

Samenwerken in ketens: koppelzones in actie

Door Nanko Boerma¹ en Tom Troquay²

Hoe overheden hun processen kunnen orkestreren voor maximaal ketenresultaat

Om hun taak waar te kunnen maken steunen overheden steeds vaker op anderen. Vaak zijn ze medespeler in een keten met andere publieke en private organisaties. Het is dan niet meer voldoende om de eigen processen goed op orde te hebben. Ook wat anderen doen telt. Hoe dit probleem op te lossen? Een aanpak, gebaseerd op ervaring in de praktijk.

U kent het wel. Enthousiast geeft u zich op voor het project Mediatheek op de school van uw kinderen. De bedoeling lijkt zonneklaar: een combinatie van alle bronnen, schriftelijk en digitaal, in één ruimte waar het prettig is voor de kinderen om te werken aan hun werkstukken en... waar voldoende toezicht is op de websites die ze kunnen bezoeken.

Het zou binnen een half jaar gepiept moeten zijn. Twee jaar later weet u beter: de brandweer eiste plotseling een nooduitgang, de medezeggenschapsraad discussieerde zich suf over de gedragscode voor veilig surfen, sommige vaksecties deden niets en andere waren heel actief, maar eigenwijs. De afspraak om alleen met gratis open source pakketten te werken liep vast op stug volgehouden gebruik van Word en Powerpoint. En het selecteren van een digitale leeromgeving, waar eerst niet aan gedacht was, leidde tot een heuse stammenstrijd in en buiten de lerarenkamer. De directeur meldt intussen dat het budget praktisch op is. Het is geen eenvoudige klus om alle partijen op één lijn te krijgen. Ieder heeft zijn eigen belangen en niemand blijkt de baas. Een onuitputtelijke reeks

¹ Nanko Boerma was tot 1 januari 2009 programmamanager van het programma Slim geregeld, goed verbonden dat door de ICTU wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van EZ. Deze opdracht voerde hij uit vanuit het Management Centrum te Den Haag, waarvan hij managing partner is. In zijn visie hangt succes in het bedrijf en bestuur niet meer zo zeer af van de processen binnen, als wel van de processen tussen organisaties. Hij heeft daarom diverse initiatieven genomen op het gebied van "transactiemangement", de kunde van het leggen van waardevolle verbindingen. Zo is hij mede-initiatiefnemer van het Research Institute for Trade & Transactionmanagement, de stichting Handelsland.nl en heeft hij Transaction Management Centre BV opgericht, een dochteronderneming van het Management Centrum die zich volledig concentreert op dienstverlening op het gebied van processen tussen organisaties.

² Tom Troquay is als casusmanager verbonden aan het bovengenoemde programma. De beschreven casus rondom asbest is in 2009 genomineerd voor beste project bij de overheid. Hij is tevens directeur van Aquirius en is gericht op procesmanagement binnen de overheid. Vanuit ambitie, politiek en wet- en regelgeving is er een constante druk op de overheid om te veranderen. De uitdaging is om flexibel te zijn en toch kwaliteit te leveren tegen aanvaardbare kosten. Steeds meer zal de overheid derhalve in netwerken gaan opereren. Procesmanagement is daarbij een uitstekend instrument om dit te realiseren.

verhalen, roddels en achterklap verder is de mediatheek nog steeds in staat van wording en neemt u afscheid. Uw kinderen zijn inmiddels van school...

Ketenafhankelijkheid

Veel mensen zullen dit soort ervaringen in hun dagelijks werk ook hebben. En vaak niet incidenteel in af en toe een project, maar permanent. Met name binnen uitvoeringsorganisaties van de overheid, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, agentschappen e.d. zien medewerkers zich geconfronteerd met allerlei processen die – meestal door wet- en regelgeving getriggered – een aantal ingewikkelde stappen omvatten waarbij verschillende publieke en private partijen betrokken zijn. Hoewel ze door burgers en politiek worden aangesproken op het eindresultaat kunnen ze slechts een deel van de verantwoordelijkheid waar maken. Dat is een niet benijdenswaardige positie, die ongetwijfeld flink bijdraagt aan het ziekteverzuim en de stress binnen dit soort organisaties.

Dit artikel geeft handvaten voor de wijze waarop ketensamenwerking kan worden georganiseerd “over” de grenzen van afzonderlijke publieke en private organisaties heen. Lessen vanuit recente ervaringen worden getrokken, zodat dat ook andere partijen en organisaties hiermee hun voordeel kunnen doen.

