

Afstemming tussen organisatieontwikkeling en ICT

Schaatsbeweging als strategie

Organisatieontwikkeling en ontwikkeling van de informatievoorziening in

De ontwikkeling in informatievoorziening en organisatie is een noodzaak voor gemeenten. Dit om de komende 5 tot 10 jaar voldoende mee te groeien met de maatschappij. Als het gaat om informatievoorziening valt te denken aan e-government (volgens Twynstra Gudde: de inzet van ICT als *enabler* voor de roluitoefening van de overheid met betrekking tot de relatie tussen de overheid en haar omgeving) en de invoering van Authentieke Registraties (in de toekomst mogelijk wettelijk verplicht). De noodzaak tot organisatieontwikkeling kan worden afgeleid van de groeiende druk op gemeentelijke organisaties om meer omgevingsgericht te opereren. Deze druk is bijvoorbeeld zichtbaar in de verkiezingsprogramma's van lokale politieke partijen waarin de één-loketgedachte, wijkgericht werken en grotere participatie van burgers veelvuldig aan bod komen.

De voortgang van informatievoorziening en organisatieontwikkeling roept de vraag op hoe deze aspecten met elkaar samenhangen, hoe het best beleid kan worden geformuleerd en hoe tussen de verschillende betrokkenen (informatiecoördinator, management en bestuur) kan worden gecommuniceerd. Schepers (2001) komt uit bij twee fasenmodellen die enerzijds het inzicht in de relatie tussen de twee aspecten verdiept en anderzijds een goed communicatiehulpmiddel biedt. Beide modellen verschaffen de elementen waarop het informatiebeleid gericht zou moeten zijn.

Voor de organisatieontwikkeling is

gemeenten wisselen elkaar af en met een schaatsende beweging ontstaat voortgang (Schepers, 2001). Dit blijkt uit recentelijk onderzoek in zes middelgrote gemeenten. Doordat beide ontwikkelingen in fasenmodellen zijn te plaatsen, ontstaat een helder denkkader dat gebruikt kan worden bij het formuleren van informatiebeleid, maar vooral ook voor communicatie met managers en bestuurders.

**IR. J.P. SCHEPERS,
DR. IR. A. GRAAFLAND,
IR. F.H.W.M. VAN DEN BOSCH
MMC en IR. J.C. MEERKERK**

Bouwdienst van Rijkswaterstaat, resp.
Twynstra Gudde

het fasenmodel van Van Kerkhoff, Grootelaar en Wielinga (1999) gebruikt (zie kader 1 en afbeelding 1). De overgrote meerderheid van de gemeenten bevindt zich momenteel binnen de bedrijfsmatig gerichte fase. Deze gemeenten werken met een concernmodel, waarin beleidsvoorbereiding en -uitvoering plaatsvinden in decentrale eenheden, die op output worden gestuurd. Er bestaat een neiging tot verkokering. Conform het model zien we dat de gemeentelijke organisaties zich van een bedrijfsmatig gerichte naar een omge-

vingsgerichte organisatie ontwikkelen.

De gemeenten willen voldoen aan de integrale en veranderende vragen van hun omgeving. Zij werken volgens een doelgroepenmodel waarbij men zich richt op de burger als klant (die diensten en informatie afneemt), als bewoner (die invloed wil hebben op de leefomgeving) en als co-productent van politieke en beleidsprocessen (als participant in beleidsvorming). Ontkokering van de eigen organisatie is nodig, omdat afdelingsoverschrijdend gewerkt moet worden. Alleen dan kan de gemeente flexibel en integraal functioneren en zich richten op de veranderende en integrale vragen uit de omgeving.

Om de ontwikkeling van de informatievoorziening in gemeenten in beeld te brengen is gebruik gemaakt van het fasenmodel van Graafland (1993, zie kader 2 en afbeelding 2). In dit model ontwikkelt de informatievoorziening zich van lokale beheersing (eilandinformatisering) naar informatie-infrastructuur. Op dit moment is in de overgrote meerderheid van de gemeenten sprake van lokale beheersing, waarbij informatie versnipperd is over organisatieonderdelen, die overwegend autonoom hun informatievoorziening regelen.

