

ITEM-C advies en interim management



Gemeentelijke Zaaksystemen

Bestuurlijke en ICT aspecten van zaakgericht
werken

Auteur white paper: Harrie Gooskens

Versie 2: Oktober 2012



2012

INHOUD

Inleiding / samenvatting	4
Organisatorische impact	4
Backoffice & Midoffice; geen vrienden	4
Zaaksysteem standaard pakket?	5
Ons advies	5
1 Zaakgericht werken	6
1.1 Wat is zaakgericht werken?	6
1.2 Waar komt het vandaan?	6
1.3 Zaakgericht werken en kenniswerkers	7
1.4 De voor- en nadelen van zaakgericht werken	7
2 Zaakgericht werken bij de Nederlandse gemeente	8
2.1 Ontstaansgeschiedenis	8
2.2 Thought Leaders	9
2.3 DIV benadering	9
2.4 ICT benadering	10
2.5 BPM (organisatieadvies) benadering	10
2.6 Standaardisatie	10
3 De organisatie van zaakgericht werken	11
3.1 Hoe werden zaken tot op heden afgehandeld?	11
3.2 Welke eisen stelt zaakgericht werken aan de organisatie?	11
3.3 Welke eisen stelt zaakgericht werken aan het management?	13
3.4 Welke eisen stelt zaakgericht werken aan het gemeentebestuur?	13



4	Echt Zaakgericht werken vereist één zaaksysteem	14
4.1	Zaaksysteem en frontoffice systeem	14
4.2	Zaaksysteem en backoffice systeem	14
4.3	Zaaksysteem en midoffice systeem	15
4.4	De dikkere zaaksystemen van Wouter Keller	15
4.5	Zaaksysteem en het NUP	15
4.6	Zaaksysteem en de basisgemeente	16
5	De markt van zaaksystemen	17
5.1	Leveranciers met een frontoffice achtergrond	17
5.2	Leveranciers met een backoffice achtergrond	18
5.3	DMS leveranciers	18
5.4	Nieuwe midoffice leveranciers	18
5.5	Integratieaspecten	19
5.6	Functieverhuizing	19
5.7	Standaard gemeentelijke zaakfuncties versus maatwerk	19
5.8	Samenwerking tussen leveranciers	20
5.8	Het ultieme zaaksysteem	21



INLEIDING / SAMENVATTING

Het gemeentelijk begrip zaakstelsel is het zelfde als “Case Management System”, de term die in andere sectoren/bedrijfstakken wordt gebezigd. Sinds 2005 hebben gemeenten een frontoffice met e-formulieren toegevoegd aan hun vertrouwde backoffice voor burgerzaken, belastingen, sociale zaken, vergunningen etc. en een start gemaakt met de inrichting van een KCC. Sindsdien “worstelen” onze lokale overheden met de introductie van zaakgericht werken, samen met data distributie ook wel aangeduid als midoffice (overeenkomstig de GEMMA architectuur).

Een logische ontwikkeling omdat iedereen beseft dat het afdrucken van binnengekomen e-formulieren en deze via de gemeentebode op traditionele wijze distribueren, niet bepaald het toonbeeld is van efficiënt IT-gebruik. Maar als je deze e-formulieren elektronisch wilt laten afhandelen is het raar als je de overige formulieren en aanvragen niet op dezelfde wijze afhandelt. Daarom ontstond een vraag naar zaaksystemen, bij voorkeur multi-channel, zodat voortaan alle binnenkomende verzoeken op dezelfde wijze worden afgehandeld.

ORGANISATORISCHE IMPACT

Afhandeling van taken via een zaakstelsel is echter een totaal nieuwe werkwijze die sterk ingrijpt op de (administratieve) organisatie. Het is een nieuwe manier van werken die sterk doet denken aan de metafoer “machine” zoals Gareth Morgan die omschrijft in zijn boek “images of organization” (een van de beste boeken ooit over organisatieontwikkeling). Dat vereist een omslag in de organisatieaansturing onder leiding van het directie- en/of managementteam. Niet ieder gemeentelijk MT staat echter te popelen om zo’n verandering, die sterk ICT gedreven lijkt en deels ook is, enthousiast ter hand te nemen en door te voeren.

BACKOFFICE & MIDOFFICE; GEEN VRIENDEN

Daar komt nog eens bij dat zo’n midoffice zaakstelsel op gespannen voet staat met de backoffice systemen waar traditioneel alle statusveranderingen in een zaak moeten worden vastgelegd. Daardoor wordt de combinatie van het zaakstelsel en het backoffice systeem uiterst bewerkelijk voor de uitvoerende medewerkers die binnen hun werk steeds moeten switchen tussen de betrokken software (beeldschermen) om de codering bij te werken. Daarom zijn de zaaksystemen doorgaans uitgebreid met integratievoorzieningen met de backoffice. Enerzijds voor het ophalen van gegevens die van belang zijn voor de zaak, anderzijds voor het automatisch bijwerken van de backoffice vanuit de processtap in het zaakstelsel. Maar dat verloopt pas optimaal als het zaakstelsel rekening houdt met elk aanwezig backoffice systeem (ongeacht de leverancier daarvan) en elk backoffice systeem optimaal meewerkt aan de interactie die het zaakstelsel verlangt.

Hoe goed leveranciers ook hun best doen in de samenwerking (voor zover de onderlinge concurrentie dat mogelijk maakt), het ideaalbeeld van optimale integratie tussen “any midoffice CMS” en “any backoffice” is volgens ons nog nergens gerealiseerd. En dan laten we de toekomstvoorspellingen van professor Wouter Keller nog even ongemoeid. Hij stelt terecht dat bij een succesvolle efficiënte implementatie van zaakgericht werken soms functionaliteit moet worden overgeheveld van het backoffice systeem naar het zaakstelsel (de backoffice systemen worden “dunner” -en dus goedkoper volgens Keller- en de zaaksystemen “dikker”).

Daarom denken wij dat de markt voor gemeentelijke zaaksystemen nog in de kinderschoenen staat, waardoor het voor gemeenten nog jaren een lastige opgave blijft om een zaakstelsel succesvol in te voeren zonder “gemopper” over de arbeidsintensiteit bij managers en medewerkers. Geen gevecht tegen de bierkaai, maar menigeen zal het wel als zodanig ervaren, want het is een stevige uitdaging die veel inzet, enthousiasme, vasthoudendheid en doorzettingsvermogen vereist.



ZAAKSYSTEEM STANDAARD PAKKET?

Nederlandse gemeenten zijn sinds 1985 (vergeleken met andere landen) “verwend” door leveranciers die in onderlinge concurrentie voortdurend investeren in standaard softwarepakketten voor de verschillende gemeentelijke functies. Eerst voor de backoffice en later voor de frontoffice. Wij verwachten dat de leveranciers daarin niet gaan slagen met de midoffice zaaksystemen, tenzij de gemeenten kiezen voor een “one stop shop” model waarbij ze de bedrijfssoftware voor alle gemeentelijke functies van één leverancier betrekken. Dat is volgens ons geen haalbare kaart. Niet aan leverancierszijde omdat zelfs Centric en PinkRocade niet in staat zijn alles zonder business partners zelf te ontwikkelen. Maar ook niet aan de kant van gemeenten omdat die niet afhankelijk willen zijn van slechts één bedrijfssoftware leverancier in een markt die wordt beheerst door twee leveranciers. Daarmee zou de markt de klok terugzetten naar de eeuwwisseling toen er na een reeks overnames sprake was van een oligopolie op het gebied van gemeentelijke bedrijfssoftware. De hedendaagse markt heeft zich ontworstelt aan dat oligopolie maar staat nog in de kinderschoenen als het gaat om zaaksystemen.

ONS ADVIES

In deze “markt in kinderschoenen” moeten gemeenten vandaag een keuze maken tussen de verschillende zaaksystemen. Uitstel is geen optie want dat vergt teveel arbeidskracht in een periode waar bezuinigingen centraal staan, ook op het aantal ambtenaren. Het ultieme zaakstelsel is echter nog niet te koop en het is maar zeer de vraag of dat er ooit gaat komen. Daarom is ons advies: “kies bewust voor zaakgericht werken, koop het best passende zaakstelsel als framework en accepteer dat zaakgericht werken veel ontwikkeling en beheer van maatwerksoftware gaat kosten, met name op het gebied van integratie.” Een mogelijke troost daarbij; ook in het bedrijfsleven betekent een case management system altijd een combinatie van standaard software en maatwerk.

Wij hebben ook de zaakstelsel ranglijsten van Wouter Keller (M&I argitek) bestudeerd en zijn daarbij tot de conclusie gekomen dat de ranglijsten “gevaarlijk” zijn omdat de beoordelingscriteria te willekeurig zijn gekozen en omdat het belangrijke integratieaspect te weinig aandacht krijgt en dus onvoldoende wordt meegewogen. In dit white paper besteden we juist veel aandacht aan integratie zodat u ons advies beter gaat begrijpen.

