

Naar een moderne bedrijfsvoering van de sociale dienst; 'Bedrijfsgericht informatiseren'

J.P. van Tongeren

Van Tongeren & Trimp, organisatie en informatie architecten te den Haag

Inleiding

Als gevolg van o.a. veranderingen in maatschappelijke opvattingen, worden aanpassingen in wet- en regelgeving doorgevoerd. Vooral op het gebied van sociale zekerheid en maatschappelijke zorg voltrekken deze veranderingen zich in snel tempo. Herziening van de Algemene Bijstandswet is daar een recent voorbeeld van. Bij de uitvoering van dit beleidsterrein spelen gemeentelijke sociale diensten een essentiële rol. Aanpassingen in wet- en regelgeving hebben o.a. geleid tot verplichte afhandelingstermijnen. Het niet nakomen van deze verplichtingen kan sociale diensten veel geld kosten. Gemeentelijke sociale diensten worden gedwongen om de bedrijfsvoering aan te passen.

Op dit moment is men dan ook druk bezig om de huidige bedrijfsprocessen te analyseren. Voorstellen worden uitgewerkt om tot een andere inrichting (herontwerp) van deze processen te komen. Mogelijkheden worden onderzocht om werkstromen beter te sturen en te beheersen. Bovendien wordt steeds meer ingezien, dat informatietechnologie als dé katalysator kan functioneren om werkelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering aan te brengen.

Zo komen deze diensten in versneld tempo vanuit de automatiseringfase in de informatiseringsfase terecht en zijn op weg naar een moderne bedrijfsvoering.

Dit artikel beoogt sociale diensten behulpzaam te zijn bij deze modernisering. Een succesvolle aanpak valt of staat met het denken in en vervolgens consequent toepassen van een helder en bruikbaar concept. Ons concept is ontstaan vanuit een bedrijfskundige benadering van de informatisering. Intussen is dit concept verder ontwikkeld en bij uitstek toepasbaar gebleken op ook andere aspecten van de bedrijfsvoering. Bovendien is dit concept goed bruikbaar voor organisaties, die zich in de informatiseringsfase bevinden. Omdat in de kern wordt uitgegaan van een optimale inpassing van de informatievoorziening in de bedrijfsvoering, spreken wij over 'Bedrijfsgericht informatiseren'.

De praktijk

Gemeentelijke sociale diensten bevinden zich in een omvangrijk veranderingsproces. In dit veranderingsproces staat verbetering van de bedrijfsvoering centraal. Veel initiatieven worden ondernomen om dit te realiseren. Mede onder invloed van de hoge tijdsdruk worden al deze initiatieven vaak op een adhoc manier opgepakt. Van een integrale benadering, waarbij de onderlinge samenhang is gewaarborgd, is nauwelijks sprake.

In toenemende mate valt te constateren, dat er *stagnaties* in het veranderingsproces optreden. Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Te weinig samenhang in de aanpak is één van deze oorzaken met als resultaat vaak 'meer van het 'oude'. Vanuit bestaande methoden en principes worden verbeteringen doorgevoerd. Zo blijft een sociale dienst *reactief* reageren op veranderingen uit de omgeving i.p.v. *pro-actief*.

'Bedrijfsgericht informatiseren'

Dit concept is gericht op een integrale benadering vanuit een moderne samenhangende bedrijfskundige optiek; een aanpak gericht op *innovatie* in de bedrijfsvoering. Werken vanuit een heldere visie, methodiek en aanpak leidt tot een *sterke reductie in de complexiteit* van het veranderingsproces en bewaakt de onderlinge samenhang. Daardoor is het totale proces beter in logische volgtijdelijke stappen in te delen en door het management van de sociale dienst goed te coördineren en te sturen. Toepassing van het concept 'Bedrijfsgericht informatiseren' leidt tot een heldere en consistente aanpak van alle noodzakelijk geachte initiatieven. Uitgangspunt in het concept is het aanbrengen van een fundamenteel onderscheid in aspecten van de bedrijfsvoering, die niet of nauwelijks aan verandering onderhevig zijn, en aspecten die wél kunnen veranderen.