Van hiërarchie naar transactie-sturing

Zoals aangegeven in het voorbeeld hierboven is het in de praktijk niet eenvoudig om partijen in een keten op één lijn te krijgen. Hoe komt dit eigenlijk?

De oorzaak is uiteindelijk de steeds verder gaande specialisatie, die overigens in principe een zegen is. Specialisatie is immers, zo weten we sinds Adam Smith, de bron van welvaart. Maar de inzet van specialisten moet natuurlijk wel goed worden ingekaderd. Van oudsher vindt deze besturing plaats via de hiërarchie in een organisatie. Maar intussen hebben overheden, zo goed als bedrijven, steeds meer de neiging om allerlei specialismen niet zelf in dienst te nemen, maar ze in te kopen, soms bij “collega-overheden” en soms bij bedrijven. In zo’n geval is er van hiërarchische sturing geen sprake meer. Daar komt bij dat overheidsorganisaties steeds vaker zichzelf terugvinden in ketenprocessen, waarin ook andere publieke en private organisaties actief zijn. Zo trekken gemeenten op met investeerders, milieuorganisaties en Rijkswaterstaat bij de ontwikkeling van nieuwe wijken, is rioolzuivering vaak een gemeenschappelijke regeling en wordt het busvervoer door de provincies geregeld met (semi-) private ondernemingen, die natuurlijk op hun beurt weer met de gemeenten te maken hebben waar ze door heen rijden.

Sturing vindt dus steeds minder hiërarchisch plaats en steeds meer door “horizontale” transacties. Dit heeft twee consequenties die niet altijd voldoende worden onderkend:

- In de eerste plaats worden hiërarchisch georganiseerde werkverbanden, waarin een baas aangeeft wat moet worden gedaan, vervangen door veel vagere netwerkstructuren, waarin ze met allerlei mensen van andere betrokken organisaties samen tot een resultaat moeten zien te komen.
- In de tweede plaats zijn er aan deze transacties tussen min of meer onafhankelijke organisaties kosten verbonden, de zogenaamde transactiekosten: de verschillende partijen in een procesketen moeten elkaar leren kennen (contactkosten), ze moeten met elkaar

afspraken maken (contractkosten) en ze moeten erop toezien dat de aangeleverde “halffabricaten” voldoen aan de afgesproken specificaties (nalevingskosten)

Of je nu betrokken bent bij de coördinatie van de follow-up van de eerste hulp-gevallen in een ziekenhuis, de jeugdzorg of betrokken bent bij de afhandeling van een bouwvergunning: de samenwerking gaat niet bepaald “vanzelf”.

Productielijn nieuwe stijl

Steeds meer mensen ervaren dus in hun werkverband dat zij – om hun werk te kunnen doen – eigenlijk over hun eigen organisatiegrenzen heen moeten denken en organiseren.

Hoe doe je dat? Kun je een “productielijn” organiseren waarin ook andere organisaties hun bijdrage leveren?

Jarenlang stond de lopende band, zoals ooit door Henry Ford bedacht vooral model voor massaproductie van standaard producten. Maar wie nu in een autofabriek kijkt ziet het tegendeel: één en dezelfde productielijn blijkt in staat te achter elkaar totaal verschillende typen in allerlei kleuren en met allerlei verschillende accessoires te produceren. Een klant kan dan ook de auto naar zijn eigen wensen configureren en hem dus specifiek maken.

Het geheim van deze uiterst flexibele lopende band is dat het totale proces is opgeknipt in een reeks van specifieke modules, die ieder op zich weer beschikken over een grote mate van flexibiliteit: robots kunnen verschillende onderdelen installeren, spuitrobots kunnen achter elkaar verschillende kleuren spuiten etc. De basis van deze flexibele modules wordt op zijn beurt weer gevormd door heel vergaande *standaardisatie*. Standaardisatie van onderdelen, van gegevens en van processen. In tegenstelling tot het volksgeloof leidt standaardisatie dus niet tot eenheidsworst, maar is het juist de basis voor diversiteit. Op de achtergrond speelt daarbij natuurlijk de ontwikkeling van de ICT. Deze heeft ons enorme hoeveelheden rekenkracht gebracht, waardoor we op steeds meer plekken steeds meer computers kunnen inschakelen, die steeds meer variabelen aan kunnen, mits..... ze maar gestandaardiseerd zijn.

