

Organisatie-ontwikkeling & ICT

© Zenc, juli 2002
Auteurs: Kristel Lammers en Arre Zuurmond

Inhoudsopgave

Organisatie-ontwikkeling & ICT	1
Organisatie-ontwikkeling	2
Organisatieverandering: het INK-managementmodel	2
INK-managementmodel	2
Ontwikkelingsfasen in het INK-managementmodel	3
Resultaatgebieden in het INK-managementmodel	4
Aanvullingen op het INK-managementmodel.....	4
ICT-beleid in 5 INK-fasen.....	5
Informatiekundige invalshoek.....	6
Kwaliteitsfasen in de informatisering: het Nolan+ model.....	7

Organisatie-ontwikkeling

Sinds het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw is er veel aandacht voor organisatie-ontwikkeling. Overheidsorganisaties willen efficiënter werken, meer en betere service verlenen, klantvriendelijk werken, innovatief zijn, kwaliteit leveren, noem het maar op. Veranderingsprocessen als Business Process Redesign (BPR)¹, van aanbod- naar vraaggericht werken en het kantelen en ketenen van organisaties werden en worden nog steeds massaal ingezet. Klantprocessen werden centraal gesteld. Organisatieverbeteringen zijn met name gericht op het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening, de effectiviteit en de efficiency, door middel van het cyclisch verbeteren, vernieuwen en ontwikkelen van de organisatie.

Deze veranderingsprocessen hebben grote consequenties voor cultuur en structuur van de organisatie, maar ook voor de inrichting van de informatievoorziening. De cultuurverandering wordt gekenmerkt door een meer open cultuur, gericht op samenwerken en waardetoevoeging in ketens van dienstverlening. De nieuwe structuur kenmerkt zich door decentralisatie, horizontale samenwerking en 'client-empowerment'. Veranderingen ten aanzien van informatievoorziening laten zich vangen in termen van informatie-infrastructuren, sectorale gegevensbestanden, basisregistraties et cetera.

Organisatieverandering: het INK-managementmodel

De organisatieveranderingen zijn goed te beschrijven met behulp van het INK-managementmodel. Het INK-management is de laatste jaren sterk in opmars. Het INK-managementmodel wordt steeds meer toegepast, omdat het model, terwijl het betrekkelijk eenvoudig is, veel actuele organisatiekundige inzichten in zich herbergt. Het heeft eenvoud verbonden met diepgang. In dit INK-managementmodel wordt een integraal beeld van de interne organisatie gepresenteerd, terwijl het model ook veel aandacht besteedt aan de resultaten van de organisatie. De aandacht voor resultaten blijft niet beperkt tot financiële eindresultaten, maar richt zich ook op waardering door personeel, c.q. klanten, leveranciers, afnemers, en de samenleving in zijn geheel. Vooral het organisatie-ontwikkelingsperspectief (in vijf fasen) is aantrekkelijk.

INK-managementmodel

Het INK-managementmodel bestaat uit negen aandachtsgebieden: leiderschap, medewerkers, strategie & beleid, middelen, processen, waardering door medewerkers, waardering door klanten, partners, afnemers en leveranciers, waardering door maatschappij en eindresultaten.

