

Meerdere organisaties betrokken bij besturing van een keten

VERKRIJG DRAAGVLAK

Regelmatig lezen we over problemen in de jeugdzorg, snellere en betere procedures voor vreemdelingen die naar Nederland komen of de samenwerking in het onderwijs. Dit zijn processen waarbij verschillende (semi-)overheidsorganisaties met elkaar samenwerken als dienstverlening naar (aankomende) burgers.

Door Paul Witteman en Shirley Gerritsen

Belangrijke aspecten bij een goede samenwerking van zo'n keten van processen zijn een goede informatievoorziening en sturing. Beide zaken zijn nauw aan elkaar gerelateerd maar niet altijd optimaal geregeld. In dit artikel wordt een aanzet gegeven voor het inrichten van de informatievoorziening voor goede besturing van een keten.

Keten management

Binnen de publieke sector is keten management de laatste jaren een populair begrip; een goed gestructureerde keten van processen uitgevoerd door één of meerdere organisaties die samen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de keten. Ketens bestaan uit aaneenschakelingen van processen. Voorbeelden hiervan zijn de sociale ketens, voor onder andere de uitvoering van de sociale wetgeving, de onderwijs-, de jeugdzorg- of de vreemdelingenketen. Door de ketensamenwerking kan de publieke sector beter voldoen aan de toenemende maatschappelijke eisen, maar dit stelt wel

hogere eisen aan samenwerking tussen de betrokken organisatie en aan de aansturing van de keten. De betrokken organisaties zijn ministeries, zelfstandige bestuursorganen, provincies, gemeenten en soms ook het bedrijfsleven. De besturing van de ketens kan plaatsvinden door deze van bovenaf te regisseren of door samenwerking tussen de verschillende organisaties. Ongeacht de wijze van besturen is betrouwbare informatie over het functioneren van de keten een vereiste voor het afleggen van verantwoording en sturen naar het beter functioneren van de gehele keten en de afzonderlijke delen van deze keten.

Betrouwbare informatie

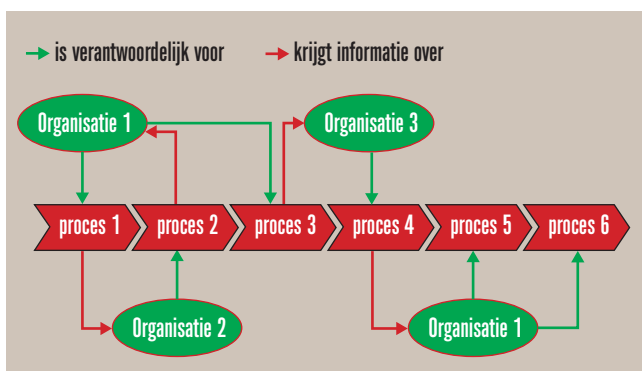
Een kenmerk van keten management binnen de publieke sector is de betrokkenheid van meerdere organisaties. Deze organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid, eigen besturingswijze en eigen informatiearchitectuur. Informatie over de gehele keten is niet aanwezig bij één van deze organisaties. Iedere organisatie heeft zijn eigen informatievoorziening voor operationele en managementinformatie. »

Voor het sturen van de keten is eenduidige informatie nodig over de gehele keten

Het afleggen van verantwoording vanuit de eigen organisatie is echter onvoldoende om optimale werking van de keten te garanderen. Een afzonderlijke organisatie kan haar eigen bedrijfsvoering uitstekend op orde hebben, maar kan door onvoldoende oog voor de organisaties die voor of na haar in de keten komen toch ervoor zorgen dat het ketenproces niet goed loopt. Als bijvoorbeeld het afsluiten van het eigen proces van organisatie A leidt tot werkaanbod bij organisatie B en organisatie A informeert organisatie B niet tijdig over een sterke toename of daling van het aantal processen dat door A wordt afgesloten, frustreert dit gebrek aan informatie een goede werking van de keten.

Voor het sturen van de keten is eenduidige informatie nodig over de gehele keten. Eenduidige informatie betekent dat de informatie over de verschillende processen bij de verschillende organisaties naadloos aansluitend is, zodat er een compleet en juist beeld ontstaat van de keten. Vanuit de gehele keten is het wel van belang om een compleet beeld te kunnen leveren. Bijvoorbeeld voor rapportages richting de toezichthoudende instanties zoals de Tweede Kamer of gemeenteraad.

