

**De decentralisatie en transformatie van de zorg lijken misschien** redelijk geslaagd, de grote problemen komen nog, zeggen Ria van Rijn en U Yong Hu. En voor je het weet, krijgt IT de schuld. Er bestaan echter genoeg manieren om te voorkomen dat IT als het probleem wordt bestempeld, concluderen zij.

door: RIA VAN RIJN & U YONG HU beeld: ANPFOTO

## 8 tips om te voorkomen dat IT de zwarte piet krijgt



# IT BLINDE VLEK BELEIDSMAKERS ZORG

Staatssecretaris Martin van Rijn (Volksgezondheid) met zijn handen in het haar tijdens een debat over de betalingsproblemen rond het persoonsgebonden budget (pgb).

**D**e decentralisatie van de zorg op 1 januari 2015, de overdracht van taken van het rijk naar de gemeenten, is afgerond zonder al te grote ongelukken. Behalve het SVB-debacle rond het declareren van persoonsgebonden budgetten, lijkt de hele operatie tamelijk geruisloos verlopen te zijn.

Dit is echter de stilte voor de storm. Want dit dossier lijdt in veel gemeenten aan het klassieke euvel van sturing bij de overheid: beleid is onvoldoende aangesloten op de uitvoering; IT is onvoldoende aangesloten op beide. Er is bij beleidswijzigingen vóóraf een vertaalslag nodig vanuit beleid naar processen en IT ener-

zijds en naar de huidige situatie anderzijds, om de impact van gewijzigd beleid op de uitvoering te kunnen vaststellen. Beleidsmakers zijn zich hier niet altijd van bewust.

Daar komt bij, dat het werkveld van beleidsmakers door de decentralisaties groter is geworden en nu impact heeft op een keten van organisaties. Bovendien zijn gemeenten steeds meer regie-organisaties, die niet echt top-down worden bestuurd. Dit alles maakt de complexiteit en de risico's van beleidswijzigingen groot.

Hoewel dit een besturingsprobleem van de organisatie als geheel is, kan dit uiteindelijk makkelijk gelabeld worden als IT-probleem.

In de eerste plaats omdat IT het nooit goed kan doen. Ten tweede omdat er, door de grote druk om op 1 januari 2015 operationeel te zijn, gewerkt wordt met een IT-landschap dat nog vol zit met (handmatige) workarounds, tijdelijke oplossingen, die permanent dreigen te worden, en een veelheid aan koppelingen. Met de bekende consequenties voor de kosten en doorlooptijd van veranderingen, het onderhoud en beheer.

Dat is tot daaraantoe als je de tijd hebt om het IT-landschap te rationaliseren en de processen te optimaliseren. Maar die tijd is er niet. Gemeentebesturen en beleidsmakers zijn alweer volop bezig om nieuw beleid te maken, dat

moet leiden tot een lichtere zorgvraag, meer maatwerk en betere dienstverlening. En daarnaast moet een forse taakstelling worden gerealiseerd.

Tegelijkertijd is de uitvoering druk met het komen tot een financiële afrekening over 2015 met zorgleveranciers, CAK (eigen bijdragen) en SVB (persoonsgebonden budgetten). En met de accountantscontrole en het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitgaven. Er zijn overall issues met betrekking tot privacy, klanten worden onvoldoende geïnformeerd over de hoogte van hun eigen bijdrage, de ouderbijdrage blijkt zo goed als oninbaar en wordt door de gemeente als afgeschreven beschouwd.

Omdat in 2014 alles met stoom en kokend water tot stand is gekomen om klaar te zijn vóór de ingangsdatum van de wet, de zogenaamde transitie, valt er ook op andere aspecten van de uitvoering vaak nog wel een en ander te verbeteren. De uitvoering is er op gericht de goede dingen te doen; er is nog weinig aandacht om de dingen goed te doen. Het beheer van kennis, kunde en processen is vaak nog niet op een gestructureerde wijze geregeld. Men komt er daarom niet toe om te evalueren en het check act-gedeelte af te maken en men blijft steken bij plan en do om in termen van de Demming-cirkel te spreken. Daardoor komen de door de uitvoering gewenste wijzigingen ook vaak ad hoc over op beleid en IT.

Zowel beleid als uitvoering willen dus veranderingen implementeren, die impact hebben op de informatievoorziening. Beleid richt zich daarbij op de transformatie, het uiteindelijke doel van de decentralisaties, en de uitvoering vooral op het optimaliseren van de transitie. Omdat nieuw beleid en de wensen vanuit de uitvoering vaak niet goed op elkaar zijn afgestemd, zijn de gewenste veranderingen in de informatievoorziening nogal eens tegenstrijdig. Dit wordt verergerd doordat weinig mensen in staat zijn te 'vertalen' tussen beleid en uitvoering, en als zij er al zijn, worden ze veelal overvraagd.

Zo ontstaat een probleem dat niet simpel is op te lossen. Er zijn vanuit de praktijk wel enkele tips en trucks te geven om met dit klassieke euvel om te gaan. Er zijn genoeg manieren om in te grijpen en te voorkomen dat IT als het probleem wordt bestempeld.

1. Je kunt proberen af te dwingen dat er een integraal transformatieprogramma wordt opgesteld en uitgevoerd. Integraal wil zeggen: het moet beleid en uitvoering omvatten én vóór aanvang al rekening houden met processen en IT. Daar waar financiën wel als een bindende randvoorwaarde geldt, ontbreekt dat vaak voor IT. Een echt programma is nodig met een looptijd van enkele jaren, waarbij ook houding en gedrag worden meegenomen (dus inclusief veranderstrategie). Een programma is flexibel en speelt in op behoeften die kunnen wijzigen in de tijd. Een programma kan structuren versterken, kan samenhang aanbrengen tussen de businessstrategie (visie en beleid) en projectuitvoering door middel van architectuur (richting en samenhang bewaren).