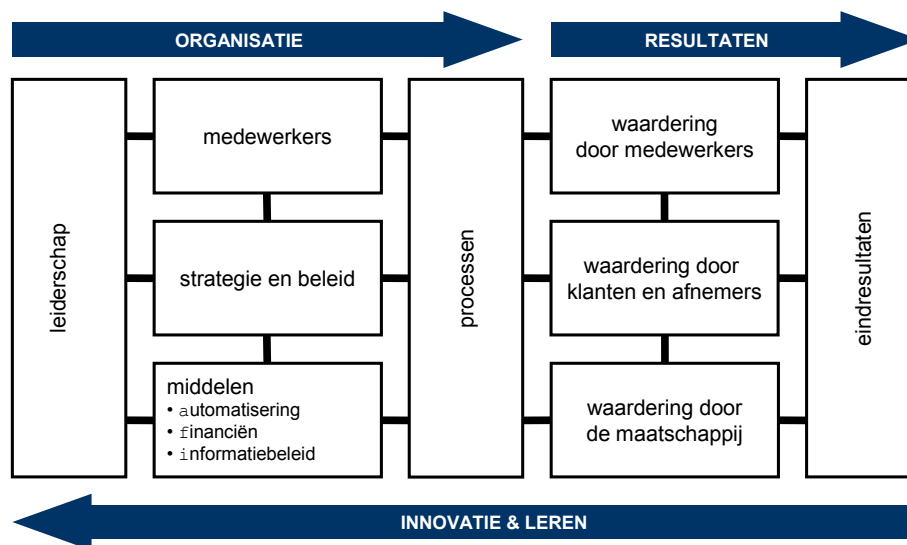
Dit model is in het afgelopen decennium uitgegroeid van een instrument om kandidaten voor de Nederlandse Kwaliteitsprijs te selecteren naar een gedegen methodiek voor het in kaart brengen van zowel de sterke punten als mogelijke verbeterpunten voor de organisatie. De INK-organisatie (www.ink.nl) heeft een zelfevaluatie ('positiebepaling') ontwikkeld, dat het management helpt haar

¹ BPR is het herinrichten en aanpassen van organisatorische processen in de organisatie a.d.h. van de mogelijkheden die ICT biedt.

bestaande kwaliteitsniveau in kaart te brengen en van daaruit verbeterplannen te maken.

Redenerend vanuit de klant definieert men de *resultaten* die men wil bereiken. Van daaruit wordt beredeneerd welke *werkprocessen* nodig zijn om die resultaten te realiseren, welke *strategie* nodig is en het soort *leiderschap* daarbij wenselijk is. Vervolgens wordt aangegeven welke *middelen* nodig zijn om tot de gewenste resultaten te komen.

Door aan de resultaatzijde regelmatig te meten, is men in staat te leren van de eigen ervaringen. Omdat het model oog heeft voor organisatie-interne vraagstukken, in samenhang met resultaten, is men bijvoorbeeld in staat de oorzaken achter negatieve klantevaluaties te verbinden met tekortkomingen in interne activiteiten. Wordt de negatieve evaluatie veroorzaakt door verkeerde werkprocessen, een verkeerde strategie of door een onjuiste leiderschapsstijl? Of kan het zijn dat de ondersteunende middelen onvoldoende of niet juist zijn ingezet? Door wijzigingen aan te brengen op één van deze gebieden en dan na verloop van tijd opnieuw te meten, kan gezien worden of er een betere klantwaardering is ontstaan. Het INK-managementmodel als kwaliteitsmanagementmodel is hieronder afgebeeld.



Ontwikkelingsfasen in het INK-managementmodel

Het INK-managementmodel gaat uitgaat van vijf *ontwikkelingsfasen* in de kwaliteit van de organisatie:

1. *Activiteit georiënteerd*; In deze fase staat vakmanschap centraal. De organisatie is nog een functionele hiërarchie. Men reageert erg ad hoc op situaties en denkt in losse producten. Van echt beleid en strategie is geen sprake.
2. *Proces georiënteerd*; In deze fase wordt de organisatie gekanteld en staan de processen die leiden tot de producten centraal. De afzonderlijke stappen liggen in werkprocessen vast. Processen worden verbeterd op basis van evaluaties.

