

# Gegevenslogistiek: kansen voor verbetering van administratieve organisaties

**P.W. Mouwen en C.A.W. Verster**

Dr P.W. Mouwen en drs C.A.W Verster zijn als senior adviseur resp. partner verbonden aan het organisatieadviesbureau van de Geijn Partners te Houten.

Paspoorten, studietoelagen, belastingformulieren, uitkeringen, vergunningen: in feite massaproducten van de overheid. Tegelijk het resultaat van een bewerkelijk proces; zo ervaren in ieder geval de burger en het bedrijfsleven het, door de vele formulieren, de lange wachttijden en de dan vaak nog niet op maat gesneden uitkomst. Bewerkelijk ook voor de betrokken organisaties. De noodzaak van betere service en drastische kostenreducties dwingt tot ingrepen. Zij kan profiteren van de succesvolle ervaringen in de industrie door de toepassing van logistieke principes in haar administratie: gegevenslogistiek.

Gerichtheid op het product in plaats van op het proces: dat vormt de kern van de logistieke principes waarmee het bedrijfsleven oplossingen heeft gevonden voor de schijnbare tegenstelling tussen betere dienstverlening en kostenbeheersing. Het assortiment eindproducten vormt immers de brug tussen klant en proces. Toepassing van deze logistieke principes heeft in de afgelopen decennia bij de industrie tot opmerkelijke verbeteringen geleid: de productiviteit is soms niet tientallen procenten gestegen en de kosten zijn drastisch verminderd. Tot de verbeteringen behoren: grotere variëteit in producten, meer service op maat voor de afzonderlijke klanten, kortere voorbereiding voor introductie van nieuwe producten, kortere levertijden, hogere kwaliteiten betere productinformatie.

## **Gegevenslogistiek en administratieve verbetering: resultaten bij liet GAK**

Het GAK voert de administratie voor bedrijfsverenigingen die belast zijn met de uitvoering van sociale wetten. De operationele eenheid Loon- en Premievaststelling (LPV) is belast met liet vaststellen van tic premienota's voor zo'n 180.000 werkgevers. Op basis van jaarlijkse opgaven van dienstverbanden worden voorschot- en afrekennota's aangemaakt. Invoering van verbeteringen met behulp van gegevenslogistiek heeft op liet vlak van prestaties, kostenreductie en procesgang de volgende resultaten opgeleverd:

- De door werkgevers in te dienen jaaropgave is sterk vereenvoudigd: het aantal in te vullen rubrieken per dienstverband (5 miljoen) is teruggebracht van 55 tot 7. Overige gegevens worden voortaan van interne leveranciers betrokken.
- De doorlooptijd (ontvangst tot premiebeslissing) werd zelfs in piekperioden niet weken teruggebracht. Daardoor kon ook liet aantal voorlopige aanslagen – extra werk! – worden gereduceerd.
- Door besturing op afstand kunnen prioriteiten beter worden geëffectueerd. Wisselwerking tussen proces- en besturingsinrichting leidde tot vergaande vereenvoudiging van de uitvoering, waardoor automatisering kan bijdragen tot aanzienlijke kostenreductie.

## **Gegevenslogistiek**

Welke zijn nu de factoren waardoor de verdergaande toepassing van logistieke principes in administratieve processen zo succesvol is? Met andere woorden: waar komt het bij de gegevenslogistiek op aan? Gegevenslogistiek stoelt op vier uitgangspunten die ontleend zijn aan de industrie: Productoriëntatie, Gegevensverwerking, Scheiding van besturing en uitvoering en Ketendenken.

