

Overheid kan 'meer voor minder' door innovatie

De overheid staat voor een bijna onmogelijke bezuinigingsopgave, terwijl de maatschappij afbraak van overheidsdienstverlening niet accepteert. De veel beproefde kaasschaaf helpt niet om de paradoxale opgave 'meer voor minder' inhoud te geven. Innoveren is het passende antwoord. Drie strategische opties staan open om dat te doen: samenwerken, proces- en diensteninnovatie en systeeminnovatie.

Het bezuinigingsspook waart door de publieke sector. Waar je ook kijkt, overal wordt gezocht naar miljoenen en soms miljarden euro's om te besparen. Teveel om met de kaasschaaf te realiseren. Tegelijkertijd realiseert iedereen zich dat de burger afbraak van voorzieningen niet accepteert. De burger wil beter en goedkoper. Innoveren lijkt de enige mogelijkheid voor publieke organisaties om aan die paradoxale eis van de burger te voldoen. Maar bij innovatie gaan de kosten voor de baat uit. En was dat nou niet juist het probleem?

We presenteren een visie op de vraag hoe overheidsorganisaties kunnen omgaan met de paradox van meer voor minder. We geven daarbij concrete voorbeelden uit gesprekken over dit thema met topbestuurders in het publieke domein. Eerst wordt de vraag beantwoord waarom juist nu, in crisistijd, de tijd rijp is om te innoveren. We beantwoorden deze vraag door vier ontwikkelingen te beschrijven die op dit moment spelen. De eerste twee ontwikkelingen, de huidige financiële druk en de maatschappelijke onvrede, creëren een noodzaak voor innovatie. De derde en vierde ontwikkeling zijn hieraan complementair en creëren een gunstige voedingsbodem voor innovatie: veel investeringen in de elektronische overheid zijn al gedaan en overheidsorganisaties hebben meer besef van de innovatiekracht van ICT. De gesprekken met de topbestuurders bevestigen deze vier ont-

wikkelingen en de conclusie luidt: het is nu tijd om vaart te maken met een aantal hoognodige innovaties, die uiteindelijk tot betere kwaliteit van diensten en beleid en tot lagere kosten moeten leiden. Deze conclusie vraagt om actie door overheidsorganisaties. Om richting te geven aan deze actie beschrijven wij drie strategieën voor overheidsorganisaties om te innoveren: samenwerking, proces- en diensteninnovatie en systeeminnovatie. Op de essentie achter systeeminnovatie gaan we dieper in, omdat dit voor veel overheidsorganisaties het meest vernieuwend is.

Ontwikkeling 1: De crisis creëert de financiële druk die alles vloeibaar maakt

De financiële druk binnen de overheid is nu zo hoog dat iedereen beseft dat beweging noodzakelijk is. Er zijn geen heilige huisjes meer. Een voorbeeld van zo'n heilig huisje is de autonomie van rechtbanken, departementen en gemeenten. Jarenlang werd het autonomieargument in stelling gebracht tegen verdergaande samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering. Inmiddels is dat snel aan het veranderen. Op allerlei niveaus kiezen organisaties eieren voor hun geld. Als samenwerking in *shared services* een deel van de besparingen kan realiseren, dan kiezen organisaties daar eerder voor dan voor bezuinigen op kerntaken. Daarin speelt mee dat er op allerlei plekken in de publieke sector de afgelopen jaren geëxperimenteerd is met

Ir. Marc Gill'ard MBA is partner bij Verdonck, Klooster & Associates, adviesbureau op het snijvlak van strategie, procesinrichting en IT (www.vka.nl). Hij adviseert overheidsorganisaties en bedrijven bij strategieontwikkeling en innovatie van producten en diensten. E-mail: Marc.Gillard@vka.nl. Léon Sonnenschein MCM werkte als programmamanager bij de gemeente Rotterdam en bij InAxis, de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Sinds een jaar is hij als managementconsultant verbonden aan Verdonck, Klooster & Associates. Hij adviseert bedrijven en organisaties bij vraagstukken op het gebied van innovatie, leren en veranderen. E-mail: Leon.Sonnenschein@vka.nl.

vergaande vormen van samenwerking. Door deze ervaring neemt de koudwatervrees af.