Voordat u uitvoering geeft aan ons advies adviseren wij u dit white paper rustig te bestuderen omdat het de achtergrond van ons advies duidelijk maakt. Achtergrondinformatie die u waarschijnlijk goed van pas gaat komen bij de selectie en implementatie van uw zaakstelsel.

Het white paper gaat achtereenvolgens in op:

- het fenomeen zaakgericht werken; wat is het, waar komt het vandaan, hoe past het bij kenniswerkers en wat zijn de voor- en nadelen.
- Vervolgens zoomen we in op de historie van zaakgericht werken, de thought leaders, de DIV benadering en de ICT benadering en de standaardisatie. We gaan niet diepgaand in op de technische aspecten als een zaaktype catalogus (ZTC), omdat daar al voldoende over is geschreven door bijvoorbeeld de thought leaders.
- Wel gaan we in op de organisatorische aspecten en dan met name aan de eisen die zaakgericht werken stelt aan de betrokkenen.
- Daarna zoomen we in op zaaksystemen in de zin van bedrijfssoftware en de eisen die daaraan moeten worden gesteld.
- We eindigen met een verkenning van de markt waarin we 16 zaaksystemen hebben gedetecteerd die niet sterk op elkaar lijken vanwege de grote verschillen in de achtergronden van de leveranciers. Daarbij stellen we vast dat de leveranciersconcurrentie waarschijnlijk ondergeschikt zal zijn aan de interne concurrentie tussen organisatorische disciplines van een gemeente.



1 ZAAKGERICHT WERKEN

Zaakgericht werken is binnen gemeentelijk Nederland in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een “geveleugeld begrip”. Iedereen praat erover en heeft er een mening over. Veelal een mening die er op neer komt dat het een onvermijdelijke werkwijze is die zich niet zo makkelijk laat invoeren vanwege de ontelbare “voetangels en klemmen” die opdoemen zodra een gemeente hiermee aan de slag gaat.

1.1 WAT IS ZAAKGERICHT WERKEN?

Wij vroegen aan verschillende gemeentelijke managers en wethouders wat zijn verstaan onder zaakgericht werken. Dat leverde een opmerkelijke bloemlezing op:

- Voor mij is zaakgericht werken de ‘to do’ list van een ambtenaar.
- De enige stapel op het bureau van de ambtenaar die hij of zij systematisch moet afhandelen.
- Hetzelfde dat we in het bedrijfsleven workflow noemen.
- De virtuele takenlijst van een ambtenaar die is gevoed door meerdere kanalen variërend van schriftelijke post en ingediende aanvraagformulieren tot e-mails en e-formulieren afkomstig van burgers en bedrijven.
- Voor mij is het de vleesgeworden bureaucratie, waarbij van een medewerker wordt verlangd dat hij ‘s ochtends bij binnenkomst zijn hersenen samen met zijn jas in de garderobe ophangt, om de rest van de dag als een machine alles af te handelen wat zijn beeldscherm aanbiedt.
- Een fantastische wijze om de productiviteit van mijn medewerkers te volgen en te controleren of ze hun werk goed doen.
- Voor mij is zaakgericht werken inzicht in de afhandelingstatus van alles dat bij ons binnenkomt, een graadmeter voor onze klantgerichtheid.

Zo kunnen we nog wel even doorgaan met voorbeelden die duidelijk maken dat er geen uniforme perceptie is bij de term zaakgericht werken. De voorbeelden maken wel duidelijk dat zaakgericht werken betekent dat:

1. De zaak (het verzoek, het initiatief) van de burger of bedrijf centraal staat.
2. Van de ambtenaar wordt verwacht dat hij/zij de zaken afhandelt naar volgorde van binnenkomst en/of prioriteit.
3. Management en bestuur inzage krijgt in de voortgang van zaakafhandeling.

1.2 WAAR KOMT HET VANDAAN?

Zaakgericht werken komt uit de leerschool van Business Process Management. Daar heet het “Case Management”. Een bedrijf (organisatie) bestaat volgens die “leer” uitsluitend uit bedrijfsprocessen die logisch zijn verdeeld over de organisatorische eenheden (bedrijfsfuncties). Elk primair en secundair bedrijfsproces bestaat uit een aantal stappen die sequentieel en/of parallel moeten worden uitgevoerd door de medewerkers in de verschillende afdelingen. Daarbij is het de kunst om die processen zo efficiënt mogelijk uit te voeren zonder onnodige arbeid en/of verlies van doorlooptijd (“lean” organiseren). Een geprogrammeerde manier van werken waarbij medewerkers beschikken over instructies die aangeven hoe zij een zaak moeten afhandelen. Een manier van werken die is ontstaan bij de organisatie van productieprocessen in fabrieken overeenkomstig TQM (Total Quality Management). Als elke fabrieksarbeider zijn bijdrage levert overeenkomstig deze benadering is een standaard kwaliteit verzekerd en dat is van groot belang bij het produceren van auto’s, TV’s en andere consument producten die in identieke vorm in grote getallen over de toonbank moeten gaan.



1.3 ZAAKGERICHT WERKEN EN KENNISWERKERS

Gemeentelijke ambtenaren moeten we binnen onze economie vooral kwalificeren als kenniswerkers en van kenniswerkers verlangen we niet dat ze 's ochtends bij binnenkomst samen met de jas ook hun hersenen ophangen in de garderobe. We verlangen eerder het omgekeerde waarbij de hersenen 's ochtends bij binnenkomst helemaal fris in perfecte conditie verkeren, zodat de kenniswerker gedurende de dag zijn/haar hersenen optimaal inzet voor de beste keuzen ten dienste van de werkgever (waarbij een tevreden klant ook ten goede komt aan de werkgever). Bij voorkeur met een gezonde dosis creativiteit die de effectiviteit van de werkgever (klantgerichtheid) ten goede komt.

Dit kenniswerker concept staat op het eerste gezicht haaks op het concept van zaakgericht werken. In de praktijk valt dat wel mee omdat:

- Van de medewerker weliswaar wordt verwacht dat hij/zij zich bij het zaakgericht werken primair laat leiden door de aangeboden taken in zijn/haar workflow.
- Van de medewerker binnen elke workflow stap ook wordt verwacht dat hij/zij aandacht besteedt aan mogelijke specifieke omstandigheden die de zaak kenmerken en vervolgens handelt naar zijn kennis en ervaring, ook als die afwijken van de standaard instructies, zodat de klant tevreden is over de afhandeling.

Zaakgericht werken betekent dus niet dat de medewerker, naar voorbeeld van zijn collega in de autofabriek, zijn/haar hersenen zo min mogelijk moet gebruiken tijdens het werk. Hij/zij moet de hersenen juist heel intensief gebruiken om in te kunnen spelen op onverwachte afwijkingen in het proces of de daarbij horende gegevens (data). Zaakgericht werken betekent echter niet dat de medewerker alleen maar creatief mag omgaan met zijn kennis en ervaring zonder acht te slaan op hetgeen vanuit de bedrijfsprocessen van hem/haar wordt verwacht. **Zaakgericht werken is een optimale combinatie van organisatieconforme procesdiscipline en de creatieve benutting van kennis, ervaring en talent ten dienste van de bedrijfsdoelstellingen.**

1.4 DE VOOR- EN NADELEN VAN ZAAKGERICHT WERKEN

Voordelen:

1. De klant mag er op rekenen dat zijn/haar zaak tijdig en eenduidig wordt behandeld.
2. De medewerker kan zijn/haar taakuitvoering makkelijker conformeren aan de prioriteiten van de werkgever.
3. De manager heeft beter inzicht op de voortgang binnen de bedrijfsprocessen die onder zijn/haar verantwoordelijk vallen.
4. Het bestuur mag er van uitgaan dat de ambtelijke organisatie de zaken van burgers en bedrijven efficiënt uitvoert en beschikt over rapportages ter bevestiging van dit uitgangspunt.

Nadelen:

1. Managers en medewerkers moeten zich conformeren aan de discipline en prioriteitstelling die voortkomt uit het zaakgericht werken. Dat levert meestal weerstand/tegenwerking.
2. Managers zullen meer aandacht moeten besteden aan objectieve productiviteitsbeoordeling van medewerkers. (Dit is misschien ook wel een voordeel.)
3. De ICT systemen dienen de discipline en prioriteitstelling die voortkomt uit het zaakgericht werken te faciliteren, hetgeen integratievoorzieningen en dus kosten veroorzaakt.
4. De ICT systemen dienen aangepast te worden op de vereisten tan aanzien van efficiency zodat zaakgericht werken minder arbeid vereist dan andere meer traditionele werkwijzen.



2 ZAAKGERICHT WERKEN BIJ DE NEDERLANDSE GEMEENTE

Zaakgericht werken is ontstaan in de financiële wereld toen banken en verzekeringsmaatschappijen rechtstreeks met klanten gingen communiceren. Tussenpersonen werden niet uitgesloten, maar dienden hun interventies voortaan gestructureerd uit te voeren overeenkomstig de instructies van het Klant Contact Centrum dat ook de rechtstreekse verzoeken van klanten behandelde.

