

VERANTWOORDINGSINFORMATIE OF EERST GEGEVENSADMINISTRATIE ?

door J.P. van Tongeren, van Tongeren & Trimp organisatie en informatiearchitecten te Den Haag

Vóóraf.

Vele gemeenten zijn momenteel bezig vorm te geven aan een meer eigentijdse bedrijfsvoering. Verhoging van doeltreffendheid en doelmatigheid staat daarbij centraal. In het kader van begrippen als zelfbeheer worden verantwoordelijkheden en bevoegdheden meer gedecentraliseerd. Om een betere beheersing en sturing mogelijk te maken, worden bestaande instrumenten (begroting, rekening) aangepast en nieuwe instrumenten (managementrapportage) opgezet.

Essentieel bij al deze ontwikkelingen is het leveren van *verantwoordingsinformatie* naar de instantie die gedelegeerd en gemandateerd heeft. De basis voor deze verantwoordingsinformatie wordt gevormd door *gegevens* in de vorm van kengetallen, prestatiegegevens enz. Dergelijke gegevens hebben betrekking op kwaliteit en kwantiteit van de te onderkennen gemeentelijke producten en diensten en de wijze waarop deze producten en diensten tot stand komen, dus productgegevens en productiegegevens. Problemen bij de verdere uitwerking van een beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) liggen dan ook hoofdzakelijk op het vlak van de gemeentelijke informatievoorziening en meer in het bijzonder op de gemeentelijke gegevenshuishouding.

Opvallend is te constateren, dat tot op heden slechts zeer beperkt en zeker niet op een structurele manier aandacht wordt besteed aan iets, dat in een gemeente al jarenlang wordt verzameld, bewerkt enz. ; de gegevens.

Met dit artikel wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het denkproces over het op een meer effectieve wijze inpassen van de gemeentelijke informatievoorziening in de eigentijdse bedrijfsvoering.

Het motto daarbij is: *ga meer uit van wat er al is (gegevens) naast wat gewenst is (informatiebehoefte).*

Een voorbeeld.

Tot 1 januari 1985 werd de sterkteverdeling van de gemeentepolitie op basis van een formule vastgesteld. Als enige variabele in deze formule was opgenomen het aantal inwoners in een gemeente. Hoe meer inwoners in een gemeente hoe groter het korps gemeentepolitie. Door verandering van maatschappelijke normen en opvattingen raakte men steeds meer overtuigd, dat ook andere factoren van invloed zijn op de mate van politiezorg in een gemeente. Vandaar dat besloten werd om vanaf 1 januari 1985 niet alleen het aantal inwoners maar ook het aantal woningen in een gemeente als variabele mee te nemen in berekening van de norm voor de sterkteverdeling van de gemeentepolitie.

Op 24 oktober 1984 komt bij de gemeentepolitie een telex binnen van BIZA. Gevraagd wordt op te geven 'het aantal woningen, overeenkomstig de door het CBS bij registratie gehanteerde richtlijnen, in uw gemeente per 1 oktober 1984'.

De hoofdcommissaris gaat ervan uit dat het, mede gelet op de overal binnen de gemeente aanwezige en voor veel geld aangeschafte computers, het een fluitje van een cent is om het aantal woningen boven water te krijgen. Een staflid wordt erop uitgestuurd en klopt als eerste aan bij de afdeling Onderzoek en Statistiek. Daar kunnen ze direct vertellen, dat het aantal woningen 56.002 bedraagt.

Het beeld, dat zowel het staflid als de hoofdcommissaris hebben betreffende de beschikbaarheid van gegevens m.b.v. computers lijkt dan ook juist te zijn.

Totdat het staflid het opgegeven aantal woningen echter in de formule stopt en tot zijn verbazing ziet, dat de uitkomst resulteert in een politiesterkte die aanmerkelijk lager uitvalt (333) dan de huidige sterkte (356).

Vanwaar deze verlaging ?

Na een korte analyse komt het staflid tot de ontdekking dat andere gemeenten, die naar inwonertal in dezelfde klasse zijn ingedeeld, naar verhouding beduidend meer woningen bezitten. Het staflid vraagt zich af of deze significante afwijking het gevolg is van de structuur van de gemeente of dat er sprake is van een door Onderzoek en Statistiek foutief opgegeven aantal woningen.