Dit principe heeft intussen ruimschoots zijn weg gevonden naar andere organisaties, zowel in de maakindustrie, als ook daarbuiten in meer administratieve omgevingen, waaronder die van de overheid. De benamingen zijn dan anders, zoals “workflow” of “mid-office” omgevingen, maar het principe is hetzelfde: het (administratieve) proces in een organisatie in zodanige gestandaardiseerde procestappen “opbreken” dat het de variëteit van vragen van burgers en bedrijven optimaal aan kan in een maximaal effectief en efficiënt proces.

Van workflow naar procesorkestratie

Workflow is een uitstekende manier om binnen een organisatie de (administratieve) processen aan elkaar te verbinden. Maar in een keten waar organisaties elkaar via transacties aansturen, ontstaan problemen. In de praktijk heeft iedere organisatie als regel zijn eigen deel, c.q. zijn eigen workflow wel georganiseerd maar wordt het totale proces in de keten niet bestuurd. Gevolg: de transactiekosten tussen de organisaties in de keten worden niet bestuurd en lopen dus uit de hand. De Erasmus Universiteit³ heeft twee cases beschreven waarin zich deze situatie voordoet. Het betreft hier het proces dat moet worden gevolgd bij het verwijderen van asbest en het proces voor het

³ T. Oosterbaan en V. Bekkers, Architectuurontwikkeling in ketens als arena, Rotterdam 2009

aanvragen van bouwvergunningen. Deze zijn – naast andere cases – opgepakt in het kader van het programma Slim geregeld, goed verbonden dat in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken wordt uitgevoerd door de ICTU.⁴

In beide cases is sprake van een proces waaraan verschillende partijen in private en de publieke sector hun bijdrage leveren. In het geval van asbestverwijdering gaat het om partijen als de gemeente (publiek), laboratoria, verwijderaars, aannemers (privaat) en woning-corporaties (publiek-privaat). Bij het aanvragen van bouwvergunningen is sprake van eenzelfde variëteit.

Wet- en regelgeving bepaalt weliswaar wat rechten en plichten van deze verschillende deelnemers zijn, maar ze creëert geen hiërarchische relatie, waarmee duidelijk wordt wie het in het proces eigenlijk voor het zeggen heeft.

Zo'n situatie waarin geen herkenbare procesregisseur aanwezig is komt – zoals we hiervoor zagen - steeds vaker voor, zowel in de private als juist ook in de publieke sector. Er is dus alle reden om te kijken of ook in zo'n situatie niet aan verbetering kan worden gewerkt.

Zoals in de genoemde cases is gebleken, is het mogelijk om te komen tot substantiële verbeteringen in de procesketens, waarin verschillende, min of meer onafhankelijke organisaties met elkaar moeten samenwerken. Dit leidt tot een betere dienstverlening en lagere transactiekosten. Een optimaal ketenresultaat dus. Dit resultaat kan worden bereikt door procesorkestratie. Daarmee bedoelen we in dit verband het ontwikkelen en vooral implementeren van een gemeenschappelijk besturingsmodel door de deelnemende organisaties. Dit geredeneerd vanuit het belang van de burgers en/of bedrijven waarvoor het proces is bedoeld en wel zo dat de (deel-)processen van elk van de deelnemende organisaties hierop effectief aansluiten.

De “Deming-circle” als hulpmiddel

Waar het bij procesorkestratie om gaat is om het verbeteren van de geleverde dienstverlening en het minimaliseren van de transactiekosten.

De crux hierbij is standaardisatie, omdat dit, precies zoals we hiervoor zagen bij de moderne autofabrieken, een maximale variatie bij hoge kwaliteit en lage kosten mogelijk maakt⁵.

In de administratieve wereld van de overheid gaat het hierbij om drie componenten:

- Standaardisatie van gegevens
- Standaardisatie van processen
- Standaardisatie van gezamenlijk overleg

De grote vraag is natuurlijk: hoe kan een vergaande mate van standaardisatie tussen organisaties in een keten worden bereikt? Een strategie waarmee ervaring is opgedaan en die heeft geleid tot succes is gebaseerd op de zogenaamde “Deming-circle”. Dit is de werkwijze die is ontwikkeld door W. Edward Deming, één van de goeroes op het gebied van het kwaliteitsdenken die een belangrijke rol

⁴ Zie www.sggv.nl ; de schrijvers van dit artikel zijn, c.q. waren bij de uitvoering van deze en andere cases nauw betrokken. ICTU is de ICT Uitvoeringsorganisatie van de overheid.