Het creëren van eenduidige informatie is niet gemakkelijk. Gegevens van verschillende ketenorganisaties moeten worden geïntegreerd tot één geheel. Dit vereist samenwerking tussen de betrokken ketenpartners. Ketensamenwerking komt echter veelal moeizaam tot stand omdat er meerdere organisaties bij zijn betrokken met beperkte gemeenschappelijke belangen. Draagvlak creëren, maatschappelijke druk en intensieve samenwerking zijn sleutelwoorden bij het succesvol realiseren van de oplossing.



Afbeelding 1: Aaneenschakeling van processen.

Twee oplossingsrichtingen

1. Het delen van procesinformatie met bovenop een Business Intelligence oplossing. Binnen deze oplossing wordt vanuit het informatiesysteem van de ketenpartner de procesinformatie uitgewisseld met een centraal systeem waarin van elke persoon of product de procesinformatie wordt opgeslagen. Naast informatie brengen kunnen ketenpartners ook informatie halen. Bijvoorbeeld om de status van een persoon te weten of gegevens op te halen voor de start van een nieuw proces. Zie afbeelding 2.

2. Verzamelen van procesinformatie, integreren en rapporteren. Binnen deze oplossing gaan de gegevens één richting op. Vanuit de informatiesystemen van de ketenpartners worden de gegevens aangeleverd aan een centrale gegevensvoorziening. In deze voorziening worden de gegevens met elkaar geïntegreerd zodat er vergelijkbare informatie ontstaat. Bij dit proces kunnen ook gegevens worden verrijkt op basis van vooraf gedefinieerde regels. Zie afbeelding 3. De vreemdelingenketen is zo'n keten waarin verschillende organisaties aan elkaar verwante processen uitvoeren. Deze processen kunnen zowel op elkaar aansluiten als gelijktijdig plaatsvinden.

Als praktijkvoorbeeld voor de aanpak van het realiseren van oplossing 2 is de vreemdelingenketen geschetst. De vreemdelingenketen bestaat uit organisaties die belast zijn met het uitvoeren van het vreemdelingenbeleid en daaruit voortvloeiende processen. De organisaties die hiermee belast zijn, vallen veelal (deels) onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie.

Het vreemdelingenbeleid is een terrein dat altijd kan rekenen op veel aandacht van media en politiek, omdat het gaat om het lot van mensen, waarbij het persoonlijke belang en het belang van de samenleving soms kunnen botsen. Dit kan leiden tot heftige maatschappelijke discussies. Dit onderstreept bovendien het belang van een goede en zorgvuldige uitvoering van het beleid. Enige jaren geleden is een traject gestart om ook de automatiseringsinfrastructuur in te zetten om de uitvoering verder te verbeteren. Als eerste wilde men bereiken dat vreemdelingen eenduidig geïdentificeerd kunnen worden en dat relevante informatie uitgewisseld kan worden.

Centrale ketenvoorziening

De verschillende uitvoeringsorganisaties hebben op diverse momenten contact met vreemdelingen. Dit kan zijn op aangeven van de vreemdeling, bijvoorbeeld als hij een

verblijfsvergunning aanvraagt, of dit kan zijn naar aanleiding van opsporings- of handhavingsactiviteiten, bijvoorbeeld als de politie een vreemdeling aanhoudt in verband met criminele activiteiten, of als de arbeidsinspectie een vreemdeling aantreft die illegaal in Nederland verblijft en werkt. Daarop moet worden vastgesteld wie de vreemdeling is en of hij al bekend is bij de organisatie of bij andere uitvoeringsorganisaties. Dit wordt bemoeilijkt doordat de vreemdeling niet altijd zelf informatie verschaft over contacten die hij met de andere organisaties heeft gehad en doordat namen op velerlei wijzen gespeld kunnen worden. Zo kon het gebeuren dat een vreemdeling bij drie organisaties met drie verschillende identiteiten voorkwam, waarbij de organisaties niet direct van elkaar wisten dat ze met dezelfde vreemdeling te maken hadden. Om dit probleem op te lossen is er een centrale database gebouwd.

De registratiesystemen van de organisaties zijn aangesloten op de centrale database en wisselen hier berichten mee uit. Als er een vreemdeling wordt geïdentificeerd, wordt in de centrale database opgezocht of de vreemdeling al bekend is in de keten en zo nee, wordt hij nieuw geregistreerd. Daarbij wordt in de centrale database aan iedere vreemdeling een uniek nummer toegekend, waarmee alle partijen hem identificeren. Ook verzenden de organisatiesystemen belangrijke procesinformatie aan de centrale database, die daarmee voor de andere organisaties beschikbaar wordt.

