

BPM bij administratieve uitvoeringsorganisaties gaat in hogere versnelling

# SERVICEGERICHTE UITVOERING

De marktgerichte principes van moderne industriële productieorganisaties zijn een belangrijke inspiratiebron voor Business Process Management in grote administratieve uitvoeringsorganisaties. Dat is niet zo vreemd, want door hun massaliteit doen deze 'administratieve fabrieken' soms sterk denken aan een industrieel bedrijf.

Door Rob van de Wetering en Gerard van der Zaal

**D**e principes worden ook voor overheidsorganisaties steeds belangrijker nu de maatschappij van hen verwacht dat ze 'commerciële trekken' gaan vertonen: klantgerichtheid en 'agility' worden kritieke succesfactoren. Dit artikel schetst enkele principes die specifiek voor grote administratieve uitvoeringsorganisaties van belang zijn. Met name in de overheidssector is op dat terrein nog een wereld te winnen.

## Servicegericht

In de overheidssector vindt een omslag met ingrijpende gevolgen plaats. Traditioneel zijn overheidsorganisaties gericht op juiste uitvoering van wettelijk opgedragen taken tegen zo laag mogelijke kosten. De maatschappij, en daarmee de wetgever, stelt echter steeds hogere eisen ten aanzien van klantvriendelijkheid. Voor de klanten (burgers en bedrijven) moet dit leiden tot snelle reactietijden, één aanspreekpunt, eenmalige gegevensaanlevering en minder fouten. Bovendien eist de wetgever steeds snellere invoering van nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving. Het aanpassingsvermogen van de organisatie ('agility') wordt aldus stevig op de proef gesteld. Hiertoe moet de complexiteit binnen veel overheidsorganisaties drastisch worden gereduceerd. In veel

organisaties worden daarom fundamentele BPM-principes als proces- en klantgerichtheid ingepast. Dit leidt in overheidsland tot legio verandertrajecten. Gemeenten en grote uitvoeringsorganisaties zoals UWV, SVB, Belastingdienst en IB-Groep zijn bezig om hun bedrijfsprocessen beter af te stemmen op de behoeften van de klant. Interorganisationele samenwerkingsrelaties worden opgezet of geïntensiveerd. Te denken valt hierbij aan de Vreemdelingenketen, de SUWI-keten en de Jeugdzorg. Maar ook de overheidsbrede (her)inrichting van basisregistraties past in dit rijtje met voorbeelden. Deze basisregistraties moeten leiden tot efficiëntere gegevensstromen tussen klanten en de betrokken publieke organisaties. Het effect valt of staat met de wijze waarop zij hun interne processen daarop hebben afgestemd. Ook daar zal dus veel afhangen van de wijze waarop de BPM-principes worden toegepast.

Veel van de genoemde verandertrajecten bevinden zich nog in de beginfase. De onzekerheid over de inhoud en aanpak van deze trajecten is vaak groot. In de publieke sector kan men echter leren van eerdere ervaringen bij commerciële (productie-)organisaties. Dat geldt met name voor de grote uitvoeringsorganisaties, die door de groeiende massaliteit van hun gegevensverwerking, hun diversiteit aan producten en diensten, en de toenemende afhankelijkheid van andere

uitvoeringsorganisaties steeds beter zijn te vergelijken met grote industriële ondernemingen. Het streven van uitvoeringsorganisaties zich te ontwikkelen tot servicegerichte dienstverleners doet dan ook in veel opzichten denken aan het streven naar marktgerichtheid dat zich bij veel grote industriële ondernemingen al jaren geleden heeft voltrokken<sup>1</sup>.

## Industriële ondernemingen

Voor een succesvolle ontwikkeling naar servicegerichte uitvoering zijn de volgende principes van belang:

- business-principes, hoe wil ik mijn organisatie in zijn omgeving positioneren en laten presteren;
- inrichtingsprincipes, hoe moet ik mijn organisatie daarop inrichten;
- veranderprincipes, hoe moet ik mijn organisatie daartoe veranderen?