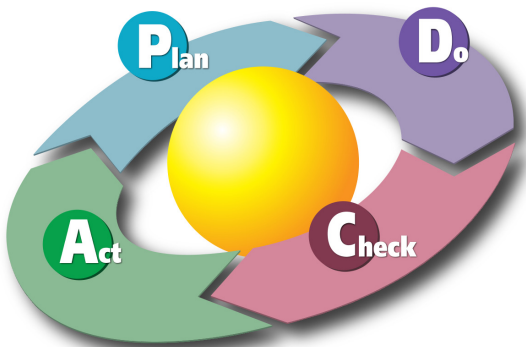
⁵ Over het belang van standaardisatie in het kader van het minimaliseren van transactiekosten, zie F.A.G. den Butter, Transactiemanagement, Den Haag 2009

heeft gespeeld bij de opbouw van kwalitatief hoogwaardige industrieën in Japan. Deming stelt dat systematische kwaliteitsverbetering in organisaties kan worden verkregen door in de werkprocessen binnen die organisaties steeds opnieuw de cyclus ("circle") te volgen van:

- "Plan": bezint eer ge begint, c.q. analyseer de bestaande situatie in een productieproces en zet de knelpunten op een rij; analyseer op welke wijze deze kunnen worden opgelost, ontwerp een "nieuwe" situatie en ga zorgvuldig na of en zo ja in welke mate in deze nieuwe situatie daadwerkelijk verbeteringen zijn gerealiseerd
- "Do" : voer de geplande verbeteringen uit
- "Check" : analyseer snel en zorgvuldig of de geplande verbeteringen ook worden gerealiseerd en kom tot voorstellen voor bijstelling
- "Act": implementeer de nieuwe situatie in volle breedte en ga vervolgens weer door naar een volgende cyclus.

In het schema hieronder is de "Deming-circle" in beeld gebracht:

Schema 1: de Deming-circle



Deze systematiek is niet alleen vruchtbaar binnen een organisatie, maar blijkt ook te kunnen worden benut voor verbetering van ketenprocessen, waaraan verschillende organisaties een bijdrage moeten leveren. De eerste fase van de Deming-circle is voor het realiseren van procesorkestratie verreweg het belangrijkste. Deze zullen we in onderstaande paragraaf dan ook uitvoerig uitwerken. Vervolgens gaan we in op de drie andere fasen.

Deming-Fase 1: planning

Een van de belangrijkste elementen uit deze fase is wel het organiseren van overleg en het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beeld. In alle casussen die wij in de praktijk hebben uitgevoerd was er veel onbegrip van betrokkenen naar elkaar toe en werd nooit uitgesproken wat men nu precies van elkaar verwacht. Zeker tussen publieke en private partijen gaapt een groot gat. Het uitbesteden van diensten vanuit de overheid aan private partijen is al te vaak een gevalletje van "over de muur" gooien van een opdracht: "succes ermee...." Er wordt weliswaar een contract gesloten maar dat is geen garantie dat de diensten worden verleend op de manier die men van

elkaar verwacht. Dat levert natuurlijk frustratie, woede en stereotypen aan beide kanten op: “ die ondernemers belazeren de kluit” en “die ambtenaren zijn niet vooruit te branden”.

Structureren van het overleg

De eerste stap in de planfase is daarom het structureren en standaardiseren van het overleg. Tussen de verschillende spelers uit de betrokken organisaties moet volkomen helder zijn welke overleggen er zijn en wat waar kan worden besloten. In onze ervaring kan dit overleg het beste op twee niveaus worden ingericht, te weten een bestuurlijk en een inhoudelijk niveau. Op bestuurlijk niveau dienen vertegenwoordigers van alle ketenpartijen aanwezig te zijn die mandaat hebben om namens hun organisatie afspraken te maken. Zij zijn opdrachtgever en zorgen voor het draagvlak. In de praktijk worden hier veelal overeenkomsten gesloten of convenanten om commitment, verwachtingen en doelen vast te leggen.

Op inhoudelijk niveau zijn de inhoudsdeskundigen uit de keten aanwezig. Dit samenhangende stelsel van overleg werd door ons ook wel de “koppelzone” genoemd: de plaats en ruimte waar organisaties die met elkaar van doen hebben om samen tot een ketenresultaat te komen, afspraken maken én onderhouden over de wijze waarop en vooral ook de standaarden waarmee ze in het ketenproces “halffabricaten” aan elkaar aanleveren. In deze koppelzone wordt gezamenlijk vastgesteld hoe het totale procesverloop in de keten eruit ziet, inclusief alle uitzonderingen.

