

compacte rijksdienst als One Firm?

De Compacte Rijksdienst is gericht op het realiseren van besparingen (taakstellingen) en op het effectiever, efficiënter en daarmee doelmatiger werken. Doel is om met minder mensen overheidsdiensten integraal, vanuit een “één concern”-gedachte, optimaal te kunnen verrichten. Ofwel meer kwaliteit voor burger en bedrijfsleven tegen lagere kosten.

Het werken vanuit de “één concern” filosofie hebben we ook bij grote, meestal internationale, bedrijven gezien. Dit verschijnsel staat bekend onder de term One Firm. Kenmerkend voor de One Firm is standaardisatie van processen, het delen van informatie over producten en klanten, veel onderlinge samenwerking, een sterke cultuur relatief weinig instroom van buiten om de sterke cultuur te handhaven, werken met shared service centers, en dergelijke.

Kostenbesparing is noodzakelijk, en doenbaar

Om kostenbesparingen te realiseren is een aantal aanpakken mogelijk. De verschillende aanpakken richten zich op verschillende ambitieniveaus ten aanzien van de omvang van kostenbesparingen. Daarnaast verschillen de aanpakken voor wat betreft de complexiteit van veranderingen die nodig zijn om de besparing te realiseren, en de bijbehorende investeringen. Immers: “De cost gaet voor de baet uyt”.

Efficiencyverbetering

De eerste manier om kosten te besparen is relatief eenvoudig – geef iedere organisatorische eenheid een taakstelling om een percentage van de (personele en materiële) kosten te besparen en zie: de aanhouder wint. Deze besparingsvorm hebben we alle ministeries en uitvoeringsorganen al vele malen zien toepassen. De complexiteit is laag, de benodigde investeringen zijn relatief gering en de aanpak berust op het loyaliteitsprincipe: niemand wordt ontzien - iedereen draagt een evenredig stukje bij aan de overall Rijksbesparingen.

Aard	Besparingsscenario	Toelichting	Besparingspotentieel
Efficiency	Kaasschaaf	Alles een beetje minder (alle budgetten met een klein percentage reduceren)	Tot 10%
	Interne efficiency: LEAN	Structureren van interne processen en implementeren van best-practices	Tot 20%
Effectiviteit	Differentiatie van diensten	Dienstverlening flexibiliseren (differentiëren service niveaus) en activiteiten herstructureren	Tot 25%
	Harmonisatie en standaardisatie	Enterprise-architectuur principes toepassen voor bedrijfsprocessen en informatiesystemen (saneren van wildgroei)	Tot 30%
	Ketenorganisatie rijksbreed	Overkoepelende oplossingen ketenbreed of zelfs breder organiseren (organisatie herstructureren)	Tot 40%

Tabel 1. Mogelijke besparingsscenario's

Ingrijpender wordt het als we de processen van organisatie-eenheden onder de loep nemen en bezien waar we met behulp van Lean en Six Sigma aanpakken de flow van interne processen kunnen optimaliseren in termen van doorlooptijd, kosten en kwaliteit. Een en ander vergt het opsporen, en daarna zoveel mogelijk elimineren van verspillingen, wachttijden, overproductie, fouten en correcties. De complexiteit van deze maatregel is niet overmatig groot. De benodigde investeringen zijn uiteraard hoger dan het louter kaasschaven, maar het rendement is veel beter aangezien blijvende resultaten worden geboekt en er gelijktijdig een "verbetercultuur" in de organisatie achterblijft.

Creëren van eenheid binnen de rijksdiensten: noodzakelijk en ambitieus

Om verdere kostenbesparingen te realiseren zijn ambitieuzere doelstellingen noodzakelijk dan alleen efficiënter werken. Ambities die passen bij de tijd waarin we nu leven en de uitdagingen waarvoor overheden zich zien geplaatst. De volgende drie aanpakken richten zich óók op efficiencyverbetering, maar benadrukken de verbetering van de effectiviteit van de taakuitvoering en de dienstverlening van overheidsorganisaties. Hiermee komt nadrukkelijk de tweede doelstelling in beeld om meer eenheid binnen het rijk te creëren, want deze aanpakken vergen meer samenwerking dan de eerder besproken aanpakken.