Voordat in dit artikel op de invulling van deze principes in de publieke sector zal worden ingegaan, wordt eerst kort op de ontwikkelingen in de industrie teruggeblikt. Veel van het gedachtegoed over marktgericht organiseren stamt uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. In Nederland verscheen in 1991 bijvoorbeeld het boek 'Marktgericht ondernemen' van Bolwijn en Kumpe<sup>2</sup>. Daarin schetsen zij hoe de succesfactoren van grote industriële ondernemingen en commerciële dienstverleners in de loop der jaren zijn verschoven. Er worden ruwweg vier fasen onderscheiden: na een periode van nadruk op efficiëntie (jaren zestig), is in de concurrentiestrijd zwaarder accent komen te liggen op kwaliteit (jaren zeventig), gevolgd door een aanvullend streven naar flexibiliteit (jaren tachtig), totdat in de meest concurrerende sectoren uiteindelijk steeds meer aandacht uitging naar het innovatievermogen van de organisatie (jaren negentig).

Typerend voor succesvolle bedrijven is volgens Bolwijn en Kumpe dat aan de eisen uit eerdere fasen moet zijn voldaan

voordat de overgang naar een volgende fase mogelijk wordt. Dat betekent dat elke volgende fase extra eisen aan de onderneming stelt. Via explicitering van de veranderde business-principes kan een verbinding worden gelegd tussen de eisen die vanuit de omgeving aan de organisatie worden gesteld en de prestatiecriteria waarop door de organisatie dan logischerwijze gestuurd moet worden. Succesvolle ondernemingen weten daar met hun inrichtingsprincipes en veranderprincipes op aan te sluiten, zie de tabel in afbeelding 1.

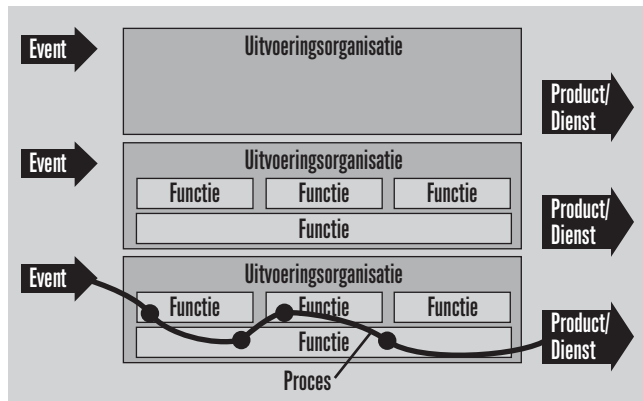
Er zijn meer van dit soort fasenmodellen ontwikkeld, elk met hun eigen specifieke benadering. In de meeste modellen wordt een soortgelijke wetmatigheid geconstateerd als bij Bolwijn en Kumpe. Maar er zijn ook auteurs, zoals Baden-Fuller en Stopford, die tegenspreken dat er een vaste volgorde geldt in markt- en organisatieontwikkeling en de factoren waarmee een organisatie commerciële successen kan boeken<sup>3</sup>. Wat de uiteenlopende fasenmodellen evenwel gemeenschappelijk hebben is de conclusie dat nieuwe organisatievormen voortbouwen op het succes van hun voorgangers.

In de vier ideaaltypen die Bolwijn en Kumpe schetsen (de efficiënte firma, de kwaliteitsfirma, de flexibele firma en de innovatieve firma) valt vanuit BPM-perspectief direct op dat de procesoriëntatie verandert (zie de rechterkolom van de tabel). In meer traditionele organisaties is standaardisatie tot kunst verheven. De massaproductie via de lopende band is een mooi voorbeeld. In latere jaren beginnen steeds welvarender consumenten hogere kwaliteitseisen te stellen. Dit leidt ertoe dat bedrijven zich toeleggen op de kwaliteitsverbetering van het product en de beheersing van het achterliggende productieproces. Maar voor moderne consumenten is dat niet meer voldoende.

