

Digitaliseren kun je leren waarderen

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



*Een onderzoek naar de actualisatie en optimalisatie van de
post- en archiefprocessen in de inkoopketen, nu en in de
toekomst.*

*Emma Haighton
20022553
Facility Management
Haagse Hogeschool
Mei 2006*

*Een onderzoek naar de actualisatie en optimalisatie van de
post- en archiefprocessen in de inkoopketen, nu en in de
toekomst.*

*Emma Haighton
Mei 2006
Haagse Hogeschool
Opleiding Facility Management
Johanna Westerdijkplein 75
2521 EN Den Haag*

*Docentbegeleider: Drs. Y.M Burg
Medebeoordelaar: Drs. P.F.W Postmes
Opdrachtgever: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Mentor: H. Huisman
Februari- mei 2006*

Auteursreferaat

Een onderzoek naar de mogelijkheden van procesoptimalisatie in de post- en archiefprocessen van de inkoopketen, in opdracht van de directie Financieel en Personeel Beheer van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De probleemstelling die beantwoord wordt in dit rapport, luidt: Op welke manier kunnen automatisering en digitalisering bijdragen aan een optimalisatie van de post- en archiefprocessen in de inkoopketen, rekening houdend met de organisatorische, organisatieculturele en technische mogelijkheden en beperkingen binnen de afdeling Financieel en personeel beheer, respectievelijk het Ministerie van VWS?

Doel van het onderzoek is een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van (digitale) documentaire informatie in de inkoopketen, waarborging van kwaliteit en volledigheid, een versnelling van de doorlooptijden, transparantie in de werkprocessen en een centraal beheer van het archief. Een van de grootste barrières voor veranderingen is de cultuur gebleken.

De vormen van digitalisering die geschikt geacht zijn voor VWS, zijn: digitale archivering (DIS), een WFM-systeem, het digitaal inhuren van uitzendkrachten, digitaal contractmanagement en eventueel het elektronisch bestellen van een aantal productgroepen. Deze moeten gefaseerd ingevoerd worden.

Indexreferaat

Facility Management, scriptie, elektronische overheid, procesoptimalisatie, automatisering, digitalisering, cultuur, inkoop, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Managementsamenvatting

Binnen de overheid is men bezig met een moderniseringsslag. De oude manier van werken voldoet niet meer aan de huidige maatstaven van burgers en bedrijven. Processen moeten worden herzien. Binnen VWS heeft dit geleid tot een plan ter actualisatie en optimalisatie van alle departementsbrede processen. De prioriteit is onder andere gelegd bij het proces: 'Inkopen van goederen en diensten'. Dit rapport richt zich op de post- en archiefstromen binnen dit inkoopproces door beantwoording van de volgende probleemstelling:

Op welke manier kunnen automatisering en digitalisering bijdragen aan een optimalisatie van de post en archiefprocessen in de inkoopketen, rekening houdend met de organisatorische, organisatieculturele en technische mogelijkheden en beperkingen binnen de afdeling Financieel en personeel beheer, respectievelijk het Ministerie van VWS?

Om deze te kunnen beantwoorden zijn chronologische subprobleemstellingen gevormd die het onderzoek structuur hebben gegeven. Binnen het onderzoek is hoofdzakelijk gebruikt van kwalitatief onderzoek, met daarin literatuuronderzoek, procesanalyses, observaties, interviews en benchmarks.

Belangrijkste conclusies zijn dat automatisering de meeste efficiency- en effectiviteitswinst oplevert en dat de cultuur in deze verandering de meeste aandacht verdient. Voordat er aan automatisering en digitalisering gedacht kan worden moeten de grootste knelpunten en inefficiënties in de processen en procedures opgelost en verwijderd worden. Gebeurt dit niet dan loopt men het risico deze inefficiënties mee te digitaliseren. Er zijn vier toekomstscenario's geschetst om een beeld te geven van de mogelijkheden voor VWS. Deze scenario's lopen in mate van automatisering op van geen automatisering tot volledige digitale afhandeling van alle documenten. De meest optimale oplossing voor de gevonden knelpunten en problemen is het derde scenario. De basis van deze oplossing is een Workflowmanagement-systeem in combinatie met een digitaal archief, een systeem voor de digitale inhuur van uitzendkrachten en digitaal contractmanagement. In dit scenario kunnen documenten zowel digitaal als papier aangeleverd kunnen worden en verloopt de interne afhandeling volledig digitaal. Daarnaast kan elektronisch bestellen wellicht interessant zijn, mits er voldoende productgroepen in aanmerking komen.

De belangrijkste aanbeveling is om de meeste aandacht te besteden aan de cultuurverandering die op moet treden. De aanbevelingen op korte termijn betreffen de herinrichting van het archief en de het verwijderen van inefficiënties uit proces en procedures te halen

Voor de invoering wordt een gefaseerde aanpak geadviseerd. De overgang van papier naar digitaal is een ingrijpende, die niet alle medewerkers even goed zullen oppakken. Een procesgewijze aanpak met het draaien van pilots, het inrichten van snuffelwerkplekken en het werken met werkgroepen waarin eindgebruikers vertegenwoordigd zijn lijkt de beste. Op die manier verloopt de overgang geleidelijk, proces voor proces en kunnen medewerkers langzaam wennen aan de nieuwe, voor hen onbekende situatie.

Na de invoering moeten continue verbeterteams opgezet worden om ervoor te zorgen dat de ontwikkelingen niet stil komen te staan na deze initiële verandering. Daarnaast moet er verder onderzoek gedaan worden om de toekomst in een geheel digitale omgeving vorm te kunnen geven. Dit houdt onder andere in dat onder leveranciers de houding tegenover complete digitalisering onderzocht moet worden.

Proloog

Dit rapport is geschreven in het kader van de afstudeeropdracht voor de opleiding Facility Management aan de Haagse Hogeschool in de periode februari- mei 2006. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Dit rapport is het eindresultaat van een bewogen onderzoeksperiode bij een organisatie die aan de vooravond staat van grootschalige veranderingen. Het werken in een ambtelijke organisatie en daar veranderingen te initiëren is een grote uitdaging gebleken. Het is erg interessant en leerzaam geweest om dit van dichtbij meegemaakt te hebben.

De wisselende geluiden uit de organisatie hebben mij scherp gehouden en geleerd altijd kritisch te blijven en door te vragen. De grootste problemen waren vaak niet aan de oppervlakte te zien.

Voordat ik verder ga moet ik een aantal mensen bedanken die deze periode en dit rapport voor mij mogelijk hebben gemaakt en die mij in mindere tijden het licht hebben laten zien. Allereerst Dhr. Ger Bekkering voor het geschonken vertrouwen, Dhr Henk Huisman voor de begeleiding ter plaatse en het luisterende oor, drs. Yvonne Burg voor de begeleiding op afstand en drs. Paul Postmes voor de kritische aanvullingen.

Daarnaast mijn familie, collega's, vriendjes en vriendinnetjes van wie ik goede tijden mocht vieren en mindere tijden mocht afreageren. Allen bedankt!

Emma Haighton
Den Haag, mei 2006

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	7
<i>1 De opdrachtgever</i>	10
1.1 Organisatiestructuur	10
1.2 Verantwoording afleggen	12
1.3 Organisatiecultuur	13
<i>2 Onderzoeksverantwoording</i>	17
<i>3 Huidige situatie</i>	20
3.1 Het inkoopproces en de bijbehorende documentstromen	20
3.2 Archiveren.....	26
3.3 Workflowmanagement	30
<i>4 Potentiële digitaliserings- en automatiseringsoplossingen</i>	32
4.1 Digitaal archief (DIS)	33
4.2 WFM-systemen	33
4.3 Elektronische handtekening/PKI	33
4.4 Digitaal parafencircuit	35
4.5 Digitaal inhuren van uitzendkrachten	35
4.6 E-ordering.....	36
4.7 Digitaal factuurproces	37
4.8 Digitaal contractmanagement	37
<i>5 Toekomstscenario's</i>	38
5.1 Scenario 1 Stilstand is niet altijd achteruitgang	40
5.2 Scenario 2 Het halve werk is een goed begin.....	41
5.3 Scenario 3 Nooit meer wachten tot de inkt droog is	43
5.4 Scenario 4 Pen- en papierloos door het inkoopproces	45
5.5 Kwalitatieve kosten en opbrengsten	47
5.6 Personele consequenties	50
5.7 Organisatorische consequenties.....	51
<i>6 Conclusie</i>	52
<i>7 Aanbevelingen</i>	54
7.1 Aanbevelingen vóór de invoering van scenario 3	54
7.2 Aanbevelingen tijdens de invoering van scenario 3	56
7.3 Aanbevelingen na de invoering van scenario 3.....	59
<i>8 Implementatieadvies</i>	62
<i>Literatuuropgave</i>	65

Inleiding

Dit rapport is geschreven in het kader van de afstudeeropdracht in het laatste jaar van de opleiding Facility Management aan de Haagse Hogeschool. Centraal in deze opdracht staat het zelfstandig oplossen van een facilitair beleidsprobleem in opdracht van een organisatie. Deze afstudeeropdracht is uitgevoerd voor de Eenheid Inkoop, onderdeel van de directie Financieel en Personeel Beheer (FPB) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Binnen de overheid is men bezig met een moderniseringsslag. De oude manier van werken voldoet niet meer aan de huidige maatstaven van burgers en bedrijven waardoor processen moeten worden herzien. In het kader van deze modernisering is het project “Elektronische Overheid” gestart. Deze interactieve overheid is een belangrijk middel om de service van de overheid aan burgers en bedrijven te vergroten. Ook wordt er veel van verwacht bij het terugdringen van de administratieve lasten.

Binnen VWS lopen verschillende projecten ter actualisatie en optimalisatie van alle departementsbrede processen. De verantwoordelijkheid hiervoor is neergelegd bij de directie FPB. De processen “Subsidiëren” en “Inkopen van goederen en diensten” hebben prioriteit gekregen.

Voor het proces “Inkopen van goederen en diensten” is in februari 2005 gestart met een pilot voor de duur van één jaar. Voorheen was de inkoop verspreid over drie verschillende afdelingen. Er is een centrale Eenheid Inkoop opgericht binnen de directie FPB. De pilot is inmiddels geëvalueerd en er is besloten om EI vast bij FPB onder te brengen.

Het inkooppakket van VWS is zeer divers. De inkopen lopen uiteen van kantoorartikelen via dienstreizen en ICT tot beleidsadviezen en interim-management.

De met inkoop samenhangende post- en archiefprocessen zijn nog niet verder onderzocht. Het grote aantal facturen en andere documenten dat door de organisatie reist, vormt een bron van ergernis. Documenten en zelfs hele dossiers raken zoek, blijven te lang bij een bepaalde persoon liggen en hun status kan moeilijk worden achterhaald. Ook zijn dossiers soms niet volledig en slecht toegankelijk waardoor er veel schaduwarchieven worden aangehouden bij beleidsdirecties. Voor de volledigheid en toegankelijkheid van de inkoopdossiers moet VWS verantwoording afleggen aan de Algemene Rekenkamer. Daarom is het van belang dat dit opgelost wordt.

Er is een onderzoek uitgevoerd door onderzoeksorganisatie Significant B.V. naar de wijze waarop het inkoopproces van VWS verder kan worden geautomatiseerd. Hieruit is een aantal mogelijkheden voortgekomen voor elektronische inkoop of gedeeltes van inkoop. Deze zijn terug te vinden in bijlage 1. In dat onderzoek is eveneens weinig aandacht besteed aan de post- en archiefprocessen.

Dit onderzoek sluit aan op het al gedane onderzoek door te kijken in hoeverre de inkoopprocessen geautomatiseerd en gedigitaliseerd kunnen worden met als doel een optimale documentstroom en welke vormen van automatisering vervolgens in aanmerking komen.

Interdepartementaal heeft men ontdekt dat Workflowmanagement (WFM) een hulpmiddel kan zijn bij het beter stroomlijnen van de processen. VWS wil graag weten wat de invloed van digitalisering en workflowmanagement op de post- en archiefprocessen in de inkoopketen is, nu en in de toekomst en welke consequenties, zowel financieel als organisatorisch en personeel hier aan vastzitten. Met de uitkomsten van dit onderzoek zal een businesscase gemaakt worden die beschrijft in welke (bestaande) systemen de wensen en eisen ten aanzien van de optimalisatie en digitalisering, kunnen worden vertaald.

Interdepartementaal is er gekozen voor een WFM-systeem en een inkoopondersteunend systeem. Dit onderzoek en de daaropvolgende businesscase moeten duidelijk maken of de wensen en eisen van VWS in die systemen tot uiting komen. In dit rapport zal antwoord gegeven worden op de volgende probleemstelling:

Op welke manier kunnen automatisering en digitalisering bijdragen aan een optimalisatie van de post en archiefprocessen in de inkoopketen, rekening houdend met de organisatorische, organisatieculturele en technische mogelijkheden en beperkingen binnen de afdeling Financieel en personeel beheer van het Ministerie van VWS?

Digitalisering is een vorm van automatisering die vooral betrekking heeft op documenten. Andere vormen van automatisering hebben vooral betrekking op processen. In de probleemstelling staat expliciet vermeld dat er, bij het opstellen van een advies, rekening gehouden dient te worden met de organisatieculturele, organisatorische en technische mogelijkheden dan wel beperkingen binnen het ministerie. Aanbevelingen en adviezen kunnen er nog zo prachtig uitzien of klinken, wanneer de organisatie geen mogelijkheden heeft om deze te implementeren, zijn ze van generlei waarde. De technologische mogelijkheden of beperkingen hebben onder andere betrekking op de huidige systemen waarmee eventuele nieuwe systemen gekoppeld moeten worden. Wanneer deze koppelingen niet mogelijk zijn of buitensporige investeringen met zich mee brengen vallen deze systemen af. Daarnaast moet bij de aanbevelingen gelet worden op het technologische niveau van de organisatie. Een vergevorderde elektronische oplossing heeft geen kans van slagen als de organisatie zich pas in een beginstadium bevindt voor wat betreft de implementatie van elektronische toepassingen. De omslag van papier naar digitaal kan het best geleidelijk verlopen. De organisatieculturele mogelijkheden of beperkingen hebben betrekking op de cultuur van VWS. Cultuur blijkt vaak een kritische succesfactor binnen een veranderingsproces. Organisatorische mogelijkheden of beperkingen zijn ook van invloed op het advies. Het is de bedoeling dat de aanbevelingen uitgevoerd kunnen worden met de bestaande bezetting. Het is tevens niet de bedoeling dat het advies een grootschalige reorganisatie behoeft.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot de documenten die uiteindelijk in het inkoopdossier opgenomen worden. Andere interne poststromen zijn buiten beschouwing gelaten omdat zij geen standaard onderdeel vormen van de post- en archiefprocessen in de inkoopketen. Om niet in technische specificaties te vervallen, zullen in dit onderzoek geen functionaliteiten van systemen vergeleken worden. Het advies zal uiteindelijk ook niet voor een bepaald systeem zijn, maar voor bepaalde vormen van digitalisering en automatisering. Dit voorkomt tevens dat het advies politieke strijd oplevert omdat verschillende directies pleiten voor verschillende systemen. Uiteraard worden de adviezen wel beïnvloed door de technische mogelijkheden binnen VWS. Dit staat ook expliciet vermeld in de probleemstelling.

Om de probleemstelling beter te kunnen beantwoorden is een aantal subprobleemstellingen geformuleerd die het onderzoek tevens structuur hebben gegeven.

- 1 Wat is de huidige situatie (het inkoopproces, de documentstromen daar omheen en de belangrijkste knelpunten)?
- 2 Hoe kunnen de post- en archief processen met gebruik van de huidige middelen geoptimaliseerd worden?
- 3 Welke vormen van digitalisering/ automatisering (van documenten en processen) zijn op basis van de gevonden knelpunten geschikt voor VWS?
- 4 Wat zijn de financiële, personele en organisatorische consequenties van de herinrichting van de post- en archiefprocessen van de inkoopketen?
- 5 Hoe kan draagvlak gecreëerd worden voor de veranderingen?
- 6 Hoe kunnen de veranderingen geïmplementeerd worden?

Doelgroep

Her rapport is in eerste instantie geschreven voor het management van de afdeling FPB en de Eenheid Inkoop. In een later stadium kunnen andere directies binnen VWS het rapport wellicht ook gebruiken als leidraad voor bredere implementatie.

Doel van het onderzoek

Met behulp van dit onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op de vraag hoe de post en archiefprocessen in de inkoopketen geoptimaliseerd kunnen worden.

Met een optimalisatie van de post- en archiefprocessen in de inkoopketen wil VWS vijf doelen bereiken. Deze zijn:

1. een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van (digitale) documentaire informatie in de inkoopketen,
2. waarborging van kwaliteit en volledigheid,
3. een versnelling van de doorlooptijden,
4. transparantie in de werkprocessen en
5. een centraal beheer van het archief.

Daarnaast haakt het onderzoek in op de overheidsbrede wens om administratieve lastenverlichting te realiseren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt een beschrijving gegeven van het Ministerie van VWS, met hierin specifiek die kenmerken die van belang kunnen zijn voor de vorm en inhoud van de gedane aanbevelingen. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksverantwoording behandeld. Hierin wordt beschreven voor welke methoden is gekozen, waar deze zijn toegepast en waarom.

Hoofdstuk 3 geeft een weergave van de huidige situatie. Hier wordt het huidige inkoopproces behandeld, de huidige manier waarop documenten door de organisatie gaan en uiteindelijk in het archief terechtkomen, de stand van zaken rond digitale dossiervorming en Workflowmanagement en de meest voorkomende knelpunten hierin. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op subprobleemstelling 1. In hoofdstuk 4 worden de vormen van digitalisering en automatisering beschreven die, ten aanzien van de geschetste knelpunten, geschikt zouden kunnen zijn voor VWS. Dit hoofdstuk geeft antwoord op subprobleemstelling 3

Hoofdstuk 5 schetst drie mogelijke toekomstscenario's met de daarbij behorende kosten en baten. Subprobleemstelling 4 wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Hoofdstuk 6 is de conclusie. Hoofdstuk 7 geeft een aantal aanbevelingen om de invoering van de gevonden oplossing vorm te geven. Hier worden subprobleemstellingen 2 en 5 beantwoord. Hoofdstuk 8 bevat ten slotte een advies voor de implementatie van de aanbevelingen en geeft daarmee antwoord op subprobleemstelling 6.

1 De opdrachtgever

Geen organisatie kan ooit overleven als deze genialiteit of supermensen nodig heeft om hem te besturen. Hij moet worden georganiseerd op dusdanige wijze dat hij kan worden voortgezet onder een leiderschap samengesteld uit gemiddelde mensen.

(Peter F. Drucker, Amerikaans management goeroe)

1.1 Organisatiestructuur

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ontwikkelt nationaal beleid op deze drie terreinen met als motto: “Zorg voor mensen in een gezonde samenleving”. Daarnaast zorgt zij ervoor dat dit beleid uitgevoerd en gehandhaafd wordt (www.minvws.nl). VWS (en andere overheden) opereren in een veranderende omgeving. De overheid wil en moet transparanter en minder bureaucratisch worden. De meest ingrijpende verandering voor VWS in de primaire bedrijfsvoering is het nieuwe zorgstelsel. Andere aandachtsgebieden voor de aankomende jaren op het gebied van volksgezondheid zijn: ethische vraagstukken rond euthanasie en anticonceptie voor verstandelijke gehandicapten, gezondheidsbevordering en publieke gezondheid. Op het gebied van Welzijn staat verbetering van de jeugdzorg de komende jaren hoog op de agenda. Op het gebied van Sport gaat het ministerie de komende jaren veel aandacht besteden aan het letterlijk in beweging krijgen van de bevolking, vooral jongeren met overgewicht (beleidsagenda 2006, www.minvws.nl).

Andere projecten, zoals die ter verlaging van de administratieve lasten voor de overheid en het actieprogramma “Andere Overheid”, met daarin “De Elektronische Overheid” zijn van invloed op de dagelijkse werkwijzen. Sommige inhoudelijk, andere projecten beïnvloeden de vorm waarin (beleids)directies werken.

Aan het hoofd van het ministerie staat de minister, Dhr H. Hoogervorst. Hij heeft alle onderwerpen onder zijn hoede die te maken hebben met het nieuwe zorgstelsel, met curatieve of op genezing gerichte zorg en met preventie.

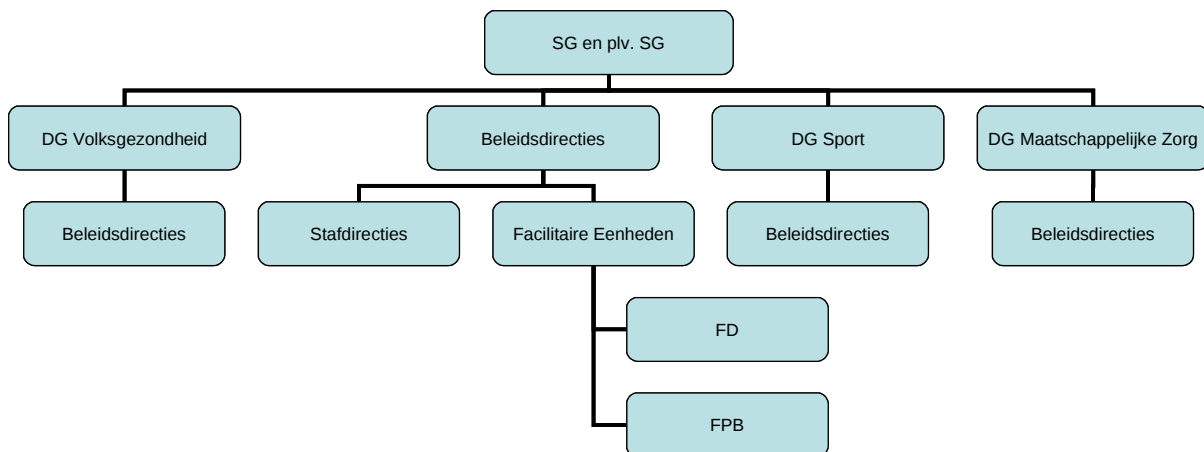
Naast hem staat de staatssecretaris, Mevr. C. Ross. Zij is verantwoordelijk voor alle onderwerpen die te maken hebben met de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet maatschappelijke ondersteuning, sport, jeugd en de zorg voor oorlogsgetroffenen.

Het hoofd van het ambtelijke orgaan is de Secretaris Generaal. VWS heeft drie directoraten-generaal: Volksgezondheid, Sport en Maatschappelijke Zorg. Binnen VWS zijn er vijftien beleidsdirecties, zes stafdirecties en twee facilitaire eenheden. De directie Financieel en personeel beheer (FPB) is één van de twee facilitaire eenheden. De andere is de Facilitaire Dienst.

FPB is de interne Shared Service organisatie van VWS die voor haar klanten zorg draagt voor een rechtmatige, effectieve en efficiënte uitvoering van taken op het gebied van financieel-, personeel- en subsidiebeheer op een zodanige wijze dat invulling wordt gegeven aan de gewenste sturing, toezicht, verantwoording en control (www.minvws.nl).

Binnen FPB zijn er vier afdelingen:

- Monitoring en Informatie (M&I)
- Front Office (FO)
- Back Office (BO)
- Stafbureau (SB)



Figuur 1 organogram VWS

Sinds maart 2005 is ook de Eenheid Inkoop (EI) centraal ondergebracht bij FPB. Tot 2005 was de inkoopfunctie verdeeld over drie verschillende afdelingen.

