

Organiseren en automatiseren in een gemeentelijke sociale dienst

Citation for published version (APA):

Bemelmans, T. M. A. (1991). Organiseren en automatiseren in een gemeentelijke sociale dienst. In *Organisatieontwerp* (blz. 157-188)

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/1991

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

Organiseren en automatiseren in een gemeentelijke sociale dienst

Prof. dr. T.M.A. Bemelmans

Bij deze case hoort het readerartikel 'Bedrijfskundig ontwerpen van bestuurlijke informatiesystemen', eveneens geschreven door prof. dr. T.M.A. Bemelmans.

INTRODUCTIE

In deze case wordt een vrij summier beschrijving gegeven van een gemeentelijk sociale dienst (afgekort GSD). Het gaat daarbij om een grote gemeente. Voorzover cijfers worden gegeven, zijn die enigszins gefingeerd. Het verhaal speelt rond 1980.

Het probleem bij de betreffende GSD is dat men geconfronteerd wordt met een grote variëteit aan taken, die onder tijdsdruk moeten worden uitgevoerd. Dat leidt onder meer tot een extreem hoge werkdruk. Men heeft de verwachting dat automatisering de werkdruk aanzienlijk kan reduceren: reden om een 'automatiseringsproject' te starten. Over dat betreffende project wordt echter binnen de organisatie verschillend gedacht. Een aantal personen gelooft niet in automatisering als oplossing voor de problemen en knelpunten, maar is van mening dat organiseren vooraf moet gaan aan automatiseren.

Indien die laatste opvatting juist is, dan is het probleem dat allereerst opgelost moet worden een ontwerpprobleem: hoe zou de GSD-organisatie er uit moeten zien? Pas daarna zou men kunnen nagaan welke (geautomatiseerde) informatievoorziening bij die nieuwe organisatiestructuur past. Deze case probeert duidelijk te maken welke van de twee genoemde opvattingen de juiste is.

De case is als volgt opgezet. In paragraaf 1 wordt de situatie binnen een GSD beschreven, in het bijzonder de situatie met betrekking tot de bijstandsuitkeringen. Vervolgens worden in paragraaf 2 enkele korte theoretische beschouwingen gegeven, waarna in paragraaf 3 een nadere afbakening van het GSD-probleem wordt uitgewerkt. Paragraaf 4 geeft opnieuw een aantal theoretische beschouwingen, die vervolgens in paragraaf 5 worden toegepast op de geschetste GSD-problematiek. Paragraaf 6 beschrijft tot slot in het kort een concreet praktijkgeval, te weten de herstructurering en automatisering van de GSD in Rotterdam. Deze laatste paragraaf is toegevoegd ter informatie, om te laten zien dat datgene wat tot en met paragraaf 5 wordt behandeld, ook in de realiteit voorkomt en, zoals zal blijken, inderdaad tot verbeteringen heeft geleid.

Bewust is in de navolgende paragrafen gepoogd om alle noodzakelijke informatie, zowel van theoretische als van praktische aard, in de tekst samen te vatten. Dat neemt niet weg dat nadere bestudering van de aan het eind genoemde literatuur wordt aanbevolen. Voor de casebehandeling is dat echter niet strikt noodzakelijk. Wel is het noodzakelijk de readertekst van Bemelmans, 'Bedrijfskundig ontwerpen van bestuurlijke informatiesystemen', te lezen voordat u start met paragraaf 4. De casebehandeling kan paragraafsgewijs worden gelezen en bestudeerd.

LEERDOELEN

Na bestudering van deze case kunt u

- een probleemsituatie afbakenen in termen van goed omschreven systeemgrenzen
- aangeven wat symptomen en wat de werkelijke problemen zijn
- aangeven welke aanpak gevolgd dient te worden om de bestaande toestand te verbeteren
- enkele organisatiekundige en informatiekundige theorieën aangeven die relevant zijn voor de onderhavige en soortgelijke probleemsituaties.

LEERKERN

1 Beschrijving GSD

1.1 ALGEMEEN

In deze paragraaf beginnen we met een algemene beschrijving van een gemeentelijke sociale dienst (GSD) in een van de grootste gemeenten in Nederland. Vervolgens zullen we ons toespitsen op de gang van zaken bij de bijstandsuitkeringen. Aan het eind bespreken we de belangrijkste problemen en knelpunten die zich daar voordoen.

De taak van de GSD is het ten uitvoer brengen van met name drie wetten, te weten:

Algemene Bijstandswet en andere wetten

- de Algemene Bijstandswet (afgekort ABW)
- de Wet Werkloosheidsvoorziening (afgekort WWV)
- de Wet Sociale Werkvoorziening, met inbegrip van het beheer en de exploitatie van gemeentelijk sociale werkplaatsen.

Wetten en regelingen worden voortdurend bijgesteld en aangepast door het betrokken ministerie in Den Haag. Dat leidt tot een grote stroom wijzigingsvoorstellen, die vertaald moeten worden in concrete, uitvoerbare richtlijnen, normen en instructies voor de uitvoerende ambtenaren van de GSD. Dat 'vertaalproces' vergt nogal wat tijd binnen de GSD.

Andere dienstverlening

Naast het ten uitvoer brengen van diverse wetten heeft de GSD ook een aantal taken met een dienstverlenend karakter op sociaal terrein. Deze taken zijn ondergebracht bij diverse afdelingen.

Enkele voorbeelden:

a Sociaal-cultureel werk

Deze afdeling is in hoofdzaak belast met het organiseren en verzorgen van allerlei inleidingen, cursussen, excursies, lezingen, enzovoorts, voor bijzondere sociale doelgroepen.

b Algemeen maatschappelijk werk

Die afdeling is onder meer belast met hulpverlening aan (potentiële) cliënten van de GSD (volledige of onvolledige gezinnen, alleenstaanden, enz.). In 1980 kregen gemiddeld 90 cliënten per maand begeleiding (bestaande uit meer dan twee contacten per geval). Daarnaast vonden per maand circa 80 eenmalige contacten met cliënten plaats. Er is een duidelijke groei te constateren in personen die kampen met schuld- en budgetteringsproblemen, hetgeen het werk van het Algemeen maatschappelijk werk doet toenemen.

c Sociale dienstverlening

De taak van deze afdeling is onder andere het behandelen van allerlei (nood)gevallen, waaronder veelal huisvestingsproblemen, en het instellen van onderzoeken ten aanzien van uitvoering van de Dienstplichtwet, met name verzoeken om vrijstelling dan wel uitstel van militaire dienstplicht. Verder valt onder sociale dienstverlening het zogenaamde buurtmaatschappelijk werk en het technisch beheer van woonwagencentra.

Complexiteit

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat het takenpakket van de GSD in kwestie zeer omvangrijk en complex van aard is. Een belangrijk deel van die complexiteit wordt veroorzaakt door de veelheid aan wetten en regelingen waarmee men rekening moet houden. Bovendien treden er, zoals opgemerkt, voortdurend wijzigingen in deze wetten en regelingen op, hetgeen gemeenten wel eens doet verzuchten dat het beleid van de rijksoverheid overkomt als een 'jojo-beleid'.

Aangezien het vanwege deze veelheid van taken en complexiteit onmogelijk is in deze case alle zaken tot in detail te beschrijven, wordt in het navolgende alleen beschreven hoe de uitvoering van de Algemene Bijstandswet verloopt. Een extra argument om voor deze inperking te kiezen is dat in het bijzonder bij de Algemene Bijstandswet een groot aantal knelpunten en problemen optreedt. De 'nood' is dus op dit terrein het hoogst.

1.2 DE ALGEMENE BIJSTANDSWET

Algemene Bijstandswet

Krachtens de Algemene Bijstandswet wordt door Burgemeester en Wethouders bijstand verleend aan iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. De bijstand wordt afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van personen en/of gezin, alsmede op het getoonde besef van verantwoordelijkheid voor het voorzien in het bestaan. De hoogte van de bijstand is geregeld in een zogenaamd BLN (Besluit Landelijke Normering), waarin onder andere de ontwikkeling van het minimumloon is geregeld als bijstellingsmechanisme.

Aan het eind van 1980 werden in totaal aan ongeveer 45 000 gezinnen en alleenstaanden bijstandsuitkeringen verstrekt (in 1979 ruim 40 000). Op de rayonkantoren van de dienst en op het hoofdkantoor hebben zich daartoe bijna 185 000 bezoekers (in 1979 waren dat er 240 000) gemeld met het verzoek om inlichtingen over aanvragen om bijstand. Per werkdag zijn dat 900 tot 1000 bezoekers, afgezien van de piekverschijnselen die in de loop van een jaar optreden.

Aanvraagprocedure Intake

De procedure van een aanvraag om bijstand verloopt in grote lijnen als volgt: een potentiële cliënt meldt zich met een verzoek om bijstand bij een rayonkantoor en heeft daar een eerste gesprek met een ambtenaar (intake). In ongeveer 10% van de gevallen besluit zo'n ambtenaar tot een noodbetaling om de ergste nood te lenigen. Daartoe maakt hij een kasbiljet waarmee de cliënt een uitbetaling kan krijgen. Omdat de bijstand in principe alleen voor Nederlanders is bedoeld, worden bij het eerste gesprek de persoonsgegevens van een potentiële cliënt geverifieerd door een Centraal Persoonsregister. Van iedere potentiële cliënt wordt

<i>Cliëntdossier</i>	<p>vervolgens een cliëntdossier aangelegd, waarin alle relevante zaken zoals die uit gesprekken of onderzoeken naar voren komen, worden vastgelegd. Dit dossier blijft te allen tijde op het rayonkantoor.</p> <p>Na een aantal gesprekken (meestal twee of drie) kunnen er drie situaties optreden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a afdoening van de aanvraag bij toewijzing. In dit geval brengt de betreffende ambtenaar een positief advies uit om de bijstand toe te wijzen. b afdoening van de aanvraag bij afwijzing. In dit geval is het advies van de ambtenaar negatief. De cliënt kan hier overigens beroep tegen aantekenen. c nader onderzoek van de cliënt, waarna na enige tijd weer geval a of b volgt.
<i>Beschikking</i>	<p>Het advies van de ambtenaar zoals hiervoor beschreven, is te beschouwen als beslissingvoorbereiding voor B en W (Burgemeester en Wethouders), die uiteindelijk de beslissing formaliseren in een beschikking. Gelet op het grote aantal aanvragen waar het in dit geval om gaat, zal het duidelijk zijn dat niet B en W de beslissing nemen, maar door hen gemandateerde personen. Van die beschikking ontvangt de cliënt een kennisgeving.</p>
<i>Toetsing en berekening uitkering</i>	<p>Is de beschikking positief, met andere woorden is er een uitkering toegekend, dan wordt een zogenaamd overdrachtsformulier gemaakt, waarop alle relevante gegevens staan vermeld. Dit formulier gaat dan naar de Centrale Afdeling Uitkeringen en Vorderingen. Deze toetst of alle benodigde gegevens aanwezig zijn en of alle zaken correct zijn aangepakt en verwerkt. Verder wordt pas nu de hoogte van de uitkering berekend, waarna ponsdocumenten worden aangemaakt. Deze ponsdocumenten worden als input gebruikt voor de automatische afhandeling door het Gemeentelijk Automatiseringscentrum, dat zich onder meer bezighoudt met:</p> <ul style="list-style-type: none"> a het aanmaken van opdrachten voor uitbetalingen per cheque of per giro b het aanmaken van uitkeringsspecificaties ten behoeve van de cliënt (vergelijk salarisstrook). Deze specificaties worden uiteraard naar de cliënt gestuurd.
<i>Automatische afhandeling</i>	
<i>Beroepsmogelijkheden</i>	<p>In het voorgaande is gesproken over de beroepsmogelijkheden voor cliënten die het niet eens zijn met een beschikking. B en W hebben in 1979 bijna 800 bezwaarschriften afgehandeld. Daarvan werden 50 zaken niet ontvankelijk verklaard, in 300 gevallen werd de aanvankelijke beschikking herzien en in de overige gevallen werd deze gehandhaafd. Tegen deze afgehandelde bezwaarschriften zijn weer 115 beroepschriften ingediend, waarover in bijna 100 gevallen Gedeputeerde Staten een uitspraak moest doen. Tijdens die procedure werden 14 beroepschriften ingetrokken, 9 zaken vervielen, 7 zaken werden niet ontvankelijk verklaard, 55 gevallen werden gehandhaafd en de overige gevallen herzien. De Kroon, als laatste beroepsinstantie, behandelde 13 gevallen. In 5 van deze gevallen werd de oorspronkelijke beschikking van B&W herzien.</p>

