

5 Innovatie in de publieke sector; goede instrumenten zijn (slechts) het halve werk

Pim Piek, Nicole de Koning, Pepijn Vos, Bart de Graaf, Dagmar Beudeker en Jan de Leede

Dit hoofdstuk gaat over innovatie in de publieke sector, gericht op verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening, resulterend in betere prestaties. De innovaties die centraal staan, betreffen flexibeler inzet van personeel om extra inhuur te beperken, het stroomlijnen van werkprocessen om doorlooptijden en wachttijden te verkorten en het betrekken van de klantbeleving om processen beter op de klanten te kunnen afstemmen.

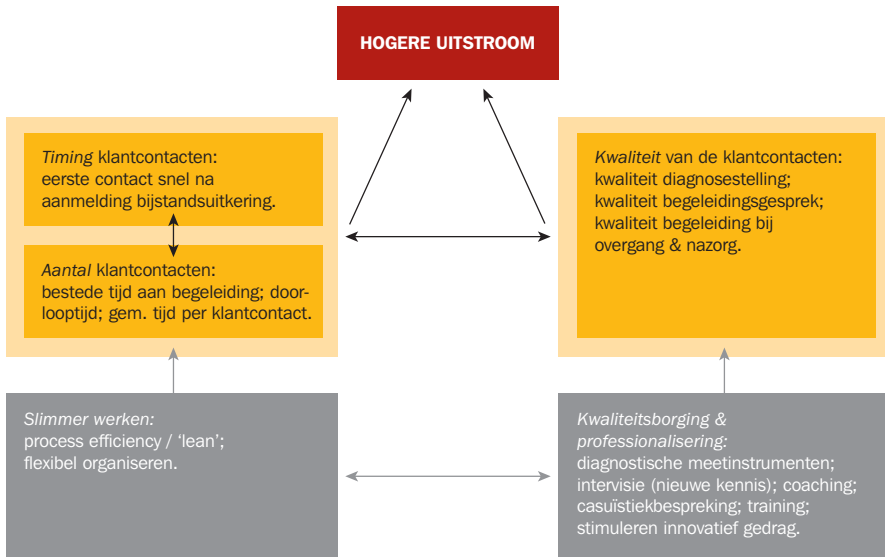
In een project met de gemeente Lelystad hebben we onderzocht of we deze innovaties konden realiseren met instrumenten die TNO oorspronkelijk ontwikkelde voor toepassing in productieomgevingen en de private markt: de Flextool, LeanPlus en de Customer Journey. De bedoeling was deze instrumenten zodanig toepasbaar te maken, dat de dienstverlening in de publieke sector er aantoonbaar mee kan worden verbeterd. Daarnaast hebben we naar het innovatieproces als zodanig gekeken om in kaart te kunnen brengen waaraan het proces moet voldoen om de instrumenten zo goed mogelijk te benutten. De inzichten over het verbeteren van efficiëntie die het project met de gemeente Lelystad heeft opgeleverd, zijn interessant voor managers, leidinggevenden en consultants die processen in een publieke omgeving willen vernieuwen en verbeteren.

5.1 Inleiding

In het kader van het onderzoeksprogramma 'Innovatie die werkt' (IDW) heeft TNO zich onder andere gericht op de gemeentesector, als exponent van de publieke sector. Door decentralisatie van overheidsbeleid, regionalisering, bezuinigingen en continue wijzigingen in wetgeving en uitvoeringsbeleid hebben gemeenten te maken met talloze externe factoren die nopen tot vernieuwing. Grote uitdagingen voor gemeenten zijn het realiseren van een hogere productiviteit door effectiever, efficiënter en klantgerichter te werken zonder daarbij in te leveren op de kwaliteit.

In deze paragraaf vertellen we de aanleiding voor het project. Vervolgens schetsen we het theoretische kader dat wij hebben gehanteerd (paragraaf 5.2) en het bijzondere van innovatie in de publieke context (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 beschrijven we de inzet en de opbrengsten van de instrumenten. In de afsluitende paragraaf 5.5 zetten we de bevindingen en lessen op een rij.

Vanuit het onderzoeksprogramma ontwikkelde TNO eerder (De Leede, Hazelzet & Blonk, 2009) een ontwerp besturingsmodel voor sociale diensten. De kern van dit model is dat sociale diensten moeten sturen op zowel de kwaliteit van klantcontacten als op ‘de slimme organisatie’ ervan om efficiënter meer uitkeringsgerechtigden te laten uitstromen naar werk (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1 Ontwerp-besturingsmodel sociale diensten in hun streven naar een hogere uitstroom: maatregelen (De Leede et al., 2009)

Case gemeente Lelystad

De gemeente Lelystad, in het bijzonder de afdeling Werk, Inkomen en Zorg, is één van de gemeenten die de uitdagingen voor de sector herkent en die een duidelijke ambitie heeft om haar werkprocessen zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. In 2008 maakte TNO voor Lelystad een analyse van de schommelingen in het werkaanbod van de afdeling. Dit bleek zowel op langere termijn (over meerdere jaren) als op korte termijn (per maand) flink te fluctueren. Ook werden mogelijke maatregelen voor de gemeentelijke organisatie in beeld gebracht. Hoewel de voor de analyse gebruikte data te globaal waren om concrete oplossingen te kunnen doorvoeren, maakte het onderzoek duidelijk dat inspelen op de flexibiliteitsbehoefte van gemeenten uiterst zinvol is en één van de middelen om te kunnen sturen op ‘hogere uitstroom’ conform het ontwerp besturingsmodel uit figuur 5.1.

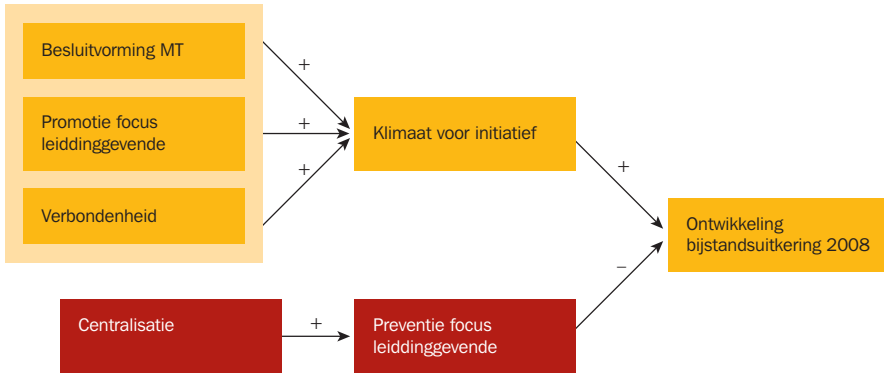
De afdeling Werk, Inkomen en Zorg besloot met TNO een verbetertraject in te gaan om haar ambitie te realiseren. Dit bood de gelegenheid om eerdere bevindingen uit de onderzoekslijn ‘Innovatie die werkt’ door te trekken en te toetsen of we met door

TNO ontwikkelde instrumenten concreet toepasbare verbetermaatregelen konden realiseren. Daarbij ging het om instrumenten die voor de private markt zijn ontwikkeld en waarvan in het publieke domein nog geen ‘evidence based’ toepassingen bekend zijn.