De in dit artikel kort besproken harmonisatie- en standaardisatieprincipes vinden hun oorsprong in het bedrijfsleven. De Amerikaanse onderzoekers Jeanne Ross en Peter Weill onderzochten succesvolle bedrijfsmodellen voor industriële en financiële conglomeraten (zoals de rijksoverheid er feitelijk ook een is) op basis van enerzijds het mogelijke bestaan van dezelfde bedrijfsprocessen voor individuele bedrijfsonderdelen, en anderzijds de afhankelijkheid van elkaar ten aanzien van de bedrijfsprocessen. Zij komen tot de conclusie dat een hoge mate van overeenkomsten van bedrijfsprocessen grote mogelijkheden tot standaardisatie biedt. Een grote afhankelijkheid van elkaars verschillende bedrijfsprocessen biedt daarentegen wellicht weinig standaardisatiemogelijkheden, maar des te meer harmonisatiepotentieel. Dit moet vooral worden gezocht in het delen en dus harmoniseren van data en informatie, niet zozeer in het standaardiseren van processen.

Uit het onderzoek blijkt dat conglomeraten op basis van hun bedrijfsmodel in grofweg vier typen zijn in te delen:

- ▶ Coördinatie. Hoge mate van integratie van bedrijfsprocessen, maar weinig standaardisatie. Voorbeeld hiervan is Merrill Lynch. De 14.000 financieel adviseurs van Merrill Lynch hebben vanuit ruim 600 kantoren toegang tot alle producten en diensten, maar werken op verschillende manieren met hun klanten, bijvoorbeeld via verschillende distributiekanaalen
- ▶ Replicatie. Hoge mate van standaardisatie, lage integratie van bedrijfsprocessen. Bedrijven zijn autonoom in het uitvoeren van hun werkzaamheden. Voorbeeld bij uitstek is McDonalds.
- ▶ Unificatie. Weinig autonomie voor individuele business units. Hoge mate van standaardisatie en integratie van bedrijfsprocessen. Voorbeeld Dow Chemical.
- ▶ Diversificatie. Weinig gemeenschappelijke afnemers en toeleveranciers. Autonomie voor de business units, met uitzondering van een deel van de gezamenlijke inkoop, HR en financiën.

De Rijksoverheid komt van het "coördinatie-model" en ontwikkelt zich richting "unificatie-model".

Een dergelijke ontwikkeling hebben we ook bij grote, meestal internationale, bedrijven gezien. Dit verschijnsel staat bekend onder de term One Firm. Kenmerkend voor de One Firm is standaardisatie van processen, sterke cultuur, weinig instroom van buiten om deze cultuur te handhaven, werken met shared service centers.

Het tegenovergestelde van de One Firm zijn de Warlord bedrijven. Bedrijven waar lokale warlords het voor het zeggen hebben. Ze kunnen snel reageren op veranderende lokale marktomstandigheden, individueel ondernemerschap staat hoog in het vaandel, besluitvorming is verregaand gedecentraliseerd.

Effectiviteitsverbetering

Differentiatie van dienstverlening betekent dat er bekeken wordt welke soort van dienstverlening nodig is voor welk type vraag. De bijbehorende interne processen en systemen worden daarop aangepast: ingewikkelde processen voor ingewikkelde vragen, maar simpele, veelal geautomatiseerde processen voor de 80 - 90% van vragen die eenvoudig en simpel te beantwoorden zijn.