Teneinde vast te stellen wat het werkelijke aantal woningen is, wordt een werkgroep geformeerd bestaande uit alle gemeentelijke disciplines die beschikken over een panden-, gebouwen- en/of woningregistratie.

Spoedig blijkt, dat elke registratie telkens een verschillend aantal woningen te zien geeft. Ook blijkt, dat het opgegeven aantal van Onderzoek en Statistiek (gelukkig voor de politie) het laagste aantal te zien geeft. Door de computer wordt van elke registratie het complete bestand uitgedraaid. De werkgroep legt deze uitdraaien naast elkaar en komt via handmatige vergelijking tot een inventarisatie van panden, die mogelijk in aanmerking komen voor de kwalificatie 'woning' volgens de CBS-norm. Uiteindelijk worden de twijfelgevallen door de 'buitendienst van de afdeling Bevolking' in het veld getoetst welke panden alsnog tot de woningvoorraad gerekend dienen te worden. Na een totale doorlooptijd van 5 maanden komt de werkgroep met het werkelijke aantal woningen volgens de CBS-norm op de proppen. Het aantal woningen per 1 oktober bedraagt 57.987. Na toepassing van de formule blijkt dit getal niet een sterkte van 333 maar een sterkte van 345 op te leveren.

Vraag: wordt er sindsdien in deze gemeente een registratie van woningen volgens de definitie van het CBS bijgehouden ?

Antwoord: neen.

Enkele konstateringen.

Uit dit voorbeeld zijn enkele belangrijke conclusies te trekken.

Op de eerste plaats kost het zeer veel tijd en energie om de gewenste gegevens boven water te krijgen. De alom aanwezige computers, die juist goed zijn in het snel kunnen verwerken van grote hoeveelheden gegevens, kunnen hieraan slechts een beperkte bijdrage leveren.

Op de tweede plaats worden in de bestaande registraties veel dezelfde gegevens bijgehouden en toch levert een bewerking op deze gegevens per registratie telkens een verschillend eindresultaat op.

Op de derde plaats wordt het begrip woning bij elke registratie op een andere manier geïnterpreteerd. De definitie van een gegeven is dan ook rechtstreeks gekoppeld aan het *gebruik* van dat gegeven.

Ook de kwaliteit van de beschikbare gegevens (o.a. actualiteit, volledigheid, betrouwbaarheid) verschilt onderling sterk en is net als de gehanteerde definitie per registratie direct gekoppeld aan het gebruik van de gegevens.

Tenslotte is nergens in de organisatie bekend waar welke gegevens voorhanden zijn, waar ze vandaan komen, waarvoor ze worden gebruikt en wat de kwaliteit ervan is.

De huidige informatievoorziening in de praktijk.

Nagenoeg elk bestaand geautomatiseerd systeem is toegespitst op één of enkele specifieke werkprocessen en gekoppeld aan één of enkele organisatieonderdelen. Zo bestaat er b.v. een OGB-systeem voor Belastingen, het Sociale Dienstsysteem voor de Sociale Dienst en het Bevolkingssysteem voor Burgerzaken; de bekende eilandjes van automatisering met op elk eilandje deels dezelfde gegevens over dezelfde personen.

Het merendeel van de bestaande op de gemeentelijke markt aangeboden softwarepakketten zijn opgezet op basis van specifieke behoeften, die direct met de uitvoering van een bepaald werkproces te maken hebben.

Vaak is het dan ook een moeizaam karwei om andersoortige informatie uit dergelijke systemen te halen.

De (tijdelijke) oplossing is dan, dat extra modules aan het pakket worden toegevoegd hetgeen op den duur leidt tot een structuur, dat in grote mate overeen komt met een soort lappendeken. Echter door de steeds wijzigende inzichten is met name de informatiebehoefte op managementniveau sterk aan verandering onderhevig. De huidige systemen bieden onvoldoende flexibiliteit om hieraan tegemoet te komen. Dit gegeven vormt dan ook een ernstige belemmering voor gemeenten wanneer zij verdere invulling trachten te geven aan een nieuw dan wel bestaand instrumentarium t.b.v. een meer eigentijdse bedrijfsvoering.