Bewerkingstijd en doorlooptijd

Het voorgaande geeft in grote lijnen aan hoe een bijstandsaanvraag verloopt. Er zij opgemerkt dat de bewerkingstijd en de doorlooptijd die gemeoid zijn met de afhandeling van een aanvraag, sterk kunnen verschillen. *Doorlooptijd* is de tijd die verloopt tussen het allereerste contact van een cliënt met de GSD tot het moment dat een aanvraag volledig is afgehandeld. *Bewerkingstijd* is de som van alle bewerkingen uitgedrukt in tijdseenheden, uitgevoerd door medewerkers van de GSD. *Bewerkingstijd* hangt onder meer af van het soort geval dat zich voordoet (bijvoorbeeld aanvraag door een alleenstaande man of vrouw met kinderen, aanvraag door een weggelopen minderjarige scholier, aanvraag voor incidentele bijstand voor schuldsanering met betrekking tot huur, ziekenfonds of energiebedrijf, aanvraag voor bijstand naar aanleiding van opname in een bejaardentehuis in of buiten de stad, aanvraag voor bijstand ten behoeve van opname in een kindertehuis, enzovoorts).

Periodieke heronderzoeken

Ook zij opgemerkt dat in het voorafgaande alleen gesproken is over de procedure bij een potentieel nieuwe cliënt. Er is geen aandacht besteed aan het proces van het bijhouden en muteren van allerlei gegevens en de eventueel daaruit voortvloeiende aanpassingen in een reeds lopende bijstandsuitkering, noch aan de bij de wet voorgeschreven periodieke heronderzoeken met betrekking tot de bijstandsuitkeringen. Over dat laatste kort het volgende: de wet schrijft voor dat er periodiek heronderzoeken moeten worden uitgevoerd, hetgeen uiteraard kan leiden tot aanpassing van de uitkering (meestal naar beneden, aangezien bij aanpassingen naar boven de cliënt over het algemeen zelf wel initiatief neemt).

In de betreffende gemeente (maar ook bij andere gemeenten) stuit het uitvoeren van heronderzoeken op ernstige capaciteitsproblemen, omdat men ternauwernood de stroom van nieuwe aanvragen kan bijhouden (achterstanden treden met name op bij de centrale afdeling Uitkeringen en Vorderingen). Achterstanden roepen als het ware een vicieuze cirkel in de werkbelasting op: omdat beschikkingen of de berekeningen van het wettelijk toe te kennen bedrag lang uitblijven, gaan cliënten opnieuw informeren en aandringen, en belasten op die manier opnieuw de 'keten' van betrokken ambtenaren.

1.3 PROBLEMEN EN KNELPUNTEN

Problemen en knelpunten

Binnen de beschreven GSD wordt een aantal problemen en knelpunten ervaren. Hieronder geven we daarvan een korte opsomming. Uiteraard staan ze niet op zich zelf, maar hebben met elkaar te maken. Sommige problemen en knelpunten zijn weer een uitvloeisel van andere. Deze onderlinge samenhang en afhankelijkheid moet u steeds in het achterhoofd houden!

1 *Veel handmatig werk en veel documenten**Te veel handwerk*

De GSD-procedures kenmerken zich door veel handmatig werk, waaronder het aanleggen van het cliëntdossier. Sommige documenten zijn strikt geformaliseerd en voorgestructureerd, andere weer niet. Men vraagt zich af of automatisering niet een aanzienlijke verbetering op dit terrein kan bewerkstelligen.

<i>Doorlooptijd</i>	<p>2 <i>Een te lange doorlooptijd</i></p> <p>De doorlooptijd van een aanvraag voor een bijstandsuitkering vindt men onacceptabel lang (deze kan zelfs oplopen tot drie maanden). De bewerkingsstijd van een aanvraag is maar een fractie (5 tot 10%) van die doorlooptijd. Kortom: er bestaat een wanverhouding tussen doorlooptijd en bewerkingsstijd.</p>
<i>Administratie</i>	<p>3 <i>Gebrekkige administratieve organisatie</i></p> <p>Bijstandsaanvragen zijn in veel gevallen onvoldoende geadmistreerd waardoor dossiers en andere documenten weer terug moeten naar voorgaande bewerkingsplaatsen voor aanvulling en correctie. Dat kost opnieuw extra doorlooptijd en bewerkingsstijd.</p>
<i>Werkdruk</i>	<p>4 <i>Wisselvallige werkdruk</i></p> <p>Gegeven het grote aantal bijstandsaanvragen, staat de GSD onder een voortdurende spanning om niet al te grote achterstanden op te lopen. Soms is de werklust van de Intake-afdeling extreem hoog, soms die van de afdeling Uitkeringen en Vorderingen. Voor wat betreft de werklust geldt derhalve 'hollen of stilstaan'.</p>
<i>Ziekteverzuim</i>	<p>5 <i>Ziekteverzuim onder de personeel</i></p> <p>Met name op de afdeling Intake is het ziekteverzuimpercentage extreem hoog (meer dan 30%), hetgeen uiteraard leidt tot 'lege' arbeidsplaatsen en dus tot nog meer werkdruk voor de ambtenaren die wél aanwezig zijn.</p>
<i>Dubbel werk</i>	<p>6 <i>Veel dubbel werk</i></p> <p>De afdeling Intake ervaart het werk van de afdeling Uitkeringen en Vorderingen als 'dubbelop'. Laatstgenoemde afdeling ervaart het als haar plicht om elk cliëntdossier opnieuw grondig door te lopen, en vervolgens te bepalen hoe hoog een uitkering wordt en onder welke condities uitgekeerd moet worden. De Intake ervaart dit grotendeels als extra controle op hun eigen werk en ergert zich bijzonder aan de daardoor opgeroepen vertraging. Intake moet immers aan de cliënt 'verkopen' waarom een beslissing over een uitkering zo lang op zich laat wachten.</p>
<i>Personeelstekort</i>	<p>7 <i>Te weinig personeel</i></p> <p>Er wordt gevraagd om meer personeel om de stroom van aanvragen af te handelen. Men komt zelfs niet eens meer toe aan de wettelijk voorgeschreven heronderzoeken, dus men vindt het nogal evident dat er 'personeel bij moet'.</p>
<i>Specialisatie</i>	<p>8 <i>Specialisatie</i></p> <p>De GSD is opgedeeld in twee hoofdspecialisaties, namelijk de afdeling Intake en de centrale afdeling Uitkeringen en Vorderingen. Binnen die afdelingen bestaan weer specialisaties voor verschillende soorten gevallen, moeilijkheidsgraden en dergelijke. Dit leidt tot 'heen en weer verkeer' en dus opnieuw tot vertragingen. Verder heeft specialisatie het ernstige nadeel dat men niet al naar gelang werkdruk mensen kan inzetten. Iedere ambtenaar wil alleen datgene doen, wat op zijn of haar specialisatieterrein ligt.</p>
<i>Hiërarchische structuur</i>	<p>9 <i>Strakke hiërarchie</i></p> <p>Veel medewerkers van de GSD vinden de organisatie bureaucratisch met te veel hiërarchische niveaus. Communicatie en besluitvorming verlopen daardoor moeizaam en traag. Men ervaart weinig betrokkenheid van het hoogste management bij het primaire proces van bijstandsuitkeringen.</p>

<i>Wijzigingen</i>	<p>10 <i>Veel wijzigingen</i> Bij voortdurend worden regels en richtlijnen voor bijstandsuitkeringen aangepast en veranderd tengevolge van nieuwe regelgeving vanuit 'Den Haag'. Dergelijke wijzigingen belemmeren een ongestoord verloop van het primaire proces en veroorzaken telkens weer vertragingen en aanloopverliezen.</p>
<i>Clïëntgegevens</i>	<p>11 <i>Clïëntgegevens</i> Het is problematisch om de gegevens van een cliënt zodanig te verwerken dat een cliënt slechts één keer en niet meer dan één keer in een gegevensbestand voorkomt met de juiste gegevens. Daarnaast is de toegang tot het centrale bestand traag en gebruikersonvriendelijk. Gevolg: er bestaan tal van 'zelfgemaakte' bestanden waarmee men zich tracht te redden.</p>
<i>Doelstellingen</i>	<p>12 <i>Doelstellingen</i> Het is onduidelijk wat nu precies de doelstellingen zijn van de GSD. Het afhandelen van uitkeringen is weliswaar een doelstelling, maar laat nog vele mogelijkheden open wat betreft de wijze van afhandelen. Wat heeft prioriteit? Is het gezien de achterstanden belangrijk om snel te werken met een hogere kans op 'fouten', mogelijk met beroepsprocedures als gevolg, of is het belangrijk uiterst gedegen te werken en fouten te voorkomen ondanks een toename in de achterstanden?</p>

Tot zo ver een (niet limitatieve) opsomming van problemen en knelpunten binnen de GSD. De vraag is nu uiteraard: wat kan men aan de gesignaleerde problemen en knelpunten doen? We komen daarop terug na een korte theoretische paragraaf.

2 Enkele theoretische beschouwingen

<i>Verkenning en analyse</i>	<p>In de introductie van deze case is gesuggereerd dat automatisering zou kunnen leiden tot een verbetering van het functioneren van de GSD. Iets dergelijks doet zich vrij regelmatig voor, ook bij andere organisaties. Men ervaart een aantal problemen of knelpunten, dus moet er geautomatiseerd worden! Een dergelijke aanpak kan vrijwel nooit succesvol zijn. Dat is dan ook de reden dat veel methoden voor informatiesysteemontwikkeling beginnen met een grondige <i>verkenning en analyse</i> van het probleemgebied. Zo'n verkenning en analyse houdt onder meer in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a het opsporen van werkelijke problemen in plaats van alleen het inventariseren van symptomen b het analyseren van het soort problemen dat zich nu in feite voordoet (informatieproblemen, organisatieproblemen, problemen in de uitvoering van processen) c het bedenken van herontwerpmogelijkheden ter verbetering van het functioneren van een organisatie of een onderdeel daarvan d het evalueren van deze mogelijkheden en het maken van een keuze welke mogelijkheden wel of niet haalbaar c.q. dringend gewenst zijn.
------------------------------	---

Uit het voorgaande kan men afleiden dat automatiseringsprojecten in eerste instantie 'breed' beginnen en allereerst een verkennende en analyserende fase moeten doorlopen. Pas als het echt duidelijk is dat er

een automatiseringsprobleem aan de orde is en welk probleem dat precies is, begint het echte automatiseringswerk. Om dat nog beter toe te lichten beschrijven we in de navolgende subparagrafen enkele theoretische concepten die zijn ontleend aan de systeemleer.

2.1 HET BESTURINGSPARADIGMA

Bij het besturen van zaken en bij het nemen van beslissingen is informatie nodig. Iemand die over geen enkele informatie beschikt, kan geen zinvolle besluiten nemen. Hij of zij handelt als de bekende 'kip zonder kop' waarvan men moeilijk kan volhouden dat deze onderbouwde beslissingen neemt. Elke besturingssituatie is in principe als volgt te beschrijven:

Bestuurd proces

– Er is iets dat bestuurd moet worden of waarover beslist moet worden. In de literatuur heet dat vaak het *Bestuurde Proces*, afgekort met de letter P van Proces. Terzijde willen we er even op wijzen dat voor sommigen de term 'besturend proces' wellicht wat vreemd aandoet, omdat men zich geheel andere zaken voorstelt bij de term 'proces'. Met de term 'bestuurd proces' wordt hier bedoeld: datgene wat bestuurd moet worden. Voor een ambtenaar is dat het werk dat hij moet uitvoeren, voor een topmanager van een bedrijf is dat het leiding geven aan de organisatie in de meest brede betekenis van het woord, enzovoorts.