Het innovatie-project

Eind 2009 startten we een vervolgproject met de ambitie een belangrijke en door klanten positief ervaren vernieuwing- en efficiëntieslag te realiseren bij de afdeling Werk, Inkomen en Zorg. De overkoepelende doelstelling van het project was de processen en werkwijzen van mensen zodanig te veranderen dat de efficiëntie van het werk en de kwaliteit van de dienstverlening erdoor zouden worden verbeterd. Deze doelstelling was gebaseerd op:

1. de mogelijkheden van de drie instrumenten: de FlexTool, LeanPlus en de Customer Journey. De FlexTool is een methode om een zo efficiënt mogelijke organisatie en inzet van capaciteit te realiseren in relatie tot pieken en dalen in het werkaanbod. LeanPlus is een methode voor het stroomlijnen van processen in een organisatie, met de kwaliteit van de arbeid voor de medewerker als belangrijk criterium. De Customer Journey is een methode om werkprocessen te verbeteren vanuit het klantperspectief (in paragraaf 5.4 staan korte beschrijvingen van de instrumenten);
2. inzichten die we in het programma ‘Innovatie die werkt’ verworven hebben over het innoveren met eindgebruikers en bij gemeentelijke sociale diensten:
 - *innoveren met eindgebruikers*: bij het maken van nieuw beleid en doorvoeren van innovaties is van belang dat het proces wordt ingericht als tweerichtingsverkeer met de eindgebruikers. Belangrijke aandachtspunten: neem maatregelen en tijd om eindgebruikers, hun manier van werken en behoeften goed te leren kennen in plaats van de huidige situatie zo snel mogelijk te doorgronden (quick-scan); bied ruimte voor dialoog en voortschrijdend inzicht in een iteratief proces (hoofdstuk 8 in dit boek);
 - *innovatie bij sociale diensten*: de voorlopige conclusies van een onderzoek onder leidinggevenden van 53 sociale diensten in 2008 (Beudeker, De Jong, Bos & Blonk, 2010) lieten zien dat belangrijke factoren voor succesvolle innovatie en prestatieverbetering zijn: de aanwezigheid van een promotiefocus (gerichtheid op het bereiken van doelen en idealen), directe lijnen en geringe hiërarchie (verbondenheid), eigen initiatief en eenduidige besluitvorming van het managementteam. In figuur 5.2 staan de voornaamste resultaten van het onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 5.2 Factoren voor succesvolle innovatie
(Beudeker et al., 2010)

5.2 Innovatie en verandering in een theoretische context

De Jong en Jansen (2007) definiëren innovatie als de doelbewuste introductie van nieuwe producten, diensten, bedrijfsprocessen en/of distributiesystemen in een organisatie, gericht op resultaatverbetering. In dit hoofdstuk hebben we het over een combinatie van proces- en sociale innovatie.

Het project bij de gemeente Lelystad ging om het vernieuwen van werkprocessen van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg (procesinnovatie) en om het slimmer inzetten van mensen in het proces (sociale innovatie), zodat de productiviteit zou toenemen. We wilden deze innovaties tot stand brengen door inzet van drie op efficiëntieverbetering gerichte instrumenten, die we tevens wilden ‘doorontwikkelen’ en valideren wat betreft toepasbaarheid in het publieke domein. In dat kader gaan we ook kort in op kenmerkende aspecten van de publieke sector en de betekenis ervan voor het veranderproces.

Het veranderproces

Om bij het project in Lelystad de beoogde instrumenten en inzichten succesvol te kunnen toepassen is gekozen voor een aanpak, waarbij de medewerkers nadrukkelijk waren betrokken. We sluiten daarmee aan bij de ideeën van Schein (1996) (kader 5.1), die stelt dat het noodzakelijk is om de betrokkenheid van mensen weloverwogen op te bouwen om gewenste veranderingen te realiseren en goed te laten landen in een organisatie.

Kader 5.1 Veranderingsproces volgens Schein

Schein heeft zijn ideeën gebaseerd op het “Three Step Change Model” van Kurt Lewin. Dit model omvat drie fases:



Menselijk gedrag wordt daarin gezien als een dynamische evenwichtstoestand van op elkaar inwerkende krachten: krachten die tot verandering stimuleren en krachten die verandering tegenwerken. Elke poging tot verandering zal tegenkrachten oproepen, zodat mensen niet in beweging komen of in de weerstand schieten.

Schein vond met name de ‘unfreeze’ fase essentieel om veranderingsbereidheid bij mensen te realiseren en heeft deze uitgewerkt in drie essentiële dynamische processen:

1. ‘survival anxiety’: het gevoel stimuleren dat als men niet verandert, behoeften niet zullen worden bevredigd of doelstellingen niet zullen worden gehaald; noodzaak creëren voor verandering;
2. ‘learning anxiety’: het wegnemen van het gevoel dat ‘moeten veranderen’ feitelijk betekent dat men heeft gefaald of niet aan verwachtingen voldeed en dat men zonder de bekende routines niet goed kan functioneren; barrières wegnemen;
3. ‘psychological safety’: het creëren van veiligheid, waardoor wordt voorkomen dat een verandering als bedreigend wordt ervaren.

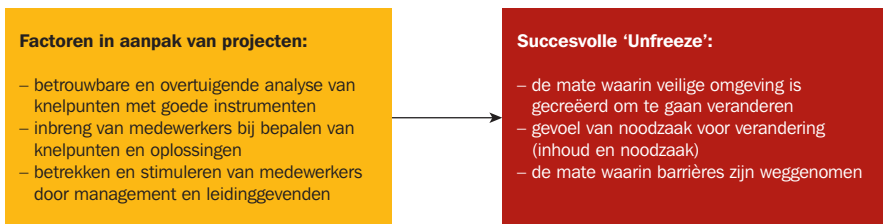
Het ‘unfreeze’ principe was ook in Lelystad essentieel: zorgen voor inzicht in wát er moet veranderen en zorgen voor het gevoel dát er iets moet veranderen, dat dit gevoel niet (meer) wordt ontkend of tegengegaan. Bij het afdelingsmanagement waren het besef en de ambitie aanwezig dat de afdeling nog beter kon en moest presteren. Voor hen was het vooral de vraag op welke wijze en met welke maatregelen het meeste effect kon worden bereikt. Voor veel medewerkers daarentegen was er geen evidente noodzaak of behoefte om te veranderen. De instrumenten (Flextool, LeanPlus en Customer Journey) die TNO heeft ingezet bij het project in Lelystad, moesten dus enerzijds zorgen voor inzicht in concrete verbetermaatregelen bij het management én anderzijds zorgen voor veranderingsbereidheid bij de medewerkers.

De analysekracht en de participatieve aanpak die de inzet van de instrumenten kenmerken, ondersteunen de dynamische processen van de ‘unfreeze’ fase:

- *het creëren van veiligheid* door onder andere het organiseren van startbijeenkomsten waarin ambitie, doel, aanpak alsmede rol en ruimte van medewerkers zelf positief worden besproken. En door te werken in groepen, zonder hiërarchisch onderscheid;

- *gevoel van noodzaak voor verandering creëren* door werksessies waarin de bestaande situatie met sterke en zwakke kanten werd geanalyseerd met de drie instrumenten. En vervolgens het verbinden van de door medewerkers en klanten ervaren knelpunten aan harde cijfers vanuit de gemeente, zoals hersteltijd, extra inhuur van personeel, etc.;
- *barrières wegnemen* door ze expliciet en bespreekbaar te maken. Hierin speelde ook een aan de inzet van de instrumenten en het veranderproces gekoppelde onderzoekslijn een belangrijke rol, omdat medewerkers hierin heel direct zijn bevraagd.

