

In dienstverlening begint ontwerpen bij begrijpen

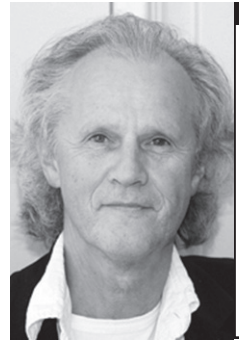
Sinds de jaren zeventig is het in managementkringen gebruikelijk om de principes van wetenschappelijk management (Taylor) ook toe te passen op dienstverlening. Het idee is dat schaalvergroting, standaardisering en arbeidsdeling gaan leiden tot een lagere kostprijs per eenheid.

Technologische vooruitgang brengt steeds geavanceerdere ICT (o.a. telefoonsystemen) waardoor het eenvoudig lijkt om dienstverlening te standaardiseren en te outsourcen. De ontwikkeling in de 'lean' literatuur versterkt dit managementdenken.

Dit artikel laat zien dat dit managementdenken leidt tot verspilling. Het maakt aannemelijk dat principes van systeemdenken een goed alternatief managementmodel bieden voor bedrijfsvoering in de dienstverlening.

Inleiding

Dit artikel schetst de ontwikkeling van management in dienstverlening. Het laat een 'dominant paradigma' zien, en de opmars van 'lean' dat het dominante denken versterkt. Een blik op de verschillen tussen industriële productie en dienstverlening laat zien dat management van dienstverlening een andere benadering behoeft dan management in een productieomgeving. Het artikel gaat terug naar de oorsprong van het 'Japanse wonder'. Daarbij wordt duidelijk dat dienstverlenende organisaties begrepen en gemanaged kunnen worden als systemen. Taiichi Ohno ontwikkelde het Toyota Production System (TPS) – de inspiratiebron voor 'lean productie' – doordat hij contra-intuïtieve regels begreep. In dienstverlening kunnen we ook zulke contra-intuïtieve regels vinden. Dat levert een basismodel op voor management – gebaseerd op systeemdenken – als alternatief voor het dominante managementmodel in de dienstverlening. Tot slot laat het artikel zien dat verandering van dienstverlening alleen kans van slagen heeft als dat gebaseerd is op diepgaande kennis van het werk, waarbij verandering gaandeweg groeit en niet van tevoren vastgelegd of gepland wordt. Een voorbeeld uit een aantal gemeenten laat dit in detail zien.



Chrétien Felser

Chrétien Felser is adviseur in het Vanguard Consultancy netwerk.

1. De industrialisering van de dienstverlening

Tot de jaren zestig hielden business- en managementstudies zich vooral bezig met de marketing, productie en management van fysieke goederen (Johnston, 2005). Bij massaproductie in de industrie past men de principes van ‘wetenschappelijk management’ van Taylor (1911) toe. Ingenieurs splitsen het werk op in eenvoudige, gestandaardiseerde taken. Elke verspillende beweging wordt uitgebannen en het ritme van de productielijn is bepalend voor het werk. Werkers krijgen nauwkeurig omschreven, gefragmenteerde taken die soms maar enkele seconden duren en wel duizend keer per dag worden herhaald. Vanaf de jaren zestig past men Taylors filosofie breder toe op operationeel management. De studiemethoden en technieken op het gebied van capaciteitsmanagement, productieplanning en -controle verspreiden zich ook naar sectoren als distributie, transport, ziekenhuizen, bibliotheken en uitgevers (Johnston, 2005).

In een artikel in *Harvard Business Review*, ‘Production-Line Approach to Service’ (1972), spoort Levitt managers aan om dienstverlening te zien als een productielijn en dienstverleningsprocessen net zo te ontwerpen en managen als productieprocessen.

‘Kortom, om de kwaliteit en efficiency in dienstverlening te verbeteren, moeten bedrijven hetzelfde soort technocratisch denken toepassen dat op andere gebieden ertoe geleid heeft dat de kostbare en onvoorspelbare elegantie van de ambachtsman vervangen werd door de goedkope, voorspelbare opbrengst van de industriearbeider.’ (Levitt, 1972, p. 43-44)

In een tweede bouwsteen pleit Chase, ook in *Harvard Business Review* (1978), voor een splitsing van ‘front’ en ‘back office’ in dienstverlenende organisaties. Volgens hem zijn dienstverlenende systemen met veelvuldig klantcontact moeilijker te beheersen dan systemen met weinig klantcontact. Door de ‘voorkant’ van het systeem los te koppelen van de ‘achterkant’ kan het ‘technische hart’ (de *back office*) van de organisatie functioneren als een fabriek, los van invloeden van buitenaf. De beschikbaarheid van personeel bepaalt de planning van het werk. Het wordt mogelijk om de efficiency te optimaliseren door werk te bundelen (batchvorming), door voorraadcontrole en door metingen in het werk te doen.

Deze twee bouwstenen vormen tot op de dag van vandaag de conceptuele basis voor de dominante manier van ontwerpen en managen van dienstverlening.

2. De kern van het dominante paradigma van management in de dienstverlening

De kern van het dominante paradigma voor management in de dienstverlening (Seddon, 2008) is afgeleid van de filosofie van het ‘fabrieksdenken’. De kern bestaat uit drie vragen die centraal staan bij de besluitvorming van managers in dienstverlenende organisaties:

- Hoeveel werk komt er binnen?
- Hoeveel mensen heb ik?
- Hoeveel tijd kost het ze om bepaalde dingen te doen?