Besturend orgaan

– Er is iets dat bestuurt of beslist. Dat wordt aangeduid met de term *Besturend Orgaan* of kortweg Bestuur. We korten dit af met de letter B. Opgemerkt zij dat de invulling van B zeer verscheiden kan zijn. Bij volledig automatische beheersing is een computer het besturend orgaan. Dergelijke voorbeelden treft men onder andere aan bij de chemische industrie. In andere situaties is een persoon, een afdeling of zelfs een gehele organisatie besturend orgaan.

Bestuurlijk informatiesysteem

– Er dient een *bestuurlijk informatiesysteem* te zijn, met behulp waarvan het besturend orgaan zich een oordeel kan vormen of de stuur- of beslisacties gewenst en/of noodzakelijk zijn. We korten dit af met een hoofdletter I. Het bestuurlijk informatiesysteem verwerkt zowel interne als externe gegevens, dus zowel gegevens over het bestuurd systeem als gegevens vanuit de omgeving van dat bestuurd systeem.

Een en ander is nog eens schematisch in beeld gebracht in figuur 1.

Daarbij komt naar voren dat een bestuurd systeem twee soorten input kent, te weten:

Stuurvariabelen

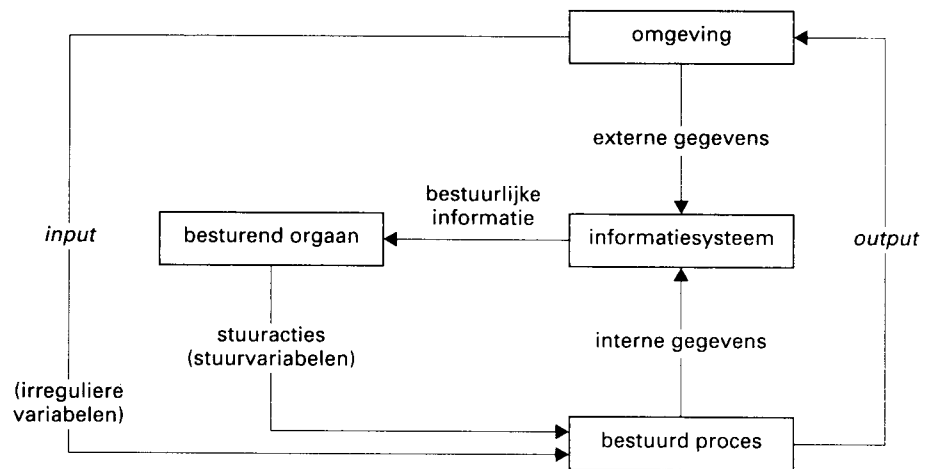
a stuuracties door het besturend orgaan (B), weer te geven door waarden van *stuurvariabelen*

Irreguliere variabelen

b input vanuit de omgeving waarop het besturend orgaan geen invloed kan of wil uitoefenen, en die dus onbeheersbaar ofwel irregulier is. Deze input kan men modelmatig representeren door *irreguliere variabelen*.

Doelvariabelen

Vanzelfsprekend heeft de besturing een bepaald doel, meestal het genereren van output ten behoeve van de omgeving. Output kan zijn: produkten voor externe klanten, opdrachten aan een andere afdeling of vestiging, beschikkingen over bijstandsuitkeringen, enzovoorts. Dit soort na te streven output kan men modelmatig weergeven door *doelvariabelen*.



FIGUUR 1
Schema van het besturingsparadigma

*Besturingsparadigma
PBI-model*

Tot zover in beknopte vorm het besturingsparadigma, ook wel het *PBI-model* genoemd, (naar de afkorting voor bestuurd Proces, Besturend orgaan en bestuurlijk Informatiesysteem). We noemen dat PBI-model hier omdat het straks meer uitvoerig wordt toegelicht in een readerartikel.

Een voorbeeld kan het voorgaande verduidelijken. Voor de afdeling Uitkering en Vorderingen van de eerder beschreven GSD zijn irreguliere variabelen onder andere:

- het aantal aangeboden overdrachtsformulieren; anders gezegd: het aanbod van werk
- ziekteverzuim of afwezigheid van medewerkers door andere omstandigheden.

Stuurvariabelen voor de betreffende afdeling zijn onder meer:

- de toewijzing van een overdrachtsformulier aan een bepaalde ambtenaar ter afhandeling (werkuitgifte)
- prioriteitenaanstelling (welk formulier eerst, en welk formulier later afhandelen)

- personeelsinzet op korte en lange termijn door onder andere aanvragen voor uitbreiding van het personeel, werving en selectie, enzovoorts.

Doelvariabelen kunnen voor de betreffende afdeling zijn:

- het afhandelen van zo veel mogelijk bijstandsaanvragen per tijdseenheid
- het stellen van voorwaarden met betrekking tot doorlooptijd, de kans op verkeerde afhandeling, kosten per afhandeling, enzovoorts.

Uit dit voorbeeld blijkt hoeveel zaken men redelijk nauwkeurig moet weten, alvorens men kan starten met het ontwerpen of herontwerpen van een organisatie of een deel daarvan, of met het ontwerpen of herontwerpen van de informatievoorziening.

2.2 SYSTEEMGRENZEN

Systeem

In de systeemleer wordt een *systeem* omschreven als een samenstel van elementen dat is gericht op het bereiken van een bepaald doel of resultaat. Er bestaan fysieke en abstracte systemen. Voorbeelden van fysieke systemen zijn onder meer produktiesystemen, transportsystemen, geautomatiseerde informatiesystemen, het systeem van een financiële administratie, enzovoorts. Abstracte systemen zijn bijvoorbeeld allerlei wiskundige of organisatorische modellen en/of theorieën, ontwerpen voor een fysiek produkt en dergelijke. Ook de eerder geschetste besturings situatie PBI (zie figuur 1) kan men zien als een abstract systeem. Vult men dit model concreet in met fysiek te besturen processen, fysieke personen als besturend orgaan en dergelijke, dan wordt het abstracte systeem getransformeerd naar een fysiek systeem.

Systeemgrenzen

Wat een ontwerper of onderzoeker als systeem wenst te zien, hangt af van het doel dat hij of zij wil bereiken. Al naar gelang dit doel zal hij of zij *systeemgrenzen* afbakenen om daarmee duidelijk te maken wat wel en wat niet bekeken en geanalyseerd zal worden. Hoewel vrijwel steeds geldt dat 'alles met alles' samenhangt, is het onverstandig om vanuit die optiek de systeemgrenzen al te ruim te kiezen. Men krijgt dan een zodanig veelomvattend en dus complex systeem, dat men nauwelijks in staat is dit systeem te analyseren, laat staan eventueel te verbeteren. Hier geldt het motto: liever een deeloplossing die werkt dan een idee van een totaaloplossing waarmee men geen kant op kan!

Wanneer we terugkijken op de beschreven GSD-situatie, zal het duidelijk zijn dat het weinig zin heeft om zich bezig te gaan houden met alles wat mogelijkerwijze van invloed zou kunnen zijn. Zo'n aanpak zou uitmonden in triviale uitspraken, bijvoorbeeld dat het nationale of zelfs internationale systeem van arbeidsverdeling, of werkgelegenheid, of inkomensvorming, fundamenteel en vooral structureel herzien zou moeten worden. Dergelijke pogingen om 'de wereld te verbeteren' leveren weinig tot geen enkel houvast voor concrete verbeteringen voor een GSD.

3 **Afbakening van het probleem voor de GSD**

3.1 SYSTEEMGRENZEN GSD

Baken voor de beschreven GSD-case de systeemgrenzen af, waaruit duidelijk naar voren komt wat u wel en niet als 'object van studie' kiest. Baseer u daarbij op de verstrekte informatie, die immers voldoende aanknopingspunten moet bieden voor het herontwerp van de GSD-situatie.

In de beschrijving van de GSD zijn vele zaken aangestipt. De meest concrete aanknopingspunten biedt echter de beschrijving van alles wat zich afspeelt rondom de bijstandsuitkeringen. Bovendien hebben de meeste gesignaleerde problemen betrekking op dit proces van bijstandsuitkeringen. Daarom nemen we dat proces als 'object van studie'. We hebben dan reeds een zodanig fors probleem onder handen, dat het stapsgewijze herontwerpen en verbeteren al moeilijk genoeg is.

Samengevat: objectsysteem is in dit geval het proces van bijstandsuitkeringen, omdat:

- a daarover de meest concrete informatie beschikbaar is
- b de meeste problemen en wensen tot verbetering betrekking hebben op dit proces
- c op grond van haalbaarheid en beheersbaarheid de keuze van ruimere systeemgrenzen niet wenselijk is.

3.2 HET PBI-MODEL, TOEGEPAST OP DE GSD

Beschrijf in termen van het PBI-model wat het bestuurd proces is, wat het besturend orgaan en wat het bestuurlijk informatiesysteem.

Het verwerkingsproces van aanvragen tot bijstandsuitkeringen kan men op dezelfde manier beschouwen als een fabricageproces in een industrieel bedrijf. Een belangrijk verschil is echter dat het bij de GSD niet gaat over de fabricage en afzet van fysieke produkten aan afnemers, maar om de 'fabricage' van diensten. Dat proces is voornamelijk een gegevensverwerkend proces (opbouwen cliëntdossier, maken van allerlei documenten, informeren van cliënten, enzovoorts). Daarbij gaat het niet om bestuurlijke informatiesystemen maar om gegevensverwerkende systemen als primair proces. Het bestuurd proces is derhalve: *het verlenen van diensten op het terrein van bijstandsuitkeringen*, kortweg afgekort met Proces bijstandsuitkeringen.

Over de besturing van dat proces is de casebeschrijving al minder gedetailleerd. Wel komt naar voren dat het afhandelen van een bijstandsuitkering gebeurt in successieve processtappen, die telkens door andere specialisten worden uitgevoerd. Het blijkt ook dat de doorlooptijd vele malen groter is dan de totale bewerkingstijd per geval, hetgeen duidt op lange wachttijden per geval binnen de dienst.

Verder blijkt de werklast per afdeling sterk te fluctueren. In paragraaf 1.3 is in dat verband bij het vierde probleem gesproken over een situatie van 'hollen of stilstaan'. Soms heeft een afdeling bijna niets te doen, soms is de werkdruk extreem hoog en overspannen. Ook dat duidt op een lacune in de besturing. Kort samengevat: ook in dienstverlenende organisaties zou men, evenals in de industrie, een besturend orgaan verwachten dat zich bezighoudt met *productie- en logistieke beheersing*: welke orders worden op welk tijdstip door welke capaciteitsgroep onder handen genomen, en hoe regelt men de doorstroom van die orders langs de verschillende capaciteitsgroepen. In de huidige situatie bestaat er geen overkoepelend orgaan voor die productie- en logistieke beheersing, maar is elke afdeling en elke ambtenaar een afzonderlijk besturend orgaan. Ieder kan dan al naar gelang eigen voorkeur en al naar gelang werkaanbod zijn of haar taken indelen naar prioriteit, volgorde, wijze van aanpak, enzovoorts.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het bestuurlijk informatiesysteem in de GSD-case. Nergens is sprake van een ondersteunend systeem voor productie- en logistieke beheersing. Dat wat ogenschijnlijk bestuurlijke informatie wordt genoemd, is noodzakelijke gegevensverwerking voor de afhandeling van het primaire proces. Dit is dus de 'grondstof' voor het 'produkt' bijstandsuitkering.