In veel hedendaagse productiebedrijven zijn de processen daarom inmiddels steeds nadrukkelijker gericht op de door

Periode	Businessprincipes		Inrichtingsprincipes	Veranderprincipes	Dominante procesoriëntatie
	Markteisen	Prestatiecriteria			
Tot jaren zestig: de efficiënte firma	prijs	efficiëntie	specialisatie en hiërarchisering	accent op aanpassingen in structuur	gestandaardiseerd proces
Jaren zeventig: de kwaliteitsfirma	prijs, kwaliteit	efficiëntie + kwaliteit	communicatie en samenwerking	accent op aanpassingen in cultuur	beheerst, klantgericht proces
Jaren tachtig: de flexibele firma	prijs, kwaliteit, keuze/levertijd	efficiëntie + kwaliteit + flexibiliteit	integratie en decentralisering	accent op aanpassingen in structuur	flexibel, kort cyclus proces
Vanaf jaren negentig: de innovatieve firma	prijs, kwaliteit, keuze/levertijd, uniekheid	efficiëntie + kwaliteit + flexibiliteit + innovativiteit	participatie en democratisering	accent op aanpassingen in cultuur	proactief, creatief, lerend proces

Afbeelding 1. Het fasenmodel van Bolwijn en Kumpe (1991), bewerkt.



Afbeelding 2. De samenhang tussen bedrijfsproces en bedrijfsfunctie.

de klant gewenste snelheid, variatie en afwisseling in het aanbod. De meest vooruitstrevende ondernemingen gaan nog een stapje verder en zoeken naar mogelijkheden om proactief en creatief in te spelen op de nieuwste wensen en behoeften van de steeds beter geïnformeerde en soms behoorlijk verwende klant. Om die reden proberen zij bewust van hun ervaringen te leren en deze zo snel mogelijk weer toe te passen.

In de omgeving van de industriële onderneming is inmiddels een goed geïnformeerde consument opgegroeid, die eraan gewend is dat bedrijven vechten om zijn gunst en aan wie hij dus steeds hogere eisen kan stellen. Het zou naïef zijn te denken dat diezelfde consument zich richting de overheid minder kritisch zou opstellen. Daarom kunnen overheidsorganisaties bij de formulering van hun business-, inrichtings- en veranderprincipes veel van de ervaringen in het bedrijfsleven leren.

## Business-principes

Veel organisaties in de publieke sector laten een ontwikkeling zien die spoort met het model van Bolwijn en Kumpe, zij het dat de veranderingen later zijn ingezet. Ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn inmiddels druk doende hun processen beter op hun omgeving af te stemmen. Het besef begint door te dringen dat de hedendaagse samenleving meer vraagt dan een zuinige overheid. Het is niet meer voldoende als overheidsorganisaties hun kosten in de hand weten te houden (vergelijk in afbeelding 1 de business-principes van de efficiënte firma). Zij worden geacht kwalitatief hoogstaande dienstverlening te leveren, en daarbij flexibel en op innovatieve wijze in te spelen op de aanvullende wensen en behoeften van wetgever, burgers en bedrijven (vergelijk de business-principes van respectievelijk de kwaliteitsfirma, de flexibele firma en de innovatieve firma in het model van Bolwijn en Kumpe).

We zien dat overheidsorganisaties in het algemeen en grote administratieve uitvoeringsorganisaties in het bijzonder in

toenemende mate rekening moeten houden met de volgende business-principes:

1. de dienstverlening voldoet aan de eisen van de doelgroep (politiek, burger, bedrijfsleven, ketenpartner etcetera) in termen van juistheid, betrouwbaarheid, rechtmatigheid, voorspelbaarheid, transparantie, snelheid, prijs en toegevoegde waarde;
2. met de dienstverlening worden alle relevante doelgroepen op maat bediend;
3. de klant (burger/ondernemer) staat centraal in de dienstverlening;
4. er wordt snel, adequaat en efficiënt ingespeeld op gewijzigde behoeften van de doelgroep;
5. nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving wordt snel, integraal en efficiënt ingepast in de uitvoering;
6. de dienstverlening wordt efficiënt en tegen marktconforme kosten uitgevoerd;
7. over zowel de uitvoering als de doorgevoerde veranderingen daarin wordt op transparante wijze naar politiek en samenleving verantwoording afgelegd.

Net zoals dat voor de industriële ondernemingen in de jaren zeventig, tachtig en negentig in toenemende mate het geval was (zie de middelste kolom in afbeelding 1), blijken inmiddels dus ook in de overheidssector andere business-principes relevant dan alleen prijs en efficiëntie. Daardoor worden in de overheidsorganisaties aan processen, organisatie en informatiehuishouding aanvullende eisen gesteld. De oplossing daarvoor zal gezocht moeten worden in nieuwe inrichtingsprincipes.