Aspecten die niet of nauwelijks veranderen zijn direct af te leiden van de 'WAT' vraag en hebben niets te maken met de wijze waarop een sociale dienst de bedrijfsvoering heeft ingericht. Tot het 'WAT' behoren: de doelstellingen, bedrijfsfuncties en product(groep)en van een sociale dienst.

Andere aspecten zijn juist wél sterk aan veranderingen onderhevig en zijn afhankelijk van de wijze waarop een sociale dienst is ingericht. We hebben het dan over het 'HOE' van de bedrijfsvoering. Hiertoe behoren o.a. de organisatiestructuur, de inrichting van de bedrijfsprocessen, het besturings- en managementconcept, de inrichting van de bedrijfsinstrumenten (Begroting, MARAP enz.) en de wijze waarop de middelen worden ingezet.

In het concept 'Bedrijfsgericht informatiseren' worden de aspecten, die niet of nauwelijks veranderen, in onderlinge samenhang uitgewerkt en in een z.g. *bedrijfsmodel* voor sociale diensten vastgelegd. Daarbij vindt een één op één koppeling plaats tussen doelstelling, bedrijfsfunctie en product(groep).

Het resultaat is een *inrichtingsonafhankelijke* beschrijving en definiëring van dié producten van een gemeentelijke sociale dienst, die een bepaalde doelstelling realiseren.

Uit onze adviespraktijk blijkt, dat er nauwelijks enig verschil bestaat tussen het bedrijfsmodel van een sociale dienst bij gemeente x en gemeente y (een kans voor DIVOSA en/of LVO?). Dit is niet zo verwonderlijk, omdat sociale diensten voor het grootste deel dezelfde dingen moeten doen. Echter de wijze waarop dit gebeurt en de gekozen prioriteiten wat betreft de inzet van de beschikbare middelen (de 'HOE' vraag) kan per dienst aanzienlijk verschillen.

Bedrijfsmodel als ordeningsprincipe

In de praktijk wordt bij de inrichting van de bedrijfsvoering nog niet of nauwelijks bedrijfsmodellering toegepast. Men begint meestal vanuit de bestaande inrichting van de bedrijfsprocessen veranderingen in gang te zetten. Daarbij wordt veelal het 'WAT' en het 'HOE' door elkaar gehaald. Het resultaat daarvan is, dat b.v. een productdefinitie is ontleend aan een bestaand bedrijfsproces en in werkelijkheid een proces of een halfproduct voorstelt. Verandert de inrichting van een bedrijfsproces, dan verandert daarmee ook de productdefinitie en alle daarvan afgeleide overige aspecten van de bedrijfsvoering! Een dergelijke aanpak leidt tot 'meer van het oude' en kan een verdere modernisering van de bedrijfsvoering ernstig belemmeren. Bedrijfsmodellering toegepast vanuit het concept 'Bedrijfsgericht informatiseren' levert productbeschrijvingen en -definities op, die *niét* veranderen als nadien gekozen wordt voor een andere organisatiestructuur en/of herinrichting van de bedrijfsprocessen.

Op deze manier opgezet kan het bedrijfsmodel bij uitstek worden gebruikt als ordeningsprincipe voor het organiseren en inrichten van het 'HOE' van de bedrijfsvoering. En omdat vanuit één en dezelfde kapstok wordt uitgegaan is een aanpak te realiseren, die gericht is op *integrale* sturing en beheersing van de bedrijfsvoering.

Bedrijfsmodel als basis voor herontwerp bedrijfsprocessen

Investerings in de informatietechnologie leveren in de meeste organisaties slechts een beperkt rendement op. Eén van de oorzaken is, dat de huidige inrichting van de bedrijfsprocessen op verouderde principes gebaseerd is. Steeds meer organisaties gaan over tot het herontwerpen van bedrijfsprocessen. Daarbij worden organisatiestructuren en bestaande organisatorische grenzen en procedures ter discussie gesteld.