Vanuit de financiële wereld is het zaakgericht werken als het ware overgewaaid naar andere sectoren en bedrijfstakken die zich ook kenmerken door kennisintensieve dienstverlening aan een omvangrijke groep klanten, veelal consumenten. Bijvoorbeeld in de zorgsector en de reiswereld. Sinds enkele jaren ook bij de overheid en dan vooral bij de gemeentelijke overheid omdat zich daar de meeste overheid/burger en overheid/bedrijf contacten afspelen. De term zaakgericht werken is overigens niet afkomstig uit de financiële wereld. Daar heet het case management of business process management. Door de eerste thought leaders is die term voor gemeenten vertaald naar zaakgericht werken en zaaksystemen.

2.1 ONTSTAANSGESCHIEDENIS

Zaakgericht werken lijkt nieuw voor gemeenten. Maar dat is het niet. In 1986 voerde ik samen met Hans Versluijs van Oranjewoud een opdracht uit voor de vervaardiging van een informatieplan in de gemeente Tubbergen. Daarbij liepen wij aan tegen “juffrouw Jannie” van de postkamer die regelmatig prikbriefjes (gele post-it stickers) plakte op kopieën van brieven die nog niet bij haar waren teruggekeerd als “afgedaan”. De werkwijze van “juffrouw Jannie” in Tubbergen mogen we vandaag de dag misschien wel kwalificeren als “zaakgericht werken avant la lettre”.

De “postkamer van juffrouw Jannie” kreeg een nieuwe naam: DIV van Documentaire Informatie Voorziening. DIV werd geautomatiseerd met zogenaamde DMS'en (Document Management Systemen) van leveranciers als Circle, Decos en BCT die de “prikbriefjes” vertaalden in signalen richting de ambtenaar die belast was met de afdoening.

Rond de eeuwwisseling gingen de Nederlandse gemeenten aan de slag met een eigen website. Aanvankelijk een “uithangbord” met louter eenrichtingsverkeer over de geneugten van de gemeente. Vervolgens ook over de ambtelijke spelregels rond vergunningaanvragen en verzoeken tot kwijtschelding van belastingen. Later werd de website uitgebreid met het “echte werk” de e-dienstverlening via e-formulieren (weer later zelfs prefilled) waarmee allerlei aanvragen konden worden ingediend bij de gemeente.

ICT'ers vonden dat fantastisch, maar beseften ook dat het niet van deze tijd was als dat elektronisch ingevulde formulier na afdruk ik de kar van de gemeentebode ging belanden, om via de postkamer (DIV) te worden gedistribueerd over de ambtenaren. Daarom gingen zij op zoek naar softwarepakketten die in staat waren de ingevulde e-formulieren direct elektronisch te bezorgen bij de dienstdoende ambtenaar, zonder tussenkomst van de gemeentebode en de DIV postkamer.

Zo ontstond de gemeentelijke markt voor zaaksystemen. Vanwege de betrokkenheid van de DIV afdeling gingen de DMS leveranciers aan de slag met een eigen zaakstelsysteem. Daarnaast betraden specialisten die met een Case management System actief waren in andere sectoren, ook de markt van gemeentelijke zaaksystemen en ging ook menig gemeentelijk backoffice leverancier aan de slag met een eigen zaakstelsysteem.



2.2 THOUGHT LEADERS

Zaakgericht werken en gemeentelijke zaaksystemen waren nieuwe fenomenen die zelfs de kwalificatie “in de kinderschoenen” nog niet eens verdienden. Gelukkig stonden een aantal “thought leaders” op met een visie op deze nieuwe fenomenen, gebaseerd op ervaring hiermee in het dagelijkse werk. Een van hen was Corné Dekker die als informatiearchitect in de gemeente Dordrecht had gewerkt aan Mozaiek dat ook een zaakstelsel omvatte. Na zijn overstap naar het bureau IenPM publiceerde hij in juli 2009 een document (soort white paper) onder de titel “Zaakgericht werken”, met als subtitel: “Betere informatievoorziening en betere dienstverlening bij de overheid.” Een stevig rapport (81 pagina’s) dat voor ambtenaren, die aan de slag moeten met zaakgericht werken, een schat aan informatie bevat. Voor een leek wellicht te technisch gedetailleerd, maar op uitvoerend niveau uiterst bruikbaar. Een “monument” in de geschiedenis van zaakgericht werken bij gemeenten.

Wij gaan in dit white paper niet uitleggen hoe je zaakgericht werken technisch inhoudelijk het best kunt organiseren, want dat heeft Corné Dekker al gedaan. Wij richten ons op gerelateerde thema’s die Corné Dekker niet of slechts summier heeft behandeld zoals:

- De historische aanleiding tot zaakgericht werken.
- De bestuurlijk/organisatorische kant van zaakgericht werken.
- De ICT aspecten van zaakgericht werken.
- De zaaksystemen en hun omgeving.
- De zaaksystemen markt.

Naast Corné Dekker hebben ook andere mensen met visie zich op dit thema gestort, zoals Robert Mekking (aanvankelijk Atos, nu zelfstandig) en Wouter Keller (M&I Argitek) en heeft KING voorganger e-gem ook de nodige visieontwikkeling gefaciliteerd, zeker met de ontwikkeling van een standaard ZTC (Zaak Type Catalogus) en de StUF standaardisatie voor gegevensuitwisseling.

Ondanks de pogingen tot het bewerkstelligen van eenduidigheid door de thought leaders, nemen wij nog steeds drie verschillende benaderingen van zaakgericht werken en zaaksystemen waar. De DIV benadering, de ICT benadering en de organisatieadvies benadering.

2.3 DIV BENADERING

De DIV benadering is sterk document gedreven. Document in de hedendaagse ruime zin van het woord. Dus niet alleen brieven, maar ook e-formulieren, telefoontjes en e-mails. Met andere woorden “multi channel”. In die DIV benadering doorloopt het document een aantal stappen langs verschillende bureaus alvorens, als afgehandeld te worden beschouwd. Een beetje “juffrouw Jannie” uit Tubbergen (zie 2.1) maar dan een moderne elektronische variant.

Naast het document en gerelateerde documenten staat de (ZTC) codering centraal zodat op elk moment inzage kan worden verschaft in de status van elke zaak en voortgang van alle lopende zaken. Verder wordt veel aandacht besteed aan de elektronische archivering en bijbehorende “terugzoekbaarheid”. De integratie met andere systemen in de front-, mid- en backoffice krijgt relatief weinig aandacht, waarbij het overtypen (kloppelen) en het switchen tussen beeldschermen van betrokken andere systemen vaak “voor lief” wordt genomen.



2.4 ICT BENADERING

In de ICT benadering staat juist die integratie centraal en zijn de documentgerelateerde eigenschappen van een zaakstelsel van ondergeschikt belang. De ICT benadering huivert bij het idee van onnodig overtypen (kloppen) en het verdelen van de aandacht van de medewerker over verschillende beeldschermen die ieder bij een eigen systeem horen. Als een OZB bezwaarschrift keurig is afgehandeld overeenkomstig de zaakgerichte processtappen maar niet is bijgewerkt in het OZB systeem, gaat er van alles fout. De data in het OZB systeem is niet up to date waardoor, ondanks het gegrond verklaarde bezwaarschrift, nog steeds de oorspronkelijke aanslag wordt geïncasseerd.

Het resultaat is “vervulde” data en dat is voor de ICT’er een gruwel. De ICT benadering gaat er van uit dat het overtypen van gegevens en het switchen tussen toepassingen uiterst foutgevoelig is, en dat is het ook. Om dat te voorkomen moet een goed zaakstelsel alle benodigde gegevens automatisch ophalen en aanbieden in dat ene beeldscherm van het zaakstelsel. En dienen status updates in de backoffice systemen automatisch te worden doorgevoerd als resultante van de stap in het zaakstelsel.

2.5 BPM (ORGANISATIEADVIES) BENADERING

In de Business Process Management organisatieadvies benadering zijn DIV en ICT slechts aspecten die tijdens de implementatie aan de beurt komen. Daaraan vooraf gaat een langdurig onderzoek naar en ontwerp van de bedrijfsprocessen die zaakgericht moeten worden opgepakt. Vervolgens wordt veel aandacht besteed aan de organisatorische impact qua taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarna aan de kennis, vaardigheden en gedragskenmerken van de betrokken managers en medewerkers. Pas als dat allemaal goed geregeld en beschreven is, inclusief “lean” gerichte vereenvoudiging, komen de DIV aspecten en ICT aspecten aan de beurt.

2.6 STANDAARDISATIE

Binnen de DIV benadering was standaardisatie een probleem, maar dat ligt dankzij de ZTC grotendeels achter ons. Binnen de ICT benadering is standaardisatie echter nog steeds het grootste probleem. Dat probleem heeft KING voorloper e-gem deels kunnen verminderen met de StUF standaarden, maar daarmee is het probleem niet opgelost.