3. *Systeem georiënteerd*; In deze fase wordt op alle niveaus systematisch gewerkt aan de verbetering van de organisatie. Stafdiensten worden getransformeerd naar facilitaire voorzieningen. Ook de dwarsverbanden tussen de verschillende processen worden onderwerp van sturing. Klantfocus is dominant voor het beleid. De één-loket benadering is te zien als transformatie richting systeem-oriëntatie.
4. *Keten georiënteerd*; Samen met partners in de keten wordt gestreefd naar maximale toegevoegde waarde. Besturingssystemen worden met elkaar verbonden en innovatie staat hierbij voorop. Hier gaat men bijvoorbeeld werken aan pro-actieve dienstverlening: die plaats in de keten identificeren waar de klant het makkelijkst bediend kan worden, hetgeen niet altijd het (eigen) loket is.
5. *Excelleren en transformeren*; De organisatie heeft het proces van continu verbeteren verankerd in zowel de organisatiestructuur als -cultuur. Er is sprake van client-empowerment: de organisatie heeft de regie over het klantproces weer teruggegeven aan de klant. Een lange termijn visie vormt de basis voor het starten van nieuwe activiteiten.

Resultaatgebieden in het INK-managementmodel

Ook bij de resultaatgebieden (rechtelijk van het model) is een vijftal ontwikkelingsfasen te onderscheiden:

- I. *Gegevens beschikbaar*. Er wordt gemeten welke resultaten er zijn en deze informatie wordt vastgehouden.
- II. *Trend in ontwikkeling*. Men houdt gegevens over resultaten systematisch bij (vaste meetmomenten) en men kan daarom ook trends zien.
- III. *Prestatie ten opzichte van doelstellingen*. Men registreert niet alleen de trend in de resultaat-ontwikkeling, maar vergelijkt deze ook met expliciet, vooraf geformuleerde doelstellingen (in het organisatiegebied strategie en beleid).
- IV. *Vergelijking met soortgelijke organisaties*. Men gebruikt benchmarks: een set van gegevens van prestaties van vergelijkbare organisaties, zodat men kan zien in hoeverre de eigen prestaties 'knap' zijn ten opzichte van de vergelijkbare organisaties.
- V. *Vergelijking met excellente organisatie*. De eigen organisatie heeft een andere organisatie op het oog als 'rol-model'. Die excellente organisatie wordt het ijkpunt voor de eigen organisatie (de lat ligt nu op het hoogste niveau).

In de *resultaatgebieden* wordt gemeten wat de inspanningen van de organisatie hebben opgeleverd. In het INK-managementmodel worden vier groepen stakeholders onderscheiden: medewerkers; klanten en leveranciers; maatschappij; en de eindresultaten. Het uiteindelijke doel van de INK-methodiek is het bereiken van fase V: excelleren en transformeren. Dit is niet per definitie ook het einddoel van de organisatie.

Aanvullingen op het INK-managementmodel

Hoewel op zich goed, vergt het INK-managementmodel de nodige aanvullingen. Op twee punten kunnen extra inzichten aan het bestaande model worden toegevoegd.

Allereerst zal het model moeten aangeven hoe de PIOFA(CH)²-functies zich ontwikkelen in de onderscheiden INK-fasen. Organisatie-ontwikkeling kan alleen echt slagen als aandacht wordt besteed aan alle PIOFA(CH)-componenten. Met name de eerste vijf functies spelen een belangrijke rol binnen de middelenportefeuilles van de meeste overheidsorganisaties. Voor een goede ontwikkeling van de organisatie is het van belang dat alle middelen meegroeien. Zenc richt zich met name op één van bovengenoemde functies, namelijk de informatiekundige invalshoek.

Daarnaast dient het INK-management elke keer sectorspecifiek worden gemaakt: het het generieke model is te abstract om concrete handvaten te geven aan praktisch georiënteerd management. Meer informatie hierover kunt u vinden in het artikel: de elektronische overheid vereist kwaliteit, in: Zuurmond & Lammers, Bestuurswetenschappen 2001, nr 6., pp. 480-503.