De veel beproefde kaasschaaf helpt niet om de paradoxale opgave 'meer voor minder' inhoud te geven

In dit kader kijken organisaties in eerste instantie naar samenwerking waar het gaat om taken waarin weinig ruimte of weinig noodzaak is voor beleidsvrijheid en variatie, zoals bedrijfsvoering en wettelijke taken. Het uitvoeringsprogramma *Naar een compacte rijksdienst* noemt een aantal concrete voorbeelden, zoals één rijksincassofunctie en de ontwikkeling richting één rijksinspectie. Bij de lokale overheden is de samenwerking rondom de belastinginning door gemeenten en waterschappen een voorbeeld.

Joop Pot, lid van de Raad voor de rechtspraak, zit in een organisatie die behoorlijk resistent is tegen druk, maar desalniettemin ziet hij door de huidige crisis nieuwe beweging ontstaan. 'Juristen zijn gericht op rechtvaardigheid in plaats van efficiency. Dat is een groot goed, maar staat vernieuwing ook onnodig in de weg. Dat zie je nu veranderen. Gerechten zitten minder scherp in hun autonomie ten opzichte van elkaar, waardoor samenwerking makkelijker wordt, kosten kunnen worden bespaard zonder dat dat afdoet aan de kwaliteit. Een andere ontwikkeling die je ziet is versnelling van het tempo. De samenleving verwacht veel sneller resultaat en grotere transparantie. Lukt ons dat zonder af te doen aan de kwaliteit? Kunnen we meer digitaal afhandelen? Die zoektocht is nu aan de gang.'

Ontwikkeling 2: Maatschappelijke onvrede creëert de noodzaak voor verandering

Iedereen in het publieke bestel voelt de hete adem van de burger in de nek. Nog nooit was het wantrouwen in de instituties zo groot. De burger is mondig, gemiddeld hoger opgeleid dan twintig jaar geleden en goed geïnformeerd. Hij eist een steeds grotere mate van transparantie. Technologie, bijvoorbeeld om zelf metingen uit te voeren van de geluidsoverlast veroorzaakt door Schiphol, is steeds makkelijker en goedkoper verkrijgbaar. Het mobilisatievermogen - soms op basis van foutieve informatie - is met de digitale snelweg ontelbare malen groter geworden. En burgers nemen steeds vaker zelf initiatief. De overheid heeft niet meer het monopolie op kennis en expertise en haar gezaghebbende rol is niet meer vanzelfsprekend.

De kritiek op en het wantrouwen jegens die overheid is zeker niet altijd terecht, maar dat doet in feite niet meer ter zake. De verhoudingen zijn de afgelopen twintig jaar grondig op hun kop gezet. De overheid zal zich opnieuw moeten gaan verhouden tot die burger. Hoe die verhouding zich uiteindelijk uitkristalliseert is ongewis. Maar net als de financiële druk noopt de vertrouwenscrisis tot nieuwe oplossingen. Ook hier kunnen heilige huisjes ter discussie gesteld worden, omdat de burger het niet langer accepteert als de overheid verkokerd opereert, fouten maakt die paniek veroorzaken of voor de hand liggende oplossingen niet implementeert.

Ontwikkeling 3: De investeringen in de elektronische overheid zijn klaar om benut te worden

Er is de afgelopen jaren enorm veel geïnvesteerd in diverse bouwstenen voor de elektronische overheid. Veel zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en gemeenten hebben hun systemen vernieuwd en flexibeler gemaakt. Waar de afgelopen jaren de nadruk lag op het bouwen van die systemen, is nu de tijd rijp om de mogelijkheden ervan te benutten. Dat betekent dat processen geoptimaliseerd kunnen worden en dat er meer informatie uit de (basis)registraties kan worden gehaald. Daardoor wordt bijvoorbeeld proactieve dienstverlening mogelijk zonder dat daar extra structurele kosten tegenover staan.

Een goed voorbeeld van hoe dienstverlening in de toekomst zou kunnen veranderen noemt Robbert Huijsman, lid van de directie van CIZ. 'Op basis van de informatie in onze systemen weten we inmiddels hoe het ziekteverloop van bijvoorbeeld ouderen met dementie is. We weten dat de situatie nooit beter wordt. En we weten na ongeveer hoeveel tijd iemand een "zorgsprong" maakt. Dat betekent dat je de indicatiestelling en toewijzing van zorg daarop zou kunnen inrichten en vrijwel geheel zou kunnen automatiseren. Aan iemand die min of meer in die intervallen blijft met zijn nieuwe zorgaanvragen, kun je vrijwel blindelings een zorgindicatie toekennen. Dit leidt tot lagere kosten terwijl de cliënt zijn zorgaanvraag sneller krijgt toegekend. Iemand die eerder dan verwacht een aanvraag doet, kun je om een extra verklaring van de huisarts vragen. Voor het overige check je steekproefsgewijs of je model nog klopt. Een interessant denkmodel voor snellere indicaties tegen lagere kosten.'