In de fase van infrastructuurontwikkeling streeft de gemeente ernaar om kwalitatief goede informatie gemeentebreed beschikbaar te stellen. Daarvoor is een informatie-infrastructuur nodig: een basisvoorziening met gegevens voor gemeentebreed gebruik

Kader 1 Organisatieontwikkelingsmodel (Van Kerkhoff, 1999)

Fase 1 Gemeente is het centrum

Sterk intern gericht (autistisch). Motto is de maakbare samenleving. Secretarië-dienstenmodel met nadruk op zekerheid, positie, regels en procedures.

Fase 2 Verkokerde gemeente

Intern gericht. Efficiency en beheersmatig opereren zijn toverwoorden. Sectoren zijn eilanden, terwijl omgeving en vraagstukken om integrale benadering vragen.

Fase 3 De bedrijfsmatig gerichte gemeente

Omgevingsbewust. Bezinning op kerntaken. Samenspel met de burger als klant. Vaardigheden worden belangrijker evenals prestaties en resultaten.

Fase 4 De omgevingsgerichte gemeente

Interactie met de burger, die meer invloed krijgt. Sturing op output en proces. Legitimiteit politiek staat onder druk. Professionalisering, cultuurverandering en houding ambtenaren zijn aangrijpingspunten.

Fase 5 Netwerkorganisatie

Regie van het netwerk, met gelijkwaardige spelers, vanuit een duidelijke richting en visie. Sturen op competenties en talenten. Ambtenaar als professional die proactief en ondernemend opereert.

waarover qua inhoud en kwaliteit afspraken zijn gemaakt.

Informatie-infrastructuur blijkt volgens het onderzoek van Schepers (2001) noodzakelijk te zijn voor een omgevingsgerichte organisatie. Een gemeente die omgevingsgericht wil zijn, kan dat niet realiseren vanuit lokale beheersing met eilandautomatisering. Er is namelijk gemeentebreed toegankelijke informatie nodig voor afdelingsoverschrijdend werken. En die informatie komt er alleen met een (integrale) informatie-infrastructuur. Omgekeerd blijkt uit (Graafland, 1999) dat voor verdere ontwikkeling van de in-

formatievoorziening ook organisatieverandering en een daarmee gepaard gaande cultuurverandering noodzakelijk te zijn. Dit om o.m. informatie te durven delen, verantwoordelijkheden anders te durven beleggen, enz.

Relativering fasenmodellen

De fasenmodellen geven een ideaaltypisch beeld van de ontwikkeling van de informatievoorziening respectievelijk de organisatie. In de praktijk kunnen de ontwikkelingen van deze modellen afwijken. In gemeenten met

