

Nieuwe standaarden DSP en ZTC kunnen elkaar aanvullen

EEN PAAR APART

In gemeenteland zijn bedrijfsprocessen grotendeels gericht op het kunnen uitvoeren van publieke dienstverlening; de primaire taak van de decentrale overheid. Gezien de doelstelling om gemeenten uiterlijk 2015 de eerste overheid te maken¹, wordt deze taak in de toekomst alleen maar belangrijker.

Door Robert Mekking

Om de ingezette beweging onder controle te brengen wordt er hard gewerkt aan standaarden die bijdragen aan een gestructureerde verbetering van dienstverlening en efficiëntie van de bedrijfsvoering. Deze nieuwe standaarden zullen hun plek moeten veroveren naast oudere en reeds algemeen aanvaarde standaarden. Dit artikel behandelt twee standaarden uit deze tegengestelde werelden: de Zaaktypencatalogus (ZTC) en het Documentaire Structuur Plan (DSP) met als conclusie dat deze, hoewel in aard verschillend, prima naast elkaar kunnen worden ingezet voor de gemeentelijke doelen.

Klantgezwicht in plaats van klantgericht

In het afgelopen decennium is een politiek gedreven beweging richting een meer klantgerichte overheid ontstaan. Een sympathiek doel, dat door velen met gejuich werd ontvangen en met enthousiasme werd opgepakt in het kader van de 'andere overheid'. De drijvende kracht achter dit programma was toenmalig minister Thom de Graaf, die in dit programma een goede kans zag om zijn politieke doelen ten aanzien van administratieve lastenverlichting te realiseren.

Deze beweging leidde er in sommige gevallen echter toe dat gemeenten te ver doorschoten en kosten noch moeite spaarden om het de klant naar de zin te maken. Het logische, maar onwenselijke gevolg was dat er inefficiënt werd omgegaan met de bedrijfsvoering. Dienstverlening mocht wat kosten, en dat deed het! Gezien de nieuwe economische realiteit wordt momenteel naarstig gezocht naar manieren om de balans terug te brengen tussen prijs en kwaliteit.

Een ander onherroepelijk gevolg van (destijds) meer dan 450 gemeenten die allemaal proberen meer klantgericht te worden is dat elk van deze gemeenten hun eigen variant van een klantproces inrichtten. Dit was onfortuinlijk, aangezien gemeenten tot de meest procesintensieve organisaties van Nederland behoren.

Met name dit laatste was voor EGEM en anderen reden voor de start van een werkgroep om een landelijke standaard te ontwikkelen die kon helpen de chaos aan processen te structureren. Het resultaat van deze inspanning was de in 2009 geïntroduceerde standaard 'Zaaktypencatalogus'.

Zaaktypencatalogus versus Documentair Structuurplan

De term Zaaktypencatalogus of ZTC is ontstaan uit de (e-)dienstverlening, waarbij een zogenaamde 'Zaak' centraal staat. Een Zaak is "een afgebakende hoeveelheid werk met een bepaalde aanleiding en een bepaald resultaat". De zaaktypencatalogus is een opsomming van verschillende soorten processen die als zaak in de gemeentelijke dienstverlening kunnen voorkomen en is daarmee de fundering voor de inrichting van een zogenaamd 'zaaksysteem', waarin informatie over lopende zaken wordt bijgehouden ten behoeve van het dienstverlenende proces². De ZTC is met andere woorden de leidende standaard voor het inrichten van digitale dienstverlening en beschrijft in basale termen de relevante processen. De ZTC maakt onderdeel uit van GEMMA, de GEMEentelijke Model Architectuur en wordt actief gepromoot als kernmodel voor het 'Zaakgericht werken'.

Het interessante was dat veel inhoudelijk betrokkenen vonden dat deze standaard overbodig is. In hun ogen is er al een standaard uit de documentaire archiefwereld waarin deze kenmerken waren vastgelegd: het Documentair Structuur Plan (DSP). Een DSP is "een plan waarin is vastgelegd de wijze waarop de toegankelijkheid van archiefbescheiden is georganiseerd en de wijze waarop archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt". In de praktijk is een DSP tegenwoordig veel meer dan dat. Dit is het gevolg van de bewustwording dat het archiefproces het directe resultaat is van andere, niet-archiefferelateerde processen. Aangezien daarvoor op dat moment geen andere standaarden beschikbaar waren, kun je stellen dat het DSP vanuit een behoefte is doorgeëvolueerd van een pure archiefstandaard naar een meeromvattende beschrijving van

processen, rollen/verantwoordelijkheden en natuurlijk bewaartermijnen. Met de komst van het ZTC wordt een deel van deze behoefte alsnog ingevuld en staan beide standaarden ogenschijnlijk als concurrenten tegenover elkaar.