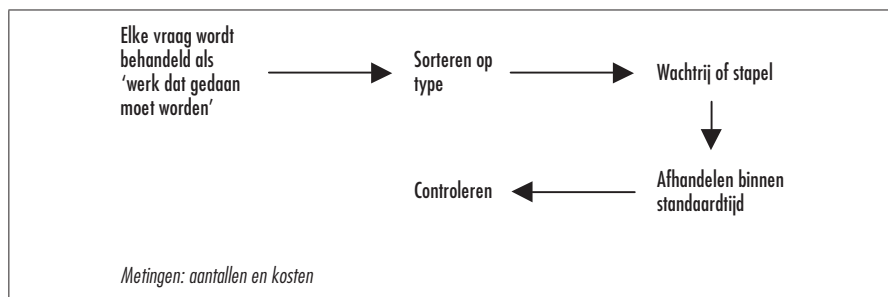
Managers vatten hun werk op als het oplossen van personele en roosterproblemen. De tactieken die managers volgen om dienstverlening te verbeteren:

- het standaardiseren van werkprocessen;
- het verminderen van de gemiddelde tijd die een taak kost;
- het gebruik van ICT om medewerkers te vervangen, ondersteunen of controleren;
- het vergroten van functionele specialisatie;
- het concentreren van vergelijkbaar werk in back office ‘fabrieken’;
- het outsourcen van activiteiten.

Al deze tactieken gaan uiteindelijk over het beheersen van kosten. Om de kwaliteit te managen, stelt de manager service levels op. Hoelang mag het duren voordat de telefoon wordt opgenomen of een brief beantwoord? In hoeveel dagen moet een activiteit zijn afgehandeld? Managers sturen activiteiten van medewerkers op basis van standaardtijden en -termijnen. Controle op werk en medewerkers moet de kwaliteit bewaken. Scripts, procedures, targets, standaarden, inspecties en eenvormigheid bepalen de werkwijze in deze organisaties (Seddon, 2003).

Deze industriële benadering van dienstverlening ziet er in een basismodel als volgt uit:

Figuur 1.
Industriële benadering van dienstverlening



3. Is dienstverlening wel hetzelfde als productie?

Al sinds de jaren zeventig speelt onder academici een discussie of dienstverlenende en productieorganisaties hetzelfde zijn of verschillen. Lovelock en Grönroos benadrukten de verschillen tussen dienstverlening en productie:

‘We kunnen marketingvaardigheden die ontwikkeld zijn in productiebedrijven niet rechtstreeks overzetten naar dienstverlenende organisaties. Managementtaken voor marketing in de dienstverlenende sector verschillen op een aantal belangrijke onderdelen van die in de productiesector. Wat marketing van de dienstverlening onderscheidt van marketing van goederen, is de aard van het product, de grotere betrokkenheid van klanten in het productieproces, grotere problemen om kwaliteitsstandaarden te handhaven, de afwezigheid van voorraden, de relatieve betekenis van de factor tijd, en de structuur van de distributiekkanalen.’ (Lovelock, 1984, p. 4)

Grönroos noemt vier ‘basiskenmerken’ die dienstverlening onderscheiden van productie:

1. Dienstverlening is in meerdere of mindere mate *ongrijpbaar*.
2. Dienstverlening bestaat eerder uit *activiteiten* of *een serie van activiteiten* dan uit dingen.
3. Dienstverlening wordt ten minste in enige mate *tegelijkertijd geproduceerd en geconsumeerd*.
4. De klant neemt ten minste in enige mate *deel aan het productieproces*. (Grönroos, 1990, p. 29)

Deze invalshoek is later ook in Nederland verwoord door Tettero en Viehoff, 1987; Viehoff, 1992.

4. De opkomst van ‘lean’

In de jaren tachtig trekt de innovatie in Japan de aandacht in het Westen. Industrieel toerisme komt op. Studiereizen naar Japan leidden tot het ontdekken en inzetten van TQM. Men veronderstelt dat kwaliteitscontrole en het betrekken van medewerkers het geheim achter het ‘Japanse wonder’ zijn.

In 1990 vertelt het boek *The machine that changed the World* (Womack, Jones en Roos, 1990) het verhaal van het Toyota Production System (TPS). Taiichi Ohno had na de Tweede Wereldoorlog uit nood geboren een nieuwe benadering ontwikkeld voor de massaproductie in de automobielenindustrie. Ohno’s innovatie week sterk af van de gangbare conventies in de Verenigde Staten bij het managen van productieprocessen. De bedoeling van Ohno’s TPS was en is de uitroeiing van verspilling:

‘Het belangrijkste doel van het Toyota-systeem is de productie-efficiency te verhogen door verspilling consequent en grondig te verwijderen.’

(Ohno, 1988, p. xiii)

‘De voorbereidende stap om het Toyota Productie Systeem toe te passen, is de verspilling volledig te identificeren.’ (Ohno, 1988, p. 19)

Womack c.s. gebruikten het etiket ‘lean’ om aan te geven wat ze bij Toyota hadden gezien. In het boek *Lean Thinking* (Womack en Jones, 1996) formuleerden ze vijf lean principes als het geheim van het succes van Toyota:

‘Specificeer heel precies de waarde voor elk product, identificeer de waarestroom voor elk product, laat de waarde zonder onderbrekingen stromen, laat de klant de waarde trekken uit de productie en streef altijd perfectie na.’ (Womack en Jones, 1996, p. 10)

Womack en Jones kopieerden de instrumenten van het TPS om de vraag te balanceren, de flow te managen, en materialen door het systeem heen te ‘trekken’. Ook andere auteurs documenteerden en verspreidden deze instrumenten – standaardwerk, takt tijd, 5S, value stream mapping, kanban, poka yoke enzovoort – met de belofte dat toepassing zou leiden tot evenaring van het succes van Toyota. De instrumenten zouden algemeen toepasbaar te zijn, ook in dienstverlening.

5. ‘Lean’ doet zijn intrede in dienstverlenende organisaties

‘Lean’ werd snel populair in dienstverlenende organisaties. Als je vandaag ‘lean’ als zoekterm intikt in Google, krijg je meer dan 60 miljoen links. Dat is voor een deel te danken aan leveranciers die de ‘voordelen’ ervan promoten. Ook academici hebben hun steentje bijgedragen. In 2006 verklaarden Radnor et al. in een rapport in opdracht van de Schotse regering dat de ‘lean instrumenten’ succesvol waren geïntroduceerd in de Schotse publieke sector:

‘Een analyse van onderzoek onder organisaties in de Schotse publieke sector geeft, samen met bewijs uit de literatuur, aan dat Lean overdraagbaar is naar de publieke sector...’ (Radnor et al., 2006, p. 5)

Net als de commerciële promotors zien Radnor et al. ‘lean’ als een set instrumenten:

‘Er is een toolkit ontwikkeld met methoden voor praktische toepassing op operationeel niveau om lean thinking te ondersteunen. Deze instrumenten omvatten o.a. value stream mapping, wat wordt gebruikt om de doorstroom van middelen te analyseren en gebieden te markeren waar de activiteiten middelen gebruiken zonder waarde toe te voegen vanuit het perspectief van de klant.’ (Radnor et al., 2006, p. 1)

Op vergelijkbare manier beweerde Ahlstrom (2004) dat de principes van ‘lean’ uit de productie – uitzonderingen daargelaten – toepasbaar zijn in dienstverlenende organisaties.

