



Corné Dekker, lenPM Informatie & Procesmanagement

“Het is belangrijk dat het model eenvoudig blijft.”

Corné Dekker werkte als informatiearchitect voor de gemeente Dordrecht en stond aan de wieg van Mozaiek, het eerste leidend zaakstelsel bij de Nederlandse overheid. Hij werkt nu bij lenPM Informatie & Procesmanagement en is onder meer informatiearchitect voor GovUnited.

Als je op een verjaardag moet uitleggen wat jij zoal doet, hoe doe je dat dan?

Ik ben informatiearchitect. Het werk van de informatiearchitect bestaat uit twee taken: ontwikkelen en bewaken.

Ontwikkelen komt neer op het vaststellen welke generieke functionaliteit zou moeten worden ontwikkeld en hoe die functionaliteit eruit moet zien.

Bewaken betekent zorgen dat bij alle projecten op het gebied van informatievoorziening rekening wordt gehouden met de informatiearchitectuur en gebruik wordt gemaakt van de generieke functionaliteit.



Wat ik dus doe de hele dag? Nadenken over functionaliteit die alle afdelingen gebruiken. We willen af van de situatie dat iedere afdeling zijn eigen pakketje aanschaft. Als je hele organisatie werkt met één toepassing, dan heb je een betere informatievoorziening, en dat leidt automatisch tot een betere dienstverlening.

En het bespaart geld. Zo is eigenlijk de gedachte aan een leidend zaakstelsel ontstaan – in Dordrecht is dat ingevoerd onder de naam Mozaiek.

Mijn activiteiten zijn dus nadenken, ontwerpen, overleggen met projectleiders, aanwezig zijn en meepraten bij allerlei vergaderingen over functionaliteit in projecten. Bij de start van een project heb ik altijd al een gesprek met de beoogd projectleider. Ook al om hem duidelijk te maken dat het wenselijk is dat je goed nadent, ook als je niet zelf ontwikkelt, over wat je wilt en over hoe dat eruit moet komen te zien, bij voorkeur in de vorm van schermvoorbeelden. Ik vind dat dat te weinig gebeurt.

Hoe is de digitalisering van de dienstverlening in Dordrecht gestart?

“In 2001 zijn we in Dordrecht een programma gestart om de dienstverlening via de website te verbeteren. Het doel van dat programma was: experimenteren. We stelden ons niet ten doel geld te besparen of het werk efficiënter te maken. We wilden uitzoeken hoe we de dienstverlening via internet het beste vorm konden geven. Het programma viel direct onder de gemeentesecretaris.

In fase 1 hebben we een contentmanagementsysteem aangeschaft en een elektronisch loket ingericht met een aantal formulieren. Het ging om processen uit de hoek van Burgerzaken, de quick wins dus. We zochten naar producten waar burgers veel naar vroegen en waarvoor afdelingen verantwoordelijk waren die graag wilden meewerken.

We wilden absoluut niet dat de aanvragen van internet via de e-mail in het zwarte gat van de organisatie zouden verdwijnen. Daarom hebben we een Web Intake Systeem (WINST) ontwikkeld waarin alle aanvragen terecht kwamen. De behandelaar van een aanvraag moest in WINST aangeven wat hij ging doen met een aanvraag, met een zaak. WINST is dus een zaakstelsel speciaal bedoeld voor het webkanaal. Daarom ben ik het ook niet eens met mensen die zeggen dat wij in Dordrecht begonnen zijn met de voorkant. We zijn begonnen met het webkanaal en hebben daar een leidend zaakstelsel aangehangen. We hebben inderdaad niet gezegd dat we eerst alle processen op orde wilden brengen, want dat is meestal een alibi om niets te hoeven doen.

In fase 1 konden we als programma experimenteren: we bepaalden zelf wat we deden. We noemden het programma 'e-government' en presenteerden onszelf als het e-team. Uiteraard moesten we op een zeker moment de organisatie erbij betrekken. Dat was de start van fase 2. Toen is er ook een stuurgroep ingesteld waarin de directeuren van Dordrecht zitting hadden.

We hebben niet gezegd dat we eerst alle processen op orde wilden brengen, want dat is meestal een alibi om niets te hoeven doen.

Vanaf fase 2 zijn we op zoek gegaan naar andere generieke functies in de dienstverlening. We zetten het gegevensmagazijn op en richtten ons op het inrichten van het postkanaal op een manier die vergelijkbaar was met het webkanaal. Zaakgevoelens werken was het uitgangspunt, dus het moest mogelijk zijn zaakdossiers aan te maken. Dat was eigenlijk de geboorte van Mozaiek – alle kanalen bedienen, en werken met zaken. Dat is gestart in 2003-2004. De eerste resultaten werden zichtbaar in 2005.