De tegenstelling

Om de tegenstelling scherp neer te zetten is het goed om te realiseren dat een DSP voortkomt uit de archiefwereld en dat een ZTC is gericht op de dienstverleningskant. Deze beide domeinen zijn noodzakelijk voor het uitvoeren van de publieke taken van een gemeente, maar deze mengen slecht aangezien de DSP het einde van de levenscyclus van een proces structureert en de ZTC dat van het begin van een proces. Voorstanders van de ZTC vinden dat juist de procesbeschrijving als uitbreiding van de DSP onjuist is, aangezien het archiveren slechts een beperkt onderdeel is van de totale procesgang bij gemeentelijke dienstverleningsprocessen en uitsluitend betrekking heeft op documentstromen. Hiermee worden andere kanalen dan de brief buitengesloten en kunnen deze dientengevolge geen gebruik maken van de voordelen die een organisatiebrede standaard biedt.

Voorstanders van de DSP verkondigen een verhaal met een ander accent. Zij onderkennen dat het document centraal staat, maar hanteren een ruimere definitie dan alleen een brief of een ander papieren stuk. Zij wijzen bijvoorbeeld op de definitie van Overheid.nl met betrekking tot de webrichtlijnen: *“Een document is een verzameling gegevens (of objecten) die als één geheel wordt vastgelegd en/of gepresenteerd aan de gebruiker.”*

De NEN-ISO³ norm op het gebied van informatie- en archiefmanagement gebruikt de volgende definitie: *“(Vastgelegde) informatie die of (vastgelegd) object dat als een eenheid kan worden behandeld.”*

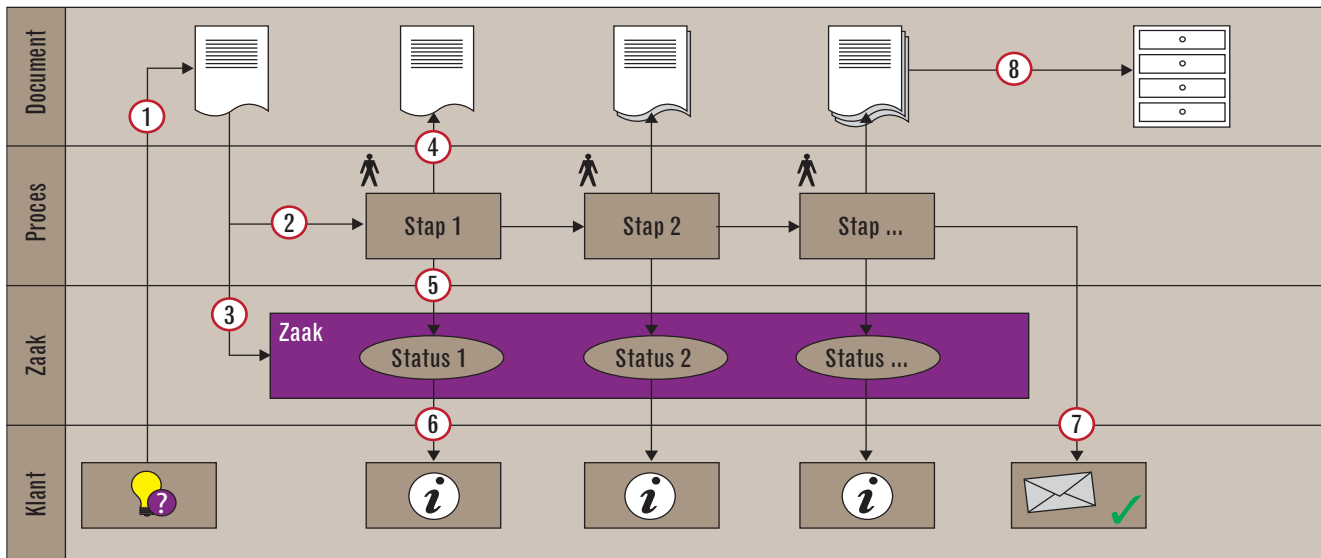
Deze definities leggen de vorm van een document in ruimste

zin van het woord uit. Dit betekent dat ongeacht het kanaal waarover iets binnenkomt er altijd sprake is van een document, ook als het gaat om exoten als een SMS of Twitterbericht. Rekening houdend met dit perspectief, gaat het argument over de beperkte bruikbaarheid van de DSP bij inzet van meerdere kanalen als startpunt voor de dienstverlening dus niet op.