In de academische studies hanteert men geen objectieve metingen. Het signaal dat iets toegepast wordt is echter niet hetzelfde als een bewijs dat het ook effectief is, noch verschaft het inzicht waarom het effectief zou zijn. Het onderzoek suggereert dat lean instrumenten met enige aanpassing bruikbaar kunnen zijn, maar geeft niet aan welke aanpassingen dan nodig zijn, noch waarom ze nodig zijn.

De promotor van het eerste uur, Womack, erkent de twijfels over de inzet van lean instrumenten:

‘De aandacht is verschoven naar hoe elke willekeurige organisatie zichzelf kan veranderen van massaproductent tot een lean voorbeeld. Gegeven de omvang van deze opdracht en de vele dimensies, is het begrijpelijk dat de lean instrumenten op de voorgrond zijn getreden. (...) In feite beschouw ik de periode van de vroege jaren negentig tot nu als het instrumentele tijdperk van de lean beweging ...’ (Womack, 2006)

Womack erkent dat een ‘lean management’-filosofie ontbreekt, maar hij acht zich niet in staat om de grondslagen daarvan te verwoorden.

Het TPS was en is op de eerste plaats een managementmodel. Het is een systeem met de bedoeling auto’s te maken conform de vraag. De ‘instrumenten’ die bij het TPS horen, zijn ontwikkeld om problemen op te lossen die samenhangen met deze bedoeling. Men kan ze niet zomaar elders toepassen. Iedere organisatie moet haar eigen problemen eerst begrijpen voordat ze kunnen worden opgelost.

Laten we nog eens teruggaan naar het ‘Japanse wonder’. In een commentaar op het industriële toerisme dat het ‘wonder’ kwam bestuderen, zegt Tuckman:

‘Een belangrijke ontdekking door de vroege missionarissen was ook dat het Japanse wonder was ontworpen door (...) westerse goeroes.’ (Tuckman, 1994)

Dé goeroe die bij het ‘wonder’ hoort is een van de voornaamste critici van het ‘moderne management’, namelijk W. Edwards Deming. Hij leverde een belangrijke bijdrage aan de oorlogsinspanningen van de Verenigde Staten. Vervolgens werd hij uitgezonden om Japan te helpen bij de statistische benadering van bevolkingsonderzoek. Toevallig kwam hij in contact met Japans topmanagement. Hij had veel invloed op de wederopbouw en ontwikkeling van de Japanse productiesector. Dat leidde tot een onderscheiding door de

Japanse keizer. In de Verenigde Staten kwam die erkenning pas veel later, mede door zijn kritische benadering van het moderne management:

‘De meeste mensen gaan ervan uit dat de huidige managementstijl altijd bestaan heeft en dat het een vaststaand gegeven is. Het is echter een moderne uitvinding – een gevangenis ontworpen door de manier waarop mensen met elkaar omgaan.’ (W. Edwards Deming, 1994)

Zijn boek *Out of the Crisis* (1982) bevatte een gedetailleerde kritiek op de aannames van westers management. ‘Wij hebben management uitgevonden en het is tijd het opnieuw uit te vinden’. Hij stelt dat we onze organisaties beter kunnen leren begrijpen en managen als systemen dan als functionele hiërarchieën. Hij beschouwt doelvastheid (*constancy of purpose*) als de hoeksteen voor inspanningen om een systeem te verbeteren. De aandacht van het management moet zich richten op de doorstroom van het werk door het systeem en niet op het meten en managen van werk in functionele activiteiten. Een organisatie aansturen op ‘systeem’ niveau leidt tot veel betere resultaten dan de aandacht richten op het verfijnen van individuele functies en/of processen.

Deming laat zien hoe de prestaties van het systeem grotendeels worden bepaald door de condities van het systeem, niet door mensen. Hij laat ook zien hoe targets en andere willekeurige metingen ieder systeem suboptimaliseren. Beloningspraktijken zijn op z’n best irrelevant maar vaak veroorzakers van suboptimalisatie. Met deze en andere ideeën valt Deming heersende opvattingen frontaal aan. Zijn beschrijving van suboptimalisatie, veroorzaakt door de dominante managementstijl, gaat niet alleen over de productiekosten (zoals slechte kwaliteit of te grote voorraad), maar ook over menselijke en maatschappelijke kosten (Deming, 1982, p. 98).

Deming tekende het systeem van een productieproces dat auto’s produceert conform de vraag. Hij tekende de doorstroom van het werk door het systeem – en weer helemaal terug naar de leveranciers – volgens de hartslag van klanten die auto’s uit het systeem ‘trekken’.

6. Dienstverlenende organisaties begrijpen

De vraag is hoe wij een dienstverlenende organisatie kunnen begrijpen als systeem.

Volgens Grönroos (1990) begint het begrijpen van dienstverlenende organisaties bij het bestuderen van wat er gebeurt op de transactiepunten tussen organisatie en klanten. We moeten begrijpen wat de klantvraag is – wat klanten willen – en hoe het systeem deze vraag beantwoordt.

Op het hoogste niveau kunnen we twee soorten klantvraag onderscheiden: ‘waardevraag’ en ‘foutvraag’. Waardevraag is de vraag waarvan een organisatie wil dat klanten haar ermee benaderen. Het afhandelen van dit type vraag vormt de bestaansreden van de organisatie. Foutvraag is: ‘vraag die veroorzaakt is doordat we iets niet of niet goed hebben gedaan voor de klant’ (Seddon, 2003, p. 26). Wanneer dienstverlenende organisaties niet doen wat een klant verwacht, belt deze terug, komt opnieuw aan de balie of doet andere dingen die meer vraag en dus meer werk kunnen veroorzaken.

