

Doorlooptijdverkorting van bestuurlijke besluitvorming.

Een verbetermethode op basis van Lean principes

Door Bert Koekkoek, Lean coach gemeente Nijkerk en drs. Peter de Beurs, partner CRAFT Lean Management.

Gemeentelijke bestuurlijke besluitvormingsprocessen kunnen complex zijn en lange doorlooptijden hebben waar veel afdelingen, personen en systemen bij betrokken zijn. Doorlooptijden van 40 dagen voor besluitvorming in het college van B&W tot 60 dagen voor de gemeenteraad zijn geen uitzondering. Daarnaast wordt door bestuurders vaak uitgesproken dat de kwaliteit van de besluitvorming 'beter' kan waarbij niet altijd duidelijk is wat daar mee bedoeld wordt omdat inzicht in de totale keten van het besluitvormingsproces meestal ontbreekt. Vanuit de optiek van de gemeenteraad of het college van B&W is doorlooptijd een van de belangrijkste te overwinnen obstakels. In de praktijk zien we dat veel processen in de loop der jaren zijn 'ingesleten' en om allerlei administratieve en organisatorische redenen gehandhaafd worden. Maar iedereen is er zich van bewust dat anticiperen en aanpassen de nieuwe werkelijkheid is. Gemeenten zien zich geconfronteerd met nieuwe ontwikkelingen zoals verbeteringen in ICT, toenemende participatie van inwoners en bedrijven bij besluitvorming en vanuit de bevolking meer behoefte aan bestuurlijke slagvaardigheid. Dit kan de aanleiding zijn om het besluitvormingsproces periodiek onder de loep te nemen.

Doelstelling en aanpak

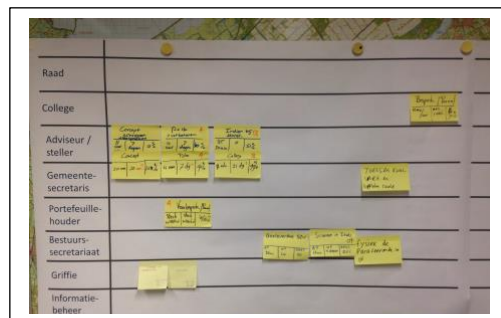
De gemeente Nijkerk heeft de ambitie om het proces van bestuurlijke besluitvorming zo in te richten dat de totale doorlooptijd, gemeten vanaf de start van het proces (de vraag van het college of de raad) tot en met de besluitvorming, door het wegnemen van verspillingen 40% korter wordt. De gekozen aanpak is gebaseerd op de Lean principes: klantwaarde, flow en continu verbeteren. Klantwaarde betekent dat een proces wordt ingericht vanuit de behoeften van de klant en dat processtappen die voor de klant geen waarde toevoegen - dus feitelijk verspillingen zijn - zoveel mogelijk worden weggenomen. De klant wordt hier gedefinieerd als de inwoners die vertegenwoordigd worden door de gemeenteraad en het College van B&W. Met flow bedoelen we dat het product, in dit geval bijvoorbeeld een raadsvoorstel, zo soepel mogelijk door het proces stroomt met zo min mogelijk onderbrekingen bij iedere stap. Continu verbeteren is een van de belangrijkste kernwaarden van Lean waarbij management en medewerkers het proces continu evalueren en bijstellen. Dat betekent in de praktijk dat het management en de medewerkers voortdurend streven naar verbeteringen bij veranderende omstandigheden en wensen uit de samenleving.

Nadat het college van B&W en de gemeenteraad zich hadden uitgesproken voor een verkorting van de doorlooptijd is een verbeterteam samengesteld dat een afspiegeling vormt van alle fasen in het besluitvormingsproces. In de Nijkerkse situatie zijn dat beleidsmedewerker(s), secretariaat B&W, gemeentesecretaris, de burgemeester (als vertegenwoordiger van het College van B&W), griffie, raadsleden en een communicatieadviseur. In een later stadium is daar een ICT-adviseur aan toegevoegd. Afsproken is dat discussies over ieders individuele taken, verantwoordelijkheden en functies zoveel mogelijk vermeden worden. Het gaat er in dit verbeterproces vooral om dat het team vanuit de optiek van het college en gemeenteraad op basis van creatieve ideeën tot een verbeterd besluitvormingsproces komt met doorlooptijdverkorting als doel.

Het verbeterteam wordt geleid door een procesbegeleider die het proces vanaf de probleemstelling tot en met de invoering van de verbetermaatregelen begeleidt en kennis van en ervaring heeft in Lean verbetertrajecten. De procesbegeleider zorgt er voor dat de verbetermaatregelen en de resultaten meetbaar en visueel inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij maakt hij afspraken met het team over de manier waarop de verandering wordt ingevoerd en wat ieders taken en verantwoordelijkheden daarin zijn.

De huidige situatie en het analyseren van oorzaken

Nadat de probleemstelling en de doelstelling zijn gedefinieerd, wordt door het verbeterteam een waardestromaanalyse van de huidige situatie (zie figuur 1) vervaardigd. In de vorm van een 'brown paper sessie' wordt het bestaande proces op hoofdlijnen in kaart gebracht met ieders taken en verantwoordelijkheden.