Analyse van de bestaande situatie

De tweede stap in de Plan-fase is de analyse van de bestaande situatie. De deelnemers in de koppelzone stellen in deze stap samen vast hoe het bestaande proces, waarin zij allen betrokken zijn, eigenlijk loopt. Het klinkt misschien raar, maar als regel is er geen “overall” beeld van het proces beschikbaar, anders dan – in sommige gevallen – een beschrijving van het ideaaltypische proces op hoog abstractieniveau. Wat er wel is, zijn procesbeschrijvingen van de organisaties die samen de keten vormen, maar hoe deze deelprocessen aan elkaar hangen: dat is bijna nooit beschreven.

Bij deze analyse kan (en moet) een eerste belangrijke standaardiseringslag worden geslagen door het hanteren van een standaardmethodiek. Dit zorgt ervoor dat de analyse, zoals die door de koppelzone wordt gemaakt, door alle deelnemers op dezelfde manier wordt begrepen. Een goede methodiek bleek - in de hierboven aangehaalde cases – het zogenaamde Business Process Management Notation (BPMN)⁶ te zijn. Deze levert processchema's op die juist ook voor de deelnemers in de koppelzone (geen professionele analisten dus) erg inzichtelijk bleken te zijn.

Met behulp van BPMN blijkt het betrekkelijk makkelijk om te komen tot een totaalschema van het proces, waarin de processen van elk van de deelnemende organisaties zijn opgenomen.⁷ In heel veel gevallen leidt deze analyse al gauw tot een behoorlijke oogst aan “laaghangend fruit”. De ketenpartners zien bijvoorbeeld dat er nog steeds gevraagd wordt om faxen naar elkaar te sturen,

⁶ Business Process Modeling Notation (BPMN) is een standaard voor proces-modellering; de methode biedt een grafische notatievorm voor het specificeren van “business” processen die gebaseerd is op “flowcharts”. BPMN specificaties bieden voorts een goede “mapping” tussen grafische notatie en onderliggende constructen in programmeertalen, in het bijzonder Business Process Execution Language.

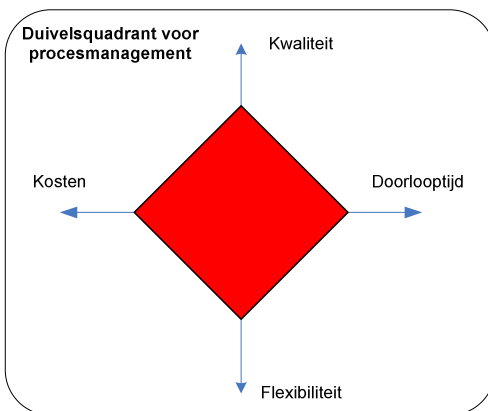
⁷ In Van Veenstra/Jansen Orchestratie van ketens: techniek, bestuur en organisatie van de Technische Universiteit Delft zijn voorbeelden te vinden van de wijze waarop deze schema-techniek kan worden gebruikt; zie: <http://www.overheid20.nl/workspaces/index/85>

terwijl geen van de partners voor zijn eigen processen nog echt met faxen werkt (en ze dus vaak letterlijk direct van de fax in de shredder terecht komen). Of het blijkt dat een cruciaal document dat door één partner moet worden opgeleverd, eigenlijk veel eerder in het proces zou moeten worden opgeleverd om van nut te kunnen zijn. Ook moet er vaak dezelfde informatie aan verschillende ketenspelers worden geleverd, wat niet alleen inefficiënt is, maar ook een bron van fouten en ergernissen. Hoewel sommige verbeteringen al direct in het oog springen en er dus een neiging is om de “quick wins” snel te implementeren is het van belang om de fase van analyse goed af te ronden en er zeker van te zijn dat er een compleet beeld is van de bestaande situatie.

Ontwerp van de beoogde verbeteringen

Als het procesverloop in de keten, gestandaardiseerd beschreven, voor alle deelnemers in de keten volkomen helder is, kan begonnen worden aan het ontwerp van een verbeterd proces.

Allereerst moet hierbij worden onderkend dat er keuzes moeten worden gemaakt. Niet alles kan tegelijk. Er is sprake van een “duivels kwadrant” als het gaat om verbeteringen van procesmanagement. Dit is hieronder in beeld gebracht:



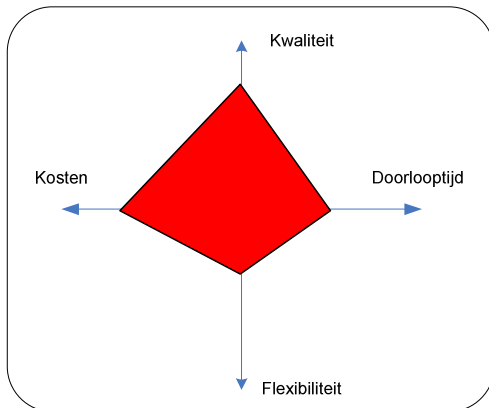
Wij onderkennen vier dimensies, waarbij een keuze voor het één te koste kan gaan van het ander.