De reden voor de deze centralisatie was de wens en noodzaak om te komen tot professionalisering van de inkoop. De noodzaak kwam voort uit de inkoopdiagnose, die voorafgaand aan de pilot is uitgevoerd. De uitkomst van deze diagnose was: Te veel facturen, te veel leveranciers, te veel contracten en versnipperde inkoop per inkooppakket. De professionalisering moet leiden tot efficiencyvoordeel, een betere prijs-kwaliteitverhouding, risicobeheersing op het gebied van contracten en wetgeving en besparingen op uitgaven. De pilot is in maart 2006 afgelopen en wordt nu geëvalueerd.

De Eenheid Inkoop adviseert, ondersteunt en voert uit in het inkoopproces. Dit doet zij door het eenduidig aanbieden van standaardinformatie zoals templates, een stappenplan Inkoop, achtergrondinformatie en waar mogelijk procesbegeleiding. Inkopen met bedragen boven de € 50.000,- mogen alleen door EI worden uitgevoerd.

Inkoop is erop gericht het inkoopproces voor alle partijen transparant te laten verlopen en waar mogelijk efficiencyvoordelen te behalen.

Aan het hoofd van EI is de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI).

Door middel van het oprichten van de eenheid inkoop streeft VWS naar:

- een doelmatiger inkoopproces
- een kwalitatief beter inkoopproces

Onder doelmatiger wordt in dit geval verstaan; geringere doorlooptijden en kostenbesparingen. Bij kwaliteit gaat het om de toepassing en naleving van relevante wet- en regelgeving, waaronder de Europese aanbestedingsrichtlijnen, en anderzijds om de toegevoegde waarde van EI voor de budgethouders.

De algemene beleidspunten waar bij elke aanbesteding rekening gehouden moet worden, staan in bijlage 2.

Voor 2006 is (nog) geen specifiek inkoopbeleid geschreven. De punten waar EI zich op moet focussen zijn leveranciers- en factuurreductie. Dit blijkt uit de inkoopanalyse die onlangs door Emeritor is uitgevoerd. De belangrijkste bevindingen zijn:

Binnen VWS is het zo dat 6,6 % van alle leveranciers (126 in totaal) 80 % van het totale inkoopvolume verzorgt. Zij factureren per week. Jaarlijks komt dit neer op ruim 9000 facturen. Daarnaast is gebleken dat bijna de helft van de leveranciers (47,8 % wat neerkomt op 900 leveranciers) in 2005 maar één factuur heeft gestuurd.

In 2005 had VWS 1.336 leveranciers. De meeste facturen (837) werden ontvangen van VCK Travel. Het gemiddelde factuurbedrag was € 717,-. Zo zijn er nog 24 andere leveranciers die vaak factureerden voor lage gemiddelde bedragen.

Vanuit de configuratietheorie van Mintzberg wordt VWS getypeerd als een machinebureaucratie, gebaseerd op standaardisatie van werkprocessen, met de technostructuur als belangrijkste onderdeel. De technostructuur is het deel van de organisatie met analisten die verantwoordelijk zijn voor de diverse standaardisaties. In een machinebureaucratie zijn de communicatielijnen vaak lang en de macht voor besluitvorming ligt vrij centraal in de organisatie. Besluiten worden voornamelijk top-down gemaakt. De machinebureaucratie wordt vooral gevonden in eenvoudige en stabiele omgevingen, zoals de overheid. Zij ondervinden geen gevolgen van marktwerkingen of concurrentie.

1.2 Verantwoording afleggen

Voor de volledigheid en juistheid van de inkoopdossiers moet VWS aan twee organen verantwoording afleggen. Intern is dit de auditdienst, extern de Algemene Rekenkamer.

Auditdienst¹

De Auditdienst (AD) levert een bijdrage aan het optimaal functioneren van de bedrijfsvoering van VWS. De AD heeft een wettelijke taak: de dienst signaleert risico's in de bedrijfsvoering en doet voorstellen voor de beheersing ervan. Verder verstrekt de AD een accountantsverklaring bij de financiële jaarrekening die onderdeel uitmaakt van het departementale jaarverslag van VWS. Per organisatieonderdeel wordt bovendien een rapport van bevindingen uitgebracht.

Advies en ondersteuning zijn onlosmakelijk verbonden met de wettelijke controletaak.

De AD adviseert bijvoorbeeld:

- directies bij het opstellen of aanpassen van regelgeving;
- directies, inspecties en agentschappen over risicomanagement;
- directies, inspecties en agentschappen over knelpunten in de bedrijfsvoering.

Verder doet de AD audits op verzoek van het management en levert een bijdrage aan het toezicht op de premiegefinancierde sector. De audits op verzoek betreffen bijvoorbeeld operational audits, compliance audits, quick scans, nulmetingen, etc. De toezichtactiviteiten komen (direct of indirect) voort uit wetten en uit verzoeken van de directie Zorgverzekeringen en de directie Markt en Consument.

De AD is organisatorisch per auditspecialisme ingericht. Per auditopdracht wordt een auditteam samengesteld dat is gebaseerd op de aard en de complexiteit van de opdracht. De Auditdienst hecht eraan zorgvuldig op te treden en transparant te handelen bij het uitvoeren van zijn taken.

Algemene Rekenkamer²

De Algemene Rekenkamer (AR) controleert bij alle ministeries of het binnenkomende geld, zoals belastingen, premies en heffingen, volgens de regels is geïnd en of het uitgaande geld besteed is aan de doelen waarvoor het volgens de begroting bestemd was. De Comptabiliteitswet draagt dit 'rechtmatigheidsonderzoek' op.

Verder onderzoekt de AR of het beleid van het Rijk volgens plan wordt uitgevoerd en of de doelen van beleid gerealiseerd worden. Daarbij besteedt zij speciale aandacht aan beleid dat de burger direct raakt: op de gebieden zorg, werk en inkomen, en duurzame ontwikkeling. Ook dit onderzoek, het 'doelmatigheidsonderzoek' draagt de Comptabiliteitswet op.

¹ bron: Intranet VWS

² bron: <http://www.rekenkamer.nl>

In de Comptabiliteitswet staat dat deze onderzoeken jaarlijks uitgevoerd dienen te worden. De praktijk ligt iets anders. De Rekenkamer maakt gebruik van de werkzaamheden van de auditdiensten van de ministeries, en mede op basis daarvan bepaalt ze op welke punten ze ook nog eigen onderzoek wil doen.

De criteria die de AR hanteert bij haar toetsen vloeien rechtstreeks voort uit de Comptabiliteitswet. De complete wet staat op www.rekenkamer.nl. Een meer gedetailleerde omschrijving van de taken van de Algemene Rekenkamer staat in bijlage 3.

Conclusie

VWS is een bureaucratische organisatie waarin besluiten altijd via hogere machten moeten lopen. De communicatielijnen zijn lang en formeel en werkprocessen liggen voor het grootste deel vast. Voor medewerkers is er vrij weinig vrijheid in hun werkzaamheden. De verantwoording die VWS zowel intern als extern af moet leggen aan verschillende organen maakt de ruimte en het begrip voor fouten gering. Dit heeft tot gevolg dat er zoveel mogelijk gestandaardiseerd wordt om afwijkingen tot een minimum te beperken.

1.3 Organisatiecultuur

Organisatiecultuur is het geheel van geschreven en ongeschreven regels dat het sociale verkeer tussen medewerkers, met leveranciers, klanten en overige partijen kanaliseert en vorm geeft.

Cultuur heeft over het algemeen twee functies: standaardisering en onzekerheidsreductie (Sanders & Neuijen 1992).

Cultuur is de belangrijkste barrière voor organisatieverandering. Tegelijkertijd is het een fundamentele voorwaarde voor verandering van de organisatie.

Elke organisatiecultuur uit zich in verschillende vormen. Deze vormen komen in verschillende schillen van de organisatie naar voren.

De eerste schil wordt gevormd door symbolen. Zij geven aan waar een organisatie waarde aan hecht en hoe een bedrijf zich wil profileren. Deze zijn gemakkelijk te herkennen aan de buitenkant. Denk hierbij aan de kantoren, de slagzinnen, het jargon, de logo's en dergelijke. De tweede schil bestaat uit helden en antihelden, reële of denkbeeldige personen die de organisatieleden bewonderen of verafschuwen. Ideeën over helden verwijzen naar wat er binnen de organisatie als wenselijk of onwenselijk wordt beschouwd.

De derde schil zijn de rituelen, sociale gewoonten die voor de organisatieleden iets essentieels uitdrukken en die context geven aan bepaalde gebeurtenissen. Opvallend is dat in de rituelen de machts- en invloedsverhoudingen vaak worden onderstreept. Op zijn minst worden de vergaderingen, feesten, begroetingen en gedragspatronen gebruikt om te verduidelijken wat er van de medewerkers wordt verwacht.

De kern wordt gevormd door waarden en grondbeginselen. Hierin zijn de regels voor met name het collectief handelen vastgelegd. De medewerkers ontleen de standaards, het doel en de werkelijke filosofie van het bedrijf aan deze waarden. De waarden en grondbeginselen zitten diep in de organisatie verankerd en zijn daarom slechts langzaam aan verandering onderhevig.

Symbolen

Binnen VWS wordt veel jargon gehanteerd. Moeilijke woorden, wollig taalgebruik en veel afkortingen. De kantoren zijn over het algemeen klein, meestal één of twee personen per kamer. Medewerkers hechten veel waarde aan een eigen werkplek. Overal het algemeen gaat hier op: Hoe lager de functie, hoe meer mensen op een kamer.

De huisstijl van VWS is formeel, zakelijk en ingetogen. Het laat weinig ruimte voor tierelantijnen. Ook het motto, "Zorg voor mensen in een gezonde samenleving", geeft aan dat VWS een zakelijke organisatie is die haar taak serieus neemt.

Helden

Voor VWS als geheel is de belangrijkste held de Secretaris Generaal. De minister en staatssecretaris zijn voor de dagelijkse gang van zaken minder van belang. Voor de afdeling FPB is de grootste 'held' de plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG).

Hij is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van alle departementsbrede processen en alle veranderingen in die bedrijfsvoering moeten eerst door hem goedgekeurd worden.

Rituelen

Rituelen binnen VWS zijn hoofdzakelijk formeel. De meeste gebeurtenissen hebben een vast format, zoals afscheidsborrels, inloopbijeenkomsten, vergaderingen, conferenties en feesten. De medewerkers hechten over het algemeen veel waarde aan deze vastigheid. Op die manier weten ze waar ze aan toe zijn.

Waarden en grondbeginselen

Medewerkers zijn trots op hun werk(gever) en loyaal aan de organisatie. Ze hechten veel waarde aan de geboden stabiliteit en zekerheid. Meestal vormen deze een belangrijke drijfveer om voor de overheid als werkgever te kiezen.

De deskundige kijk op cultuur

Aan de hand van de theorieën van acht deskundigen is de cultuur binnen VWS getypeerd. Alle modellen zijn terug te vinden in bijlage 4.

Deal en Kennedy³ baseren hun typologie van de organisatiebedrijfsculturen op de relatie tussen omgeving en organisatie. De twee dimensies hierin zijn:

- de mate waarin die relatie riskant is en
- de mate waarin men snel feedback krijgt op de gemaakt keuzes.

Binnen hun typologie is VWS een procescultuur: langzame feedback en weinig risico.

Het Competing Values Framework.⁴ Van Robert Quinn en Rohrbaugh (1983) geeft vier dimensies waarmee een bedrijfscultuur getypeerd kan worden. Die dimensies zijn mensgericht, beheersgericht, innovatief en resultaatgericht. Quinn heeft dit model verder doorontwikkeld naar het Organizational Culture Assessment Instrument:OCAI-model. Hierbij worden onderscheiden: de *familiecultuur*, de *adhocratiecultuur*, de *hiërarchische cultuur* en de *marktcultuur*.

Binnen de eerste verdeling is de cultuur van VWS te typeren als beheersgericht. Er zijn veel procedures die streng worden nageleefd. Daarnaast is het een sterk hiërarchische organisatie waar veel vergaderd wordt.

In het OCAI model is VWS te herkennen als een hiërarchische cultuur; een organisatie die zich richt op zorg voor goede verhoudingen, gekoppeld aan de behoefte aan stabiliteit en beheersbaarheid, ook wel het internal process model genoemd.

Handy (1978) en Harrison (1972)⁵ onderscheiden vier cultuurtypen: Machtscultuur, rolcultuur, persoonscultuur en taakcultuur.

Hierin heeft VWS een rolcultuur. Hierin streven medewerkers naar een zo groot mogelijke zekerheid en stabiliteit. De basis van deze cultuur wordt gevormd door regels, afspraken, procedures en hiërarchie. Rol en status zijn hier belangrijker dan prestatie en persoon. Dit cultuurtype is een equivalent van de beheersgerichte cultuur uit de typering van Quinn.

In bijlage 5 is de uitslag van een cultuurtest opgenomen. Deze test is gebaseerd op het model van Handy en Harrison⁶. Ook deze geeft aan dat de cultuur binnen VWS een rolcultuur is.

³ bron: http://www.changingminds.org/explanations/culture/deal_kennedy_culture.htm

⁴ bron: http://www.the-art.nl/0/030_cultuur/a300_cultuur_02_typering.html

⁵ bron: <http://pm3.markensteijn.com/cultuur.htm>

⁶ bron: <http://www.markensteijn.com/cultuurtest.htm>

Het model van Hofstede (1980) wordt gebruikt om dimensies van cultuur mee te typeren:

- Acceptatie van machtsafstand: In hoeverre worden machtsafstanden tussen mensen in een organisatie geaccepteerd?
- Individualisme versus collectivisme: Staat het individuele of het collectivistisch handelen voorop?
- Masculiniteit versus femininiteit: In hoeverre is er een sterke scheiding tussen specifiek mannelijke of vrouwelijke houdingen en gedragingen?
- Onzekerheidsvermijding: In welke mate voelen leden van een organisatie zich bedreigd door onzekere of onbekende situaties?

Binnen VWS is er een grote acceptatie van machtsafstand. Dit gaat ondermeer gepaard met het benadrukken van gehoorzaamheden en respect en een neiging tot centralisatie. Minder acceptatie van machtsafstand betekent meer vrijheid en zeggenschap voor medewerkers. Hoe hoger in de organisatie men komt, hoe groter de vrijheid en het zeggenschap wordt.

De cultuur van VWS wordt gekenmerkt door collectivisme, vooral binnen directies en afdelingen. Tussen directies onderling is het collectivisme een stuk minder sterk aanwezig. VWS heeft een feminie cultuur, er is geen sterke scheiding tussen de sekserollen. De mate van onzekerheidsvermijding is hoog. In zeer angstige culturen waar onzekerheid sterk vermeden wordt, is 'wat anders is gevaarlijk'. Er is weinig tolerantie voor afwijkend gedrag.

Hofstede, Sanders en Neuijen onderscheiden in hun onderzoek zes dimensies waarop de positie van een bedrijfscultuur kan worden aangegeven (Keuning en Eppink, 2000, blz. 391 e.v.). Deze dimensies zijn:

1. Procesgericht tegenover resultaatgericht
2. Mensgericht tegenover werkgericht
3. Organisatiegebonden tegenover professioneel
4. Open tegenover gesloten
5. Strakke tegenover losse controle
6. Pragmatisch tegenover normatief

Op de eerste dimensie scoort VWS hoog als procesgerichte organisatie. Dit zijn vaak formalistische organisaties waar risico's vermeden worden en waar weinig (fysieke) inspanning geleverd wordt.

VWS is meer mensgericht dan werkgericht. Ze zorgt goed voor haar medewerkers door bijvoorbeeld goede secundaire arbeidsvoorwaarden en ze wil haar werknemers enige vorm van zekerheid bieden. In werkgerichte organisaties staan medewerkers onder druk om hun werk af te krijgen. Dit is bij VWS helemaal niet het geval. In ambtelijke omgevingen lijken medewerkers juist meer de tijd te nemen voor een kopje koffie en een praatje naast hun werkzaamheden. Door kritiek van buitenaf begint VWS zich steeds meer werkgericht op te stellen. Er zijn veel reorganisaties, efficiëncyslagen worden gemaakt en output begint belangrijker te worden.

VWS houdt het midden tussen organisatiegebonden en professioneel. De identiteit van de medewerkers wordt zowel door het 'lidmaatschap aan de organisatie als door het beoefende beroep bepaald. Het opleidingsniveau van de werknemers verschilt onderling erg veel.

Op de vierde dimensie neigt VWS meer naar een gesloten karakter. De overheid is een aparte wereld waarin naar buiten toe vrij geheimzinnig over de organisatie gesproken wordt. De controle binnen VWS is strak, men is zich sterk bewust van kosten, houdt zich stipt aan vergadertijden, neemt haar eigen werk erg serieus en praat hier ook serieus over.

Op de laatste dimensie scoort VWS hoog als normatieve organisatie. Het is belangrijker dat de juiste procedures correct toegepast worden dan dat er resultaten behaald worden.

De organisatiecultuur van VWS als geheel is vrij zwak. Er zijn veel subculturen binnen directies en afdelingen die elkaar aanvullen, elkaar tegenwerken of langs elkaar heen gaan. Uit onderzoek is gebleken dat organisaties met een sterke cultuur over het algemeen sterk resultaatgericht zijn, terwijl zwakke culturen uitnodigen tot een meer formalistisch gedrag. Sterke culturen kunnen echter ook leiden tot verstarring.

Conclusie

De cultuur van VWS als geheel is een formalistische en hiërarchische cultuur die samenhangt van regels en procedures. Risico's worden zoveel mogelijk vermeden en de medewerkers waarderen deze zekerheid en stabiliteit enorm. Het is vaak zelfs een belangrijke reden om voor de overheid als werkgever te kiezen.

Er is veel eilandvorming, directies zijn erg intern gericht. Tussen directies onderling is er weinig saamhorigheidsgevoel.

De cultuur binnen FPB wijkt niet veel af van de cultuur van VWS als geheel. Dat komt onder meer door haar taak, zorg voor een rechtmatige, efficiënte en effectieve uitvoering van alle taken op financieel en personeel gebied. Hierdoor is zij extra gebonden aan wet- en regelgeving. De omgeving waarin de overheid opereert is stabiel en ondervindt nauwelijks effecten van concurrentie of marktwerking. Dit is ook terug te zien in de cultuur.

Medewerkers voelen geen echte druk en hebben geen haast. VWS is een weinig flexibele organisatie. In beginsel staat de cultuur binnen VWS niet echt open voor verandering. Onmogelijk is het echter niet als bij veranderingen de cultuur als kader wordt gebruikt en geluisterd wordt naar de wensen en eisen van de medewerkers.

2 Onderzoeksverantwoording

Misschien heb ik geluk dat ik zo weinig snelheid heb, omdat ik wellicht de verkeerde kant op ga.

(Ashleigh Brilliant)

Voor dit onderzoek is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek heeft als doel onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren.

De gegevensverzameling bij kwalitatief onderzoek is iteratief en kan te allen tijde worden bijgesteld en gecorrigeerd als blijkt dat het niet genoeg oplevert. Een kwalitatieve manier van informatie verzamelen geeft ruimte aan onvoorziene en ongeplande verschijnselen en gebeurtenissen. Deze openheid is nodig om flexibel te kunnen reageren op wat zich ter plekke voordoet. Dit houdt in dat een sterke voorstructurering wordt vermeden. Het gaat er daarbij vrijwel steeds om de betekenissen te achterhalen die de onderzochten zelf aan iets in hun wereld geven.⁷

De meest gebruikte dataverzamelmethode binnen kwalitatief onderzoek zijn (participerende) observatie, open interviews en verzamelen van documenten. Participerende observatie houdt in dat er in het 'veld' informatie verzameld wordt (observeren), terwijl de onderzoeker deelneemt aan de alledaagse activiteiten (participeren). Hoe intensief deze participatie is, hangt af van de benodigde informatie.⁸ In interviews wordt informatie verzameld door onderzochten te vragen naar hun beleving van of visie op een bepaalde situatie. Het verzamelen van documenten is het genereren van informatie voor de beantwoording van de probleemstelling uit bestaande literatuur.

Om de subjectiviteit van alle onderzoeksresultaten te verkleinen en de betrouwbaarheid te vergroten is gebruik gemaakt van triangulatie. Dit houdt in onderzoekscontext in, dat er gebruik gemaakt wordt van verschillende soorten gegevens en dataverzamelmethode. Op deze manier wordt een beter, completer en betrouwbaarder beeld verkregen van de situatie.

Het onderzoek is verdeeld in een theoretisch deel en een empirisch deel. In het theoretische deel wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur. Het empirische deel bestaat uit eigen onderzoek door interviews en observaties. De twee vormen kunnen gebruikt worden om de bevindingen van het onderzoek te bevestigen of juist te ontkennen. Alleen theoretisch onderzoek zou de probleemstelling eigenlijk al kunnen beantwoorden. Toch is gekozen om ook de praktijk te onderzoeken omdat praktijk en theorie altijd in meer of mindere mate van elkaar afwijken.

⁷ Bron: www.kwalon.nl

⁸ Bron: Baarda, D.B, Goede, M.P.M, de & Teunissen, basisboek kwalitatief onderzoek.

Hieronder zal per gebruikte onderzoeksmethode beschreven worden hoe er gegevens zijn verzameld, waar en waarom er voor elke vorm gekozen is.

Oriënterende interviews

De oriënterende interviews zijn voorafgaand aan het onderzoek gehouden en waren bedoeld om de context van het onderzoek te bepalen, het onderzoek af te bakenen en te bepalen wie intern benaderd zouden worden voor informatie. Deze interviews zijn gehouden met:

- Dhr. Ger Bekkering, hoofd M&I bij VWS
- Dhr. Wim van Kesteren, projectmedewerker subsidies
- Dhr. Henk Huisman, projectleider Inkoop.

Er is gekozen voor deze drie personen omdat zij nauw betrokken zijn bij het project: Actualisatie en optimalisatie departementsbrede processen, waar dit onderzoek deel van uit maakt. De verantwoordelijkheid voor dit project is gelegd bij de afdeling M&I van FPB met als hoofdverantwoordelijke Dhr. Bekkering Met hem is een single interview gehouden omdat hij precies kon vertellen wat de inhoud en het doel is van het project. Voor specifiekere informatie rondom inkoop en het onderzoek zijn gesprekken gevoerd waarbij twee of alledrie de heren aanwezig waren, zodat zij elkaar waar nodig konden aanvullen en verbeteren.

Participerende observatie

Er is gebruik gemaakt van participerende observatie in de vorm van rolovername bij het archief van EI. Hierbij is de rol van de secretariaat- en archiefmedewerkster Renee Saey overgenomen. Voor deze vorm is gekozen om aan den lijve te kunnen ervaren hoe het is om in deze situatie een inkooparchief te moeten beheren. Zo werd het mogelijk te ervaren wat de dagelijkse werkzaamheden zijn van een archiefmedewerker in de huidige situatie.

Interne interviews

Er zijn verschillende interne interviews gehouden om de post- en archiefprocessen in het inkoopproces in kaart te brengen. Hier ging het erom de huidige situatie, de gewenste situatie en de belangrijkste knelpunten te achterhalen. De geïnterviewde personen zijn:

- Peter Ciere, Senior Inkoper
- Peter Veltkamp, inkoper
- Renee Saey, secretariaat- en archiefmedewerkster
- Henk Huisman, Projectleider Inkoop
- Ger Bekkering, Hoofd M&I
- Jaap Boender, FD

Jaap Boender is geïnterviewd bij wijze van toets. Bij FPB verkeerde men in de veronderstelling dat de FD een omvangrijke schaduwarchivering bijhield. Bij navraag bleek dit niet meer zo te zijn. Dit voorval is een illustratie van de manier waarop directies onderling (niet) communiceren.

Momenteel worden de personeelsdossiers en subsidiedossiers gedigitaliseerd. In de pilot 'Subsidie Volg Systeem' (SVS) voor de herziening van het subsidieproces wordt tevens gewerkt met workflow management. Om de stand van zaken rondom de digitalisering van personeelsdossiers in kaart te brengen is een interview gehouden met Natasha Bennett. Er is met haar gesproken omdat zij hier dagelijks mee bezig is.