- Enerzijds omdat voor vele maar niet voor elke interactie tussen een zaak en de backoffice een StUF standaard is ontwikkeld.
- Anderzijds omdat de StUF standaarden geen “plug and play” karakter hebben en dus nog steeds moeten worden geïnterpreteerd door de programmeurs van zowel zaaksystemen als backoffice systemen.

Wij kunnen u verklappen dat de programmeurs van Centric, PinkRoccade Local Government, Gouw-IT, Decos, BCT, Circle, Roxit, SIM en Green Valley maar zelden dezelfde interpretatie kiezen. Dat kan deels te maken hebben met protectionisme, waarvan de leveranciers regelmatig (al dan niet terecht) worden beschuldigd. Maar volgens ons heeft het meer te maken met standaardisatieproblemen omdat er verschillende versies zijn van StUF die onderling niet compatibel zijn. Als de ene overheid kiest voor versie 2 en de andere voor versie 3 kan van de leveranciers niet worden verwacht dat ze dat probleem gaan oplossen. Tussen tal van leveranciers zijn koppelingen gelegd die operationeel zijn bij gemeenten, maar van een goed functionerende gezamenlijke beheersorganisatie is maar zelden sprake. Daardoor kan een goed functionerende koppeling na een release-upgrade toch weer problemen opleveren.

Dat neemt niet weg dat de leveranciers op dit gebied de handen ineen kunnen slaan zoals dat is gebeurd bij de MOC (MidOffice Community), die is ontstaan vanuit de Gebruikersvereniging PinkRoccade Local Government. Deze gebruikersvereniging werkt samen met PinkRoccade, terwijl tal van leden ook software gebruiken van leveranciers als SIM, NedGraphics en Roxit. Daarom werd de MOC opgericht, enerzijds met het doel om als gemeenten van elkaar te leren, anderzijds met het doel om de betrokken leveranciers hetzelfde StUF dialect te laten praten, waardoor de StUF integratie een “plug and play” karakter krijgt waar nauwelijks maatwerk voor nodig is. Een prima initiatief, maar nog steeds ICT gedreven, waardoor zaakgericht werken niet nadrukkelijk op de agenda van directie en management komt. Dat lukt alleen als alle drie de benaderingen tot hun recht komen; organisatie (BPM), DIV en ICT.



3 DE ORGANISATIE VAN ZAAKGERICHT WERKEN

Menig bestuurder vraagt zich af waarom zo'n heisa wordt gemaakt over zaakgericht werken. Het afhandelen van verzoeken, aanvragen en andere documenten is immers al sinds mensengeheugen de core business van een gemeente. Waarom wordt daar onder de noemer "zaakgericht werken" een nieuwe hype voor gecreëerd en zijn daarvoor nieuwe kostbare zaaksystemen nodig?

3.1 HOE WERDEN ZAKEN TOT OP HEDEN AFGEHANDELD?

Voor een antwoord op die vraag keren we terug naar de Tubbergse juffrouw Jannie uit paragraaf 2.1. In 1986 werden in Tubbergen de schriftelijk binnengekomen aanvragen, verzoeken en brieven in de postkamer van juffrouw Jannie geopend. Vervolgens werd het document voorzien van een stempel met vakjes die door juffrouw Jannie werden ingevuld, zodat de bode wist op welk bureau het document moest worden afgeleverd en welke andere bureaus het document daarna moest aandoen.

Voor de dienstdoende ambtenaren was de behandeling van ontvangen post één van de taken waaraan veelal pas werd gewerkt als de andere taken dat toelieten. Juffrouw Jannie hield in de gaten of het poststuk terug kwam als afgehandeld. Als dat uitbleef informeerde zij bij de laatste ambtenaar in de keten of het bij hem/haar was gearriveerd. Zo niet dan raadpleegde ze de voorgaande ambtenaar en dat ging zo door tot juffrouw Jannie wist op welk bureau het poststuk moest liggen. Zij maakte een kopie van het poststuk en plakte daar een post-it stickertje op dat aan de ambtenaar duidelijk maakte dat juffrouw Jannie wist waar het poststuk lag te wachten op afhandeling. De Tubbergse ambtenaren werden daardoor gemotiveerd om het poststuk zo spoedig mogelijk af te handelen, want niemand wilde worden getroffen door de toorn van juffrouw Jannie. Hoe goed juffrouw Jannie ook haar best deed, zij kon de burger niet garanderen dat zijn poststuk voortvarend werd afgehandeld. Zij kon hoogstens aangeven op welk bureau het verbleef en sinds de automatisering zelfs hoe lang het daar al lag.

Iedere gemeente had wel een juffrouw Jannie, vaak wat minder fanatiek dan de Tubbergse Jannie, maar de afdoening van poststukken werd in nagenoeg elk van de 714 gemeenten systematisch bewaakt. Met de introductie van postregistratiesystemen en Document Management Systemen werd Jannie geautomatiseerd en geprofessionaliseerd. In de kern bleef het dezelfde juffrouw Jannie die de afdoening bewaakte, maar dan een virtuele Jannie. Hoe goed deze juffrouw Jannie of haar virtuele variant ook haar best deed, zij kon de burger niet garanderen dat zijn poststuk voortvarend werd afgehandeld. Zij kon hoogstens aangeven op welk bureau het verbleef en sinds de automatisering zelfs hoe lang het daar al lag.

3.2 WELKE EISEN STELT ZAAKGERICHT WERKEN AAN DE ORGANISATIE?

Dat past niet bij een moderne dienstverlenende organisatie waar de klant verwacht dat de organisatie kan vertellen wat de status is van zijn "zaak" en hoe lang de afhandeling nog gaat duren.

Financiële dienstverleners als banken en verzekeringen, maar ook andere dienstverleners kampten met hetzelfde probleem als gemeenten. Een probleem dat veel ontevreden klanten veroorzaakte met het daaraan verbonden risico dat de klant zou overstappen naar een andere dienstverlener die "zijn zaakjes" beter had geregeld. Daarom werden KCC's (Klant Contact Centra) in het leven geroepen en werden Case Management Systemen geïntroduceerd, zodat de KCC medewerker direct kon zien wat de status van een binnengekomen zaak was.



Maar die KCC medewerkers konden hun werk niet goed, in ieder geval niet efficiënt, uitvoeren als de operationele collega's niet via het Case Management Systeem inzage verschaften in de voortgang. Daarom werd bij dergelijke dienstverleners een programma opgetuigd rond de invoering van KCC en case management. Met het directieteam als sponsor en de MT's als resultaatverantwoordelijken en een vertegenwoordiging in de stuurgroep waarin ook informatiemanagement, ICT management, HR en marketing communicatie vertegenwoordigd waren. Een programma dat duidelijk maakte dat zaakgericht werken bij dergelijke financiële dienstverleners geen kwestie van vrijblijvendheid was, maar een kwestie van klantgerichtheid en efficiënte bedrijfsvoering die commitment en discipline vereist van de medewerkers. Een programma waarbij een aanzienlijk budget werd vrijgemaakt voor interne communicatie, interne opleidingen, externe adviseurs (strange eyes force) en de investering in hard- en software. Zelfs met het zware management commitment, een zorgvuldig programma en een aanzienlijk budget, bleek de invoering van zaakgericht werken bij menig financiële dienstverlener een lastige opgave met veel ups en downs die alleen met een grote dosis volharding en vasthoudendheid bestreden konden worden.

De les die gemeenten daaruit moeten leren is dat zaakgericht werken echt niet tot stand kan worden gebracht door een de goedwillende tandem van ICT en DIV. Zaakgericht werken is iets geheel anders dan het implementeren van een nieuw systeem voor de postafhandeling, omdat er inmiddels ook documenten elektronisch binnenkomen. Zelfs als er geen KCC wordt ingevoerd, hetgeen maar zelden het geval is, is het invoeren van zaakgericht werken primair een kwestie van organisatieverandering. Bij de gelijktijdige invoering van een KCC geldt dat natuurlijk nog sterker. Zaakgericht werken vereist immers:

1. Uniformiteit in de prioritering van werkzaamheden over alle afdelingen heen.
2. Uniformering van de wijze van zaakafhandeling (structuur en codering).
3. Besef dat de zaakafhandeling wordt bewaakt en dus ook vertrouwen dat de informatie over de persoonlijke bijdrage hierin niet wordt misbruikt voor andere doeleinden.
4. Overheveling van klant contact taken van de backoffice naar de KCC frontoffice.
5. Een onvoorwaardelijk commitment aan het zaakgericht werken concept bij bestuur en management.
6. Integrale samenwerking tussen alle afdelingen die bij de afhandeling van een zaak betrokken zijn, zonder de traditionele "wij versus zij" benadering en het "over de schutting gooien" van verantwoordelijkheden. Burgers en bedrijven doen immers zaken met de gemeente en niet met afdeling A of B. Aan de afdelingsstructuur hebben zij terecht geen boodschap.

