

Succesvol innovatief bezuinigen vraagt om gedifferentieerde aanpak

W. de Kool, W. Brandt en T. Overmans

Wouter de Kool is wijkteamchef bij de politie Utrecht.

Wianne Brandt en Tom Overmans zijn organisatieadviseurs bij Hiemstra & De Vries.

Net als andere publieke organisaties, staat ook de politie voor een grote veranderopgave. Vanaf 2014 moeten de 25 regionale korpsen, het KLPD, de vtsPN¹ en de Politieacademie jaarlijks 190 miljoen euro inleveren. Deze structurele bezuiniging komt boven op de eerdere bezuiniging in het regeerakkoord van Balkenende IV en de stijgende uitgaven voor cao, C2000² en nieuw materieel. Geen korpsbeheerder of politiemanager hoeft nog overtuigd te worden van de noodzaak tot verandering.

Nagenoeg iedereen is er van overtuigd dat kaasschaven geen reële oplossing vormt. Maar hoe maakt de politie deze opgave dan wel waar? In dit artikel beschrijven we hoe de Nederlandse korpsen structureel kunnen bezuinigen én tegelijkertijd zo veel mogelijk hun maatschappelijke en professionele ambities blijven realiseren. Hoe? Door succesvol in te zetten op innovatie.

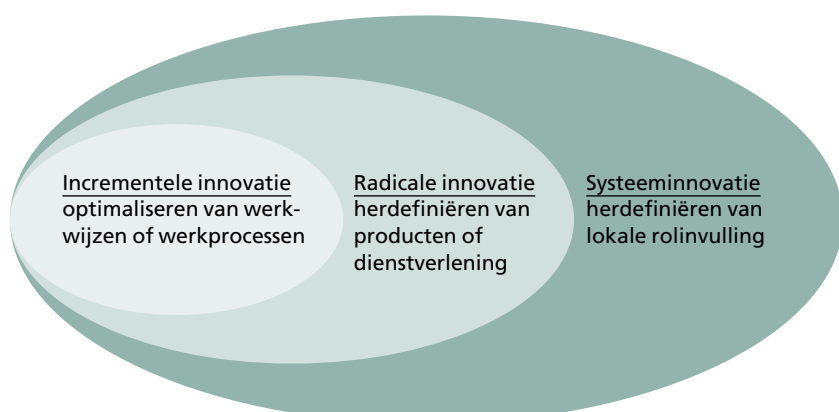
Eind 2009 zijn de minister van BZK en het Korpsbeheerdersberaad het eens geworden over de bezuinigingen bij de politie. Korpsen moeten efficiënter werken, beter samenwerken en interen op hun eigen financiële reserves. Het doorvoeren van deze bezuinigingsopgave staat op gespannen voet met de maatschappelijke en professionele ambitie om met meer blauw op straat de veiligheid(sbeleving) te vergroten. Bezuinigen is niet bepaald een nieuw vraagstuk bij de politie. Korpsleiding en financieel specialisten hebben de afgelopen jaren al meermaals gezocht naar financiële ruimte om gaten te dichten in de eigen begroting. Dat is in veel korpsen gelukt met financieel-technische maatregelen en het persen van de laatste lucht uit de begro-

ting. Daarmee is de 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 enzovoort) zijn nu immers uitgeput. Dat vraagt om nieuwe bezuinigingsstrategieën voor het begrotingsjaar 2011 en verder.

Besparingen

Er zijn vier belangrijke strategieën om te bezuinigen: lastenverzwaring, kaasschaafmethode, kerntakendiscussie en innovatie.³ Daarbij verstaan we onder kaasschaven bij de politie niet alleen het reduceren van de formatie, maar ook het opschorten van opleidingen, het stilzetten van nieuwe instroom of het niet-ervullen van openstaande vacature-ruimte. We zeggen niet dat korpsen volledig kunnen ontkomen aan het beëindigen van sommige taken (zoals registratie en ontvangst van gevonden voorwerpen), het verdelen van de taakstelling over eenheden of het verhogen van inkomsten (bijvoorbeeld de vergoeding van ‘kost en inwoning’ van weekendinsluiting van geweldplegers, het zogenoemde ‘weekendje weg’). Wel zijn wij ervan overtuigd dat innovatie het meest beloftevolle spoor is voor deze bezuinigingsopgave. In onze ogen komt dit vooral doordat innovatie zich (in tegenstelling tot de andere strategieën) richt op de langere termijn, het behouden van prestaties én verantwoorde en structurele kostenreductie. Omdat het uitblijven van nieuwe instroom of opleiding uiteindelijk leidt tot minder en slechter gekwalificeerd personeel, vallen deze opties niet onder de noemer innovatie. Wij definiëren innovatie breed: het gaat om ‘alle veranderingen in maatschappelijke interventies en in de politieorganisatie 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 politie. In tegenstelling tot het toepassen van de kaasschaaf of het beëindigen



Figuur 1. Innovatie op drie niveaus



Middelen gerichter inzetten.

