

Op weg naar zaakgewijs werken

In toenemende mate willen gemeenten, maar ook andere overheden, zaakgewijs werken. Maar zij zien zich daarbij voor relatief nieuwe vraagstukken gesteld, die vragen om keuzes en het adopteren van nieuwe standaarden. In dit artikel betoogt de auteur dat iedere gemeente voor de taak staat al haar eigen werkprocessen in kaart te brengen, waarna een start gemaakt kan worden met zaakgewijs werken.

Om zaakgewijs te gaan werken implementeren gemeenten steeds vaker een zaakstelsel – soms prototypes daarvan – of een zaakcatalogus in hun organisatie. Het kernidee hierbij is dat documenten vanaf het moment van creatie en/of registratie niet langer los van elkaar, maar in hun samenhang met het hele zaakdossier worden geordend.¹ De zaak, het zaakdossier, wordt in zijn geheel, het liefst geheel digitaal gearchiveerd, dat wil zeggen bewaard of vernietigd na een van te voren vastgestelde periode. Aldus kan ook de zaak in zijn geheel worden gereconstrueerd en worden opgevraagd door belanghebbenden. Dit alles met als bijkomend voordeel dat documenten en zaken niet langer zoek raken, afdelingen niet meer naar elkaars documenten verwijzen en er niet langer de verwarring over de juiste versie van een document bestaat. Er is dan één overzicht over alle zaakdossiers, zeg maar gewoon in het digitale archief.

Inventarisatie

Hoewel de term 'zaken' bij de overheid niet nieuw is – let bijvoorbeeld op de al oudere term burgerzaken of sociale zaken – zien gemeenten en andere overheden zich voor relatief nieuwe vraagstukken gesteld, die vragen om keuzes en het adopteren van nieuwe standaarden.

Veel 'zaken' binnen gemeenten kennen eenzelfde karakter, zijn daarmee van hetzelfde (zaak)type, waarbij de burger ervan uit mag gaan dat deze zaken zich vergelijkbaar aan elkaar gedragen. Hier ligt voor gemeenten de uitdaging om de relaties met de – vaak nog niet beschreven – werkprocessen te leggen. De puzzel wordt complexer als we ons realiseren dat iedere gemeente een eigen productencatalogus kent, die inhoudelijk nog afwijkt van de verzameling (benamingen van) werkprocessen. Last-but-not-least komen er steeds meer elektronische formulieren die worden geplaatst op de website en die ook een eigen naamgeving van het bijbehorende proces aanduiden.

de gemeenten Alkmaar, Amstelveen, Arnhem en Rotterdam. Dat het veel oplevert wordt ook duidelijk, want met deze nieuwe werkwijze wordt een noodzakelijk randvoorwaarde geregeld om de dienstverlening aan de burger echt te verbeteren. Immers er wordt een brug geslagen naar de afhandeling van het werkproces in de eigen organisatie; de eisen die de archivaris stelt aan het (tijdelijk) bewaren van de zaak als één geheel en de ontsluiting van informatie, producten en formulieren op de website van de gemeente(n).

Zaaktypes

Zoals gesteld kent een gemeente meer dan 600 werkprocessen, een aantal afhankelijk van hoe processen worden 'geknipt' of 'samengevoegd'. Dit zijn zeker niet 600 totaal verschillende processen. Veel vergunningprocessen verlopen immers min of meer op identieke wijze aan elkaar: de aanvraag vindt plaats, en wordt getoetst op ontvankelijkheid; de behandeling vindt plaats en uiteindelijk wordt een afwijzing of een beschikking afgegeven. Dergelijke aanvragen voor dit soort van vergunningsprocessen kennen daarmee een vergelijkbaar dossieropbouw.

Zo zijn er meer van zulke processen (zaaktypes):

- Processen met een korte doorlooptijd, zoals informatievragen aan de balie waarbij een direct antwoord mogelijk is.
- Processen met een duidelijk begin- en eindpunt, die ook door de burger zo herkend worden; bijvoorbeeld het aangeven van een geboorte of het aanvragen van een uitkering of een subsidie.
- Processen die jaarlijks of periodiek terugkerend zijn, bijvoorbeeld jaarlijkse handhavingscontroles bij milieuvergunningen; deze processen worden dus geïnitieerd vanuit de organisatie zelf.
- Processen die te groot zijn om onder een noemer op te slaan, bijvoorbeeld de aanleg van de Betuwelijn; opknippen in deelzaken is dan een oplossing.

Een van de belangrijkste vragen is de werkprocessen af te stemmen met proceseigenaren, bedrijfsadviseurs en de verantwoordelijken voor de content op de website

Zaakgewijs werken en de zaaktypencatalogus staan hier centraal. Een van de belangrijkste vragen is de totale set van werkprocessen in de gemeente – dit varieert van 600 tot 1100 werkprocessen – intern af te stemmen met de proceseigenaren, bedrijfsadviseurs (i.v.m. de administratieve organisatie) en de verantwoordelijken voor de content op de website.²

Dat een complete inventarisatie van alle werkprocessen lastig is, is inmiddels genoegzaam bekend na diverse ervaringen in bijvoorbeeld

- Processen die gekoppeld zijn aan een persoon, bijvoorbeeld de informatie die nu wordt vastgelegd in een personeelsdossier en is opgebouwd uit meerdere zaaktypes (aanstelling, functionering, ziekte, ontslag, pensioen); een deel hiervan kent een eenmalig karakter en een ander deel is repeterend van aard.
- Processen die zich in ketenverband voordoen, vaak bij meerdere organisatieonderdelen, en gerelateerd zijn aan elkaar; de keten kan zich volledig binnen de eigen organisatie afspelen of tijdelijk of definitief de eigen organisatie verlaten.