Herontwerp sluit goed aan op het concept 'Bedrijfsgericht informatiseren'. Moderne bedrijfskundige principes benaderen de logistiek van een proces van 'klant tot klant'. Voordat aan herontwerp van bedrijfsprocessen begonnen wordt, is het van belang om eerst vanuit het bedrijfsmodel vast te stellen welke producten aan welke markt (klant) worden geleverd. Hierdoor ontstaan product-markt-combinaties (PMC), die samen een doelstelling realiseren.

Pas hierna kan worden vastgesteld hoe deze producten in de huidige organisatie tot stand komen en welke van de huidige bedrijfsprocessen daaraan een bijdrage leveren. Vervolgens kan op basis van het bedrijfsmodel, geconstateerde knelpunten in de huidige procesgang en randvoorwaarden (kwaliteitsnormen m.b.t. producten en bedrijfsprocessen) met het herontwerp begonnen worden. Het bedrijfsmodel kan daarbij uitstekend als vertrekpunt dienen, omdat de daarin beschreven doelstellingen en producten de afbakening van de verschillende bedrijfsprocessen aangeeft. Vooral bij organisaties als gemeentelijke sociale diensten zijn met deze aanpak aanzienlijke rendementsverbeteringen te bereiken. Een benadering uitsluitend vanuit bestaande organisatieprincipes en bestaande inrichting van bedrijfsprocessen leidt slechts tot marginale verbeteringen in de bedrijfsvoering en zeker niet tot modernisering.

'Bedrijfsgericht informatiseren' en informatiearchitectuur

Informatievoorziening vormt een essentieel en integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en heeft o.a. tot doel de bedrijfsprocessen te ondersteunen. Daartoe dienen de juiste gegevens op een flexibele manier toegankelijk te zijn. De informatietechnologie biedt een ruim scala aan mogelijkheden om dit te realiseren. Een en ander gaat echter niet vanzelf.

Reeds eerder in dit artikel is gesteld, dat met toepassing van het concept 'Bedrijfsgericht informatiseren' een optimale inpassing van de informatievoorziening in de bedrijfsvoering is te bereiken. Het bedrijfsmodel wordt in dit concept één op één doorvertaald naar de informatievoorziening binnen de sociale dienst en vastgelegd in een informatiearchitectuur. Ook in de informatiearchitectuur is hetzelfde onderscheid in het 'WAT' en het 'HOE' van toepassing. Dit leidt tot een tweedeling wat betreft de gegevenshuishouding: *gegevensbeheer (het 'WAT')* en *gegevensgebruik (het 'HOE')*.

Gegevensbeheer richt zich op het verzamelen, aanbrengen van structuur en beheren van gegevens, die nodig zijn om de producten voort te brengen en de bedrijfsprocessen te sturen en beheersen. Structuur in en betekenis van de gegevens (definities) worden rechtstreeks afgeleid van de doelstellingen, de bijbehorende producten en de markt (klant). Hieronder vallen b.v. ook de (externe) gegevens, die in het kader van de Herziane Algemene Bijstandswet nodig zijn om een klant te verifiëren. Een dergelijke benadering leidt ook hier weer tot een grote mate van overeenkomst tussen gemeentelijke sociale diensten. Immers de verschillen in doelstellingen en producten van deze diensten en de benodigde gegevens ook voor de uitvoering van de Herziane Algemene Bijstandswet zijn gering. Dit komt in de gegevensstructuur nadrukkelijk tot uiting.

De wijze waarop binnen de sociale dienst de producten tot stand komen en de manier waarop hieraan sturing wordt gegeven (besturings- en managementconcept), bepaalt de manier waarop binnen de dienst van de gegevens gebruik wordt gemaakt. Dit vatten wij samen met de term '*gegevensgebruik*'. Juist hierin kunnen gemeentelijke sociale diensten onderling sterk verschillen, omdat zij de bedrijfsvoering telkens op een andere manier hebben georganiseerd en ingericht.

