

Process Valuation helpt gemeenten bij realisatie van taakdifferentiatie

WAT HEEFT DE BURGER ER EIGENLIJK AAN?

In het oktobernummer 2010 van *Business Process Magazine* werd geschreven dat *Process Valuation* bij non-profit organisaties goed als verantwoordingsinstrument toegepast kan worden. De inkt van het regeerakkoord van Rutte was nog nauwelijks droog of *Process Valuation* is ook nog op een andere manier voor gemeenten toepasbaar. Aan de hand van één van de punten uit dit regeerakkoord, namelijk 'taakdifferentiatie op gemeentelijk niveau wordt vaker mogelijk gemaakt', laten wij zien hoe *Process Valuation* gemeenten faciliteert in het maken van keuzes: zelf doen, laten doen of samen doen.

Door Jongejan ter Hoeve en Dick van der Stelt

Veel gemeenten zijn druk bezig om de kloof tussen beleving bij de burger en de daadwerkelijke uitvoering van haar taken te overbruggen en te verkleinen door onder meer het gebruik van het digitale loket. Het digitale loket leidt tot een betere kwaliteit en een snellere reactie op verzoeken en de uitvoering van taken. Kenmerken die naadloos aansluiten bij de *operational excellence* gedachte. Opmerkelijk is wel dat veel gemeenten deze overbrugging op verschillende manieren tot stand brengen. Een centrale regierol (een tijdelijk agentschap e-Overheid voor burgers bijvoorbeeld) met één aanpak en één gelijke manier van implementatie zou hier niet misstaan en ook veel geld besparen. Daarbij komt ook dat het kabinet Rutte gemeenten met 'meer doen met minder' opzadelt en dus dat samenwerking tussen gemeenten wel eens noodzakelijk zal worden om kosten te besparen. Omdat de tijd dringt en het budget van overheidswege lager wordt zullen gemeentebestuurders snel andere keuzes moeten maken met invloed op de procesorganisatie.

Procesinrichting bij gemeenten

De burgers kunnen bij hun gemeente vele verschillende producten en diensten aanvragen. Dit vergt een simpele en efficiënte inrichting van het eerste contact tot oplevering van het product. De implementatiefasering om burgers beter en sneller te kunnen bedienen is in afbeelding 1 zichtbaar (ontleend aan het document Plan van aanpak KCC – van Antwoord© fase 1 naar 2). De afbeelding geeft weer dat burgers nu ver-

schillende overheidsorganisaties en gemeentelijke organisatieonderdelen benaderen om antwoord te krijgen op hun overheidsvraag (het eerste plaatje van links). Op de middellange termijn organiseren gemeenten één ingang voor alle gemeentelijke producten en diensten. Dit wordt het gemeentelijke Klant Contact Centrum. Op lange termijn kunnen burgers via het gemeentelijke loket, het 14+netnummer Antwoord© en de gemeentelijke website nagenoeg alle vragen aan de overheid stellen. Uitvoeringsorganisaties als het UWV en de Belastingdienst zullen daarnaast ook rechtstreeks benaderbaar blijven. Bijzonder in het geheel is dat veel van deze producten en diensten voor veel gemeenten identiek zijn en op dezelfde manier ingericht zouden kunnen worden. Samenwerking en het delen van de achterkant met andere gemeenten zou een logische stap zijn. Dit gebeurt nog nauwelijks. Uit afbeelding 1 valt te concluderen dat aan de voorkant wel naar gemeenschappelijkheid wordt gestreefd terwijl aan de achterkant het adagium 'ieder voor zich' van kracht blijft. De praktijk leert dat dit ook nog steeds het geval is. Niet alleen voor de gemeenten, ook burgers zouden hun producten bij andere gemeenten moeten kunnen aanvragen. Dit gebeurt (lees: kan) nog helemaal niet. De reden lijkt evident omdat de burger bekend is in zijn gemeente en niet bij andere gemeenten. Dit is nu achterhaald: de digitale snelweg (denk aan DigiD) heeft dit probleem in principe opgelost. Waarom een burger belang heeft om producten en diensten bij een andere gemeente te willen aanvragen heeft uiteraard te maken met de prijsverschillen tussen gemeenten terwijl een scala van de producten identiek is. Bijvoorbeeld de prijs van