## Inrichtingsprincipes

Ook voor de servicegerichte inrichting van uitvoeringsorganisaties, de administratieve fabrieken van de overheid, kan inspiratie worden geput uit ervaringen in de industriële sector. De kern van de oplossing zit ten dele in de toepassing van BPM-principes, zoals procesgericht sturen en de klant centraal stellen. Een ander element is de notie van complexiteitsreductie. Waar in de industrie dezelfde robot wordt gebruikt voor verschillende producten, zien we bij de overheid vaak dat voor elke wet aparte proces- en systeemcomplexen zijn ingericht. Door het groeiende aantal processen en systemen en de interne afhankelijkheden daartussen wordt het steeds moeilijker om veranderingen in wet- en regelgeving foutloos en binnen de afgesproken termijnen in de uitvoering in te passen. Door het toepassen van generieke, ontkoppelde bouwblokken, voor bijvoorbeeld processen en applicaties, is het echter ook in uitvoeringsorganisaties mogelijk de complexiteit te beperken. Daardoor zijn wijzigingen in beleid of wet- en regelgeving eenvoudiger en sneller in te passen en kan het aanpassingsvermogen worden vergroot.

Ten opzichte van de industriële sector is er één wezenlijk verschil: uitvoeringsorganisaties zijn geen productie-

bedrijven die zich op de oplevering van concrete producten van hout, ijzer of steen richten. Uitvoeringsorganisaties houden zich intensief bezig met de verwerking van enorme hoeveelheden gegevens, die worden gebruikt voor de samenstelling van *informatie*producten. Hun kernactiviteit bestaat uit de uitvoering van wet- en regelgeving. Wijzigingen hierin zijn van directe invloed op het primaire proces. Regels en gegevens verdienen bij de inrichting daarom bijzondere aandacht.

Het fundament voor servicegerichte uitvoering ligt aan de business-kant van de organisatie, in de ordening en onderlinge verbinding van de bedrijfsfuncties en de bedrijfsprocessen. De bedrijfsfuncties zijn het meest stabiele deel van de organisatie. Ze zijn een directe afgeleide van de kernactiviteit of de primaire taak van de organisatie. Binnen de bedrijfsfuncties is de vak- en business-kennis van de uitvoeringsorganisatie geborgd. Daar is de kennis opgebouwd over de uitvoeringsregels (formules, beslisregels) en over de gegevens die daarbij benodigd zijn. Daar moeten de competenties beschikbaar zijn om de regels toe te kunnen passen. Het belang van bedrijfsfuncties is inrichtingsonafhankelijk. Bij toenemende schaal grootte stijgt het belang van een doordachte inrichting voor de bedrijfsfuncties, zowel aan de organisatie- als aan de IT-kant.

De bedrijfsprocessen leggen de verbinding tussen de interne en externe omgeving van de organisatie. Binnen de bedrijfsprocessen is vastgelegd welke klantgebeurtenis ('event') de aanleiding is, welke bedrijfsfuncties op welk moment (via welke processtappen) geraakt worden, en welke producten en diensten aan de klant worden geleverd<sup>4</sup>, zie afbeelding 2.

Met de specificatie van de bedrijfsfuncties en de bedrijfsprocessen dienen zich ook aanknopingspunten aan voor de servicegerichte inzet van informatietechnologie. In de geautomatiseerde processen wordt de kern van servicegerichte uitvoering gevormd door de ont koppeling van: bedrijfsfuncties; regels (formules, beslisregels); gegevens. Via applicatieservices worden de bedrijfsfuncties, regels en gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de betreffende processtap weer gekoppeld, zie afbeelding 3.

Uit de industrie, maar ook uit de theorie en praktijk rond BPM, SOA en rule management<sup>5</sup> kunnen voor administratieve uitvoeringsorganisaties die op langere termijn succesvol willen zijn, de volgende inrichtingsprincipes worden gedestilleerd:

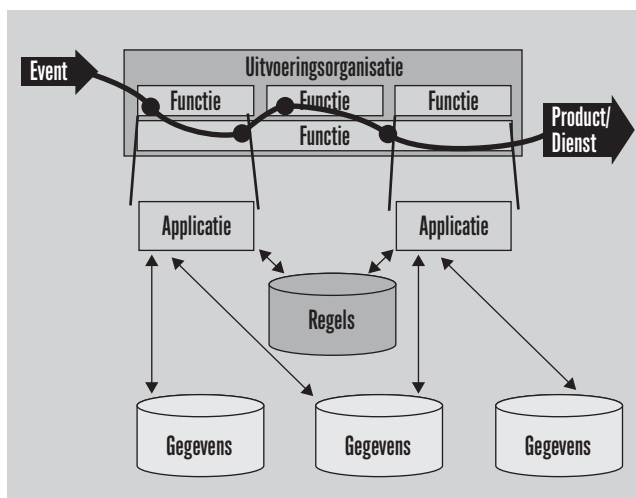
1. de inrichting van de processen is georiënteerd op de levering van producten en diensten aan de klant;
2. bedrijfsprocessen worden *getriggerd* door klantgebeurtenissen ('events');
3. per klantgebeurtenis worden in één keer alle relevante uitvoeringsregelingen afgehandeld;
4. de klant wordt proactief geattendeerd op de gevolgen van naderende klantgebeurtenissen (bijvoorbeeld juridische, financiële of fiscale gevolgen);

5. processen zijn gestandaardiseerd (voor voorspelbare dienstverlening);
6. de gestroomlijnde bedrijfsprocessen worden uitgevoerd door het aanroepen van een of meerdere bedrijfsfuncties;
7. bedrijfsprocessen en bedrijfsfuncties zijn generiek (over uitvoeringsregelingen heen);
8. bedrijfsfuncties, regels en gegevens zijn ontkoppeld (ook in de IT-oplossing);
9. uitvoering en besturing van processtappen zijn ontkoppeld (ook in de IT-oplossing);
10. het eigenaarschap van alle processen, functies, regels en gegevens is eenduidig belegd, opdat alle relevante besluiten tijdig, snel en weloverwogen kunnen worden gemaakt;
11. basisgegevens worden slechts één keer vastgelegd;
12. voor uitzonderingsgevallen kan van de generieke inrichting worden afgeweken.

Daarbij moeten we er overigens voor waken dat we het vraagstuk van servicegerichtheid in combinatie met aanpassingsvermogen te eenzijdig vanuit één dominant perspectief benaderen. Bijvoorbeeld door de oplossing primair in de IT- of de regelarchitectuur te zoeken. In de praktijk moet de oplossing vooral worden gezocht in een integrale benadering, waarbij de business leidend is en de inzichten uit verschillende perspectieven (processen, organisatie, IT, etcetera) in onderlinge samenhang worden toegepast.

## Veranderprincipes

Voor de meeste uitvoeringsorganisaties zal de volledige omschakeling naar deze nieuwe inrichtingsprincipes ingrijpend zijn. Voor het uiteindelijke succes is het daarom essentieel goed na te denken over de uitgangssituatie en de toe te passen veranderprincipes. En ook daar is een parallel



Afbeelding 3. De relaties tussen de organisatie- en IT-aspecten van servicegerichte uitvoering.

te trekken met de ontwikkelingen in de industriële sector. In de industriële bedrijven waren het vooral culturele aanpassingen die de onderneming meer kwaliteitsbewustzijn moesten brengen. Pas ná die cultuuromslag bleek het goed mogelijk om via structurele aanpassingen als kwaliteitsfirma ook de verandering richting een flexibele firma te kunnen vervolmaken (zie de kolom met veranderprincipes in afbeelding 1). Op vergelijkbare wijze zullen de publieke uitvoeringsorganisaties zich de vraag moeten stellen of en in hoeverre de kwaliteitsbeleving van de klant op dit moment al echt een drijfveer is voor het dagelijks handelen van de eigen medewerkers. Pas als die cultuur op brede schaal realiteit is geworden, kan optimaal worden geprofiteerd van de pogingen om via meer structurele aanpassingen de flexibiliteit van de organisatie te vergroten. Met andere woorden, voor de omslag naar servicegerichte uitvoering moet de organisatie niet alleen een structurele, maar ook een culturele omslag richting klantoriëntatie doormaken. Daar waar die cultuur nog niet aanwezig is, zullen bijbehorende waarden en gedrag bij management en medewerkers moeten worden ontwikkeld. In veel overheidsorganisaties betekent dit een omslag in mentaliteit: van het op de juiste manier de wet willen toepassen, naar de klant zo goed mogelijk (binnen de regels van de wet) proberen te bedienen.