Dezelfde opmerkingen zijn te maken betreffende de werkprocessen zelf. Immers een werkproces is afhankelijk van de wijze waarop deze in de organisatie is ingericht. Wijzigingen in de organisatiestructuur kunnen ook wijzigingen in een bepaald werkproces inhouden en dus ook veranderingen in het bestaande en mede daarop gebaseerde informatiesysteem tot gevolg hebben. Wordt b.v. het rioolbeheer en rioolonderhoud na een reorganisatie gesplitst en apart ondergebracht binnen twee verschillende organisatieonderdelen, dan heeft deze wijziging directe gevolgen voor het huidige rioolbeheersysteem.

Een en ander doortrekkend naar BBI kunnen de opgestelde productbeschrijvingen, productdefinities ook veranderen *indien daarbij vanuit de bestaande inrichting van de organisatie is uitgegaan* ! En dus zijn dan de daarop gebaseerde kengetallen ook telkens aan verandering onderhevig.

Zonder al te diep in te gaan op de vaktechnische aspecten, wordt het steeds meer duidelijk, dat de huidige aanpak van de informatievoorziening slechts ten dele voldoet aan de wensen en eisen vanuit de organisatie en slechts in beperkte mate effectief ingezet kan worden in de gemeentelijke bedrijfsvoering.

Een meer aangepaste benadering is nodig om structurele verbeteringen aan te brengen.

Deze benadering zal met name gericht dienen te zijn op zaken, die minder aan verandering onderhevig zijn en derhalve een meer *stabiel karakter* hebben.

De gegevensgerichte benadering.

Er dient dus gezocht te worden naar een benadering, waarbij op een systematische manier aandacht wordt besteed aan zaken binnen de informatievoorziening die minder aan verandering onderhevig zijn dan de zaken waarop de huidige informatievoorziening gebaseerd is n.l. de werkprocessen, de informatiebehoeften en de inrichting van de gemeentelijke organisatie.

We komen dan uit op de gegevens, die binnen elke gemeentelijke organisatie omgaan. Maar pas op er zit een addertje onder het gras. Meestal begint men een gegevensgerichte benadering vorm te geven vanuit bestaande werkprocessen. Na inventarisatie worden de gegevens vervolgens gedefinieerd vanuit één bepaald werkproces. In dat geval is echter sprake van suboptimalisatie. Uit het voorbeeld van het aantal woningen blijkt echter, dat de betekenis van het begrip woning gekoppeld is aan het gebruik n.l. binnen één specifiek werkproces. Bij een ander werkproces wordt het begrip woning op een andere manier geïnterpreteerd. Wanneer nu vanuit één werkproces de gegevens gedefinieerd worden en de daar gehanteerde definities min of meer als standaard worden verheven, dan lijkt het probleem opgelost maar dat is het niet. Andere gebruikers kunnen zich nl. niet vinden in deze standaarddefinitie; het eigen werkproces kan niet meer naar behoren worden uitgevoerd. Het gevolg is, dat weer opnieuw begonnen wordt met het opzetten van een eigen gegevensverzameling en men is weer net zover als in het begin. Bovendien is deze aanpak en werkwijze zeer tijdrovend en levert niet het gewenste resultaat op.

Deze lijn doortrekkend naar het binnen gemeenten gehanteerde begrip 'Basisregistratie', kan derhalve gesteld worden dat ook hier sprake is van suboptimalisatie. Immers één van de uitgangspunten die bij het vaststellen van een basisgegeven gehanteerd wordt is het meervoudig gebruik. Wanneer een gegeven door meer dan één organisatieonderdeel wordt gebruikt, zou dit gegeven onderdeel dienen uit te maken van een basisregistratie. Maar wat gebeurt er wanneer gekozen wordt voor een andere inrichting van de gemeentelijke organisatie? Jawel, dan kunnen gegevens, die aanvankelijk eerst als basisgegevens opgevat worden ineens geen basisgegevens meer zijn! En andersom is natuurlijk ook mogelijk.

Hoe vormen de gegevens dan wél de gewenste stabiliteit ?