Ook zijn er interviews gehouden met twee heren die betrokken zijn bij de pilot SVS. Allereerst Dhr. Richard van Tol, een externe specialist op het gebied van Flower, de WFM-applicatie die gebruikt is tijdens de pilot. Hij heeft informatie gegeven over de werking van het systeem en het gebruikte digitale archief. De tweede geïnterviewde, Dhr. Erik Huisman, is een externe specialist op het gebied van Filenet. Dit is het systeem dat uiteindelijk gekozen is voor verdere implementatie. Hij heeft de werking van het systeem uitgelegd en verteld waar het voor ingezet kan worden. Er is gekozen voor single interviews omdat alle personen een eigen verhaal te vertellen hadden waarbij interactie niet nodig was.

Externe interviews

Om een beeld te krijgen hoe digitaliserings- en automatiseringsoplossingen er in de praktijk uitzien als ze volledig draaien, is er een aantal externe interviews gehouden. Er is gekozen om alleen andere overheden, in dit geval ministeries, te bezoeken omdat de werkprocessen hier vergelijkbaar zijn en zij ook te maken hebben met dezelfde wet- en regelgeving.

Het eerste interview is gehouden bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) met Dhr. Harold Thijssen. Hij is het hoofd van de afdeling Inkoop en Aanbestedingscentrum (IAC). Sinds 2001 maakt VROM gebruik van een systeem voor de digitale inhuur van uitzendkrachten en een systeem voor het elektronisch bestellen van producten en diensten. Hij heeft verteld over de werking van beide systemen, de kosten en opbrengsten van een dergelijke oplossing en welke problemen het voor VROM opgelost heeft.

Het tweede interview is gehouden met Marcel Jansen en Albert van Kessel, plaatsvervangend hoofd en onderafdelingshoofd van de financiële administratie van het VROM Administratie Kantoor. Onderwerp van dit interview was de (gedeeltelijke) digitalisering van het factuurproces bij VROM. Er is gesproken over de werking van het systeem, wat het digitaliseren voor het factuurproces heeft betekend, welke knelpunten er nu nog in het proces zitten en welke toekomstplannen er nog zijn. Er is gekozen voor een dubbel interview omdat beide personen elkaar aan konden vullen op bepaalde punten. Dhr. van Kessel zit dicht bij het vuur en kon inhoudelijke procesdetails geven en de dhr. Jansen had meer zicht op grote lijnen en hoe alles in de organisatie paste.

Het derde interview is gehouden met Daan Lobel, DIV-medewerker bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hij was projectleider bij de departementsbrede invoering van Digidoc, een digitaal archief met werkstroombesturing. Met hem is gesproken over een aantal zaken, namelijk:

- de architectuur en werking van het digitale archief en de werkstromen,
- de manier waarop Digidoc in het inkoopproces gebruikt kan worden en
- De werkwijze en succesfactoren voor de invoering van een dergelijk grote verandering.

Literatuuronderzoek

Het rapport van Significant is als uitgangsrapport gebruikt voor onderzoek omdat dit onderzoek een vervolg is op dat rapport.

Om inzicht te krijgen in het inkoopproces zijn er procesbeschrijvingen bestudeerd. Deze zijn in een later stadium geanalyseerd om onnodige stappen en dubbelingen te achterhalen.

Om de cultuur van VWS en meer nog de directies FPB en EI te onderzoeken zijn (de theorieën van) een aantal bekende 'goeroes' op het gebied van organisatiecultuur geraadpleegd. Door de cultuur met 'verschillende brillen' te bekijken is een genuanceerd en completer te verkrijgen. Er zijn artikelen over cultuur gebruikt uit kranten en tijdschriften. Daarnaast is er een 'cultuurtest' uitgevoerd via Internet⁹

Voor het zoeken naar mogelijke digitale en automatiseringsoplossingen is gebruik gemaakt van internetsites van systeemaanbieders, (Internet)artikelen, het boek van A. Otten over workflowmanagement, verschillende rapportages van VWS zelf en andere overheden en bedrijven en scripties van studenten. Er is gekozen voor verschillende media om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen. Om de oplossingen vanuit verschillende invalshoeken te bekijken zijn er scripties gebruikt van studenten van verschillende opleidingen.

Voor het beschrijven van de financiële consequenties van de aanbevelingen is gebruik gemaakt van de cijfers uit de financiële inkoopanalyse over het boekjaar 2005.

⁹ Bron: <http://www.markensteijn.com/cultuurtest.htm>

3 Huidige situatie

Als je wat je aan het doen bent niet kan omschrijven als een proces, dan weet je niet wat je aan het doen bent.

(W. Edwards Deming, Amerikaans continu verbeteringsmanagement goeroe)

Binnen VWS wordt inkoop gescheiden naar grensbedrag. Inkopen tot € 50.000,- mogen door de beleidsdirecties zelf uitgevoerd worden, maar kunnen ook uitbesteed worden aan de Eenheid Inkoop (EI). Boven de € 50.000,- worden alle inkopen gedaan door EI. Het grensbedrag voor Europees Aanbesteden ligt bij € 154.014,- Al deze bedragen zijn incl. BTW. Kantoorartikelen kunnen elektronisch worden besteld bij de leverancier, Guilbert. Hier wordt de afdeling inkoop niet bij betrokken.

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie besproken worden. Allereerst wordt het inkoopproces beschreven zoals dat in theorie zou moeten verlopen met de daarbij behorende documentstromen. Dan wordt voor zowel documentbeheer als archivering en workflowmanagement de theorie afgezet tegen de praktijk. Per onderwerp worden de belangrijkste knelpunten beschreven.

3.1 Het inkoopproces en de bijbehorende documentstromen

Stap 1: Behoeftebepaling

Stap 2: Voorbereiding

Stap 3: Keuzebepaling

Stap 4: Opdrachtverstrekking

Stap 5: Opdrachtgeverschap

Het inkoopproces is in wezen een aaneenschakeling van documenten en acties naar aanleiding van en als gevolg van deze documenten. Deze documenten worden verzameld in dossiers. Elk dossier bevat een aantal standaarddocumenten. De volledige inhoud van de uiteindelijke dossiers is afhankelijk van de gekozen inkoopstrategie. Mogelijke inkoopstrategieën zijn:

- Inkopen door nader of onderhands offertetraject (door beleidsdirectie of EI)
- Inkopen m.b.v. raamovereenkomsten
- Europese aanbesteding door niet openbare inschrijving
- Europese aanbesteding door openbare inschrijving
- Europese aanbesteding door concurrentiegericht dialogoog
- Europese aanbesteding door gunning (met voorafgaande mededeling van een aankondiging van een overheidsopdracht.)
- Europese aanbesteding door gunning (zonder voorafgaande mededeling van een aankondiging van een overheidsopdracht.)

Daarnaast wordt alle relevante correspondentie ook zoveel mogelijk in het inkoopdossier bewaard

NB. De standaarddocumenten in elk dossier zijn genummerd (1,2,3). De documenten die alleen bij bepaalde inkoopstrategieën in het dossier worden opgenomen hebben een toevoeging (a,b,c,d). De betreffende strategie staat tussen haakjes vermeld.

Stap 1: Behoeftebepaling

Iedere inkoop of aanbesteding start met een aanvraagformulier. De directies die zijn geplaatst onder voorafgaand toezicht¹⁰ moeten alle aan te gane verplichtingen laten goedkeuren door de directie Financieel Economische Zaken / Beleidstoetsing en Advies (FEZ/BT). Dit aanvraagformulier wordt hard copy bij het secretariaat van EI ingeleverd. EI beoordeelt de aanvraag vervolgens op nut en noodzaak en voorziet de aanvraag indien nodig van een inkoopadvies of –strategie.

Document 1: Aanvraagformulier

Het aanvraagformulier moet compleet ingevuld ingeleverd worden bij het secretariaat van EI. Hier wordt het formulier voorzien van een paraaf. Indien het een inkoop van pc of telecom betreft, moet het formulier door de FD voorzien worden van een Gebruikers ondersteuningnummer (GO-nr). Wanneer de aanvraag compleet is, wordt er een inkoopdossier aangemaakt¹¹. Wanneer de aanvraag niet compleet is, wordt deze teruggestuurd naar de aanvrager. De aanvraag wordt vervolgens toegedeeld aan een medewerker van EI, ook dit wordt geregistreerd in Hermes. Hierna wordt de aanvraag beoordeeld op nut en noodzaak. Indien akkoord, wordt dit geregistreerd in het register “Adviezen nut en noodzaak” en wordt het grensbedrag gecontroleerd om de verdere inkoopstrategie te kunnen vaststellen. Deze afhandeling wordt apart geregistreerd in Hermes. Voor inkopen die de directie zelf mag doen, wordt vervolgens een advies opgesteld. Dit advies wordt samen met de aanvraag teruggestuurd naar de directie. Een kopie hiervan wordt opgeborgen in de ordner “Nut en noodzaak”.

Document 1a: PVE (inkopen van €25.000 of meer)

Bij inkopen van € 25.000 of meer, moet een programma van eisen (PVE) worden opgesteld door de beleidsdirectie. Nadat dit geaccordeerd is door de Coördinerend directeur Inkoop (CDI), kan een keuze gemaakt worden voor zelf inkopen of inkopen door EI. Bij keuze voor EI, beoordelen zij de aanvraag aan de hand van het PVE. Indien akkoord, wordt er een inkoopstrategie vastgesteld.

Document 1b: Publicatie (Europese aanbesteding)

De publicatie komt op het aanbestedingsplatform te staan. Hierin staat kort de kern van de opdracht vermeld. Bij een niet-openbare aanbesteding staat hierin het adres vermeld waar de bedrijven een selectieleidraad kunnen aanvragen. Bij een openbare aanbesteding staat hier het adres vermeld waar de bedrijven een offerteaanvraag kunnen aanvragen. Een kopie van de publicatie wordt gearchiveerd in het inkoopdossier.

Document 1c: Selectieleidraad (Niet openbare Europese Aanbesteding) (verzoek om ~, lege ~, ingevulde ~)

In de selectieleidraad staan een aantal punten waarop de bedrijven geselecteerd kunnen worden (financieel situatie, kernactiviteiten). Deze kunnen de bedrijven aanvragen en krijgen ze dan toegestuurd. Op basis van de ingevulde en terugontvangen selectieleidraden worden er bedrijven gekozen die offerteaanvragen zullen ontvangen.

Document 1d: Afwijzingsbrieven (Niet openbare Europese Aanbesteding)

De bedrijven die niet geselecteerd zijn om een offerte uit te mogen brengen, ontvangen een afwijzingsbrief.

De opgestelde afwijzingsbrief moet geaccordeerd worden door de CDI en kan dan worden verzonden naar de afvallende bedrijven. Kopieën van de afwijzingsbrieven worden gearchiveerd in het inkoopdossier.

¹⁰ Directies worden onder verafgaand toezicht geplaatst wanneer ze hun financiën volgens de auditdienst niet op orde hebben.

¹¹ NB: Alle inkomende en uitgaande poststukken of documenten, zowel in- als extern, worden geregistreerd in Hermes, het postregistratiesysteem van VWS.

Stap 2: Voorbereiding

Hierna wordt nagegaan of de gewenste inkoop valt onder een reeds bestaande raamovereenkomst. Indien dit het geval is, is men verplicht om hier vanuit in te kopen. Indien de gewenste overeenkomst niet onder een reeds bestaande raamovereenkomst valt, is men bij een bedrag van € 25.000 of meer verplicht om minimaal drie offertes aan te vragen. Onder de € 25.000,- is het niet verplicht om deze offertes aan te vragen, maar wordt het wel aangeraden. Voordat de offerteaanvragen worden verstuurd, worden beoordelingscriteria opgesteld.

Wanneer er diensten worden ingekocht moeten de ARVODI (Algemene rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten) meegestuurd worden met de offertes.

Document 1: Offerteaanvraag

Nadat de offerteaanvraag/aanvragen zijn opgesteld, moeten deze getekend worden door de budgethouder van de aanvragende directie. Hierna kunnen de offerteaanvragen verstuurd worden. Kopieën van de aanvragen worden opgeborgen in het inkoopdossier.

Stap 3: Keuzebepaling

Uit de ontvangen offertes moet vervolgens een eerste selectie gemaakt worden. Een kennismakingsgesprek met de potentiële opdrachtnemers met het oog op wederzijdse informatie-uitwisseling kan een bijdrage leveren aan deze selectie. Hierna vindt beoordeling plaats. Dit gebeurt aan de hand van de vooraf opgestelde criteria. Daarbij kan worden besloten dat over de prijs en onderdelen van de uitvoering nog moet worden onderhandeld. De leveranciers die uiteindelijk niet gekozen worden, moeten een afwijzingsbrief ontvangen.

Document 1: Offertes

De ontvangen offertes worden geregistreerd. Hierna vindt beoordeling plaats aan de hand van de vooraf opgestelde criteria. Er wordt een nota opgesteld met de argumentatie voor de uiteindelijke keuze van de leverancier. Een kopie hiervan wordt opgeborgen in het inkoopdossier. De beoordelingscriteria op basis waarvan de selectie heeft plaatsgevonden, moeten ook worden opgenomen in het inkoopdossier.

Document 1a: Proces-verbaal (Europese Aanbesteding)

Er wordt een proces-verbaal opgemaakt van alle ontvangen en ingevulde selectieleidraden (niet openbaar) en offertes. Deze worden opgeborgen in het inkoopdossier.

Document 2: Adviesnotitie met argumentatie voor de keuze van de leverancier

EI stelt een adviesnotitie op waarin de argumentatie voor de keuze van de leverancier staat. Deze stuurt ze naar de betreffende beleidsdirectie. Wanneer de directie het eens is met het advies, kan de conceptovereenkomst opgesteld worden. Wanneer dit niet het geval is, wordt de notitie, samen met het inkoopdossier, verzonden naar de budgethouder. Deze stelt een nota op met het verzoek tot een bindend advies van de portefeuillehouder. Het advies wordt teruggestuurd naar de budgethouder en door hem beoordeeld. Indien akkoord, wordt een nota met het bindende advies, samen met het inkoopdossier, teruggestuurd naar EI.

Document 2a: Gunningsadvies (Europese aanbesteding)

Er wordt een gunningsadvies opgesteld waarin een advies voor de keuze van een leverancier onderbouwd wordt beschreven. Dit advies wordt, samen met het inkoopdossier, verzonden naar de budgethouder van de aanvragende directie. Wanneer de budgethouder het eens is met het advies, parafeert hij en stuurt het terug naar EI. Wanneer de budgethouder het niet eens is met het advies, stelt hij een nota op aan de portefeuillehouder en stuurt hij deze nota, met het gunningsadvies en het inkoopdossier, naar de portefeuillehouder. Deze beoordeelt het en stuurt het terug naar de directie. Hier wordt het weer terug gestuurd naar EI. Het gunningsadvies en de aanbiedingsnota worden gearchiveerd in het inkoopdossier.

Stap 4: Opdrachtverstrekking

De volgende stap is het opstellen van de conceptovereenkomst. Deze conceptovereenkomst moet samen met het aanvraagformulier, de offerteaanvraag en offertes naar FPB gestuurd worden. Deze voorziet de conceptovereenkomst van een object- en verplichtingnummer en voert een rechtmatigheidstoets uit. FPB stuurt de conceptovereenkomst voorzien van object- en verplichtingnummer en alle overige stukken terug. Hierna kan de definitieve overeenkomst opgesteld worden, voorzien van deze nummers.

Om de opdracht definitief te verstrekken, wordt een standaardovereenkomst afgesloten. Deze moet in tweevoud ondertekend worden door opdrachtgever en opdrachtnemer. De overeenkomst wordt begeleidt door een aanbiedingsbrief.

Eén van de overeenkomsten wordt getekend terugontvangen. Het andere exemplaar blijft bij de opdrachtnemer. Alle documenten, incl. de overeenkomst moeten vervolgens naar FPB worden gestuurd. Kopieën van de belangrijkste documenten blijven bij de directie.

Document 1: Conceptovereenkomst en -brief

Na de keuze voor de definitieve leverancier wordt de conceptovereenkomst opgesteld. Deze wordt verzonden naar de budgethouder voor een medeparaaf. Hierna wordt het concept verstuurd naar de FO van FPB voor controle op parafen en objectgegevens. Indien deze gegevens juist zijn, wordt de conceptovereenkomst verstuurd naar de BO van FPB. Deze voert de verplichting in in het financiële systeem (IFIS). Hierna wordt de conceptovereenkomst teruggestuurd naar de directie of naar de EI. (Een kopie van) de conceptovereenkomst wordt gearcheveerd in het inkoopdossier.

Document 1a: Concept opdracht (raamovereenkomst)

De conceptopdracht wordt verzonden naar de aanvragende directie. Deze wordt geaccordeerd door de budgethouder en teruggestuurd naar EI. Een kopie van de conceptopdracht wordt gearcheveerd in het inkoopdossier. De conceptopdracht wordt naar de BO van FPB verstuurd, die de verplichting invoert in IFIS. Hierna gaat de conceptopdracht weer terug naar EI.

Document 2: Overeenkomst en brief

De definitieve overeenkomst en brief moeten (in tweevoud) ondertekend worden door de budgethouder en de CDI. Hierna wordt de overeenkomst verstuurd naar de leverancier. Een kopie van de begeleidende brief wordt opgeborgen in het inkoopdossier. Wanneer de overeenkomst getekend wordt terugontvangen, wordt dit geregistreerd in het contractenregister en wordt de overeenkomst opgeborgen in het inkoopdossier.

Document 2a: Definitieve opdracht (raamovereenkomst)

De definitieve opdracht wordt ondertekend door de CDI en verzonden naar de leverancier. Een kopie van de opdracht wordt gearcheveerd in het inkoopdossier.

Document 3: Afwijzingsbrieven voor niet geselecteerde leveranciers

Tegelijk met de overeenkomst en brief worden voor de niet gekozen leveranciers afwijzingsbrieven opgesteld. Ook deze moeten getekend worden door de budgethouder. Hierna kunnen ze verzonden worden. Kopieën van de afwijzingsbrieven worden gearcheveerd in het inkoopdossier.

Document 3a: Orderbevestiging of –annulering (raamovereenkomst)

Wanneer de orderbevestiging binnenkomt, wordt deze gecontroleerd. Indien niet akkoord, worden de verschillen besproken met de leverancier. Als dan overeenstemming bereikt wordt, komt er een nieuwe orderbevestiging. Deze wordt gearcheveerd in het inkoopdossier. Wanneer er geen overeenstemming bereikt wordt, wordt er een annuleringsbrief opgesteld. Nadat deze is ondertekend, wordt hij verstuurd naar de leverancier. Een kopie van de annuleringsbrief wordt gearcheveerd in het inkoopdossier.

Stap 5: Opdrachtgeverschap

De uitvoering van een opdracht kan pas van start gaan nadat de overeenkomst in 2-voud door zowel opdrachtnemer als opdrachtgever is ondertekend.

Opdrachten, ook die uitgevoerd door vaste relaties (intern of extern) dienen regelmatig te worden geëvalueerd. Hiervoor bestaat een standaard evaluatieformulier. De eigen evaluaties van de opdrachtnemers kunnen ook interessante aanknopingspunten bieden.

Er moet een compleet dossier overgedragen worden aan het semi-statische archief van FPB. De directies zelf dienen kopieën te maken van de belangrijkste documenten t.b.v. een beknopt schaduw dossier. Dit schaduw dossier wordt gebruikt bij de beoordeling van facturen, prestaties en bij de evaluatie van de opdracht.

Facturen komen binnen bij FPB, die deze voorziet van een geleidelijst. De parafen voor 'prestatie akkoord' en voor 'fiat betalen' dienen te worden gezet door de daartoe bevoegde personen, nadat de factuur is nagekeken op basis van de afgesloten overeenkomst en eventueel andere documenten. Alleen de eerste factuur moet worden voorzien van een kopie van de volledig ondertekende overeenkomst. Op de geleidelijst wordt het verplichtingenummer aangegeven evenals of er sprake is van de ARVODI.

Indien na ondertekening van de overeenkomst de opdracht wijzigt waardoor belangrijke afspraken veranderen moet een wijzigingscontract worden opgesteld. Het wijzigingscontract wordt gebruikt als de volgende items wijzigen:

- de op te leveren producten en/of diensten
- het totaalbedrag.

Document 1: Factuur

In principe komen alle facturen binnen op het centrale factuuradres van VWS. Via de administratie komen ze binnen bij FPB-FO. Deze voorziet de facturen van een prestatieverklaring (geleidelijst). De factuur met geleidelijst wordt naar de betreffende directie gestuurd ter parafering voor 'prestatie akkoord' en 'fiat betalen'. De goedgekeurde facturen worden als ze terugkomen bij de FO, gecontroleerd op objectnummer en verplichting. Hierna worden ze verwerkt in IFIS en opgeborgen in een apart archief.

Document 1b: EG-publicatie. (Europese aanbesteding)

Hierin staat aan wie de aanbesteding gegund is en waarom. Deze wordt geaccordeerd door de CDI. Daarna wordt hij verstuurd. (Een kopie van) de publicatie wordt opgeborgen in het dossier.

Knelpunten in het proces en de documentstromen

1. Het proces is zeer ondoorzichtig doordat directies sommige stappen vrij in kunnen vullen. De communicatie hierover laat te wensen over.
2. De productkennis en de proceskennis liggen versnipperd door de organisatie. Dit levert vooral problemen op bij de factuurcontroles.
3. Verplichte routings worden niet gevolgd
4. Doorlooptijden zijn erg lang. Een groot deel van de facturen wordt niet binnen de gestelde termijn (dertig dagen) betaald. Voor elke factuur die te laat is moet boeterente betaald worden.

Proces

Uit de procesbeschrijvingen en interviews met medewerkers van EI is gebleken dat directies autonoom zijn op bepaalde punten in het inkoopproces. Er zijn richtlijnen en het eindresultaat ligt vast, maar hoe directies dit intern oplossen is hun eigen verantwoordelijkheid. Dit maakt het proces erg ondoorzichtig. Sommige processen en procedures zijn zelfs niet beschreven omdat er geen uniforme werkwijze voor is.

Daarnaast laat de communicatie tussen directies onderling op sommige punten te wensen over. FPB verkeerde bijvoorbeeld in de veronderstelling dat de FD er een omvangrijk schaduwarchief op nahield, maar tijdens een gesprek met de FD bleek dit helemaal niet (meer) zo te zijn. Door het gebrek aan communicatie heerst onduidelijkheid bij FPB en EI over de manier waarop directies omgaan met documentbeheer en archivering van de inkoopdossiers.

Uit verschillende interviews is gebleken dat de factuurafhandeling niet naar wens verloopt. Het probleem waar men nu tegenaan loopt is dat de inhoudelijke productkennis bij de directies ligt en de proceskennis en kennis van gemaakte afspraken bij FPB/EI. Alle facturen komen binnen op één centraal adres. Via de administratie komen ze bij FPB-FO terecht. Deze voorziet de factuur van een prestatieverklaring en stuurt de factuur door naar de budgethouder voor goedkeuring. Het inkoopdossier wordt niet meegezonden. Het is dus voor de budgethouders moeilijk te zien of de gegevens op de factuur overeenkomen met de gemaakte afspraken. In principe kunnen zij alleen de fysieke levering van het product verifiëren. De directies willen eigenlijk dat de volledige afhandeling van facturen bij FPB blijft.

Documentstromen

De beschreven routing wordt vaak niet gevolgd, waardoor parafen of andere gegevens ontbreken. Dit komt eveneens voor een groot deel doordat directies vrij worden gelaten in de invulling van delen van het proces. Momenteel experimenteert EI met een routebriefje.