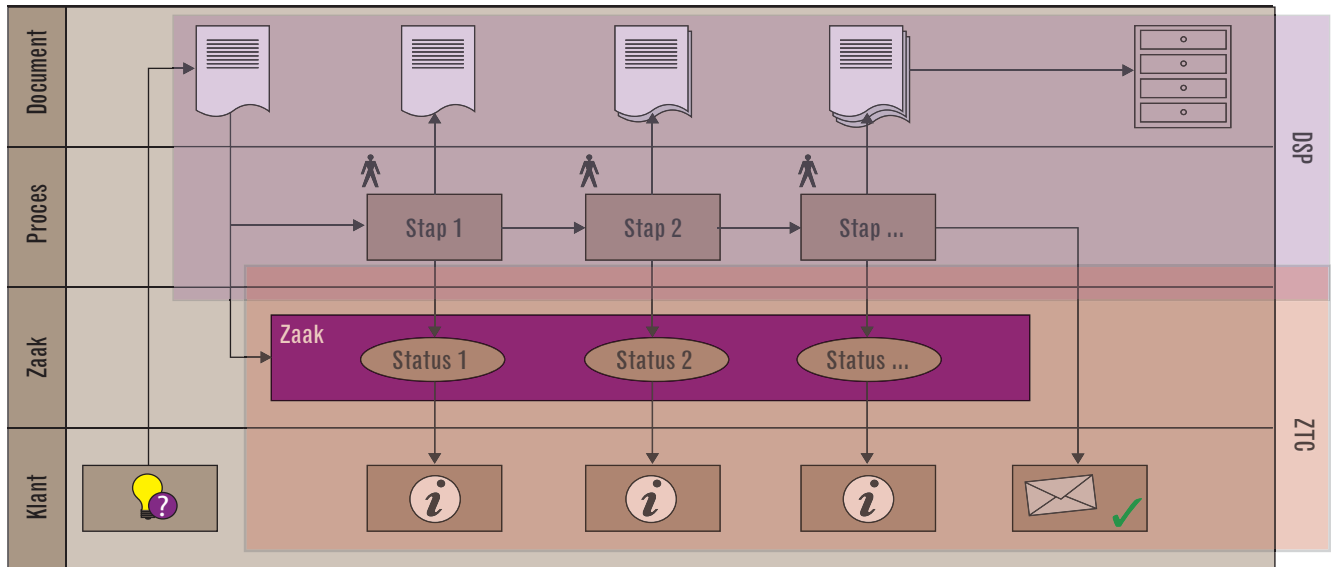
Het andere argument snijdt echter meer hout. Het is inderdaad zo dat een standaard die is gericht op archiveren, behoorlijk moet worden uitgebreid om toepasbaar te kunnen zijn op dienstverlenende processen. Het is wel mogelijk, maar het is er nooit voor bedoeld. De uitbreiding van de procesmodellen ten opzichte van de oorspronkelijke DSP standaard moet dan ook worden gezien als een tijdelijke invulling van de lacune die nu door de ZTC wordt ingevuld. De ZTC vervult op deze wijze een rol als natuurlijke vervanger van de procesmodellen. Het feit dat inmiddels meerdere leveranciers van DSP-hulpmiddelen de ZTC hebben opgenomen in hun producten voor die gemeenten die de ZTC willen omarmen, kan dan ook worden gezien als een bevestiging hiervan.

Documentstromen versus zaakafhandeling

Het voorgaande beschrijft het nut van de ZTC voor de dienstverlenende processen en vanwege de doorontwikkeling en de flexibiliteit van de standaard is het denkbaar dat ook bewaartermijnen in toekomstige versies worden opgenomen. Toch is het onverstandig om de DSP helemaal niet meer in te zetten. Veel gemeenten hebben strakke archiefprocessen en voldoen op deze wijze keurig aan de archiefwet. De inspanning om dit te realiseren is nuttig geweest en zou niet lichtvaardig terzijde moeten worden geschoven. Veel verstandiger is om te onderzoeken op welke wijze beide standaarden naast elkaar te gebruiken zijn. Dat blijkt heel goed mogelijk zolang het onderscheid gemaakt wordt tussen de documentstromen (in ruime



Afbeelding 1: Documentproces versus Zaakproces.



Afbeelding 2: Leidende standaarden per domein in het gemeentelijk proces.

zin) en de eerder genoemde Zaakafhandeling. In afbeelding 1 worden deze domeinen weergegeven.