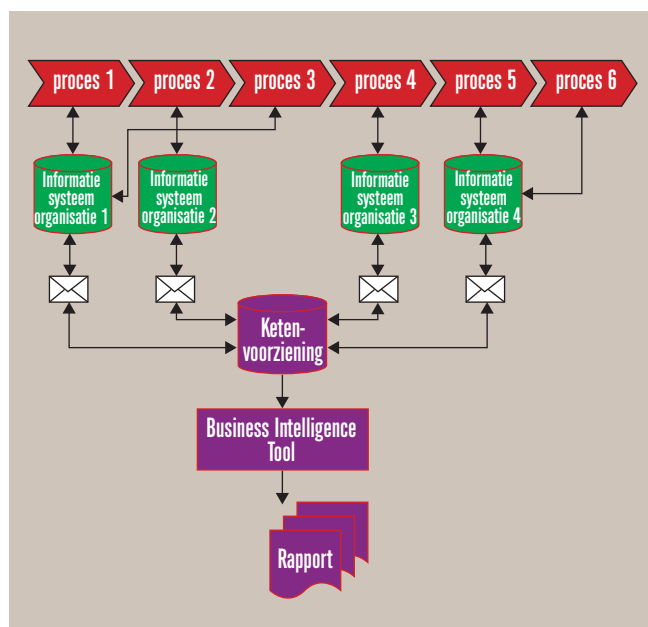
Management-informatie

Toen de centrale database eenmaal gebouwd was en de belangrijkste organisaties hierop aangesloten waren, ontstond vervolgens de vraag of dit systeem zich niet ook leende voor het leveren van management-informatie over de vreemdelingenketen. Een reden voor deze wens is het grote aantal vragen over de uitvoering van het vreemdelingenbeleid vanuit bijvoorbeeld de Tweede Kamer, die niet of slechts moeizaam beantwoord kunnen worden doordat het om processen gaat die door meerdere organisaties worden uitgevoerd. Maar nog belangrijker dan deze externe factor is de wens van de organisaties zelf om meer zicht te krijgen op het ketenresultaat en het effect om bepaalde maatregelen te kunnen nemen, om vervolgens de uitvoering verder te verbeteren.

De centrale database was op zichzelf niet geschikt om management-informatie te leveren. Daarom is gestart met de voorbereiding van een project om een datawarehouse voor de

vreemdelingenketen te realiseren. Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding bestond uit het scheppen van draagvlak. Een gezamenlijk datawarehouse betekent voor de organisaties dat zij informatie beschikbaar stellen die vervolgens gezamenlijk met de andere organisaties wordt beheerd. Dit kan beleefd worden als het kwijtraken van zeggenschap over de eigen informatie en ligt gevoelig. Dit geldt temeer omdat het datawarehouse met name het grotere belang – de keten als geheel – dient en dat het belang van de afzonderlijke organisaties daaraan ondergeschikt lijkt. Niet iedereen ziet duidelijk dat een datawarehouse voor een keten wel degelijk ook nut heeft voor de afzonderlijk organisatie. Men is geneigd om te denken dat de eigen systemen daarvoor toereikend zijn.

Naast een duidelijk doel dat gediend is met de bouw van zo'n datawarehouse is het ook noodzakelijk dat de organisaties vertrouwen hebben in hetgeen gebouwd gaat worden. In de voorbereiding is daarom veel aandacht besteedt aan het samen met de organisaties bepalen welk doel het datawarehouse dient, welke informatie erin opgenomen moet worden, welke prioriteiten er worden gesteld. Daarbij was steeds belangrijk dat getoond werd dat er voldoende expertise



Afbeelding 2: Oplossingsrichting 1.

Bij de ontwikkeling is bewust gekozen om te starten met een deel van de processen

aanwezig was, niet alleen met betrekking tot het ontwikkelen van een datawarehouse, maar ook betreffende de processen van de vreemdelingenketen en de complexiteit van de registratie. Voor de ontwikkeling van een datawarehouse van de vreemdelingenketen is er bewust voor gekozen om te starten met een deel van de processen. Op die manier kan in relatief korte tijd een resultaat geboekt worden, waarmee de fundering voor doorontwikkeling wordt gelegd.