Zo kan een vergunningaanvraag (bijvoorbeeld een bouwvergunning) worden gevolgd door een bezwaarschrift van een belanghebbende (bijvoorbeeld zijn buurman). Het is duidelijk dat het hier twee zaaktypes betreft met beide een herkenbaar begin- en eindpunt en die aan elkaar gerelateerd moeten worden.

- Processen met betrekking tot beleidsontwikkeling, inclusief de bestuurlijke accordering ervan.
- Het proces voor de agendering van bestuurlijke documenten/zaken voor raad(scommissies) en B&W. Iedere raadsagenda voor datum x gedraagt zich dan in feite als een aparte zaak. De documenten op de agenda kunnen verwijzen naar andere zaken.

Zijn er dan nog documenten in de organisatie die in principe niet te koppelen zijn aan een zaaktype en die volgens een afwijkende ordening worden vastgelegd? Nee, ieder (!) document in de gemeente is te verbinden met een vooraf gedefinieerd zaaktype. Niet voor niets

De systematiek dient erin te voorzien dat zaken aan elkaar gerelateerd kunnen worden, zodat processen kunnen worden herleid

wordt 'archief' vaak aangeduid met de term 'procesgebonden informatie'. Dit impliceert dat er altijd een link is met het zaaktype c.q. werkproces.

Complexere processen

Dit vraagt echter om een omslag in het denken over documentbeheer (niet langer per individueel document), met als uitgangspunt alle documenten zaakgewijs te registreren. Uit de ervaringen tot dusver bestaat bij informatiebeheerders het geloof dat zaakgewijs werken mogelijk is bij processen met een voor iedereen herkenbaar begin en eind van het proces. Bij processen die langer duren, die repeterend van karakter zijn, of bij projecten die zo groot en complex zijn dat geen sprake is van één proces, maar van vele samenhangende processen groeit echter het ongeloof en is de vraag: "Hoe doen we dat dan?"

Wat bijvoorbeeld te denken van de aanleg van een nieuwe Stadshart (is dat dan één zaak van een zaaktype?), circulaire van de VNG, personeelsdossiers of de afhandeling en routing van beleidsnota's? Hier is in iedere gemeente, zeker als de ervaringen in het land gedeeld worden, een mouw aan te passen, namelijk door grote of langdurige projecten op de juiste wijze te knippen in (deel)zaken met duidelijke begin- en eindmarkeringen. De systematiek dient er dus in te voorzien dat zaken aan elkaar gerelateerd kunnen worden, zodat processen herleid kunnen worden. Zo ook is er in de andere voorbeelden zeker een weg naar een oplossing te vinden.

Zodra zaken aan elkaar gerelateerd dienen te worden, ontstaat de behoefte aan een verbindend element. Dit kan dan bijvoorbeeld een persoon zijn (bijvoorbeeld bij meerdere zaken in een personeelsdossier), een adres of gebouw (de verzameling van bouwvergunningen op een adres of voor een pand of gebouw), of een project met een vooraf gestandaardiseerde naamgeving (bijvoorbeeld de Betuwelijn of het nieuwe Stadhart) en die tenaamstelling door alle betrokkenen wordt gedeeld. Daar ligt voor persoons-, adres- en gebouw- en locatiegegevens ook zeker de relatie naar alle afzonderlijke basisregistraties (BAG, GBA, etc.) en het gehele Referentiestelsel van Gemeentelijke Basisregistraties (RSGB).



Ben de Jong
ben.dejong@ddisplay.nl

Od

Het echte werk

Iedere gemeente staat zo dus voor de taak om al haar eigen werkprocessen in kaart te brengen. Het is duidelijk dat vele processen in alle gemeenten dezelfde naam kennen, bijvoorbeeld het aanvragen van een kapvergunning (ook al heet die soms ook wel rooivergunning).

EGEM zal dit najaar de gemeenten een handreiking bieden bij de mogelijke standaardisatie van de zaaktypenlijst. Deze standaardlijst is dan nog aan te passen voor die processen die uniek zijn in een specifieke gemeente.

Met het benoemen van zaaktypen en het vaststellen van de uitgangspunten kan een start gemaakt worden met zaakgewijs werken. Het is echter overduidelijk dat dan pas het echte werk gaat beginnen, namelijk om het in de praktijk te brengen. De vernieuwing gaat dan weliswaar digitaal van start, maar vele kilometers archief zijn nog analoog beschikbaar en kennen een andere ordening. Bovendien krijgen met het introduceren van zaakgewijs werken oude begrippen zoals document, dossier en zaakmap een hernieuwde betekenis in het digitale tijdperk. Om deze begrippen goed te kunnen doorgronden is samen met vijf voorhoedegemeenten geadviseerd bij de totstandkoming van de opvolger van het GFO-zaken, namelijk het Referentiestelsel Gemeentelijke Basisgegevens versie 2.0, uitbreiding met Zaken. Dit document zal door de EGEM eind 2008 worden gepubliceerd. De definities van vorenstaande begrippen zijn in de publicatie afgestemd met (inter)nationale standaarden en zijn dan geplaatst in een generiek objectenmodel. ●

Drs. Ben de Jong is senior-adviseur bij Digital display.

¹ Uitgebreider beschreven in de publicatie: 'De Zaak X', te downloaden op de website van Digital display (www.digital.nl).

² Het aantal werkprocessen verschilt nogal per gemeente, omdat de begin- en eindpunten lokaal anders zijn gelegd, met name doordat gemeenten afwijkend van elkaar zijn georganiseerd. Grote gemeenten met meerdere stadsdelen zullen daardoor in het algemeen meer processen kennen.