Voor het integraal besturen en beheren van processen zullen gemeenten hun automatisering moeten aanpassen. Het managen van die processen vereist een informatiearchitectuur die snel en flexibel kan omgaan met ketens van activiteiten. Het lastige is, zegt **Ria van Rijn**, dat er verschillende typen oplossingen zijn. Gemeenten doen er verstandig aan te kiezen voor één basisinrichting.

Opties

Een gemeente heeft verschillende opties om haar architectuur te realiseren:

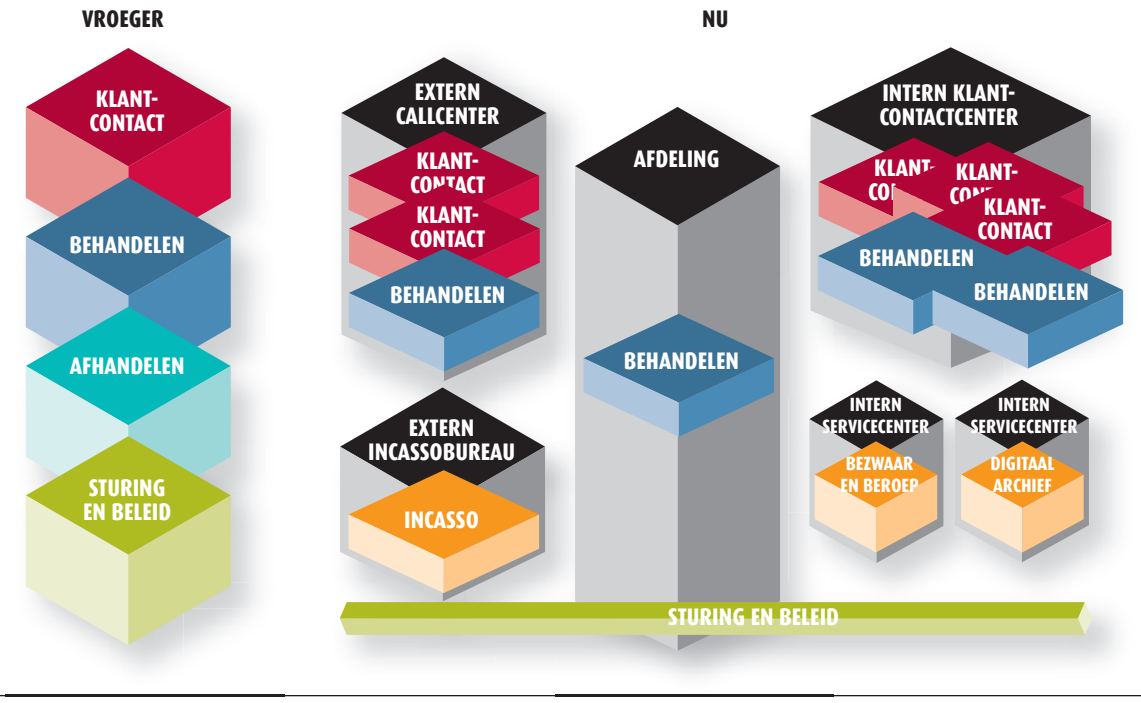
■ **Wachten op leveranciers**
De bekende leveranciers zijn volop bezig hun pakketten om te werken naar een flexibeler concept. Ze maken daarbij gebruik van EGEM-standaards zoals de StUF-berichten en de zaaktypencatalogus. Maar er verschijnen ook steeds meer nieuwe leveranciers op de markt, die goed thuis zijn in de nieuwe technologie die voor dit type oplossingen nodig is.

■ **Gezamenlijk ontwikkelen**
Gemeenten pogen al langere tijd gezamenlijk te ontwikkelen. ANDEZ 1 en 2 en GovUnited zijn daar voorbeelden van. Het succes van de resultaten is wisselend. In toenemende mate zoeken gemeenten elkaar ook op om gezamenlijk te ontwikkelen op een bepaald beleidsterrein. De samenwerking van de sociale diensten van de grote gemeenten in WeGo4It is daar een voorbeeld van.

■ **Zelf ontwikkelen**
Zelf ontwikkelen is voor veel gemeenten geen optie. De gemeenten die het wel zelf kunnen, zijn daarbij toch ook afhankelijk van een goede samenwerking met hun leveranciers.