Wanneer gegevens worden losgekoppeld van het gebruik en de definities worden vastgesteld op basis van onderlinge afspraken over de feitelijke betekenis, pas dan zijn we in staat om algemeen geldende definities vast te stellen en op basis daarvan gemeenschappelijk gegevensgebruik te introduceren. Als zo'n gegevensgerichte benadering goed wordt uitgevoerd, dan blijft de eigen identiteit intact en kan iedereen de gegevens steeds naar eigen inzicht blijven interpreteren en gebruiken. Er is dan echter wel binnen de organisatie bekend waar welke gegevens op welke manier worden gebruikt.

In het volgende plaatje is een en ander zichtbaar gemaakt.

In 'Gemeentelijke gegevens' zijn gegevens vastgelegd op basis van afspraken over de feitelijke betekenis daarvan. Neem als voorbeeld gegevens over personen. De Sociale dienst gebruikt een deel van deze "Gemeentelijke gegevens", geeft er een eigen interpretatie aan (schil) en spreekt over cliënt. De afdeling Belastingen gebruikt eveneens een deel van de 'Gemeentelijke gegevens', geeft er ook een eigen interpretatie aan en spreekt over belastingplichtige.

Het zal het duidelijk zijn, dat voor een dergelijke benadering heel wat nodig is. Zo zal er binnen de organisatie een fundament gelegd dienen te worden voor een 'gemeenschappelijke taal' om vervolgens op basis daarvan stapsgewijs een verdere uitbouw te realiseren. Daarbij groeit binnen gemeenten steeds meer het besef, dat voor een dergelijke aanpak specifieke kennis en vaardigheid nodig is.

De in dit kader te vervaardigen producten (zoals gegevensmodellen) en het beheer daarvan, kristalliseert zich steeds meer uit als een apart vakgebied. Naarmate een organisatie meer inhoud zal gaan geven aan een deze aanpak, zal een aparte functie gegevensmanagement ontstaan.

In deze benadering wordt ook een fundamenteel onderscheid gemaakt in *gegevensbeheer* (= 'Gemeentelijke gegevens') en *gegevensgebruik*.

Gegevensbeheer in deze vorm is stabiel; onafhankelijk van de wijze waarop de werkprocessen worden uitgevoerd en dus onafhankelijk van de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Wanneer gekozen wordt voor een andere inrichting van de gemeentelijke organisatie wijzigt dan ook alleen maar datgene dat daar wél afhankelijk van is n.l. het gegevensgebruik!

Een dergelijke aanpak gaat uit van wat reeds volop aanwezig is binnen elke gemeente (gegevens) en minder van wat onder bepaalde omstandigheden gewenst zou zijn (informatiebehoefte). Wanneer volgens de meer klassieke manier aan het management of bestuur gevraagd wordt aan te geven welke informatiebehoefte zij hebben, dan zal er vaak een teleurstellend antwoord komen. Niet dat zij niet zouden weten wat gestuurd moet worden, zeker wel. Maar een vertaalslag maken naar termen van informatiebehoefte is moeilijk, sterk aan verandering onderhevig enz. Beter zou zijn deze doelgroep inzicht te verschaffen in wat er zoal per onderwerp aan gegevens voorhanden is. Door op deze manier te werk te gaan is men veel beter in staat om concreet aan te geven waarover men wat zou willen weten. Hiervoor is wel nodig, dat men binnen de organisatie weet waar welke gegevens voorhanden zijn.

In bovengenoemd voorbeeld zou dat het volgende betekenen.

- de hoofdcommissaris weet aan wie de vraag 'hoeveel woningen zijn er in de gemeente?' gesteld kan worden;
- degene aan wie de vraag gesteld wordt kan vragen 'wat bedoelt u hoofdcommissaris; het aantal woningen, panden of gebouwen?';
- de hoofdcommissaris: 'neen, alleen het aantal woningen';
- 'moeten daartoe ook de woonarken gerekend worden?';
- de hoofdcommissaris: 'alleen dié woningen, die in aanmerking komen voor de kwalificatie woning volgens de CBS-norm';
- 'binnen de gemeente zijn verschillende registraties, waarbij er één is die in grote mate overeen komt met wat u bedoelt. Deze registratie is echter niet volledig en dus onvoldoende actueel om uw vraag direct te kunnen beantwoorden';
- de hoofdcommissaris: 'hoelang duurt het vóóordat ik antwoord kan krijgen?';
- 'ik verwacht, dat we daar ongeveer 4 maanden voor nodig hebben';
- de hoofdcommissaris: 'waarom duurt het zo lang?';
- 'omdat de verschillende registraties nog niet op elkaar zijn afgestemd kunnen we op dit moment het door u gevraagde aantal nog niet uit de computer halen. We zijn echter bezig hierin verandering aan te brengen, waardoor het beduidend minder moeite kost om op uw vraag antwoord te kunnen geven'.