Naast deze zes organisatorische vereisten is er ook nog een zaaksysteem nodig dat door de meerderheid van de betrokken ambtenaren (front- en backoffice):

- als praktisch wordt ervaren, omdat het werk uit handen neemt (vanwege efficiency en integratie voorzieningen),
- als prettig wordt ervaren vanwege de user interface en andere vormen van gebruiksgemak, en
- als betrouwbaar wordt ervaren omdat het continu beschikbaar en altijd up to date is.

Bij voorkeur natuurlijk ook een betrouwbaar en betaalbaar zaaksysteem.



3.3 WELKE EISEN STELT ZAAKGERICHT WERKEN AAN HET MANAGEMENT?

Managers zijn doorgaans geen direct betrokkenen in het afhandelen van zaken. Zij geven leiding aan medewerkers die een bijdrage leveren aan het afhandelen van zaken. Die constatering nodigt uit een afstandelijke benadering van zaakgericht werken. *“Met zaakgericht werken heb ik niets van doen. Dat is het feestje van de managers die verantwoordelijk zijn voor publiekszaken, DIV en ICT, zodat ik me kan blijven concentreren op mijn management domein (burgerzaken, belastingen, financiën, uitkeringen, WMO, sport, cultuur etc.). Als zaakgericht werken impact heeft op de werkwijze van mijn medewerkers wil ik het natuurlijk wel weten, want dat mag niet ten koste gaan van het realiseren van doelstellingen onder mijn verantwoordelijkheid in mijn management domein.”*

Als u hierin de benadering van uw MT leden herkent, adviseren wij u om direct te stoppen met de invoering van zaakgericht werken. Elke investering is dan weggegooid geld en versterkt de kans op demotivatie bij de afdelingen die de opdracht hebben om zaakgericht werken succesvol te introduceren.

De invoering van zaakgericht werken vereist een 100% commitment van elk MT lid dat zich uit in de vorm van:

1. Evangelisatie door een apostel die aan zijn volgelingen voortdurend laat zien dat zaakgericht werken ten goede komt aan de tevredenheid bij alle stakeholders (burgers, bedrijven, medewerkers, collega's, B&W en gemeenteraadsleden).
2. Actief overleg met collega managers over quick wins en andere ervaringen met zaakgericht werken.
3. Verdieping in het gesprek met medewerkers die twijfelen aan het nut van zaakgericht werken,
4. Belangstelling voor de zaakgericht werken bijdrage die zijn afdeling levert.
5. Voortdurende interne communicatie over de zaakgericht werken prestaties die de afdeling levert.
6. Het vestigen van aandacht bij medewerkers op de integrale prestatie die de gemeente als geheel levert als gevolg van zaakgericht werken.
7. Individueel people management en coaching van medewerkers die praktische problemen ervaren met zaakgericht werken.
8. Agendering van ervaringen met zaakgericht werken op de MT agenda.

3.4 WELKE EISEN STELT ZAAKGERICHT WERKEN AAN HET GEMEENTEBESTUUR?

Zaakgericht werken betreft vooral de interne organisatie van de bedrijfsvoering. Dat is het domein van de gemeentesecretaris (algemeen directeur) en zijn management team. De Raad van Commissarissen (het college van B&W) heeft op dat gebied een toezichtfunctie. B&W behoort derhalve plannen tot invoering van zaakgericht werken te bestuderen, te beoordelen en goed te keuren en vervolgens toe te zien op de succesvolle invoering en de daarop volgende beheerfase. De algemene vergadering van aandeelhouders (de gemeenteraad) heeft geen taak in relatie tot de interne organisatie van de bedrijfsvoering, tenzij de kosten daarvan niet overeenstemmen met de goedgekeurde begrotingen (business cases). Zaakgericht werken (al dan niet met een KCC) heeft naast de dimensie “interne organisatie” echter ook een klant dimensie. “Hoe verzekert de organisatie de relatie met burger en bedrijf ten dienste van continuïteit van de organisatie?” is een thema waar de gemeenteraad (als AvA) zich wel mee mag bemoeien.

Dit betekent dat het college (de RvC) zich intensief moet bemoeien met de invoering van zaakgericht werken. B&W als coach van de gemeentesecretaris en zijn MT. Daarnaast moet B&W de gemeenteraad raadplegen als het gaat dienstverlening aan klanten, zonder de gemeenteraad te betrekken in de organisatorische aspecten die voortkomen uit die dienstverlening.



4 ECHT ZAAKGERICHT WERKEN VEREIST ÉÉN ZAAKSYSTEEM

De ideale organisatorische benadering van zaakgericht werken, zoals geschetst in hoofdstuk 3, komt vandaag nog nauwelijks voor bij de Nederlandse gemeenten. Toch zien we tal van pogingen tot invoering van zaakgericht werken. Vaak pogingen vanuit één enkel domein zoals bouwvergunningen, OZB of de WMO. Op zich prima initiatieven maar aan het op deze wijze implementeren kleven wel erg veel nadelen zoals:

- Meerdere zaaksystemen voor de medewerkers van de postkamer en het KCC.
- Complexe kwaliteitsbewaking en bijbehorende monitoring vanwege meerdere (ICT) zaaksystemen.
- Integratiekosten frontoffice met meerdere zaaksystemen.
- Integratiekosten backoffice systemen met meerdere zaaksystemen.
- Gebrekkige uitwisselbaarheid medewerkers.
- Meerdere zaaksystemen te beheren door IT afdeling.
- Licentiekosten per zaakstelsysteem.

Toch is dit vandaag de dag de praktijk bij veel gemeenten. Meerdere zaaksystemen, met ieder hun eigen zakenmagazijn, die aan elkaar moeten worden geknoopt om de genoemde nadelen te beperken. Dat kost veel energie en geld en resulteert uiteindelijk in een “houtje touwtje” oplossing die veel geld en energie blijft kosten.

4.1 ZAAKSYSTEEM EN FRONTOFFICE SYSTEEM

Meerdere frontoffice systemen is voor een gemeente ondenkbaar. Technisch zou dat mogelijk zijn met een overkoepelend portal van waaruit de frontoffice systemen voor WMO, Burgerzaken, belastingen en vergunningen benaderbaar zijn. Maar er is geen gemeente die haar burgers en bedrijven dit wil aandoen vanwege het gebruik aan uniformiteit en herkenbaarheid tussen de “afslagen” in de portal. Daarom kiezen gemeenten voor één frontoffice systeem (CMS) dat geïntegreerd moet functioneren met meerdere midoffice systemen (zowel zaaksystemen, zakenmagazijnen als data distributie systemen) en meerdere backoffice systemen. Dat stelt hoge eisen aan de frontoffice systemen die als “manusje van alles” met alle bedrijfssoftware varianten moeten kunnen samenwerken. Een nagenoeg onmogelijke opgave, maar de frontoffice leveranciers doen hun best, net zoals ze momenteel hard werken aan verbetering en controle van de security. Die investeringen in integratie en security zullen hun systemen overigens niet goedkoper maken.

4.2 ZAAKSYSTEEM EN BACKOFFICE SYSTEEM

Het zaakstelsysteem moet ook samenwerken met de backoffice op het gebied van burgerzaken, belastingen, uitkeringen, vergunningen, onderwijs, WMO, financiën en DMS (archief). Dat verklaart waarom steeds meer backoffice leveranciers hun eigen zaakstelsysteem op de markt brengen, want een zaak speelt zich doorgaans af in slechts één backoffice domein. Op zich logisch zo’n geïntegreerd geheel van zaakafhandeling, zakenmagazijn en backoffice, want daar komt de specialisatie van de leverancier bij elkaar. Vanuit dat geheel spreekt de leverancier de taal van de gebruiker op de subsidieafdeling, de belastingafdeling, burgerzaken en sociale zaken. Dat is zeer aantrekkelijk voor de medewerkers van die afdelingen, maar voor de KCC- en DIV-medewerkers is het een ramp omdat er dan gewerkt moet worden met meerdere/verschillende zaaksystemen.



4.3 ZAAKSYSTEEM EN MIDOFFICE SYSTEEM

Het zaakstelsysteem is overeenkomstig de GEMMA (gemeentelijke referentiearchitectuur) de kern van de midoffice. Nadere bestudering van GEMMA leert echter dat data distributie minstens even belangrijk is binnen de midoffice. Data distributie in de zin van het updaten van de backoffice data tijdens de zaakafhandeling, het bijwerken van het zakenmagazijn en de prefill van e-formulieren aan de frontoffice kant. Bijna elke mid- en backoffice leverancier heeft een eigen data distributiesysteem (gegevensmakelaar) dat moet worden geïntegreerd met het frontoffice systeem en het zaakstelsysteem.