Optimalisatie

Waar vroeger een organisatieonderdeel verantwoordelijk was voor alle stappen in het proces, vindt er nu steeds meer optimalisatie plaats (zie figuren).
Alle contacten met klanten worden gebundeld in het klantcontactcentrum (KCC), waarin bij sommige processen ook al een deel van de afhandeling plaatsvindt. Soms is een deel van het klantcontact, bijvoorbeeld een 7 x 24 uur beschikbaar callcenter, uitbesteed aan derden. Ook incasso is bij veel gemeenten uitbesteed aan derden. Andere specialistische taken, zoals bezwaar en beroep en digitaal archief, zijn neergelegd bij een intern (soms ook extern) servicecenter.
Het maken van beleid op het proces en het besturen van het integrale proces zijn echter nog steeds de verantwoordelijkheid van het management van de afdeling.
Was de automatisering voorheen een eigen verantwoordelijkheid van de afdeling en kon men dus de eigen automatisering optimaal regelen, momenteel is er meer en meer behoefte aan proces- en ketenautomatisering, hergebruik van gemeentebrede, generieke software en (open) standaarden op het gebied van interoperabiliteit.



Gemeenten moeten kiezen

Gefundeerd kiezen voor één type oplossing: ERP óf SGA óf workflow

De Nederlandse gemeenten staan voor de taak processen integraal, over de grenzen van afdelingen en zelfs van de eigen organisatie heen, te besturen. Daarvoor zijn verschillende redenen: wet- en regelgeving, zoals rond de WABO, verbetering van dienstverlening, administratieve lastenverlichting, integrale handhaving en momenteel ook efficiëntieverbetering en kostenreductie. Bij het integraal besturen en beheren van processen hoort een ander soort automatisering dan de nu gebruikelijke eilandautomatisering. Veel gemeenten zijn niet bereid of niet in staat de ontwikkeling van de benodigde automatisering zelfstandig ter hand te nemen. Zij laten dat terecht liever aan de markt over.

Van alles een beetje leidt tot versnippering van kennis

Echter: één fundamentele keuze moeten gemeenten wel degelijk eerst zelf maken, voordat zij geschikte oplossingen uit de markt kunnen selecteren: waarmee gaan zij de processen managen?
De mate waarin de Nederlandse gemeenten geautomatiseerd zijn, verschilt onderling aanzienlijk. Er is bijvoorbeeld een verschil in het vermogen (in termen van kennis, kunde en geld) om zelf de automatisering te ontwikkelen, of in de mate waarin zij regionaal met elkaar samenwerken op het gebied van ICT.
Toch is er een algemeen beeld te schetsen waaraan alle gemeenten min of meer voldoen. Aan de ene kant heeft iedere gemeente een aantal zware applicaties van gevestigde leveranciers. Dat zijn bijvoorbeeld applicaties voor sociale zaken of voor de inning van belastingen, rondom het GBA voor burgerzaken, applicaties voor het beheer van de openbare ruimte et cetera.
Aan de andere kant zijn er vele producten en diensten die nauwelijks geautomatiseerd ondersteund worden en waar medewerkers werken met lijsten in Access of Excel. Uitgedrukt in zaaktypen is dat waarschijnlijk meer dan de helft. Het betreft hier meestal geen bulkprocessen. Maar in het licht van de verbetering van de dienstverlening en handhaving en het verhogen van de transparantie is het bepaald geen wenselijke situatie.

Gemeenten ontwikkelen zich steeds meer van een functioneel ingedeelde organisatie met comfortabele eilandautomatisering, naar een netwerkorganisatie waarin de verantwoordelijkheid bij de afdeling blijft, maar de activiteiten door meerdere partijen, deels buiten de eigen gemeente, worden uitgevoerd. In toenemende mate wordt de gemeente een van de schakels in de keten en is zijzelf soms niet eens meer het bevoegd gezag voor de uitvoering van taken. De omgevingsvergunning, waarbij het verlenen van een kapvergunning in bepaalde gevallen onder het bevoegd gezag van de provincie valt, is daarvan een goed voorbeeld.
In de kern resulteren alle veranderingen bij de gemeenten in het uitvoeren, beheren en besturen van integrale processen over de grenzen van afdelingen, zelfs over de grenzen van de eigen organisatie heen. Het managen van integrale (keten)processen is het leidende principe voor de inrichting van de organisatie en – daarvan afgeleid – van de informatievoorziening. Dit vereist een informatiearchitectuur met als principe het snel en flexibel kunnen inrichten en automatiseren van ketens van activiteiten met (in andere ketens) herbruikbare software, dit alles ondersteund door eenvoudig toegankelijke basis- en kernregistraties.
Dit is natuurlijk goed nieuws voor al die mensen die eindelijk van hun Excel-lijstjes af willen. Maar het vereist wel een omschakeling van de comfortabele eilandautomatisering per dienst of afdeling naar een veelheid van gemeentebreed herbruikbare software. Deze omschakeling is er een van de langere termijn, laten we zeggen tien jaar. Dat betekent dus dat deze verandering in de informatievoorziening door meerdere colleges gedragen moet worden.