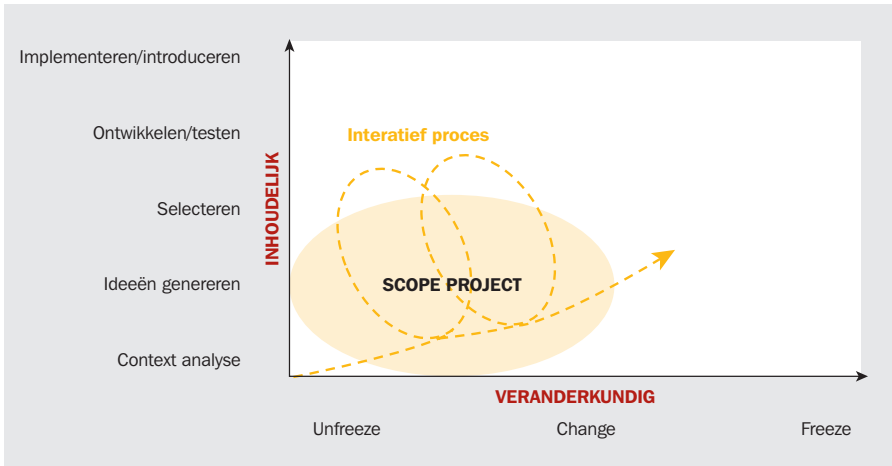
Het voorgaande vatten we samen in figuur 5.3.



Figuur 5.3 Belangrijke succesfactoren voor de ‘unfreeze’ fase

Waar Schein verandering nog lijkt neer te zetten als een stapsgewijs proces van ‘unfreeze’, ‘change’ en ‘freeze’ (het lijkt lineair, maar dat is simpel gesteld, want sommigen vinden de inzichten van Lewin en Schein juist goed passen bij de moderne tijd vanwege hun oog voor dynamiek en interactie, zie Burnes, 2004) gaan de ideeën over innoveren tegenwoordig uit van een non-lineair, open, complex, interactief en iteratief proces (zie hoofdstuk 1 en 13). Ook onze projectaanpak werd gekenmerkt door interactief en iteratief proces met de mensen van de afdeling, waarbij met name vanuit de onderzoekers en klanten ideeën van buiten zijn ingebracht.

De rol van TNO in het project in Lelystad concentreerde zich tot en met de ‘unfreeze’ fase. Dat wil zeggen voor wat betreft het begeleiden van de innovatie; de onderzoekslijn loopt langer door. In het project is de innovatie in gang gezet met behulp van de door TNO ontwikkelde instrumenten. Dit heeft tot de nodige verbetermaatregelen geleid, die worden besproken in paragraaf 5.4. Op het moment van totstandkoming van dit boek is de gemeente de maatregelen in praktijk aan het brengen. In figuur 5.4 hebben we de aspecten van het veranderproces gevisualiseerd en aangegeven wat de scope is van het innovatieproject zonder de (doorlopende) onderzoekslijn.



Figuur 5.4 Scope van de rol van TNO in het innovatieproject

5.3 Innoveren en veranderen in een publieke context

Voor de beoogde innovatie bij de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van de gemeente Lelystad was het van belang dat de medewerkers de noodzaak voor veranderingen gingen delen en dat zij voldoende vertrouwen hadden om hun routines los te laten. De publieke context van gemeentelijke dienstverlening geeft aan deze uitdaging een extra dimensie. Wat bepaalt immers de noodzaak voor veranderingen? De medewerkers zelf voelden nog geen ‘pijn’ bij de processen zoals die tot dusver werden uitgevoerd. Weliswaar ervoeren mensen een hogere werkdruk door een toename van het aantal cliënten en had men af en toe te maken met een agressieve klant, maar dit werd meer gezien als maatschappelijke tendensen, losstaand van de processen. Omdat het publieke taken betreft, werd de urgentie tot veranderen niet of nauwelijks gestimuleerd door dreigend baanverlies of anderszins voor medewerkers direct voelbare verliezen. Evenmin hoeven de medewerkers beducht te zijn voor klanten die uit onvrede weglopen, omdat klanten van de gemeente nu eenmaal geen andere dienstverlener kunnen kiezen.

Vanuit het perspectief van de medewerkers kunnen veranderingen om tot efficiëntere processen en inzet van mensen te komen net zo goed een bedreiging inhouden: ‘learning anxiety’ (Schein, 1996). Medewerkers kunnen ‘efficiëntere processen’ interpreteren als: werken met minder mensen en/of minder zorgvuldig. Bij de taakuitoefening van gemeenten en andere overheidsinstanties zijn criteria als rechtmatigheid, werken volgens de regels en zorgvuldigheid doorgaans de bepalende factoren geweest voor het inrichten en bemensen van werkprocessen. Zaken als resultaatgerichtheid en klantgerichtheid waren daaraan ondergeschikt. De beoogde innovatie

zou dus kunnen worden uitgelegd als een bedreiging van voor medewerkers vertrouwde principes.

Voor innovatie in een publieke context is het dus belangrijk zich te realiseren dat puur denken in termen van innovatie gericht op efficiëntieverbetering en klanttevredenheid niet volstaat. In een private context beoogt een efficiëntieslag in principe direct concurrentievoordeel dat - mits het geen sanering betreft - ook voor medewerkers een herkenbaar belang is. In de publieke context speelt een concurrentievoordeel niet en moet des te duidelijker zijn dat innovatie voordeel voor de medewerkers zelf oplevert, dat hun werk beter uitvoerbaar wordt en/of dat hun werk er meer door zal worden gewaardeerd door cliënten en burgers. Op deze voordelen is de keuze van de ingezette instrumenten (Flextool, LeanPlus en Customer Journey) in het veranderproces gebaseerd.

5.4 **Praktijkcase: innovatie bij de gemeente Lelystad**

In deze paragraaf beschrijven we hoe de ‘unfreeze’ fase van het innovatieproces met de inzet van de Flextool, LeanPlus en de Customer Journey heeft plaatsgevonden en wat de opbrengsten daarvan waren.

De aanloop: doel en keuze instrumenten

Het project bij de afdeling Werk, Inkomen en Zorg bij gemeente Lelystad vond zijn oorsprong in de ambitie van het management van de afdeling om één van de beste sociale diensten van Nederland te worden. Het management had een duidelijk doel voor ogen: efficiënter werken, zodat kosten van extra inhuur kunnen worden gereduceerd en meer en betere aandacht aan klanten kan worden besteed.

Op basis van de eerdere projecten met TNO (Beudeker et al., 2010) had het management zicht op analyse-instrumenten die konden helpen om dienstverleningsprocessen beter in te richten en beschikbare capaciteit(en) beter te benutten. Op haar beurt zag TNO in het project bij de gemeente Lelystad een uitstekende gelegenheid om deze instrumenten toepasbaar te maken en te evalueren in een publieke setting. Er werd een projectplan opgesteld en in goed overleg tussen het management en TNO besloten welke interventies bij welke onderdelen zouden worden ingezet om de werkprocessen, klantprocessen en personele inzet te verbeteren. Tot zover feitelijk een gang van zaken die volledig ‘top down’ was.

