

## Slimmer werkende overheid wordt servicegericht

# EXCELLENTE DIENSTVERLENING

Binnen de publieke sector worden op alle niveaus nieuwe eisen gesteld. De burger die een steeds veeleisender klant wordt komt centraal te staan, de kwaliteit van het werk moet omhoog, en de kosten moeten omlaag. Deze snel veranderende wereld vraagt om een grote verandering van de werking van overheden. Steeds vaker valt in dit kader de term Lean.

Door Bjorn Dammers

**M**omenteel werken overheidsorganisaties in het algemeen taakgeoriënteerd. Om aan alle eisen, zowel van burgers en bedrijven, als van de politiek, te kunnen voldoen, is het nodig dat overheidsinstanties meer servicegericht gaan werken. Daarbij hoort ook een betere afstemming en samenwerking tussen overheidsinstanties onderling. Hoe kunnen publieke organisaties in een wereld waarin steeds hogere eisen worden gesteld tegen minimale kosten nog excelleren? En hoe kan de Lean-filosofie daaraan bijdragen? In dit artikel wordt uitgelegd wat Lean inhoudt, wordt ingegaan op specifieke issues die voor de overheid cruciaal zijn als deze filosofie wordt toegepast en wat er nodig is om een succesvolle transformatie te realiseren. Wat is de Lean-filosofie nu eigenlijk en wat maakt dat het werkt?

Drie uitgangspunten zijn van belang:

- Minimaliseren van verspilling, verspilling is alles wat geen waarde toevoegt aan het product of de dienst;
- Ketenintegratie, het proces beschouwen over de gehele keten;
- Cultuurverandering, het leren van een nieuwe werkwijze alleen is niet genoeg.

### Lean voor overheden in de praktijk

Een Engelse uitvoeringsorganisatie werd in 2007 door een consortium van consultingbedrijven met behulp van Lean voor overheden al succesvol getransformeerd. Bij de organisatie is een Lean Academy ingevoerd. Er zijn 1200 medewerkers extern gecertificeerd en ruim 48.000 medewerkers hebben een Lean-training gevolgd om het Lean-gedachtegoed binnen deze organisatie te borgen. Met behulp van Lean management is binnen één jaar een kostenbesparing gerealiseerd van ruim 24 procent. Bovendien zijn doorlooptijden van aanvragen met minimaal 30 procent teruggebracht.

### Bestrijden van verspilling

Een belangrijk principe van Lean is het bestrijden van verspilling. Door de bedrijfsprocessen zodanig in te richten dat er zo min mogelijk verspilling ontstaat, worden de beperkte middelen optimaal benut. Om te bepalen wat verspilling is dient te worden onderzocht welke (onderdelen van) processen waarde toevoegen voor de eindgebruiker. In Lean-terminologie is dat: Voice Of the Customer (VOC). Dit betreft de eisen en wensen die de eindgebruiker stelt aan het product of de dienst. Alle activiteiten die verspilling genereren of niet direct bijdragen aan het creëren van waarde, worden zo veel als mogelijk geëlimineerd. Klantgerichtheid en het uitbannen van verspilling zijn de pijlers waarop de filosofie steunt.

### Ketenintegratie

Een ander aspect van Lean is de manier waarop de keten waarvan een organisatie deel uitmaakt wordt beschouwd. In de traditionele op massaproductie gebaseerde manier van werken worden ketenpartners, zoals leveranciers, beschouwd als een tegenstander buiten het systeem dat geoptimaliseerd moet worden. Het spel is om tegen een zo laag mogelijke prijs de benodigde onderdelen te verkrijgen. De leverancier ziet de organisatie ook als tegenstander, met als gevolg dat veel energie wordt verspild aan onderhandelen en elkaar proberen zoveel mogelijk de loef af te steken. Lean beschouwt de keten als geheel en Lean-organisaties streven ernaar om tegen voor iedereen zo gunstig mogelijke resultaten het beste product voor de klant te maken. In Lean-productieketens worden kennis en capaciteit gedeeld om gezamenlijk tot het beste resultaat te komen.

Binnen de publieke sector betekent dit dat processen alleen kunnen excelleren door een integrale besturing over de grenzen van de interne afdelingen. Daarnaast volgt een efficiency-slag door te streven naar samenwerking en afstemming met de externe partners en instanties. De optimalisatie moet dus gezocht worden over de hele procesketen heen.