*Productie- en logistieke
beheersing*

3.3 PROBLEEMSTELLING VOOR DE GSD

Formuleer een zo duidelijk mogelijke probleemstelling voor de beschreven GSD-situatie.

Probleemstelling GSD

Bij het formuleren van een probleem moet men zich bewust zijn van het feit dat daarbij persoonlijke opvattingen, voorkeuren en dergelijke een grote rol spelen, alsmede de disciplinaire achtergrond van de persoon of de groep personen die het probleem formuleert. Men kan dus blijkbaar verschillend aankijken tegen ogenschijnlijk hetzelfde probleem.

Visies op probleemstelling

Een organisatiekundige zal een andere kijk hebben op de geschetste GSD-problematiek dan een automatiseringsspecialist. En die laatstgenoemde zal weer een andere invalshoek kiezen dan een bedrijfskundige, die het probleem bijvoorbeeld benadert vanuit het oogpunt van logistieke beheersing. Zo iets is inherent aan organisatorische problemen, maar maakt dergelijke problemen ook juist zo boeiend en uitdagend. Bij veel technische problemen, waaronder automatiseringsproblemen, start men daarentegen veelal met een duidelijk omschreven, eenduidige probleemstelling. De uitdaging is dan een technisch optimale oplossing te ontwerpen en te realiseren. Zaken zoals het creëren van een noodzakelijk veranderingsklimaat, of participatie van betrokken partijen bij het formuleren van een probleemstelling en mogelijke oplossingen, spelen bij technische problemen veel minder of zelfs in het geheel niet. Dat maakt technische problemen overigens niet minder moeilijk en uitdagend, maar wel anders qua soort en dus ook anders qua aanpak en oplossingsmogelijkheden.

Terug naar het probleem van de GSD. Uit de voorgaande betogen, met name die in paragraaf 2, zal inmiddels wel duidelijk zijn dat de probleemstelling niet kan zijn: ontwerp een technisch fraai geautomatiseerd systeem! Zo'n probleemstelling leidt niet tot structurele verbeteringen van de GSD, of meer in het bijzonder van het proces van bijstandsuitkeringen.

Wat is dan wel een goede probleemstelling? Bij de beantwoording van de eerste twee studeeropdrachten in deze paragraaf hebben we allereerst de mogelijke probleemstelling beperkt tot het proces van bijstandsuitkeringen. Vervolgens is geconstateerd dat elke vorm van elementaire productie- en logistieke beheersing ontbreekt. Datzelfde bleek te gelden voor het daarbij noodzakelijke bestuurlijke informatiesysteem. Een en ander leidt tot de volgende probleemstelling:

Licht het proces van bijstandsuitkeringen kritisch door en ontwerp een zodanige organisatie met een bijbehorend bestuurlijk informatiesysteem, dat de meest elementaire vorm van productie- en logistieke beheersing mogelijk wordt. Daarbij moet het streven zijn om het merendeel van de gesignaleerde knelpunten en problemen (zie paragraaf 1.3) op te lossen.

4 Het ontwerpen van organisaties en informatiesystemen

Er bestaan 'wagonladingen' literatuur over organisatie-ontwerp c.q. over het ontwerpen van (geautomatiseerde) informatiesystemen. In het kader van deze case is het onmogelijk en ook niet relevant om al die literatuur de revue te laten passeren. Voor de aanpak van het geschetste GSD-probleem wordt daarom volstaan met slechts één artikel, met als titel 'Bedrijfskundig ontwerpen van bestuurlijke informatiesystemen' (zie de reader). U dient dit artikel eerst grondig te lezen en te bestuderen, voordat u gaat denken over oplossingen voor de zo juist geformuleerde probleemstelling.

Bij het lezen van genoemd artikel dient men erop bedacht te zijn dat dit artikel niet speciaal geschreven is voor deze case, noch voor de doelgroep 'organisatiekundigen'. Een en ander betekent dat soms een wellicht vreemde terminologie, of zo men wil 'vakjargon', wordt gebruikt die afwijkt van wat gebruikelijk is in strikt organisatiekundige literatuur.

4.1 BEDRIJFSKUNDIG ONTWERPEN VAN BESTUURLIJKE INFORMATIESYSTEMEN

De hoofdthema's in het hierboven genoemde artikel zijn, heel beknopt samengevat, de volgende:

Bedrijfskundig ontwerpen van informatiesystemen

a Een bestuurlijk informatiesysteem, al dan niet geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd, is en behoort een afgeleide te zijn van P en B (dus van Bestuurd Proces en Besturend orgaan).

b Voor B zijn in het bijzonder van belang:

- doelstellingen
- ontkoppelbaarheid van besturing
- organisatie van de produktiemiddelen.

Bij de fabricage van grote aantallen standaardprodukten kiest men voor een 'straatconcept', bij enkelstuksfabricage voor een functiegeoriënteerde opstelling van capaciteiten.

c de wijze van besturen verschilt fundamenteel tussen de beide extreemtypen van fabricage (massaproductie en enkelstuksproductie).

d Voorwaarden bij een 'straatconcept' zijn met name: standaard produkten en standaard bewerkingstijden. Beide zaken leiden ertoe dat men de 'straat' zodanig kan inrichten dat geen enkel bewerkingstation leegloop vertoont. Daarom is deze wijze van produceren zeer efficiënt.

e Het Taylor-concept van produktiestraten, veelal in hoge mate gemechaniseerd en geautomatiseerd, heeft in tal van gevallen geleid tot het beperken van de regelcapaciteit van mensen. De Sitter heeft er in zijn publikatie *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren* terecht op gewezen dat stress (ook een oorzaak van het symptoom ziekteverzuim!) niet zo zeer veroorzaakt wordt door een overdosis aan werk, maar door een gebrek aan regelmogelijkheden voor de betrokkenen. Niets is zo frustrerend als overstelpt te worden met werk, probleemgevallen, informatie, enzovoorts, zonder daarbij noemenswaardige sturing te kunnen uitoefenen.

In het betreffende artikel is, zij het zeer compact met behulp van een checklist beschreven hoe men P, B en tot slot I kan karakteriseren. Deze checklist zullen we straks grotendeels volgen bij de nadere analyse van de GSD-probleemstelling.

4.2 INFORMATIESCHEMA'S

ISAC-methode

In het readerartikel is in het begin sprake van een bepaalde methode voor het ontwikkelen van geautomatiseerde informatiesystemen. Die methode staat bij informatiekundigen bekend als de ISAC-methode. Het is in dit kader niet nodig die ISAC-methode uitvoerig toe te lichten. Wat wel zinvol is, is een toelichting op slechts één bepaalde werkstap van ISAC, namelijk de werkstap 'maak informatieschema's' (ook wel activiteitsschema's genoemd of, in afgekorte vorm, A-schema's). Met behulp van zo'n informatieschema kan men voor een bepaalde situatie weergeven welke informatie input en output is, welke informatiebewerkingsprocessen relevant zijn, enzovoorts. De conventies voor het tekenen van een informatieschema zijn, sterk vereenvoudigd, de volgende:

- Het probleem wordt afgebakend voor wat betreft de systeemgrenzen. Deze afbakening wordt weergegeven door een rechthoek (zie voor de GSD-case de rechthoek in figuur 2).
- De input van het systeem staat bovenaan de rechthoek, output staat onderaan de rechthoek.
- Input en output worden weergegeven door een parallellogram.



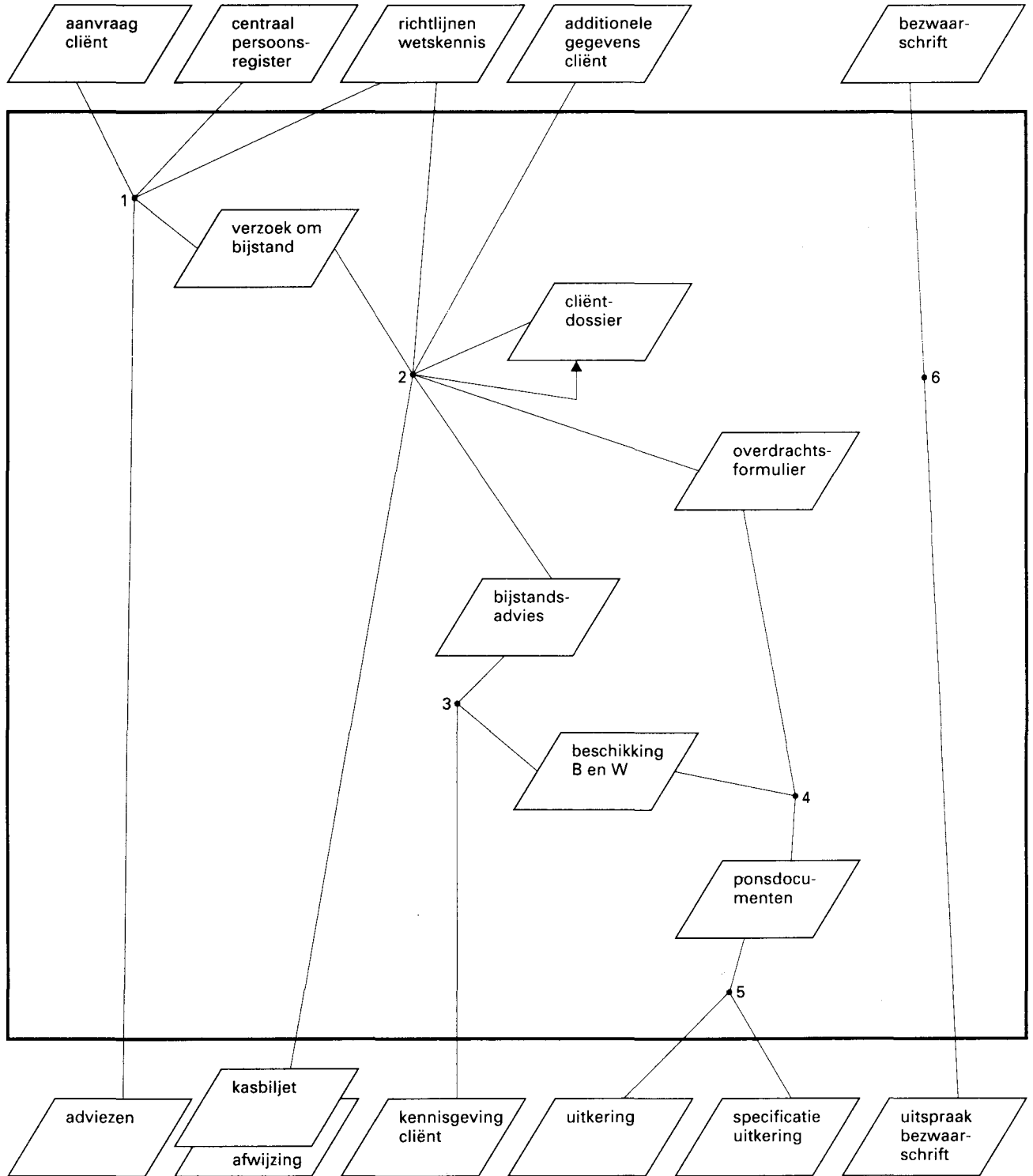
Gegevensverzameling (een bericht, een aanvraag, een bestand of dossier, enz.)

- Gegevensverwerkende processen of clusters van processen worden weergegeven door een zwart bolletje.
 - Stromen van informatie lopen van boven naar beneden, tenzij door middel van een pijl anders is aangegeven. Een stroom wordt weergegeven door een dunne lijn.
- Een informatiestroom betekent steeds de overdracht van gegevens van de ene procescluster naar andere clusters of naar de 'omgeving' van het 'systeem van studie'.