4.4 DE DIKKERE ZAAKSYSTEMEN VAN WOUTER KELLER

Zaakstelsystemen vormen samen met data distributie het fundament van de gemeentelijke midoffice. De gemeentelijke midoffice is vooral een ICT technisch platform dat de organisatorische frontoffice (KCC en DIV) elektronisch verbindt met de organisatorische backoffice (de traditionele afdelingen als burgerzaken, sociale zaken en belastingen). Een organisatorische midoffice in afdelingsvorm bestaat niet, tenzij we de postkamer en de gemeentebode bedoelen die als een wandelend zaakstelsysteem en gegevensmakelaar documenten verplaatsen van frontoffice naar backoffice afdelingen en vice versa.

Professor Wouter Keller van M&I Argitek merkt tijdens zijn seminars terecht op dat zaakafhandeling deels bestaat uit werkzaamheden van frontoffice medewerkers en deels uit werkzaamheden van backoffice medewerkers, die tijdens de zaakafhandeling veranderingen aanbrengen die in het verleden door de backoffice werden aangebracht. Tijdens de zaakafhandeling steeds switchen van beeldscherm (voor front-, mid- en backoffice) om daar de stapsgewijze veranderingen door te voeren is niet erg efficiënt. Eigenlijk is het van de gekke dat de ambtenaar steeds moet switchen om de verschillende gegevensbestanden tijdens de afhandeling van de zaak te updaten. Dat is niet alleen arbeidsintensief maar ook nog eens foutgevoelig.

Daarom pleit Keller voor zogenaamde “dikkere” zaakstelsystemen met functionaliteit die het switchen overbodig maakt. Functionaliteit die per processtap in het zaakstelsysteem automatisch de andere systemen bijwerkt. Daardoor verhuist veel functionaliteit als het ware vanuit de backoffice naar de frontoffice. Bij het uitwerken van deze benadering blijkt steeds vaker dat er aan de backoffice kant geen processen overblijven waardoor de softwarematige ondersteuning van het betreffende domein volledig door het zaakstelsysteem kan worden overgenomen. Dat geldt overigens niet voor alle domeinen. Belastingen heeft naast de dienstverleningskant bijvoorbeeld ook tot taak het opleggen van aanslagen en dat is niet bepaald een functie die zaakgericht wordt afgehandeld. De bezwaarschriften tegen de aanslag lenen zich daarentegen weer uitstekend voor afhandeling met een zaakstelsysteem. Ook de uitkeringsberekening sociale zaken is moeilijk onder te brengen in een zaakstelsysteem dat wel zeer geschikt is voor het afhandelen van de uitkeringsaanvraag.

4.5 ZAAKSYSTEEM EN HET NUP

Het NUP schrijft gemeenten niets voor op het gebied van zaakgericht werken. Maar het implementeren van de NUP bouwstenen zonder een zaakstelsysteem is voor gemeenten “onbegonnen werk”. Het NUP gaat vooral over bouwstenen op het gebied van gemeentelijke e-dienstverlening en het werken in overheidsketens. Of de elektronisch binnenkomende initiatieven daarbij afkomstig zijn van burger en bedrijf, of van andere overheidsinstanties, maakt niet uit. Ze moeten op de juiste plaats terecht komen en de initiator daarover elektronische informeren. Zonder geautomatiseerd zaakstelsysteem is dat nagenoeg ondoenlijk en daarom is het NUP gebaat bij de invoering van zaakstelsystemen door gemeenten.



4.6 ZAAKSYSTEEM EN DE BASISGEMEENTE

KING werkt momenteel aan het concept “basisgemeente” vanuit de gedachte dat niet iedere gemeente haar eigen ICT wiel zou moeten uitvinden. KING is echter niet voornemens om zelf één software suite te ontwikkelen met alle bedrijfssoftware functies voor elke gemeente. Het concept “basisgemeente” beperkt zich tot een gemeenschappelijke laag met basisvoorzieningen waarop de functionele applicaties van de verschillende leveranciers kunnen aansluiten. Waaruit die basislaag gaat bestaan is momenteel nog niet te voorzien, maar alle verkenningen komen dicht in de buurt van:

- Een uniform zaakstelsel voor alle gemeentelijke domeinen.
- Een uniform stelsel voor de basisregistraties.
- Een uniform stelsel voor data distributie.

Of die gemeenschappelijke basislaag er ooit gaat komen is maar zeer de vraag, want zo’n basislaag moet wel erg veel uniformiteit bevatten waar kleine, middelgrote en grote gemeenten mee uit de voeten kunnen en moet rijkelijk voorzien zijn van interfaces (bij voorkeur o.b.v. open standaarden) die naadloos (plug & play) aansluiten op de software van leveranciers aan de front- en backoffice kant.

Het concept maakt wel duidelijk dat elke gemeente op zoek moet naar één zaakstelsel in plaats van de hedendaagse opkomst van verschillende domeingerichte zaaksystemen, want het gebruik van meerdere zaaksystemen bevordert de werkbaarheid in het KCC allerm minst. Echter de kans dat een leverancier er in slaagt een dergelijk uniform zaakstelsel te ontwikkelen is uiterst klein. Het is waarschijnlijker dat iedere gemeente één multifunctioneel zaakstelsel selecteert en dat stelsel vervolgens op maat van de gemeente laat aanpassen daar waar de domeinprocessen dat vereisen.

De kans dat er één leverancier komt met een standaard pakket dat aan alle vereisten voldoet, is derhalve uiterst klein. Als KING dat stelsel ook niet kan leveren is kostbaar maatwerk onvermijdelijk. Dan is het zaak om het beste standaard pakket te selecteren dat zich leent voor betaalbaar maatwerk. Net zoals dat bij financiële instellingen is gebeurd.



5 DE MARKT VAN ZAAKSYSTEMEN

Als we de totale markt voor bedrijfssoftware overzien dan is er vandaag sprake van een omvangrijk aanbod van zaaksystemen.

1. Enerzijds meer generieke internationale software in de categorieën :
 - A. Case Management en Customer Relationship Management Systemen.
 - B. Business Process Management systemen.
 - C. Workflow systemen.
2. Anderzijds de lokale softwareproducten die onder de noemer zaakstelsysteem speciaal voor de Nederlandse lokale overheid zijn ontwikkeld door:
 - A. Frontoffice leveranciers.
 - B. Backoffice leveranciers.
 - C. DMS leveranciers.
 - D. Nieuwe midoffice leveranciers, soms gebaseerd op software uit categorie 1 en soms nieuwe lokale Nederlandse ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de tweede groep omdat deze leveranciers pogingen ondernemen tot het ontwikkelen van gestandaardiseerde zaaksystemen, inclusief de functionaliteit die gemeenten behoeven. Ze bieden weliswaar niet de uitgebreide voorzieningen die internationale producten herbergen, maar bij die internationale producten moet u beseffen dat het eigenlijk tools zijn om een eigen zaakstelsysteem op maat te bouwen. Ze bevatten geen specifieke gemeentelijke functionaliteit die de tweede groep wel biedt.

Die tweede groep bevat volgens onze waarneming tenminste 16 leveranciers met een zaakstelsysteem voor zaakgericht werken bij gemeenten. Helaas hebben we nog maar 415 gemeenten in Nederland. Als de markt evenredig zou worden verdeeld, zou elke leverancier 26 gemeenten als klant hebben. Slechts 26 gemeenten is een te smalle basis voor segmentspecifieke investeringen in gestandaardiseerde toegevoegde waarde. De geschiedenis heeft bewezen dat er per gemeentelijk domein slechts plaats is voor ± 5 leveranciers die in concurrentie met elkaar kunnen overleven. Dat hebben we geleerd aan de backoffice kant en vervolgens ook aan de frontoffice en DMS kant. Wij voorspellen derhalve dat in de komende jaren ± 10 zaaksystemen uit de markt zullen verdwijnen. Hetzij door het staken van het zaakstelsysteem, hetzij door overname.

5.1 LEVERANCIERS MET EEN FRONTOFFICE ACHTERGROND

De meeste frontoffice leveranciers bieden geen eigen zaakstelsysteem. Zij stoppen bij het aanleveren van de door burgers en bedrijven ingevulde e-formulieren aan een zaakstelsysteem (of aan de printer als er geen zaakstelsysteem is). Omdat de meeste frontoffice leveranciers ook KCC voorzieningen bieden kon een aantal frontoffice leveranciers echter de verleiding niet weerstaan om het aanbod te completeren met de ontwikkeling van een eigen zaakstelsysteem. Bijvoorbeeld:

1. Brein met InProces zaken.
2. Exxellence met eMAXX (inmiddels ook omarmd door backoffice leverancier GouWIT).

De andere frontoffice leveranciers als SIM, Green Valley en Seneca richten zich op het integreren van hun frontoffice systeem met de verschillende zaaksystemen van andere leveranciers (met name in de backoffice, DMS en midoffice categorie). Bij voorkeur zoveel mogelijk gestandaardiseerde integratie (plug & play). In welke mate dat lukt verschilt sterk per leverancier.