Foto: Roel Dijkstra

» *Innoveren leidt tot structurele besparingen op de lange termijn met behoud van ambities*

van taken vraagt innovatie wel om een investering. Inspanning en investering gaan voor de baat uit. Innoveren is mogelijk op drie niveaus (figuur 1).

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. Twee actuele voorbeelden hiervan zijn de voorstellen voor centralisatie van de PIOFACH⁴-taken in een landelijke dienst bedrijfsvoering en het professionaliseren van de beleidsfunctie. Systeeminnovatie is de meest vergaande manier van innoveren en gaat over het heroverwegen van de rolverdeling tussen overheid, politie en maatschappij. Voorbeelden hierbij zijn keuze voor zelfregulering (leidt tot minder handhaving) of het bijdragen in de uitvoeringskosten door de organisatoren van evenementen die vragen om buitensporige politie-inzet. Om de forse bezuinigingsnoodzaak het hoofd te kunnen bieden, moet de politie op alle drie de niveaus investeren.

Innoveren is niet eenvoudig. Onze ervaring bij politie en andere publieke organisaties leert dat succesvol innoveren vraagt om een gedifferentieerde aanpak en lef om buiten gebaande en bekende paden te denken. Het vasthouden aan minimaal dezelfde sterkte blauw op straat heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er bezuinigd wordt op de ondersteuning. Minder ondersteuning betekent dat deze ondersteunende taken door blauw zelf gedaan moet worden, wat in principe neerkomt op minder aandacht voor de problematiek buiten. De opgave is om met slimme en innovatieve oplossingen te komen.

Hierna beschrijven we de verschillen tussen de drie varianten. Hoewel we radicale innovatie noemen, gaan we uitge-

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 twintig procent toegenomen, terwijl de kosten voor dienstverlening met veertig procent 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 doorgeleid 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.

breider in op uiterste varianten (incrementele en systeeminnovaties). We maken niet alleen duidelijk hoe zij verschillen in eenvoud, aanpak en tijd, maar ook dat beide varianten gelijktijdig moeten worden uitgevoerd om echt succesvol en structureel te innoveren.

Innovaties

Incrementele innovaties gaan over het verbeteren van bestaande werkprocessen. We weten uit ervaring dat er na enkele jaren in elke organisatie inefficiëntie in processen optreedt. Deze inefficiëntie kan met behulp van ondersteunende methoden en technieken door betrokkenen worden verwijderd. Wij hanteren zelf de methode van procesoptimalisatie, die gebaseerd is op de BPR-methodiek, en gebruiken ook de Lean-principes⁵. Belangrijke kenmerken van beide methoden zijn:

- het maatschappelijke effect en resultaat van een werkproces vormen het uitgangspunt;
- centraal staat de vraag wat de toegevoegde waarde is van de activiteiten en welke handelingen in het proces kunnen worden geschrapd;
- aan de hand van een gesystemiseerde methode en gereedschapskist gaan betrokkenen zelf aan de slag waardoor de verbetervoorstellen per definitie echt aansluiten op de dagelijkse werkpraktijk en daarmee goed implementeerbaar zijn.

Ondanks dat verschillende publieke organisaties goede ervaringen hebben met beide innovatiemethoden, zijn voorbeelden uit de private sector vaak meer aansprekend. Toyota is een 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 kwaliteitsborging (‘operational excellence’). Voorbeelden van processen die zich goed lenen voor optimalisatie in de publieke sector zijn processen die een repeterend karakter hebben. Denk aan het opmaken van processen-verbaal, de administratieve verwerking van boetes of ondersteunende processen als crediteurenbeheer. Ook het verlagen van de interne administratieve lasten door het terugdringen van de ‘controletoeren’ in de p&c-cyclus⁶ zien wij als een incrementele innovatie.

Een manier om te komen tot incrementele innovaties, is om medewerkers vrije suggesties te laten doen voor verbetering en besparing in de organisatie. Dat proces moet wel georganiseerd en ingericht worden. Iedereen mag (binnen door de korpsleiding gestelde kaders) verbetervoorstellen formuleren. Politiedeskundigen zijn immers het best op de hoogte van de huidige uitvoering én verbeterpunten. De verbetervoorstellen worden vervolgens op concernniveau geclusterd en omgezet in een resultaatafspraken per organisatieonderdeel. Essentieel hierbij is dat de clustering van ideeën plaatsvindt op concernniveau en omarmd wordt door de korpsleiding. Vaak komen dan clusters van ideeën aan de orde als slimmere 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 inkoopvoordelen en hoe borgen we die?