In figuur 2 is het informatieschema getekend voor het systeem van bijstandsuitkeringen. De volgende clusters van gegevensverwerkende processen zijn onderscheiden:

- 1 afhandelen aanvraag cliënt (intake), raadplegen persoonregister, eerste beoordeling van het verzoek om bijstand, bij eventueel negatief oordeel het geven van adviezen omtrent bijvoorbeeld doorverwijzing naar andere dienstonderdelen van de gemeente of naar andere instellingen
- 2 onderbouwen van de bijstandsaanvraag, verzorgen noodbetalingen, aanleggen cliëntdossiers, opstellen bijstandsadvies, maken overdrachtdossiers voor de afdeling Uitkeringen en Vorderingen
- 3 beslissen over bijstandsadvies, afhandelen kennisgeving aan cliënt, maken beschikking voor de afdeling Uitkeringen en Vorderingen
- 4 berekenen hoogte van de uitkering, aangeven van uitkeringscondities, gereedmaken ponsdocumenten
- 5 geautomatiseerd afhandelen toegekende bijstandsuitkeringen
- 6 afhandelen beroepszaken rond bijstandsuitkeringen.

De hiervoor gehanteerde nummering van procesclusters correspondeert met de nummers in figuur 2.



FIGUUR 2
 Globaal Informatieschema bijstandsuitkeringen

Het gegeven informatieschema is een eerste globale weergave van het proces van bijstandsuitkeringen. Voor verdere analyse en advisering omtrent mogelijke verbeteringen zou het schema op tal van onderdelen verder moeten worden uitgewerkt in bijvoorbeeld deelschema's. Verder ontbreken in het schema activiteiten op het gebied van heronderzoeken (zie casebeschrijving), alsmede de uitwerking van beroepszaken op de activiteitsclusters 1 tot en met 5. In die zin is het gegeven schema niet 'af', maar slechts een hulpmiddel voor verdere discussie met GSD-medewerkers.

Sequentiële produktieschakeling

Opvallend in het schema, hoe rudimentair van opzet ook, is de sequentiële schakeling van de successieve bewerkingsstappen per bijstandsgeval. Een dergelijke opzet, eerder het 'straatconcept' genoemd, kan men met name verwachten in de massaproductie. In dit verband willen we u herinneren aan de essentiële voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil men zo'n produktiestraat zinvol inrichten (zie readerartikel en paragraaf 4.1).

5 Herontwerp van de GSD

5.1 TYPERING VAN DE GSD IN PBI-TERMEN

Typeer het proces van 'bijstandsuitkeringen' in P-, B- en I-termen zoals voorgesteld in het readerartikel.

In het artikel in de bijlage wordt een bestuurd proces (zie ook paragraaf 2.1 over het besturingsparadigma) gekarakteriseerd naar kenmerken van produkt/markt, kenmerken van produktiemiddelen en kenmerken van het produktieproces. We zullen dat in het navolgende eveneens doen voor het gebeuren rond de bijstandsuitkeringen binnen de GSD.

Kenmerken produkt/markt

Kenmerken produkt/markt

- a Het aantal bijstandsaanvragen en -uitkeringen is hoog. De aanvragen verschillen per individueel geval, met andere woorden: er is sprake van cliëntspecifieke dienstverlening. Men verleent geen standaarddienst, maar een op de cliënt afgestemde dienst binnen de mogelijkheden die de wet biedt.
- b De samenstelling van de dienst is relatief eenvoudig en vereist derhalve geen nader onderzoek.
- c Met betrekking tot het dynamisch karakter en de voorspelbaarheid van de vraag naar dienstverlening geldt dat niet voorspelbaar is welke concrete persoon zich voor een verzoek om bijstand tot de GSD zal wenden. Wel redelijk goed voorspelbaar, onder andere door trendanalyses, is het totale aantal en soort gevallen dat zich zal aandienen binnen een tijdsbestek van bijvoorbeeld een jaar. Vanuit het oogpunt van produktie- en logistieke beheersing is dit plezierig, omdat dan redelijk goed voorspelbaar is welke capaciteiten men in huis moet hebben voor de verwerking van de bijstandsaanvragen. Seizoensinvloeden zorgen voor enige fluctuaties in het vraagpatroon, maar ook deze zijn redelijk goed voorspelbaar (en dus in principe beheersbaar). Overigens is de (geringe) seizoensinvloed niet de oorzaak van wat eerder is aangeduid met 'hollen of stilstaan', dus van de ongelijkmatige en wisselvallige werklust per afdeling. De werkelijke oorzaak daarvan is de slechte logistieke beheersing.

d Voor wat betreft de economische waarde/kwaliteitsniveau blijkt dat men binnen de GSD niet kan spreken van de economische waarde van het 'eindprodukt'. De GSD is immers een dienstverlenende organisatie zonder winst oogmerk. In dit soort gevallen is het van extreem groot belang dat er duidelijkheid bestaat over 'prestatienormen' van de dienstverlening (bewerkingstijd, doorlooptijd, kosten van de dienstverlening, kwaliteit van de uitvoering, leverbetrouwbaarheid, cliëntvriendelijkheid, enz.). Uit de casebeschrijving komt naar voren dat hierover binnen de betreffende GSD nog tal van vragen bestaan. Operationele en toetsbare normen of richtlijnen zijn niet of nauwelijks beschikbaar.

Kenmerken produktiemiddelen

Kenmerken produktiemiddelen

- a Binnen de GSD is personeel de dominante produktiefactor. Dit personeel kent verschillende specialisaties al naar gelang soort en moeilijkheidsgraad van de aanvragen en al naar gelang bewerkingfase (functiescheiding).
- b Er bestaat een geringe onderlinge uitwisselbaarheid van ambtenaren van de GSD, zeker tussen de afdeling Intake en de afdeling Uitkeringen en Vorderingen. Piekbelastingen op een bepaalde afdeling kan men derhalve niet 'uitvlakken' door inzet van mensen van een andere afdeling. Piekbelasting leidt daarom onvermijdelijk tot langere wachttijden en dus lange doorlooptijden van aanvragen.
- c De beschikbaarheid van personeel, met name van de afdeling Intake, fluctueert zeer sterk ten gevolge van hoog ziekteverzuim. Dergelijke fluctuaties zijn lastig voorspelbaar en dus ook moeilijk beheersbaar. Men kan daarop niet anticiperen. De belangrijkste oorzaak van het ziekteverzuim is de lage kwaliteit van de arbeid (gebrek aan regelvermogen). Een intake-ambtenaar kan alleen aanvragen opnemen, maar mag geen toezeggingen doen over bijvoorbeeld hoogte en tijdstip van uitkering. De enige regelmogelijkheid wordt gevormd door de noodbetalingen, die overigens later weer verrekend en ingepast moeten worden in de definitieve uitkeringsregeling. Dat inpassen geeft extra werk en is zeker bij terugvordering geen gemakkelijke opgave.
- d De economische waarde van personeel is goed in te schatten (namelijk personeelskosten). Men kan derhalve eventuele capaciteitsuitbreidingen relatief gemakkelijk van een 'prijskaartje' voorzien.

Kenmerken produktieproces

Kenmerken produktieproces

- a De GSD wordt gekenmerkt door veel seriegeschakelde processtappen (zie ook figuur 2). De diverse processtappen worden steeds in dezelfde volgorde uitgevoerd. Als de bewerkingstijden per stap niet constant zijn, leidt zo'n opzet tot grote voorraden 'onderhanden werk', en dus tot lange doorlooptijden.
- b De GSD wordt bij voortdurend geconfronteerd met wijzigingen in wetten en richtlijnen. In fabriekstermen betekent dat een voortdurende verandering in produktiespecificaties met alle omstel- en aanloopverliezen van dien.
- c Economische waarde van bewerkingstappen is binnen de GSD weinig relevant, omdat, zoals eerder is opgemerkt, de GSD een 'non-profit'-organisatie is. Wel zal men uiteraard uit hoofde van efficiency elke bewerkingstap tegen zo laag mogelijke kosten proberen af te handelen, waarbij rekening gehouden moet worden met prestatienormen zoals kwaliteit van de dienstverlening, doorlooptijd, enzovoorts.

	Overziet men de inventarisatie naar kenmerken van produkt/markt, van produktiemiddelen en van productieproces, dan kan men daar het volgende uit afleiden:
<i>Job shop</i>	a De GSD is in fabriekstermen te karakteriseren als job shop. Men levert immers cliëntspecifieke diensten, zij het in grote aantallen.
<i>Bewerkingstijden</i>	b Ten gevolge van het cliëntspecifieke karakter van de dienstverlening fluctueren de bewerkingstijden per aanvraag zeer sterk. Dergelijke fluctuaties zou men enigszins kunnen opvangen door de aanvragen in groepen te classificeren en af te werken overeenkomstig verwachte bewerkingstijd. Iets dergelijks gebeurt echter niet.
<i>Doorlooptijd</i>	c Het voorgaande leidt bij een 'straatconcept' onvermijdelijk tot lange wachttijden en dus lange doorlooptijden. In paragraaf 1 kwam reeds naar voren dat de doorlooptijd voor ruim 90% uit wachttijd bestaat!
<i>Order-release en voortgangsbewaking</i>	d Cruciale (logistieke) beheersingsmodules in een job shop zijn het vrijgeven van aanvragen voor bewerking (<i>order-release</i>) en een stringente <i>voortgangsbewaking</i> . Men tracht dat zodanig te doen dat de werklast per afdeling min of meer constant is (werklastbeheersing), zodat situaties van 'hollen en stilstaan' worden vermeden. Beide genoemde beheersingsmodules ontbreken in de geschetste GSD-situatie.
<i>Regelcapaciteit</i>	e Ten gevolge van de ver doorgevoerde functiescheiding zijn met name de bevoegdheden en regelmogelijkheden van de afdeling Intake uitgehold. Dit is de belangrijkste oorzaak van het extreem hoge ziekteverzuim: men ervaart machteloosheid.
<i>Organisatieprobleem</i>	f Het geschetste probleem is niet primair een informatie- of automatiseringsprobleem, maar een probleem van organisatieherontwerp. Gegeven het job shop-karakter zou een andere inrichting van het productieproces en een andere wijze van productie- en logistieke beheersing gekozen moeten worden.

5.2 PROBLEMEN EN KNELPUNTEN: EEN GROEPERING

Groeppeer de gesignaleerde problemen en knelpunten van de GSD in hoofdgroepen van met elkaar samenhangende problemen en doe suggesties voor verbeteringen.

Het navolgende grijpt terug op de in paragraaf 1.3 opgesomde problemen en knelpunten. Men moet die paragraaf dus naast de nu volgende groepering van knelpunten en problemen leggen.

