke medewerkers betreft, maar voor een deel van de medewerkers is dit soort

trajecten een brug te ver. Out-of-box denken over een maatschappelijk vraagstuk, vraagt om nieuwe inspiratie tijdens de start van het traject. Het is tenslotte de opgave om met andere zaken te komen, een andere rolneming te kiezen ten opzichte van elkaar, creatieve nieuwe aanpakken te bedenken dan die nu al bestaan. Deelnemers moeten onvoorstelbare en in het huidige denkpatroon onmogelijke en niet realistische ideeën ophalen en als moge-

lijk waardevol omarmen. Inspiratie toevoegen kan door andersdenkenden uit te nodigen, andere werkwijzen te kiezen voordat de spelers met elkaar mogelijke oplossingen bedenken. Dat is lastig en vraagt om rust en tijd. We weten uit ervaring dat het meegeven van een financiële taakstelling die op kortere termijn geld moet opleveren niet zal leiden systeeminnovaties.

Innovatie en bedrijfsvoering: terug naar de essentie

In dit artikel gaan we voornamelijk in op innovatie en het primaire proces. Vaak is echter de bedrijfsvoering een snelle en eenvoudige prooi voor bezuinigingsrondes. Wat ons betreft is dit een terechte keuze omdat je altijd eerst moet kijken of je het zelf efficiënter kan doen en dan pas daarna gaat kijken of je moet schrappen in je prestaties. Tegelijkertijd constateren we dat snelle bezuinigingen in de bedrijfsvoering over het algemeen niet leiden tot een bevredigend resultaat. Kaasschaven in de bedrijfsvoering is nog minder effectief dan in het primair proces. De bedrijfsvoering is immers een afgeleide van dat primair proces. Om te komen tot een optimale bedrijfsvoering én een fundamentele kostenreductie, pleiten we ook hier voor een gericht innovatietraject en niet voor de kaasschaafmethode.

Een groot deel van de organisatiekosten van overheidsorganisaties is te definiëren als overhead. 25 tot 35% van de kosten gaat niet alleen op aan standaard bedrijfsvoeringstaken (control, middelenfuncties), maar steeds vaker ook aan ontwikkelprojecten en extra taken die bij de stafafdeling komen te liggen (bijvoorbeeld versterken projectmatig werken, duurzaamheid, kennismanagement, en organisatieontwikkeling). Door de bedrijfsvoering weer écht in te richten ter directe ondersteuning van het primaire proces, en tegelijkertijd de interne projecten en administratieve lasten terug te brengen, kan de overhead gegarandeerd terug tot 15% van de totale kosten.

Dit vergt echter een radicaal andere benadering van de bedrijfsvoering. Terug naar de essentie van de bedrijfsvoering betekent vanuit de lijnorganisatie from scratch kijken welke informatie nodig is (en ook echt gebruikt wordt) om het primaire proces uit te voeren en aan te sturen. Niet het opleveren van alle mogelijke informatie en discussie over juistheid van gegevens is leidend, maar het genereren van basale en wenselijke sturingsinformatie. Tegelijkertijd worden project- en ontwikkelgroepen weggehaald uit de stafafdelingen. Lijnmanagers geven op een realistische en concrete manier vorm aan nieuwe ontwikkelingen (wat betekent de invoering van de Wabo nu echt voor mijn gemeente?) en sturen zelf op andere werkwijzen en instrumenten. Door terug te gaan naar de essentie van bedrijfsvoering en hiërarchische relaties te herstellen, roep je een halt toe aan projecttoerisme (je doet alleen nog maar mee aan projectbijeenkomsten en zelfs projectteams als je ook toegevoegde waarde levert) en creëer je een optimale ondersteuning.

Effectieve innovatie vraagt ook om schakelende managers

De komende maanden breekt een spannende periode aan. De politieke druk neemt iets af met de begrotingsbehandeling achter de rug en de lokale verkiezingen voor de deur. Dat biedt publieke managers een mooie kans om nu aan de slag te gaan. Succesvolle innovatie vraagt om een specifieke aanpak en dus om managers die in staat zijn om continu te schakelen tussen het aansturen van going concern, bottom-up en strategische top-down innovaties. Systeeminnovaties vragen om

andere aansturing en er is behoefte aan visionaire leiders die lef en moed tonen bij het, met partners uit het veld, vormgeven van wellicht op dit moment ondenkbare samenwerkingsverbanden in de toekomst. Deze stijl van leiderschap treffen wij nog relatief weinig aan in overheidsorganisaties. We zeggen niet dat de competenties niet aanwezig zijn, wel dat ze moeten worden aangesproken. Als het lukt om invulling te geven aan de benodigde rollen en competenties, dan nemen decentrale overheden een belangrijke hobbel in het toekomstbestendig maken van hun organisaties.

Noot:

- 1 Zie voor de vier bezuinigstrategieën: Presteren vraagt om innoveren, Presteren vraagt om innoveren Jaring Hiemstra (red.), Henk Wesseling, Karel van Hengel, Marjan Havekes, Paul Dijcks (2005);
- 2 LEAN is een gedisciplineerde, datagedreven aanpak om voortdurend doorlooptijd, productiviteit en kwaliteit te verbeteren, en zo de beste bijdrage te leveren aan het eindresultaat. Alle activiteiten in het proces voegen maximale waarde toe aan het product of dienst, dat zo snel en zo goed mogelijk wordt geleverd. Consequent innoveren leidt hier tot 'operational excellence'.