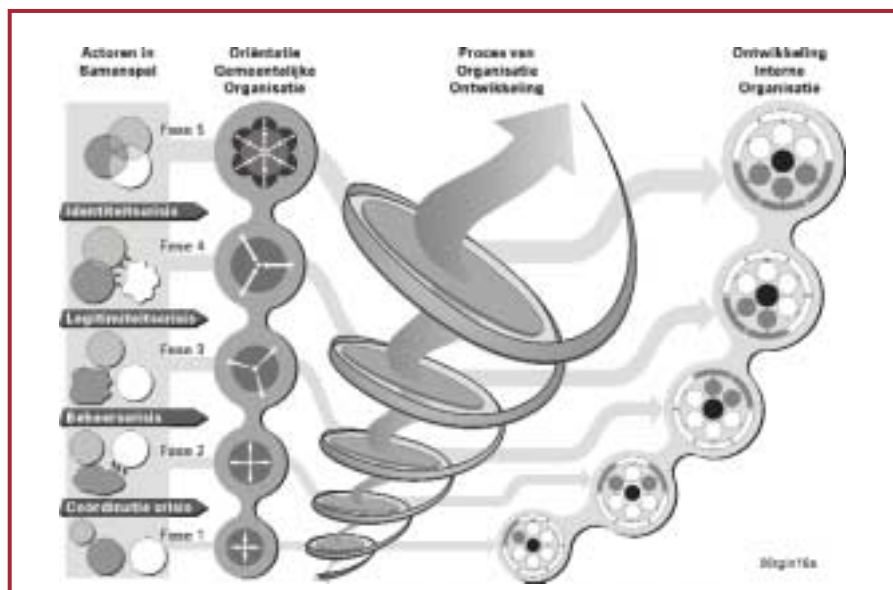
meer dan 100.000 inwoners is het bijvoorbeeld mogelijk dat verschillende organisatieonderdelen zich in een enigszins verschillend tempo ontwikkelen. Deze relativering doet echter niets af aan de waarde van de modellen.

De fasenmodellen kunnen gebruikt worden voor het bepalen van een haalbare ambitie en tempo voor de realisatie van een integrale informatievoorziening. De modellen fungeren daarbij als bril om de informatievoorziening te beschouwen. De ambitie vormt de basis voor een informatiestrategie annex projectenplan.

Ten eerste gebeurt de ambitiebepaling aan de hand van het model voor de ontwikkeling van de informatievoorziening. Een workflowmanagement systeem kan bijvoorbeeld onderdeel vormen van de informatie-infrastructuur. Te denken valt aan een systeem om vergunningen langs verschillende afdelingen te loodsen en de doorstroom daarvan te monitoren. De bij deze toepassing behorende afdelingsoverschrijdende informatiestromen waarvoor deze toepassing dient, zijn onderdeel van een integrale informatievoorziening. Hierover zijn namelijk afspraken over afdelingen heen nodig. Het idee dat verschillende organisatieonderdelen hun eigen informatievoorziening regelen, wordt doorbroken.

Workflowmanagement, Enterprise Resource Planning (ERP) systemen, authentieke registraties en e-government kunnen echter ook door de bril van het organisatieontwikkelingsmodel worden bekeken. Voor de omgevingsgerichte organisatie is gemeentebreed toegankelijke informatie van belang om afdelingsoverschrijdend te kunnen werken. In dit type organisatie is door middel van een cultuurverandering hard gewerkt aan klantgericht werken. Vragen kunnen aan één loket afgehandeld worden. Een authentieke registratie helpt de loketmedewerker om alle informatie die voor een snel en adequaat antwoord nodig is bijeen te brengen, terwijl een workflowmanagementsysteem nodig is om een vergunningsaanvraag vervolgens ook vlot door de organisatie heen te loodsen. Verder kan een workflowmanagementsysteem informatie geven over de huidige status gedurende het

Afbeelding 1



Kader 2 Fasenmodel informatievoorziening (Graalfand, 1993)

Het fasenmodel beschrijft de fasen naar de ontwikkeling van de integrale informatievoorziening. Het model onderkent vier fasen, te weten:

- | | |
|---------------------|-------------------------------|
| 1 Initiatie | 3 Infrastructuur ontwikkeling |
| 2 Locale beheersing | 4 Integratie |

De kenmerken van deze 4 fasen staan beschreven in *afbeelding 2*.