Het ‘incrementeel doorlichten en optimaliseren’ van de werkprocessen helpt alleen als tegelijkertijd kritisch wordt gekeken naar de implementatie van nieuwe werkprocessen. De manier waarop bijvoorbeeld de implicaties van het Salduz-arrest zijn doorgevoerd, verdient in menige regio niet de schoonheidsprijs en gaat gepaard met de nodige bureaucratie.

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 van de politie. Daarom moeten de korpsen juist nu óók inzetten op meer vooruitstrevende innovatietrajecten die de kenmerken hebben van systeeminnovatie. Deze discussie speelt overigens breed binnen de publieke overheid. Naar aanleiding van de troonrede verwoordde een econoom op de radio dat het zoeken naar maatregelen

zonder duidelijke visie door de huidige regeringspartijen niet anders kon, maar dat structurele besparingen alleen te realiseren zijn als gekeken wordt naar de rolname van de overheid in relatie tot het maatschappelijke vraagstuk en andere partijen die daar een bijdrage aan kunnen leveren.

De politie werkt daarom momenteel ook aan radicale innovaties. De oprichting van vtsPN en één dienstencentrum voor de politie zijn voorbeelden waarmee schaalvoordelen zullen optreden. Een teveel aan centrale bepaling kan echter ook tot kapitaalvernietiging leiden. Een voorbeeld hiervan is het gebrek aan financiële verantwoordelijkheid bij wijkteams. Centraal wordt bepaald wat een wijkteam nodig heeft om haar werk te doen. Dat wordt vervolgens centraal ingekocht. Maar wijkteams verschillen sterk qua gebied, problematiek enzovoort. Het opleggen van bijvoorbeeld een blauwdruk voor voertuigen, leidt in meerdere gevallen tot een *mismatch* en kapitaalvernietiging. Een teamchef zou zelf moeten bepalen op welke wijze hij zijn middelen inzet om de problemen in zijn wijk tegen te gaan. Dit komt zowel het resultaat als de financiële positie ten goede: twee (kale) opvallende voertuigen in plaats van één noodhulpvoertuig of twee onopvallende auto's in plaats van één opvallende betekent een besparing; vier *bikes* in plaats van één motor betekent een besparing. Om (minder) middelen gericht in te zetten is lokale keuzevrijheid binnen het beschikbare budget nodig.

Hoge opbrengsten

Systeeminnovatie kenmerkt zich door zeer ingrijpende wijzigingen van de huidige werkwijze van de politie, 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. Systeeminnovaties hebben één of meer van de volgende kenmerken:

- ze vragen om een nieuwe rolverdeling tussen enerzijds de

↑ personeel	Aangiftes met opsporingsindicatie niet in onderzoek	150.000	↓ criminaliteit
	Aangiftes met opsporingsindicatie in onderzoek	350.000	
	Aangiftes zonder opsporingsindicatie	700.000	

Figuur 2. Twee probleembenaderingen, aangiftes met opsporingsindicatie blijven liggen

overheid en politie en anderzijds 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.

Voor grote evenementen wordt veel politiecapaciteit weggezet. Het aantal inzetten van de Mobiele Eenheid is het afgelopen halfjaar weer gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Het is goed om kritisch te kijken naar deze politieke inzetten, maar niet uitsluitend met de kaasschaafbril op. Met incidenten als 'Hoek van Holland', is de aanwezigheid van politie bij (grootschalige) evenementen niet weg te denken. Wel kan de discussie over de financiering ervan worden gevoerd. Waarom dragen organisatoren van evenementen niet substantieel bij aan de uitvoeringskosten? Een andere mogelijkheid is zodanig organiseren van evenementen dat er minder politie nodig is. De afwezigheid van supporters van de bezoekende club bij voetbalwedstrijden zorgt bijvoorbeeld al voor beduidend minder spanning en minder politie-inzet.

Een ander voorbeeld is de tijd die het nu kost om bijvoorbeeld een winkeldiefstal af te handelen. In veel gevallen gaat het om winkeldiefstallen, waarbij door *first offenders* voor een relatief klein bedrag aan goederen is gestolen. Met de afhandeling is nu al snel vier tot zes uur gemoeid, tijd die dus niet besteed kan worden aan andere vraagstukken. Misschien dat in deze gevallen 'lik-op-stuk' beleid minstens zo effectief zou zijn: ter plaatse een boete van € 150, een winkelverbod en een brief aan de ouders. Stoppen met oude procedures creëert 'lucht' om zaken op een innovatieve wijze op te lossen.