een rijbewijs voor een burger kent nu prijsuitersten van 23 tot 65 euro (bron: www.rtl.nl/actueel op 25 mei 2010). Voor burgers aantrekkelijk genoeg om naar de goedkoopste gemeente te willen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft inmiddels ingegrepen, vanaf juli 2011 mag een rijbewijs maximaal 36 euro kosten, indien uiteraard het wetwijzigingsvoorstel wordt goedgekeurd. Blijft het nog steeds aantrekkelijk genoeg om een rijbewijs bij de goedkoopste gemeente te willen aanschaffen. Vanzelfsprekend moet hier wel onderscheid gemaakt worden tussen het soort product: betreft het een standaardproduct (zoals het rijbewijs) of is het een maatwerkproduct (bouwvergunning waarbij een welstandscommissie een prominente rol speelt). Procesmatige kenmerken van het standaardproduct betreffen hoge mate van geautomatiseerde processtappen en het daarbij behorende lage aantal (proces) fouten in combinatie met de mogelijkheid van hoge volumes. Het standaardproduct kan op deze manier een extra bron van inkomsten (of een besparing van kosten) worden voor gemeenten. En juist deze verschillen bij standaardproducten moeten de gemeentebestuurders aan het denken zetten: zelf doen, samen doen of laten doen.

Het rijbewijs als standaardproduct

Het verstrekken van een rijbewijs is een eenvoudig proces; een beperkt aantal varianten met enkele controles. Op hoog niveau is de aanvraag van een rijbewijs in afbeelding 2 weergegeven. In een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Adviesbureau Deloitte in maart 2010 het rijbewijsproces onderzocht. Hierin komen vanuit het perspectief van operational excellence twee opvallende zaken naar voren: 1. de netto tijdbesteding tussen onderzochte gemeenten verschilt aanzienlijk; 2. tussen de uurtariefkosten zijn grote verschillen waarneembaar.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat een standaardproduct als het rijbewijs door veel gemeenten niet als standaardproduct behandeld wordt en dat men daardoor dus nog mogelijkheden laat liggen. Zowel aan de kostenkant als aan de opbrengstenkant!

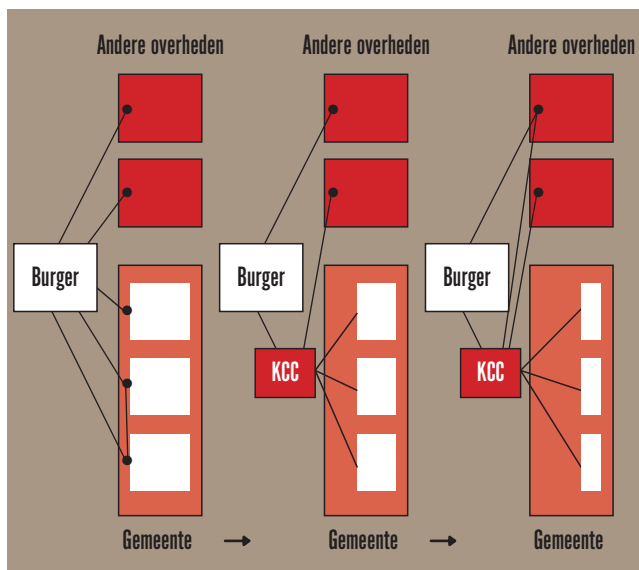
Het framework van Process Valuation kent drie componenten die tezamen de waarde van het betreffende proces bepalen.

De eerste component betreft de *procesexecutie* (E). Dit zijn de kosten die gemaakt worden om het voortbrengingsproces van het rijbewijs uit te voeren. Voor iedere hierboven opgetekende (proces)stap worden de volgende aspecten vastgesteld:

1. aantal acties binnen een processtap binnen de afgebakende procesexecutie;
2. aantal medewerkers dat bijdraagt aan deze acties;
3. verwachte tijd die nodig is voor elke actie;
4. gemiddelde kostprijs per tijdseenheid per medewerker voor zo'n actie inclusief overhead.

In de door Deloitte onderzochte gemeenten lopen de kosten voor procesexecutie voor het gehele rijbewijsproces per rijbewijs uiteen van 9 tot 24 euro.

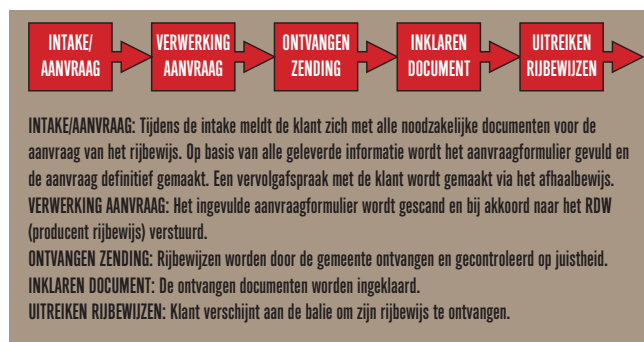
De tweede component betreft de *directe procesgevolgen* (D); in