Sommige routings lijken omslachtig. Bijvoorbeeld: een niet goedgekeurd gunningsadvies gaat van de budgethouder naar de portefeuillehouder. Hierna gaat het weer terug naar de budgethouder terwijl hij er inhoudelijk niets mee doet en het alleen doorstuurt naar EI.

In theorie is het de bedoeling dat directies na het afronden van een inkoopproces, het volledige dossier overdragen aan FPB/EI. In de praktijk gebeurt dit bijna nooit (in 20% van de gevallen). Directies willen de originelen bij zich houden. Op die manier kan de vindplaats van een dossier nooit met zekerheid vastgesteld worden.

Het duurt lang voordat incomplete of onjuist geparafeerde documenten weer terug komen naar EI, gemiddeld vijf dagen. EI ziet dit graag dalen.

Er zijn veel reizende facturen. Deze raken zoek, verdwijnen in lades en worden te laat verwerkt. Hierdoor worden betalingstermijnen overschreden. VWS redt het meestal net of net niet om zich aan de betalings- en verwerkingstermijn van dertig dagen te houden.

Er zijn veel reizende documenten en dossiers. Wanneer documenten onderweg zoekraken, duurt het lang voordat dossiers volledig zijn. Voor de volledigheid van inkoopdossiers moet VWS verantwoording afleggen aan de Algemene Rekenkamer, het is dus van belang dat dit zorgvuldig gebeurt.

Er is nog geen duidelijkheid over welke documenten precies in welk dossier moeten komen. Over de basis is men het eens, maar over sommige documenten wordt nog getwijfeld. Bijvoorbeeld wat te doen bij verlenging contract. Een nieuw dossier aanmaken of een toevoeging doen in het bestaande dossier? Nu wordt er per geval bepaald wat het beste is.

3.2 Archiveren

Documentbeheer is bedoeld om de grote hoeveelheden documenten die omgaan in een organisatie te ordenen en zo orde in de chaos te scheppen. In de meeste gevallen worden er speciale ruimtes ingericht om documenten op te slaan, zgn. archieven. Dit kan zowel fysiek als digitaal.

Een archiefstuk is een procesgebonden document, dat in een werkproces is ontstaan en word bewaard om vanuit datzelfde of een ander werkproces te kunnen worden bevraagd. In een proces kunnen archiefstukken ontstaan door interne opmaak of door ontvangst.¹²

Het bewaren van documenten, al dan niet in dossiers, gebeurt om uiteenlopende redenen. De meest voorkomende redenen zijn:

- Er zijn wettelijke voorschriften voor het bewaren van documenten. (Overheidsinstanties hebben bijvoorbeeld te maken met de Archiefwet 1995.)
- Juridische bewijskracht of verantwoordingsbelang
- Historische waarde
- Informatie bij de bedrijfsvoering
- Informatie bij de beleidsbepaling

Bewaarde documenten kunnen aantonen hoe in het verleden beleid is bepaald en kunnen informatie bieden bij het bepalen van toekomstig beleid. Informatie over eerder doorlopen procedures en processen kunnen helpen bij het maken van nieuw beleid. Uit eerder gemaakte 'fouten' kan lering getrokken worden en succesfactoren kunnen opnieuw toegepast worden.

Inkoopdossiers worden gevormd om informatie met betrekking tot één bepaalde inkoop of aanbesteding te bundelen.

Onder archiveren wordt verstaan: het systematisch opbergen van informatiedragers. Archieven komen in verschillende vormen voor. Afhankelijk van de frequentie waarmee de archiefstukken geraadpleegd (moeten) worden, kunnen ze dichterbij of verder van de werkplek geplaatst worden. Digitale dossiers worden opgeslagen in digitale archieven. Deze zijn beter bekend onder de naam Documentaire Informatie Systemen (DIS).

Het vormen van digitale dossiers kan in principe op twee manieren:

- Het scannen van papieren dossiers. Dit gebeurt bij VWS al voor personeelsdossiers en subsidiedossiers.
- Het geheel digitaal opbouwen van dossiers. Documenten worden digitaal aangeleverd en overgebracht naar het DIS. In de toekomst wil VWS alle dossiers op deze manier opbouwen.

¹² Bron: *Archiefbeheer in de praktijk*. Samengesteld door F.C.J. Ketelaar, A.J.M. den Teuling en J.U. van Wijngaarden.

Fysieke archivering

Het dynamische archief is het archief met documenten die frequent geraadpleegd (moeten) worden in het bedrijfsproces. Dit archief wordt bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de werkplek bewaard. EI heeft één archiefmedewerker. Zij is verantwoordelijk voor het gehele archiefbeheer en heeft de sleutel van de archiefkasten. Het centrale dynamische archief bevindt zich bij de Eenheid Inkoop. Na vijf jaar worden dossiers van het dynamische archief naar het semi-statische archief gebracht.

Het semi-statische archief bevat documenten die niet frequent geraadpleegd worden, maar wel bewaard moeten worden vanwege bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Om ruimte te besparen worden ze niet in het dynamische archief geplaatst. Het semi-statische archief van VWS/EI bevindt zich in de kelder van het gebouw. Na nog eens vijf jaar worden de dossiers overgebracht naar het statische archief, met als enige uitzondering de contracten met een langere looptijd dan vijf jaar.

In het statische archief worden documenten bewaard die niet meer geraadpleegd worden, maar die bewaard moeten worden vanwege de historische waarde of voor de juridische bewijskracht. Het statische archief bevindt zich extern, in Steenberg. Dossiers uit het statische archief kunnen worden opgevraagd en worden binnen 2 à 3 dagen ontvangen. Na twintig jaar worden dossiers overgebracht naar het Nationaal Archief.¹³

De (beleids)directies hebben decentraal eigen schaduwarchieven waarin kopieën van de belangrijkste documenten aangaande inkopen en aanbestedingen bewaard worden. Deze schaduw dossiers brengen veel extra (dubbel) werk met zich mee.

Aan het begin van het inkoopproces wordt een dossier aangemaakt dat een nummer krijgt in Hermes, het postregistratiesysteem van VWS. Ook worden alle contracten geregistreerd in Facto, het contractenregister, onder hetzelfde nummer als in Hermes. Het dossiernummer wordt handmatig overgeschreven op de documenten.

Digitale Archivering

Naast een fysiek archief worden de meeste documenten ook digitaal bewaard. Dit gebeurt in Windows. Papier dossiers worden op nummer gearchiveerd. Digitale documenten worden bewaard op documentsoort en vaak van map verplaatst doordat een volgend stadium in het inkoopproces is bereikt.

Uitleen van dossier(stukken)

Wanneer een medewerker (een document uit) een dossier wil inzien of hebben, dan kan hij/zij dit opvragen bij het secretariaat van EI. Deze zoekt het dossier op en laat het de medewerker zelf kopiëren. Originele documenten worden in principe nooit uitgegeven. Slechts wanneer een directie een dossier wil lenen omdat ze zelf de documenten niet (meer) heeft, kan ze het meenemen. Het dossier moet dan binnen twee dagen terug zijn. Deze uitleen wordt geregistreerd. Als een dossier uitgeleend wordt, wordt er een blauw papier in de dossiermap geplaatst met de naam van degene die het dossier heeft meegenomen.

Facturen met daaraan prestatieverklaringen worden in een apart archief bewaard. Vroeger waren er drie verschillende 'archieven' voor facturen:

- Facturen van P/M uitgaven (personeel en materieel)
- Uitgaven van subsidiegelden (beleidsuitgaven)
- Overige facturen

Tijdens de pilot inkoop is besloten om van drie archieven naar één centraal archief te gaan.

¹³ Bron: Archiefwet 1995

Personeelsdossiers

Binnen FPB wordt al gewerkt met digitale dossiers. In het kader van het project P-direkt, een interdepartementale samenwerking op het gebied van personeelsregistratie en -administratie, worden momenteel de personeelsdossiers gedigitaliseerd. Door het ministerie van BZK¹⁴ zijn richtlijnen vastgesteld over de opbouw van digitale personeelsdossiers. Deze richtlijnen worden interdepartementaal nageleefd.

Iedere werknemer heeft een personeelsnummer, welke is opgebouwd uit de cijfers van diens geboortedatum (IAR-code) en de achternaam/meisjesnaam.

Alle standaardelementen die in dossier kunnen voorkomen, zijn ingedeeld in hoofdcategorieën, subcategorieën en dossiermappen naar aanleiding van het proces. Deze categorieën hebben allemaal een eigen cijfercode. Deze cijfercode is ook de barcode die wordt gebruikt om de documenten te scannen en indexeren.

Bijvoorbeeld: Werven en Selecteren (04) is het hoofdproces, Indiensttreding (01) is daarvan een subproces en Sollicitatie (001) is de dossiermap. Het document- en barcodenummer van een sollicitatieformulier of –brief wordt dan 0401001

Om de dossiers skanklaar te maken worden voorgedrukte scanbladen met de juiste barcode in het dossier gevoegd vóór elke documentsoort. Dit maakt ook bulkscannen mogelijk, het scannen van grote hoeveelheden documenten tegelijk. Iedere keer dat het programma een barcode herkent, wordt automatisch een nieuw document benoemd en geïndexeerd. Na het scanproces wordt het dossier in Hummingbird, het DIS, opgeslagen.

Voorlopig worden de papieren dossiers nog bewaard in verband met wet- en regelgeving. In de toekomst wil VWS alleen met digitale dossiers gaan werken.

Systemen

Er worden in het inkoopproces drie systemen gebruikt. Allereerst Hermes, het postregistratiesysteem. Hierin worden alle in- en uitgaande poststukken geregistreerd, zowel intern als extern. Iedere keer dat een stuk naar een andere directie gestuurd wordt, moet dit dus geregistreerd worden in Hermes. Het tweede systeem is Facto, het contractenregistratiesysteem. Hierin worden alle contracten geregistreerd. Het systeem wordt in bescheiden vorm gebruikt voor contractmanagement. Het derde systeem is het systeem van kantoorartikelenleverancier Guilbert. Hier kunnen secretariaten elektronisch kantoorartikelen bestellen.

Knelpunten in de (wijze van) archivering en de systemen

1. Het archief is onoverzichtelijk
2. Het papieren archief en digitale archief zijn niet op dezelfde manier geïndexeerd, waardoor er erg moeilijk mee te werken is.
3. Het postregistratiesysteem Hermes is erg gebruiksonvriendelijk

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Archivering

Het archief is onoverzichtelijk. Dit heeft een aantal oorzaken.

Op de blauwe papieren die in de dossiers zitten bij uitleen staat niet altijd vermeld wie het dossier heeft. Zo verliest het blauwe papier in feite iedere functie en komt het alleen maar rommelig over.

Van eenzelfde leverancier wordt van elke vestiging en elke opdracht een apart dossier aangemaakt. Dit laatste is logisch, van iedere opdracht (van welke leverancier dan ook) wordt een nieuw dossier aangemaakt. De verschillende dossiers staan echter door het hele archief verspreid omdat dossiernummers op basis van datum verstrekt worden.

Wanneer een onderaannemer binnen een afgesloten contract wordt aangenomen, krijgen zijn documenten (soms) een ander nummer. Hierdoor is het moeilijk om aanvullende documenten van de onderaannemer in het juiste dossier te plaatsen. Pas na lang zoeken op verschillende kenmerken komt het juiste dossier boven water. Soms kan er echter maar op een beperkt aantal kenmerken gezocht worden en duurt het zoeken dus nog langer.

Papieren en digitale dossiers zijn niet op dezelfde manier geïndexeerd. Papieren dossiers worden op dossiernummer gearchiveerd. De digitale documenten worden eerst verzameld op directie en documentsoort. Hier kunnen dus meerdere leveranciers in een dossier zitten (verzamel dossiers). Wanneer het initiële inkoopproces voltooid is, gaan de documenten naar de map met leveranciers. Hier worden ze gesplitst naar leverancier en worden dus de pas gevormde dossiers weer helemaal uit elkaar getrokken.

Naast bovenstaande punten is het bijhouden van het archief heel erg arbeidsintensief. De archiefmedewerkster is bijna de hele dag bezig met indexeren en zoeken van stukken. Hierdoor komt van beheer niet veel terecht.

Dossiers zijn compleet fysiek bereikbaar bij EI, maar niet op de directies zelf. Dit heeft een omvangrijke schaduwarchivering tot gevolg. In de huidige procedure wordt dit zelfs aanbevolen, maar dit is helemaal niet handig. Niet alleen neemt het onnodig veel ruimte in beslag, er wordt ook onnodig veel dubbel werk verricht op deze manier.

Systemen (Hermes en Facto)

Hermes is puur een registratiesysteem. De routing van documenten kan niet worden aangegeven, gestuurd of achterhaald. Aan stilstaande documenten kan wel een status worden verbonden, maar deze verandert niet mee met het reizende document.

Er is geen uitgebreide zoekfunctie waarin op meerdere kenmerken gezocht kan worden. In de meeste gevallen kan alleen op nummer gezocht worden. Klopt dit nummer niet of is het onbekend, dan kan een document en het bijbehorende dossier dus niet meer teruggevonden worden. In het enkele geval dat er wel op naam gezocht kan worden, herkent het systeem de naam vaak niet. Dan moet het dossier eerst opgezocht worden in Facto om dan uit het archief gehaald te worden.

Wanneer er meerdere documenten in hetzelfde dossier geplaatst moeten worden, kan dit niet in één keer. Alle documenten moeten per stuk in het dossier geplaatst worden.

Bovenstaande elementen maken het systeem erg arbeidsintensief en gebruiksonvriendelijk.

3.3 Workflowmanagement

Workflow management (WFM) betekent letterlijk werkstroombesturing of -beheersing. WFM richt zich op het verbeteren en versnellen van administratieve processen op uitvoerend niveau binnen een bedrijfsproces.¹⁵ Het wordt dus voornamelijk gebruikt voor het stroomlijnen en beheersen van poststromen binnen een organisatie. In zijn meest primitieve vorm behoeft WFM geen automatisering. Strikt genomen, is er al sprake van workflow management wanneer het management er voor zorgt dat opeenvolgende werkzaamheden goed bestuurd worden.

Over het algemeen bedoelt men echter geautomatiseerde werkstromen wanneer er gesproken wordt over WFM. Om deze werkstromen te beheersen en besturen is een WFM-systeem nodig. Dit systeem zorgt ervoor dat de documenten op de juiste tijdstippen op de juiste plaats en bij de juiste personen zijn. Ook houdt het systeem de status bij van de verschillende documenten en waarschuwt wanneer de behandelingstermijnen (dreigen) overschreden (te) worden. Daarnaast is het mogelijk dat twee of meer mensen tegelijk aan eenzelfde document werken.

WFM dwingt organisaties tot procesomgekeerd denken. Dit houdt een aantal dingen in:

- Een proces eindigt niet met een document, maar het document is de 'trigger' om een bepaald proces te starten.
- Dossiers worden niet meer aan het eind van de rit samengesteld, maar aangemaakt bij ontvangst van het eerste document.

Historisch gezien is WFM het vervolg op DIS, met als verschil dat bij DIS de nadruk ligt op opslag, beheer en raadpleging van documenten, en bij WFM op werkprocessen. In combinatie met DIS geeft WFM de grootste mogelijkheid om te komen tot efficiency en kostenbesparing. Ruwweg zullen deze besparingen op het volgende neerkomen:

Productiviteitscriteria	Alleen DIS	DIS en WFM in bestaande procedures
Doorlooptijden	-20%	-50%
Bewerkingstijden	-10%	-25%
Personeelscapaciteit	-20%	-30%
Zoektijden	-50%	-70%
Clïëntvragen	-20%	-50%

Tabel 1 Besparingen WFM en DIS¹⁶

Naast de operationele functie die een WFM-systeem vervult, kan er ook managementinformatie uit gedistilleerd worden.

WFM kan in mindere of meerdere mate geautomatiseerd worden. In sommige gevallen is het noodzakelijk om stukken in papieren vorm naar de werkplekken te versturen. Dan dient het WFM-systeem alleen als ondersteuning en wordt het gebruikt om stukken te registreren, indexeren en op te slaan. In hoeverre WFM geautomatiseerd wordt, hangt dus af van de organisatie, de aard van de documenten en wet- en regelgeving.

In de pilot SVS wordt gewerkt met WFM en DIS, waarbij Flower het WFM-systeem is en Verseon het DIS. Doordat deze aan elkaar gekoppeld zijn, is een aantal zaken mogelijk gemaakt. Wanneer in een processtap wordt aangegeven dat er een bepaald document opgesteld moet worden, wordt er een standaarddocument geopend dat automatisch opgeslagen wordt in het goede dossier. Daarnaast is het mogelijk om wanneer een dossier niet compleet is, het proces een stap 'terug' te zetten.

Niet alleen digitaal aangeleverde documenten, maar ook gescande kunnen worden ingevoerd in beide systemen.

¹⁵ Uit: Workflow management, K&E Bibliotheek, nr. 5.

¹⁶ Uit: Workflow management, K&E Bibliotheek, nr. 5.

De processen zijn in Flower in de vorm van flowcharts (stroomdiagrammen) beschreven. Flower werkt met verschillende werkbakken. Een werkbak is een overzicht waarin de verantwoordelijke medewerker kan zien welke stukken hij moet behandelen. Elk station dat een document passeert, krijgt een eigen werkbak. Elk proces start vanuit een bepaalde werkbak. In Flower staan de verschillende processtappen beschreven, hierdoor weet het systeem in welke werkbak een document moet starten. Wanneer het document behandeld is, wordt vanuit het proces bepaald naar welke volgende werkbak het document moet gaan. De verantwoordelijke medewerker ziet dan op zijn scherm dat er een nieuw document ter behandeling is binnengekomen. Wanneer hij het behandeld heeft, stuurt het proces het document door naar de volgende werkbak. Documenten worden opgehaald uit en teruggeplaatst in Verseon.

Conclusie

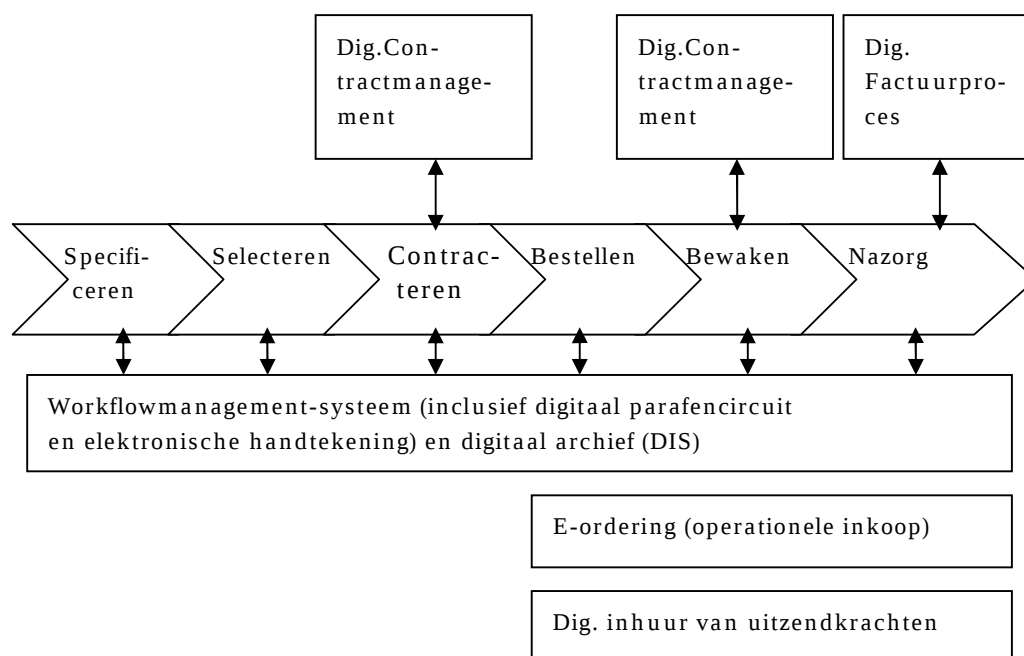
De geschetste problemen in proces, documentstromen en archiveren maken het moeilijk managementinformatie te destilleren. Hierdoor heeft het management beperkt inzicht in processen, knelpunten en eventuele oplossingen en besparingsmogelijkheden. Ook is het moeilijk om zaken te kwantificeren. Men weet dat bepaalde problemen (te) vaak voorkomen, maar precieze cijfers ontbreken.

Processen en procedures zijn voor het grootste deel goed beschreven maar juist die delen die niet beschreven staan leveren de meeste problemen op. Directies willen graag hun eigen pad bewandelen, maar wanneer ze hierin vrij gelaten worden, worden procedures en regels niet meer opgevolgd. Hier moet rekening mee gehouden worden vóór, tijdens en na het verandertraject. Er moet een balans gevonden worden in de hoeveelheid vrijheid die de directies gegund wordt.

4 Potentiële digitaliserings- en automatiseringsoplossingen

*Zoek voor grote vraagstukken een oplossing als ze nog klein zijn
(Lao Tze).*

In dit hoofdstuk staan kort de digitaliserings- en automatiseringsoplossingen beschreven die kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de probleemstelling. Dit hoofdstuk geeft antwoord op subprobleemstelling 3. Sommige oplossingen kunnen alleen in specifieke delen van het inkoopproces ingezet worden, andere beslaan het hele inkoopproces. Allereerst is schematisch weergegeven in welke delen van het inkoopproces de oplossingen ingezet kunnen worden. Daarna wordt kort beschreven wat de bijdrage van elke oplossing is aan de optimalisatie van de post- en archiefprocessen in de inkoopketen en welke knelpunten ermee opgelost worden. .



VHS

4.1 Digitaal archief (DIS)

Een digitaal archief moet waarborgen dat dossiers volledig en decentraal toegankelijk zijn. Op die manier kunnen de schaduw dossiers bij de verschillende directies komen te vervallen. Een digitaal archief zorgt tevens voor uniforme naamgeving van documenten. Vooralsnog zal het digitaal archiveren geen aanzienlijke ruimtebesparingen opleveren omdat de papieren dossiers nog bewaard worden i.v.m. wet- en regelgeving. Ook zal een digitaal archief nooit leiden tot een compleet papieren vrije omgeving. Medewerkers blijven documenten uitprinten om ze te kunnen lezen.

4.2 WFM-systemen

Een WFM-systeem ondersteunt de besturing en beheersing van de documentstromen in het inkoopproces. Documenten komen in digitale of papieren vorm binnen. Papieren documenten worden gescand. Alle documenten worden opgeslagen en geïndexeerd in het DIS. De verschillende routings die de documenten kunnen doorlopen worden van tevoren ingevoerd in het systeem. In het beginstadium zullen de documenten handmatig aan een vooraf bepaalde werkstroom toegekend worden, later kan ook dit digitaal verlopen. Autorisaties regelen welke personen welke handelingen uit mogen voeren. Op die manier wordt het nagenoeg onmogelijk voor onbevoegden om wijzigingen aan te brengen. Wanneer een dossier compleet is krijgt het een bepaalde status waardoor er geen wijzigingen meer in aangebracht kunnen worden.

Aan elke stap in het proces kunnen termijnen worden verbonden. Op ieder moment kan de status van een document achterhaald worden. Het systeem waarschuwt wanneer een document te lang bij een bepaalde actor blijft liggen. Wanneer een bepaald proces getriggerd wordt door een document, maakt het systeem automatisch dat document aan. Andere standaarddocumenten kunnen ook ingevoerd worden in het systeem. Door het koppelen van het DIS en het WFM-systeem, worden documenten automatisch aangemaakt en opgehaald wanneer ze nodig zijn.

Met WFM kan flexibel op veranderingen ingespeeld worden, zoals veranderingen in werkplanning en beschikbare capaciteit. Indien nodig kan het proces gemakkelijk aangepast worden.

Een WFM-systeem legt routings vast en maakt het onmogelijk af te wijken. Tevens worden doorlooptijden verkort doordat termijnen automatisch bewaakt worden.