Mozaiek was in eerste instantie een zaak- en dossiersysteem, maar nu valt alle generieke functionaliteit onder de noemer Mozaiek – we hebben bijvoorbeeld Mozaiek Antwoord, met informatie over producten en diensten, en Mozaiek Medewerkers, de basisregistratie medewerkers. Ook is er aandacht gekomen voor het beheer van alle functionaliteit bij het bureau Midoffice en Webdiensten.”

In 2008 is het Servicecentrum Drechtsteden (SCD) van start gegaan. Daarin is de interne dienstverlening van de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik Ido Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht en de gemeenschappelijke regelingen Openbaar Lichaam Drechtsteden en Zuid-Holland-Zuid, samengebracht. Al die organisaties gaan voor zowel de interne als de externe dienstverlening Mozaiek gebruiken.

“Het beheer van Mozaiek is ondergebracht bij het Servicecentrum Drechtsteden. Alle ontwikkelactiviteiten rond de informatievoorziening zijn onderdeel van een regionaal ontwikkelprogramma. Het SCD levert mensen om dat programma uit te voeren, maar het SCD is niet verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling. Alles wat een van de Drechtsteden wil op het gebied van informatievoorziening, moet worden aangemeld bij het programma.

De Drechtsteden nemen alle generieke functionaliteit over. Het mooie vind ik dat gekozen is voor één regionale omgeving. Als ik als medewerker van de gemeente Papendrecht een document ‘openbaar’ in Mozaiek plaats, kan een medewerker van de gemeente Zwijndrecht het zien.

De invoering van Mozaiek bij de Drechtsteden gebeurt in een vrij snel tempo. In Dordrecht hebben we steeds zaaktypen per proces opgepakt en die digitaliseerd – maar het inventariseren van de benodigde configuratiegegevens kost veel tijd. Die tijd hebben we voor Drechtsteden niet, we moeten meters

maken. En we moeten zorgen dat Mozaiek in elk geval voor alle Drechtsteden wordt gebruikt om de post te registreren. Daarom hebben we algemene zaaktypen gedefinieerd, allemaal volgens het model: gemeente, afdeling, behandeltermijn. Je hebt dus nu een zaaktype Zwijndrecht, Burgerzaken, 42 dagen. Bij de registratie hoef je dus niet direct aan een proces te koppelen, dat gebeurt pas op het moment dat de behandelaar de zaak afhandelt en bij de zaak een resultaat aangeeft. Deze manier van werken hebben we gerealiseerd voor alle Drechtsteden en we voeren die per gemeente in. Dordrecht is daarbij het laatst aan de beurt, in Dordrecht hebben we natuurlijk een heleboel ‘echte’ zaaktypen, per proces, al in Mozaiek zitten.”

De dienstverleningsfunctionaliteit staat nog altijd voorop. Tegelijk zal ook bijvoorbeeld alle document- en recordmanagement worden geregeld met Mozaiek. Dat stelt andere eisen aan Mozaiek. Hoe gaan jullie daarmee om?

“We zijn bezig de archieffunctionaliteit in Mozaiek vorm te geven. Belangrijk bij zaakgericht werken is dat de archiefkenmerken van een zaak, met name de bewaartermijn, afhankelijk zijn van het resultaat van een zaak. Dus moet je, binnen een zaaktype, per resultaat vastleggen wat de bewaartermijn wordt, zodat per zaak geautomatiseerd kan worden bepaald wat de bewaartermijn van de zaak is. Daarnaast zie je bij zaakgericht werken veel meer zaakdossiers ontstaan dan vroeger dossiers ontstonden bij het documentgericht werken op papier. Een goed voorbeeld is de bouwprocedure. Vroeger was het heel

normaal als een heel bouwproces, met alle vergunningaanvragen, bezwaren en klachten, in een enkel dossier werd opgeborgen. Bij zaakgericht werken ontstaan rond een bouw aanvraag meerdere zaakdossiers, en dan wordt het van belang om een relatie te leggen tussen al die zaken.