Deze dimensies zijn:

- Doorlooptijd
- Kosten
- Kwaliteit
- Flexibiliteit

In het duivels kwadrant dient de oppervlakte van het rode vlak gelijk te blijven. Dit betekent dat als je één dimensie wilt verbeteren dit ten koste zal gaan van een andere dimensie.

Als het, bij voorbeeld, voor de koppelzone van het grootste belang is om de kwaliteit te maximeren, terwijl ook de kosten onder controle moeten blijven, dan moet dat ten koste gaan van iets anders, bij voorbeeld van de doorlooptijd en de flexibiliteit. In het onderstaande schema is dit voorbeeld in beeld gebracht.



Het “duivels kwadrant” dwingt de koppelzone dus om na te denken over de essentie van het proces. Niet alleen vanuit hun eigen perspectief en organisatie, maar vooral ook vanuit het doel van het proces als geheel, bij voorbeeld de dienst die aan een burger of bedrijf moet worden geleverd. Bij voorbeeld in een ketenproces waarbij zuivelproducten naar het buitenland moeten worden geëxporteerd zal iedereen tot de conclusie komen dat doorlooptijd het leidend principe is. De goederen moeten immers vanwege hun houdbaarheid z.s.m. naar de afnemer. Binnen een asbestverwijderingsproces daarentegen gaat het vooral om kwaliteit. De uitkomst van deze keuze is het “leidend principe” bij het ontwerp.

Nadat het leidend principe is vastgesteld, kan een start gemaakt worden met het “herontwerp”, waarbij van dezelfde methodiek gebruik wordt gemaakt als bij de analyse van de bestaande situatie, in ons geval dus van BPMN. Dit is van groot belang om de voordelen van het nieuwe ontwerp boven de bestaande situatie te kunnen vaststellen en het is onontbeerlijk om kostenvoordelen te kunnen berekenen.

Natuurlijk is de precieze vormgeving van het herontwerp maatwerk.

Er zijn echter wel wat “ontwerpregels” te formuleren. De Technische Universiteit Delft die studie heeft gedaan naar een aantal cases in het kader van het hiervoor genoemde programma Slim geregeld, goed verbonden noemt een zestal inrichtingsprincipes⁸:

- Richt een intelligent front-office in, zodat geïntegreerde dienstverlening voor de klant en eenmalige gegevensuitvraag vanuit de keten kan worden gerealiseerd;
- Zorg dat de processtappen een duidelijk begin en einde kennen, dat de verantwoordelijkheid voor de processtappen duidelijk is belegd en dat er eenduidige relaties tussen de processtappen zijn, zodat procescoördinatie mogelijk is.
- Voor het inrichten van tracking en tracing moet een centrale workflow applicatie worden ingericht die het totale proces overziet en procesinformatie verzamelt

⁸ Zie Van Veenstra/Jansen, Orchestratie van Ketens: techniek, bestuur en organisatie, Delft juli 2009, zie <http://www.overheid20.nl/workspaces/index/85>

- Differentieer tussen eenvoudige en complexe (de “uitzonderingen”) procesaanvragen, zodat procesoptimalisatie mogelijk wordt.
- Zorg voor een scheiding tussen procesoverzicht en beslissingsbevoegdheid voor een transparant proces
- Beheer risicoprofielen zodat wetswijzigingen gemakkelijk kunnen worden doorgevoerd en het proces (daarmee) toekomstvast is.

Deze inrichtingsprincipes zouden wij als *formeel* willen kwalificeren. Ze zijn juist en kunnen altijd worden toegepast. Specifiek voor de overheid zijn aanvullend nog een drietal meer *materiële* ontwerpregels te formuleren⁹:

- Zorg dat bij het begin van een “event” in het kader van een proces (b.v. een vergunning-aanvraag) alle informatie die later in het proces nodig is, beschikbaar is, zodat niet naderhand nog weer moet worden “nagebeeld”.
- Richt het proces zo in dat nergens en op geen enkel moment, werk dat al ergens in het proces gedaan is, nogmaals moet worden gedaan. Dit is niet alleen zonde van het overbodige werk, maar het leidt ook en vooral tot fouten en verschillende die het proces kunnen gaan verstoppen.
- Richt het proces zo in, dat als eenmaal een besluit is genomen, dit besluit ook “zelf-executerend” is. Voorbeeld: als het besluit is dat er een vergunning wordt verstrekt moet het systeem die vergunning ook automatisch genereren, versturen en archiveren. Het moet dus niet nodig zijn dat een ambtenaar het “allemaal nog eens uitschrijft”.