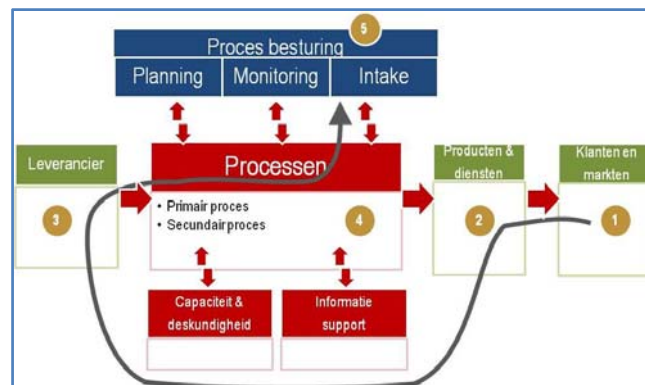
## Productoriëntatie

Procesgericht denken wordt ingewisseld voor een productgericht aanpak. In de industrie is liet dan wel vanzelfsprekend te vertrekken bij producten, maar in de administratieve wereld is dat nog lang geen gemeen-goed. Daar is de aandacht van oudsher geconcentreerd op de administratieve processen zelf. Dat komt ondermeer doordat de 'producten' abstract, weinig tastbaar zijn en slecht te ordenen. Is de beslissing tot een subsidië of uitkering een product, of is de bevestigingsbrief dat? Is de betaling / uitkering zelf (bankoverschrijving) een product? Of zijn liet beide producten?

Bij administratieve dienstverlening bestaat de 'externe prestatie' evenwel óók uit (eind)producten: nota's, akten, beschikkingen, vergunningen, uitspraken en uit steeds belangrijkere service-elementen als levertijd (op tijd), klantspecificiteit (toegespitst op die burger of dat bedrijf) en vlotte afhandeling van klachten en bezwaar-schriften.

## Gegevensverwerving

Gegevens vormen als het ware de grondstoffen van een beschikking, vergunning etc. Met grondstoffen moet zuinig omgesprongen worden. Het verkrijgen van de juiste hoeveelheid en kwaliteit gegevens op liet juiste moment (het jast in time principe) is voor de efficiency in uitvoerende processen van groot belang. Het door analyse van beschikking, vergunning etc. verkregen inzicht in benodigde grondstoffen leidt tot sanering van de traditionele manier van opvragen van gegevens en tot herbezinning op de vraag of die gegevens eigenlijk wel steeds weer opnieuw opgevraagd ('ingekocht') moeten worden. Gegevens worden immers vaak telkens opnieuw opgevraagd; iets wat burgers en bedrijven niet erg waarderen. Vandaar dat hergebruik van vaste en semivariabele ('bederfelijke') gegevens wordt nagestreefd. Zo'n voorraadpolitiek leidt tot een andere kijk op gegevensbeheer.



Figuur 1 Van massa naar maatwerk

## Scheiding van besturing en uitvoeringen van besturings- en procesinformatie

Besturing van administratieve processen blijkt in de praktijk een lastige opgave; eenmaal 'in de molen' blijkt liet vaak lastig, zo niet onmogelijk de voortgang nog systematisch te beïnvloeden. Het is tot nu toe ook niet gebruikelijk een administratief proces 'van buitenaf' te besturen.

Gegevenslogistiek maakt de processen transparanter en biedt handvatten om extern controle te houden op het bewerken van de 'grondstoffen'. Uitvoerende processen worden daartoe gescheiden van besturende processen; besturingsbeslissingen worden uit de uitvoering gehaald.

Rapportering 'naar boven' (managementinformatie) over voortgang, efficiency en effectiviteit van de primaire processen worden in deze wijze van besturen verankerd. Dat geldt ook voor het geven van richtlijnen 'naar beneden' (normen en regelgrenzen).

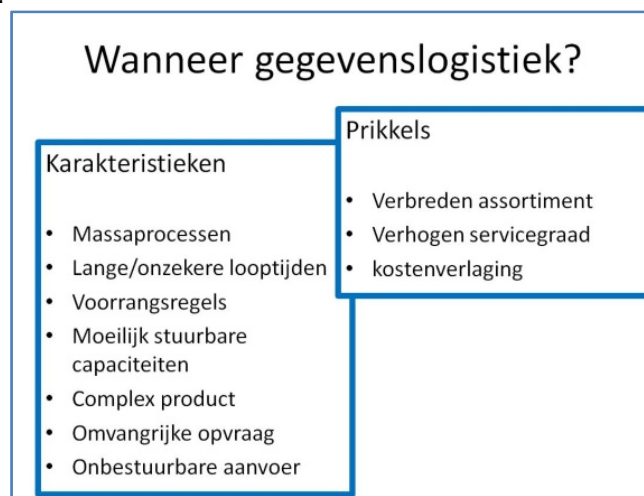
## Gegevenslogistiek bij bezwaar- en beroepzaken

Door de afdeling Juridische Zaken van een grote gemeente worden jaarlijks enkele duizenden bezwaar- en beroepschriften behandeld. Deze zaken hebben een sterk op elkaar gelijkend behandelingsstramien. Problemen doen zich voor bij liet ver-krijgen van de nodige gegevens

van de organen die de oorspronkelijke beslissing hebben genomen en kunnen zich voordoen bij de organisatie van hoorzittingen, de planning van behandeling door adviescommissie(s) etc. De afdelingsleiding zoekt naar mogelijkheden het behandelingsproces zo in te richten dat simultane behandeling van een groot aantal cases bestuurbaar wordt.