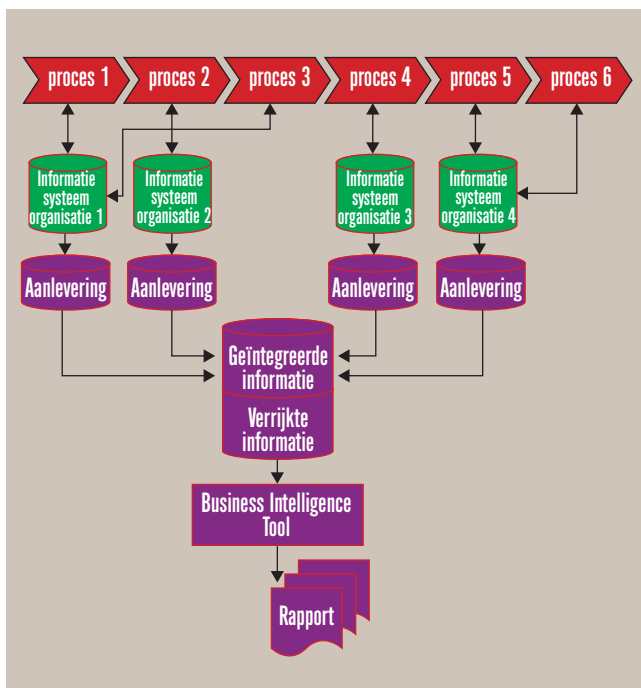
Eénduidig

Nog voordat er formeel een project voor de ontwikkeling van een datawarehouse van start ging, is er daarom een uitgebreide reeks gesprekken met de organisaties gevoerd om te bepalen op welk vlak de meest dringende informatievraag lag. Vervolgens is samen met de organisaties een stroomschema van de betreffende processen opgesteld en is bepaald welke gegevens op ketenniveau van belang zijn en of die gegevens ook beschikbaar zijn. Een belangrijk uitgangspunt voor de organisaties was dat er geen zaken geregistreerd moesten gaan worden enkel voor het datawarehouse. Alvorens toestemming te krijgen voor de ontwikkeling moest

duidelijk zijn dat wat er al geregistreerd werd voldoende was om een goed beeld van de processen te krijgen. Nadat dit in kaart was gebracht, is dit verwerkt in een projectplan om een datawarehouse te ontwikkelen. Hiermee is door alle organisaties ingestemd.

Om snel aan de organisaties een resultaat te laten zien en aan te tonen dat de gekozen systematiek inderdaad een nuttig beeld oplevert, is besloten om allereerst een *proof of concept* te maken. In een maand tijd is een database ingericht, waarin van de diverse bronsystemen procesgegevens zijn gekoppeld aan de gegevens uit de centrale database. Hier zijn eenvoudige rapporten over gedraaid, waarmee men een eerste indruk van de resultaten kon krijgen. De *proof of concept* leverde een bijstelling op ten aanzien van de wijze waarop de gegevens uit de bronsystemen geselecteerd werden. Ook leverde het nuttige inzichten voor het ontwerpen van het ETL-traject (Extraction, Transformation en Load) en de business rules. Daarnaast gaf het de organisaties een concreter inzicht in wat er van het datawarehouse te verwachten viel.

De processen die in het datawarehouse in beeld worden gebracht, worden uitgevoerd door zeven organisaties. Soms gaat het daarbij om activiteiten die parallel aan elkaar worden uitgevoerd, soms achtereenvolgend. Een aantal activiteiten wordt door meerdere organisaties vastgelegd. Zo stellen Koninklijke Marechaussee en Vreemdelingenpolitie vreemdelingen in bewaring en worden ze vaak ondergebracht in een cel van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Alle drie de organisaties registreren hierover gegevens. Het is van groot belang dat in het datawarehouse de juiste gegevens bij elkaar opgeteld worden. Indien men zou willen weten hoeveel vreemdelingen er precies op moment x in vreemdelingenbewaring zaten, moet wel duidelijk zijn dat de juiste gegevens van de drie organisaties bij elkaar worden opgeteld. Om dit te kunnen bepalen is het noodzakelijk dat van alle gegevens een heldere definitie wordt vastgelegd. Als bepaalde gegevens belangrijk zijn voor het ketenbeeld, maar het wordt niet eenduidig vastgelegd door de organisaties die de activiteiten uitvoeren, dan moet daarvan een gedeelde definitie worden afgesproken, zodat van elkaar bekend is waar men het over heeft. Om te komen tot een set van eenduidige en heldere definities is daarom naast het project tot ontwikkeling van het datawarehouse gelijktijdig een project ketendefinities gestart.



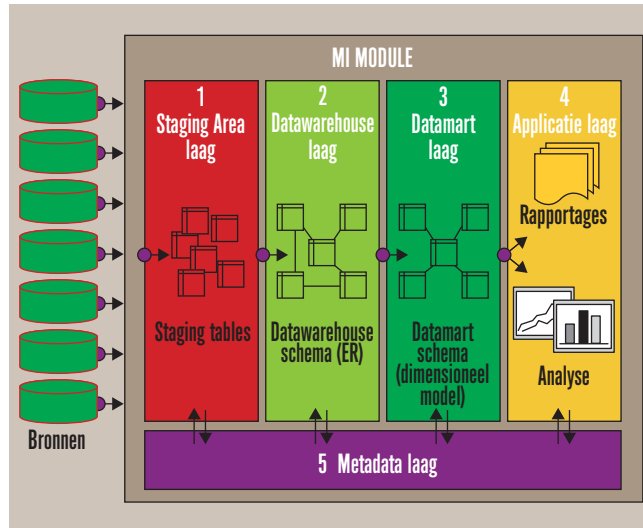
Afbeelding 3: Oplossingsrichting 2.