Deze formele en materiële ontwerpregels kunnen helpen om – op basis van een goed inzicht in de bestaande situatie – te komen tot een ontwerp voor een betere procesuitvoering in de keten. Hoewel elk van de regels hun belang hebben staat er bij het ontwerp van een betere procesuitvoering *één vuistregel* voorop: **“Haal in het proces de intelligentie naar voren”**. Daarmee wordt bedoeld: Als er in een proces door de verschillende “stations” wezenlijke beslissingen moeten worden genomen, waarbij een “event” (b.v. een aanvraag) moet worden getoetst aan een normenstelsel, probeer dan dat soort toetsen zo vroeg mogelijk in het proces te doen en niet pas aan het einde van een langdurige procesgang. Een voorbeeld daarvan is de aanvraag voor een bouwvergunning: ook al is het zo dat de gemeente uiteindelijk pas een bouwvergunning kan afgeven als alle inbrengen van verschillende spelers (brandweer, milieudienst, bouw- en woningtoezicht, monumentendienst) binnen zijn, dan nog kan het proces zo ontworpen worden dat een aanvragende burger, of ondernemer snel hoort of er belangrijke hindernissen zijn en als dat niet het geval is, wanneer de hele procedure is afgewikkeld, zodat de bouw goed gepland kan worden.

Go-no go voor vervolg

De planfase heeft, zoals uit het voorgaande blijkt, de volgende resultaten:

- het overleg is georganiseerd,
- het proces in de keten is helder en gestandaardiseerd beschreven,

⁹ Zie in dit verband Boerma/Johanns, Overheid uit de klem, Openbaar Bestuur juni/juli 2007

- de gegevensuitwisseling bekend en gestandaardiseerd beschreven,
- de knelpunten zijn in kaart gebracht en
- de oplossingen om de knelpunten op te lossen, zijn bekend

Dit heldere beeld van het nieuwe, te realiseren ketenproces, dat op dezelfde wijze gestandaardiseerd beschreven is als het bestaande ketenproces, is het uitgangspunt voor een nauwkeurige schatting van de te realiseren kostenvoordelen. Deze werd met behulp van het in opdracht van het Ministerie van Financien ontwikkelde Standaard-Kostenmodel¹⁰ gemaakt. Hiermee kan de “business case” worden rond gemaakt die moet uitwijzen of er een voldoende mate van voordeel verwacht mag worden om de noodzakelijke investeringen te rechtvaardigen. Daarmee kan aan het einde van de planfase gekomen worden tot een “go nog-go” beslissing om het project voort te zetten.

Demings vervolfasen: Do, Check, Act

Indien aan het slot van planfase tot een “go” wordt besloten, kunnen de volgende fasen van de “Deming-Circle” worden ingegaan.

Fase 2: Do

In deze fase wordt het herontwerp geïmplementeerd. Echter, dat gebeurt in eerste instantie in de vorm van een prototype.¹¹ Daarmee wordt bedoeld een werkend geautomatiseerd systeem dat is gebouwd conform de specificaties van de nieuw ontworpen situatie. Het heeft dus alle functionaliteit van het toekomstige procesbesturingssysteem, maar het is nog niet “robuust” uitgevoerd in een professionele productieomgeving.

Dit prototype heeft twee functies:

- Het laat zien hoe de procesbesturing in de nieuw ontworpen situatie zal gaan verlopen en daarmee ook hoe de verschillende deelsystemen van de organisaties die samen in de keten zitten door het systeem worden “getriggerd” tot de acties die noodzakelijk zijn en hoe deze op hun beurt het resultaat van de acties van hun respectievelijke organisaties weer “teruggeven” aan het totale proces.
- Het laat ook zien dat de nieuwe situatie werkt, in die zin dat de aangesloten systemen daadwerkelijk doen wat ze moeten gaan doen. Als blijkt dat er iets nog niet werkt, kan de oplossing voor het probleem binnen het prototype worden gezocht.