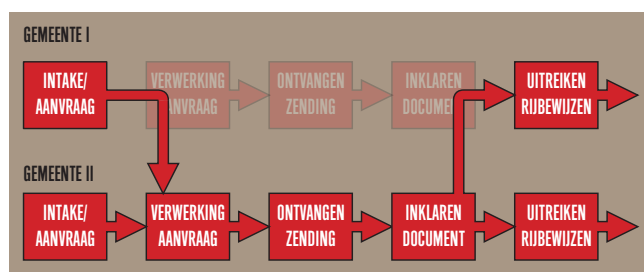
Afbeelding 1: Burger en overheidsvragen.

dit geval de inkomsten van het rijbewijs. Een deel van de opbrengst betreft het vaste rijksdeel en wordt als kosten voor het RDW afgedragen; voor 2010 is dat 9,75 euro per rijbewijs. Dit vaste rijksdeel wordt op de inkomsten in mindering gebracht: de opbrengstextremen tussen gemeenten worden dan van 13,25 tot 55,25 euro.

Ten slotte de derde component: de *indirecte procesgevolgen* (I). Indirecte procesgevolgen zijn gevolgen die veroorzaakt worden door de kwaliteit van de 'output' van het proces. Deze kwaliteit leidt tot een loyaliteitsniveau van een klant. De indirecte procesgevolgen behoren tot de belangrijkste waardebepalende factoren van een organisatie. Voor een organisatie is het daarom goed te weten hoe haar relatie met haar klanten wordt bepaald en welke factoren hierin een bepalende rol spelen. De organisatie creëert namelijk met zijn product of zijn dienst waarde voor de klant. Gelijktijdig creëert de klant door de koop van het product of door de afname van de dienst ook waarde voor de organisatie. Een commerciële organisatie streeft naar maximalisatie van de Customer Lifetime Value. Bij gemeenten is de eerste gedachte dat de indirecte procesgevolgen geen rol spelen. De loyaliteit van de klant/burger staat vast: de burger kent namelijk verplichte winkelnering en blijft dus 'klant'. En de kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten en de service speelt ook hierin geen actieve rol. En daarom zou de financiële consequentie voor deze indirecte procesgevolgen van het rijbewijsproces gelijk zijn aan 0,- euro. Echter, deze redenering is te kort door de bocht. Ook bij een aantal standaardproducten heeft de burger toch keus. Indien de prijs van het product te hoog wordt zal een groep heroverwegen om dit product (blijvend) te kopen; hierbij denkend aan personen die een rijbewijs hebben maar eigenlijk niet of nauwelijks nog autorijden. Derhalve heeft deze component een negatief indirect procesgevolg. Worden door het motto 'meer doen met minder' de barrières tussen gemeenten doorbroken



Afbeelding 2: Rijbewijsproces.



Afbeelding 3: Rijbewijsproces uitbesteed.

dan gaat deze derde component nog veel meer invloed hebben op de keuzen van de gemeentebestuurders.

In de huidige gemeentelijke systematiek en organisatie lijkt dat geen andere mogelijkheden aanwezig zijn dan zich met behulp van methodieken als Lean, Six Sigma en continuous improvement richten op verbetering van kwaliteit¹, efficiency en productiviteit. Maar als gemeentebestuurders over de muur naar andere gemeenten kijken en open staan voor alternatieven dan krijgen zij inzicht in hun groeipotentieel waarbij processen de aanjagers zijn. En daarmee komen Process Valuation en de keuzes voor gemeentebestuurders bijeen: is mijn gemeente in staat om het rijbewijsproces zodanig in te richten dat toegevoegde waarde voor gemeente maar tevens ook voor onze burger wordt gecreëerd?

Het rijbewijs tegen de meetlat van Process Valuation

Het framework van Process Valuation kent een achttal stappen alvorens tot een afweging te komen of veranderen zinvol is of niet (zie afbeelding 5 in BPM 6/2010). Om die afweging inzichtelijk te maken worden aan de hand van het rijbewijsproces de acht stappen doorlopen.

Stap 1: In afbeelding 2 is het proces opgetekend.

Stap 2: De hiervoor bepaalde componenten in combinatie met het aantal nieuw uit te geven rijbewijzen² per jaar bepaalt de huidige cashflow:

$$CF_o = n_{\text{rijbewijs}} * (E_o + D_o + I_o).$$

Stap 3: Voor standaardproducten zijn de eisen van de burger voor de hand liggend: snel beschikbaar, foutloos en zo goedkoop mogelijk. Omdat de prijs van het rijbewijs in andere gemeenten anders is, vragen burgers zich terecht af waarom

dit het geval is. Op dit moment heeft de burger geen andere mogelijkheden dan zijn rijbewijs in de eigen gemeente aan te vragen en wordt de loyaliteit door de hoogte van de prijs bepaald.