Als een klant een vraag stelt aan de gemeente, leidt dit (ongeveer) tot de volgende stappen:

1. Het registreren van een document (bijvoorbeeld een aanvraagformulier);
2. Dit registreren start een afhandelingsproces;
3. Dit start ook een nieuwe Zaak;
4. De voortgang door het proces leidt tot aanpassingen in de documenten;
5. Dit leidt op zijn beurt weer tot zaakstatusovergangen;
6. Elke statusovergang wordt gemeld aan de klant;
7. Uiteindelijk wordt de zaak afgerond, de beslissing van de gemeente met de aanvrager gecommuniceerd;
8. Tenslotte worden de documenten gearchiveerd.

Wanneer dit proces op deze wijze 'uiteengerafeld' wordt, wordt helder dat er feitelijk twee hoofddomeinen zijn die moeten worden gestuurd: dat van de Zaak (de dienstverlenende processen) en dat van de documentafhandeling, uiteraard inclusief het archiveren.

Niet apart maar samen

Mijn pleidooi is nu om voor de dienstverlenende processen gebruik te maken van de ZTC en voor de documentafhandeling van het DSP. Zie afbeelding 2: het lichtpaarse vlak geeft de reikwijdte aan van het DSP en het rose dat van de ZTC. Wat in dit schema opvalt is dat beide leidende principes, zij het beperkt, overlappen. Daar waar de processtappen een statusovergang voor de zaak betekenen, dienen de ZTC en het DSP 'rekening' met elkaar te houden. Deze overlap symboliseert een cruciaal onderdeel van de in te richten procesbeheersing: de integratie van de primaire dienstverleningsprocessen en de bedrijfskundige afhandeling hiervan. Deze

integratie is noodzakelijk voor de beheersing van de processen en daarmee voor het vermogen om deze bestuurbaar te maken. In praktische zin betekent dit dat in de documentgerichte procesafhandeling moet worden bepaald op welk moment er sprake is van een zaakstatusovergang en op welke wijze (elektronisch, dan wel handmatig) deze moet worden verwerkt. Organisatorisch betekent dit dat verantwoordelijken voor het proces de status van de afhandeling van de zaken kunnen monitoren, zonder dat er statusinformatie 'bij elkaar' moet worden gezocht in verschillende afdelingen. In de praktijk zal een dergelijke integratie dus leiden tot betere informatie en daarmee tot betere sturing op de processen. Dit zal het verbeteren van de kwaliteit van procesafhandeling én dienstverlening in de hand werken (zie kader Zaakgerichte stuurinformatie).

Voordelen en nadelen

De voordelen van deze aanpak zijn helder:

- Het inzetten van ZTC en DSP als standaarden helpt voorkomen dat er lastig te beheersen en daarmee dure procesanarchie ontstaat in de gemeentelijke wereld;
- Reeds geïnvesteerde inspanning om de organisatie op basis van een DSP te laten voldoen aan de archiefwet blijft renderen;
- Op documenten gerichte werkstromen en systemen hoeven niet 'oneigenlijk' te worden ingezet om de dienstverlenende processen te ondersteunen;
- Een ander voordeel is dat de organisatie op deze wijze richtinggevende informatie krijgt voor het structureel verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsprocessen en dienstverlening;
- Een wat minder voor de hand liggend voordeel is het feit dat door het omarmen van standaarden uit verschillende organisatiedomeinen er een dialoog ontstaat die kan worden gebruikt voor wederzijds begrip en innovatie.

Er zijn ook nadelen:

- Twee leidende principes hebben betekent keuzemogelijkheden en het maken van een keuze betekent tijdverlies, nog los van de moeite die de invoering ervan kost. Wanneer er slechts één leidend principe wordt gehanteerd wordt er geen tijd verloren aan het maken van keuzes;
- Een ander nadeel is dat het invoeren van het Zaakgericht Werken met als ondersteuning een modern Zaaksysteem inhoudt dat de afdeling DIV een 'extra' stap moet zetten bij het registreren van een fysiek stuk (zie afbeelding 1, stap 2). Er moet immers een Zaak worden aangemaakt waarvan de documenten een onderdeel moeten worden gemaakt;
- Dit betekent dat het Zaakgericht Werken ook de postkamer binnendringt en de professionals daar moeten leren omgaan met het systeem en de achterliggende principes. Niet gemakkelijk als je al jaren op een andere manier werkt. Het is dan ook begrijpelijk dat een dergelijke invoering van het ZTC als leidend principe weerstand op zal wekken.