Dit onderscheid biedt een belangrijk inzicht in de mogelijkheid de dienstverlening te verbeteren en de kosten te verlagen. Wanneer je foutvraag behandelt alsof die niet te onderscheiden is van alle andere vraag, mis je een krachtige economische hefboom.

In dienstverlening kan foutvraag tussen de twintig en zestig procent van de totale klantvraag uitmaken. In politiekorpsen, telecommunicatie en lokale overheden is het percentage soms nog hoger (Seddon, 2003 en 2008). In Demings woorden is foutvraag een vorm van suboptimalisatie. In Ohno’s taalgebruik is het een verspilling.

Het feit dat foutvraag niet als een van de ‘zeven soorten verspilling’ genoemd wordt in de literatuur over lean laat zien dat lean niet het eigene van dienstverlening begrijpt. Foutvraag is een verschijnsel dat typisch is voor dienstverlenende organisaties en een van de grootste, zo niet de grootste bron van verspilling. Voorspelbare foutvraag kan voorkomen worden; het vindt zijn oorzaak binnen het systeem.

Als we dienstverlenende organisaties begrijpen als een systeem, merken we al gauw dat de aanname dat alle vraag ‘productie’ is – werk dat gedaan moet worden – niet handig is. Wanneer we vanuit het gezichtspunt van de klant de vraag bestuderen die binnenkomt bij dienstverlenende systemen, dan leren we dat veel vraag verspilling is die een keten van verspillende activiteiten in gang zet. We leren ook wat de variatie is in de vraag waarop de organisatie moet reageren.

In systemen waar niet de klantvraag het werk in gang zet – bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil of het repareren van wegen – kunnen variatie en verspilling op andere wijze worden onderzocht vanuit bedoeling en metingen.

De ervaring leert dat de klantvraag in dienstverlenende organisaties weliswaar een grote variatie vertoont, maar ook in hoge mate voorspelbaar is. Wanneer managers de vraag zouden begrijpen vanuit het oogpunt van de klant, zouden ze de voordelen zien van een organisatieontwerp dat in staat is deze variëteit aan te kunnen. Waar Ohno de bedoeling formuleerde om auto’s te bouwen conform de vraag, kan de bedoeling van een dienstverlenend systeem zijn om de variëteit in klantvraag aan te kunnen. Wanneer je dit probleem eenmaal begrijpt, kun je instrumenten (of methoden) ontwikkelen om het op te lossen.

De belangrijkste oorzaak dat dienstverlenende systemen niet in staat zijn variëteit aan te kunnen, is standaardisatie. Binnen de dominante managementopvatting is dit niet in te zien. Standaardisatie (al dan niet via ICT-systemen) ziet men vaak als dé oplossing om efficiënter en klantvriendelijker te gaan werken. Maar standaardisatie in dienstverlenende organisaties werkt vaak juist kostenverhogend. Klanten ervaren de verspilling. Zij weten hoe vaak ze moeten bellen om geholpen te worden en raken geïrriteerd door de keuzemenu's die niet in staat zijn hen door te verbinden met iemand die kan helpen, of door medewerkers die een script of procedure volgen en daardoor niet luisteren of het probleem niet oplossen.

De voorstanders van lean instrumenten voeren als argument om elke interventie te starten met standaardisering van het werk, aan dat Ohno heeft gezegd 'je moet eerst standaardiseren voordat je kunt verbeteren'. Dit is inderdaad een essentieel principe in een productieomgeving. Standaardisering tast in een dienstverlenende omgeving juist het vermogen van het systeem om de variëteit aan te kunnen aan. De hiërarchie en/of specialisten bepalen de standaardisatie van het werk en leggen het op aan de medewerkers. Ohno vond het juist belangrijk dat de werkers zelf hun standaarden opstelden. Een centraal kenmerk van het TPS is namelijk dat de werkers de verbeteringen zelf doorvoeren, een essentieel onderdeel van leren in organisaties (Spear en Bowen, 1999). Womack, Jones en Roos (2007) leggen de verantwoordelijkheid voor standaardisering echter bij het management:

'Het werkproces zelf, parallel aan het managementproces, moet absoluut gestandaardiseerd worden door managers of productie- en industriële ingenieurs, voordat een werkteam enige kans heeft het zelf verder te verbeteren. Standaardisatie in deze context betekent het ontwerp van een heel precieze en gemeenschappelijk begrepen manier om elke belangrijke stap in elk proces uit te voeren.' (Womack, Jones en Roos, 2007, p. 290)

In dienstverlenende organisaties standaardiseert men het werk over het algemeen vanuit een intern perspectief op kostenverlaging. Managers versimpelen het werk aan de voorkant van de organisatie (of outsourcen het) zodat ze goedkoper personeel kunnen aannemen en de doorstroom van het werk in stukjes kunnen hakken om inwerktijd te verkorten en personeelskosten te verlagen. Het gevolg daarvan is meer overdracht. Meer overdracht kan meer verspilling betekenen en een toenemende kans op foutvraag (nog meer verspilling). Hoe meer men het werk in stukken hakt – en sorteert, bundelt, overdraagt en in wachtrijen plaatst –, hoe meer fouten erin sluipen. Elke keer dat een dossier wordt geopend, moet het opnieuw gelezen worden. Deze problemen worden nog versterkt wanneer medewerkers targets opgelegd krijgen, bijvoorbeeld op aantallen per dag/week/jaar of normtijden.