4.3 Elektronische handtekening/PKI

De elektronische handtekening vormt de laatste en hoogste hindernis op de weg naar volledig digitale werkstromen. De elektronische handtekening gaat de schakel vormen tussen alle (deel)processen en systemen. Zodra deze ingevoerd wordt, kan elk denkbaar proces geheel automatisch verlopen.

Er is een model gemaakt voor een elektronische handtekening voor de overheid. Dit model heet Public Key Infrastructure (PKI) voor de overheid. PKI kan voor drie doeleinden gebruikt worden:

- Voor het ondertekenen van digitale stukken (bijvoorbeeld tussen overheid en bedrijven)
- Voor het beveiligen van vertrouwelijke stukken (bijvoorbeeld tussen overheden onderling)
- Voor het langs elektronische wegen identificeren van de transactiepartner.

De gevolgen van de invoering van PKI heeft ingrijpende gevolgen voor overheidsinstanties omdat het van invloed is op een zeer groot deel van de primaire taken van de overheid.

Het is voor overheidsmanagers dan ook van groot belang om op korte termijn te inventariseren wat de gevolgen voor specifieke processen zullen zijn.

Om een digitale identiteit te verkrijgen is er een digitaal identiteitsbewijs nodig, een zgn. certificaat. Het certificaat koppelt de sleutelparen aan een identiteit. Het stelsel van regels en procedures waar dit proces aan moet voldoen om voldoende vertrouwen te kunnen garanderen is de PKI. Meer achtergrondinformatie over PKI en de wet elektronische handtekening is terug te vinden in bijlagen 6 en 7.

Kritiek op PKI

De kritiek op PKI is niet mild. Critici stellen zelfs dat PKI in deze vorm nooit succesvol ingevoerd kan worden.

Allereerst zijn er een aantal financiële zaken die PKI erg onaantrekkelijk maken. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om handtekeningen uit te geven aan bedrijven als geheel, maar alleen aan natuurlijke personen, waardoor er veel meer certificaten aangeschaft moeten worden. Dit in tegenstelling tot Amerika, waar wel bedrijfshandtekeningen uitgegeven worden. Deze certificaten zijn niet goedkoop, de goedkoopste aanbieder van certificaten vraagt € 100- € 200 per gebruiker per jaar. Deze certificaten zijn in het overheidsmodel slecht één jaar geldig en moeten dus jaarlijks opnieuw aangeschaft worden.

Daarnaast heeft een persoon niet aan één certificaat genoeg. Iedereen moet drie certificaten hebben: één om zich te kunnen identificeren, één om een handtekening te kunnen zetten en één om gegevens te vergrendelen.

Naast financiële belemmeringen, brengt PKI een aantal technische belemmeringen met zich mee. Er zijn geen sluitende standaarden waardoor interpretatieverschillen ontstaan. PKI is gebaseerd op een directory voor het beheer van telefoonnummers. Deze basis is in wezen niet geschikt voor identificatie en het zetten van digitale handtekeningen. Het tweede punt van kritiek is op de manier waarop met ingetrokken certificaten om wordt gegaan. Ingetrokken certificaten moeten worden opgenomen in een Certificate revocation list (CRL). Het CRL mechanisme voldoet in het geheel niet. Het bevat ten eerste al een logische fout waar juristen niet erg blij mee zijn: het is mogelijk met terugwerkende kracht een handtekening in te trekken. Ten tweede ligt niet vast hoe en waar je moet zoeken of een handtekening is ingetrokken.

Hoewel het model van PKI voor de overheid het veiligst is, is dit zeker niet de enige manier om te komen tot het gebruik van een digitale of elektronische handtekening. In feite heeft iedere digitale handtekening juridisch dezelfde status als een echte handtekening.

Het ministerie van Justitie heeft in de brochure “Elektronische Handtekeningen” een aantal randvoorwaarden opgesteld waaraan een digitale handtekening minimaal moeten voldoen. In het kort komt het er op neer dat als er zorgvuldig, volgens bepaalde randvoorwaarden en volgens wederzijds geaccepteerde regelingen gewerkt wordt, met elke willekeurige partij een digitale relatie aangegaan kan worden, ondersteund door een digitale handtekening.

Lizatec¹⁷ heeft een oplossing bedacht om deze problematiek te omzeilen. In feite staat overheden dus niets in de weg om met leveranciers een eigen elektronische handtekening af te spreken voor een fractie van de kosten van het model van PKI voor de overheid. Het systeem moet wel aan een aantal eisen voldoen. Deze eisen zijn terug te vinden in bijlage 6.

¹⁷ bron: <http://www.digitale-handtekening.nl/pkiinnederland>

DigiD

Het model van PKI voor de overheid is momenteel voor een groot deel van de overheidsinstanties nog een brug te ver. DigiD zou hier uitkomst kunnen bieden. DigiD is een laagdrempelige voorziening waarmee overheden redelijk betrouwbaar elektronisch diensten kunnen verlenen aan burgers. DigiD maakt gebruik van een gebruikersidentificatie door middel van een gebruikersnaam plus wachtwoord. In de meeste gevallen biedt DigiD voldoende zekerheid over de identiteit. In andere situaties is meer zekerheid gewenst en ligt het voor de hand 'zwaardere' verificatiemiddelen te gebruiken. Bijvoorbeeld voor de uitwisseling van (meer) privacygevoelige informatie. Dit zal in de toekomst ook mogelijk worden met behulp van DigiD.

4.4 Digitaal parafencircuit

Het ontbreken van een digitaal parafencircuit is één van de voornaamste redenen dat er bij organisaties (nog) niet gekozen wordt voor complete interne afhandeling van digitale documenten. Sommige documenten worden wel gescand maar voor verdere afhandeling vervolgens weer geprint. Digitale parafen kunnen gezet worden binnen een WFM-systeem. In de meeste workflow-management systemen worden handelingen van gebruikers middels logging opgeslagen. Hierdoor is in het systeem bijvoorbeeld terug te zien dat een bepaalde gebruiker een paraaf heeft gezet op een factuur. Het kan echter aantrekkelijk zijn om ook buiten de context van het systeem vast te kunnen stellen dat een paraaf op het document is gezet. Dit is mogelijk door WebSign¹⁸ te integreren met het betreffende workflow-systeem. Het integreren van WebSign is niet nodig als de digitale parafen alleen gebruikt worden voor interne afhandeling van digitale documenten. In bijvoorbeeld Digidoc (WFM/DIS) en andere WFM-systemen wordt gebruikt gemaakt van een gebruikersnaam-wachtwoord combinatie om documenten digitaal te paraferen. Meer achtergrondinformatie over WebSign is terug te vinden in bijlage 6.

4.5 Digitaal inhuren van uitzendkrachten

De digitale inhuur van uitzendkrachten is de meest gekozen vorm van digitalisering binnen organisaties en tevens één van de meest rendabele.

Het werkt als volgt:

Een organisatie sluit mantelovereenkomsten af met een bepaald aantal uitzendbureaus. Deze contracten kunnen binnen het systeem beheerd worden. Wanneer de behoefte aan uitzendkrachten vastgesteld is, wordt een aanvraag uitgezet naar de gecontracteerde uitzendbureaus. Deze sturen profielen en cv's van geschikte kandidaten. Op basis van persoonlijke gesprekken worden vervolgens de kandidaten geselecteerd. De uitzendkrachten vullen hun uren digitaal in in het systeem waarna het hoofd van de afdeling de uren digitaal accordeert. Aan het eind van de maand ontvangen alle uitzendbureau's afzonderlijk een overzicht van alle gewerkte uren in de vorm van een digitale conceptfactuur. Als het uitzendbureau het eens is met het concept, stuurt ze deze terug naar de organisatie. Er wordt geen papieren factuur meer opgesteld. Een goedgekeurd concept wordt in de meeste gevallen binnen twee dagen betaald.

Er moet dus een koppeling gemaakt worden tussen de uitzendmodule en het bestaande financiële systeem. In principe worden alle facturen goedgekeurd. Discrepancies worden verrekend met de eerstvolgende factuur.

Het grootste voordeel van digitale inhuur van uitzendkrachten is dat documenten niet meer in papieren vorm door de organisatie reizen. Ze kunnen niet meer zoekraken en de behandel tijd wordt aanzienlijk verkort.

¹⁸ Achtergrondinformatie over WebSign in bijlage 4

Het digitaal inhuren van uitzendkrachten zorgt vooral voor een afname van de papierstromen:

- Aanvragen voor extern personeel worden digitaal uitgezet naar de gecontracteerde uitzendbureaus.
- Urenbriefjes worden digitaal ingevuld en goedgekeurd.
- Maandelijks facturatie in plaats van wekelijkse.
- De papieren factuur komt te vervallen en vervangen door een digitale conceptfactuur

Naar volume is de kostenpost adviseurs en flexibele arbeid de grootste binnen VWS met 44,1 % van het totale inkoopvolume. Jaarlijks worden er 3263 facturen verstuurd. Hier kan dus enorm op bespaard worden.

4.6 E-ordering

(Elektronisch) bestellen wordt de voorkant van het operationele inkoopproces genoemd. Om elektronisch te kunnen bestellen is een apart systeem nodig. Er zijn verschillende soorten systemen verkrijgbaar. Sommige systemen worden direct gekoppeld aan catalogi van leveranciers. Andere systemen geven alleen een link naar de website van de leverancier. Elektronisch bestellen is niet geschikt voor alle soorten producten en diensten. Over het algemeen kan gesteld worden dat alleen routineproducten in aanmerking komen voor elektronisch bestellen. Meer complexe goederen en diensten lenen zich minder goed voor elektronisch bestellen.

Bij overheidsinstanties is er veel twijfel over de positieve impact van elektronisch bestellen. De producten en diensten die in aanmerking komen, vormen meestal maar een klein deel van het inkoopvolume, bij VWS ligt dit rond de 10%. Op rijksniveau lijkt een dergelijke ontwikkeling wel rendabel.

Als het systeem zich in de loop van de tijd ontwikkelt en het content management 'volwassen' wordt, moet het mogelijk zijn om inkooptechnisch complexe producten ook via het systeem te bestellen. De raamcontracten zijn immers afgesloten en de inkoopvoorwaarden liggen vast in de catalogi.

De aantrekkelijkheid van een E-ordering systeem wordt groter als er meer functionaliteiten in ondergebracht kunnen worden. Er zijn E-ordering systemen op de markt waarmee o.a. ook uitzendkrachten en andere externen op dezelfde manier ingekocht kunnen worden en waar contractmanagement in geïntegreerd kan worden.

Elektronische bestellingen worden geheel digitaal afgehandeld. De bestelling komt binnen bij de leverancier, het product wordt geleverd en de besteller wordt digitaal gefactureerd.

Wanneer het systeem gekoppeld wordt aan het financiële systeem, kan ook de betaalbaarstelling en betaling digitaal verlopen. In sommige systemen is het zelfs zo dat de besteller zelf de factuur opstelt naar aanleiding van de levering. Op die manier kan een factuur nooit meer foute gegevens bevatten. De besteller factureert de leverancier namelijk alleen voor datgene dat daadwerkelijk is geleverd.

Wanneer het systeem gekoppeld wordt aan het financiële systeem zijn grote voordelen te behalen. Bestellingen worden automatisch geregistreerd als verplichtingen in het financiële systeem. Handmatige invoer komt dan te vervallen. Ook factuurcontroles op objectnummer, contract en verplichting komen te vervallen, dit doet het systeem automatisch.

Of Elektronisch bestellen kans van slagen heeft, is afhankelijk van een aantal factoren:

- Inkoop via raamcontracten
- Medewerking van leveranciers
- Mogelijkheid tot het opstellen van één catalogus
- Er moet sprake zijn van een herhalende behoefte

Bij het ministerie van VROM wordt al gebruik gemaakt van een systeem voor elektronisch bestellen en factureren. Het complete interview met Dhr. Harold Thijssen van VROM is terug te vinden in bijlage 8.

4.7 Digitaal factuurproces

Het factuurproces wordt de achterkant van het inkoopproces genoemd. Voor bestellingen die elektronisch zijn geplaatst, kan de facturatie ook elektronisch verlopen. Het is echter ook mogelijk het factuurproces te digitaliseren voor bestellingen die niet elektronisch besteld zijn. Dit zou dan gelden voor het grootste deel van het inkoopvolume van VWS. In een eerste fase zullen de facturen gescand worden en daarna via een workflow ter goedkeuring door de organisatie gestuurd worden. Bij het ministerie van VROM is het factuurproces gedeeltelijk gedigitaliseerd.

Er wordt nog geen gebruik gemaakt van een digitale workflow. Later kunnen facturen digitaal aangeleverd worden en vervalt de processtap van het scannen. Het complete interview met Dhr. Marcel Jansen en Dhr. Albert van Kessel van VROM is terug te vinden in bijlage 9.

Wanneer facturen digitaal worden aangeleverd moeten ze voldoen aan de volgende voorwaarden¹⁹:

- de factuur moet voorzien zijn van een geavanceerde elektronische handtekening;
- de factuur moet samen met deze handtekening minimaal 7 jaar digitaal bewaard blijven.

Als er een koppeling gemaakt wordt met IFIS, kunnen de goedgekeurde facturen ook digitaal bestelbaar gesteld en verwerkt worden.

Door het factuurproces te digitaliseren kan in middelgrote tot grote organisaties enorm veel winst geboekt worden. De hoeveelheid facturen die omgaat binnen VWS is gigantisch. In papieren vorm is er teveel ruimte voor fouten. Facturen raken kwijt, blijven te lang bij bepaalde personen liggen en worden dan niet binnen de gestelde termijn betaald. Het overschrijden van de betaaltermijn heeft hoge boetes tot gevolg. Deze kunnen worden vermeden door de digitale afhandeling van facturen.

4.8 Digitaal contractmanagement

Een systeem voor digitaal contractmanagement bewaakt de contract- en leveringstermijnen die in de contracten beschreven staan. Elke afspraak die in het contract beschreven staat, kan bewaakt worden door het systeem.

Door het systeem te koppelen aan het financiële systeem wordt tegelijk met het contract de financiële verplichting automatisch opgezegd. Zo kan het nooit meer voorkomen dat er betaald wordt aan leveranciers die niets meer leveren.

Conclusie

Er zijn verschillende soorten van digitalisering en automatisering geschikt voor gebruik bij VWS. Sommige hiervan hebben betrekking op het hele inkoopproces en kunnen daarnaast ingezet worden voor andere departementsbrede processen. Andere oplossingen zijn inkoopspecifieker en beslaan ook maar een gedeelte van het inkoopproces. Combinaties van oplossingen zijn ook mogelijk, er is dan wel maatwerk vereist om de systemen onderling te koppelen. In de digitale toekomst vormt de elektronische handtekening de schakel tussen alle deelprocessen en systemen.

In dit hoofdstuk zijn de oplossingen alleen beoordeeld op het feit dat ze bepaalde knelpunten verhelpen. Uiteraard is dat niet het enige criterium voor een succesvolle implementatie. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van een viertal scenario's beschouwd wat de kosten en baten van de oplossingen of combinaties van oplossingen zijn.

¹⁹ bron: <http://www.diginotar.nl/Files>

5 Toekomstscenario's

Op basis van de gevonden digitale en automatiseringsoplossingen zijn er vier scenario's ontwikkeld. Deze scenario's zijn ontwikkeld om VWS meerdere keuzemogelijkheden te geven ten aanzien van digitaliseren en automatiseren. De scenario's lopen op in mate van digitalisering en automatisering. De vier scenario's hebben allemaal eigen financiële consequenties. In dit hoofdstuk zullen per scenario de financiële consequenties worden weergegeven. Daarnaast zullen ook de personele en organisatorische consequenties van de verschillende scenario's besproken worden.

In scenario 1: 'Stilstand is niet altijd achteruitgang' wordt er niet gekozen voor digitale of geautomatiseerde oplossingen. Hier worden de processen en procedures verbeterd met inzet van de huidige beschikbare middelen binnen VWS. Hoewel dit scenario maar een klein deel van de knelpunten oplost, is het wel een noodzakelijke stap in het veranderingsproces. Wanneer niet eerst gekeken wordt hoe het proces in de huidige situatie verbeterd kan worden, worden in een volgende stap de inefficiënties mee geautomatiseerd en blijven de effecten beperkt.

In scenario 2: 'Het halve werk is een goed begin' is gekozen voor een gedeeltelijk digitale oplossing waarbij documenten nog wel in papieren vorm aangeleverd (kunnen) worden, maar intern alles digitaal afgehandeld wordt. Hiervoor zijn een WFM-systeem en een digitaal archief (DIS) in feite de enige twee benodigde investeringen.

Scenario 3: 'Nooit meer wachten tot de inkt droog is' is een vervolg op het tweede scenario en heeft naast een WFM-systeem en een DIS ook een systeem voor digitaal contractmanagement en een systeem voor de digitale inhuur van uitzendkrachten. Dit laatste proces verloopt dan geheel digitaal. Er wordt zoveel mogelijk digitaal aangeleverd. Van externen die niet aangesloten zijn op bepaalde systemen kan niet worden verwacht dat zij alles digitaal aanleveren. Deze documenten worden dan bij binnenkomst gescand.

Scenario 4: 'Pen- en papiervrij door het inkoopproces' verloopt geheel automatisch en gedigitaliseerd. Stukken worden digitaal aangeleverd. Interne afhandeling gebeurt geheel digitaal en voor het ondertekenen van stukken wordt de elektronische handtekening gebruikt. Voor een aantal productgroepen verloopt het bestel- en factureringsproces geheel automatisch en digitaal.

Voor de financiële gedeeltes geldt het volgende:

- Bij de overheid wordt niet gewerkt met de begrippen resultatenrekening en liquiditeitsbegroting. Er wordt niet gewerkt met afschrijvingen. De verwachte uitgaven moeten ingediend worden op Prinsjesdag in de vorm van een begroting. Deze wordt beoordeeld en bij goedkeuring wordt het benodigde geld toegekend. Van dit geld worden de uitgaven vervolgens gefinancierd.
- Kosten zijn gelijk aan uitgaven. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen incidentele kosten en structurele kosten.
- De terugverdientijd van elk scenario wordt bepaald door de incidentele uitgaven te delen door de netto opbrengsten. De netto uitgaven bestaan uit de opbrengsten verminderd met de structurele uitgaven per jaar.
- Alle bedragen zijn afkomstig uit de rapportage: Financiële Inkoopanalyse over het boekjaar 2005, onlangs uitgevoerd door Emeritor Consulting Services BV.
- Getallen met betrekking tot aantallen dossiers/trajecten zijn afkomstig uit de rapportages omtrent de evaluatie van FPB met betrekking tot de Pilot Inkoop.
- Het aantal administratieve handelingen binnen Hermes is per inkooptraject vastgesteld door het proces na te lopen en alle registraties te turven.
- Bij het berekenen van de dagsalarissen van medewerkers is uitgegaan van het jaarsalaris en gemiddeld twintig werkdagen per maand à acht uur.
- Bij het aantal licenties is uitgegaan van de huidige situatie. Het aantal licenties kan bestaan:
 - de Eenheid Inkoop (11 medewerkers)
 - De FO en BO van FPB belast met het verwerken van facturen (9 medewerkers)
 - Twee licenties per functie bij beleidsdirecties (1 plus 1 plaatsvervanger)
- Het totale inkoopvolume van 2005 (gecorrigeerd voor het kerndepartement, zonder de externe diensten en raden) is € 46.435.055
- Alle berekeningen zijn gebaseerd op bedragen en cijfers uit 2005. Werkelijke kosten kunnen daardoor enigszins afwijken.
- Vooral nog is bij de berekeningen uitgegaan van de bedragen die het interdepartementaal gekozen systeem E-size in de aanbesteding heeft opgegeven. Hierin zijn de kosten van het benodigde maatwerk nog niet meegenomen.
- Niet alle kosten en baten kunnen direct berekend worden. Veel van de monetaire baten worden behaald door het efficiënter uitvoeren van bepaalde processen. Tijdswinst, foutenreductie en uniforme werkwijzen leiden uiteindelijk tot veel besparingen die in deze fase nog niet concreet gemaakt kunnen worden. Deze baten vallen in dit hoofdstuk onder kwalitatieve baten die op termijn in geld uitgedrukt kunnen worden.
- VWS heeft te kennen gegeven dat kwalitatieve baten zwaarder wegen dan kwantitatieve. Uiteraard betekent dit niet dat er ruimte is voor onverantwoorde uitgaven.

*Kapitaal als zodanig is niet slecht; het is het verkeerde gebruik ervan dat slecht is.
Kapitaal zal in één of andere vorm altijd nodig zijn.
(Mahatma Gandhi)*

5.1 Scenario 1 Stilstand is niet altijd achteruitgang

In dit eerste scenario is nog niet gekozen voor automatisering. Met inzet van de huidige middelen wordt het proces zoveel mogelijk geoptimaliseerd. Er is een aantal verbeteringen doorgevoerd in het proces die aanzienlijke besparingen opleveren. De grootste besparing komt door het loskoppelen van factuur en prestatieverklaring. De besparingen zijn tweeledig. Door de verkorting in doorlooptijd wordt de wettelijke boeterente voor te laten betaling vermeden en wordt er vaker korting verleend voor bijtijds betalen. Een uitgebreidere beschrijving van deze en andere maatregelen komen in hoofdstuk 7: Aanbevelingen terug.

Kosten

Om ervoor te zorgen dat facturen ook daadwerkelijk binnen de kortingstermijn van acht dagen betaald worden, moet het financiële systeem vaker betalingen verrichten. Een dagelijkse betaalrun i.p.v. een wekelijkse door IFIS kost eenmalig ca. € 60.000,-. Daarnaast moet tijd vrijgemaakt worden om de aanbevelingen te implementeren. Dit kunnen medewerkers naast hun dagelijkse werkzaamheden doen.

Opbrengsten

- Loskoppelen factuur en prestatieverklaring: Wanneer facturen binnen acht dagen betaald worden, wordt er een korting toegekend van een percentage afhankelijk van de huidige rentevoet. Hier wordt uitgegaan van 1% van het totale inkoopvolume. 1% van € 46.435.055 = € 464.351,- per jaar. Door de ontkoppeling zullen een aantal facturen op tijd betaald worden, maar lang niet allemaal. Ervan uitgaande dat 30% van de facturen met deze maatregel op tijd betaald wordt, is de besparing: $30\% * € 464.350,55 = € 139.305,-$.
- Daarnaast wordt de wettelijke boeterente bij betaling na dertig dagen vermeden. Dit zal in ongeveer de helft van de gevallen op gaan. $€ 26.972,- * 50\% = € 13.486,-$.
- Handelingen in Hermes nemen af: De factuur gaat niet meer door het gebouw waardoor de secretariaten niet meer betrokken zijn bij factuurafhandeling. Dit scheelt drie registraties à twee minuten per factuur. $3 * 2 * 10.306 \text{ facturen} = 61.836 \text{ minuten} = 128,83 \text{ dagen per jaar} * € 104,16^{20} = € 13.420,-$.

Een beter strategisch inkoopbeleid op het gebied van leveranciersreductie en factuurreductie kan veel besparingen opleveren.

*Bijvoorbeeld: Wanneer de 126 leveranciers die samen verantwoordelijk zijn voor 80% van het inkoopvolume nog maar 1 factuur per maand ($126 * 12 = 1.512$) sturen i.p.v. 9.158 per jaar scheelt dit 7.646 facturen à €50,- (administratieve verwerkingskosten) = € 382.300,- per jaar.*

Het inventariseren van alle mogelijke besparingen door een beter beleid is een onderzoek op zich. Hier wordt in dit rapport verder niet op ingegaan. Het voorbeeld dient louter om aan te geven dat in goed leveranciersmanagement grote besparingsmogelijkheden liggen. Het hierboven gegeven voorbeeld zal verder niet meegenomen worden in eventuele berekeningen.