Als de verandering naar servicegerichte uitvoering wordt ingezet, is het van groot belang dat het management bijpassende veranderprincipes hanteert. Uit praktijkervaring weten we dat in dit soort verandertrajecten rekening moet worden gehouden met onder meer de volgende succesfactoren:

1. doorlopend commitment en betrokkenheid van het topmanagement in de uitvoeringsorganisatie bij formulering van de veranderdoelstellingen en principes, bij strategische besluitvorming en bij prioriteitstelling ten opzichte van andere projecten;
2. inhoudelijke sturing en begeleiding vanuit een multidisciplinair kernteam, voor architectuurontwikkeling én begeleiding bij toepassing ervan, dat van vooronderzoek tot en met implementatie en nazorg in stand wordt gehouden;
3. beproefing aanpak op beheersbare schaal en los van de staande organisatie; na gebleken succes kunnen in kleine, beheerste stappen taken/medewerkers worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie;
4. betrokkenheid van midden-management en medewerkers bij business-ontwerp, test, opleiding, implementatie en nazorg;
5. veranderende omstandigheden in de omgeving worden gebruikt als drijfveer voor het verandertraject;
6. Elke activiteit in het verandertraject moet toegevoegde waarde hebben in de vorm van bewustwording, concretisering beleid en/of zichtbare resultaten.

## Conclusies

Bij servicegerichte uitvoering staat het belang van een doordachte set van business-, inrichtings- en veranderprincipes centraal. De genoemde veranderprincipes zijn voor organisaties met enige omvang relatief universeel. Ten aanzien van de business- en inrichtingsprincipes gelden bij grote administratieve uitvoeringsorganisaties enkele specifieke aandachtspunten, die overigens per afzonderlijke organisatie meer of minder gewicht kunnen krijgen. Belangrijk is dat de toegepaste principes steeds weer op elkaar aansluiten en de keuzes daarbinnen consistent zijn. Bij grote veranderingen moet op de kritische momenten voor en tijdens het verandertraject over elk van de genoemde principes zijn nagedacht. Voor een succesvolle transitie naar servicegerichte uitvoering moet zich in de uitvoeringsorganisatie een cultuur van klantgerichtheid ontwikkelen. Pas als ook die cultuur aanwezig is, kan de structurele omslag naar een meer flexibele organisatie- en IT-inrichting volledig worden uitgenut. Tijdens dat verandertraject speelt het management een cruciale rol.

Uit ervaring blijkt dat omvangrijke investeringen in computersystemen en databases geen enkele garantie zijn voor succes. Sterker nog, voor de realisatie van een daadwerkelijk servicegerichte uitvoering dienen de businessprincipes leidend te zijn. Vervolgens wordt de basis voor een servicegerichte inrichting gelegd via ordening en onderlinge verbinding van de klantgebeurtenissen, de producten en diensten, de bedrijfsfuncties en de bedrijfsprocessen. De opzet en inrichting van de IT-architectuur is daar een afgeleide van. Kortom, ook in de overheidssector begint servicegerichte uitvoering altijd aan de business-kant van de organisatie.

## Noten

1. G.A.W. van der Zaal, 'Market responsiveness' in de commerciële organisatie (Via marktgerichte innovatie naar een verdedigbaar concurrentievoordeel), doctoraalscriptie, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1 augustus 1991.
2. P.T. Bolwijn en T. Kumpe, Marktgericht ondernemen (Management van continuïteit en vernieuwing), Van Gorcum/Stichting Management Studies, Assen/Maastricht/Den Haag, 1991.
3. C. Baden-Fuller en J.M. Stopford, Rejuvenating the Mature Business (The Competitive Challenge), Routledge, London/New York, 1992.
4. R.G. van de Wetering, W.B. Teeuw, F.P.M. Biemans, Modelling organisations, Telematics Institute, Enschede, 28 oktober 1999.
5. Zie bijvoorbeeld ook het recente verslag van het Landelijke Architectuur Congres, LAC 2006: Agility staat centraal, door P. van der Linden, Business Process Magazine, nummer 1, 2007.

**Rob van de Wetering en Gerard van der Zaal**

R.G. van de Wetering (r.vandewetering@oi.nl) en G.A.W. van der Zaal (g.vanderzaal@oi.nl) zijn beiden als senior adviseur werkzaam bij O&I.