Figuur 1. Fragment van een waardestromaanalyse

Deze stap is nodig om inzicht te krijgen in de huidige KPI's zoals de bewerkings- en wachttijden en knelpunten die in dit overzicht snel zichtbaar worden. De kern van deze fase is dat alle deelnemers inzicht krijgen in het *totale* proces zodat ze zich bij het verbeteren ook kunnen richten op het totale proces en niet alleen op die onderdelen waarvoor zij individueel verantwoordelijk zijn. Het huidige proces en de gesignaleerde knelpunten zijn het vertrekpunt voor het analyseren van grondoorzaken van de lange doorlooptijd. We willen via de gesignaleerde knelpunten inzicht krijgen in grondoorzaken omdat we van nature geneigd zijn om knelpunten die het eerste zichtbaar zijn aan te pakken in plaats van de dieperliggende oorzaak achter die knelpunten. Een op een PBGL (Proces, Besturing, Gedrag en Leiderschap) gebaseerd visgraatdiagram is daarbij een uiterst behulpzame analysemethode. Op grond van een analyse van de grondoorzaken van de problemen, worden vervolgens maatregelen voorgesteld die de doorlooptijdverkorting dichterbij gaan brengen.

Welke maatregelen zijn er genomen om de doorlooptijd te verkorten?

Op basis van de grondoorzaken heeft het verbetersteam een set maatregelen geselecteerd die door het team worden geïmplementeerd. Essentieel daarbij is dat de effecten van de in te voeren maatregelen op de doorlooptijd worden gemeten. Het einddoel is immers een reductie van 40%. Hier komt de gedachte van continu verbeteren optimaal tot zijn recht: stap voor stap verbeteren brengt ons uiteindelijk naar het einddoel en we zien tijdens deze reis welke maatregelen effect hebben en of eventueel nieuwe maatregelen genomen moeten worden en welke nieuwe obstakels overwonnen moeten worden. Voorbeelden van maatregelen die in Nijkerk veel effect hebben op de reductie van de doorlooptijd zijn:

- ✓ De beleidsmedewerker als regisseur. De beleidsmedewerker die het voorstel ter besluitvorming inbrengt, is verantwoordelijk voor de regie van het besluitvormingsproces en loodst het voorstel feitelijk langs de betrokkenen ter toetsing en afstemming. De regisseur is verantwoordelijk voor de voortgang, kwaliteit en de doorlooptijd en draagt zorg voor de planning van zijn zaak in het besluitvormingsproces.
- ✓ vroegtijdige consultatie van wethouders en raadsleden bij het vormgeven van het voorstel. Daarmee wordt in een vroeg stadium draagvlak bereikt en kan snel bijsturing en eventueel herprioritering plaatsvinden.
- ✓ integrale kwaliteitstoetsing in het proces. Het voorstel wordt onder regie van de beleidsmedewerker als team beoordeeld in plaats van volgtijdelijk. Er ontstaat samenwerking die er

eerder niet was waardoor veel eerder zicht ontstaat over de consequenties van een voorstel.

- ✓ Er wordt volledig ingezet op papierloos werken door de overstap naar een nieuw zaakstelsel met bestuurlijke besluitvormingsmodule. Dat stelsel maakt de status van de zaak inzichtelijk, waardoor het helder wordt door wie en op welk moment actie ondernomen moet worden.

Op basis van de verbetermaatregelen is een waardestromen van de gewenste situatie opgesteld dat de basis vormt voor de realisatie van de verbeteringen. Momenteel worden de maatregelen door het verbetersteam geïmplementeerd. De stand van zaken is dat er aanzienlijke doorlooptijdverbeteringen worden gerealiseerd. Het verbetersteam verwacht dat met de continue verbeteringen en met de invoering van het nieuwe zaakstelsel de doelstelling van een reductie van 40% gerealiseerd kan worden.

Wat maakt deze aanpak succesvol?

De aanpak wordt door het verbetersteam gezien als een verbindende manier om de samenwerking binnen een complex proces te bevorderen. Door het besluitvormingsproces vanuit de optiek van college en gemeenteraad te benaderen en als team obstakels weg te nemen die een vlotte doorstroming (flow) verhinderen, heeft iedereen - gemeente en inwoners - er meetbaar profijt van. Het continu verbeteren lijkt op het eerste gezicht een omvangrijke en lange methode om tot resultaten te komen. Door dit als team op te pakken leert men zich sneller te verplaatsen in ieders rol in het proces en komt men uiteindelijk tot betere en breed gedragen oplossingen. De aanpak leert ook dat continu verbeteren niet een eenmalig activiteit, maar een vorm van organisatieontwikkeling is. Lean gaat niet alleen over processen maar vooral over mensen, gedrag en samenwerking met prestatieverbetering als rode draad. Waarden, zoals het centraal stellen van inwoners en dienend leiderschap, vertalen zich in gewenst gedrag en attitude, namelijk de intrinsieke motivatie om te willen verbeteren en samen te werken. Lean is daarom bij uitstek geschikt om zelfsturing te bevorderen door mensen invloed te geven op de inrichting van hun werk en dat in teamverband te ontwikkelen. Wij zien Lean, met continu verbeteren als een van de belangrijkste principes, dan ook in eerste instantie als een management- en veranderingsfilosofie waarbij prestatieverbetering, de ontwikkeling van teams en individuele competenties hand in hand gaan.