Het voorbeeld van Huijsman laat goed zien hoe publieke instellingen op basis van wat ze al in huis hebben niet alleen kosten kunnen besparen door minder handmatige indicatiestellingen maar ook simpeler aanvragen mogelijk kunnen maken en een snellere reactie kunnen geven.

Ontwikkeling 4: Beter begrip van de innovatiekracht van ICT

Een andere factor die meespeelt, is dat overheidsorganisaties inmiddels een steeds beter begrip ontwikkelen van de mogelijkheden van ICT. Tot nu toe werden die mogelijkheden altijd nog binnen het paradigma van de 'pre-digitale overheid' gedefinieerd, waarbij ICT met name werd ingezet om traditionele processen efficiënter te maken. Inmiddels stellen overheidsorganisaties dat paradigma steeds vaker ter discussie en ontwikkelen zij vanuit de mogelijkheden van ICT nieuwe processen en diensten. De discussie over privacy is daar een voorbeeld van. Het angstbeeld van een overheid die in staat is om informatie te koppelen, slaat langzaam maar zeker om in een eis om informatie te koppelen ten behoeve van goede dienstverlening. De overheid zou informatie die zij reeds in haar bezit heeft van burgers moeten hergebruiken, ook als het verschillende overheidsorganisaties betreft. En waar de overheid dat om principiële of praktische redenen

(nog) niet doet, kijkt de burger steeds vaker meesmuilend toe.

Maar het is ook een kwestie van leren, ervaring opdoen en stappen zetten. En omdat publieke organisaties nu eenmaal meer gehouden zijn aan zorgvuldigheid dan private organisaties, hebben sommige ideeën over de inzet en benutting van nieuwe technologieën ook een langere incubatietijd.

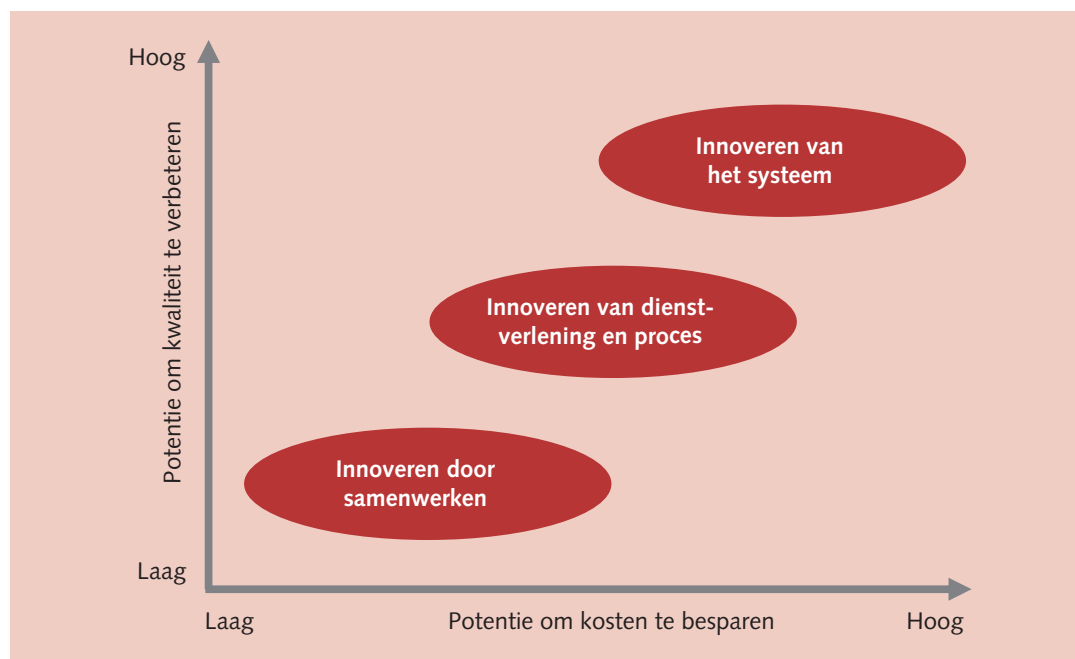
Drie strategieën voor overheden om te innoveren

In het voorgaande lieten we aan de hand van de inzichten van topbestuurders zien, waarom zij denken dat de huidige crisis een stevige stimulans kan zijn voor innovaties waarbij kwaliteitsverbetering en kostenbesparing samen kunnen gaan. Maar welke strategieën kunnen organisaties volgen om tot dergelijke innovaties te komen?