Krijgen gegevens binnen een gemeente wel aandacht?

Ja, volop zelfs, maar helaas vindt dit op een weinig gestructureerde manier plaats.

Binnen vrijwel elk gemeentelijk organisatieonderdeel worden gegevens verzameld, bewerkt, vastgelegd en beheerd. Niet altijd is duidelijk welk doel hiermee gediend wordt. Het komt dan ook nogal eens voor, dat veel gegevens overbodig blijken te zijn, doordat ze geen directe toegevoegde waarde leveren. Ook blijkt, dat men vaak niet weet waar binnen de gemeente (of zelfs binnen de eigen afdeling) dezelfde gegevens worden verzameld. Kortom op vele plaatsen wordt als onderdeel van een bestaand takenpakket aan gegevensbeheer gedaan maar dan wel versluierd versnipperd binnen de administratieve organisatie. Dat daarmee veel dezelfde activiteiten op verschillende plaatsen worden uitgevoerd spreekt vanzelf. Daarnaast is met het verzamelen en bewerken van gegevens naar verhouding veel tijd gemoeid. Gegevens op deze manier bijhouden kost dan ook veel geld en levert relatief weinig op m.a.w. staat slechts in beperkte mate ten dienste aan de gemeentelijke informatievoorziening.

Vergelijking met andere middelenfuncties.

Om de zaak meer herkenbaar en erkenbaar te maken kan een vergelijking met andere middelenfuncties vaak verhelderend werken.

Zoals geld de basis vormt voor de financiële functie, medewerkers voor de personeelsfunctie, zo vormen de gegevens de basis voor de informatiefunctie.

Geld wordt ontvangen en uitgegeven, personeel wordt aangenomen en ingezet.

Overall in de organisatie ontstaan gegevens en worden telkens op een andere manier gebruikt.

Binnen de financiële functie wordt in het kader van een goed financieel beheer een financiële administratie bijgehouden; voor een goed personeelsbeheer wordt een personeelsadministratie opgezet en bijgehouden.

Echter voor de gegevens bestaat er niet zoiets als b.v. een gegevensadministratie. Daarom weet men niet waar men wat kan vinden en kan de zaak moeilijk beheersbaar gemaakt worden.

De financiële administratie wordt bijgehouden door daartoe speciaal opgeleide mensen. Voor het verzamelen en onderhouden van gegevens wordt op dit moment apart in de organisatie nog geen functionaris aangesteld.

Wat levert het nu eigenlijk op ?

Het structureren en meer beheersbaar maken van de gegevens kan grote voordelen opleveren.

Op de eerste plaats wordt zichtbaar gemaakt waar welke gegevens voorhanden zijn. Ook kan nagegaan worden of deze gegevens te ontsluiten zijn en zo ja hoeveel energie dat kost.

Op de tweede plaats wordt zichtbaar gemaakt welke gegevens voor meervoudig gebruik in aanmerking kunnen komen. En meervoudig gebruik betekent, dat niet meer op vele plaatsen dezelfde gegevens worden bijgehouden. Bestaande taken worden a.h.w. uitgezuiverd en er komt capaciteit vrij.

Op de derde plaats vindt een saneringsslag plaats. Het 'dode hout' wordt weggenomen m.a.w. gegevens die op geen enkele manier een bijdrage leveren aan de uitvoering van een bepaalde taak, worden uit de roulatie genomen. Ook met deze saneringsslag zal capaciteit vrijkomen.

Door een scheiding aan te brengen in gegevensbeheer en gegevensgebruik worden voor een belangrijk deel zaken in beeld gebracht die binnen de informatievoorziening nauwelijks aan verandering onderhevig zijn.

Bovendien wordt daar-mee een optimale afstemming bereikt met andere in omloop zijnde registraties. Op deze wijze kan integratie en communicatie (=gegevensuitwisseling) geleidelijk van de grond komen.