Het dominante managementdenken houdt medewerkers verantwoordelijk voor hun activiteiten. Managers letten op statistieken over die activiteiten. Zij controleren medewerkers en wie zijn targets niet haalt wordt daarop aangesproken. Deming laat zien dat de aandacht hier naar de verkeerde dingen gaat:

‘Op basis van mijn ervaring schat ik dat de meeste problemen en de meeste mogelijkheden tot verbetering zich ongeveer als volgt tot elkaar verhouden: 94 procent behoort tot het systeem (en is de verantwoordelijkheid van het management), 6 procent heeft een andere oorzaak.’ (Deming, 1982, p. 315)

Deming moedigde managers aan om variatie in prestatie en de oorzaken van variatie te bestuderen. Wat zorgt ervoor dat telefoongesprekken korter of langer duren? Wat zijn de mogelijke oorzaken van variatie in de prestaties van een medewerker in een callcenter: de aard van het telefoontje, het soort klant, of de processen zijn ontworpen vanuit het oogpunt van de klant, of het IT-systeem vandaag werkt, of mensen op andere afdelingen de klanten dingen hebben verteld die ze niet aan het callcenter hebben doorgegeven, de kennis van de medewerker enzovoort? Dit zijn allemaal elementen die de prestatie beïnvloeden en daarop moeten managers zich richten (de 94 procent van Deming).

Het managen van activiteiten van mensen is verspilling van managementtijd en het demoraliseert medewerkers. Medewerkers leren dat het afhangt van het feit of ze hun statistieken halen of ze goed of slecht zijn. Meestal hebben ze al snel door hoe ze de getallen kunnen beïnvloeden, zodat ze geen aandacht krijgen, wat nog meer verspilling in het systeem veroorzaakt. De medewerkers zijn dus meer bezig met overleven dan met het leveren van een bijdrage. Het systeem zet ze aan om hun creativiteit in te zetten tegen het doel van de organisatie. Managers vinden het niet gemakkelijk om hier zo naar te kijken. Elke keer als strakke controle van mensen laat zien dat mensen bedrog plegen, zien ze dat als bewijs dat controle (of nog meer controle) juist nodig is.

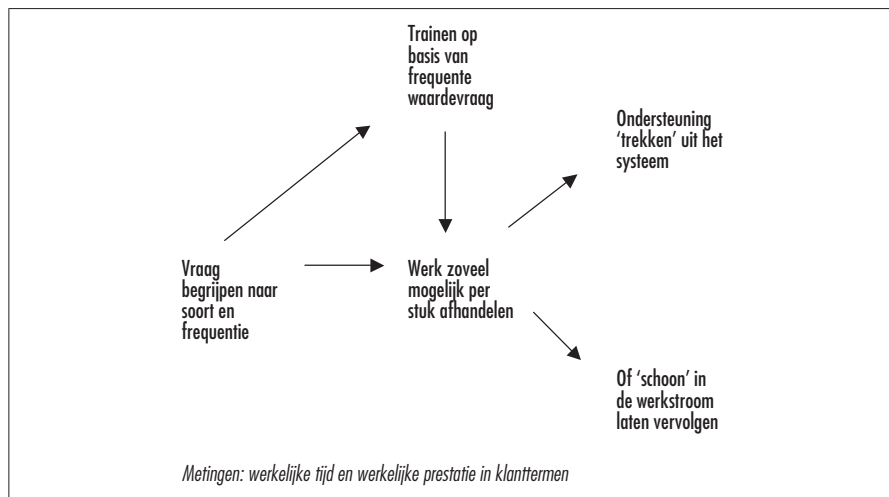
De huidige managementstijl zorgt ervoor dat managers de foutvraag en de oorzaken van de foutvraag niet zien. Hun (in)zicht wordt beperkt door de gebruikte managementinformatie, die gerelateerd is aan activiteiten en kosten.

7. Een alternatief

ONTWERPEN ALS SYSTEEM

Een alternatieve manier om organisaties te ontwerpen en te managen, is ze te bestuderen en begrijpen als een systeem (Deming; Ohno; Meadows, 2009). Een basismodel volgens systeemdenken hieronder laat schematisch zien wat er komt kijken bij het managen van dienstverlening zodanig dat de manager verspilling voortdurend herkent en kan verwijderen.

Figuur 2.
Basismodel managen
van dienstverlening
volgens systeemdenken



Wanneer de manager de vragen van de klanten begrijpt, kan hij medewerkers trainen op basis van frequente, voorspelbare waarde vraag die het systeem binnenkomt. Hierdoor kan hij de inwerktijd verkorten. Wanneer een medewerker een vraag krijgt waarvoor hij nog niet getraind is, trekt hij de benodigde kennis uit het systeem. De medewerker probeert al het werk zoveel mogelijk per stuk af te handelen (elke vraag die het systeem binnenkomt wordt afgehandeld totdat de klant volledig geholpen is, voordat aan een volgende vraag begonnen wordt). Wanneer het werk overgedragen moet worden in de werkstroom, wordt het werk 'schoon' overgedragen, dat wil zeggen de volgende persoon kan het werk overnemen zonder wachttijd, dubbel werk, herstelwerk of controle.

Arbitraire metingen worden uit het systeem verwijderd. In plaats daarvan gebruiken managers metingen van de werkelijkheid die zowel managers als medewerkers helpen het werk te begrijpen en te verbeteren. Medewerkers hebben de metingen in eigen hand, zodat ze de vrijheid hebben te experimenteren en verbeteringen aan te brengen in het ontwerp van het werk. Deze principes zijn met veel succes toegepast. Voorbeelden zijn gepubliceerd door onder anderen Pyke (2008), McQuade (2008), Jackston, Johnstone en Seddon (2007), Middleton (2010), Zokaei, Seddon en O'Donovan (2010).

In wezen gaat dit basismodel van systeemdenken over ontwerpen op basis van de klantvraag, waarbij waarde wordt gemanaged in plaats van kosten. Dit laat een paradox zien: wanneer managers kosten managen, gaan de kosten omhoog. Wanneer ze leren waarde te managen, gaat de waarde omhoog en gaan de kosten omlaag. Het is een contra-intuïtieve regel.

CONTRA-INTUÏTIEVE REGELS

Toen Ohno het TPS ontwikkelde, ontdekte hij een aantal contra-intuïtieve regels. De opvallendste daarvan was dat kosten het meest beïnvloed worden door de doorstroom van het werk, niet door schaalgrootte.