<i>Doorlooptijden en werklast</i>	<i>Doorlooptijden en werklast</i> In het voorgaande is al diverse keren naar voren gekomen dat de huidige organisatie binnen de GSD haaks staat op de job shop-kenmerken van het primaire proces. Dat leidt onvermijdelijk tot lange doorlooptijden (probleem 2), heen-en-weer-verkeer van dossiers (probleem 3) en een sterk fluctuerende werklast per afdeling (probleem 4). Zo iets lost men niet structureel op door het toewijzen van meer personeel (probleem 7), maar zal opgelost moeten worden door een andere inrichting van het proces van bijstandsuitkeringen, waarbij men afstapt van de ver doorgevoerde specialisatie en functiescheiding (probleem 8).
-----------------------------------	--

<i>Kwaliteit van de arbeid</i>	<p><i>Kwaliteit van de arbeid</i></p> <p>Er is nog een andere aanleiding om het proces van bijstandsuitkeringen anders in te richten, namelijk de lage kwaliteit van de arbeid van in het bijzonder de afdeling Intake. Een van de <i>symptomen</i> van die lage kwaliteit zijn het hoge ziekteverzuim (probleem 5) en de spanning en conflicten tussen de afdeling Intake en de afdeling Uitkeringen en Vorderingen (probleem 6).</p>
<i>Informatievoorziening</i>	<p><i>Informatievoorziening</i></p> <p>Automatisering zou verbeteringen binnen de GSD kunnen bewerkstelligen in die zin dat het administratieve werk op een betere en meer gestructureerde manier zou kunnen verlopen (probleem 1). Bovendien kunnen alle partijen gebruik maken van gemeenschappelijke gegevens over onder meer cliënten (probleem 11).</p>
<i>Produktiewijzigingen</i>	<p><i>Produktiewijzigingen</i></p> <p>Een storend element in de procesuitvoering is de voortdurende wijziging van de 'produktiespecificaties' (probleem 10). Men zou kunnen proberen de rijksoverheid beter te informeren over de consequenties hiervan, met het doel het aantal wijzigingen terug te dringen (externe sturing door het hoogste GSD-management). Een andere (interne) stuurmaatregel zou kunnen zijn om het 'probleemoplossend vermogen' van de uitvoerende ambtenaren te verhogen door opleiding, training, begeleiding door specialisten, enzovoorts. Het is in een job shop immers onmogelijk alle produkt- en produktiespecificaties vooraf in precieze richtlijnen en procedures vast te leggen. De methode van 'formalisering van werkprocedures' werkt dus in een job shop-omgeving uiterst beperkt. Men vangt dit op met hoog gekwalificeerd personeel dat allerlei onverwachte situaties kan opvangen. Overigens duidt het laatstgenoemde opnieuw op de wenselijkheid van taakverrijking voor met name ambtenaren op de afdeling Intake. Vanzelfsprekend kan een grote gemeente zich 'de luxe' van hoog gekwalificeerde ambtenaren beter permitteren dan een kleine gemeente. In die zin verkeert een grote gemeente in een betere positie om de organisatie te herstructureren dan een kleine gemeente.</p>
<i>Management en strategie</i>	<p><i>Management en strategie</i></p> <p>Zoals blijkt uit de problemenlijst zijn doelstellingen onvoldoende geoperationaliseerd (probleem 12) en besproken (probleem 9). Het gaat dan met name om normen ten aanzien van de gewenste prestatie van de GSD, zoals bewerkingstijd, doorlooptijd, cliëntvriendelijkheid, uitvoeringskwaliteit (onder meer af te lezen uit het aantal beroepsgevallen) en leverbetrouwbaarheid. Indien men dergelijke normen onvoldoende scherp omschrijft en duidelijk maakt, zal de organisatie weinig coherentie vertonen in werkwijze en prioriteitenstelling. Bovendien is dan elke vorm van elementaire productie- en logistieke beheersing van het proces van bijstandsuitkeringen onmogelijk, omdat er geen meetbare en dus operationele (logistieke) prestatienormen vastliggen.</p>

5.3 ADVIES VOOR VERBETERINGEN C.Q. HERSTRUCTURERING

Stel een concreet advies op waarin duidelijk blijkt welke verbeteringen wanneer en waarom moeten worden uitgevoerd.

Advies tot verbetering GSD-situatie

In het voorgaande is aan de hand van het PBI-model een analyse uitgevoerd van de problemen en de oorzaken daarvan binnen de GSD. Voor verbeteringen c.q. gewenste herstructurering zou men nu het volgende advies kunnen geven:

- a Maak allereerst duidelijk aan de organisatie wat de doelstellingen zijn en hoe die doelstellingen geoperationaliseerd worden in termen van prestatienormen.
- b Reorganiseer de wijze van werken en de indeling in afdelingen zodanig dat een bijstandsvraag meer integraal kan worden afgehandeld dan bij de huidige sequentiële, gespecialiseerde manier van werken.
- c Voer elementaire principes van logistieke beheersing in, te beginnen met order-release en voortgangsbewaking.
- d Zorg in combinatie met het voorgaande punt voor een bestuurlijk informatiesysteem dat die logistieke beheersing mogelijk maakt.
- e Zorg er met behulp van additionele automatisering voor dat de administratieve, uitvoerende taken zo 'ambtenaarvriendelijk' mogelijk kunnen worden uitgevoerd (efficiënt, effectief, betrouwbaar, enz.).

6 Een concreet praktijkgeval

In het voorafgaande is in algemene termen de problematiek van bijstandsuitkeringen door een GSD aan de orde geweest. Daarbij werd in het midden gelaten om welke gemeente het precies ging. Dat de GSD-problematiek ook op de dag van vandaag meer dan serieus is, wordt nog eens onderstreept door een recent onderzoeksrapport, uitgebracht door Konsumenten Kontakt. Dit rapport is in de literatuurlijst opgenomen. Geïnteresseerden wordt aangeraden dit rapport eens in te zien.

6.1 DE GEMEENTE ROTTERDAM

Een gemeente die een soortgelijke operatie heeft uitgevoerd als in de voorgaande paragrafen beschreven, is de gemeente Rotterdam. Op grond van een voorbereidend diagnosetraject is aldaar in 1979 besloten tot ingrijpende veranderingen. De door het college van B&W ingestelde stuurgroep stelde in haar aanbevelingen centraal dat de GSD omgevormd diende te worden tot een cliëntgerichte organisatie, die in hoge mate flexibel moest zijn teneinde tegemoet te komen aan de steeds veranderende eisen en verwachtingen.

Hieruit blijkt dat men vanaf het begin de 'goede probleemstelling' heeft gekozen. Niet automatiseren stond voorop, maar het herontwerp van de organisatie.

Hieronder zullen we in het kort achtergronden, herstructurering en informatiesysteemontwikkeling van de Rotterdamse GSD bespreken. Daarmee wordt nog eens onderstreept dat het voorgaande niet alleen 'theorie' is, maar ook in de werkelijkheid voorkomt.

*Uitgangspunten
herstructurering*

Belangrijke uitgangspunten van de gemeente Rotterdam, alvorens met de herstructurering van de organisatie en met informatieontwikkeling te beginnen, waren in hoofdlijnen:

1 *Een brede taakinhoud*

Voor een goede taakvervulling achtte men het nodig zo veel mogelijk taken te integreren die voorheen verdeeld waren over diverse specialismen.

2 *Betere bereikbaarheid van de GSD voor de cliënt*

Om dicht bij de cliënten te opereren, werden bijstandsmaatschappelijke werkeenheden geformeerd die decentraal werden gehuisvest in verschillende werkgebieden.

3 *Werken vanuit één dossier*

Er werd besloten om, in tegenstelling tot voorheen, te opereren vanuit één gemeenschappelijk cliëntdossier, zodat elke functionaris in een bijstandsmaatschappelijk team dat dossier zou gebruiken. Het dossier moest dan wel up to date en compleet zijn, inclusief financiële gegevens.

4 *Automatisering*

Iedere medewerker moest kunnen beschikken over een combinatie van werkstation en printer met behulp waarvan alle administratieve handelingen zouden kunnen worden uitgevoerd.

5 *Elementaire logistieke beheersing*

Elke aanvraag moest naar moeilijkheidsgraad en behandelingstijd worden geclassificeerd en dienovereenkomstig worden toegewezen (order release!) aan een daartoe gekwalificeerd team. Binnen een team moest elke aanvraag integraal worden afgehandeld, zodanig dat bij voorkeur zou gelden: behandelingstijd is gelijk aan doorlooptijd.

BMW-team

Een bijstandsmaatschappelijk team (BMW-team) bestaat uit een superviserende chef, een Bijstandsmaatschappelijk Werker (BMW-er), een Wetstechnisch Adviseur en Toetsers (WAR-er), een Kodeur en Administrateur (KA), en een Administratief Assistent (AA). Daarmee zijn alle taken die voorheen in sequentiële vorm werden afgehandeld, ondergebracht in één team. De toevoeging van een administratief assistent aan een team is gebeurd vanuit efficiency-overwegingen. Men wilde hoog gekwalificeerde ambtenaren zo weinig mogelijk belasten met het noodzakelijke administratieve werk.

Men kan zich afvragen of de opzet van het bijstandsmaatschappelijke team zoals gekozen in Rotterdam, de beste opzet is. Men zou immers de taken nog verder kunnen integreren, waardoor minder verschillende functionarissen nodig zijn in zo'n team. Men kan daarover verschillende opvattingen hebben. Eén ding is zeker: men kan bij integratie van taken niet zo ver gaan dat alle taken bij één persoon worden ongebracht. Zou men dat wel doen, dan is het risico groot dat zo'n persoon zich al te sterk zou kunnen identificeren met en zelfs zou laten intimideren door de cliënt. Beide zaken komen voor. Een ambtenaar kan zo begaan zijn met een individueel bijstandsgeval, dat hij of zij daaraan bijvoorbeeld onevenredig veel tijd besteedt. Ook intimidatie door een cliënt komt voor, soms zelfs in uiterst bedreigende termen. Om een ambtenaar te beschermen tegen een al te grote persoonlijke betrokkenheid en intimidatie is een teamopzet met enige functiescheiding noodzakelijk.

Op grond van bovengenoemde uitgangspunten is in Rotterdam een herstructurering doorgevoerd waarbij een mix van veranderingen moest worden gerealiseerd, namelijk:

- veranderingen in de uitvoering van het bestuurd proces (P)
- veranderingen in organieke en personele structuur en bijbehorende beheersingsconcepten (B)
- veranderingen op automatiseringsgebied (I).

Hieronder zullen we nu aandacht besteden aan de veranderingen op automatiseringsgebied, om u enig idee te geven van aard, omvang en doorlooptijd van dit soort veranderingsprocessen.

6.2 AUTOMATISERING GSD ROTTERDAM

In 1979 werd begonnen met de eerste fase van de ontwikkeling van het geautomatiseerde informatiesysteem. De invoering van het systeem werd afgerond in januari 1985, toen het totale systeem, bestaande uit tien subsystemen, volledig operationeel was.

Projectmatige aanpak

Voor de realisatie van het GSD-informatiesysteem werd gekozen voor een *projectmatige aanpak*. Dat betekende met name een duidelijke fasering en projectstructurering. In dit geval werd het totale project gestructureerd in tien deelprojecten. Elk deelproject diende te resulteren in een subsysteem van het totale GSD-informatiesysteem.

Subsystemen waren bijvoorbeeld het dossier-registratiesysteem, het debiteurensysteem, het interactief muteren van de uitkeringsadministratie, het berekenen en het betalen van de uitkeringen, voorschotten (dag-, week- en maandbetaling), de financiële verantwoording naar het Rijk en de Gemeente, en het jaarwerk voor de belastingdienst, Centraal Bureau voor Statistiek, enzovoorts. Elk van de subsystemen werd gefaseerd aangepakt door daartoe gevormde projectteams. Deze projectteams waren interdisciplinair samengesteld. De betrokken partijen waren de uiteindelijke gebruikers, materiedeskundigen op het gebied van verwerkingsregels, administratieve-organisatiespecialisten, automatiseringsdeskundigen, medewerkers van interne controle en de gemeentelijke accountantsdienst.

De functionele en technische coördinatie van het totale GSD-informatiesysteem werd gewaarborgd door een integratiegroep. In deze groep, onder gezamenlijke leiding van de coördinator Administratieve Organisatie en Automatisering en de technische projectleider van het Gemeentelijk Reken Centrum (GRC), participeerden de deelprojectleiders van de GSD en het GRC.

De verantwoording ten opzichte van de GSD-organisatie vond plaats in de reguliere besluitvormingsorganen. De coördinator Administratieve Organisatie en Automatisering was hierbij de linking pin tussen project- en lijnorganisatie.

Prototyping

Met betrekking tot de systeemontwikkeling voor het interactieve deel werd gekozen voor het werken met behulp van *prototyping*. Deze aanpak betekent dat men van (delen van) het systeem een proefmodel opstelt, aan de hand waarvan men kan nagaan of dit functioneel en/of technisch goed werkt. Hierdoor werd al tijdens de functionele ontwerpfasen met behulp

van een microcomputer voor alle betrokkenen zichtbaar hoe het uiteindelijke systeem eruit ging zien. Beoordeling van het functioneel ontwerp van de interactieve systeemdelen door de gebruikers geschiedde eveneens aan de hand van de prototypes. Tevens werden de prototypes gebruikt om vertrouwd te raken met de toekomstige veranderingen.