In de eerste twee fasen wordt de ontwikkeling vooral bottom-up gestuurd. Het zijn de initiatieven bij de gebruikers, maar vooral de systeembeheerders en leveranciers van gegevens in gemeenten die de ontwikkeling sturen en stimuleren. De fasen 3 en 4 worden dus gekenmerkt door top-down sturing. Management en bestuur raken meer en meer betrokken en sturen de ontwikkeling richting een geïntegreerde informatievoorziening.

gehele vergunningsverleningsproces. Voor een bedrijfsmatig gerichte organisatie is over afdelingen versnipperde informatie echter geen enkel probleem. Voor dit type organisatie is het vooral van belang dat processen goed ondersteund worden voor de bedrijfsmatigheid. De burger moet zelf uitzoeken langs welke loketten hij moet en mag vervolgens zelf zijn conclusies trekken. Pas in de praktijk ontdekt de burger of hij wel bij de juiste afdeling is geweest (met de meest relevante informatie) en of hij vergeten is iets aan te vragen of in te vullen.

'Schaatsbeweging als strategie' naar een ambitie

Met de twee brillen waarmee naar een integrale informatievoorziening gekeken kan worden, ontstaat een nieuw

denkkader, zoals weergegeven in *afbeelding 3*. In deze matrix zijn ontwikkeling van de informatievoorziening respectievelijk organisatieontwikkeling afgebeeld. De matrix kan hierbij als volgt worden gebruikt. Een gemeente kan de huidige situatie afbeelden, bijvoorbeeld een positie in het kwadrant linksboven met lokale beheersing en een bedrijfsmatig gerichte organisatie. Daarna kan de gemeente een gewenste situatie afbeelden. Zoals in de inleiding gesteld, mag worden verwacht dat een gemeente op een termijn van 5 tot 10 jaar in het kwadrant rechtsonder terecht wil komen: een omgevingsgerichte organisatie ondersteund door de noodzakelijke faciliteiten op het gebied van informatievoorziening, namelijk een informatie-infrastructuur. Informatie-infrastructuur is bovendien een noodzaak voor Authentieke Registraties en e-government.

Vervolgens kan een gemeente de huidige en de gewenste situatie tegen elkaar afzetten en nagaan of het ambitieniveau ook realistisch is, zodat een haalbare ontwikkelingsstrategie kan worden bepaald. Ter illustratie is in *afbeelding 3* de huidige situatie in de door Schepers* onderzochte gemeenten afgebeeld. Dit is verder uitgewerkt in het kader onder *afbeelding 3*.

'Schaatsbeweging als strategie' naar een haalbare ontwikkelingsstrategie

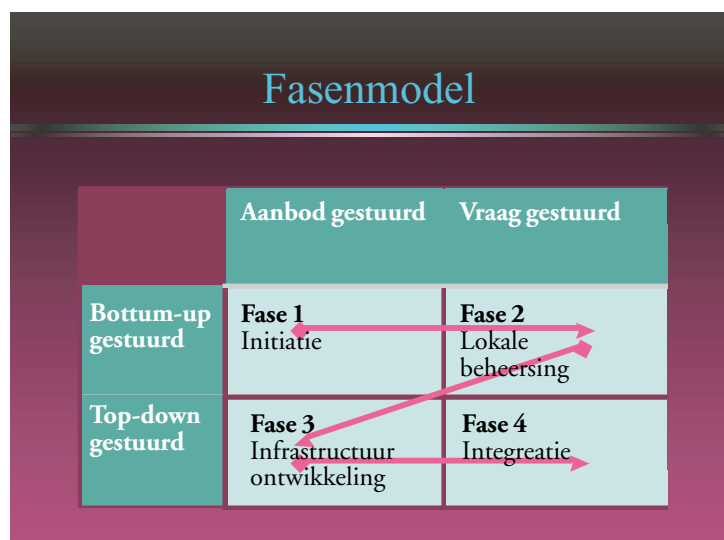
Voor een verantwoorde strategie moeten de ontwikkeling van de organisatie en de informatievoorziening op elkaar afgestemd worden. Dit kan door afwisselend energie te investeren in een van beide ontwikkelingen. Grote projecten die zich op organisatieontwikkeling concentreren, kunnen worden afgewisseld met grote projecten die zich focussen op ontwikkeling van de informatievoorziening. Zo ontstaat een 'schaatsbeweging' als strategie.