‘Het is begrijpelijk te denken dat massaproductie voor een lagere kostprijs per stuk zorgt, maar dit is niet waar.’ (Ohno, 1988, p. 68)

‘Schaalvoordeel’ werkt verspilling in de hand, die verborgen blijft door de huidige managementpraktijken:

‘Het is hoog tijd om bewustzijn te kweken over hoe productiesystemen die volgens de lijnen van het Toyota-systeem zijn ontworpen, het denken over schaalvergroting compleet op zijn kop zetten. Zij maken het mogelijk om productiecapaciteit op te bouwen op een veel kleinere schaal dan ooit voor mogelijk werd gehouden.’ (H. Thomas Johnson, 2008)

Bij dienstverlenende organisaties is het ook begrijpelijk te denken dat standaardisering van dienstverlenende activiteiten gelijkstaat aan lagere kosten, maar ook dit is niet juist. De contra-intuïtieve regels rondom het ontwerp en het management van dienstverlening zijn: klantvraag is de grootste hefboom voor verbetering, managementcontrole levert eerder verspilling op dan kwaliteit, door medewerkers controle te geven over hun werk krijgt het management meer controle, managers moeten hun aandacht richten op het systeem en niet op mensen en budgetten. Seddon en Caulkin (2007) noemen dit effect *economy of flow*, tegenover het effect van schaalvergroting: *economy of scale*. Samen vertegenwoordigen deze regels een andere managementfilosofie: ‘systeendenken’.

VERANDERING MOET GROEIEN, NIET WORDEN GEPLAND

Ohno ziet het begrijpen van een organisatie als een eerste vereiste om wat voor verandering dan ook te kunnen doorvoeren. Ook dit is contra-intuïtief ten opzichte van de gangbare managementstijl. Managers wordt geleerd dat ze verandering moeten plannen, startend met een businesscase, een kosten-batenanalyse of een plan van aanpak met verbeterdoelen. Managers moeten echter eerst het ‘wat’ en het ‘waarom’ van het werk leren begrijpen, willen ze wezenlijke verandering kunnen doorvoeren. Wanneer zij hun organisatie als een systeem bestuderen, ontdekken ze dat de problemen die ze dachten te hebben, niet hun werkelijke problemen zijn.

De instrumenten die bij Toyota ontwikkeld zijn, zijn een antwoord op specifieke problemen in een specifieke context. Ze zijn een middel om een doel te bereiken en geen doel op zich. Elk soort ‘productie’ heeft zijn eigen problemen om op te lossen. De eerste vraag die elke organisatie zichzelf moet stellen is:

‘Wat voor organisatie ben ik eigenlijk?’; ‘Hoe functioneert mijn organisatie als systeem? En waarom is dat zo?’

Een methode om dienstverlenende systemen te begrijpen en opnieuw in te richten is de Vanguard-methode (Seddon, 2003). De methode werkt met een op de dienstverlening aangepaste Deming-cirkel: Check – Plan – Do. Daarin staat ‘Check’ voor het begrijpen hoe het systeem werkt en waarom het zo werkt. Plan staat voor het zo perfect mogelijk maken van het systeem in een beschermde experimenteeromgeving. Do staat voor het ‘normaal’ maken van het nieuwe systeem.

EEN VOORBEELD

Vergunning aanvragen? De Wabo maakt het u gemakkelijk

Wie vanaf 1 oktober 2010 een vergunning wil aanvragen voor het bouwen of verbouwen van een woning, krijgt te maken met de Wabo. Dit is een nieuwe wet die regelt dat u verschillende vergunningen in één keer kunt aanvragen, met één procedure.

De Wabo is bedoeld om het aanvragen van vergunningen makkelijker te maken voor de aanvrager. Ruim 25 verschillende vergunningen worden vervangen door één omgevingsvergunning. Wanneer u bijvoorbeeld een woning wilt bouwen waarvoor u een boom zou moeten kappen en waarvoor u een inrit wilt maken, vraagt u dat voortaan aan met één aanvraagformulier. Als uw aanvraag wordt goedgekeurd, dan ontvangt u één omgevingsvergunning. De eisen zijn daardoor eenduidig en er is nog maar één controlerende instantie die toezicht houdt en handhaaft. Ook is nog maar één keer bezwaar en beroep mogelijk.

(tekst van een gemeentelijke website)

In een gemeente waar managers en medewerkers het behandelen van bouwvergunningen als systeem hebben onderzocht, bleek dat op iedere vergunningsaanvraag achttien telefoontjes en e-mails van aanvragers beantwoord moeten worden. Ruim veertig procent van deze vragen is voorspelbare foutvraag. Het zijn vragen die aanvragers stellen omdat ze niet snappen hoe ze een aanvraag moeten doen en wat ze moeten aanleveren, omdat ze de benodigde informatie over hun pand (is het een monument of een beschermd stadsgezicht, wat is de funderingscode, is er een aanschrijving) nergens kunnen vinden, omdat ze de bestemmingsplannen niet kunnen vinden of niet begrijpen, omdat het digitale formulier steeds met storingen kampt, omdat ze willen weten waarom ze niet uitgenodigd worden voor overleg, waar de vergunning blijft, enzovoort. Het gaat in dit geval om ongeveer 20.000 telefoontjes per jaar die via een gemeentelijk callcenter (eerste lijn) worden doorverbonden naar een secretariaat (tweede lijn) naar een medewerker, die niet altijd tijd heeft of op zijn plaats zit. Verspilling van tijd en geld.

Natuurlijk wordt de telefoon in tachtig procent van de gevallen binnen twintig seconden opgenomen. Dat is een service level, dat nauwkeurig wordt gemeten en waarover maandelijks wordt gerapporteerd aan het management. Maar de feitelijke doorlooptijd van aanvraag tot en met beschikking vanuit de klant gezien is niet bekend. Als de aanvraag onvolledig (en dus niet ontvankelijk) is – wat in zeven van de tien aanvragen het geval is – zet het personeel de klok stil en gaat de aanvraag terug naar de aanvrager. Die is weer aan zet. Waarom

doet men dat? Omdat er standaardtermijnen zijn waaraan de gemeenten moeten voldoen: 8 weken voor een reguliere vergunning, 26 weken voor een monument.