Mijlpalen GSD-informatiesysteem

In het navolgende 'mijlpalenoverzicht' wordt een beeld geschetst van de lange veranderingsroute binnen de GSD in Rotterdam. Doel van het overzicht is om een impressie te geven van wat een dergelijk project zoal inhoudt. Wie meent dat zoiets 'op een namiddag' te realiseren is, heeft het totaal mis!

januari 1979

Automatische verwerking verdienstenkaarten.

medio 1979

Ingebruikneming paternosterkasten voor dossieropberging.

medio 1979

Keuze voor eigen ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem inclusief fasering en plan van activiteiten om de continuïteit van het bestaande uitkeringsysteem te waarborgen.

september 1980

Terminals beschikbaar op BMW-eenheden om te leren omgaan met deze nieuwe apparatuur.

eind 1980

Terminalaansluitingen op het bevolkingssysteem bij de afdeling Centrale Dossierregistratie (CDR) in plaats van kopieën bij de afdeling Bevolking van bevolkingskaarten en woningkaarten. Snellere verificatie bevolkings- en woninggegevens.

eind 1980

Dossierregistratie (DRS) fase 1 operationeel.
Automatisering van de dossierregistratie op de CDR.

medio 1981

Dossierregistratie (DRS) fase 2 operationeel.
Automatisering van de dossierregistratie op de BMW-eenheden. Actueel inzicht in verblijfplaats van het dossier; voorkomen van zoekraken tijdens transport.

eind 1981

Schoning dossierregistratie voltooid.

eind 1981

Dossierregistratie (DRS) fase 3 operationeel: voortgangsregistratie en werkbeheersing; actueel inzicht in de fase van behandeling van een aanvraag. Diverse overzichten met betrekking tot voortgangsbeheersing opvraagbaar met terminal; kunnen worden afgedrukt met een op de BMW-eenheid geplaatste printer.

eind 1981

Technische en functionele opschoning van het oude uitkeringensysteem voltooid.

Continuïteit van het systeem tot 1985 gewaarborgd.

eind 1981

Op de BMW-eenheden de berekeningsformulieren op microfiches beschikbaar: direct inzicht in wat de cliënt ontvangen heeft en de berekening van de uitkering.

medio 1982

Kopieerapparaten bij BMW-eenheden.

Beperking van de rapportage door opname van afschriften van bescheiden van een cliënt in het dossier.

eind 1982

Beschikkingen systeem operationeel.

Beschikking voor de cliënt wordt vervaardigd op de BMW-eenheid; integratie met DRS-systeem en gebruik van dezelfde gemeenschappelijke gegevens.

januari 1983

Debiteurensysteem operationeel.

Registratie, invordering en bewaking van vorderingen geïntegreerd met DRS-systeem.

november 1983

Prototype sociale-uitkeringensysteem gereed.

januari 1984

Decentralisatie verdienstenkaartcontrole.

Verdienstenkaartcontrole op de BMW-eenheden.

januari 1984

Start integratie Kodeur in BMW-eenheid.

Begeleiding door stuurgroep Integratie Maatschappelijke Dienstverlening en Centrale Administratie voor wat betreft het proces van integratie en het ontwerpen van nieuwe werkprocedures.

medio 1984

Herziening Vademecum uitgebracht.

De instructie aan het personeel voor de uitvoering van wetten en bepalingen inzake regelgeving op heldere en inzichtelijke wijze gepresenteerd.

Terminologie gelijk op formulieren en beeldschermen. Verwijzing naar te gebruiken formulieren.

medio 1984

Formulierenbestand geschoond.

- lay-out volgens 'GSD-stijl'

- multifunctionele formulieren

- verlaging voorraden

- terminologie en clustering op formulieren gelijk aan beeldschermen.

september 1984

Sociale-uitkeringensysteem interactief mutatiedeel gereed voor inleren/oefenen.

september 1984

Start experiment werken vanuit het dossier op één BMW-eenheid.

november/

Automatische conversie van de gegevensbestanden van

december 1984

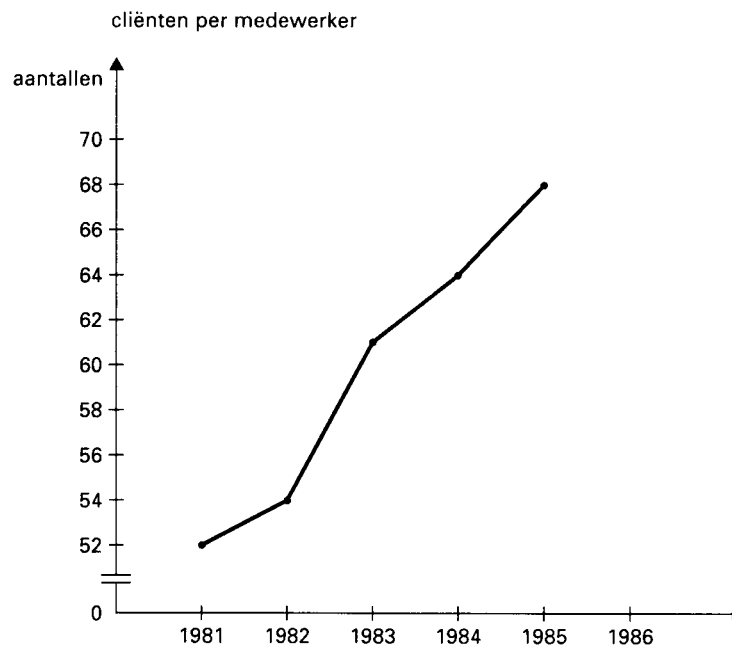
de uitkeringenadministratie. De integratie is voltooid.

december 1984 / januari 1985

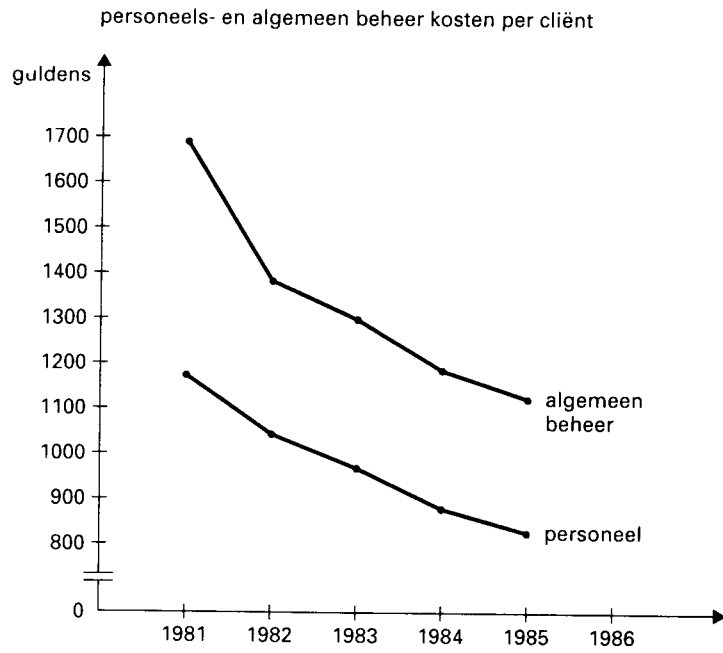
Sociale-uitkeringensysteem operationeel.

6.3 BEREIKTE RESULTATEN IN ROTTERDAM

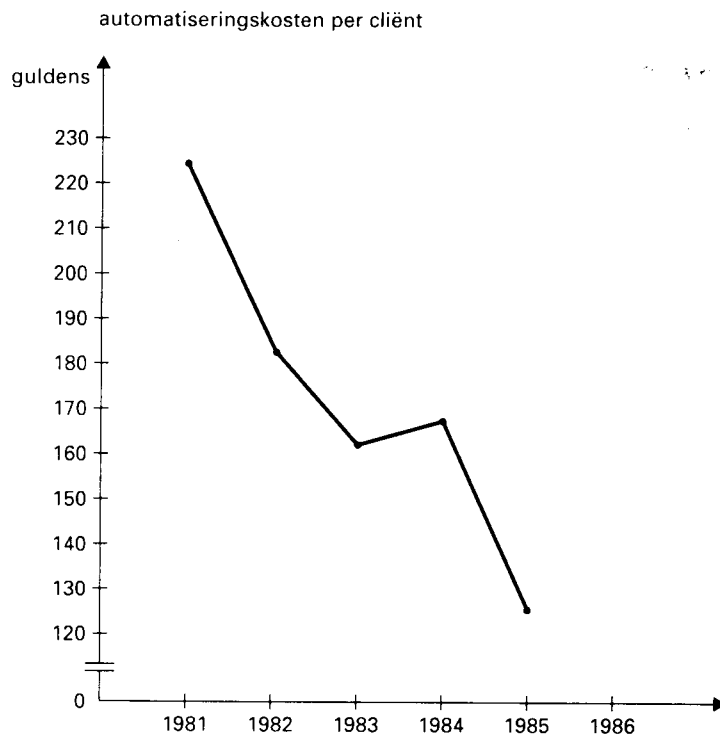
Navolgende grafieken geven een beeld van de bereikte resultaten in Rotterdam. De grafieken spreken voor zich!



FIGUUR 3a
Aantal cliënten per medewerker



FIGUUR 3b
Personeels- en algemeen-beheerskosten per cliënt



FIGUUR 3c
Automatiseringskosten per cliënt

Door een aantal functionarissen die betrokken waren bij de automatisering van het hiervoor beschreven GSD-informatiesysteem, is een half jaar na de invoering de gekozen werkwijze geëvalueerd. In deze evaluatie is bepaald welke factoren van essentieel belang zijn geweest voor het daadwerkelijk realiseren van het beoogde resultaat. De conclusies luiden als volgt:

1 *Projectmatig werken is noodzakelijk*

Er is een daadkrachtig projectmanagement nodig met voldoende aandacht voor fasering, besluitvorming en beheer in alle opzichten (tijd, geld, informatie, organisatie en kwaliteit).

2 *Hapklare brokken zijn het best te verteren.*

Het structureren van het totale, zeer omvangrijke project in 'hapklare brokken' heeft de beheersbaarheid voor het management en de acceptatie door de gebruiker sterk vergroot.

3 *Eerst zien, dan pas geloven.*

Een inzichtelijk en goed gestructureerd besluitvormingsproces is voor alle betrokkenen vereist. Daarbij helpen prototypes (men ziet wat men krijgt). Nieuwe procedures en systemen werden eerst op kleine schaal uitgetoetst met behulp van uitvoerende medewerkers. Pas daarna werd een en ander op grotere schaal ingevoerd.

4 *Niet voor, maar samen met de gebruikers.*

Intensieve participatie van en tijdige informatie aan GSD-medewerkers bleken essentieel. Dit leidde tot grote inbreng van materiedeskundigheid en tot voldoende acceptatie. Mede als gevolg hiervan werd een passende samenhang tot stand gebracht tussen de geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde systemen en procedures.

5 *Tijdens de verbouwing moet de verkoop doorgaan.*

Een stijgend cliëntenbestand, éénmalige uitkeringen en nieuwe, ingewikkelde regelingen maken het niet eenvoudig om naast het 'openhouden van de winkel' tijd vrij te maken voor het ontwikkelen van een nieuw systeem. Het duurt zeker een jaar voordat men zich een nieuwe werkwijze volledig eigen heeft gemaakt.

6 *Onbekend maakt onbemind.*

Er is gezorgd voor een goede introductie aan alle medewerkers van de GSD, onder andere met behulp van dia-series waarin automatisering en het nieuwe systeem werden verklaard.

7 *Conversie start met de bouw.*

Het is noodzakelijk dat het opstellen van de conversieregels parallel loopt met het definiëren van nieuwe systemen. Wat je wilt bouwen moet immers ook te converteren zijn, met andere woorden: men moet de conversie van de oude naar de nieuwe situatie uiterst gedegen voorbereiden en regelen.

Terugblikkend is er grote tevredenheid geconstateerd, niet alleen over de wijze waarop het automatiseringsproject is verlopen, maar ook over de resultaten daarvan. Het project werd conform het van tevoren vastgestelde plan, tegen relatief beperkte kosten en in overleg met alle betrokkenen uitgevoerd.