2. Om het plan te realiseren zal ook sturing op dit programma door de tijd heen moe-

ten plaatsvinden. Goede afspraken over het opdrachtgeverschap en de besluitvorming van het programma en het aanhaken van de uitvoering (eigenaren) zijn hierbij noodzakelijk. Wanneer er meerdere eigenaren zijn, moeten van tevoren goede afspraken worden gemaakt over besluitvorming en hoe de overdracht naar de lijn gaat plaatsvinden

3. Het ligt voor de hand dat de beleidsdoelen zullen leiden tot meer integraal werken. De eerder genoemde algemene doelen: een lichtere zorgvraag, meer maatwerk en betere dienstverlening vragen om integraal werken. Bovendien is integraal werken randvoorwaardelijk voor het behalen van de taakstelling.

In veel gemeenten is voor ieder product (WMO-oud, WMO-nieuw en Jeugd) een eigen proces met bijbehorende applicatie in gebruik. Als dit landschap wordt gebruikt om integraal te gaan werken, leidt dat tot nóg meer koppelingen en workarounds. Het is in ieders belang dat IT tijd en ruimte krijgt om de informatievoorziening te integreren. Doet men dat niet, dan loopt de gemeente het risico de beleidsdoelen niet te halen en ook geen goedkeurende accountantsverklaring te krijgen, met alle (politieke) gevolgen van dien. IT kan dit risico benutten om de eigen doelen – tijd en geld voor het realiseren van een meer integraal en robuuster IT-landschap – te behalen.

4. Als het niet lukt een goed transformatieplan met bijbehorende sturing in te richten, dan is het ook een optie om af te dwingen dat de organisatie tijdig stopt met het ontwikkelen van visie en beleid. (Dit kan lastig zijn omdat in veel gemeenten in 2018 verkiezingen voor de deur staan en er door het college toezeggingen zijn gedaan. Er zal dan politieke munt worden geslagen uit de toestand rond de zorg in de gemeente.) De keerzijde hiervan is, dat eigenlijk alleen 2016 nog beschikbaar is om een goed fundament voor processen en IT neer te leggen. Want als het bestuur aan het eind van dit jaar stopt met beleid maken, dan verwacht het ook dat de uitvoering en IT in staat zijn dit te implementeren.

5. Het is in ieders belang dat er keuzes worden gemaakt die haalbaar zijn. Dat lukt alleen als de mensen die de vertaalslag kunnen maken (functioneel beheerders, proces- en informatieanalisten), tijdig betrokken worden en goed kunnen samenwerken met medewerkers van beleid en uitvoering.

Dat betekent dat het IT-team zélf gedetailleerde kennis moet hebben van de hele keten, ook van landelijke ontwikkelingen. Het helpt als het team inhoudelijk zó goed op de hoogte is dat het vanwege zijn deskundigheid vanzelfsprekend betrokken wordt bij beleids- en besluitvorming.

6. Het is verstandig om vooraf een quick scan te maken, die ervoor zorgt dat IT goed inzicht krijgt in:

- Risico's (onder andere financiële).

- Impact van veranderingen.
- Het absorptievermogen van de uitvoering met betrekking tot de veranderopgave.
- Samenhang.

Met dit inzicht kunnen de verwachtingen van bestuur, beleid en uitvoering goed gemanaged worden en kan IT tijdig problemen signaleren en onhaalbare keuzes én ontevreden klanten voorkomen.

7. In voorkomende gevallen moet het IT-management zélf de afstemming tussen beleid, uitvoering en IT organiseren en besluitvorming afdwingen. Het kan daarbij gebruik maken van onvolkomenheden in de organisatie. Bij gemeenten zijn de verantwoordelijkheden vaak ingeregeld langs de lijn van wetten/producten. Als door het bestuur en beleid om meer integratie wordt gevraagd, dan is het noodzakelijk – voor een efficiënte informatievoorziening – dat niet meer ieder product een eigen proces en een bijbehorende applicatie heeft. Het IT-management kan vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid helderheid over gegevens-eigenaarschap afdwingen. Als het lukt dit integraal te beleggen, is integraal proces-eigenaarschap een simpele stap. Daarmee is er niet alleen één verantwoordelijke voor een onderdeel van het IT-landschap. Een gegevens- en proceseigenaar heeft er bovendien net als IT belang bij om één applicatie te vragen voor het deel waarvoor hij verantwoordelijk is.

8. Het IT-management kan stimuleren dat er meer 'vertalers' komen. Bij voorkeur komen die uit de lijn bij beleid en uitvoering. Maar gezien de omvang, duur en complexiteit van de veranderingen is dit niet altijd mogelijk. Een alternatief is tijdelijk een ondersteuningsteam in te richten, waarin de verschillende disciplines, ook van leveranciers, met elkaar samenwerken. Zij kunnen beleidsvoornemens of aanpassingen vanuit de uitvoering uitwerken en adviseren op haalbaarheid. <<<



Ria van Rijn is senior informatie-architect bij Atelier Helder Informatie Architecten BV (riavanrijn@atelierhelder.nl).



U Yong Hu is programma- en risicomanager bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Rotterdam. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven (uyonghu@gmail.com).

Beide auteurs nemen deel aan ZORG, een samenwerkingsverband van onafhankelijke deskundigen in de gemeentelijke zorgketen (Zorggemeenten@gmail.com).



Voor reacties en nieuwe bijdragen van IT-experts: Henk Ester, 020 235 6415 h.ester@automatise-ringgids.nl