De rol van de leveranciers

Dan de leveranciers. Zoals gesteld zijn er inmiddels diverse voorbeelden van het in praktische zin 'absorberen' van de ZTC in een DSP. Daar is niks mis mee, zolang gemeenten de juiste standaard inzetten voor de domeinen 'dienstverlening' en 'archiveren'. Ondanks de toegevoegde waarde van deze benadering voor gemeenten, is dit niet altijd in het belang van de leveranciers van ondersteunde systemen. Dit geldt met name voor diegenen die uitsluitend één van beide standaarden aanbieden. In dat geval is het dus aan te raden om kritisch te zijn naar de leverancier en te kijken of de aangeboden oplossing in voldoende mate tegemoet komt aan de ambities van de gemeente op de wat langere termijn. Deze situatie is onfortuinlijk, maar gezien de sterke ontwikkeling die leveranciers van DMS- en Zaaksystemen momenteel doormaken is dit tijdelijk. Leveranciers onderkennen ook de voordelen van een geaccepteerde standaardset ten behoeve van de klant en werken actief mee aan het doorontwikkelen van deze standaarden. Dwarsliggende leveranciers zullen de consequenties van deze ontwikkeling door marktwerking ondervinden, aangezien de genoemde standaarden tegenwoordig in elke serieuze aanbesteding op dit gebied voorkomen.

Conclusie

De bedrijfsvoering van Nederlandse gemeenten is zeer procesintensief. Daarnaast brengt de uitbreiding van het aantal kanalen ten behoeve van moderne, brede dienstverlening ingrijpende veranderingen teweeg; veranderingen die met het oog op de beheersbaarheid kunnen worden ingekaderd door metamodelen als het Documentaire Structuurplan (DSP) en de Zaaktypencatalogus (ZTC). De discussie over welke van deze modellen moet worden ingezet als leidend principe wordt veelal gevoerd op inhoudelijke argumenten en kan ontaarden in onwerkbaar, hybride oplossingen of erger: helemaal geen keuze. Dit leidt tot proceschaos en overbodig werk. Verstandi-

Zaakgerichte stuurinformatie

Zaakgericht werken betekent – niet uitsluitend, maar wel vaak – dat er een zogenaamd Zaaksysteem wordt gebruikt, waarin in ieder geval de hoofdstatussen van de zaakafhandeling worden gemeten. Deze hoofdstatussen zijn bijvoorbeeld 'Intake op zaak', 'Toetsing indieningsvereisten', 'Inhoudelijk behandelen', enzovoort. Deze statusovergangen zijn ideale momenten om te meten.

Toch is simpelweg bijhouden welke statussen er worden bereikt niet voldoende: er moet immers worden vergeleken met een referentiewaarde. Aangezien de behandeltermijnen van het gehele proces bekend zijn (hoewel vooralsnog geen onderdeel van de ZTC), kunnen deze verder worden opgedeeld en kan een gemeente dus voor elke statusovergang bepalen hoe lang dit mag duren. Deze informatie kan worden geaggregeerd en worden gebruikt om de prestaties van een afdeling te sturen. Belangrijk is ook dat deze informatie niet per zaakinstantie wordt gemeten, maar in samenhang. De trendmatigheid is veel interessanter dan het incident: een bepaalde afhandeling kan op zichzelf te lang duren, maar als die overschrijding trendmatig afneemt, kan correctief optreden wellicht achterwege blijven. Het omgekeerde kan echter wel leiden tot ingrijpen: het op orde houden van een goede prestatie is immers net zo belangrijk als het verbeteren ervan. Uiteraard kost het in de gaten houden van processen tijd en moeite, maar het rendement is ernaar: tevreden klanten.

ger is het om deze modellen te zien in het licht van het naar elkaar toegroeien van Dienstverlening en Bedrijfsvoering. Dan luidt het advies om beide modellen naast elkaar te gebruiken, waarbij de ZTC het dienstverlenende domein afdekt en het DSP gebruikt wordt om de documentaire (archief)processen te structureren. Op deze wijze wordt de primaire kracht van beide modellen optimaal benut, kan een desinvestering worden voorkomen en is het geforceerd oprekken van het gebruik van de modellen niet noodzakelijk.

Noten

1. Een en ander is uitgewerkt in het programma 'Antwoord', waarvan de ambities zijn opgenomen in het Bestuursakkoord tussen het rijk en de VNG.
2. Diverse gemeenten hebben deze definitie opgerekt naar alle bedrijfsprocessen.
3. NEN-ISO 15489-1:2001.

Robert Mekking

Ing. R. Mekking (M.R.) (r.mekking@desirisadvies.nl) is Adviseur e-overheid bij Desiris Advies.