De schaatsbeweging als strategie kan als volgt worden uitgewerkt:

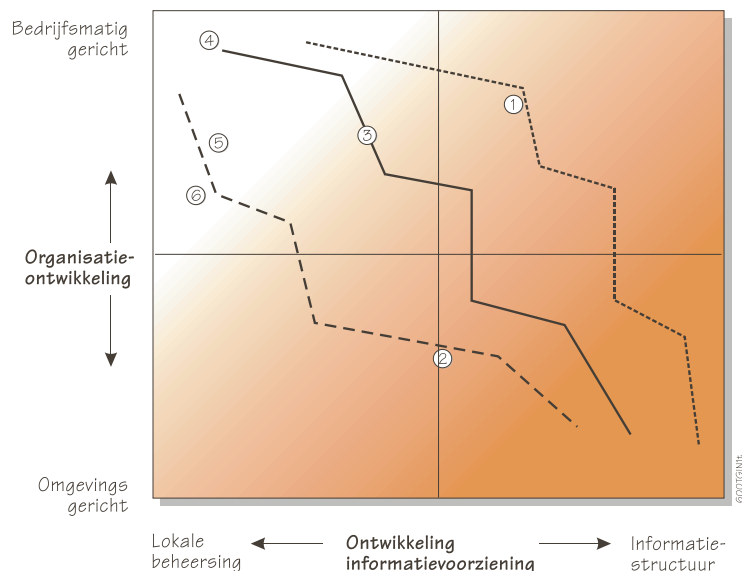
- De organisatie moet afwisselend energie in een van beide ontwikkelingen investeren (afwisseling van projecten). Investeert de organisatie in beide tegelijk dan ontstaat een veranderingskloof, die te groot is om te overbruggen. Door één verandering leidend te maken, kan bovendien worden aangesloten op reeds in gang gezette ontwikkelingen en enthousiasme.
- De ene ontwikkeling mag niet te ver op de andere voorlopen. Gebeurt dit wel dan ontstaat een informatie-infrastructuur waar nog weinig behoefte aan is of een omgevingsgerichte organisatie die met een belangrijk knelpunt zit als gevolg van het ontbreken van afdelingsoverschijdende informatie.

Een organisatie waar de nadruk in eerste instantie ligt op organisatieontwikkeling kan bijvoorbeeld eerst verder werken aan ontwikkeling binnen de fase van bedrijfsmatig werken. Nadat deze beweging is gemaakt kan het andere been worden bijgetrokken. Een inhaalslag voor de ontwikkeling van

Afbeelding 2



Afbeelding 3



Ontwikkeling van de organisatie en informatievoorziening in de door Schepers* onderzochte gemeenten

Gemeente (nummer van afbeelding 3)	Ontwikkeling van de organisatie en informatievoorziening
1	Op verschillende niveaus is het enthousiasme voor ontwikkeling van de informatievoorziening groot. Hoewel de projecten op dit gebied gericht zijn op de gewenste organisatieontwikkeling mag deze ontwikkeling volgens het management niet te ver op de muziek (de organisatie) vooruitlopen.
2	De organisatieontwikkeling van deze gemeente staat reeds lange tijd algemeen tijd bekend als vooruitstrevend. De laatste jaren is meerdere malen hard aan de ontwikkeling van de informatievoorziening getrokken om de organisatie van noodzakelijke faciliteiten te voorzien.
3	Projecten op het gebied van organisatieontwikkeling en ontwikkeling van de informatievoorziening worden afgewisseld zonder dat een van beiden duidelijk leidend is. Op beide fronten wordt vooruitgang geboekt.
4	Sterke positie van organisatieonderdelen die als koninkrijkjes functioneren en een sterk versnipperde informatievoorziening. Nieuwe initiatieven beginnen op beide gebieden van de grond te komen.
5	De nodige initiatieven op het gebied van organisatieontwikkeling zijn de laatste jaren ondernomen. Informatievoorziening stond bij het management lange tijd niet op de agenda. De versnipperde informatievoorziening krijgt pas de laatste tijd aandacht.
6	Belangrijke initiatieven op het gebied van ontwikkeling van de informatievoorziening beginnen recent van de grond te komen. De komende jaren wordt dan ook flink geïnvesteerd om de achterstand op dit gebied in te halen. Initiatieven op het gebied van organisatieontwikkeling hebben al langer de aandacht van het management.