Als het erom gaat de paradoxale opgave van betere dienstverlening en kostenbesparing inhoud te geven, adviseren we organisaties drie strategieën voor innovatie te verkennen (zie ook figuur 1):

Het angstbeeld van een overheid die in staat is informatie te koppelen, slaat langzaam om in een eis om informatie te koppelen voor goede dienstverlening

Figuur 1. Innovatief bezuinigen als goed alternatief voor besparen met de kaasschaaf of het mes



1. Samenwerken;
2. Innoveren van dienstverlening en processen;
3. Innoveren van het systeem.

Systeeminnovaties hebben vaak te maken met een verandering van het speelveld, zoals het komen of gaan van stakeholders

Samenwerken, de eerste strategie, biedt interessante mogelijkheden voor besparingen en kwaliteitsverbetering als daardoor schaalvoordelen worden gecreëerd en de professionaliteit van de uitvoering vergroot wordt.

Maarten Hillenaar is als Rijks-cio met de Interdepartementale Commissie van cio's de drijvende kracht achter verschillende initiatieven om meer samen te werken binnen de rijksoverheid. 'Op dit moment wordt bijvoorbeeld één shared service center voor ICT voor de Haagse kantoor-automatisering ingericht en loopt een programma om de tientallen datacenters van de rijksoverheid te consolideren tot enkele. De sturing op deze en andere initiatieven voor samenwerking gebeurt door de cio's van de verschillende ministeries. Vanzelfsprekend was een deel van deze samenwerkingsopties al in het verleden bekend. Nu is er echter momentum. De rijksoverheid staat voor een stevige uitdaging om de kosten aanzienlijk te reduceren. Meer dan in het verleden is er nu een cultuur van samenwerken en houden organisaties minder vast aan de eigen autonomie. De volwassenheid van het ICT-vak helpt nu om op een professionele wijze in te spelen op deze noodzaak en behoefte aan gezamenlijke ICT.'

Innoveren van dienstverlening en procesinnovatie, de tweede strategie, kan vaak door slimmer gebruik van ICT. Zo ontwikkelt Logius, de Rijksbeheerder van belangrijke ICT-systemen, een Rijksbrede voorziening voor het elektronisch bestellen en factureren. Een systeem dat zowel de afnemende overheidsorganisaties als toeleveranciers aanzienlijke besparingen kan opleveren.

Erry Stoové, voorzitter van de raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, gelooft in innovatie door echt werk te maken van het denken en doen vanuit de burger. Hij noemt de Burgerpolis als goed voorbeeld daarvan: 'De Burgerpolis biedt burgers diverse diensten om beter zicht te krijgen op hun sociale zekerheidssituatie. Dat

kan gaan om informatie over wets- en beleidswijzigingen en de persoonlijke gevolgen hiervan voor een burger. De Burgerpolis biedt bijvoorbeeld ook een persoonsgebonden overzicht van alles wat een burger moeten regelen en uitzoeken bij een bepaalde gebeurtenis in het persoonlijk leven, zoals een huwelijk of een geboorte.' De Burgerpolis is ontwikkeld vanuit een visie die is voortgekomen uit trends in de omgeving. Deze visie bevat de principes waaraan de Burgerpolis moest voldoen, bijvoorbeeld 'de Burgerpolis benadert burgers als unieke individuen'.

Samenwerken en innovatie van dienstverlening en processen zijn innovatieve bezuinigingsopties die overheden geregeld toepassen. Anders ligt dat bij de derde strategie, die van systeeminnovaties. Deze zijn veel complexer omdat het gaat om fundamenteel andere manieren van sturen, financieren en voorzieningen leveren. Denk daarbij aan de introductie van de persoonsgebonden budgetten in de zorg, waardoor de zorgbehoevende op eens aan het stuur van de zorg kwam te zitten. Dergelijke innovaties vragen vaak om verandering van wet- en regelgeving. Daarom lijken ze minder aantrekkelijk voor individuele organisaties. Echter achter systeeminnovaties zit een aantal principes die ook voor individuele organisaties toepasbaar zijn in de zoektocht naar kostenbesparingen en kwaliteitsverbetering.