Stap 4: Zoals eerder geschetst zal deze loyaliteit (impact op indirecte procesgevolgen) bij een zeer kleine groep burgers die hun rijbewijs willen verlengen door de prijs worden beïnvloed. Wordt het mogelijk om in andere gemeenten of bij een andere aanbieder het rijbewijs aan te vragen dan zal de hoogte van de prijs de klantloyaliteit bepalen.

Stap 5: Het rijbewijsproces is een eenduidig en voorspelbaar proces en zou in principe in alle gemeenten op dezelfde manier tegen dezelfde voorwaarden (kosten, doorlooptijd en kwaliteit) moeten worden uitgevoerd. Uit onderzoek kan worden geconcludeerd dat dit niet het geval is. Daardoor zijn mogelijkheden te identificeren die waarde voor de burgers en/of de gemeente(n) creëren, de zogenaamde flexibiliteitsknooppunten. Bij het rijbewijsproces sluiten deze aan op het herinrichtingsvraagstuk voor de gemeentebestuurders:

Geen actie, situatie laten als het is. Zolang burgers geen keus hebben zal de marge tussen de kosten voor de procesexecutie en directe procesgevolgen de waarde bepalen (alleen voor de gemeente financiële waarde toevoegend). Een klein negatief effect door de indirecte procesgevolgen is mogelijk indien de prijs van het rijbewijs als te hoog wordt ervaren en burgers hierop gaan acteren door niet altijd meer hun rijbewijs 'automatisch' te verlengen. Op het moment dat een burger keus krijgt, zal de invloed van de indirecte procesgevolgen aanzienlijk worden. Burgers zullen op zoek gaan naar het goedkoopste rijbewijs;

Laten doen. Indien de procesexecutie van het rijbewijs duurder uitvalt dan bij andere gemeenten zullen gemeentebestuurders moeten overwegen om het proces uit te besteden. Dit bespaart kosten en daarmee kan het rijbewijs in principe goedkoper worden aangeboden. Voor de gemeente en voor de burger zal het toegevoegde waarde opleveren;

Zelf doen. Het principe van deze variant is gelijk aan de variant *laten doen*, echter de gemeente wordt nu ontvangende partij in plaats van uitbestedende partij. Hiermee krijgen zij meer aanvragen te verwerken en daarmee neemt de cashflow toe voor de gemeente. Deze additionele cashflow kan aangewend worden voor de eigen burgers. In principe weer een win/win-situatie;

Samenwerken. Een aantal gemeenten gaat met elkaar samenwerken en zet een *shared service centre* op. De kosten zullen dalen, anders rechtvaardigt de business case de opzet van een *shared service centre* niet. Andere componenten zullen in principe gelijk blijven;

Landelijk loket. De regie wordt onder auspiciën van een coördinerend minister gecentraliseerd en hiermee wordt gestreefd naar realisatie, implementatie en doorontwikkeling van de elektronische infrastructuur van de e-overheid, conform het regeerakkoord. Bij de realisatie hiervan zullen zowel gemeenten en burger toegevoegde waarde krijgen.

$$\begin{array}{l} \text{Process Valuation (nieuwe situatie):} \\ \text{Process Valuation (huidige situatie):} \end{array} \quad \frac{-I_n + CF_{n,0} + CF_{n,1}/(1+i)^1 + CF_{n,2}/(1+i)^2 + \dots + CF_{n,n}/(1+i)^n}{CF_{o,0} + CF_{o,1}/(1+i)^1 + CF_{o,2}/(1+i)^2 + \dots + CF_{o,n}/(1+i)^n} \quad \text{-/-}$$

waardeverandering

$$\begin{array}{l} \text{Process Valuation (nieuwe situatie):} \\ \text{Process Valuation (huidige situatie):} \end{array} \quad \frac{-I_n + \Delta E_{n,0} + \Delta E_{n,1}/(1+i)^1 + \Delta E_{n,2}/(1+i)^2 + \dots + \Delta E_{n,n}/(1+i)^n}{-I_n + \Delta E_{n,0} + \Delta E_{n,1}/(1+i)^1 + \Delta E_{n,2}/(1+i)^2 + \dots + \Delta E_{n,n}/(1+i)^n} \quad \text{-/-}$$

Stap 6: De hiervoor geschetste flexibiliteitsknooppunten hebben een beperkte wijziging tot gevolg voor het rijbewijsproces op zich. Bij het scenario *laten doen* zal aansluiting tussen beide partijen moeten worden ingericht: zonder dat de burger er last van heeft toch het kanaal zodanig inrichten dat de verwerking ergens anders gebeurt. Bij het scenario *zelf doen* moet de capaciteit voldoende zijn om extra aanvragen te kunnen verwerken en ten slotte bij het scenario *samenwerken* zal ook aansluiting tussen een soort shared service centre en eigen gemeente(n) moeten worden ingericht.