²⁰ Jaarsalaris medewerker secretariaat: € 25.000,-

<u>Soort</u>	<u>1.Incidente</u> <u>Uitgaven</u> <u>in €</u>	<u>2.Structurele</u> <u>uitgaven</u> <u>per jaar</u> <u>in €</u>	<u>3.Opbrengsten</u> <u>jaar 1</u> <u>in €</u>	<u>4.Netto</u> <u>opbrengsten</u> <u>(3-2)</u>
Korting op facturen	0	0	139.305,-	
Wettelijke boeterente vervalt (50%)	0	0	13.486,-	
Handelingen in Hermes nemen af	0	0	13.420,-	
Dagelijkse betaalrun door IFIS	60.000,-	0	0	
Totaal	60.000,-	0	166.211,-	166.211,-

Tabel 2 overzicht kosten en opbrengsten scenario 1

5.2 Scenario 2 Het halve werk is een goed begin

In dit scenario verloopt interne afhandeling geheel digitaal. Bij binnenkomst worden alle documenten gescand. De digitaliserings- en automatiseringsoplossingen die in dit scenario gebruikt worden, zijn:

- Een WFM-systeem, gekoppeld aan
- Een digitaal archief (DIS) en
- Het digitale parafencircuit
- Digitale factuurafhandeling

Naast alle inkoopprocessen verloopt ook factuurafhandeling via het WFM-systeem. De facturen worden opgeslagen in een apart archief binnen het DIS. Om de betaalbaarstelling ook digitaal te laten verlopen zal een koppeling gemaakt moeten worden tussen het WFM-systeem en IFIS. Hiervoor is maatwerk vereist.

Om de kosten binnen de perken te houden en de overzichtelijkheid te vergroten, worden er per directie maar een bepaald aantal licenties uitgegeven.

Per functie zijn dit er twee, één voor de hoofduitvoerder en één voor zijn/haar plaatsvervanger. In dit scenario komt dat neer op vier licenties per directie, twee voor het accorderen van onder andere prestatieverklaringen en twee voor het fiatteren van betalingen. Diezelfde personen zijn verantwoordelijk voor het accorderen en paraferen van bepaalde inkoopdocumenten. Hier hoeven dus geen extra licenties voor aangeschaft te worden.

Extra kosten ten opzichte van scenario 1

Scannen:

Hardware is al aanwezig bij FPB.

- Scantijd: gemiddeld 10 minuten per dossier
- Aantal dossiers: 566
 - Standaarddossiers: 528
 - Europese aanbesteding (openbaar): 14
 - Europese aanbesteding (niet openbaar): 24
- $566 \text{ dossiers} \times 10 = 5660 \text{ minuten} = 11,8 \text{ dagen per jaar} \times € 95,83 = € 1.130,-$
- Scannen facturen: $0,5 \text{ minuten per factuur} \times 10.306 \text{ facturen} = 5153 \text{ minuten} = 10,7 \text{ dagen per jaar} \times € 95,83 = € 1.028,77$
- Totaal scannen: $€ 1.130,- + € 1.028,77 = € 2.159,-$

Scannen wordt opgepakt door het deel van het administratief ondersteunend personeel dat nu ook belast is met het vormen en bijhouden van dossiers. De tijd die ze nu bezig zijn met scannen wordt gecompenseerd door de afname van zoek- en bewerkingstijden. De kosten worden daarom niet verder meegenomen in de berekeningen

WFM/DIS (Filenet)

- Implementatiekosten worden niet gemaakt omdat het systeem al gebruikt wordt in het subsidieproces. Wel worden er kosten gemaakt voor het inregelen van de inkoopprocessen à € 400.000,-
- Jaarlijkse licentiekosten: $112^{21} * € 145,- = € 16.240$. Deze
- WebSign (optioneel): € 50,- per gebruiker per jaar. $112 * € 50,- = € 5.600,-$
- Totaal: € 400.00,- + € 16.240,- + € 5.600,- = € 421.840,-

Extra opbrengsten ten opzichte van scenario 1

Hermes vervalt

- Standaard traject (met offertes) 23 handelingen à 2 minuten * 528 trajecten = 24.288 minuten per jaar = 50,6 dagen per jaar * € 104,16 = € 5270,50
- Europees Aanbesteden (openbaar): (23 + 8) handelingen à 2 minuten * 14 trajecten = 868 minuten per jaar = 1,8 dagen per jaar * € 104,16 = € 187,50
- Europees Aanbesteden (niet openbaar): (23 + 13) handelingen à 2 minuten * 24 trajecten = 1728 minuten per jaar = 3,6 dagen per jaar * € 104,16 = € 348,-
- Totaal: € 5270,50 + € 187,50 + € 348,- = € 5833,-
- Daarbij komen de al gerealiseerde besparingen in het eerste scenario à € 13.420,- bij, dat maakt het eindtotaal € 19.253,-

Korting op facturen.

In dit scenario zal een nog groter deel van de facturen op tijd betaald worden door de invoering van een WFM-systeem. De marge die hier wordt aangehouden is 50%.
50% van € 464.351,- = € 232.175,-

WFM + DIS (Filenet)

De kwantitatieve baten komen voort uit het efficiënter uitvoeren van de inkoopprocessen:

- geautomatiseerd genereren van managementinformatie vervangt het huidige handmatige werk;
- geautomatiseerd koppelen van facturen aan de betreffende inkoopopdrachten vervangt het verifiëren en valideren van facturen;
- geautomatiseerde termijnbewaking voorkomt dat facturen te laat worden voldaan, waardoor het betalen van wettelijke rente over facturen wordt vermeden;
- geautomatiseerd vastleggen van inkopen in IFIS voorkomt handmatig overtypewerk en daar weer uit voortvloeiend werk voor fourtherstel.

Uit de theorie is tevens gebleken dat met WFM-systemen in combinatie met een DIS onderstaande besparingen gerealiseerd kunnen worden. De benodigde gegevens om concrete cijfers op te kunnen leveren, zijn niet binnen de tijdspanne van dit onderzoek te achterhalen.

Productiviteitscriteria	DIS en WFM in bestaande procedures
Doorlooptijden	-50%
Bewerkingstijden	-25%
Personeelscapaciteit	-30%
Zoektijden	-70%
Clïëntvragen	-50%

²¹ 20 licenties bij EI, FPB-FO en FPB-BO. Verder 4 licenties per directie, 2 voor fiat betalen en 2 voor accorderen diverse documenten. 23 directies. $(4*23)+20=112$

<u>Soort</u>	<u>1.Incidente</u> <u>Uitgaven</u> <u>in €</u>	<u>2.Structurele</u> <u>Uitgaven</u> <u>per jaar</u> <u>in €</u>	<u>3.Opbrengsten</u> <u>Jaar 1</u> <u>in €</u>	<u>4.Netto</u> <u>opbrengsten</u> <u>(3-2)</u> <u>In €</u>
WFM/DIS (incl. WebSign) Wettelijke boeterente vervalt (50%)	400.000,-	21.840,-	Nog niet te kwantificeren 13.486,-	
Zoeken naar documenten	-----	-----	P/M post	
Dagelijkse betaalrun IFIS	60.000,-	0	0	
Hermes vervalt	0	0	19.253,-	
Korting op facturen	0	0	232.175,-	
Totaal	460.000,-	21.840,-	264.914,-	243.074,-

Tabel 3 overzicht kosten en opbrengsten scenario 2

5.3 Scenario 3 Nooit meer wachten tot de inkt droog is

In dit scenario verloopt het interne deel van alle processen net als in het vorige scenario geheel automatisch en documentafhandeling gebeurt digitaal. Ongeveer de helft van alle documenten komt in dit scenario digitaal binnen. Het proces van inhuren van uitzendkrachten verloopt automatisch via een speciaal systeem. De documenten die digitaal opgesteld of aangeleverd worden, worden ondertekend met de digitale handtekening. Contracttermijnen worden m.b.v. een systeem automatisch bewaakt. De digitaliserings- en automatiseringsoplossingen die in dit scenario gebruikt worden, zijn:

- Een WFM-systeem, gekoppeld aan
- Een digitaal archief (DIS),
- Het digitale parafencircuit,
- Digitale factuurafhandeling,
- Digitaal contractmanagement,
- Digitale inhuur van uitzendkrachten en de
- Elektronische handtekening.

Voor het gebruik van de digitale handtekening moet een infrastructuur opgezet worden. Hoe deze eruit komt te zien is afhankelijk van de functies waarvoor de handtekening gebruikt gaat worden en wie de wederpartijen zijn

Extra kosten ten opzichte van scenario 2

Module digitale inhuur uitzendkrachten

De systeemkosten bestaan uit implementatiekosten, licentiekosten en kosten voor beheer en onderhoud. Deze kosten zijn gebaseerd op kosten van vergelijkbare systemen bij het ministerie van VROM en het ministerie van BZK. Er kan één 'werkplek' ingericht worden waar de uitzendkrachten hun digitale urenbriefjes invullen. Daardoor komt er per directie nog één licentie bij. $23 * € 200,- = € 4.600,-$

- Implementatiekosten eenmalig: ca € 200.000,-
- Licentiekosten jaarlijks: ca € 4.600 (incl. beheer)
- Onderhoud en beheer jaarlijks: ca. € 20.000 (interne inzet)

Module contractmanagement

De systeemkosten bestaan uit implementatiekosten, licentiekosten en kosten voor beheer en onderhoud. Deze kosten zijn gebaseerd op kosten van vergelijkbare systemen bij het ministerie van VROM en het ministerie van BZK.

- Implementatiekosten: ca € 200.000,-
- Licentiekosten jaarlijks: 56 licenties (11 bij EI en twee per directie) à € 125,- = € 7.000
- Beheer interne en externe inzet jaarlijks: ca € 50.000,-

Extra opbrengsten ten opzichte van scenario 2

Uitzendkrachtenmodule

Wanneer uitzendbureaus binnen 8 dagen betaald krijgen, kennen ze een korting toe, afhankelijk van de rentevoet. In deze berekening wordt uitgegaan van 1%. Het inkoopvolume adviseurs en flexibele arbeid 2005 was € 25.241.306,- Dit kan voor 2006 iets lager zijn i.v.m. met de dalende trend (minus € 8 mln. t.o.v. 2004)
€ 25.241.306,- per jaar * 1% = een jaarlijkse besparing van € 252.413,-

Deel van de papieren factuur vervalt

De papieren factuur komt gedeeltelijk te vervallen. De verhouding papier/ digitaal zal ongeveer 50/50 zijn. Verwerkingskosten per factuur * aantal facturen per jaar: € 50,- * 10.306 = € 515.300,- . 50% hiervan is € 257.650,-
Omdat niet alle facturen direct een match zullen vormen wordt een ruime marge aangehouden van 40% in het eerste jaar. De volgende jaren zal dit percentage kleiner worden. De besparingen zullen per jaar oplopen. In het eerste jaar zijn deze 60% van € 257.650,- = € 154.590,-

Scannen

Er wordt zoveel mogelijk digitaal aangeleverd in dit scenario. Er mag niet verwacht worden dat alle relaties en leveranciers alles digitaal aan kunnen leveren. Geschat wordt dat de verhouding papieren/ digitale aanlevering ongeveer 50/50 zal zijn. Ten opzichte van scenario 2 halveren de kosten voor het scannen derhalve. (€ 2.158,77/2 = € 1.079,-)

<u>Soort</u>	<u>1.Incidente</u> <u>Uitgaven</u> <u>in €</u>	<u>2.Structurele</u> <u>Uitgaven</u> <u>per jaar</u> <u>in €</u>	<u>3.Opbrengsten</u> <u>jaar 1</u> <u>in €</u>	<u>4.Netto</u> <u>opbrengsten</u> <u>(3-2)</u> <u>In €</u>
WFM/DIS (incl. WebSign)	400.000,-	21.840,-	Nog niet te kwantificeren	
Module Digitale inhuur uitzendkrachten	200.000	24.600	252.413,-	
Contractmanagement module	200.000,-	57.000	0	
Wettelijke boeterente vervalt (50%)			13.486,-	
Dagelijkse betaalrun IFIS	60.000,-	0	0	
Zoeken naar documenten	-----	-----	P/M post	
Korting op facturen	0	0	232.175,-	
Deel van de papieren factuur vervalt	0	0	154.590,-	
Hermes vervalt	0	0	19.253,-	
Totaal	860.000,-	103.440,-	671.917,-	568.477,-

Tabel 4 overzicht kosten en opbrengsten scenario 3

5.4 Scenario 4 Pen- en papierloos door het inkoopproces

In dit scenario gebeurt alles digitaal en automatisch, zowel in- als extern. Documenten worden digitaal aangeleverd, digitaal afgehandeld en processen verlopen automatisch. De digitaliserings- en automatiseringsoplossingen die in dit scenario gebruikt worden, zijn:

- Een WFM-systeem, gekoppeld aan
- Een digitaal archief (DIS) en
- Het digitale parafencircuit
- Digitale factuurafhandeling
- Digitaal contractmanagement,
- Digitale inhuur van uitzendkrachten,
- Elektronische handtekening en
- Elektronisch bestellen en factureren.

Alle systemen die gebruikt worden, moeten gekoppeld worden aan IFIS.

Voor het gebruik van de digitale handtekening moet een infrastructuur opgezet worden. Hoe deze eruit komt te zien is afhankelijk van de functies waarvoor de handtekening gebruikt gaat worden en wie de wederpartijen zijn.

Extra kosten ten opzichte van scenario 3

Elektronisch bestellen (E-size)

- Implementatiekosten: € 862.750,- (in 2006) Dit is inclusief opleidingskosten.
- Onderhoud en licenties: € 170.170,- per jaar. Dit is op basis van 112 licenties en onderhoudskosten.

NB: Omdat het proces òf in Filenet òf in E-size ingeregeld wordt en niet in allebei, worden de implementatiekosten van E-size verminderd met het bedrag voor het inregelen van de processen in Filenet. De implementatiekosten bedragen dan € 462.750,-

De kosten van het maatwerk voor koppelingen worden nog niet meegenomen.

Module digitale inhuur uitzendkrachten (Workforce in E-size)

Er hoeven niet opnieuw implementatiekosten betaald te worden omdat de basismodule van E-size dan al geïmplementeerd is. Omdat het een ander proces betreft, moet dit wel apart ingeregeld worden.

- Inregelingskosten: maximaal €20.000,-
- Licentiekosten: De directies hebben al licenties voor E-size. Er kan één 'werkplek' ingericht worden waar de uitzendkrachten hun digitale urenbriefjes invullen. Dan komt er per directie nog één licentie bij. $23 * 776 = € 17.848$

Module contractmanagement (E-size)

Hier geldt hetzelfde als bij de uitzendkrachtenmodule. Er worden alleen kosten gemaakt voor het inrichten van de module.

- Inrichtingskosten: maximaal € 20.000,-

Er hoeven geen nieuwe licenties aangeschaft te worden, diegenen die iets met contractbeheer te maken krijgen, hebben al licenties.

Extra opbrengsten ten opzichte van scenario 3

Interne post vervalt

(dagsalaris postkamer medewerker: € 91,67) 2 postrondes per dag à 1 uur gedurende 240 dagen per jaar 480 uur per jaar is $60 \text{ dagen} * € 19,67 = € 5500,-$

<u>Soort</u>	<u>1.Incidente</u> <u>Uitgaven</u> <u>in €</u>	<u>2.Structurele</u> <u>uitgaven</u> <u>per jaar</u> <u>in €</u>	<u>3.Opbrengsten</u> <u>Jaar 1</u> <u>in €</u>	<u>4.Netto</u> <u>opbrengsten</u> <u>(3-2)</u> <u>In €</u>
WFM/DIS (incl. WebSign)	400.000	21.840,-	Nog niet te kwantificeren	
E-size	462.750,-	170.170,-	Nog niet te kwantificeren	
Digitale inkoop uitzendkrachten	20.000,-	17.848,-	252.413,-	
Contractmanagement module	20.000,-	0	Nog niet te kwantificeren	
Wettelijke boeterente vervalt			26.972,-	
Dagelijkse betaalrun IFIS	60.000,-	0	0	
Zoeken naar documenten				
	-----	-----	P/M post	
Korting op facturen	0	0	232.175,-	
Deel van de papieren factuur vervalt	0	0	154.590,-	
Hermes vervalt	0	0	19.253,-	
Interne post vervalt	0	0	5.500,-	
Totaal	962.750,-	209.858,-	690.903,-	481.045,-

Tabel 5 overzicht kosten en opbrengsten scenario 4

Pilots

Kosten pilot WFM/DIS

(wanneer deze uitgevoerd wordt bij FPB en twee (beleids)directies)

28 licenties à € 145 = € 4060,-

Hardware: is al aanwezig.

Implementatiekosten: zijn al gemaakt in het subsidieproces.

Inregelen van de processen: € 400.000

Kosten Pilot E-size

(wanneer deze uitgevoerd wordt bij FPB en twee (beleids)directies met één productgroep)

28 licenties à € 776,- = € 21.728,-

Implementatiekosten: 6 of 7 leveranciers à €1.500,- = € 10.000,-

<u>Soort</u>	<u>Uitgaven</u> <u>Pilot WFM</u> <u>In €</u>	<u>Uitgaven</u> <u>Pilot E-size</u> <u>In €</u>
Licenties	4.060,-	21.728
Inregelen	400.000,-	n.v.t.
Inkoop		
Processen		
Inrichten productgroep	n.v.t.	462.750,-
Totaal	404.060,-	484.478,-

Tabel 6 overzicht kosten pilots WFM en E-size

5.5 Kwalitatieve kosten en opbrengsten

De kosten en opbrengsten die automatiseren en digitaliseren met zich meebrengen zijn niet allemaal direct in geld uit te drukken. Kosten zijn er vooral door het veranderingsproces zelf. Dit heeft weerslag op de medewerkers. Het grootste deel van de baten is alleen uit te drukken in kwaliteit van de dienstverlening aan de interne en externe klanten. Pas later zijn deze uit te drukken in geld.

Scenario 1

De overzichtelijkheid van het archief neemt toe door uniforme naamgeving en duidelijke indexering

Scenario 2

Kosten

Aan het begin van het veranderingsproces zijn de kosten het hoogst. Dit komt door de problemen die medewerkers hebben om zich aan de verandering aan te passen. Procedures worden omgegooid en communicatiepatronen worden verstoord. Conflicten richten zich op de verandering en de onderlinge samenwerking neemt af. Problemen worden groter en er moet extra tijd ingeruimd worden om die op te lossen. Het resultaat is dat medewerkers gaan roepen dat de situatie er alleen maar slechter op word. Gedurende deze overgangsperiode waarin mensen zich moeten aanpassen, raken ze ontmoedigd vanwege de problemen die zich op (lijken te) stapelen. Dit kan weerslag hebben op hun arbeidsproductiviteit en -satisfactie van personeel.

Door het digitaliseren en automatiseren van processen, verliest VWS flexibiliteit. Het voordeel dat alle medewerkers volgens dezelfde procedures inkopen weegt echter zwaarder mee dan het verlies aan flexibiliteit.

Opbrengsten

Algemeen

- Documenten kunnen niet meer zoekraken omdat het origineel digitaal is opgeslagen.
- Het is niet meer mogelijk om te handelen in strijd met de geldende wet- en regelgeving.
- Doorlooptijden worden verkort.
- Papierstromen nemen aanzienlijk af.

WFM-systeem

- Snellere en efficiëntere afhandeling van werk
- Met WFM kunnen werkprocessen integraal worden beheerst. WFM zorgt voor controle over de uit te voeren stappen in het proces en zorgt dat alle bedrijfsregels consistent worden uitgevoerd door alle gebruikers van het systeem. De kwaliteit van het werk verbetert en de kans op menselijke fouten neemt af.
- WFM-systemen maken processen transparanter, waardoor de mogelijkheden tot (bij)sturing groter worden.
- Processen worden minder arbeidsintensief (dossier- en documentnummers worden automatisch toegekend, documenten worden automatisch in dossiers opgeborgen.)
- Het systeem genereert automatisch managementinformatie. Met WFM kan historisch inzicht in de processen opgebouwd worden. Dit betreft b.v. informatie over wacht- en doorlooptijden, volumes, foutpercentages etc. Hiermee kunnen knelpunten en inefficiënties worden opgespoord en opgelost, om zo het proces verder te optimaliseren.

DIS

- Zoeken naar documenten wordt minder moeilijk en tijdrovend.
- Dossiers zijn altijd volledig en logisch.
- De noodzaak tot het aanhouden van schaduw dossiers verdwijnt.
- Het biedt een oplossing voor autorisatieproblemen.
- Goed beveiligbaar elektronisch archiefsysteem.
- Eenvoudige en snelle opschoning van het archief.

Digitale factuurafhandeling

- Financiële verplichtingen worden eenduidig vastgesteld.
- Het aantal probleemfacturen wordt verlaagd.
- De betalingsachterstand kan worden verlaagd.
- In de vrijgekomen tijd kan meer aandacht besteed worden aan bijvoorbeeld het correcte gebruik van boekhoudrekeningen en bewaking van de betalingstermijnen.
- Verbeterde relaties met leveranciers door tijdige betaling.

Scenario 3

Digitale inhuur uitzendkrachten

- Het systeem genereert management informatie.
- Het systeem dwingt de inkoper en de leverancier zich te houden aan interne werkafspraken.
- Het proces wordt aanzienlijk vergemakkelijkt (werkbriefjes hoeven niet meer ingevoerd te worden, controleslagen komen te vervallen).

Digitaal contractmanagement

- Termijnen worden niet meer overschreden
- Contracten worden niet meer stilzwijgend verlengd
- Prestaties van leveranciers kunnen snel en objectief worden beoordeeld.

Scenario 4

E-ordering

- De organisatie krijgt inzicht in het bestelgedrag van haar medewerkers.
- De kans op Maverick buying²² wordt kleiner.
- Doorlooptijden worden korter, vooral omdat het proces van behoefte tot bestelling wordt verkort, als ook het proces van factuurontvangst tot –betaling.
- Betere informatievoorziening op het niveau van bestellingen en van inkoopvolume. Dit effect kan nog worden vergroot door de applicatie te integreren met IFIS.
- Afname van de papierstromen.
- Een verhoogde interne klanttevredenheid, er wordt sneller voorzien in de behoeftes van medewerkers.
- Grotere verspreiding van de inkoopkennis: over markten, leveranciers, producten en diensten, kennis die normaal alleen bij EI aanwezig was.

²² wanneer medewerkers inkopen doen buiten de bestaande contracten om, wordt dit Maverick buying genoemd.

Conclusie

Om een weloverwogen keuze te kunnen maken voor een bepaald scenario of een combinatie van scenario's zal een aantal zaken beoordeeld worden. Dit zullen zijn:

- In hoeverre bereiken de scenario's de vooraf gestelde doelen?
- Welke kosten en opbrengsten zijn verbonden aan de scenario's?
- Wat is de terugverdientijd per scenario (incidentele uitgaven / netto opbrengsten)?
- Wat is de haalbaarheid van elk scenario?

Voor elk scenario wordt beoordeeld worden in hoeverre de vooraf gestelde doelen bereikt worden. Deze doelen zijn:

1. een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van (digitale) documentaire informatie in de inkoopketen,
2. waarborging van kwaliteit en volledigheid,
3. een versnelling van de doorlooptijden,
4. transparantie in de werkprocessen en
5. een centraal beheer van het archief.

Haalbaarheid

Het eerste scenario is het gemakkelijkst te implementeren. Voor het tweede en derde scenario dient meer tijd en geld vrijgemaakt te worden maar ook deze kunnen zonder grote problemen gerealiseerd worden. Het vierde scenario is op dit moment nog niet haalbaar omdat hierin wordt uitgegaan van complete digitalisering en automatisering. Er mag niet van alle relaties van VWS zonder meer verwacht worden dat zij op korte termijn alle documentatie digitaal kunnen aanleveren en hiermee mee willen werken. Ook is deze verandering op dit moment te radicaal voor de medewerkers van VWS.