In de praktijk wordt ook hier vaak het 'WAT' (gegevensbeheer) en 'HOE' (gegevensgebruik) door elkaar gehaald. Vanuit het gebruik wordt getracht structuur in gegevens aan te brengen en definities op te stellen. Dergelijke structuren en definities zijn dan *gekoppeld* aan één specifiek bedrijfsproces en niet aan een bedrijfsdoelstelling en product. Een dergelijke benadering vormt een ernstige belemmering bij het koppelen van bestanden met derden (RBA, Belastingen, Bedrijfsverenigingen) in het kader van b.v. de fraudebestrijding. Inmiddels is dit reeds op meerdere plaatsen gebleken.

Flexibele informatiesystemen

Sociale diensten zijn wat betreft geautomatiseerde informatiesystemen in de meeste gevallen aangewezen op het aanbod van pakketten van bestaande leveranciers. De huidige pakketten zijn voor een groot deel gebaseerd op de behoeften van organisaties, die zich nog in de automatiseringsfase bevinden. Voor sociale diensten, die reeds doorgegroeid zijn naar de informatiseringsfase, bieden de huidige pakketten onvoldoende flexibiliteit om mee te groeien met de modernisering van de bedrijfsvoering. Steeds meer sociale diensten lopen hierop vast.

'Bouwen onder architectuur' kan een oplossing betekenen en dient uiteindelijk te resulteren in z.g. casco-systemen. Daarbij is enerzijds sprake van een 'pakket' (de romp; casco) en anderzijds van maatwerk. Dit alles is een logisch vervolg op het in dit artikel beschreven concept 'Bedrijfsgericht informatiseren' en de daarvan afgeleide informatiearchitectuur, waarin een onderscheid is aangebracht tussen het gegevensbeheer en gegevensgebruik.

De leverancier biedt sociale diensten een casco aan, waarin het *gegevensbeheer* (het 'WAT') geregeld is. De casco vormt in deze constructie het geautomatiseerde gegevensmagazijn van de sociale dienst. Moderne ontwikkeltechnieken maken het nu reeds mogelijk om op eenvoudige, snelle en goedkope wijze het gegevensgebruik (het 'HOE') als maatwerk aan de casco toe te voegen, waardoor het totale systeem volledig past bij de betreffende sociale dienst. Verandert nadien de inrichting van een bedrijfsproces en daarmee dus ook het gegevensgebruik, dan kunnen dergelijke systemen snel en eenvoudig op deze verandering inspelen en met de bedrijfsvoering meegroeien. Immers in zo'n geval dient van het totale systeem uitsluitend het gegevensgebruik aangepast te worden. De casco zelf blijft intact.

TOT BESLUIT

Gemeentelijke sociale diensten zijn volop bezig de bedrijfsvoering aan te passen om beter op de aanstaande gevolgen van o.a. de Herzene Algemene Bijstandswet te kunnen inspelen. Voorkomen dient te worden, dat geld moet worden afgedragen vanwege het niet nakomen van verplichtingen. Dit geld is beter te besteden aan activiteiten, die gericht zijn op modernisering van de bedrijfsvoering. Het concept 'Bedrijfsgericht informatiseren' biedt concrete mogelijkheden om deze modernisering daadwerkelijk door te voeren, zeker als een sociale dienst in de informatiseringsfase terecht is gekomen .

Daarin kan het éénmalig en toekomstvast ontwikkeld bedrijfsmodel uitstekend als ordeningsprincipe worden gehanteerd om veranderingen in het 'HOE' van de bedrijfsvoering consequent en integraal door te voeren. Daarnaast kan de daarvan afgeleide informatiearchitectuur zorgen voor een optimale inpassing van de informatievoorziening in de bedrijfsvoering.

Omdat het concept uitgaat van een strikte scheiding tussen het 'WAT' en het 'HOE,' leidt het toepassen van 'Bedrijfsgericht informatiseren' niet tot 'meer van het oude', maar juist tot daadwerkelijke innovatie en flexibiliteit in de bedrijfsvoering. Daarmee zijn sociale diensten beter in staat om pro-actief op alle veranderingen te reageren.