In de onderstaande kaders geven we beknopte beschrijvingen van de drie geselecteerde instrumenten.

Kader 5.2 Flextool

De Flextool is een combinatie van instrument en aanpak, die organisaties in staat stelt om op basis van eigen productie- en personeelsdata hun flexibiliteitsbehoefte vast te stellen en passende flexibiliteitsmaatregelen te nemen voor de huidige en toekomstige bedrijfsvoering. Zo zijn er personele maatregelen als speciale werkroosters en urenbanken, maar ook het uitbesteden van werk, een ander (meer flexibel) productieconcept, langere werkdagen van 9 of 10 uur, of 'onbemand' of op afstand produceren. Om een goede afweging tussen maatregelen te maken spelen factoren als inleertijd, kwaliteit en arbeidsmarkt een belangrijke rol.

Met de Flextool kunnen fluctuaties in het werkaanbod in kaart worden gebracht en kunnen tekorten en overschotten in uren worden berekend en voorspeld. Vervolgens kan worden vastgesteld welke flexibiliteitsmaatregelen zinvol en haalbaar zijn en welke maatregelen of combinatie daarvan het meeste opleveren qua kosten en baten.

Om goede analyses te kunnen maken moeten de beschikbare data eerst op orde worden gebracht in samenspraak met de organisatie. Bij dienstverlenende processen is dat lastiger te bepalen dan bij gestandaardiseerde productieprocessen: voor iedere auto die van de band afrolt is evenveel productietijd nodig, de tijd die nodig is per klant van een sociale dienst kan echter sterk verschillen.

(zie: www.tno.nl; www.linkmagazine.nl)

Kader 5.3 LeanPlus®

In veel dienstverlenende organisaties nemen activiteiten als controle en correctie veel tijd in beslag. Deze tijd kost geld en leidt er bovendien toe dat de klant langer moet wachten op de gevraagde dienst. LeanPlus is een werkwijze voor het stroomlijnen van bedrijfsprocessen, in combinatie met het benutten en ontwikkelen van talenten van medewerkers.

LeanPlus kent zijn oorsprong enerzijds in Lean Thinking waarbij vanuit het klantperspectief (wat voegt geen waarde toe voor de klant?) verspillingen in bedrijfsprocessen worden uitgebannen. Daaraan heeft TNO anderzijds een evenredige aandacht voor de kwaliteit van de arbeid en regelruimte toegevoegd, ontleend aan sociotechnisch gedachtegoed.

De basiselementen van LeanPlus zijn:

- in kaart brengen van bedrijfsprocessen en doorrekenen van kritische indicatoren als doorlooptijd, behandeltime, percentage 'in één keer goed' ('value stream mapping'; het in stappen uitwerken en in tijd waarderen van werkprocessen);
- elimineren van verspillingen en verstoringen door enerzijds verbeteringen in het proces (standaardisatie, digitaliseren) en anderzijds een efficiëntere organisatie van het werk te realiseren;
- vaststellen van de benodigde competenties in de organisatie: op welke plekken in de organisatie zijn welke kwaliteiten en talenten nodig;
- bewaken/verbeteren van de kwaliteit van de arbeid: zorgen dat door de veranderingen processen en functies beter zijn afgestemd op mensen.



(zie: Franck, De Kleijn & Denis, 2010; Womack & Jones, 2003; http://www.tno.nl/downloads/Productblad%20LeanPlus_print.pdf)

Kader 5.4 Customer Journey

De Customer Journey is een aanpak waarbij een positieve ervaring voor de klant centraal staat. Met de aanpak kunnen processen worden herontworpen, zodat deze prettiger zijn voor de klant én voordeel opleveren voor de organisatie. Tevens helpt de Customer Journey om te bepalen welke acties vanuit de klantervaring prioriteit hebben. Concreet geeft de Customer Journey methode inzicht in:

1. het huidige klantproces;
2. een overzicht van de sterke punten en de verbeterpunten in het huidige klantproces;
3. een set oplossingsrichtingen om de klantbeleving te verbeteren.

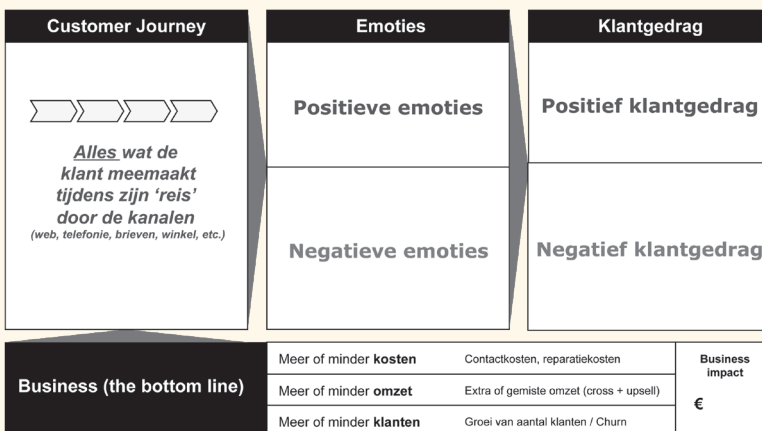
TNO baseerde de Customer Journey op het Customer Experience model (zie afbeelding). De assumpties van dit model zijn dat klantemoties grote beïnvloeders zijn van klantgedrag (onder andere Bougie, Pieters & Zeelenberg, 2003 en Shaw, 2007).

Een klant die een dienst afneemt, heeft op diverse momenten contact met de leverancier. In het project bij Lelystad betreft het een dienst van de gemeente voor de burgers: het verstrekken van een uitkering voor levensonderhoud. In het klantproces ("Aanvraag Levensonderhoud") ervaart de klant verschillende emoties die leiden tot bepaalde gedrag(sintenties). Bijvoorbeeld, als een klant in het klantproces de emotie "boosheid" ervaart, dan kan deze gaan klagen en het proces verstoren. Dit betekent dat een leverancier het klantproces zodanig moet inrichten en vormgeven dat de klant in alle stappen van het klantproces een gewenste emotie voelt.

In dit project is de Customer Journey voor het eerst toegepast in de gemeentelijke sector.

Customer Experience model van TNO

Van klantervaring naar business impact



(zie: www.tno.nl; www.cirimarketing.nl/Downloads/ArtikelCRMAssSE06.pdf)

Na het opstellen van een projectplan rond de inzet van de instrumenten zijn de medewerkers nadrukkelijk betrokken bij het innovatieproces en analyses met de instrumenten. In de toepassing van alle drie de instrumenten kwam een aantal activiteiten terug, die het ‘unfreeze’ principe ondersteunden:

- nadere afstemming over de aanpak met de leidinggevenden van de onderdelen;
- startbijeenkomst met de medewerkers om de doelen en de aanpak toe te lichten;
- werksessies met medewerkers;
- verwerken van informatie door TNO;
- terugkoppeling van en check op bevindingen met medewerkers;
- terugkoppeling en afstemming met managementteam.

Naast de drie interventies heeft TNO een onderzoekslijn uitgezet met als doel het effect en de resultaten van de uitgevoerde interventies via een nulmeting, een tussen- en een eindmeting vast te stellen. Daartoe worden medewerkers en leidinggevenden van de afdeling concreet bevraagd over de betekenis van innovaties en interventies voor hun werk en werkgedrag, en zal na de periode van invoering van de maatregelen worden gekeken naar de productieresultaten. Om de respons zo hoog mogelijk te maken is de onderzoekslijn in bijeenkomsten met de medewerkers zorgvuldig geïntroduceerd en toegelicht. Dit had tevens het effect dat de medewerkers zich sterk bij het proces betrokken voelden.