Gegevenslogistiek leidt – naast een aantal andere stappen – tot het:

- *stringent ontkoppelen van besturing en behandelingsproces*: niet de instelling van een besturend orgaan binnen de afdeling dat zich regelend opstelt ten aanzien van de behandeling en ordening aanbrengt in capaciteit, termijn en voorrangsregels, dat schift naar routinematige of unieke cases etc. worden tijdigheid en kwaliteit van een beslissing gediend en wordt liet lijnmanagement ontlast;
- *inrichten van de besturing*: de besturing wordt hierbij uitgerust niet instrumenten uit de logistiek als capaciteitsplanning, werkgiften en -verdeling, prioriteitsstelling, voortgangsbewaking, statusregistratie etc. Bij een goed ingestelde besturing ontstaan gelijkmatiger werkdruk en evenrediger werkverdeling, óók in geval van acute nieuwe prioriteiten.



Figuur 2 Ketenintegratie

### Ketendenken

Toepassing van logistieke inzichten tot buiten de grenzen van de eigen organisatie blijkt grote additionele voordelen op te leveren.

Nauwgezette analyse van vergunningen, aktes, nota's etc. levert argumenten op voor afstemming met gegevensleverende afdelingen of diensten over vorm, kwaliteit en frequentie van aanlevering van grondstoffen en met burgers, bedrijven en instellingen over aflevering van eindproducten. Dat kan in iedere schakel van de keten leiden tot verlichting van administratieve lasten en vereenvoudiging en stroomlijning van uitvoerende processen.

Ervaring heeft geleerd dat een systeembenadering – optimalisering van een proces als geheel – veel perspectief biedt. Steeds vaker wordt ook over de grenzen van de organisatie heen gekeken: de keten als geheel, van toeleveranciers via productie tot distributie, wordt gezien op mogelijkheden tot verbeteringen.

Op deze wijze leidt gegevenslogistiek ook voor administratieve processen tot een doorbraak en tot nieuwe perspectieven: aanzienlijke besparingen op arbeids- en materiaalkosten, kwaliteitsverbetering door minder uitval en herstelwerkzaamheden, effectievere afstemming in de keten, meer flexibiliteit in het proces voor uitzonderingen, wijzigingen en nieuwe producten op grond van nieuwe wet- en regelgeving alsmede administratieve lastenverlichting bij klant en leverancier. En als belangrijk bijkomend voordeel: het leidt ook tot een betere basis voor automatisering!

## **Gegevenslogistiek en een Gemeentelijke Sociale Dienst**

Samenleving en politiek zetten aan tot een andere dienstverlening in de sociale zekerheidssector; ook door de Sociale Dienst. Dat vraagt van de GSD om niet meer uitsluitend de blik te richten op het interne proces van verstrekken van uitkeringen.

Volumebeheersing aan de instroomkant met behulp van fraudepreventie en bevorderen van de uitstroomkant door actieve arbeidsmarkttoeleiding. En daartussen als hoogwaardig administratiekantoor efficiënt verwerken van de massale gegevens en tegelijkertijd ook klantvriendelijker zijn: korte wachttijden, niet herhaald vragen naar al bekende klantgegevens, één balie etc. Ook hier kan klantgerichtheid uitstekend samen gaan met productgerichtheid en logistiek denken:

- *Een klantspecifieke benadering.* Inzicht in klantenbestand en de soorten klanten of marktsegmenten (jonge schoolverlater? alleenstaande moeder niet jonge kinderen?) is dan een basis voor planning en werkvoorbereiding per klanttype. Lange wachttijden en opstoppingen kunnen voorkomen worden.
- *Een andere vorm van besturing van het primaire proces.* Starten bij klant en product betekent dat daarop de front-Office wordt ingericht (... de juiste klant op de juiste plek; net als in de supermarkt snookeren voor het ene klanttype en uitgebreide loketten voor andere klanttypen..).
- *Korte doorlooptijden.* Dit vraagt hergebruik van al bekende gegevens: minder steeds weer opnieuw opvragen van informatie bij de klant (.in enkelvoud invullen s.v.p.) of beperken tot verifiëren van reeds bekende en al voorgevulde gegevens.
- *Ketendenken.* Gegevenslogistiek doet zijn intrede in de sociale zekerheidsketen niet bedrijfsverenigingen, ziekenfondsen, belastingdienst etc., maar ook in een keten niet politie en justitie.