Er zijn bij de politie veel vraagstukken die vragen om systeeminnovatie. Van de 1,2 miljoen aangiftes die er jaarlijks in Nederland worden gedaan, blijven er 150.000 aangiftes met opsporingsindicatie op de plank liggen (zie figuur 2). De vraag van de organisatie om meer personeel, is in het huidige klimaat niet reëel.

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

	Incrementeel innoveren	Innoveren op systeemniveau
Onderliggende overtuiging	Betrokkenen weten zelf het best waar kansen liggen voor kwaliteitsverbetering en besparing	Fundamenteel anders kijken en interventies in de organisatie leiden 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

Tabel 1: Kenmerken van incrementele innovatie en systeeminnovatie

De huidige oplossingen worden nog te veel gezocht in incrementele innovatie of de kaasschaaf: er wordt eerder gekort op personeel en vacatures worden vooralsnog niet ingevuld. Hierdoor zal het handhavingstekort in de nabije toekomst alleen nog maar toenemen. Hoewel de kortetermijnoplossingen ongetwijfeld het begrotingstekort terugbrengen, wordt de maatschappelijke problematiek geweld aangedaan. Het structureel verbeteren van de politiestatistiek en verminderen van de uitgaven vraagt om oplossingen die buiten de politie liggen, maar direct van invloed zijn op (de hoeveelheid van) de werkzaamheden van de politie.

Systeeminnovaties gaan bijvoorbeeld over afspraken tussen politie en andere (maatschappelijke) organisaties om samen criminaliteit tegen te gaan. Als er afspraken gemaakt worden over het laten vastzetten van kentekenplaten als onderdeel van de verplichte apk-keuring, neemt de daaropvolgende criminaliteit (tanken zonder betalen enzovoort) naar verwachting af. Een tweede voorbeeld is het koppelen van het keurmerk Veilig Wonen aan lagere woonhuis-/inboedelverzekeringen. Woningen met dat keurmerk heb-

ben immers veertig procent minder kans op inbraak. Voor het realiseren van deze systeeminnovaties heeft de Nederlandse politie de hulp hard nodig van dezelfde overheid die haar tot bezuinigen dwingt. Sterker nog: de rijksoverheid komt met nieuwe handhavingstaken, waaronder het kraakverbod, waardoor de opgave van de Nederlandse politie in een tijd van bezuinigingen nog meer onder druk komt te staan.

Het effect van systeeminnovatie wordt vaak pas op langere termijn gerealiseerd en vergt (vaak) een forse investering aan de voorkant. Daarnaast vraagt het om een andere aanpak dan incrementele innovaties. Waar de incrementele innovaties bottom-up worden aangedragen, kenmerken systeeminnovaties zich door top-down doorvoering van op (landelijk) strategisch niveau ontwikkelde ideeën. Natuurlijk ligt het voor de hand dat je als politiemanager de juiste inhoudelijke medewerkers betreft bij doorvertaling van de ideeën, maar voor een deel van de medewerkers is dit soort trajecten een brug te ver. *Out of box*-denken over een maatschappelijk vraagstuk vraagt naast politieke vrijheid om nieuwe inspiratie tijdens de start van het traject. Het is tenslotte de opgave om met andere zaken te komen, een andere rol-neming 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 mogelijk 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 tot systeeminnovaties. <<

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

Noten

1) vtsPN: voorziening tot samenwerking Politie Nederland.
2) C2000 is het digitale communicatienetwerk voor de Nederlandse hulpverleningsdiensten.
3) Zie voor de vier bezuinigingsstrategieën: Jaring Hiemstra (red.), Henk Wesseling, Karel van Hengel, Marjan Havekes, Paul Dijcks (2005). *Presteren vraagt om*

innoveren. Den Haag: VNG Uitgeverij.
4) PIOFACH is een acroniem waarmee bedrijfsvoeringselementen gebundeld zijn. Personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie, huisvesting.
5) Lean is een gedisciplineerde, datagedreven aanpak om voortdurend doorlooptijd, productiviteit en kwaliteit te verbe-

teren, en zo de beste bijdrage te leveren aan het eindresultaat. Alle activiteiten in het proces voegen maximale waarde toe aan producten of diensten, die zo snel en zo goed mogelijk worden geleverd. Consequent innoveren leidt hier tot 'operational excellence'.
6) P&c-cyclus: planning- en control-cyclus.