de informatievoorziening moet volgen. De gemeente kan bijvoorbeeld beginnen met één loket met een klantgerichte cultuur. De kans is groot dat de medewerkers zelf om een betere ondersteuning van hun klantgerichte werkwijze zullen vragen. Eén of twee jaar later kan de gemeente een workflowmanagementsysteem en een authentieke registratie voltooien om deze ondersteuning te realiseren. Ofwel de organisatie 'trekt' aan de informatievoorziening.

Evengoed is mogelijk, dat een gemeente een schaatsbeweging maakt waarbij de nadruk in eerste instantie ligt op de ontwikkeling van de informatievoorziening. Dit is bijvoorbeeld het geval in de eerste onderzochte gemeente (zie afbeelding 3) waar enkele zeer enthousiaste vooruitstrevende medewerkers de informatievoorziening vooruit stuwden. De gemeente moet oppassen dat geen onrendabele informatie-infrastructuur ontstaat. De mogelijkheden van de informatievoorziening kunnen echter als katalysator voor de introductie van omgevingsgericht werken dienen. Ofwel, de informatievoorziening stuwt de organisatie voort.

Dit levert een schaatsbeweging als strategie op (zie afbeelding 3). Als een gemeente zich in afbeelding 3 plaatst kan zij afhankelijk van haar ambitie het meest wenselijke groeipad uitzetten waarbij organisatieontwikkeling en ontwikkeling van de informatievoorziening optimaal zijn afgestemd. In een wispelturige omgeving zal de gemeente korte slagen maken. In een rustiger vaarwater kan de gemeente verder vooruitzien en lange slagen maken. Het gaat om fasen en doseren van de slagen, passend bij de individuele gemeente en zijn omgeving.

De voortgang van organisatieontwikkeling (één loket, wijkgericht werken, interactieve beleidsvorming, etc.) en informatievoorziening (e-government, Authentieke Registraties, etc.) is noodzakelijk voor gemeenten op een termijn van 5 tot 10 jaar.

Organisatieontwikkeling en ontwikkeling van de informatievoorziening hangen met elkaar samen: het

ene kan niet zonder het andere. Beide moeten dan ook afgestemd worden. Dit is echter bepaald geen sinecure, aangezien het om complexe processen gaat. Het gepresenteerde denkkader 'Schaatsbeweging als strategie' verschaft helderheid, op basis van onderliggende fasenmodellen: het model van Van Kerkhoff (1999) voor organisatieontwikkeling en het model van Graafland (1993) voor ontwikkeling van de informatievoorziening.

Een gemeente kan zich in fasenmodellen plaatsen (zie *afbeelding 3*) om vervolgens een haalbare veranderingsstrategie voor de overgang naar een omgevingsgerichte organisatie met een informatie-infrastructuur te bepalen. Dit levert een schaatsbeweging als strategie: projecten op het gebied van organisatieontwikkeling worden afgewisseld met projecten voor de ontwikkeling van de informatievoorziening. Daarbij kan de organisatieontwikkeling voorop lopen, ofwel de organisatie 'trekt' de informatievoorziening. Evengoed kan de ontwikkeling van de informatievoorziening voorop lopen waarbij informatievoorziening de organisatie voortstuwt. Dit levert een strategie op die past bij de individuele gemeente en zijn omgeving.