ICT-beleid in 5 INK-fasen

Welke nut heeft het INK-model voor een (sectorbrede) visie op ICT en daarmee de invulling van het organisationele ICT-beleid? De vijf fasen van het model (zie boven) impliceren elk een verschillend niveau van automatisering en informatisering. Deze fasering geeft het volgende beeld:

In fase I is er geen sprake van een ICT-strategie, wordt geen gebruik gemaakt van gegevensstandaarden en is de organisatie in hoge mate 'eiland-geautomatiseerd'. Immers, men heeft een sterk intern, afdelings-perspectief, gericht op het zo goed mogelijk verrichten van de dagelijkse taken en activiteiten, en gebruikt daarbij losse applicaties.

Informatievoorziening *in fase II* gaat uit van gegevensgerichte toepassingen: De afzonderlijke eilanden worden gekoppeld, men deelt gegevens breed in de organisatie, men stuurt op de samenhang van de verschillende functionaliteiten. Computernetwerken verbinden de verschillende afdelingen.

Fase III wordt gekenmerkt door samenwerking op strategisch niveau binnen een sector. Het ICT-beleid is op die samenwerking afgestemd (dus niet slechts een intern gerichte blik, zoals in fase I en II, maar over de grenzen van de organisatie heen), er zijn gegevensstandaards die door partijen in de sector worden gebruikt en de omgeving/klant bepaalt in hoge mate de (ICT)-strategie van de organisatie. Er is een sectoraal orgaan dat zich richt op de totstandkoming van de relevante standaards. Voorbeelden hiervan zijn er nu al: de raad van advies vastgoed informatie streeft standaardisatie van de vastgoed-informatievoorziening na, terwijl het ICT-platform 'zorg' een zelfde streven heeft voor de gezondheidszorg.

Keteninformatisering is het hoofdkenmerk *van fase IV*. Men werkt samen over sectorgrenzen heen en zoekt aansluiting bij nationale standaards. Gegevens worden gestroomlijnd (men gebruikt authentieke registraties) en voor gegevensuitwisseling wordt gewerkt met verwijsindexen. Beveiliging en privacy spelen hierbij een steeds crucialere rol.

In fase V tenslotte zijn organisaties (en processen) bijna volledig transparant. Verantwoordingsinformatie wordt aan klant en maatschappij verstrekt met behulp van ICT via nationale infrastructuren. Organisaties zijn netwerkorganisaties geworden. Gegevens worden niet langer beheerd door een of meerdere instanties, maar door

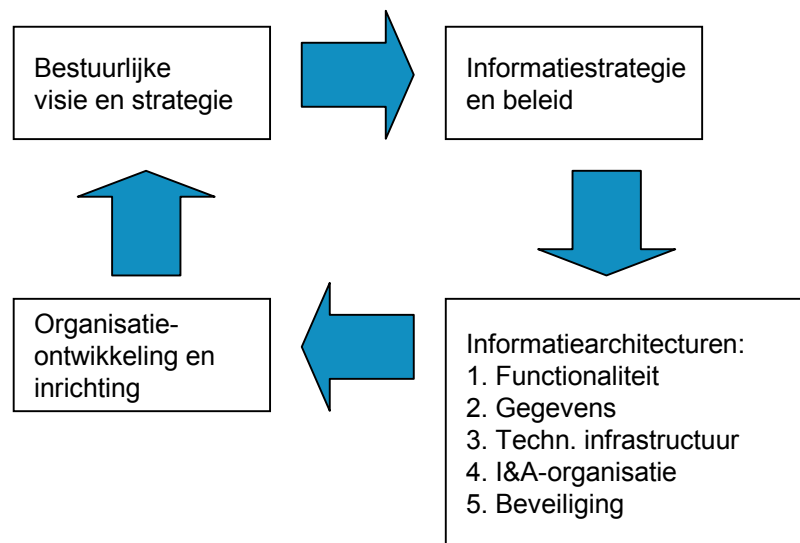
² Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting. De functies Communicatie en Huisvesting zullen buiten beschouwing worden gelaten

de burger zelf (in persoonlijke digitale kluizen). Organisatiestrategie en ICT-strategie zijn dan volledig één.