## Cultuur als kritische succesfactor

Het is voor het succesvol implementeren van de Lean-filosofie belangrijk dat de bestaande werkwijzen worden afgeleerd. Omdat deze werkwijzen in de oude situatie als efficiënt golden, en diepgeworteld zijn in ons gedachtegoed, is een cultuur-omslag nodig. Een verandering van de organisatiecultuur wordt dan ook gezien als een kritische succesfactor om de werking van overheden te veranderen. In *The Machine That Changed The World*<sup>1</sup> wordt expliciet al gesteld dat zonder het veranderen van de cultuur nooit de goede resultaten kunnen worden bereikt. Ook een Schots onderzoek naar Lean-implementaties bij overheidsinstanties<sup>2</sup>, een onderzoek van McKinsey<sup>3</sup> en praktijkervaring wijzen uit dat cultuur een cruciale factor is. Alleen wanneer de medewerkers Lean gaan denken én ernaar handelen, kunnen duurzaam resultaten worden behaald. Zonder het veranderen van het gedrag, van werkvloer tot directiekamer, vervalt een organisatie snel weer in oude gewoonten, of wordt het probleem verschoven naar een andere plaats in de procesketen. Medewerkers in de publieke sector zijn gewend om taakgericht te werken, in plaats van service- of klantgericht. Juist dit culturele aspect heeft een stevige plek in de Lean filosofie. Maar ook in de management-echelons is een Lean-grondhouding noodzakelijk. Met Lean gaat een organisatie efficiënter en effectiever werken. Voor sommige managers kan dit bedreigend overkomen. Immers, als het efficiënter kan dan zal het voordien wel niet goed zijn geweest. Het moet bij het invoeren van Lean-denken duidelijk zijn dat het roer omgaat, er wordt gebroken met het verleden en begonnen met een schone lei. Anders worden binnen de organisaties onnodig barrières opgeworpen.

## Politiek-bestuurlijke omgeving

Ook in de publieke sector begint de Lean-filosofie vruchten af te werpen. In navolging van publieke organisaties in met name het Verenigd Koninkrijk, waar Lean op grote schaal wordt toegepast begint Lean in Nederland langzaam voet aan de grond te krijgen. De idee van het bestrijden van verspilling als één van de uitgangspunten maakt Lean zeer geschikt voor de publieke sector en de uitdagingen waarvoor deze staat. Door processen op een Lean-manier te benaderen, worden ze geoptimaliseerd, zodat tegen een gelijkblijvend budget een hogere kwaliteit van de dienstverlening kan worden gegarandeerd. Dat blijkt ook uit het bovenvermelde Schotse onderzoek. De effecten van verschillende Lean-implementaties zijn verbluffend. Specifieke voorbeelden uit het onderzoek zijn wachttijdreductie bij een gezondheidszorginstelling van 23 naar 12 dagen en een tweederde vermindering van verwerkingstijd van aanvragen bij een lokale overheidsinstelling.

## Publieke sector onderweg naar Lean

Een interessante vraag is hoe Lean in de publieke sector kan bijdragen aan het excellenter opereren van de organisatie in de almaar complexer wordende omgeving. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk stil te staan

bij enkele ontwikkelingen. Een belangrijke is New Public Management<sup>4</sup>. Deze filosofie is in de jaren tachtig ontstaan vanuit de gedachte te breken met de oude bureaucratische modellen, door deze te vervangen door efficiënte en flexibele markten en klantgerichte methoden van publiek gerelateerde services. Om deze doelen te behalen moesten de uitvoerende diensten gereorganiseerd worden. New Public Management stelt dat de dienstverlening van de publieke sector effectiever en efficiënter georganiseerd kan worden door te leren van het bedrijfsleven.

Daarnaast is er in de publieke sector de laatste jaren steeds meer aandacht voor prestatie management<sup>5</sup>. Er wordt veelal verondersteld dat prestatie meting tot prestatieverbetering leidt. In werkelijkheid ligt dat veel complexer. Prestatie meting is een voorwaarde om prestaties te verbeteren en dient als aanleiding om de resultaten van prestatie-indicatoren te verbeteren. Pas dan is sprake van 'prestatie management'. Een nadeel is echter dat het middel tot doel verheven wordt, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening in gevaar komt. De bovenstaande ontwikkelingen kunnen gezien worden als de fundamenteën die het mogelijk maken om de Lean-filosofie toe te passen in de publieke sector. Wanneer gesproken wordt over de kwaliteit van de dienstverlening is het belangrijk te realiseren dat Lean veel meer is dan alleen maar klantgericht werken en denken. In commerciële organisaties die Lean toepassen, worden activiteiten waar de klant niet voor wil betalen gezien als verspilling. Bij overheden ligt dit ingewikkelder. Ten eerste kan een overheidsinstantie niet zomaar kiezen welke doelgroep het bedient. In principe zijn alle burgers of bedrijven 'klant' en de te leveren diensten en producten worden bepaald door een publiek of wettelijk kader. Bovendien betalen burgers meestal niet direct voor de diensten die ze afnemen, afgezien van leges. Procesactiviteiten die vanuit de eerlijkheids- en zorgvuldigheidsprincipes moeten worden uitgevoerd, kunnen gezien worden als waarde-toevoegend. Een goed voorbeeld daarvan is het aanvragen van een paspoort. Voorheen lagen de blanco paspoorten op de gemeentehuizen en stadsdeelkantoren. Tegen verhoogde leges kon je direct je nieuwe paspoort meenemen. Tegenwoordig worden paspoorten op een centrale locatie aangemaakt, met name uit veiligheidsoverwegingen na incidenten met gestolen blanco paspoorten en de hoogwaardiger techniek die tegenwoordig wordt gebruikt om kopiëren tegen te gaan. In principe kan het versturen naar een centrale locatie van de aanvraag, en het document naar het betreffende gemeentehuis worden gezien als overbodig transport. Maar juist de veiligheidsmaatregelen voegen vanuit de politiek-bestuurlijke invalshoek waarde toe. Deze waardetoevoeging vanuit de bedrijfsvoering wordt Voice Of the Business (VOB) genoemd. Door het in kaart brengen van de VOB, kan juist aan de eisen die vanuit het politiek-bestuurlijke oogpunt worden gesteld goed worden voldaan.