Bovendien hebben die zaken vaak invloed op elkaar, en soms ook op elkaars archiefkenmerken. Als een vergunning bijvoorbeeld na een bezwaarprocedure toch wordt geweigerd, heeft dat wel invloed op het aanvraagdossier, maar niet op een eventueel gerelateerd inspectiedossier. Dus moet je op zaaktypeniveau kunnen aangeven of er een relatie is tussen de archiefkenmerken van zaken en ook welke van die zaken de archiefkenmerken met de hoogste prioriteit heeft. Alle gerelateerde zaken nemen dan de bewaartermijn van die zaak over. Zoiets uitdenken is dus het werk van een informatiearchitect. Het ontwerp voor de archief functie in Mozaiek is nu bijna klaar. Dat is mijn laatste Mozaiekklus.”

Je komt nogal eens bij andere gemeenten over de vloer. Ik neem aan dat je een aardig beeld hebt wat er praktisch speelt op het gebied van de digitale dienstverlening in Nederland.

“Als het gaat om zaakgericht werken, zijn er gemeenten die kiezen voor het inrichten van een zakenmagazijn, dus voor één omgeving waarin je kopieën zet van gegevens en documenten en statussen uit allerlei backoffice-applicaties. Je ziet die aanpak vooral bij grote gemeentes, bijvoorbeeld Den Haag. Het is voor gemeenten van die omvang moeilijk of onmogelijk

alle afdelingen te verplichten om één centraal zaakstelsel te gebruiken. Zelf adviseer ik gemeenten wel om een leidend zaakstelsel in te richten, alleen al omdat je daarmee op een eenvoudige manier de dienstverlening kunt verbeteren.

Een leidend zaakstelsel wordt wel bij steeds meer gemeenten het bovenliggend concept. Steeds meer gemeenten ervaren dat het inrichten van workflowfunctionaliteit teleurstelt of domweg mislukt. Dus komt vanzelf de behoefte aan een eenvoudig zaakstelsel met daarin alleen de statussen. Het begrip komt door de ervaringen bovendrijven bij allerlei mensen...

Ik zou het toelichten als alle overheden zouden worden verplicht om een generiek zaakstelsel in te richten, zodat de komende jaren eerst de gemeenten die het concept omarmen een zaakstelsel implementeren en daarna alle andere overheden moeten volgen.

Een zaakstelsel bij elke overheidsinstelling is namelijk ook de manier om informatie tussen overheden uit te wisselen. Als de gemeente advies moet vragen aan de politie, wat is dan eenvoudiger om vanuit het zaakstelsel van de gemeente een zaak te starten in het zaakstelsel van de politie? De gemeente kan dan steeds de status van die zaak bij de politie zien. Dat model van zaaksystemen die in ketens met elkaar communiceren leidt tot perfecte ketenintegratie. Ik vind dan ook dat alle landelijke ideeën die daarmee strijdig zijn meteen de kop moeten worden ingedrukt. Een voorbeeld daarvan is de Omgevingsvergunning. Het onzalige idee om de Landelijke

Voorziening van VROM te gebruiken als zaak- en dossieromgeving voor uitsluitend het proces van de omgevingsvergunning, brengt de verkokering weer terug. Alle vergunningen in het ene landelijke systeem, alle subsidies in het andere landelijke systeem, ieder proces zijn eigen applicatie, maar nu op landelijk niveau georganiseerd...

Bij gemeenten is het besef van de noodzaak van samenwerken de zaaksystemen het grootst: daar komen namelijk alle processen van de overheid samen. En dus moeten de i-adviseurs van de gemeenten blijven roepen om een leidend zaakstelsel.

De kritiek dat het zaakstelsel zich alleen richt op dienstverlening aan burgers en bedrijven vind ik niet terecht. Je kunt het zaakstelsel inzetten voor alle dienstverlening binnen je gemeente, ook de interne dienstverlening: je gebruikt dezelfde voorziening en dezelfde generieke functionaliteit. Het model past op alle processen.

In de praktijk is het nu zo dat lang niet iedereen vastlegt wat hij doet. Eigenlijk moet je, als je een opdracht krijgt van je baas, altijd eerst een zaak aanmaken. Zodat ook intern altijd duidelijk is dat zaken zijn gestart en wat de status is van die zaken."