### **Aanpak**

Gegevenslogistiek is dus zowel een analyse-instrument als een operationele besturingsmethode. Essentie ervan is dat, alvorens over herinrichting van processen te spreken, eerst de output van en input voor die proces-sen wordt vastgesteld. De aanpak – in vier stappen 'van buiten naar binnen' – is daarop geënt (zie ook figuur3).

#### *Stap 1: Product- en servicebeschrijving*

Eerst wordt onderzocht aan welke eisen het product dient te voldoen. Dit vergt een inventarisatie van belangrijke ontwikkelingen op gebied van wet- en regelgeving, politieke kaders en verwachtingen/wensen van afnemers. Die worden vervolgens vertaald in eisen aan vorm, inhoud en andere kenmerken van beschikking, brief, nota etc. Instrumenten uit de logistiek voor assortimentsbeheer en productanalyse (bijvoorbeeld stuklijsten) verschaffen inzichten in de opbouw van het administratieve product en de benodigde gegevens.

#### *Stap 2: Verwerving*

Welke gegevens moeten worden opgevraagd (in logistieke termen: uitvraagsanering) en waar en wanneer kunnen welke gegevens worden verworven (herkomstanalyse)? Die vragen komen in deze tweede stap aan de orde. De verwerving wint aan professionele kwaliteit door het werken niet eerder genoemde juist in time principes en door onderzoek van de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de gegevens.

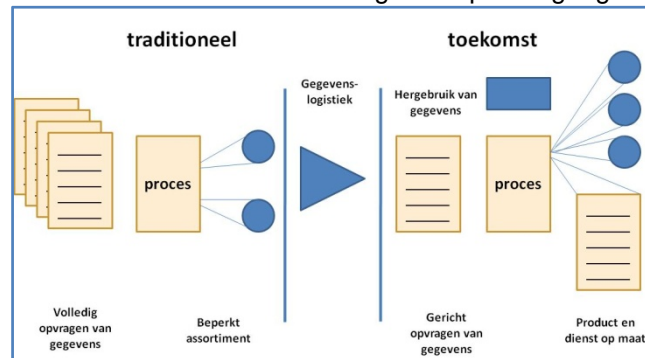
#### *Stap 3: Nieuwe aanpak*

Als output en input helder gedefinieerd zijn, kan het 'productieproces' op nieuwe leest geschoeid worden. Processtappen worden logisch afgebakend en niet standaardtechnieken worden bewerkingen

en controle-eisen door middel van instructies aan de stuklijsten gehecht. Bij de (her)inrichting wordt rekening gehouden niet de steeds nieuwe mogelijkheden van de technologie.

#### Stap 4: Besturing

In de vierde stap worden uitvoering en besturing gescheiden. Sturen op effectiviteit (bijvoorbeeld liet kunnen verwerken van tussentijdse uitzonderingen) vormt de kern van de besturingsfunctie. De uitvoerende afdelingen, het 'productieapparaat', moeten daarbinnen ruimte krijgen voor sturing op efficiency. Door een standaardstelsel voor de productiebesturing kunnen eisen ten aanzien van doorlooptijd, levertijd en kwaliteit door management in parameters worden meegegeven. Rapportages volgens vaste patronen kunnen snel en accuraat zicht geven op voortgang en uitzonderingen.



Figuur 3 Aanpak van buiten naar binnen

#### Samenvatting

De druk op de overheid om de eigen administratie efficiënter en klantvriendelijker in te richten, neemt hand over hand toe. De administratieve last voor burger en bedrijf staat niet meer in verhouding tot het resultaat, dat toch eigenlijk een massaproduct is. Toepassing van logistieke principes in navolging van het bedrijfsleven kan tot aanzienlijke verbeteringen leiden.