De integratie tussen de eigen Content Management Systemen (websites) en de zaaksystemen is waarschijnlijk het best geregeld bij de frontoffice leveranciers met een eigen zaakstelsysteem. Maar daarmee zijn het nog niet de functioneel meest rijke systemen op het gebied van zaakafhandeling en is het maar de vraag hoe goed deze systemen aansluiten op de data distributiesystemen (gegevensmakelaars), backoffice- en DMS systemen.



5.2 LEVERANCIERS MET EEN BACKOFFICE ACHTERGROND

Ook menig leverancier van een backoffice systeem biedt een zaakstelsel. Dan doelen we op:

3. Centric,
4. PinkRocade Local Government ,
5. Roxit (dat het zaakstelsel van Differs heeft overgenomen),
6. Vicrea dat een samenwerking is aangegaan met OCÉ (Dossierflow) dat uit de DMS hoek komt.

Deze systemen sluiten doorgaans perfect aan op de backoffice systemen en hun databases en op de eigen data distributiesystemen (gegevensmakelaars) als die voorhanden zijn. Omdat deze leveranciers geen eigen CMS (website) bieden voor de frontoffice bevatten ze doorgaans ook prima integratievoorzieningen met de meest populaire frontoffice leveranciers en de meest populaire DMS leveranciers.

5.3 DMS LEVERANCIERS

De meest populaire leveranciers van een Document Management Systeem (DMS) bieden ook een zaakstelsel. Dan moet u denken aan:

7. Decos,
8. BCT en
9. Circle.

Deze zaakssystemen zijn het sterkst op het gebied van integratie tussen het DMS en het zaakstelsel, want beiden zijn door hetzelfde bedrijf ontwikkeld. Hun marktpositie is doorgaans sterk omdat het zaakgericht werken vooral gaat over het procesmatig stapsgewijs afhandelen van documenten. Aanvankelijk scans van documenten die bij de postkamer binnenkomen, later ook e-formulieren die via de website binnenkomen. Deze leveranciers hebben een sterke relatie met de DIV afdeling c.q. postkamer van waaruit “de Tubbergse juffrouw Jannie” de postregistratie beheerde, inclusief bewaking op afhandeling en “prikbriefjes”. Omdat zaakgericht werken aanvankelijk vooral DIV gedreven was, konden deze leveranciers een marktvoorsprong ontwikkelen op de andere leveranciers van zaakssystemen. Sinds de functies informatiemanagement en automatisering zich ook met zaakgericht werken zijn gaan bezighouden, is er meer ruimte ontstaan voor de andere zaakssystemen. Daardoor hebben tal van gemeenten inmiddels meerdere zaakssystemen gecontracteerd en naast elkaar geïmplementeerd.

5.4 NIEUWE MIDOFFICE LEVERANCIERS

Met de introductie van de gemeentelijke midoffice, o.a. gedreven door de GEMMA architectuur, zijn ook nieuwe leveranciers toetreden die zich richten op de thema’s zaakgericht werken vanuit het BPM, CRM of Workflow concept. Bijvoorbeeld:

10. COSA,
11. Inter Access,
12. Triple C van Logica via GovUnited,
13. Mintlab (Zaakstelsel.nl voorheen EZRA),
14. Mozard
15. PerfectView (zaakgericht werken vanuit het CRM concept -customer relation management-)
16. Atos via Dimpact.

Deze leveranciers stellen het zaakgericht werken en het KCC centraal en worden daarbij niet “gehinderd” door eigen belangen aan de frontoffice, backoffice of DMS kant. Dat maakt hen aantrekkelijk vanwege de focus (specialisatie), maar gelijktijdig ook kwetsbaar omdat ze worden uitgedaagd tot standaard “plug & play” integratievoorzieningen met de meest gangbare frontoffice, backoffice en DMS leveranciers. Die uitdaging is:

- Onbetaalbaar als 100% “plug & play” met alle andere systemen vereist is, omdat het een gigantisch aantal interfaces betreft (leveranciers * releases van hun product).
- Onwerkbaar omdat tenminste 75% van de leveranciers, waarmee moet worden geïntegreerd, ook concurrent is in de markt voor zaakssystemen.

Het is echter de vraag welke gemeente 100% “plug & play” vereist want hoe lager de integratie-eisen hoe beter deze zaakssystemen zullen passen bij het zaakgericht werken.



5.5 INTEGRATIEASPECTEN

De marktverkenning, in dit hoofdstuk tot zoverre, leert dat integratievoorzieningen een belangrijk “knock out” criterium gaan worden in de marktverdeling op weg naar ± 5 overblijvende zaaksystemen (*voor meer zaaksystemen is geen bedrijfseconomisch gezonde plaats in een markt met ruim 400 potentiële kopers*). Elk zaakstelsel dat het hart van een KCC vormt vereist immers “plug & play” integratievoorzieningen met:

- Tenminste drie en bij voorkeur vijf frontoffice systemen (CMS, website).
- Tenminste vijftientig backoffice systemen (3 x burgerzaken, 3 x belastingen, 2 x sociale zaken, 3 x vergunningen, 3 x GEO, 3 x BAG, 3 x WOZ, 5 x financiën).
- Tenminste drie DMS systemen.

Opgeteld zo’n dertig tot veertig verschillende systemen die zich een gedegen marktpositie hebben verworven bij de 415 gemeenten, nagenoeg altijd in een verschillende samenstelling. Daarbij laten we de drie HR systemen nog buiten beschouwing. Zelfs als het zaakstelsel zich beperkt tot de twintig meest populaire domeinsystemen, in hun meest recente plus voorgaande versie, dan blijven de kwalificaties “onbetaalbaar en onwerkbaar” uit de vorige paragraaf nog steeds van toepassing.

Natuurlijk is er altijd één kampioen met de beste/meest “plug & play” integratievoorzieningen, maar die ranking heeft weinig zin omdat de samenstelling van het applicatielandschap per gemeente zo verschillend is. Voor iedere gemeente is er een eigen kampioen zaakstelsel qua integratievoorzieningen. De ranglijst van Wouter Keller biedt daarbij geen soelaas omdat integratievoorzieningen niet zijn beoordeeld. Keller beperkt zich tot de vraag of het zaakstelsel een ESB stekker heeft (Enterprise Service Bus) zonder uitdieping van de vraag met welke systemen die ESB “plug & play” integreert.

5.6 FUNCTIEVERHUIZING

Diezelfde Wouter Keller “predikt” tijdens zijn congressen de verhuizing van functionaliteit vanuit backoffice systemen naar zaaksystemen, oftewel de “dikke” midoffice. Terecht, want backoffice systemen bevatten veel functionaliteit die alleen wordt aangesproken als de gebruiker het initiatief neemt. Bijvoorbeeld het afdrucken van een uittreksel bevolkingsregister omdat een burger deze via de website heeft aangevraagd. Of het veranderen van de status van een vergunningsaanvraag omdat de gemeentebode een brief van de aanvrager heeft ontvangen. Of de ontvangst van een OZB bezwaarschrift. Allemaal stappen in een proces met een fysiek karakter, gedreven door de omstandigheid en rekening houdend met de prioriteit en beschikbaarheid van de dienstdoende ambtenaar.

Met zaakgericht werken willen we daar niet langer van afhankelijk zijn. Het zaakstelsel biedt de casus elektronisch aan als “to do” item bij de medewerker. Een goed zaakstelsel moet kunnen vaststellen of de ambtenaar de gevraagde handeling (processtap) heeft verricht. Dat kan door die ambtenaar in het zaakstelsel aan te laten vinken of hij het betreffende backoffice systeem heeft opgestart en daar de noodzakelijke handeling heeft uitgevoerd. Maar dat past niet bij de hedendaagse eisen die we aan automatisering stellen. We willen dat het zaakstelsel zelf vaststelt of de handeling in het backoffice systeem is verricht. Eigenlijk willen we ook dat het zaakstelsel functionaliteit bevat om de handeling binnen het zaakstelsel uit te voeren, met een automatische update van het backoffice systeem. Als dat mogelijk is heeft het backoffice systeem geen functie “wijzigen status vergunning aanvraag” meer nodig, want die functie is a.h.w. verhuisd naar het zaakstelsel.

Keller “predikt” daarmee geen onzin, maar we vrezen wel dat dit concept niet evolutionair tot stand zal komen. Met evolutionair bedoelen we dat het zaakstelsel het backoffice systeem automatisch bijwerkt, alsof de gebruiker zelf het initiatief heeft genomen tot het aanroepen en uitvoeren van de backoffice functie. Wij verwachten dat Keller gelijk gaat krijgen zodra de backoffice leveranciers hun legacy systemen “revolutionair” gaan vervangen door innovatieve nieuwe zaaksystemen en degelijke databases met bijbehorende data distributie systemen (gegevensmakelaars) op het gebied van basisregistraties.

Het verhuizen van bedrijfssoftware functies van het backoffice systeem naar het zaakstelsel kan in sommige domeinen bij bepaalde processen betekenen dat er geen backoffice functies overblijven. Dan is er ook geen sprake meer van integratieaspecten.