Inzet en opbrengsten van de instrumenten

De interventies met de drie verschillende instrumenten werden ingezet bij twee verschillende onderdelen van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg, waar het management een grote behoefte zag om een efficiëntie-/verbeterslag te maken:

1. het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF)

Het ZLF ondersteunt startende en gevestigde ondernemers in Flevoland met financiering en begeleiding. De uitdaging bij het ZLF was een grillig werkaanbod, waarbij de pieken in het werkaanbod moesten worden opgevangen door extra hard werken en een grote inhuur van extra capaciteit;

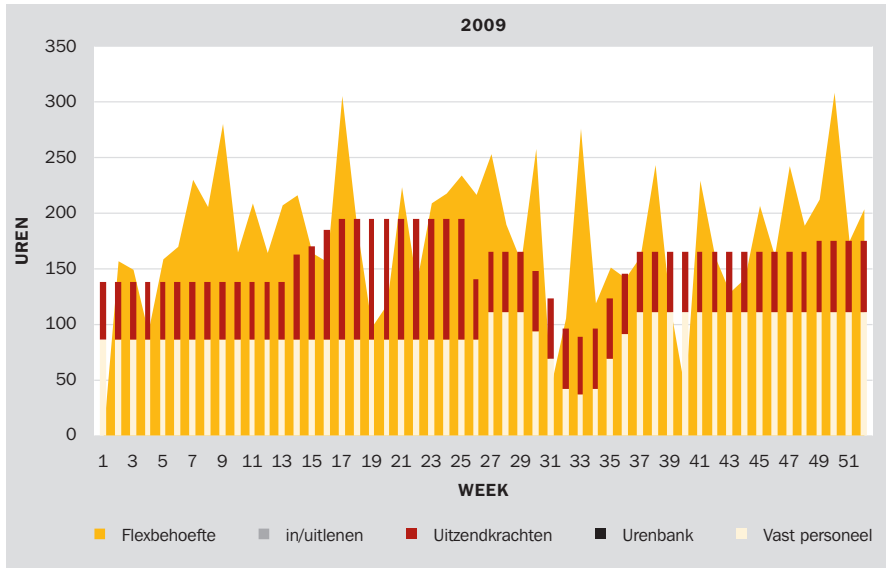
2. het team Inkomensintake

De ambitie voor het team Inkomensintake was om de procesgang efficiënter en klantgerichter te maken. Dit moest leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening en tot voorkoming of beperking van personele uitbreiding door het toenemend aantal cliënten.

Inzet van de Flextool bij het zelfstandigenloket Flevoland

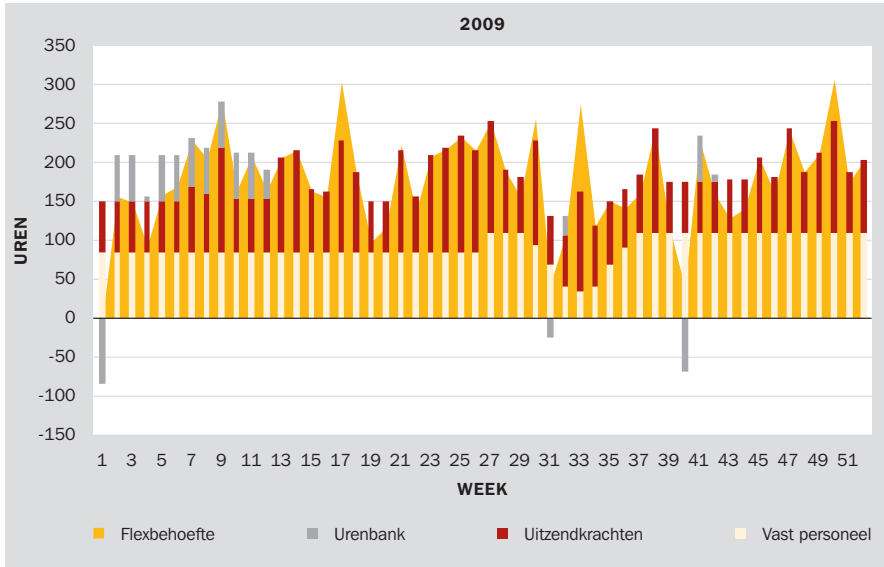
Met de FlexTool brachten we in beeld hoe het werkaanbod er uitzag over de periode 2008-2009 in verhouding tot de beschikbaarheid van personeel. De analyses lieten grillige pieken en dalen zien in het werkaanbod (zie figuur 5.5). Deze werden vooral opgevangen met inhuur van extra personeel, extra hard werken bij pieken en bij-

springen bij andere deelprocessen. De Flextool toonde aan dat deze maatregelen onvoldoende waren om de fluctuaties in het werkaanbod efficiënt op te vangen.



Figuur 5.5 Flextool analyse: match tussen flexbehoefte en flexvermogen bij consulenten

De analyses in figuur 5.5. maakten duidelijk dat 10-15% *minder inhuur* nodig is als de vaste capaciteit flexibeler wordt ingezet: a) door de arbeidstijd beter naar het werkaanbod in te richten en b) door op mensen op meerdere deelprocessen inzetbaar te maken. Uit het doorrekenen van alternatieve flexibiliteitsmaatregelen met de Flextool bleek dat dit mogelijk zou zijn door de invoering van een urenbank: wekelijks kunnen medewerkers binnen een bepaalde bandbreedte plus- of minuren (4-8) maken afhankelijk van het werkaanbod (zie figuur 5.6).



Figuur 5.6 Flextool analyse: match tussen flexbehoefte en flexvermogen mét urenbank

Voor de medewerkers bleek de urenbank een reële optie, mits dit kon in combinatie met thuiswerken, zodat de uren ook in de avond konden worden gemaakt of in een paar uur op een vrije dag waarvoor men dan niet helemaal naar kantoor hoefde.

Inzet van LeanPlus bij het team Inkomensintake

De inzet van LeanPlus gebeurde deels in combinatie met de inzet van de Customer Journey. Met LeanPlus werd een accuraat beeld gevormd van de totale uitvoertijd en doorlooptijd van het proces 'Aanvraag Levensonderhoud'. Dit 'ontleden' van de essentiële werkprocessen werd gedaan in intensieve werkbijeenkomsten met de medewerkers. Met hen werd geanalyseerd waarom bepaalde processtappen veel tijd kostten of hoe verschillen in tijdsbesteding tussen medewerker - bij bijvoorbeeld het rapporteren - te verklaren waren. De vijf belangrijkste inefficiënties die met LeanPlus werden vastgesteld, betroffen:

1. een hoog percentage (37%) aanvragen van klanten dat uiteindelijk wordt afgewezen, maar onevenredig zwaar op het beoordelingsproces drukt terwijl al veel eerder duidelijk kan zijn dat de aanvraag geen kans maakt;
2. veel foute/onvolledige aanvragen waardoor meerdere hersteltermijnen het proces sterk vertraagden en dossiers meerdere malen opnieuw moesten worden bestudeerd;
3. tijdrovende rapportages, waarbij werkwijzen en rapportagetijden tussen medewerkers sterk verschilden naar individuele ideeën over wat er in een rapportage moest staan;

4. onduidelijke afspraken en verwachtingen over en weer met de collega's Preventie, hetgeen niet zozeer leidde tot spijt als wel tot irritatie over en weer;
5. het ontbreken van structurele terugkoppeling (over zaken die goed of minder goed lopen in het proces, met name bij overdrachtmomenten).