Gegevenslogistiek en een departementale taak Parallel aan veranderingen rond de verzekeringswetgeving vindt op liet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een heroriëntatie plaats ten aanzien van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen. Mogelijk zal de planning en bouw van voorzieningen geregeld gaan worden in een nieuwe 'infrastructuurwet' waarbij de rol van de overheid zich zal concentreren op bewaking van voortgang en kosten. Een informatie-intensieve rol waarbij een helder, tijdig en eenduidig verkeer van benodigde gegevens (maar dan ook niet meer dan benodigd) tussen partijen een sleutelrol vervult. Niet gegevenslogistiek zouden de volgende stappen gezet worden voor liet in kaart brengen van gevolgen voor (beslissings)procedures binnen resp. de organisatie van het betreffende departementale onderdeel:

- *Identificeren van nieuwe producten:* 'goedgekeurde aanvraag tot (ver)bouw' of tot wijzigingen; welke componenten zijn van wezenlijk belang?
- *Analyseren van het product:* is dit te vereenvoudigen? welke gegevenselementen zijn écht nodig voor de toegevoegde waarde in het product 'goedkeuring'; zijn deze uit eigen voorraad leverbaar te maken en zo nee, welke mogelijkheden zijn erom deze te verwerven? wie is klant en is deze ook de leverancier van gegevens of één van de leveranciers, welke andere leveranciers zijn er (Provincie, Inspectie Volksgezondheid, etc.)?
- *Beoordelen van procesgang* op bijdrage aan eindresultaat en herinrichten naar nieuwe situatie: detailleren van liet proces in schakels en evalueren op doorlooptijd, wachttijd, aard en omvang van benodigde capaciteit etc.

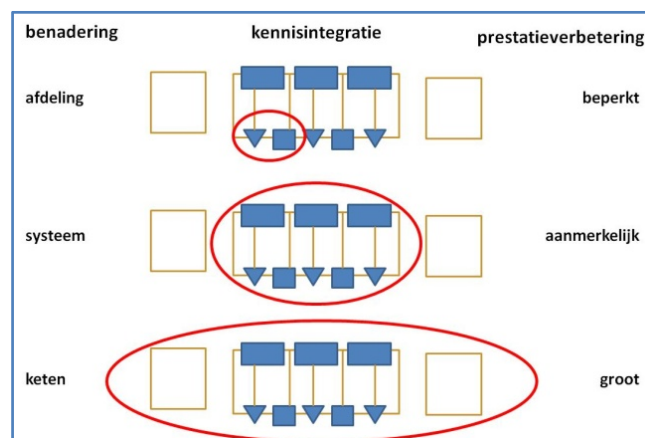
- *Invullen van besturing*: ondermeer nagaan hoe prioriteitsstelling mogelijk is, doorlooptijden kunnen worden beheerst en beslissingsprocedures bij afwijkingen moeten worden ingericht.

## Toepassing

De toepasbaarheid van gegevenslogistiek in een gemeentelijke organisatie of rijksdienst kan aan de hand van een eenvoudige analyse indicatief worden vastgesteld (zie ook figuur 4).

- ◆ Is verwerken of bewerken van (massale) gegevens een kernactiviteit?
- ◆ Is er sprake van complexe producten, opgebouwd uit een grote hoeveelheid gegevens?
- ◆ Zijn aard, omvang en kwaliteit van de aanvoer van gegevens en de bewerkingsprocessen zelf moeilijk bestuurbaar?
- ◆ Is grotere flexibiliteit in de processen vereist, bijvoorbeeld door wijziging in wet- en regelgeving, in financiële verhoudingen en/of van specifieke klanteisen?
- ◆ Kent het proces lange en moeilijk beïnvloedbare doorlooptijden of wachttijden?
- ◆ Bestaat er bij management of politiek bestuur behoefte aan een meer effectieve voortgangscontrole en aan liet sneller en accurater omgaan niet prioriteiten?

Komt een aantal van deze karakteristieken voor, dan biedt gegevenslogistiek zeker uitzicht op aansprekende verbeteringen bij overheidsorganisaties. In welke mate gegevenslogistiek vervolgens tot concrete resultaten leidt, hangt af van de aard en de kracht van de prikkels om zich te verbeteren en te vernieuwen. Prikkel kunnen juist om dienstverlening-op-maat vragen, dus verbreding van liet assortiment en verhoogde servicegraad of juist meer nopen tot intern maximale efficiency, omdat de kosten te hoog zijn.