Digitale dienstverlening, portals, interactieve computers, en vergelijkbare concepten zijn wellicht complex om te verzinnen en in te voeren, maar vergen relatief lage investeringen die al snel renderen. Om "de klant" zoveel mogelijk op een uniforme wijze te bedienen, zijn afspraken tussen meerdere partijen nodig over de mens-machine interacties, de dialogen, de ter beschikking te stellen content, en dergelijke, maar ook om "leentje-buur" te spelen voor wat betreft goede ideeën en oplossingen.

De volgende vorm van verbetering kijkt niet alleen "outside-in" naar de processen van een bepaalde (rijks)organisatie-eenheid, maar naar de processen van meerdere organisaties tegelijkertijd. Bijvoorbeeld de organisaties die in één keten samenwerken (sociale keten, infra-keten, veiligheidsketen, en dergelijke), of organisaties die met dezelfde informatiestromen werken. Twee vragen staan centraal:

- ▶ In hoeverre zijn de processen in principe gelijk (dezelfde soort klantvraag, dezelfde processtappen, dezelfde soort uitkomst, product of dienst)?
- ▶ In hoeverre sluiten de processen op elkaar aan en zijn zij van elkaar afhankelijk (bijvoorbeeld voor wat betreft volgorde/rijkelijkheid)?

De eerste vraag is op zoek naar standaardisatiemogelijkheden (en daarmee: kopieermogelijkheden) van processen, informatiesystemen en dergelijke. Een éénmalige investering kan dan méérvoudig toegepast worden, hetgeen een aanzienlijke gemeenschappelijke kostenverlaging kan opleveren voor de ontwikkeling, het beheer en het gebruik gedurende de gehele levensduur (de "total-cost-of-ownership" wordt gedeeld). Een voorbeeld is het gemeenschappelijke P-Direct systeem dat eenmalig is ontwikkeld voor meerdere ministeries. De tweede vraag is op zoek naar harmonisatiemogelijkheden - mogelijkheden om databases eenmalig op te bouwen en méérvoudig (in meerdere verschillende processen en door meerdere organisaties) te gebruiken. Met de basisadministraties is Nederland al aardig op weg om deze kostenbesparingsmogelijkheid aan te wenden, en ook hebben onder andere de Belastingdienst en het CBS gezamenlijk XBRL-toepassingen geïmplementeerd voor gemeenschappelijk te gebruiken data.

Tenslotte kunnen overheidsorganisaties samenwerken aan gemeenschappelijke, organisatie- en ketenoverkoepelende "themas" en daar later de geëigende organisatievorm bij zoeken. Dus "top-down" denken en niet langer meer "bottom-up". Bijvoorbeeld: behandel alle rijksuitkeringen (subsidies, maatschappelijke ondersteuning, boetes, ...) op gelijke wijze en onderzoek of deze vanuit één consistente set van informatiesystemen, één database en wellicht één organisatie geadmineistreerd, verwerkt en gerapporteerd kan worden.

Conclusie

Bij een kleinere en meer effectieve overheid horen kostenbesparingen. Een mix van besparingsmaatregelen uit het besproken model is denkbaar, waarbij de aanpakken die horen bij de "hogere lagen" uiteraard gebruik maken van de aanpakken voor de "lagere lagen". Een té lage insteek zal niet de vereiste resultaten opleveren. Toch is er meer nodig dan alleen besparingsmaatregelen om de gewenste compacte rijksdienst te vormen. Het creëren van meer eenheid en gemeenschappelijkheid is noodzakelijk om tegemoet te komen aan de eisen die de samenleving stelt aan de rijksoverheid. Dit vergt samenwerking op vele vlakken. Het vraagt ook voortdurende alertheid om de eenheid in stand te houden. Zo heeft de Tweede Kamer onlangs de vorming van een nieuwe autoriteit (Kansspel Autoriteit) goedgekeurd, terwijl de voorgenoemen fusie van 3 andere autoriteiten (OPTA, NMA en Consumentenautoriteit) nog gaande is.

Han van der Zee en André de Meulder
Beiden zijn partner bij Atos Consulting voor de sector Public & Health