Door de toepassing van een prototype zal het enerzijds makkelijker worden om alle deelnemers in de keten van de verschillende organisaties die hierin deelnemen te overtuigen van het nut ervan en helpt het hen te laten wennen aan de nieuwe opzet. Anderzijds helpt het prototype om

¹⁰ Het standaard kostenmodel is in Nederland ontwikkeld en wordt thans internationaal gehanteerd als de standaardmethodiek om de kosten van regulering te kunnen berekenen.

Zie: <http://www.administrative-burdens.com/>

¹¹ Onze ervaring heeft geleerd dat het hanteren van de hierboven genoemde processtandaard BPMN het relatief makkelijk maakt om vanuit het ontwerp “op papier” te komen tot een goed werkend prototype.

automatiseringscatastrofes te voorkomen. Het systeem wordt pas echt in exploitatie gegeven als het (in fase 3) qua functionaliteit helemaal is uitgetest.

Fase 3: Check

Er is pas sprake van een succesvol proces in de keten als het proces ook uitgevoerd wordt zoals bedacht en alle verwachtingen worden waargemaakt. Het beste is het om – voordat tot definitieve implementatie wordt overgegaan - het prototype goed te testen in een praktijktest, of “pilot”. Dit kan binnen een specifieke regio zijn of een specifiek deel van de processen zijn.

De verwachtingen dienen daarbij vooraf goed te zijn vastgelegd zodat bij de evaluatie duidelijk gemeten kan worden of aan de verwachtingen is voldaan. Deze verwachtingen gaan natuurlijk terug naar de ontwerp-beslissingen die eerder zijn genomen en vooral naar het leidend principe dat daarbij is gehanteerd (kosten, kwaliteit, doorlooptijd, flexibiliteit). Op basis van deze praktijktest kan worden vastgesteld of de genoemde knelpunten in de praktijk ook daadwerkelijk worden weggenomen en of de overigens beoogde doelen, waaronder vooral de beoogde kostenbesparingen, worden gerealiseerd.

Fase 4: Act

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de praktijktest kan besloten worden om al dan niet tot implementatie van het systeem in de praktijk te komen.

Dit is het stadium waarin de meeste kosten in termen van tijd en geld worden gedaan. Doordat echter het prototype is ontwikkeld en in een praktijktest uitvoerig beproefd, kan de koppelzone vertrouwen hebben dat de beoogde baten in de beter op elkaar afgestemde keten ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd.

Kenmerkend voor deze fase zijn de vragen hoe eigendom en beheer geregeld moet worden. Indien er sprake is van een dominante speler en een speler die vertrouwd wordt door de andere ketenspelers dan kan beheer daar belegd worden. Veelal is er echter sprake van een speelveld zonder dominante speler en is in onze ervaring een neutrale stichting een goed organisatorische oplossing om beheer te beleggen.

De financiën zijn in deze fase ook een heikel punt. In de keten is er vaak niet een echte evenwichtige verdeling van de baten. De ene speler zal meer of minder baat hebben bij de oplossing. Het betalen naar rato van het gebruik is dan een mogelijke oplossing.

Koppelzones in actie

Steeds vaker treffen overheden en bedrijven elkaar in min of meer “horizontale” verhoudingen. Ze moeten “fit” zijn om flexibel met elkaar samen te werken in verschillende ketens. Tot dusver gaat deze samenwerking vaak moeizaam, doordat de processen binnen de deelnemende organisaties wel op orde zijn, maar de processen tussen organisaties niet. Dat kunnen we ons niet meer veroorloven, want doordat we steeds meer “horizontaal” en transactie-georiënteerd moeten samenwerken, worden de transactie-kosten van “krukkige” samenwerking onaanvaardbaar hoog, terwijl de kwaliteit van de output van het ketenproces vaak “pover” is. Daar komt nog bij dat er binnenkort door de vergrijzing niet meer genoeg mensen beschikbaar zijn om ons de luxe van slechte samenwerking te kunnen veroorloven. In dit artikel zijn wat handreikingen gedaan die kunnen leiden tot verbetering. Methoden en technieken zijn beschikbaar om verbeteringen te realiseren. De crux zit

hem echter niet in de techniek, maar – als altijd – bij ons zelf. Zijn wij, de mensen die werken binnen organisaties, bereid om over de schaduwen van ons zelf en van onze organisaties heen te stappen en te komen tot gezamenlijke verbeteringen.

Er zijn inmiddels voorbeelden van zulke verbeteringen. Het resultaat van samenwerken in ketens: koppelzones in actie!