Waarom zijn zoveel aanvragen onvolledig? Eén vergunning, één procedure maakte het toch gemakkelijk? Voor je een aanvraag doet, moet je als aanvrager de benodigde informatie op ten minste vijf verschillende websites bijeen-garen. Want de arbeidsdeling binnen het communicatiedomein van de stad, de stadsdelen, de welstand, de monumentenzorg, ruimtelijke ordening, bodem-onderzoek en het omgevingsloket zorgt voor een lappendeken aan informatie. En dan ben je er nog niet. Want het kappen van een boom mag dan wel in de WABO zitten, voor het opengraven van de grond (bijv. bij funderingsherstel of nieuwe leidingen) is nog altijd een WIOR-vergunning nodig. Maar dat ontdekken veel aanvragers te laat, omdat die in de gemeente vanuit een andere afde-ling wordt gegeven. Ook voor een bouwkraan of een afvalcontainer heb je weer andere specialisten nodig.

De totale doorlooptijd van het beoordelingsproces bestaat voor negentig procent uit ‘wachten’. Ondanks de uniforme naam WABO buigen nog steeds alle adviescommissies die de 25 ‘oude’ vergunningen bekeken zich over de volle-digheid en de inhoud van de vergunningsaanvraag. Iedere commissie vanuit haar eigen invalshoek, haar eigen vergaderschema en haar eigen IT-systeem waarin alle gegevens van de aanvrager weer opnieuw worden ingevoerd. Des-ondanks wordt iedere digitale aanvraag nog ten minste vijf keer uitgeprint in de loop van het beoordelingsproces.

Het werk van de bouwplantoetsers bestaat uit gestandaardiseerde, administra-tieve handelingen die in het IT-systeem moeten worden gezet. Geen werk om trots op te zijn, zeggen zij zelf. Het schakelen tussen verschillende modules van het systeem is zo verwarrend dat iedere medewerker zijn eigen Excell-bestand-je heeft om de regie over zijn werk te houden. Intussen wordt er door mana-gers vooral gestuurd op het halen van de ‘fatale’ – wettelijke – termijnen.

Want als die overschreden worden, wordt de politiek onrustig. De enige invloed van bouwplantoetsers daarop is het constant najagen van adviezen. Het dominante denken achter het huidige systeem is dat arbeidsdeling in func-tionele specialisaties nodig is en uniformering en standaardisering van het werk met behulp van IT het werk beter en goedkoper maken. Deze condities drijven het gedrag van medewerkers. Door de fragmentering van het totale klantproces zijn eigenaarschap en het gevoel verantwoordelijk te zijn beperkt tot de eigen silo. Het sturen op aantallen en normtijden leidt ertoe dat mede-werkers zich focussen op productie maken en termijnen halen.

Een belangrijk inzicht was dan ook dat men aanvankelijk – van wethouder tot bouwplantoetser – geen eenduidige bedoeling van het systeem kon definiëren. Pas in de loop van het onderzoek groeide consensus rond de bedoeling: ‘Ja zeggen tegen goede stadsontwikkeling’.

In de Plan-fase, waarin het systeem wordt heringericht, is de belangrijkste con-ditie dat het denken van het management uitgedaagd mag worden. Heront-werp wordt niet gedaan door ‘professionele’ ontwerpers, maar door mede-

werkers zelf en vindt niet plaats op basis van ontwerperegels, maar op basis van een aantal principes die geworteld zijn in een ander denkframe. Deze principes vormen een permanent toetsingskader voor het experimenteren met een andere inrichting van het systeem:

- Ontwerp vanuit waarde.
- Leid metingen af uit de bedoeling.
- Definieer operationele rollen die waarde creëren; ondersteunende en managementrollen die waarde toevoegen.
- Verandering ontvouwt zich in het werk op basis van diepgaande kennis over het werk.

Het zal duidelijk zijn dat dit veel verder gaat dan de procesverbetering waar ‘lean’ voor staat. De opdracht is ‘doe de juiste dingen’ en niet ‘doe de verkeerde dingen beter’. Het gaat om double loop leren in plaats van single loop leren. In een Engelse en een Nieuw-Zeelandse gemeente waar een herontwerp van bouwvergunningen recent is afgerond, leidde het eerste principe ertoe dat bouwplantoetsers en bouwinspecteurs het grootste deel van hun tijd nu steken in het contact met de aanvrager vóór de aanvraag wordt ingediend. Het effect hiervan is dat het aantal bouwplannen waar ‘ja’ tegen gezegd kan worden *omdat ze* bijdragen aan de gewenste stadsontwikkeling een stijgende lijn vertoont en handhaving veel minder werk heeft.

De metingen waarop het werk nu wordt gestuurd, zijn: volledigheid van aanvragen en doorlooptijden van eerste contact tot en met beschikking. De volledigheid is toegenomen van 30 tot 85 procent, de doorlooptijden zijn meer dan gehalveerd. Maar ook wordt er gewerkt aan indicatoren voor ‘goede stadsontwikkeling’. De bijdrage die het geven of weigeren van bouwvergunningen heeft op de ontwikkeling van de stad kan pas beoordeeld en gestuurd worden als je criteria hebt voor ‘goed’ of ‘gewenst’. Een stad die bedrijvigheid wil aantrekken beoordeelt bouwplannen anders dan een stad die zijn historisch erfgoed wil conserveren.

Door alleen het waardewerk te doen, zijn niet alleen de rollen van operationele medewerkers veranderd, maar ook die van ondersteunende afdelingen en managers. Het opruimen van systeemcondities die medewerkers verhinderen alleen datgene te doen wat van waarde is voor de klant is nu de primaire rol van managers. Deze condities worden regelmatig veroorzaakt door niet-helpe activiteiten van ondersteunende afdelingen. Ook hun diensten worden herontworpen in lijn met de behoefte van het operationele werk.