Iedere gemeente zal één fundamentele keuze zelf moeten maken, namelijk: wat vormt de ruggengraat voor de inrichting van alle integrale processen en van de concernbrede informatievoorziening?
Het lastige is dat er verschillende typen oplossingen op de markt zijn. Allereerst (in willekeurige volgorde) zijn er oplossingen op de markt gebaseerd op Enterprise Resource Planning (SAP en andere). Ook zijn er oplossingen verkrijgbaar gebaseerd op

Zelf ontwikkelen is voor veel gemeenten geen optie

workflow of workflow rondom documenten (DMS). De producten van nieuwe spelers op de markt zijn vaak gebaseerd op een service-oriented middleware-architectuur (bijvoorbeeld de oplossing van Logica voor GovUnited), soms nog uitgebreid met een business process management suite (Pallas Athene, MEGA en andere) Daarbij speelt dan ook nog de keuze voor al dan niet open-sourcesoftware.
Wil een gemeente in staat zijn de gevraagde verandering in de informatievoorziening te realiseren zonder een veelheid van verschillende typen maatwerkkoppelingen en bijbehorende kosten voor beheer en onderhoud, dan kan zij beter voor één basisinrichting kiezen. Dus of ERP, of SGA, of workflow, maar niet van alles wat. Dit lijkt een open deur, maar omdat veel gemeentes vertrekken vanuit de situatie van eilandautomatisering en het gebruik van standaardpakketten, zijn ze niet altijd gewend om naar meer dan alleen de functionaliteit te kijken. De niet-functionele eisen vormen vaak niet de sterkste paragraaf in een bestek. Met name daar waar de diensten zelf nog beslissen over de aanschaf van nieuwe software, is dit een probleem.

Werken vanuit een gemeentebrede architectuur, waarin ook de (overheidsbrede) standaards voor automatisering zijn verwerkt, maakt het makkelijker om gemeentebreed de niet-functionele eisen te definiëren. Echter: hoeveel moeite informatieadviseurs en -architecten ook doen om deze zaken scherp te definiëren, als de druk vanuit de business om voor de beste functionaliteit te kiezen – ongeacht de inrichting waarop het pakket is gebaseerd – steeds wordt gehonoreerd, leidt al die moeite tot niets.
Adviseurs en architecten van gemeenten staan voor de uitdaging het management, tot en met de gemeentesecretaris, duidelijk te maken dat er een gefundeerde keuze voor één type oplossing gemaakt moet worden en dat de hele organisatie zich daar jarenlang, liefst zonder uitzondering, aan zal moeten houden. Van alles een beetje leidt tot versnippering van kennis en vaardigheden, grotere afhankelijkheid van leveranciers, een veelheid van verschillende soorten koppelingen et cetera. En dus tot hogere kosten en alles behalve snelheid, flexibiliteit en toegankelijkheid. En dat is precies niet wat het bestuur voor ogen staat bij de verbetering van dienstverlening, het verlichten van de administratieve lasten en het transparant maken van de processen.

Ria van Rijn is senior informatiearchitect bij Atelier Helder Informatie Architecten BV en gespecialiseerd in architecturen voor de lokale publieke sector (riavanrijn@atelierhelder.nl).
Het VIAG-congres op 30 november en 1 december 2009 is gewijd aan het thema architectuur. Voor meer informatie: http://www.viagcongres.nl.

Voor reacties en nieuwe bijdragen van deskundigen: Henk Ester (h.ester@sdu.nl, (070) 378 03 97).