Bovendien is het op deze manier aandacht besteden aan de gegevens als een onmisbaar fundament te beschouwen teneinde op termijn te komen tot managementinformatie en een betere instrumentontwikkeling ondersteund door een adequate informatievoorziening.

Wanneer de gegevens op een meer structurele manier beheerd gaan worden kan de kwaliteit van de gegevens sterk toenemen en dus daarmee ook de kwaliteit van de informatievoorziening.

Tenslotte is de gemeente na dit omslagpunt veel minder *leveranciersafhankelijk*.

Door immers de gegevens op een structurele manier in kaart te brengen is een gemeente veel beter in staat om op basis van het eigen product (gegevensmodel) de gebruikswaarde van het aanbod op de markt te

kunnen bepalen. Beoordeling vindt niet meer uitsluitend plaats op basis van de (steeds veranderende) informatiebehoefte, maar op basis van het eigen gegevensgebruik. Bovendien is met dit omslagpunt bereikt, dat inmiddels voldoende know-how binnen de gemeente zelf is opgebouwd om het aanbod kritisch en op een meer professionele manier te kunnen beoordelen.

Hoe beginnen ?

Bij de meeste gemeenten is de ontwikkeling van de informatievoorziening intussen aangeland in een fase, waarin sprake is van een *omslagpunt*. Dit omslagpunt heeft te maken van een verandering van procesgericht naar gegevensgericht denken en handelen. Reeds vele gemeenten zijn bezig dit omslagpunt te maken. Geconstateerd kan worden, dat (zoals met vele 'nieuwe' dingen) genoemde omslag zeer veel energie kost en slechts moeizaam verloopt. Daarnaast is met een gegevensgerichte aanpak pas op langere termijn direct resultaat te verwachten. Immers er worden daarmee geen concrete systemen opgeleverd.

Er is op velerlei manieren vorm te geven aan een gegevensgerichte aanpak. De te kiezen strategie is o.a. sterk afhankelijk van het veranderingsvermogen van de organisatie.

In het algemeen zal, zeker in de beginfase, de voorkeur uitgaan naar een meer pragmatische werkwijze teneinde zó het belang van deze aanpak in brede zin uit te dragen. Vaak wordt dan een duidelijk afgebakend aandachtsgebied gekozen, waarop binnen redelijke termijn zichtbare resultaten te boeken zijn (b.v. een deel van Vastgoed).

Belangrijk daarbij is sterk methodisch te werk te gaan. Dit bevordert het denkproces, geeft daarin een duidelijke richting aan, voorkomt daarmee dat discussies telkens weer opnieuw gevoerd dienen te worden en de opgeleverde producten passen straks altijd in een groter geheel.

Daarom is het verstandig te beginnen met een gericht opleidingstraject, waarin kennis over de methoden en werkwijzen wordt overgebracht. Daarna dient zo snel mogelijk een begin te worden gemaakt met de ontwikkeling van een product. Dit product is sterk afhankelijk van de gekozen strategie. Wanneer we ons beperken tot het opzetten van een gegevensadministratie zullen eerst afspraken nodig zijn betreffende de inrichting van deze administratie (zoals de comptabiliteitsvoorschriften bij de financiële administratie). Ook zullen afspraken nodig zijn over waar welke gegevens ingedeeld dienen te worden. Vervolgens zal duidelijk gemaakt moeten worden wat van de gegevens geadmineistreerd dient te worden en op welke wijze. Daarna kan de gegevensadministratie stapsgewijs 'gevolgd' gaan worden. Belangrijk is om in dat stadium reeds voorzieningen te treffen teneinde de functie gegevensmanagement (inclusief gegevensbeheer) in te vullen. Immers de gegevensadministratie dient vanaf dat moment ook onderhouden te worden. Het is van belang in een vroegtijdig stadium de verantwoordelijkheden betreffende deze functie vast te leggen.

*J.P. van Tongeren is werkzaam bij
Van Tongeren & Trimp te Den Haag*

Tel: 070 – 368 40 09

Fax: 070 – 323 72 08

e-mail: info@vantongerenentrimp.nl

web: www.vantongerenentrimp.nl