De rol van de adviseur binnen de Vanguard-methode is tweërlei. Hij leert managers en medewerkers het werk en de organisatie als systeem te onderzoeken, te begrijpen en van daaruit te herontwerpen. Maar belangrijker nog, hij ontwerpt interventies die een double loop leerproces mogelijk maken. Vooral managers moeten leren inzien waar en hoe hun eigen denken over organiseren en managen problemen veroorzaakt in het werk en de dienstverlening aan klanten.

8. Tot slot

Het systeemdenken geïnspireerd op Ohno en Deming en de leertheorie van Argyris biedt een krachtige invalshoek om verbetering van dienstverlening te bewerkstelligen.

Het leert ons naar het werk te kijken vanuit de optiek van de klant, vanuit het begrip waarde en vanuit de bedoeling van het systeem, in plaats van naar geïsoleerde activiteiten, zogenaamde motivatieproblemen, of P&C-cijfers die niets te maken hebben met de werkelijkheid.

Het leert ons niet alleen naar de doorstroom van het werk te kijken vanuit de optiek van de klant (die ons overigens vaak door een keten van organisaties voert), maar naar de condities die gedrag in het systeem sturen, zoals arbeidsdeling, targets en termijnen, IT en budgetten.

De cirkel van Deming is ontwikkeld in een productieomgeving waar standaardisering altijd de basis is voor verbetering. Daarom begint de Deming-cirkel met Plan. In dienstverlening moet je altijd eerst de variatie en de waarde van de klant onderzoeken. Ontwerpen begint daar met Check: begrijpen.

Literatuur

De citaten en verwijzingen in het artikel zijn afkomstig uit onderstaande bronnen. De citaten in dit artikel zijn vertalingen van de originele citaten.

Ahlstrom, P. – Lean service operations: translating lean production principles to service operations. – In: *International Journal of Services Technology and Management* 5 (2004) 5/6, p. 545-564

Chase, R.B. – Where does the customer fit in a service operation? – In: *Harvard Business Review* 56 (1978) 4, p. 137-142

Deming, W.E. – *Out of the Crisis*. – Massachusetts : MIT Press, 1982

Deming, W.E. – *The New Economics; For Industry, Government, Education*. – Massachusetts : MIT Press, 1994

Grönroos, C. – *Service Management and Marketing*. – Lexington, MA : Lexington Books, 1990

Jackson, M., N. Johnstone, en J. Seddon – Evaluating Systems Thinking in Housing. – In: *Journal of the Operational Research Society* (2007) 59, p. 186-197

Johnson, H.T. – *Profit beyond measure*. – 2008

Johnson, R.A., W.T. Newell, en R.C. Vergin – *Operations Management*. – Boston MA : Houghton Mifflin, 1972

Johnston, R. – Operations: From factory to service management. – In: *International Journal of Service Industry Management* 5 (1994) 1

Johnston, R. – Service Operations Management: Return to Roots. – In: *International Journal of Operations and Production Management* 25 (2005) 12 – Eerste druk in 1999

Levitt, T. – Production-Line Approach to Service. – In: *Harvard Business Review* (1972) September-October

- Lovelock, C.H. – *Service Marketing*. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1984
- McQuade, D. – Leading Lean Action to Transform Housing Services. – In: *Public Money and Management* 28 (2008) 1
- Meadows, D.H. – *Thinking in systems, A Primer*. – London : Earthscan, 2009
- Middleton, P. – *Delivering Public Services That Work*. – Volume one – Axminster : Triarchy Press, 2010
- Ohno, T. – *Toyota Production System*. – Portland, Oregon : Productivity Press, 1988 – Vertaald uit het Japanse origineel – Eerste druk 1978
- Pyke, W. – Is performance personal or in the system? – In: *Management Services* 52 (2008) 4, p. 40-47
- Radnor, Z., en P. Walley – *Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting Lean for the Public Sector*. – In: *Public Money & Management* 28 (2008) 1, p. 13-20(8)
- Radnor, Z., P. Walley, A. Stephens, en G. Bucci – *Evaluation of the lean approach to business management and its use in the public sector*. – Edinburgh : Scottish Executive, 2006
- Radnor, Z., en G. Bucci – *Evaluation of PaceSetter (Lean, Senior Leadership and Operational Management) within HMRC processing*. – September 2007
- Seddon, J., en S. Caulkin – Systems thinking, lean production and action learning. – In: *Action Learning Research and Practice* 4 (2007) 1 – Special issue: ‘Lean Thinking and Action Learning’
- Seddon, J. – *Freedom from Command and Control*. – Buckingham : Vanguard Press, 2005 – First published 2003
- Seddon, J. – *Systems Thinking and the Public Sector*. – Axminster : Triarchy Press, 2008
- Seddon, J., en C. Brand – Systems Thinking and Public Sector Performance. – In: *Public Money and Management* 28 (2008) 1
- Seddon, J. – Failure Demand – from the horse’s mouth. – In: *Customer Strategy* 1 (2009) 2, p. 33-34
- Seddon, J., B. O’Donnovan, en K. Zokaei – *Rethinking Lean Service*. – 2009 – www.thesystemsthinkingreview.co.uk
- Taylor, F.W. – *The Principles of Scientific Management*. – New York : Dover Publications, 1998 – First published in 1911
- Tuckman, A. – The Yellow Brick Road: Total Quality Management and the Restructuring of Organizational Culture. – In: *Organization Studies* 15 (1994) 5, p. 727-751
- Tettero, J., en J. Viehoff – *Marketing voor dienstverlenende organisaties*. – Deventer : Kluwer, 1987
- Viehoff, J. – *Markteffectief organiseren in dienstverlenende organisaties*. – Deventer : Kluwer, 1992
- Womack, J.P., D.T. Jones, en D. Roos – *The Machine that Changed the World*. – New York, MacMillan, 2007 – Eerste druk 1990
- Womack, J.P., en D. T. Jones – *Lean Thinking*. – New York : Simon & Schuster, 1996

Womack, J. – E-newsletter – November 2006

Zokaei, K., J. Seddon, en B. O'Donnovan – *Systems Thinking: From Heresy to Practice: Public and Private Sector Studies*. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010.