De uiteindelijke conclusie van de interventie was dat gemiddeld 30% tijdswinst per aanvraag realiseerbaar was. Tijdens de laatste werksessie pleitten de medewerkers zelf voor de herinvoering van een intakegesprek met klanten aan het begin van het proces, waarmee een groot deel van de kansloze en mankerende aanvragen zouden kunnen worden afgevangen en er eerder een goed klantcontact kon worden opgebouwd. De conclusie over de sterke verschillen in rapportagetijd vormde aanleiding voor het heroverwegen en eenduidig uitdragen van de eisen die aan een rapportage moeten worden gesteld. Sommige medewerkers legden alleen het hoognodige vast, terwijl anderen een zo compleet mogelijk verslag maakten als eindverantwoording van hun werk. Dit was een belangrijk onderdeel van hun professionele beleving, maar tijdrovend en niet noodzakelijk.

Inzet van Customer Journey bij het team Inkomensintake

Bij deze interventie brachten we eerst met de medewerkers van Inkomensintake het klantproces 'levensonderhoud' in kaart. Dit resulteerde in een beschrijving van alle interactiemomenten tussen klant en gemeente vanaf het moment van informatie zoeken over een uitkering tot en met ontvangst van het bericht over toekenning of afwijzing van de aanvraag. Via een enquête onder klanten brachten we vervolgens in beeld hoe zij elke stap in het proces ervaren en hoe zij het proces als geheel ervaren (inzichten geordend in categorieën als: informatie en communicatie, verwachtingmanagement, bereikbaarheid, interne procesvoering, deskundigheid en 'empowerment' van burgers).

Vervolgens organiseerden we weer een workshop met medewerkers van het inkomenteam, waarin werd gevraagd wat zij graag zouden willen dat de klant ervoer. Hun 'ambitie' hebben we geconfronteerd met het beeld dat het klantonderzoek opleverde. Op deze manier werden knelpunten voor de klant in het proces evident en door de medewerkers zelf ervaren.

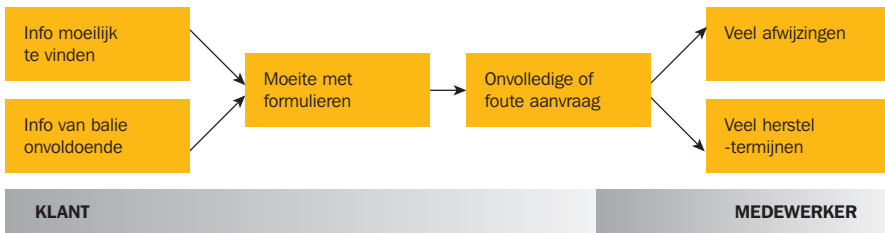
De Customer Journey leverde een groot aantal verbeterpunten op. Deze lagen in feite op vier terreinen:

1. informatie en communicatie: dit betrof verbeterpunten op het wel/niet verstrekken van bepaalde informatie, de inhoud en kwaliteit van de informatie, de wijze waarop de informatie wordt verstrekt en de bereikbaarheid;
2. verwachtingmanagement: dit betrof bijvoorbeeld beter inzicht geven aan de klant over de snelheid van het proces en de status van de aanvraag; wanneer kunnen klanten resultaten verwachten;

3. inrichting/structuur intern: dit betrof het veranderen van de procesvoering waardoor beter voldaan kan worden aan de wensen van de klant. Een voorbeeld is het proces zodanig inrichten dat klanten die meewerken en alle relevante informatie correct en volledig aanleveren, ‘beloofd worden’ met een versneld proces;
4. ‘empowerment’ van burgers: dit betrof maatregelen die burgers helpen om bijvoorbeeld zelfstandig, in één keer, alle gegevens in te leveren die nodig zijn voor de gemeente om een juiste beslissing over de aanvraag te kunnen nemen.

Integratie uitkomsten LeanPlus en Customer Journey

In een laatste gecombineerde werksessie met het inkomensteam zijn de opbrengsten van LeanPlus en Customer Journey aan de medewerkers gepresenteerd en besproken. Met de medewerkers is vastgesteld welke maatregelen de belangrijkste verbeteringen zouden brengen. Een aantal uitkomsten van de Customer Journey vertoonde een plausibele samenhang met die van LeanPlus (figuur 5.7).



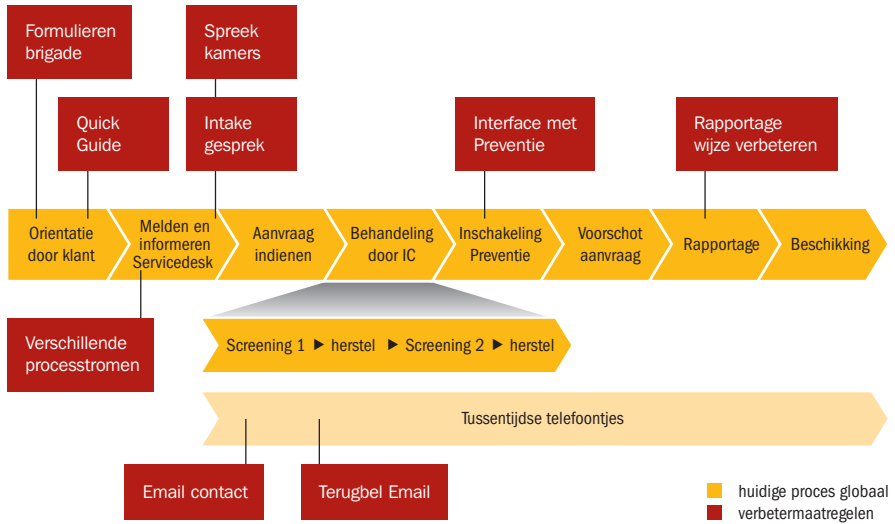
Figuur 5.7 Samenhang knelpunten LeanPlus en Customer Journey

De uitkomsten van de interventies hebben geleid tot een set van aanbevelingen voor verbetermaatregelen aan de afdeling Werk, Inkomen en Zorg, die vanwege hun betrokkenheid zeer herkenbaar waren voor de medewerkers.