Koppelen of kloppelen

"Als je met een leidend zaakstelsel werkt, heb je voor steeds meer processen eigenlijk geen backoffice-applicaties meer nodig. Maar wat doe je met afdelingen die naar tevredenheid werken met hun backoffice -applicatie? Soms is de afhandeling

van een proces zo complex dat je wel een backoffice -applicatie nodig hebt met allerlei specifieke logica daarin. Dan heb je zaken en zaakinformatie in twee systemen en heb je een koppeling nodig. Die koppeling kun je technisch maken, maar dat is over het algemeen zeer lastig en duur. Die koppeling kun je ook handmatig maken, door een gegeven uit de ene applicatie in de andere over te typen: dat noem ik de kloppeling. Dat begrip heeft een enorme opgang gemaakt. Het is namelijk relatief weinig werk en dus niet duur. Projecten om koppelingen te maken zijn duur en duren lang. Dat heeft te maken met de verouderdheid van veel backoffice -applicaties. Maar ook met het feit dat ze niet zaakgewijs zijn ingericht. Ze kunnen bijvoorbeeld vaak geen status terugkoppelen...

Een kloppeling is weinig werk en niet duur.

Als je toch technisch wilt gaan koppelen, hoort de verantwoordelijkheid voor het maken van de koppeling bij de eigenaar van de backoffice -applicatie te liggen. Anders kan zo'n eis als een alibi worden gebruikt om niet mee te werken.

Een ander nadeel van een technische koppeling is het volgende: als de koppeling er eenmaal is, blijven alle procesmedewerkers vrolijk werken met hun backoffice -applicatie en maken ze nooit de overstap naar het zaakstelsel. Door verder te gaan met een handmatige kloppeling, blijf je ze confronteren met de dubbele registratie in hun backoffice -applicatie, en zijn ze op den duur bereid daarvan af te stappen.

Vergeet niet dat in veel gevallen die behandelaar het hele traject doet, de hele zaak afhandelt... wat wil je dan nog weten over stappen?

Natuurlijk is het noodzakelijk om te weten bij welke behandelaar een zaak ligt, maar vergeet niet dat in veel gevallen die behandelaar het hele traject doet, de hele zaak afhandelt... wat wil je dan nog weten over stappen? Waar is dat goed voor? Het wordt pas interessant als een stap, bijvoorbeeld een advies, door een ander wordt gedaan. Bij een bouwvergunning moet de Brandweer een advies geven. Ik zou daarvan bij voorkeur een subzaak maken, een nieuwe zaak met een status en een resultaat. De behandelaar van de bouwvergunning krijgt vanuit die zaak dan altijd te zien hoe het staat met het advies van de Brandweer. Zo kun je vanuit hetzelfde eenvoudige zaakconcept stappen bewaken. Het is belangrijk dat het model eenvoudig blijft."

Wat beschouw jij als een gevulde midoffice?

"Een gevulde midoffice is een midoffice met heel veel generieke functionaliteit. Het is het tegenovergestelde van een technische midoffice waarin je alles aan elkaar koppelt met een brokerfunctie. Een gevulde midoffice bevat ook zaken, dossiers, een producten- en dienstencatalogus, formulieren. Formulieren worden ook vaak meegeleverd door de leverancier van een backoffice-applicatie. Die moet je echter niet willen gebruiken. Doe je dat wel, dan komen zaken rechtstreeks terecht in de backoffice-toepassing en mis je de voordelen van alle zaken in het generiek en leidend zaakstelsel."

Maar het belangrijkste element om voorzichtig te zijn met koppelen blijft de ervaring van al die gemeentes waar pogingen om te koppelen mislukt zijn."

Hoe denk jij over de inzet van workflowfunctionaliteit?

"Ik ben tegen vergaande workflow. Vergaande workflow is erg complex. Zelfs bij een eenvoudig proces heb je al gauw twintig stappen en elke stap op zich kan ook weer ingewikkeld zijn. Er lopen verschillende stappen tegelijk, een stap kan onder bepaalde voorwaarden later worden herhaald, noem maar op. Dus kiezen wij voor statuswijzigingen in plaats van stappen. Dat is veel gemakkelijker in te voeren.

Vergaande workflow heeft alleen succes bij bulkprocessen met weinig uitzonderingen. Zulke processen komen haast niet voor bij een gemeente.

Daar komt nog mijn praktische constatering bij dat medewerkers van een gemeente zelden gewend zijn allemaal op dezelfde manier te werken. Als aan hetzelfde proces drie medewerkers werken, zie je over het algemeen drie verschillende manieren van werken. Ga je dat proces met vergaande workflow inrichten, en zorg je dat ze op dezelfde manier moeten werken door die workflow, dan maak je op zijn minst twee medewerkers ongelukkig en krijg je enorme weerstand.

De praktijk laat ook zien dat vergaande workflow niet werkt. Enkele processen inrichten lukt vaak nog wel, maar ik ken geen enkele gemeente die met één workflowapplicatie tientallen processen heeft ingericht.