Ondanks de sterke groei van het aantal cliënten met 87% en een beperktere stijging van het aantal medewerkers met 33% in de periode 1981-1985, is de kwaliteit van de dienstverlening en het administratief-organisatorisch functioneren van de GSD aanzienlijk en structureel verbeterd. Automatisering heeft een gunstige uitwerking op de dienstverlening aan de cliënt. Verder blijkt het systeem, nadat een beperkt aantal kinderziekten zijn verholpen, tot grote tevredenheid te werken.

Kortom: organiseren en informeren (automatiseren) gaan vaak hand in hand. Hoewel de belangrijkste doorbraak is geweest om het primaire proces anders te structureren en te organiseren, is automatisering een noodzakelijk hulpmiddel gebleken om na het principiële reorganisatiebesluit daadwerkelijk de dienstverlening te verbeteren. Organisatiewijzigingen zonder facilitaire verbeteringen, ondermeer op het gebied van informatieverwerking, zijn mooie plannen tot verbetering, maar blijven meestal slechts plannen!

Dankwoord

Voor deze case is dankbaar gebruik gemaakt van de grote projectervaring van de heer J.L. Veldink, adviseur en partner van het bureau Twijnstra Gudde N.V. De heer Veldink was intensief betrokken bij de veranderingen binnen de GSD Rotterdam.

7 **Samenvatting**

Aan het begin van deze casebeschrijving over organiseren en automatiseren is een aantal leerdoelen geformuleerd. Eerste leerdoel was dat u een omvangrijk probleem kunt afbakenen tot 'hapklare brokken'. Dat afbakenen is voortdurend aan de orde geweest. Bij de casebeschrijving over de GSD in het algemeen is als afbakening het proces van de bijstandsuitkeringen gekozen. Dat proces is eveneens niet helemaal beschreven; immers beroepszaken en heronderzoeken bleven vooralsnog buiten beschouwing. In het Rotterdam-verhaal was eveneens diverse keren sprake van probleemafbakening. Zo is Rotterdam allereerst gestart met een duidelijk herontwerp van de uitvoerende organisatie. Men heeft een opzet gekozen van bijstandsmaatschappelijke teams. Ook in de automatisering is bij voortduring gezocht naar afbakenen in 'hapklare brokken'. Zo werd het totale informatieproject opgedeeld in een tiental deelprojecten. Hoofdrede van zo'n opdeling is telkenmale een beheersbare deeloplossing te verkrijgen. Wanneer een ontwerper niet de moed heeft of de kunst verstaat van systeemafbakening, dan blijft hij of zij worstelen met een te complex probleem dat te groot is om met succes aan te pakken.

Leerdoel twee was het kunnen onderscheiden van werkelijke problemen en symptomen. Ook dit is bij voortduring aan de orde geweest. In dit verband zij terug verwezen naar o.a. paragraaf 6.3. We herinneren in dit kader slechts aan een voorbeeld. Zoals we zagen, was bij de GSD het ziekteverzuim bij de Intake-ambtenaren erg hoog. Dat ziekteverzuim is op zich zelf niet het probleem, maar wellicht een symptoom van een lage kwaliteit van de arbeid. Dat laatstgenoemde wordt weer veroorzaakt door een verkeerd gekozen organisatieopzet, namelijk de gespecialiseerde 'straat-gewijze' opzet. In dit geval leidt zo'n opzet tot een uitholling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van met name de ambtenaren van de intake.

Derde leerdoel was het kunnen aangeven van gewenste en noodzakelijke aanpassingen in de organisatie en/of in de informatie-voorziening. Voor de GSD kwam dit neer op de kernuitspraak dat een GSD een jobshop is met alle gevolgen van dien wat betreft werkuitvoering, organisatiestructuur en bijbehorende informatievoorziening. Het werkelijke veranderingstraject in Rotterdam was daarvan opnieuw een demonstratie.

Vierde leerdoel was dat theorie niet alleen theorie moet blijven, maar toegepast kan en moet worden in de praktijk. In deze zin is in de case gepoogd aan te geven dat o.a. de theorie over produktie- en logistieke beheersing niet alleen van toepassing is op industriële bedrijven, maar eveneens op dienstverlenende (non-profit) organisaties. Verder is aangegeven dat concepten uit de systeemleer en ontwerptheorieën voor informatiesysteemontwikkeling wel degelijk toepasbaar zijn in de praktijk. Theorieën blijven derhalve niet alleen theorieën, maar men kan ze gebruiken in de praktijk als leidraad voor gestructureerde verbeteringen.

ZELFTOETS

- 1 Geef aan waarom het van belang is om zich bij een probleemsituatie expliciet af te vragen, vanuit welke invalshoek of discipline zo'n probleem is of wordt aangepakt.
- 2 Bij een systeemtheoretische aanpak speelt het besturingsparadigma een belangrijke rol. Verklaar in eigen woorden wat dat paradigma inhoudt en bedenk zelf een aantal situaties waarop u dat paradigma kunt toepassen.
- 3 Centraal in de GSD-case stond een diagnose van het soort besturingssituatie en het daarbij behorende type produktie- en logistieke beheersing. Geef in eigen woorden weer wat produktie- en logistieke beheersing inhoudt en welke beheersingsmodules in welke besturingssituatie van cruciaal belang zijn (zie ook het readerartikel).
- 4 Wat betekenen de begrippen 'bewerkingstijd' en 'doorlooptijd'? In hoeverre is logistieke beheersing relevant voor het streven naar het principe 'doorlooptijd is gelijk aan bewerkingstijd'?
- 5 Organiseren en automatiseren worden vaak als afzonderlijke zaken gezien en door afzonderlijke specialisten behandeld. Geef daarover uw oordeel, nu u kennis hebt gemaakt met de GSB-case.
- 6 Grote veranderingen in organisaties voert men veelal uit via een aparte projectorganisatie. Omschrijf wat met zo'n organisatie wordt bedoeld en waarom men daarvoor kiest.

TERUGKOPPELING

1 **Antwoorden op de zelftoets**

- 1 Deze vraag wordt in de tekst nauwelijks expliciet beantwoord. Op grond van de case-beschrijving zou men, kort aangeduid, het volgende antwoord kunnen geven.
Het onderkennen en kennen van de gehanteerde theoretische invalshoek
– bevordert dat men hoofdzaken en bijzaken van elkaar onderscheidt
– maakt duidelijk welke problemen men wél en welke problemen men niet kan oplossen met de bijbehorende modellen en methoden
– maakt duidelijk welke doelstellingen, normen en waarden wél en welke niet worden aanvaard
– bevordert eenduidige hantering van begrippen binnen de groep die het organisatieprobleem moet definiëren en oplossen.
- 2 Doelgerichte en beheerste sturing van een systeem is slechts mogelijk indien
– het Bestuurde Proces (let op: anderen noemen dit het Bestuurde Systeem) en het Besturend Orgaan van elkaar onderscheiden worden
– van beide, BP (of BS) en BO, een expliciet model (inclusief mogelijke stuuracties voor het BO) is opgesteld
– er een Informatiesysteem (I) is gedefinieerd met behulp waarvan het BO stuuracties kan kiezen.
Het besturingsparadigma is in principe op elke besturingssituatie van toepassing. De betekenis ervan ligt niet alleen in het verbeteren van het ontwerp van een organisatie, maar ook in het verduidelijken van onmogelijkheden in de besturing van complexe systemen.
Bijvoorbeeld: telkens weer blijkt dat de regering (Kabinet en Parlement) niet in staat is om doelgerichte en beheerste sturing aan te brengen in de maatschappij, ook al wordt dit verwacht of geëist door burgers, maatschappelijke en politieke groeperingen. Het is niet mogelijk om op het niveau van de regering een eenduidig onderscheid te maken tussen BP en BO (er is hier sprake van ten minste één dilemma: bestuurt de regering het volk, of is de regering onderschikt aan de wens van het volk?). Evenmin is het mogelijk om een arsenaal stuurmaatregelen te creëren dat op beheerste wijze (zonder onvoorspelbare interventies door anderen) door het BO gebruikt kan worden.
- 3 Productie- en logistieke beheersing betreft de beheersing van direct en indirect operationele activiteiten (inkoop, transport, opslag, transformatie, assemblage, werkvoorbereiding, orderverstrekking, werkoverdracht, ingangs-, proces- en uitgangscntrole, onderhoud, enz.) als een integraal proces, binnen de normen (doelstellingen en randvoorwaarden) gesteld op het bestuurlijk niveau.

<i>soort organisatie</i>	<i>belangrijke beheersingsmodule</i>
continuproduktie en massa/grootserieproduktie	vraag prognose seriegroottebepaling voorraadbeheer definitie produktstructuren
job shop- en projectorganisatie	orderacquisitie orderrouting en -engineering orderrelease voortgangsbewaking

- 4 Doorlooptijd is de tijd die verloopt tussen het eerste contact met een klant tot het moment waarop de aanvraag of opdracht volledig is afgehandeld volgens de vooraf gestelde specificaties. Bewerkingstijd is de som van alle bewerkingen uitgedrukt in tijdseenheden.
Dat de doorlooptijd doorgaans (veel) groter is dan de bewerkingstijd, vloeit hoofdzakelijk voort uit wachttijden, transporttijden en overdrachtstijden tussen (niet binnen) bewerkingen. Logistieke beheersing is juist gericht op beheersing van deze tijdsbeslagen.
- 5 Automatiseren betekent in veel gevallen ook reorganiseren. En reorganisatie leidt hoe langer hoe meer tot (verder gaande of bijgestelde) automatisering. Dat deze probleemgebieden door verschillende specialisten worden behandeld, kan de professionaliteit (objectiviteit, deskundigheid, toetsbaarheid) van hun bijdragen vergroten. Dat deze probleemgebieden als afzonderlijke zaken worden gezien, kan in veel gevallen tot strijdige deeloplossingen leiden.
- 6 Aan het begrip 'projectorganisatie' kunnen verschillende (elkaar aanvullende) betekenissen worden toegekend. Zo stelt Bemelmans dat een projectaanpak met name betekent dat veel aandacht wordt besteed aan een goede fasering en structurering (in deelprojecten) van het project. Anderen menen dat een projectorganisatie vooral betekenis heeft als tijdelijk werkverband tussen mensen, afdelingen of organisaties die doorgaans niet dagelijks met elkaar samenwerken. Ook wordt wel eens gesteld dat een projectorganisatie vooral betekenis heeft als een vorm van organieke verbijzondering die 'haaks' staat op de functionele organieke verbijzondering.
Voor een projectorganisatie wordt doorgaans gekozen wanneer er sprake is van
- een unieke en complexe opgave
 - die vervuld moet worden binnen stringente randvoorwaarden ten aanzien van tijd, geld en capaciteit
 - in opdracht van een direct belanghebbende opdrachtgever
 - waarbij de inzet van geheel verschillende deskundigheden en ervaringen is vereist
 - en waarbij nieuwe risico's genomen worden.

Literatuur

- Bemelmans, T.M.A. , *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*. Leiden, Stenfert Kroese B.V., 1987.
- Bemelmans, T.M.A. , 'Bedrijfskundig ontwerpen van bestuurlijke informatiesystemen', in: *Automatisering met een menselijk gezicht*, Cornelis, P.A. en J.M. van Oorschot (ed.). Deventer, Kluwer, 1986.
- Konsumenten Kontakt, *Hoe cliëntgericht zijn gemeentelijke sociale diensten?* Onderzoeksrapport, 's Gravenhage, april 1988.
- Mintzberg H., *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1979.
- Sitter L.U. de, *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*. Deventer, Kluwer, 1981.
- Veld J. In 't, *Organisatiestructuur en arbeidsplaats*. Amsterdam, Elsevier, 1981.
- Veldink J.L. , *De automatisering van de GSD-Rotterdam*. Presentatiepaper. Twijnstra Gudde N.V., Amersfoort, 1987.