Kader 5.5 Aanbevelingen

1. (Her)invoeren van een intakegesprek waarin de klant goed wordt geïnstrueerd over de aanvraag en een eerste screening van de haalbaarheid kan plaatsvinden.
2. Opstellen van afstemmingsafspraken met preventie, zodat de voortgang van het aanvraagproces en uitvoering van fraudepreventie elkaar niet frustreren.
3. Het ontwikkelen van een Quick Guide (op internet) waarmee een overzicht wordt gegeven van het aanvraagproces en de stappen die de klant zal gaan doorlopen.
4. Het realiseren van meer spreekkamers, waardoor betere gesprekken met de klanten kunnen worden gevoerd.
5. Instelling van een 'formulierenbrigade' die klanten helpt bij het invullen van het aanvraagformulier.
6. Regelmatig opleiden van medewerkers op juridisch gebied. Investeren in juridische kennis door bijvoorbeeld regelmatig een kennissessie te organiseren voor een update van de juridische kennis. Noodzakelijk voor een goede functie uitoefening.
7. Tijd en inspanning voor rapportages reduceren door kritisch te bepalen welke gegevens wanneer wel/niet moeten worden geregistreerd en hoe uitgebreid dit moet gebeuren.
8. Introductie van één of meer e-mailboxen. Deze e-mailboxen zijn bereikbaar voor een bepaalde groep medewerkers binnen de gemeente. Zij zullen volgens afspraken de e-mail in de centrale e-mailbox verwerken. De gemeente is daardoor beter bereikbaar en medewerkers worden minder gestoord door binnenkomende telefonische vragen.
9. Introductie terugbel-e-mail: om het contact met de oudere doelgroep beter te ondersteunen via meer persoonlijk contact, wordt de mogelijkheid van terugbellen geboden.
10. Creëren van verschillende processtromen:
 - proces voor eenvoudige aanvragen; deze aanvragen kunnen snel worden afgehandeld ('snelloket') en
 - proces voor complexe aanvragen.

De in kader 5.5 genoemde verbeterpunten beogen vooral verbeteringen aan het begin van het proces en betere (klant)communicatie. Daarmee zouden vooral de duur en omvang van de afhandeling door de inkomensconsulent worden gereduceerd (minder telefoondruk, minder tijd voor screening en herstel, zie figuur 5.8). Tevens zou veel meer tegemoet worden gekomen aan de behoeften van de klant.



Figuur 5.8 Verbeterpunten in het proces

De inzet van de drie interventie-instrumenten leverde concrete verbeterpunten op. Deze zijn door TNO getoetst bij de medewerkers en gepresenteerd bij het management van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg.

De volgende fase voor de gemeente Lelystad is het uitwerken en doorvoeren van de verbetermaatregelen: zowel het doorvoeren van de flexibiliteitsmaatregelen bij het ZLF als de efficiëntie maatregelen bij de Inkomensintake. Ten tijde van het opstellen van dit hoofdstuk is dit ‘veranderproces’ in volle gang. Het management van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg heeft zich uitgebreid over de verbetermaatregelen gebogen en besluiten genomen over de wijze waarop de maatregelen gestalte moeten krijgen. Ondanks de directe betrokkenheid van de medewerkers van de afdeling bij het proces om knelpunten en verbetermogelijkheden vast te stellen, bleek bij de besluitvorming van het management over de definitieve invulling van de verbetermaatregelen, dat dit soms nog een grote stap kan zijn voor medewerkers. We komen hier in paragraaf 5.5 ‘Algemene lessen en reflectie’ op terug.

De verwachting is dat begin 2011 de genoemde aanbevelingen zijn omgezet in maatregelen en dat die zijn ingevoerd met als resultaat: reductie van inhuur flexkrachten personeel en een beduidend efficiënter afhandeling van de ‘aanvraag levensonderhoud’. TNO volgt de resultaten via haar onderzoeklijn. De onderzoeklijn is ingezet om de effecten van de drie interventies over ongeveer negen maanden te meten. Er vinden in die periode mogelijk ook andere interventies plaats in Lelystad. Eventuele effecten daarvan op onze metingen kunnen we helaas niet volledig uitsluiten. Het effect van de interventies hangt echter vooral af van welke adviezen Lelystad over-

neemt en de manier waarop deze worden geïmplementeerd. Hoe dit zal verlopen, moet komende maanden blijken.

Inmiddels is gebleken dat de respons op de vragenlijsten bij de tweede meting een stuk lager ligt dan de eerste meting. Dit kan er mee te maken hebben dat bepaalde besluiten van het management over de manier waarop de verbetermaatregelen worden ingevuld voor sommige medewerkers moeilijker liggen, bijvoorbeeld waar het de gesignaleerde tegenstellingen betrof.

5.5 Algemene lessen en reflectie

Het project bij de gemeente Lelystad illustreert de dynamische processen in de ‘unfreeze’ fase bij procesinnovatie en sociale innovatie. De publieke context vereist wellicht nog bewuster dan de private sector dat men omgaat met psychologische veiligheid, het wegnemen van barrières om te leren en in het bijzonder het gevoel van de noodzaak om te veranderen. Dat is namelijk niet van vanzelfsprekend in de publieke sector.

In de private sector is de druk vanuit de markt (klanten en concurrenten) direct voelbaar. In de publieke sector is er geen markt (prijsvorming ontbreekt). Door decentralisatie van (financiële) verantwoordelijkheden ervaart vooral het management in de publieke sector steeds meer resultaatprikkel en treedt een verschuiving op van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Doelmatigheid komt overigens niet in de plaats van rechtmatigheid. Het komt er bij als nieuw en belangrijk criterium dat echter door de medewerkers nog als belangrijke verandering gevoeld moet gaan worden (noodzaak om te veranderen, ‘survival anxiety’). Dit betekent een leerproces voor de publieke sector. Door de medewerkers hun vertrouwde werkprocessen te laten ervaren (zien en voelen) vanuit diverse andere perspectieven (klant, professional, procesmanager) krijgen medewerkers nieuwe informatie, prikkels en inzichten in mogelijkheden voor verbetering. Belangrijk is ook dat medewerkers het werkproces nooit als geheel overzien. Wat ze aan knelpunten ervaren, zijn altijd fragmenten van het grotere geheel. Het gehele proces als de feitelijke situatie laten zien en vanuit een ander perspectief laten bekijken levert belangrijke eyeopeners op. Dit is feitelijk wat heel gestructureerd gebeurt met de FlexTool, LeanPlus en de Customer Journey.

Leerpunten over de inzet van de instrumenten in de ‘unfreeze’ fase

De uitdaging voor toepassing van de FlexTool was de vraag of geschikte stuurinformatie kon worden gegenereerd in een publieke context met processen die vaak minder scherp zijn uitgewerkt of allerlei uitzonderingen kennen (‘indiscrete productie’). Dit bleek goed mogelijk. Het project heeft ons geleerd hoe in de publieke sector diensten kunnen worden gedefinieerd (producten), hoe per product kan worden berekend wat de werkinhoud is (normtijden verdeeld over de verschillende functies) en dat in overleg met deskundigen uit de organisatie verantwoorde aannames kunnen worden

gemaakt over bijvoorbeeld gemiddelden die niet direct uit de beschikbare data zijn te halen. De toepassing heeft aangetoond dat de Flextool in de publieke sector waardevolle flexibiliteitsmaatregelen kan opleveren.