Aanbevelingen om systeeminnovaties te realiseren

Systeeminnovaties hebben vaak te maken met een verandering van het speelveld: introductie van nieuwe stakeholders of het verdwijnen van stakeholders, rolverschuivingen tussen stakeholders of het veranderen van relaties tussen stakeholders. De eerste aanbeveling is het uitvoeren van een out-of-the-box analyse van het speelveld en de betrokken stakeholders om potentiële systeeminnovaties te onderkennen. De organisatie kan de stakeholderanalyse gebruiken om de huidige knelpunten en inefficiënties te analyseren en om alternatieven te bedenken voor de posities en rollen van de stakeholders. Het is daarbij essentieel om buiten de geëtabliceerde paden te denken en ook de onmogelijk geachte opties in kaart te brengen, omdat juist daarin de kiem van een nieuwe oplossing kan liggen. Een goed voorbeeld is de AppStore van Apple, waarbij duizenden klanten, opeens ook toeleverancier werden van slimme applicaties voor de apparaten van Apple.

Robbert Huijsman noemt een voorbeeld uit de AWBZ-keten. Op dit moment voert het CIZ jaarlijks ongeveer een miljoen indicaties uit. Een interessante ontwikkeling is de verschuiving van de rol van CIZ van uitvoerder naar toetser. Zorgaanbieders voeren dan de indicatie uit waarbij het CIZ steekproefsgewijs de indicaties toetst. Op termijn is wellicht zelfs zelfindicatie door specifieke groepen van zorgbehoevenden mogelijk. Zelfindicatie is een voorbeeld van een systeeminnovatie door een rolverschuiving tussen de stakeholders, waarbij aanzienlijke kosten kunnen worden bespaard, zonder het niveau van voorzieningen omlaag te brengen en zonder in te boeten aan kwaliteit van de zorg.

De tweede aanbeveling is zoeken naar antwoorden op de vraag: Als ik het helemaal opnieuw mocht doen, los van het bestaande systeem, hoe zou ik het dan doen? De organisatie ontwerpt het systeem alsof er nog niets was, en legt het nieuwe ontwerp vervolgens tegen de huidige situatie, om vast te stellen welke innovaties realistisch zijn en welke niet, en hoe een transitie eruit zou kunnen zien.

Erik Gerritsen, bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam: 'Financier in de jeugdzorg niet meer op product, maar op samenwerking. Samenwerking tussen alle betrokken instanties binnen de jeugdzorg is essentieel, terwijl nu de prikkels om die samenwerking goed vorm te geven, ontbreken. Het zou goed zijn als er de komende jaren geïnvesteerd wordt in de jeugdzorg op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Op langere termijn is er dan ontzettend veel geld te besparen. Nu dreigt de kaasschaaf, waardoor een systeem dat disfunctioneert nog verder in de ellende komt. Gestarte innovaties die samenwerking stimuleren, zoals een gezinsmanager die acties van de verschillende betrokken organisaties bij probleemgezinnen coördineert, zullen als gevolg van de kaasschaaf mogelijk sneuvelen en dat is doodzonde. Het enige kapitaal dat ik dan nog heb, is de betrokkenheid van mijn mensen, om de zaak een beetje op de been te houden.'

Een derde aanbeveling is om de principes waarop het huidige beleid gebaseerd is expliciet te maken en te kijken wat er gebeurt als we deze eens om draaien. Een goed voorbeeld daarvan is de aanpak van de gemeente Heerenveen om bouwvergunningen niet meer te toetsen als de aanvrager verklaart volgens het bouwbesluit te bouwen.

Hier worden verantwoordelijkheden anders belegd. Sturen vanuit wantrouwen wordt vervangen door sturen vanuit vertrouwen, met harde sancties voor misbruikers. Ze zijn aantrekkelijk omdat er vanuit het perspectief van burgers en bedrijven elementen in zitten van zelfsturing en autonomie hetgeen het gevoel van betere dienstverlening vergroot.

Jelke Dijkstra, gemeentesecretaris in Zoetermeer, werkt ook met zo'n omkering: 'Zoetermeeders hoeven de kwijtschelding WOZ niet meer steeds opnieuw aan te vragen, maar alleen te melden als hun situatie veranderd is. Dat levert zowel betere dienstverlening als kostenbesparingen op. De politiek wil liefst bezuinigingen waar de burger niks van merkt, of zelfs beter van wordt. Daardoor krijgen onorthodoxe ideeën nu een kans.'

De drie strategieën bieden in het huidige klimaat van bezuinigen een unieke kans om de overheid beter en goedkoper te maken. We hopen dat overheidsorganisaties juist nu deze handschoen oppakken door bewust te kiezen voor innovatie in plaats van de gebruikelijke kaasschaaf.

Het expliciteren van de principes, waarop het huidige beleid is gebaseerd, kan leiden tot innovaties door deze principes aan te passen of zelfs om te draaien