Een belangrijk voordeel van het gebruik van het denkkader en de onderliggende fasenmodellen, is dat zij de communicatie met managers en bestuurders ondersteunen. Zij bieden inzicht in de samenhang tussen organisatieontwikkeling en informatievoorziening. Dit vergroot de perceptie van de betekenis van ICT.

Noot

* Schepers, J.P., *Informatievoorziening in gemeenten: een technische kwestie of een strategisch middel voor een omgevingsgerichte organisatie?*, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2001. Dit onderzoek is verricht in het kader van Schepers' afstuderen (mei 2001) bij de Afdeling Geodesie van de Technische Universiteit Delft.

Literatuur

Graafland, A., *Geo-informatievoorziening in Nederlandse Gemeenten*, proefschrift, Delft University Press, Delft, 1993.

Graafland, A., 'Integrale geo-informatievoorziening niet zonder organisatieverandering'. In *Vi Matrix*, nr. 49, 1999.

Kerkhoff, J. van, Grootelaar, H.B.A., Wielinga, R., *Sturen, besturen en gestuurd worden*, Twynstra Gudde, Amersfoort, A-D Druk, 1999.

Fake-factuur en hoe te voorkomen

Het onderstaande verhaal werd de redactie van B&G onlangs aangereikt. Uit privacy-overwegingen zijn de namen van de gemeente en de medewerker ontleend aan Marten Toonders' Bommelverhalen.

De gemeente Rommeldam kreeg onlangs een met een kleurenprinter afgedrukte factuur, voorzien van acceptgiro, van de firma Internet Registratie Dienst (IRD). Verbaasd over het feit dat er een telefoonnummer op de factuur werd vermeld, belde de dienstdoende ambtenaar eerste klas Dorknoper (D.) onmiddellijk. Tot zijn verbazing werd er nog opgenomen ook en wel door een bijzonder vriendelijke dame.

Dame: Goedemorgen, met IRD Internet Registratie Dienst.

D.: Goedemorgen, u spreekt met Dorknoper van de gemeente Rommeldam. Ik heb zojuist een factuur ontvangen waar ik een vraag over heb.

Dame: Wat is uw rekeningnummer en referentienummer?

D.: 95432 en 2242426. (Grappige nummers, of toch echt toeval? vroeg Dorknoper zich af.)

Dame: Wat is uw vraag?

D.: Wie heeft hiertoe opdracht gegeven?

Dame: <tikkerdetikkerdetik> Eh, ik heb geen naam, maar wel een e-mailadres: Dor@Rommeldam.nl, en de opdracht is gegeven op 1 oktober.

D.: Ah! En waartoe is opdracht gegeven?

Dame: Dat u in de bedrijvengids wordt opgenomen.

D.: Oh. Nou, het is mijn e-mailadres en ik heb deze opdracht nooit gegeven.

Dame: <krijgt haast> O.k., dan zal ik het bestand aanpassen.

D.: Er staat me trouwens bij dat jullie wel vaker facturen hebben verstuurd aan gemeenten die nergens om hebben gevraagd. Of vergis ik me?

Dame: <pinnig> Oh! Nou? Dus?

D.: Misschien is het een idee om daar in het vervolg wat voorzigtiger mee te zijn. Ik heb begrepen dat een aantal van jullie facturen al bij de politie ligt.

Dame: <nu echt heel pinnig> Is dit een bedreiging?

D.: Nee hoor, dat heb ik alleen maar gehoord. Maar schrikt u daar vooral niet v.....

Dame: Goedemorgen! <klik tuut ... tuut tuut>

D.: Goedemorgen.

Dankzij oplettendheid van de medewerker is de factuur niet betaald. In andere gevallen lukt het fake-bedrijven wel een dito-factuur betaald te krijgen.

Wanneer er een verplichtingenadministratie aanwezig is, dient iedere leverancier (of vermeende leverancier) bij de factuur de bestelbon te overleggen dan wel daarvan het nummer op de factuur te vermelden. In voorkomende gevallen wordt deze problematiek dan aan de poort dichtgeschroeid.