LeanPlus en de Customer Journey bleken in hun participatieve aanpak goed te combineren en te leiden tot een diversiteit aan bruikbare verbetermaatregelen. We hebben een daarbij duidelijke meerwaarde gezien: de mogelijkheden van ‘klantsturing’ aan de voorkant van het intakeproces waren nooit zo duidelijk in beeld gekomen als oplossingen voor de vele herstelltijd, als de instrumenten niet waren gecombineerd. Bovendien wordt voorkomen dat door het oplossen van een probleem voor de klant een nieuw probleem voor de medewerker wordt geïntroduceerd en vice versa. De gecombineerde toepassing heeft verder geresulteerd in een waardevolle aanvulling op de aanpak. Bij het terugkoppelen van de geformuleerde maatregelen in een werksessie bleken deze echter op weerstand te stuiten. Een ‘time out’ op instigatie van de projectmanager voorkwam een impasse. Er werd tijd en ruimte genomen om expliciet aandacht te besteden aan drie vragen aan medewerkers en leidinggevendenden: wat is je drijfveer in je werk, waar word je enthousiast van en waar heb je last van in je werk? Hierbij kwamen onderliggende tegenstellingen naar boven, zoals de hang naar grondigheid bij medewerkers tegenover de snelheid en efficiëntie doelstellingen van het management. Dit leidde tot soms fundamentele discussies over onder andere rapporteren (waarvoor is het rapport bedoeld, wat wordt er mee gedaan, wat moet je dus wel en niet vastleggen?) en controleren (wat is het vertrekpunt: iedereen is een potentiële fraudeur of in de basis vertrouwen we de klant?). De ‘time out’ resulteerde in de formulering van ‘de gouden driehoek’ die een goede leidraad bleek voor verdere interventies: Kwaliteit - Snelheid - Tevredenheid (medewerkers/klant). Een interventie op één van de drie aspecten werd daardoor altijd in samenhang bekeken met de consequenties op beide andere aspecten. Op deze manier konden de maatregelen naar impact worden gewogen.

Leerpunt is dat medewerkers tijdens het veranderproces, in het kader van de dynamieken psychologische veiligheid (‘psychological safety’) en barrières tegen leren (‘learning anxiety’), ruimte moeten krijgen om te reflecteren op hun eigen drijfveren. Om tot het daadwerkelijke belang voor de medewerkers te komen helpt het te vragen naar verlangens en passie van mensen en vervolgens naar hoe ze dat waar gaan maken of wat hen mogelijk zal belemmeren. Het positieve vertrekpunt zorgt voor energie. Het expliciteren van deze belangen is een waardevolle toevoeging voor de (gecombineerde) instrumenten LeanPlus en Customer Journey.

De waardevolle opbrengst wat betreft het inzicht in onderliggende tegenstellingen en verschillende belangen, betekent wel dat het management een aantal knopen moet doorhakken. Voor sommige medewerkers zijn dat nog heftige keuzes. Ook al is hen inmiddels duidelijk wat de verbetermogelijkheden zijn en welke efficiëntiewinst is te boeken: een uitgangspunt, principe of geloof is niet zomaar veranderd. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk het iteratieve karakter van een innovatieproces is. Het onder-

werp moet keer op keer terugkomen. Daarin past ook het doorhakken van knopen waarbij niet altijd iedereen in zijn of haar ideeën tegemoet kan worden gekomen. Vervolgens moet het management die keuze wel goed uitleggen naar de medewerkers en de medewerkers daar ook conclusies voor zichzelf aan laten verbinden.

We sluiten af met een overzicht van maatregelen om een succesvolle ‘unfreeze’ fase te kunnen realiseren:

'UNFREEZE-ASPECT'	MOGELIJKE MAATREGELEN
Creëren van een veilige omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Een sterke projectmanager aanstellen die: <ul style="list-style-type: none"> • vanuit een promotiefocus een trekkersrol kan vervullen; gelooft in de veranderingen en die bereid is tijd en energie te steken om deze veranderingen te realiseren; • dicht blijft staan bij de mensen die met de veranderingen zullen moeten werken; • sterke voelhorens heeft voor 'psychological safety' onder de medewerkers; • die zonnodig kan en durft te temporiseren in een project. - Voldoende tijd inbouwen voor de 'unfreeze' fase; tijd en maatregelen nemen om eindgebruikers, hun manier van werken en behoeften goed te leren kennen. - Biedt ruimte voor het expliciteren van drijfveren, voor afwijkende ideeën en voortschrijdend inzicht.
Gevoel van noodzaak om te veranderen	<ul style="list-style-type: none"> - Inzet van krachtige instrumenten die het proces als geheel kunnen analyseren en problemen inzichtelijk maken. - Medewerkers: <ul style="list-style-type: none"> • confronteren met de percepties van anderen (bijvoorbeeld klanten, experts, collega's van andere afdelingen) over hoe zij werken; • door een teaser laten beleven hoe hun eigen werkproces overkomt bij klant. - Leidinggevenden (en management) moeten zodanig betrokken zijn dat zij het gevoel hebben dat de situatie een probleem is.
Wegnemen barrières	<ul style="list-style-type: none"> - Medewerkers en management intensief betrekken (met een duidelijke rol) bij het proces van het analyseren van de huidige situatie en het komen tot ideeën voor veranderingen; zorg voor korte lijnen. - Zorgen voor een zelfde perceptie van het probleem en de geëigende oplossingen bij alle leden in het management. - Mensen zelf boodschappen en keuzes laten formuleren. - Mensen hun verlangens en passie tot uitdrukking laten brengen en vragen hoe ze dat waar gaan maken of wat hen in de realisatie zal belemmeren. - Boven tafel krijgen van bepaalde normen/waarden ten aanzien van het leveren van een dienstverlening.

Het project heeft aangetoond dat de interventie-instrumenten Flextool, LeanPlus en Customer Journey zeer geschikt zijn om de dienstverlening van organisaties in de publieke sector te analyseren en om passende verbetermaatregelen te initiëren. In het geval van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van de gemeente Lelystad moeten substantiële reducties mogelijk zijn op inhuur van extra personeel (circa 15% op jaar-basis) en op de uitvoeringstijd van de ‘aanvraag levensonderhoud’ (circa 30% per aanvraag).

In hoeverre de verbetermaatregelen die uit de inzet van de instrumenten naar voren zijn gekomen ook daadwerkelijk zullen leiden tot de verwachte verbeteringen en resultaten zal moeten blijken in de praktijk. TNO volgt, zoals gezegd, dit nog aandachtig via de uitgezette onderzoekslijn.

Referenties

Beudeker, D., Jong, T. de, Bos, C. & Blonk, R. (2010). Vernieuwing bij de sociale dienst. *Sociaal Bestek*, 2, 18-21.

Bougie, J. R. G., Pieters, R., & Zeelenberg, M. (2003). Angry customers don't come back: They get back: The experience and behavioral implications of anger and dissatisfaction in services. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 1 (4), 377-393.

Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and complexity theories: back to the future? *Journal of Change Management*, 4 (4), 309-325.

Franck, E. J. H., Kleijn, E. & Denis, R. (in voorbereiding 2010). *De strijd tegen de Grote Vergelers kent alleen winnaars: Hoe pakt u werkprocessen in de zorg slimmer aan?* TNO: Hoofddorp.

Jong, J. P. J. de & Jansen, B. H. G. (2007). *Innovatie in het MKB. Ontwikkelingen 1999-2007*. Zoetermeer: EIM.

Leede, J. de, Hazelzet, A. M. & Blonk, R. W. B. (2009). Naar een besturingsmodel voor sociale diensten. TNO position paper (ongepubliceerd).

Schein, E. H. (1996). Kurt Lewin's Change Theory in the field and in the classroom: Notes toward a model of managed learning. *Systems Practice*, 9 (1), 27-47.

Shaw, C. (2007). *The DNA of customer experience: How emotions drive value*. New York: Palgrave Macmillan.

Womack, J. P. & Jones D. T. (2003). *Lean Thinking. Banish waste and create wealth in your corporation* (revised and updated). New York: Free Press.