In de huidige situatie is uitbesteden naar de goedkoopste gemeente de meest voor de hand liggende variant. Met de verkoopprijs van het rijbewijs kan de gemeente eventueel ook een verlaging doorvoeren. Het mes snijdt aan twee kanten, namelijk een andere partij doet het goedkoper en er komt capaciteit beschikbaar voor andere zaken. De andere scenario's vergen naar verwachting een grotere investering en worden daardoor dus minder kansrijk. De investering die gemeenten voor het inrichten van het scenario zoals in afbeelding 4 weergegeven moeten doen, is afhankelijk van op welke plaats de verbinding wordt gelegd en op welke manier de verbinding wordt gemaakt.

Stap 7: Procesexecutie. Enkele processtappen in de procesexecutie vallen weg en de kosten daarvoor worden niet meer uitgegeven. Daar komt wel de additionele tijdsbesteding bij om 1. het proces te verplaatsen naar de andere gemeente en 2. de ontvangst van de rijbewijzen.

Directe procesgevolgen. Deze blijven bij gelijkblijvende prijzen gelijk aan de huidige situatie.

Indirecte procesgevolgen. Voor de gemeente die het rijbewijsproces uitbesteedt zullen de indirecte procesgevolgen hoogstwaarschijnlijk gelijk blijven aan de huidige situatie.

Ten slotte moet bij Process Valuation meegenomen worden wat de investering (I_n) is om het proces om te leggen.

Stap 8: De afweging die gemaakt moet worden, wordt bepaald door de huidige waardering te vergelijken met de toekomstige situatie. De vergelijking in de bovenste formule op deze pagina zal moeten worden uitgevoerd.

Daarbij wordt de cashflow (zoals eerder beschreven) bepaald door de volgende variabelen:

- procesexecutie (E): deze kosten gaan omlaag (ΔE);
- directe procesgevolgen (D): deze opbrengsten blijven gelijk;

- indirecte procesgevolgen (I): deze gevolgen blijven (in principe) gelijk.

Dat betekent dat de vergelijking wordt uitgewerkt zoals in de tweede formule is weergegeven.

Dus indien de contant gemaakte besparingen ($=\Delta E_{n,0} + \Delta E_{n,1}/(1+i)^1 + \Delta E_{n,2}/(1+i)^2 + \dots + \Delta E_{n,n}/(1+i)^n$) groter zijn dan de additionele investering (I_n), dan is het voor de gemeente aantrekkelijk om het proces te verplaatsen.

Stap 9: Bestuurders zullen deze keuze moeten maken, maar hebben via Process Valuation het middel in handen om deze keuze te verantwoorden.

Toegevoegde waarde voor burger en gemeente

'Meer doen met minder' zal gemeenten dwingen om creatief met hun taken om te gaan. Sturen op processen zal daarom een steeds prominentere rol gaan spelen. Daarbij moeten gemeenten vechten tegen het beeld van vrijblijvendheid en ongebreidelde mogelijkheden ten laste van de burger. In dit spanningsveld geeft Process Valuation de gemeentebestuurders een middel in handen waarmee zij hun keuzen kunnen maken en (achteraf) verantwoorden. Door het onderscheid te maken tussen kosten- en opbrengstenkant wordt inzicht gegeven in de toegevoegde waarde voor de burger (lagere prijzen) en voor de gemeente zelf (lagere kosten). Dus of de gemeente de keuze maakt om het zelf te doen (hoogste marge), samen te doen (lagere kosten) of het uit te besteden (lagere kosten) is per gemeente verschillend, maar het is wel een keuze die gemaakt zal moeten worden. En helemaal los van vraag of het kabinet Rutte wel of niet lang blijft zitten, het punt 'taakdifferentiatie op gemeentelijk niveau wordt vaker mogelijk gemaakt' uit het regeerakkoord kan zeker gerealiseerd worden en de burger zal dit kunnen waarderen.

Noot

1. En dan niet kwaliteitsverbetering van het product maar van het voortbrengingsproces.
2. Dit totaal is inclusief verlengde rijbewijzen.

Jongejan ter Hoeve en Dick van der Stelt zijn beiden werkzaam als Managing Consultants bij Solutions4U.