**Figuur 4 Wanneer gegevenslogistiek**

Invoering van gegevenslogistiek is een ingrijpende verandering in inrichting van primaire processen en besturing, in werkwijze van mensen en in taken van het management. Een cultuuromslag: verandering in denken en doen moeten hier samen opgaan. Invoering van gegevenslogistiek is een organisatieleerproces waarin de gemeentelijke organisatie of rijksdienst voor de opdracht staat te veranderen en te leren om in de nieuwe situatie efficiënt en effectief te opereren. Daarom moet aan drie belangrijke voorwaarden voldaan worden:

1. De visie van bestuur en management moet helder en vooral realistisch zijn en alle betrokkenen moeten de kansen op verbeteringen zien.
2. De organisatie moet zich de noodzakelijke basiskennis van logistiek eigen maken.
3. Een zo ingrijpende heroriëntering vergt een nieuwe oriëntatie op het product en een andere servicementaliteit: een cultuuromslag. Medewerkers moeten zich de andere 'taal' en liet nieuwe begrippenkader eigen maken en accepteren dat besturing op afstand van de uitvoering wordt gezet. Van managers vraagt het een andere stijl van sturen en van automatiseerders vergt het een andere aanpak en kijk op rol en bijdrage van informatiesystemen.

Vorbereidende activiteiten moeten afgestemd zijn op het vervullen van die voorwaarden:

- ◆ *Bewustwording*: door middel van workshops en presentaties kan de potentie van toepassing van gegevenslogistiek in de eigen omgeving worden ervaren.
- ◆ *Verkennde activiteiten*: bedoeld om het terrein af te bakenen en om haalbaarheid en mogelijke reserves, zowel als waarschijnlijke opbrengsten en benodigde inspanningen te verkennen en in kaart te brengen.
- ◆ *Deskundige begeleiding*: al in de voorbereidende fase van vitaal belang, want in die fase worden al keuzen gemaakt, doelen gesteld en middelen aangewezen; invoering van gegevenslogistiek raakt immers én de processen én de technieken én de organisatie én de besturing én de cultuur. Ervaringen met de introductie van logistiek management in de industrie dienen daar-bij als referentiekader.
- ◆ *Opleiden en trainen in logistiek denken*, toegesneden op de administratieve omgeving: een diepte-investering in een duurzaam veranderingsproces.

Bij een integraal veranderingsproces als gegevenslogistiek zijn concrete, herkenbare resultaten de beste ambassadeurs. Een goed gekozen pilot, opgezet en uit-gevoerd door een zorgvuldig samengesteld projectteam, vormt de beste condities om de organisatie op afzien-bare termijn niet aansprekende resultaten te overtuigen.

Het belang van gegevens: een pilot met profiel Neem een afdeling Burgerzaken, de houdster en hoedster van kostbare 'grondstof: persoonsinformatie. Burgerzaken verstrekt niet alleen documenten als paspoorten, rijbewijzen, 55+ passen en dergelijke maar levert dagelijks aan tientallen instanties en instellingen informatie als waardevolle grondstof. De levering van informatie strekt zich uit tot particuliere organisaties voor wie deze informatie – óók zakelijk – een groot belang vertegenwoordigt: bedrijfsverenigingen, pensioenfondsen, zorg-verzekeraars, notariskantoren etc.

Als gegevens bezien worden als grondstof ontstaan naast de traditionele levering van informatie aan deze en andere afnemers ontstaan ook andere mogelijkheden. In een regio in Nederland is in een pilot een nauwe samenwerking tot stand gekomen tussen een regionaal ziekenhuis, een in die regio opererende zorgverzekeraar en de afdeling Burgerzaken van de centrumgemeente in die regio op het gebied van persoonsinformatie.

De persoonsgegevens van de afdeling Burgerzaken vormde de bron van een gezamenlijke index waar-mee de administraties van liet ziekenhuis (de burger als patiënt) en de zorgverzekeraar (diezelfde burger als cliënt) up-to-date werden gehouden. Zeer efficiënt voor de ziekenhuisadministratie: veel minder fouten in dossiers en adressering. Zeer efficiënt voor de zorgverzekeraar: uniformering in het berichtenverkeer niet artsen, tandartsen en apothekers. En dus voor patiënten/verzekerden: niet keer op keer weer dezelfde gegevens te moeten verschaffen. En een belangrijke kans voor Burgerzaken om zich te profileren in dienstverlening!

De pilootresultaten waren van dien aard dat de samenwerking is voortgezet.