Een organisatie die Lean is, is ook in staat zich sneller aan te passen aan de eisen van de buitenwereld. Met name in de

politiek-bestuurlijke hoek is dat uitermate handig. Vaak wordt in de Tweede Kamer een wet aangenomen, die op een bepaalde datum, liefst zo snel als mogelijk, dient te worden ingevoerd. Een goed voorbeeld is de wet die de Belastingdienst verantwoordelijk maakte voor diverse soorten toeslagen. De organisatie werd geconfronteerd met een onhaalbare deadline om systemen en processen te ontwerpen of aan te passen. Dergelijke politieke druk kan door een Lean-organisatie beter verwerkt worden. Aan de ene kant omdat de processen transparant en flexibel zijn. Aan de andere kant omdat de mensen in staat zijn snel te schakelen.

### Conclusie

Het invoeren van de Lean-filosofie stelt publieke organisaties in staat te excelleren in een wereld waarin steeds hogere kwaliteitseisen worden gesteld, waaraan tegen minimale kosten moet worden voldaan. Door te richten op het bestrijden van verspilling, kunnen processen zeer vergaand worden geoptimaliseerd. Daarbij is Lean uitermate geschikt om het proces over de gehele keten te beschouwen. Wij constateren dat de organisatie zich bewust zal moeten worden dat de transformatie naar een slimmer werkende, servicegerichte organisatie staat of valt bij het vermogen om de cultuur te veranderen. Lukt dat, dan is het juist in een complexe politiek-bestuurlijke omgeving dat Lean de organisaties in staat stelt flexibel te reageren op veranderende verwachtingen en omstandigheden, zonder daarbij het kwaliteitsniveau van de dienstverlening te verlagen.

Met New Public Management en ontwikkeling op het gebied van prestatie management heeft de publieke sector al een voorzichtige eerste stap gezet naar procesoptimalisatie. Nu is het tijd om de ingeslagen weg te vervolgen. Door te kiezen voor de Lean-filosofie wordt de juiste versnelling gerealiseerd op weg naar de Lean publieke organisatie die de complexe uitdagingen van nu en in de toekomst succesvol kan oppakken.

### Literatuur

1. James P. Womack, Daniel Roos & Daniel T. Jones, *The Machine That Changed The World*, Rawson Associates, New York, 1990.
2. Zoe Radnor et al., *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and Its Use in the Public Sector*, Scottish Executive Social Research, Edinburgh, 2006.
3. Nina Bhatia and John Drew, *Applying lean production to the public sector*, McKinsey Quarterly, Juni 2006.
4. Frits M. van der Meer, *Public Sector reform and the rise of the enabling state*, 2006.
5. André de Waal en Leo Kerklaan, *Prestatiemanagement in de overheid: een overzicht*, Performance Management in the Public Sector, Vrije Universiteit Amsterdam, 2003.

**Bjorn Dammers** ([bjorn.dammers@capgemini.com](mailto:bjorn.dammers@capgemini.com)) is consultant bij Capgemini Nederland. Met dank aan Arjan Tupan ([arjan.tupan@capgemini.com](mailto:arjan.tupan@capgemini.com)) en Peter Bink ([peter.bink@capgemini.com](mailto:peter.bink@capgemini.com)), consultants in respectievelijk Frankrijk en Australië.



From knowledge to performance

## Business Process Analysis (BPA):

### from process understanding to process optimization and control

More information on MEGA Enterprise Architecture Solutions and Services on [www.mega.com/nl](http://www.mega.com/nl)