Dit is niet het enige bezwaar tegen het vierde scenario. In de probleemstelling is gesteld dat bij het advies rekening gehouden dient te worden met technische mogelijkheden beperkingen. Om E-size te koppelen aan IFIS (het huidige financiële systeem) is veel maatwerk vereist. De verwachte voordelen van elektronisch bestellen wegen niet op tegen deze investering.

In de probleemstelling is tevens gesteld dat er rekening gehouden dient te worden met organisatorische en organisatieculturele mogelijkheden en beperkingen. In beginsel staat de cultuur binnen VWS niet echt voor verandering open. Dit is echter niet van invloed bij de keuze voor een bepaald scenario, omdat elk scenario een verandering met zich meebrengt. Bij implementatie is de cultuur van een veel groter belang. Organisatorische beperkingen zijn in dit geval dat er intern niet genoeg kennis is om scenario's 2, 3 en 4 geheel zelfstandig in te voeren. Dit kan en mag ook niet gevraagd worden van VWS en is daarom ook niet van invloed op de uiteindelijke keuze.

In het kader van technische beperkingen en mogelijkheden is van belang met welke bestaande systemen de oplossingen gekoppeld moeten worden. In eerste instantie is dit alleen IFIS. Er zijn genoeg systemen op de markt die koppelmodules aanbieden waarmee deze koppeling geen problemen op mag leveren.

<u>Scenario</u>	<u>Bereikte doelen</u>	<u>Incidentele Uitgaven</u> <u>jaar 1 in €</u>	<u>Netto Opbrengsten</u> <u>jaar 1 In €</u>	<u>Terugverdiëntijd</u> <u>In maanden*</u>	<u>Haalbaarheid</u>	<u>Uitkomst</u>
1	1,3	60.000,-	166.211,-	4,3	+ / +	- / -
2	1,2,3,4,5	460.000,-	243.074,-	22,7	+ / -	+ / -
3	1,2,3,4,5	860.000,-	568.477,-	18,2	+ / -	+ / +
4	1,2,3,4,5	962.750,-	481.045,-	24	- / -	- / -

Tabel 7 scores van elk scenario op de beoordelingscriteria

* De terugverdiëntijd wordt negatief beïnvloedt door de kosten van maatwerk die nu niet meegenomen zijn. Positieve invloed op de terugverdiëntijd hebben de opbrengsten die op dit moment nog niet in geld uitgedrukt kunnen worden.

Eindoordeel

Scenario 1 komt als slechtste uit de beoordeling maar is wel een noodzakelijke stap in het verandertraject omdat hier alle bestaande inefficiënties uit proces en procedures worden verwijderd alvorens over te gaan tot automatisering. Scenario 4 valt af door de slechte haalbaarheid. Scenario 2 brengt van de overgebleven scenario's de minste kosten met zich mee, maar levert ook het minst op en de terugverdiëntijd is het langst. Scenario 3: 'Nooit meer wachten tot de inkt droog is' komt als winnaar uit de strijd. Van de drie scenario's die alle doelen bereiken, heeft 3 de gunstigste terugverdiëntijd en haalbaarheid.

5.6 Personele consequenties

Hoewel men zich soms verliest in technische specificaties en functionaliteiten, is het digitaliseren van documenten en processen boven alles een organisatorisch vraagstuk. Veel meer dan functionaliteiten van bepaalde systemen, staat de gewenste cultuurverandering centraal in een dergelijk project.

De overgang van papier naar digitaal werkaanbod en werkwijze lijkt triviaal, maar is het niet. Er zitten twee kanten aan. Enerzijds bieden elektronische werklijsten aanzienlijk meer mogelijkheden tot het verkrijgen van inzicht in het werkaanbod (door functies voor sortering en prioritering), maar anderzijds kunnen medewerkers zich juist beperkt voelen in hun mogelijkheden. Een papieren dossier is namelijk makkelijker 'even' terzijde te leggen dan een item in een elektronische werklijst. Het vereist een behoorlijke gewenningsperiode voordat medewerkers vertrouwd zijn met elektronische werklijsten.

Uit de evaluatie van de pilot inkoop is gebleken dat door de centralisatie van inkoop EI eigenlijk handen te kort komt. Veel werk dat voorheen door directies zelf werd gedaan, wordt nu door EI gedaan. Door de automatisering en digitalisering kunnen medewerkers van EI meer werk doen in minder tijd. Hierdoor kunnen ze taken oppakken die ze voorheen moesten laten liggen. Ook kunnen op deze manier achterstanden sneller weggewerkt worden en kan EI zich meer richten op het tactische deel van het inkoopproces.

De werkzaamheden van medewerkers worden verrijkt. Ze kunnen zich meer op de inhoud richten doordat standaardactiviteiten afnemen.

Archiefmedewerkers worden informatiebeheerders, waar ze voorheen informatieverschaffers waren. Hun functie gaat van Mbo naar Hbo-niveau, waarbij kennis van informatica zeer belangrijk is.

5.7 Organisatorische consequenties

Momenteel liggen de grote lijnen vast maar kunnen directies voor een behoorlijk deel zelf hun werkwijzen bepalen. Met de invoering van de verschillende systemen, liggen de te bewandelen paden vast. Dit kan medewerkers het gevoel geven dat ze moeten inleveren en aan banden gelegd worden.

Taken ten behoeve van het dossierbeheer (invoegen en uitvoegen van documenten, zoeken, opbergen, fysiek overdragen) verdwijnen geheel. Voor sommige medewerkers verandert hier alleen een deel van de werkzaamheden, anderen zien hun hele taak verdwijnen. Hier moet zorgvuldig mee om gegaan worden.

Na invoering van de verschillende systemen, wordt de procesuitvoering daarvan volledig afhankelijk. Wanneer de besturing niet correct functioneert, valt het hele bedrijfsproces stil. Dit stelt hoge eisen aan de organisatie van het beheer. Voor bepaalde zeer kritieke bedrijfsprocessen dient wellicht overwogen te worden om extra technische maatregelen te treffen om het risico op uitval te reduceren. Dit kan bijvoorbeeld met redundante capaciteit voor gegevensopslag.

FPB wordt belast met processenbeheer, functioneel beheer en applicatiebeheer. De

Facilitaire Dienst krijgt de verantwoordelijkheid voor het technische beheer.

Verantwoordelijkheid voor volledigheid en juistheid van documenten en dossiers wordt gedeeld door de hele organisatie. Deze verantwoordelijkheid ligt niet langer in handen van EI.

Met WFM en andere systemen komt er veel nieuwe stuur- en verantwoordingsinformatie beschikbaar die concreet en gedetailleerd inzicht geeft in werkvoorraden, doorlooptijden, foutpercentages etc. Deze informatie is echter uitsluitend bruikbaar, als de onderliggende gegevens compleet zijn. Ontbreken er gegevens in de registratie (bijvoorbeeld omdat sommige dossiers nog op papier worden behandeld terwijl andere dossiers geheel elektronisch worden behandeld), dan wordt de daarop gebaseerde stuur- en verantwoordingsinformatie minder betrouwbaar. Dit stelt dus eisen aan de organisatie van het werk, zodat zeker is dat alle onderliggende gegevens daadwerkelijk worden geregistreerd.

De werkverdeling (wie doet wat en wanneer) gebeurt automatisch in het WFM-systeem. Hier komt dus veel werk te vervallen voor het middenkader. Hun rol verandert van voorman tot coach. Niet iedereen kan hier soepel mee omgaan omdat het verdwijnen van deze taak hen het gevoel kan geven ook aanzien te verliezen.

6 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op het onderzoek en antwoord gegeven op de in de inleiding geformuleerde probleemstelling:

Op welke manier kunnen automatisering en digitalisering bijdragen aan een optimalisatie van de post en archiefprocessen in de inkoopketen, rekening houdend met de organisatorische, organisatieculturele en technische mogelijkheden en beperkingen binnen de afdeling Financieel en personeel beheer, respectievelijk het Ministerie van VWS?

VWS is een bureaucratische organisatie waarin besluiten altijd via hogere machten moeten lopen. De communicatielijnen zijn lang en formeel en werkprocessen liggen voor het grootste deel vast. Voor medewerkers is er vrij weinig vrijheid in hun werkzaamheden. De verantwoording die VWS zowel intern als extern af moet leggen aan verschillende organen maakt de ruimte en het begrip voor fouten gering. Dit heeft tot gevolg dat er zoveel mogelijk gestandaardiseerd wordt om afwijkingen tot een minimum te beperken.

De cultuur van VWS als geheel is een formalistische en hiërarchische cultuur die samenhangt van regels en procedures. Risico's worden zoveel mogelijk vermeden en de medewerkers waarderen deze zekerheid en stabiliteit enorm. Het is vaak zelfs een belangrijke reden om voor de overheid als werkgever te kiezen. Er is veel eilandvorming, directies zijn erg intern gericht. Tussen directies onderling is er weinig saamhorigheidsgevoel.

De cultuur binnen FPB wijkt niet veel af van de cultuur van VWS als geheel. Dat komt onder meer door haar taak, zorg voor een rechtmatige, efficiënte en effectieve uitvoering van alle taken op financieel en personeel gebied. Hierdoor is zij extra gebonden aan wet- en regelgeving. De omgeving waarin de overheid opereert is stabiel en ondervindt nauwelijks effecten van concurrentie of marktwerking. Dit is ook terug te zien in de cultuur. Medewerkers voelen geen echte druk en hebben geen haast. VWS is een weinig flexibele organisatie. In beginsel staat de cultuur binnen VWS niet echt open voor verandering. Onmogelijk is het echter niet als bij veranderingen de cultuur als kader wordt gebruikt en geluisterd wordt naar de wensen en eisen van de medewerkers.

De geschetste problemen in proces, documentstromen en archiveren maken het moeilijk managementinformatie te destilleren. Hierdoor heeft het management beperkt inzicht in processen, knelpunten en eventuele oplossingen en besparingsmogelijkheden. Ook is het moeilijk om zaken te kwantificeren. Men weet dat bepaalde problemen (te) vaak voorkomen, maar precieze cijfers ontbreken.

Processen en procedures zijn voor het grootste deel goed beschreven maar juist die delen die niet beschreven staan leveren de meeste problemen op. Directies willen graag hun eigen pad bewandelen, maar wanneer ze hierin vrij gelaten worden, worden procedures en regels niet meer opgevolgd. Hier moet rekening mee gehouden worden vóór, tijdens en na het verandertraject. Er moet een balans gevonden worden in de hoeveelheid vrijheid die de directies gegund wordt.

Er zijn verschillende soorten van digitalisering en automatisering geschikt voor gebruik bij VWS. Sommige hiervan hebben betrekking op het hele inkoopproces en kunnen daarnaast ingezet worden voor andere departementsbrede processen. Andere oplossingen zijn inkoopspecifieker en beslaan ook maar een gedeelte van het inkoopproces. Combinaties van oplossingen zijn ook mogelijk, er is dan wel maatwerk vereist om de systemen onderling te koppelen. In de digitale toekomst vormt de elektronische handtekening de schakel tussen alle deelprocessen en systemen.

Om VWS keuzemogelijkheden te geven zijn er vier scenario's ontwikkeld die in mate van automatisering en digitalisering oplopen geen automatisering tot een geheel geautomatiseerde en gedigitaliseerde omgeving. Er is op basis van een aantal criteria een keuze gemaakt voor het meest optimale scenario. De digitaliserings- en automatiseringsoplossingen die in dit scenario gebruikt worden, zijn:

- Een WFM-systeem, gekoppeld aan
- Een digitaal archief (DIS),
- Het digitale parafencircuit,
- Digitale factuurafhandeling,
- Digitaal contractmanagement,
- Digitale inhuur van uitzendkrachten en de
- Elektronische handtekening.

<u>Scenario</u>	<u>Bereikte doelen</u>	<u>Incidentele Uitgaven</u> <u>jaar 1 in €</u>	<u>Netto Opbrengsten</u> <u>jaar 1 In €</u>	<u>Terugverdientijd</u> <u>In maanden*</u>	<u>Haalbaarheid</u>	<u>Uitkomst</u>
1	1,3	60.000,-	166.211,-	4,3	+/+	-/-
2	1,2,3,4,5	460.000,-	243.074,-	22,7	+/-	+/-
3	1,2,3,4,5	860.000,-	568.477,-	18,2	+/-	+/+
4	1,2,3,4,5	962.750,-	481.045,-	24	-/-	-/-

Keuze scenario

Scenario 1 komt als slechtste uit de beoordeling maar is wel een noodzakelijke stap in het verandertraject omdat hier alle bestaande inefficiënties uit proces en procedures worden verwijderd alvorens over te gaan tot automatisering. Scenario 4 valt af door de slechte haalbaarheid. Scenario 2 brengt van de overgebleven scenario's de minste kosten met zich mee, maar levert ook het minst op en de terugverdientijd is het langst. Scenario 3: 'Nooit meer wachten tot de inkt droog is' komt als winnaar uit de strijd. Van de drie scenario's die alle doelen bereiken, heeft 3 de gunstigste terugverdientijd en haalbaarheid.

Antwoord op de probleemstelling

De manier om de post- en archiefstromen in de inkoopketen te optimaliseren is het implementeren van scenario 3: 'Nooit meer wachten tot de inkt droog is'. In dit scenario is rekening gehouden met de technische mogelijkheden en beperkingen binnen VWS/FPB. De nieuwe systemen kunnen relatief gemakkelijk gekoppeld worden aan de bestaande systemen. De organisatieculturele en organisatorische mogelijkheden en beperkingen zijn meer van invloed op de vorm waarin het scenario geïmplementeerd moet worden dan op de inhoud van het gekozen scenario.

De cultuur en structuur binnen VWS maken het geen ideale omgeving voor veranderingen. De cultuur vormt zelfs een van de grootste belemmeringen voor dit verandertraject. Dit aspect verdient de meeste aandacht op de weg naar een nieuwe situatie. Uit de analyse van de huidige situatie is gebleken dat medewerkers behoefte hebben aan duidelijkheid en structuur. Het is daarom van belang dat er tijdens het verandertraject deze structuur geboden wordt. In het volgende hoofdstuk volgen aanbevelingen hoe het traject voor, tijdens en na de invoering van het gekozen scenario vormgegeven kan worden.

7 Aanbevelingen

'If it looks too good to be true, it probably is...' (news.bbc.co.uk)

Voordat het gekozen scenario ingevoerd kan worden, is het van belang om eerst zoveel mogelijk knelpunten uit het proces te halen. Dan kan met een opgeschoonde lei verder gewerkt worden. Zoals eerder gezegd is het niet verstandig om te beginnen aan automatiseren en digitaliseren als er nog inefficiënties in het proces en in de procedures zitten. Dit zou een valse start betekenen waarin bestaande inefficiënties mee gedigitaliseerd worden. Aanbevelingen om de huidige situatie klaar te maken voor digitalisering en automatisering staan in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven. In de tweede paragraaf staan aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van het gekozen scenario. De derde paragraaf geeft een aantal aanbevelingen die van toepassing zijn op de situatie nadat het gekozen scenario is geïmplementeerd. De aanbevelingen staan gerangschikt op belangrijkheid en worden daarna toegelicht. Daarnaast zijn de aanbevelingen gesplitst in strategisch (S), tactisch (T) en operationeel (O).

7.1 Aanbevelingen vóór de invoering van scenario 3

1. Begin bij de cultuur. Praat met de medewerkers en neem hierdoor zoveel mogelijk weerstand weg. (S/T)
2. Stel concreet beleid op ten aanzien van leveranciers- en factuurreductie. En voer dit ook uit. (S)
3. Koppel de factuur en de prestatieverklaring los van elkaar. (T)
4. Richt het archief anders in. (O)
5. Maak procedures hard en controleer de naleving ervan. (T)

Cultuur

Uit het onderzoek is gebleken dat de cultuur binnen VWS de grootste vijand van de verandering is. Het is daarom belangrijk om dit als eerste aan te pakken. Medewerkers hechten erg veel waarde aan stabiliteit en vastigheid. Risico's worden zoveel mogelijk vermeden maar elke verandering brengt risico's met zich mee. De veranderingen zijn in deze fase nog niet echt ingrijpend, maar met het oog op de toekomst is het wel verstandig op medewerkers vast 'warm te maken' en zoveel mogelijk weerstand weg te nemen. Vaak wordt weerstand (te) laat opgemerkt omdat men er geen verbale uiting aan geeft. De investeringen die dan al gedaan zijn, gaan verloren.

Stel concreet beleid op ten aanzien van leveranciers- en factuurreductie.

Zonder concreet beleid is het niet mogelijk om een professionele inkooporganisatie neer te zetten. Medewerkers verzanden in operationele werkzaamheden en hebben geen duidelijke doelen voor ogen.

Uit de Financiële Inkoopanalyse over 2005 grote besparingen gerealiseerd kunnen worden door leveranciers- en factuurreductie.

Hoe dit binnen VWS precies vormgegeven moet worden, is niet binnen dit onderzoek te beschrijven, maar gebleken is dat hier kansen liggen op aanzienlijke besparingen. Deze punten zijn al genoemd in eerdere beleidsplannen maar tot op heden is er nog geen uitvoering aan gegeven.

Loskoppelen facturen en prestatieverklaringen.

De productkennis bevindt zich bij de directies en de proceskennis bij FPB.

Een oplossing is om de factuurafhandeling en een deel van de prestatieverklaring te scheiden.

De levering vindt meestal plaats voordat de factuur ontvangen wordt. In het uiterste geval arriveren levering en factuur tegelijk. Dit maakt het loskoppelen van de prestatieverklaring en de factuur mogelijk. De prestatieverklaring betreft dan alleen nog de bevestiging van de fysieke levering volgens de specificaties. Als de budgethouder een mail stuurt naar de FO waarin hij zijn akkoord geeft, hoeft de factuur in principe niet meer in papieren vorm door de organisatie. De factuurcontrole bij FPB betreft dan alleen nog controle op de gevolgde procedures en processen. Op die manier kan de doorlooptijd van goedkeuring van een factuur aanzienlijk verkort worden. Een flowchart van het nieuwe proces voor factuurafhandeling is terug te vinden in bijlage 12.

Prestatieverklaringen worden samen met de factuur gearhiveerd. Een verwijzing naar de vindplaats wordt in het dossier geplaatst. Wel moet het aantal wanprestaties bijgehouden worden.

Archief

Indexeer het papieren en digitale archief op dezelfde manier. Zodra een dossier aangemaakt wordt, krijgt het een nummer in Hermes. Dit nummer kan ook voor het digitale archief gebruikt worden. Vervolgens kunnen deze nummers gerubriceerd worden (bijvoorbeeld op basis van opdrachtsoort of alfabet) zodat bij het openen van de verkenner niet alle dossiers zichtbaar worden. Dit zou even onoverzichtelijk zijn als dat het nu is.

Voeg de dossiers van één leverancier met verschillende vestigingen samen tot één dossier. De verantwoordelijkheid voor de correcte verspreiding kan extern (bij het hoofdkantoor van de leverancier) neergelegd worden.

Archiveer verschillende dossiers van één leverancier bij elkaar in de buurt. Zo kan gemakkelijk gezien worden hoeveel en welke opdrachten er lopen bij een bepaalde leverancier.

Routings en procedures

Om ervoor te zorgen dat alle inkoopdossier overgedragen worden aan FPB/EI wanneer ze compleet zijn, moet hier strenger op gecontroleerd worden. EI kan periodiek directies controleren en hen 'verplichten' complete dossiers over te dragen.

Er wordt al geëxperimenteerd met een routebriefje om directies te 'dwingen' de juiste routing te volgen. Als blijkt dat dit werkt, kan dit worden doorgezet.

Dit helpt directies vast wennen aan de toekomstige situatie, waarin alle routings en procedures vastliggen in een systeem en het niet meer mogelijk is hiervan af te wijken.

Eigen procedures hard maken

Bijvoorbeeld voor verlenging van het contract van een adviseur. Verlengingen moeten in het originele dossier opgenomen worden. Zo kan gemakkelijk gezien worden hoe en hoe vaak er verlengd wordt. Deze (management) informatie kan invloed hebben op toekomstige opdrachten. Als blijkt dat een vorig project veel meer uren nodig heeft gehad dan begroot, kan bij gelijksoortige opdrachten in de toekomst besloten worden om in de beginfase een adviseur al langer in te huren. Dan hoeft niet of minder vaak een nieuw contract opgesteld te worden. Dit scheelt tijd, geld en moeite.

In het dossier worden alle relevante documenten omtrent het inkooptraject opgeborgen. Naast alle standaardonderdelen, zoals genoemd in hoofdstuk 3.3: Documentstromen, moeten ook de volgende documenten in het dossier opgeborgen worden:

- alle relevante correspondentie rondom het inkooptraject (brieven, e-mails, verslagen van gesprekken)
- Wijzigingen in overeenkomsten
- Verlengingen van contracten (maximaal drie tijdelijke contracten)
- Een verwijzing naar de vindplaats van de facturen en prestatieverklaringen

7.2 Aanbevelingen tijdens de invoering van scenario 3

Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag hoe de invoering van het gekozen scenario moet verlopen om kans van slagen te hebben. Niet alleen de eigenlijke verandering, maar ook de aanloop ernaartoe.

1. Elke verandering start bij de cultuur, creëer bewustzijn onder de veranderaars en draagvlak onder de te veranderen medewerkers. (T)
2. Breng zoveel mogelijk functionaliteiten onder in één systeem (T)
3. Zorg ervoor dat alle processen en procedures duidelijk zijn omschreven bij aanvang. (O)
4. Kies voor een gefaseerde invoering van de gekozen oplossing. (T)
5. Stel een communicatieplan op. (O)
6. Maak afspraken met leveranciers over de elektronische handtekening (O)

Elke verandering start bij de cultuur

De medewerkers van VWS moeten leren inzien dat verandering ook verbetering kan brengen. Dat niet elk afscheid van een oude situatie betekent dat men er op achteruitgaat. Degenen die de verandering initiëren, moeten zich terdege bewust worden van het feit dat er weerstand is en dat deze eerst opgeheven moet worden, voordat er veranderd kan worden.

Weerstand

Bij elke verandering bestaat de neiging tot emotionele weerstand, omdat zelfs de mogelijkheid van verandering impliceert dat voorgaand gedrag en houding in een bepaalde mate verkeerd of inadequaat was. Het 'object van verandering' moet gemotiveerd worden te veranderen. Het proces waarin 'het object' uit zijn veranderingsdilemma wordt gehaald en nieuwe percepties, attitudes en gedrag bereikt moeten worden, is in feite de eigenlijke verandering (Cozijnsen en Vrakking, 2003, blz. 27).

Het is daarom van groot belang dat er draagvlak gecreëerd wordt onder de toekomstige gebruikers. Pas als zij de voordelen van een eventuele verandering inzien, heeft een dergelijke omslag kans van slagen. Het creëren van draagvlak kan op verschillende manieren. Deze hebben met elkaar gemeen dat de eindgebruikers betrokken moeten worden bij de implementatie en inspraak krijgen in het veranderingsproces. Hierin moet wel een balans gevonden worden. In (te veel) vrijheid en inspraak voor eindgebruikers schuilt het gevaar dat het erg lang duurt voordat consensus wordt bereikt en harde besluiten gemaakt kunnen worden. De wensen van eindgebruikers blijken dan ineens niet verenigbaar in één proces. De vrijheid moet enigszins beperkt worden zodat de verandering niet 'dood gepraat' wordt en vervolgens niet door gaat.

Veranderingsstrategieën

Er zijn een aantal strategieën om veranderingen teweeg te brengen en weerstand te verminderen.