5.7 STANDAARD GEMEENTELIJKE ZAAKFUNCTIES VERSUS MAATWERK

Als we de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk op ons laten inwerken dan is de kans op één standaard gemeentelijk zaakstelsel niet realistisch. Het alternatief is een landschap met meerdere zaakssystemen per gemeente. Maar dat alternatief staat haaks op de organisatorische vereisten die horen bij een KCC.

Daarom voorspellen wij dat de vijf overblijvende zaakssystemen bestaan uit een combinatie van standaard functionaliteit en gemeentespecifiek maatwerk. Één zaakstelsel met standaard functionaliteit voor 80% van de requirements en 20% maatwerk voor de resterende requirements. Daarbij verwachten wij dat Pareto ook hier gelijk zal krijgen omdat de 80% standaard voorzieningen 20% van de kosten van het zaakstelsel veroorzaken en de 20% maatwerk zo'n 80% van de kosten veroorzaakt.

Keller spreekt over 2 epij (euro per inwoner per jaar) voor het zaakstelsel. Die voorspelling lijkt ons realistisch voor de standaard functionaliteit die de vijf beste zaakssystemen gaan bieden. Voor een gemeente met 60.000 inwoners betekent dat € 120.000 per jaar. Als Pareto gelijk krijgt komt daar echter nog eens een bedrag bovenop van € 480.000 voor het maatwerk, bij een 4-jaars afschrijving € 120.000, dus totaal € 240.000,- per jaar (= € 4 epij). Dat is veel geld maar daar moeten dan ook besparingen tegenover staan in de vorm van:

- Goedkopere backoffice systemen, want een belangrijk deel van hun functies is dan verhuisd naar het zaakstelsel.
- Slechts één zaakstelsel in plaats een vijftal domeinspecifieke zaakssystemen en het daaraan verbonden maatwerk.

Die besparingen zijn moeilijk te becijferen en daarom hanteren wij de 50% vuistregel waardoor het zaakstelsel voor een gemeente met 60.000 inwoners, na verrekening van de 50% besparingen, uiteindelijk toch € 120.000,- per jaar zal kosten (2 epij). Dat is o.i. een realistisch bedrag voor het belangrijkste systeem van de gemeente anno 2015. Voorlopig kunt u daarmee echter nog niet de jaarlijkse begroting voor het zaakstelsel opvoeren. Er is immers nog geen zicht op het uitkristalliseren van de markt tot vijf zaakssystemen die standaard voorzien in 80% van de requirements.

5.8 SAMENWERKING TUSSEN LEVERANCIERS

Dit hoofdstuk maakt ook duidelijk dat de markt voor gemeentelijke zaakssystemen gebaat is bij intensieve samenwerking tussen leveranciers. Gelijkertijd maakt het hoofdstuk duidelijk dat teveel leveranciers met elkaar concurreren. Elk van de 16 leveranciers wil overblijven als één van de resterende 5 leveranciers. Als dat allemaal leveranciers waren in de categorie "nieuwe midoffice leveranciers" zou die samenwerking redelijk makkelijk van de grond komen. In die categorie hebben wij echter slechts zeven leveranciers ontdekt, waarvan twee in de categorie shared services center (GovUnited en Dimpact) die concurreren op basis van lidmaatschap en zich daarmee proberen te onttrekken aan de marktwerking.

Samenwerking is nodig maar komt uiterst moeizaam van de grond vanwege onderlinge concurrentie. De meest kansrijke samenwerking is de eerder genoemde Midoffice Community van de gebruikersvereniging PinkRoccade Local Government. In het MOC platform hebben de betrokken gemeenten deze leveranciers samengebracht met de opdracht de integratie tussen de systemen te realiseren met "plug & play" voorzieningen gebaseerd op de StUf standaarden. In de praktijk lukt dat aardig getuige de resultaten van de zogenaamde kwartiermakerprojecten. Maar "the proof of the pudding" is het zaakgericht werken waarbij PinkRoccade, Roxit en BCT concurrenten van elkaar zijn binnen het speelveld van de 16 concurrerende zaakssystemen.

De belangrijkste concurrent van PinkRoccade is Centric dat ook een sterke gebruikersvereniging heeft, maar geen met de MOC vergelijkbare variant. Dat wil niet zeggen dat Centric niet samenwerkt met andere leveranciers aan de frontoffice kant en de DMS klant. Het samenwerkingsprofiel van Centric is wat minder open dan dat van PinkRoccade. Marktanalisten vragen zich af hoe lang dat blijft duren, omdat PinkRoccade vandaag de dag meer naar het Centric profiel neigt (getuige bijvoorbeeld de overname van Planconsult) dan omgekeerd.



5.8 HET ULTIEME ZAAKSYSTEEM

Alles overwegende is er maar een conclusie mogelijk: “Het ultieme zaakstelsel bestaat niet” en wij voegen daaraan toe dat het nog tenminste vijf jaren gaat duren alvorens de markt voor zaakssystemen zich uitkristalliseert tot vijf dominante spelers. Welke van de 16 daarbij overblijven laat zich momenteel onmogelijk voorspellen. Wel durven wij een voorspelling aan vanuit de vier categorieën die we in dit hoofdstuk hebben behandeld.

De zaakssystemen van de frontoffice leveranciers zijn naar verwachting het minst kansrijk. Voor de korte termijn lijken ze aantrekkelijk omdat ze een standaard brug slaan tussen het CMS (website en e-formulieren) en het zaakstelsel. Op de langere termijn zal blijken dat ze tekort schieten in qua case management technologie, workflow, overbodig maken backoffice functies en de integratie met de backoffice kant.

Hoewel de nieuwe midoffice leveranciers het winnen qua specialisatie op zaakgericht werken, vrezen wij dat ze zwaar op de proef gaan worden gesteld qua “plug & play” integratievoorzieningen. Sommigen zullen echter zo sterk zijn in hun zaakgerichtheid dat ze de voorkeur van het KCC en informatiemanagement genieten. Deze betrokkenen kunnen het gemeentebestuur overtuigen met een “Keller-verhuisplan” (uitfaseren sommige backoffice systemen) en een Pareto Integratie Analyse (80% van de theoretische integratievereisten komt slechts in 20% van de gevallen voor).

Op het eerste gezicht lijken de DMS leveranciers en de backoffice leveranciers het meest kansrijk. De DMS leveranciers omdat ze de “lieveling” zijn van de DIV afdeling de backoffice leveranciers omdat ze (vanwege data integratie) de “lieveling” zijn van de ICT afdeling. Als zij echter met zaakssystemen komen die niet in de smaak vallen bij het KCC en de organisatieveranderaars (dienstverleningsconcept) nemen de kansen van de nieuwe midoffice leveranciers sterk toe. Zij vallen doorgaans ook in de smaak bij de business managers en hun medewerkers in de verschillende domeinen. Enerzijds omdat de ingebakken workflow nieuw is en managers en medewerkers vaak snel aanspreekt (meer dan bijvoorbeeld uitstekende integratievoorzieningen). Anderzijds omdat de procesbenadering heel herkenbaar is. Deze systemen hebben een extra pre als zo’n zaakstelsel ook nog het uitfaseren van een of meerdere backoffice systemen mogelijk maakt vanwege “overgehevelde” functionaliteit, want dan is er ook nog sprake van een direct aantoonbare besparing.

Deze analyse leert dat de concurrentie tussen de 16 leveranciers van zaakssystemen voorlopig minder relevant is dan de interne concurrentie tussen de gemeentelijke disciplines, want wie pakt het zaakgericht werken het eerst op als serieuze uitdaging:

1. de DIV afdeling of
2. de I&A afdeling (mogelijk zelfs I of A) of
3. het KCC of
4. de business domeinen of
5. tandems (bijv. 2 + 4 of 3 + 4).

Elk van deze interne kwartiermakers heeft doorgaans een voorkeur voor de bijbehorende leveranciers. Zo zal een Microsoft georiënteerde I&A afdeling een voorkeur hebben voor PerfectView als nieuwe midoffice speler, omdat deze nieuwe midoffice speler optimaal gebruik maakt van de Microsoft (Sharepoint en MS-office) voorzieningen die de integratie met backoffice en DMS leveranciers vergemakkelijken. Als de I&A afdeling data-integriteit het hoogst in het vaandel voert zal de belangrijkste backoffice leverancier de voorkeurspositie genieten. Als de I&A afdeling sterk gericht is open source zal zaakstelsel.nl hoge ogen gooien.

over ITEM-C

ITEM-C advies en interim management is gespecialiseerd in bedrijfssoftware. Wij combineren ruim dertig jaar management ervaring met bedrijfssoftware aan zowel de klant- als de leverancierskant.

Wij weten derhalve wat belangrijk, mogelijk en haalbaar is en projecteren die kennis vakkundig op de situatie bij onze klanten in de lokale overheid en het middelgrote bedrijfsleven.

Voor meer informatie verwijzen wij naar onze website www.item-c.nl, ons e-mail adres info@item-c.nl of ons telefoonnummer **06-83 177 041**.