Voor de Nederlandse situatie is het onwaarschijnlijk dat organisaties zich qua ontwikkeling al in deze laatste twee fasen van het INK-managementmodel bevinden.

De inzet van ICT neergelegd in het informatiebeleid kan niet los worden gezien van de bedrijfsstrategie maar wordt juist hierdoor bepaald. Het hieronder staande model geeft de samenhang tussen bestuurlijke strategieën en visie, de ICT-strategie en de organisatie-ontwikkeling en ICT-ontwikkeling aan.

Sturing van de informatievoorziening



Op de site treft u de ICT-scan aan. De scan stelt u en uw organisatie in staat om te ontdekken waar uw organisatie zich bevindt wat betreft de ICT-voorziening.

Informatiekundige invalshoek

Informatiebeleid kan niet los worden gezien van informatiestrategie. Met *informatiestrategie* wordt de bijdrage die de informatievoorziening moet leveren aan de te bereiken bestuurlijke doelstellingen bedoeld. Voor een goede uitvoering van bijvoorbeeld het geïntegreerd OL2000 loket³ als bestuurlijke strategie zul je in termen van informatiestrategie moeten streven naar het ontsluiten van relevante informatie van de betrokken back-offices naar het loket (front-office).

Informatiebeleid richt zich op de algemene uitgangspunten waaraan het ICT-inspanningen moeten voldoen. Voorbeelden hiervan zijn afspraken omtrent beveiligingsniveaus (authorisatieschema's, back-up procedures e.d.) of afspraken

³ OL2000 staat voor Overheidsloket 2000 oftewel de één-loket gedachte. OL2000 is vooral een front-office benadering: aan de voorkant zal de dienstverlening vanuit vraagpatronen van de burger geïntegreerd worden. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling naar 1 veiligheidsloket.

met betrekking tot gegevenseigendom (wie is de eigenaar van de gegevens: de afdeling, de dienst, de gemeente of de overheid?).

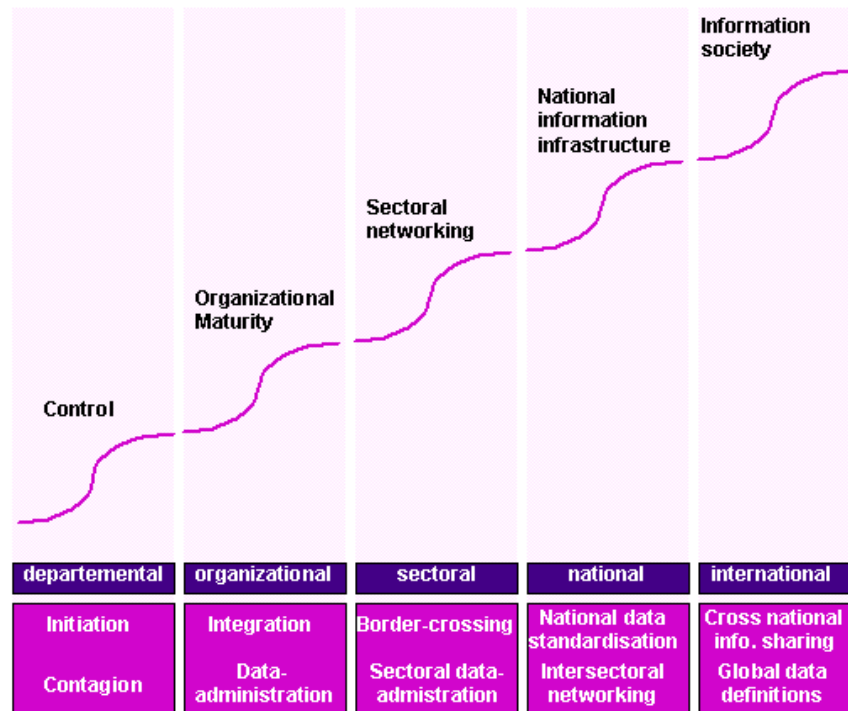
Na informatiestrategie en informatiebeleid volgt de *informatie-architectuur*. Vanuit het informatiebeleid worden verschillende architecturen ontwikkeld. Informatie-architecturen zijn een soort bestemmingsplannen met behulp waarvan men voor verschillende ICT-deelterreinen een beeld schetst van de toekomstige, gewenste situatie.