Draagvlak

Tijdens het project was het belangrijk om voortdurend de ondersteuning te behouden. De organisaties werden daarom in alle fasen van het project betrokken. Gezamenlijk zijn de functionele eisen en wensen geformuleerd. Het integrale model is ter goedkeuring voorgelegd. De organisaties zijn betrokken bij de pakketselectie voor de software waarmee het datawarehouse werd gebouwd en bij de selectie voor een ontwikkelpartij. In workshops zijn de rapportagewensen verder uitgewerkt tot ontwerpen. Er zijn bijeenkomsten georganiseerd voor de architectuurrichtlijnen en het beveiligingsplan. In dit traject is wel gebleken dat te veel betrokkenheid in te korte tijd averechts werkt. Toen er door het projectteam meerdere documenten kort na elkaar ter goedkeuring aan de organisaties zijn voorgelegd, voelde men zich overspoelt en was men het overzicht kwijt. Door goed te luisteren naar wat de organisaties aangaven, kon dit goed worden opgelost.

Voor het behoud van draagvlak was ook heel belangrijk dat men er vertrouwen in had dat goed werd omgegaan met de gegevens en dat goede afspraken werden gemaakt over het gebruik van het datawarehouse. Voor de uitgangspunten die gelden bij het gebruik en het beheer is daarom gezamenlijk een apart document opgesteld waarin dit uitgebreid is beschreven.

Het datawarehouse is iteratief ontwikkeld. Dit wil zeggen dat staging area, datawarehouse en bijbehorende ETL-modules zijn gebouwd, zie afbeelding 4. Vervolgens is een eerste set gegevens ingeladen en samen met de leverende organisaties is beoordeeld of de gegevens op de juiste plek zijn geplaatst en of ze compleet zijn. Dit is gecombineerd met het bepalen van de definities van de gegevens. Deze eerste ronde leverde een bijstelling van de gegevensset, de ETL-modules en de definities op. Na aanpassing is een uitgebreidere tweede set ingeladen en is opnieuw het resultaat beoordeeld samen met de leverende organisaties. Hieruit zijn het definitieve ontwerp, inrichting en definities voortgekomen. Vervolgens zijn business rules opgesteld om ervoor te zorgen dat in de datamart geen dubbele gegevens staan en dat de juiste afleidingen worden uitgevoerd. De business rules zijn eveneens voorgelegd aan de organisaties ter goedkeuring. Daarna konden de datamart en de rapportages worden afgerond en de gegevens geladen. De eerste producten van dit datawarehouse worden op korte termijn verwacht.



Afbeelding 4: Opzet.

Belangrijkste lessen

Een keten-datawarehouse heeft alleen kans van slagen als er een duidelijk gedeeld doel bestaat dat ermee gediend is. Niet iedereen ziet direct dat het functioneren van de eigen organisatie gebaat is bij een beter functionerende keten. In de vreemdelingenketen helpt het daarbij dat er ook extern heel duidelijk wordt verwacht dat de keten als geheel zo goed mogelijk functioneert.

Houd geregeld contact met de organisaties en betrek ze bij de belangrijke beslissingen en ontwikkelingen. Als je tijdens de ontwikkeling langere tijd niet laat blijken waar je mee bezig bent, verlies je het vertrouwen en loop je het risico dat je iets oplevert waar niemand (meer) op zit te wachten. Daarbij moeten de organisaties niet overvraagd worden, want dan haken ze ook af. Laat zien dat je de juiste expertise in huis hebt, of dat je die zo nodig vanuit de organisaties vraagt. Laat zien wat je met de gegevens doet in het datawarehouse. Maak goede afspraken over het gebruik van het datawarehouse om de bereidheid bij de organisaties te behouden om de gegevens te verstrekken.

Paul Witteman en Shirley Gerritsen

P.S.C. Witteman (paul.witteman@atosorigin.com) is Senior Consultant Business Intelligence bij Atos Origin. Drs. S.A. Gerritsen is Hoofd afdeling Managementinformatie van de IND en was tot 1 augustus 2007 projectleider Ketenbrede Management Informatie van de Vreemdelingenketen.