In de *functionele architectuur* beschrijft men welke informatiesystemen er zijn, hoe zij onderling samenwerken en welke functies zij verrichten. Het gaat hier met name om applicaties en hun interfaces.

Kwaliteitsfasen in de informatisering: het Nolan+ model

De kwaliteitsontwikkeling voor organisaties is in fasen ingedeeld door middel van het INK-managementmodel. Ook de informatisering komt niet in één keer tot het hoogste niveau. Ook hier wordt een fasering gehanteerd. Voor de informatievoorziening is deze reeds in 1973 in kaart gebracht door Richard Nolan, aan de hand van de bekende S-curves⁴. Nolan hield in eerste instantie op bij de tweede S-curve, bij organizational maturity. Een kleine twintig jaar later is het Nolan-model uitgebreid tot een Nolan+-model (Zuurmond, 1998). Dit heeft het volgende model opgeleverd:

⁴ De S-curven van het Nolan model geven de ontwikkelingen weer in termen van groei van de informatiehuishouding. Elke s-curve bestaat uit een periode van zwakke groei, gevolgd door exponentiële groei en dan weer een afvlakking. Indicator voor de s-curve is de groei van het IT-budget als % van het totale budget.



Figuur 2: Nolan + model

Afdelingsperspectief: In eerste instantie werden afzonderlijke processen, meestal binnen een afdeling geautomatiseerd. Het afdelingsperspectief zorgde met andere woorden voor 'eilandautomatisering'.

Organisatieperspectief: Naarmate de informatisering verder groeide, bleek het afdelingsperspectief steeds knellender te worden: informatie-systemen die voor één afzonderlijke afdeling waren ontwikkeld, bleken informatie te bevatten die ook voor andere afdelingen relevant waren. De oplossing hiervoor werd gevonden in het 'gegevensgericht automatiseren' waarbij men redeneert vanuit het gegevensgebruik en waarbij men de totale organisatie op het gegevensgebruik analyseert. Deze analyse leidt tot een organisatiebreed datamodel: een set van gemeenschappelijke databases is dan het resultaat.

Sectorperspectief: Niet alleen afdelingen onderling maar ook organisaties die actief zijn binnen een sector (gezondheid, sociale zorg, vastgoed, e.d.) blijken tot op zekere hoogte met dezelfde informatie te werken. Er dienen dus informatie-infrastructuren tot stand te komen die elk van deze sectoren faciliteren in het uitwisselen van informatie. Zo zien we per sector clearinghouses ontstaan: infrastructuren die sectorale informatie-uitwisseling faciliteren.

Nationaal of intersectoraal perspectief: De laatste jaren is veel werk gemaakt van sectorale samenwerking op het terrein van informatie-infrastructuren. Recentelijk zien we steeds meer intersectorale samenwerking ontstaan. Immers, bepaalde informatie is zo fundamenteel dat die informatie door verschillende sectoren dient te worden gedeeld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan adresgegevens, waardepaling van onroerend goed, of het Sofi-nummer. Intersectorale informatie zal op termijn

waarschijnlijk veel meer via computers worden uitgewisseld waarbij de sectorale netwerken on-line met elkaar verbonden zijn.

Internationaal perspectief: Op bepaalde punten zijn we al getuige van internationale samenwerking op het terrein van informatie-infrastructuren. Dan betreft het bijvoorbeeld informatie rond douane-activiteiten, registraties van vaartuigen, voertuigen en vliegtuigen. Vaak gaat dit gepaard met unieke nummering.