In de empirisch-rationele strategie (overtuigingsstrategie) staat de overtuiging centraal dat mensen zich in hun gedragingen laten leiden door 'rede', m.a.w. zij zullen veranderingen aanbrengen in hun gedragingen als ze inzien dat die hun eigen belang steunen.

Bij de normatief-reëducatieve strategie (houdingsstrategie) gaat men er van uit dat menselijk gedrag pas verandert nadat mensen hun normen en waarden zelf hebben gewijzigd. Dit komt neer op een soort wederopvoeding.

In de macht-dwangstrategie gaat het om het gebruik van met name de politieke en economische macht, dat wil zeggen: mensen veranderen doordat ze gevolg (moeten) geven aan de plannen van diegenen die meer macht hebben, bijvoorbeeld hun leider, chef of baas. Bij elke verandering zijn er een aantal 'groepen' te onderscheiden: de trekkers, de vroege aanvaarders, de vroege meerderheid, de late meerderheid en de achterblijvers. De trekkers,

kunnen benaderd worden d.m.v. de reëducatieve strategie, de middenmoot kan meegenomen worden door toenemende scholing en overtuiging en de achterblijvers door de overtuigingsstrategie. Er zullen altijd mensen blijven die op geen enkele manier de verandering willen en kunnen accepteren. Het is het beste om niet teveel energie in deze medewerkers te steken omdat dit waarschijnlijk toch niets uithaalt.

Wel moet men begrip hebben voor diegenen waarbij de veranderingen drastische gevolgen heeft voor hun dagelijkse werkwijzen. Er moet zoveel mogelijk geprobeerd worden om hen te een rol te geven in de nieuwe situatie. In sommige gevallen is dit niet mogelijk omdat het aanhouden van deze mensen de beoogde besparingen in de weg staat.

Breng zoveel mogelijk functionaliteiten onder in één systeem.

Het verdient aanbeveling om te proberen zoveel mogelijk verschillende functionaliteiten en modules bij één leverancier onder te brengen als er meerdere soorten automatisering gewenst zijn. Dit maakt maatwerk tussen de modules onderling overbodig. Als er gekozen wordt voor één of twee automatische oplossingen is het wellicht voordeliger om aparte leveranciers te kiezen omdat de aanschaf van de basismodule (dit is vaak elektronisch bestellen) van een totaaloplossing vaak de duurste is.

Zorg ervoor dat procedures en processen duidelijk omschreven zijn bij aanvang.

Om tijdens de implementatie niet te veel vertraging op te lopen, moeten een aantal zaken vooraf goed geregeld zijn. Processen moeten duidelijk in kaart gebracht zijn. Er moet van tevoren duidelijk zijn op welke manier procedures en methodes en autorisaties ingeregeld moeten worden. Als deze zaken pas gaandeweg duidelijk worden, kan het zijn dat bepaalde wensen niet mogelijk zijn in het gekozen systeem. Om dan nog voor een ander systeem te kiezen is een kostbare zaak.

Kies voor een gefaseerde invoering

Voordat digitalisering en automatisering departementsbreed ingevoerd kunnen worden, is het verstandig eerst enkele pilots te draaien met een beperkt aantal directies en een klein (deel van een) proces. Op die manier kunnen medewerkers langzaam wennen aan de nieuwe situatie.

Ook dient de pilot om eventuele kinderziektes en problemen te constateren voordat het hele departement overstapt op een bepaald systeem en er zo grote verliezen voorkomen kunnen worden. Ten slotte kan een pilot dienen voor het versoepelen van de departementsbrede uitrol. De kleine groep medewerkers uit de werkgroep die vanaf het begin betrokken is bij de implementatie kan een voortrekkersrol gaan vervullen in het proces. Juist omdat zij vanaf het begin betrekken zijn, hebben ze kunnen zien en ervaren wat het systeem kan betekenen voor de werkprocessen. Hierdoor zijn zij de aangewezen personen om anderen te overtuigen van het nut en de noodzaak van de verandering. Zij bevinden zich daarnaast op hetzelfde niveau als de toekomstige eindgebruiker en dit kan acceptatie vergemakkelijken.

De nadruk moet tijdens de pilot niet alleen gelegd worden bij het systeem. Hoewel de pilot ook bedoeld is om het systeem te leren kennen en er mee te leren werken, moet vooral ook de verandering die de medewerkers moeten maken, centraal staan. Digitalisering en automatisering kunnen gemengde gevoelens oproepen bij mensen. Ze kunnen denken dat ze vrijheid verliezen doordat paden vastliggen. Of dat ze vrijheid verliezen doordat het systeem denkwerk van hen overneemt. Duidelijk moet worden dat ze juist meer vrijheid krijgen doordat ze over simpele dingen niet meer na hoeven te denken. Het tactische en strategische denkwerk krijgt meer ruimte doordat routinehandelingen geautomatiseerd zijn. Er kan meer over inhoud nagedacht worden doordat vorm al vaststaat.

Belangrijk in deze pilots is dat de uiteindelijke gebruikers inspraak krijgen in het implementatieproces. Een vorig project met Digidoc is niet geslaagd omdat de projectgroep

de eindgebruikers niet betrokken had bij de implementatie en besluiten had genomen waar de directies het helemaal niet mee eens waren. Om dit te voorkomen is het belangrijk dat beleidsmedewerkers deel uitmaken van de werkgroepen die betrokken zijn bij de implementatie.

Bij aankondiging van de pilot kunnen medewerkers zich opgeven om lid te worden van de werkgroep. Wanneer de animo laag blijft, moet wel duidelijk gemaakt worden dat er niet achteraf geklaagd mag worden als nu niemand mee wil doen.

Ook directies die niet deelnemen aan de pilot, moeten de mogelijkheid krijgen zich uit te spreken over de gang van zaken tijdens bijvoorbeeld inloopbijeenkomsten. Uiteindelijk hebben de uitkomsten betrekking op het hele departement en niet alleen op directies die deelnemen aan de pilot.

Hoe de pilot er inhoudelijk uit gaat zien, wordt door inhoudsdeskundigen bepaald, buiten dit rapport om.

Om directies in hun eigen tempo en op een eigen gekozen moment te laten wennen aan de nieuwe situatie kunnen zogenaamde 'snuffelwerkplekken' ingericht worden. Op deze werkplekken draaien de systemen zoals die in de toekomst zullen draaien. Hier kunnen medewerkers zelf kennis maken met de nieuwe situatie.

Op vaste tijdstippen vinden er besprekingen en evaluaties plaats waarin de werkgroepen hun bevindingen aan elkaar presenteren en deze evalueren. Dit is een cyclisch-interactief proces waarin verzamelen van (ervarings)gegevens en analyseren elkaar voortdurend afwisselen. Zo wordt stapsgewijs een opzet gemaakt voor de inrichting zoals die uiteindelijk in de hele organisatie plaats zal vinden. Als er een duidelijke opzet is gemaakt voor het (deel van het) proces dat in de pilot is gebruikt, kan dit dienen als blauwdruk voor de implementatie van andere processen bij andere directies. Dit kan het beste in fases gebeuren. De keuze is dan tussen meerdere processen bij dezelfde directie te implementeren of hetzelfde proces bij andere directies. Uit het programmaplan WFM/DM is gebleken dat in ieder geval voor WFM een procesgewijze benadering een randvoorwaarde is. Hierdoor kan het voorkomen dat de pilot maar een deel van een directie raakt.

Welke directies zullen deelnemen aan een pilot is nog niet zeker. De Facilitaire Dienst heeft al te kennen gegeven mee te willen werken. Onder andere omdat zij in de nieuwe situatie belast worden met het technische beheer van het systeem. De FD is een stafdienst en één van de grootste afnemers van EI. De tweede deelnemende directie kan dat het beste een kleinere beleidsdirectie zijn. Zo kan worden gezien hoe twee totaal verschillende directies gezamenlijk met eenzelfde proces en volgens eenzelfde werkwijze te werk kunnen gaan. Als het met deze directies lukt, is de kans groot dat meer directies op dezelfde manier kunnen werken.

Na evaluatie van de pilot kunnen de systemen departementsbreed geïmplementeerd worden.

Stel een communicatieplan op

Om directies voor en tijdens de pilot op de hoogte te houden van de ontwikkelingen moet een communicatieplan opgesteld worden. Hierin komt te staan:

- wat er precies gaat gebeuren,
- wanneer alles gaat plaatsvinden,
- wat de gevolgen zullen zijn,
- wie de betrokken zijn,
- op welke manier resultaten teruggekoppeld worden en
- waar mensen terecht kunnen met vragen opmerkingen, suggesties en klachten.

Maak afspraken met leveranciers over de elektronische handtekening

Uit het onderzoek is gebleken dat een elektronische handtekening volgens het model van PKI voor de Overheid nog een brug te ver is voor VWS (en andere overheden) en bovendien een erg kostbare investering. Uit het onderzoek bleek tevens dat er, in tegenstelling tot wat sommigen beweren, wel degelijk een sluitend alternatief is. Een dergelijk zelfopgezet systeem moet aan een aantal eisen voldoen, waaronder wederzijdse acceptatie door de verschillende partijen die komen te werken met de handtekening. VWS zal dus met haar wederpartijen in overleg een architectuur en infrastructuur overeen moeten komen, waar volgens gewerkt kan gaan worden.

7.3 Aanbevelingen na de invoering van scenario 3

1. Evalueer het interdepartementaal gekozen inkoopstelsel E-size kritisch. (O/T)
2. (Voorlopig) afzien van het gebruik van E-sourcing (T)
3. Continue verbetersteams opzetten. (T)
4. Onderzoek of er bij leveranciers voldoende draagvlak is om mee te werken aan verdere digitalisering en automatisering van het inkoopproces. (T)

E-size kritisch evalueren

NB. Er is geen kritiek op de manier waarop de aanbesteding gelopen is. Een interdepartementale aanbesteding geeft altijd een enigszins vertekend beeld omdat er uiteindelijk een product of dienst wordt gekozen die het best bij alle departementen past. Er bestaat echter grote twijfel of het gekozen systeem de beste oplossing is voor VWS. Dit moet nogmaals kritisch beschouwd worden.

E-size is een applicatie die niet binnen de organisatie draait maar op een extern netwerk. Hierdoor zijn de implementatiekosten lager dan bij andere systemen. Er zijn echter nog wel ander kosten die in de aanbesteding niet direct zichtbaar zijn geworden. Het systeem gaat er namelijk van uit dat er gewerkt wordt met een bepaalde applicatie (SAP) en dat bepaalde koppelingen daarbinnen al gemaakt zijn, wat beiden niet het geval is. Dit houdt in dat er nog verschillende koppelingen gemaakt moeten worden tussen de systemen die al draaien binnen VWS. Koppelingen zijn altijd maatwerk en daarmee erg kostbaar. Ook was in het begin niet duidelijk dat er voor elke nieuwe leverancier die opgenomen moet worden in de catalogi extra betaald moet worden.

Tijdens de demonstratie van E-size leek het systeem een prachtige oplossing, maar de toeschouwers waren toen niet op de hoogte van de technische werking en veronderstellingen waar het systeem zich op baseert. Hierdoor is een vertekend beeld ontstaan van het systeem.

Elektronisch bestellen is in beginsel een vrij dure oplossing voor een vrij eenvoudig proces. Het is alleen rendabel als op termijn ook inkooptechnisch gezien complexere producten via het systeem te bestellen zijn en als er meerdere functionaliteiten in hetzelfde systeem opgenomen worden. Voor VWS is E-ordering alleen voldoende rendabel als er in hetzelfde systeem ook uitzendkrachten en andere externen ingekocht kunnen worden.

Er zijn systemen die op een zelfde manier werken als E-size en die daarnaast aparte modules aanbieden waarmee gemakkelijk koppelingen gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld Proquo en Proclare). De basisprijs van deze modules ligt uiteraard hoger dan die van E-size, maar maatwerk komt te vervallen. Ook zijn er systemen op de markt die slechts één functionaliteit hebben en ook koppelmodules aanbieden (bijvoorbeeld Nétive voor uitzendkrachten en Buy Watch voor contractmanagement). Deze modules kunnen

afzonderlijk aan de bestaande systemen gekoppeld worden. Onderlinge koppelingen tussen de verschillende modules zijn vaak niet noodzakelijk.

Om een nieuwe aanbesteding te vermijden kunnen de andere leveranciers die in de aanbesteding mee hebben gedaan, nogmaals beoordeeld worden. Wellicht komt één van hen in dit nieuwe licht beter uit de aanbesteding.

Mocht er wel voor een nieuwe aanbesteding gekozen worden, dan dient er rekening gehouden te worden met een aantal zaken. Om te voorkomen dat er in dezelfde valkuilen getrap wordt, moet er bij de selectie op een aantal dingen meer gelet worden:

- De veronderstellingen waar het systeem zich op baseert, evenals de technische werking van het systeem moeten duidelijk zijn. Hoe (gemakkelijk) kunnen koppelingen gemaakt worden?
- De prijsopgave moet in perspectief gezet worden. Als de basisprijs van de verschillende systemen onderling afwijkend is, moet worden achterhaald waar dit verschil door wordt veroorzaakt. In deze aanbesteding liepen de totale kosten voor implementatie, beheer en onderhoud per systeem uiteen van € 1.000.000,- tot € 10.000.000,-. Dit verschil moet ergens door veroorzaakt worden.

De evaluatie van E-size kan meegenomen worden in de aankomende businesscase. Deze behandelt hoe en in welke systemen de wensen van VWS ondergebracht kunnen worden, welke koppelingen vereist zijn voor een goed verloop en wat dat uiteindelijk gaat kosten.

(voorlopig) afzien van het gebruik van E-sourcing

Uit het onderzoek van onderzoeksbureau Significant, waarvan de resultaten in bijlage 1 staan, bleek dat E-sourcing geschikt is voor VWS.

E-sourcing is een combinatie van E-tendering (elektronisch aanbesteden) en E-reverse-auctioning (een veiling waarbij vooraf geselecteerde leveranciers een bod uitbrengen op een behoefte die kenbaar is gemaakt door VWS).

De geschiktheid van E-sourcing is gebaseerd op een tweetal criteria:

- In hoeverre wil VWS gebruik maken van E-sourcing?
- In hoeverre kan VWS gebruik maken van E-sourcing?

Het antwoord op deze vragen was beide positief. Toch is het (nog) niet aan te raden om het offertetraject te automatiseren. Dit levert te weinig op. Informatie- en offerteaanvragen kunnen digitaal verstuurd worden, maar de vergelijking en beoordeling moet nog steeds persoonlijk gedaan worden. Het systeem kan de gegevens hoogstens ordenen zodat beoordelingen sneller kunnen verlopen. Dit kan ook gemakkelijk buiten een systeem gebeuren door het gebruik van templates en standaarden. De grootste voordelen van E-sourcing die in het rapport naar voren komen (termijnbewaking, gedwongen betere planning en verlaging papieren werklast), kunnen ook bereikt worden door het gebruik van een WFM-systeem en templates voor bijvoorbeeld informatieaanvragen, offerteaanvragen en offertebeoordelingen.

Opzetten van continue verbeterteams

Continu verbeteren houdt in dat verbeteren geen op zich zelf staande, eindige activiteit is, maar een doorlopend proces. Er wordt constant gezocht naar nieuwe manieren om verbeteringen door te voeren. Continu Verbeteren stelt eisen aan de organisatiestructuur. Er moeten kleine multidisciplinaire verbeterteams opgezet worden, die een specifiek proces gaan analyseren en verbeteren. In deze verbeterteams zitten juist ook medewerkers van de werkvloer; zij zitten 'dicht bij het vuur'!

Omdat de verantwoordelijkheid voor de volledigheid, toegankelijkheid en kwaliteit van dossiers nu gedeeld wordt door meerdere mensen in de organisatie is het belangrijk dat continue verbetering organisatiebreed ingebed wordt. In de verbeterteams moeten daarom

verschillende (soorten) directies vertegenwoordigd zijn. Verschillende directies die samen naar een gemeenschappelijk doel toewerken, kan tevens een opstap bieden naar het bestrijden van de eilandjescultuur binnen VWS.

Het proces van continue verbetering wordt beschreven in de PDCA-cirkel van Deming.



- Plan: Bedenk van tevoren welke producten of diensten geleverd zullen gaan worden, en op welke wijze deze moeten worden vervaardigd.
- Do: Voer uit wat er in Plan bedacht is (*zorgvuldig samenwerken*).
- Check: Verifieer geregeld of dat wat er in Plan bedacht is ook daadwerkelijk in Do heeft plaatsgevonden. Als dat niet het geval is, onderzoek dan waar dat door komt.
- Act: Doe iets met de constatering uit Check (; het is immers niet zinvol om alleen maar te constateren dat iets niet is gegaan zoals gedacht, zonder daarbij na te gaan of dat in de toekomst vermeden kan worden. Dat betekent dat er wijzigingen in Plan aangebracht moeten worden.

Kwaliteitsborging

Om grip te houden op processen binnen VWS is het noodzakelijk dat de processen goed gemanaged worden. Om er daarnaast voor te zorgen dat de bereikte verbeteringen verankerd worden in de organisatie kunnen een aantal tools voor kwaliteitsborging gebruikt worden.

De ISO 9000 normen vormen de principes voor kwaliteitsmeetsystemen. ISO 9001 wordt hierin door veel organisaties al gebruikt voor het bewaken en verhogen van de kwaliteit van processen.

Records management (het nieuwe document management) moet daarnaast specifiek voldoen aan de NEN-ISO 15489-1 standaard van 2001. Deze standaard is gericht op records management voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

De Balanced scorecard is een meet- en rapportage-instrument om de realisatie van de bedrijfsstrategie te bewaken. De balanced scorecard is een raamwerk voor het beschrijven, implementeren en beheersen van de strategie op alle niveaus van de organisatie. De balanced scorecard kijkt naar het geheel van factoren waarop de organisatie kan worden gestuurd. Naast financiële factoren zijn dit bijvoorbeeld factoren die betrekking hebben op klanten, kennis, innovatie en interne processen. Door de oorzaak gevolgverbanden tussen deze factoren inzichtelijk te maken, wordt de strategie van een organisatie ingevuld.

Onderzoek of er bij leveranciers voldoende draagvlak is om mee te werken aan verdere digitalisering en automatisering van het inkoopproces.

Een geheel digitaal inkoopproces is op dit moment nog niet haalbaar. In de toekomst is het echter niet ondenkbaar dat voor VWS het hele proces digitaal en automatisch verloopt.

Randvoorwaarde hierbij is wel dat alle externe relaties hun documentatie digitaal aanleveren. Om erachter te komen of er voldoende draagvlak onder leveranciers is om mee te werken aan de digitalisering van het inkoopproces, moet een onderzoek gedaan worden.

8 Implementatieadvies

Men dient te beseffen dat er niets moeilijker is om uit te voeren, noch meer twijfelachtig qua succes, noch meer gevaarlijk te hanteren, dan een nieuwe orde der dingen te initiëren.

(Machiavelli, Italiaans staatsman en filosoof)

Een belangrijke factor bij veranderingen is tijd. Als veranderingen te lang duren, verslapt het enthousiasme en de bereidheid onder medewerkers. Om ze niet veranderingsmoe te maken en de aandacht vast te houden, is het belangrijk dat de veranderingen niet té lang duren. Binnen anderhalf jaar moeten de grootste veranderingen doorgevoerd zijn. Als onderstaand traject aangehouden wordt, moet dat mogelijk zijn.

Een ander argument om ervoor te zorgen dat de invoering van de verschillende systemen niet langer dan een jaar duurt, is dat de ontwikkeling van de techniek zo snel kan gaan dat de systemen op het moment van invoering alweer verouderd zijn.

Korte termijn (0-6 maanden)

<u>Actie</u>	<u>Startmoment</u>	<u>Eind/ mijlpaal</u>	<u>Betrokkenen</u>
1.Uitvoeren business case	1 juni 06	15 juli 2006	AD, FD, FPB, FEZ, externe partij
2.Business case voorleggen aan pSG	15 juli 2006	1 augustus 2006	pSG, externe partij, FPB
3.Definitieve beslissing inrichting processen	1 augustus 2006	30 september 2006	AD, FD, FPB, FEZ
1a.Opstellen inkoopbeleid	1 juni 2006	1 juli 2006	CDI
2a.Communiceren inkoopbeleid	1 juli 2006	15 juli 2006	CDI, EI
3a.Start onderzoek leveranciers- en factuurreductie	15 juli 2006	30 augustus 2006	EI
1b.Opstellen nieuwe procedures intern / extern	1 juni 2006	30 juni 2006	CDI en Sr. Inkoopers
1c.Loskoppelen prestatieverklaring en factuur	1 juni 2006	30 juni 2006	CDI en Sr. Inkoopers
1d.opnieuw inrichten digitaal en papieren archief	1 juni 2006	30 juni 2006	Archiefmedewerk(st)er EI

Tabel 8 Implementatietraject korte termijn

Legenda:

AD: Auditdienst

FEZ: Financieel Economische Zaken

FD: Facilitaire Dienst

pSG: Plaatsvervangend Secretaris Generaal

CDI: Coördinerend directeur inkoop

Juni	Juli	Augustus	September			
1		2	3			
1a	2a					
1b	2b					
1c						
1d						

De belangrijkste mijlpalen in dit traject zijn de goedkeuring van het plan door de pSG en de definitieve beslissingen over de inrichting van de processen in een bepaald systeem. Als deze stappen later eindigen, loopt het hele verdere automatiseringstraject vertraging op. Wanneer het plan niet goedgekeurd wordt door de pSG, moet de business case herschreven worden.

Middellange termijn (6 maanden - 1 jaar) Checken

<u>Actie</u>	<u>Startmoment</u>	<u>Eind/ mijlpaal</u>	<u>Betrokkenen</u>
1.Europees aanbesteden: systeem digitale inhuur uitzendkrachten	1 juni 2006	30 december 2006	Sr. Inkoopers, CDI
Start automatiseringsproject	1 augustus 2006		FPB, EI, FD, FEZ, AD, externe partijen
2.Bepalen 2 ^e deelnemende Directie aan pilot	1 augustus 2006	30 augustus 2006	EI, FD
3.Uitzetten vraag tot deelname werkgroep binnen gekozen 2 ^e directie	1 september 2006	22 september 2006	FPB, EI
4.Samenstellen werkgroep	22 september 2006	8 oktober 2006	FPB, (FD)
2a.Afspraken maken met leveranciers m.b.t. de elektronische handtekening	1 augustus 2006	30 augustus 2006	Leveranciers, EI
3a.Inregelen processen in Filenet	1 september 2006	30 november 2006	externen, EI
4a.Inrichten 'snuffelwerkplek'	1 december 2006	8 december 2006	Werkgroep (FD, EI, 2 ^e directie)
3b.Opstellen communicatieplan	15 oktober 2006	30 oktober 2006	Werkgroep (FD, EI, 2 ^e directie.)
3c.Communiceren naar directies	1 november 2006	15 November 2006	Werkgroep (FD, EI, 2 ^e directie.)
4b.Draaien Pilot	8 december 2006	1 april 2006	Werkgroep (FD, EI, 2 ^e directie.)
5.Evalueren Pilot	2 april 2007	2 mei 2006	Werkgroep (FD, EI, 2 ^e directie.)
5a.Samenstellen 'Continue verbeterteams'	2 april 2007	2	EI, FD, deelnemers andere directies)
6.Starten 'Continue verbetering'	15 april 2007	continue	verbeterteams
5b.Evalueren E-size	1 april 2007	30 april 2007	EI

Tabel 9 Implementatietraject middellange termijn

Juni	Juli		Augustus	September			Oktober			November		December
1												
			2	3	4							
			2a	3a							4a	
									3b	3c		
												4b

Januari	Februari	Maart	April	Mei
4b			5	
			5a	6
			5b	

De belangrijkste mijlpaal in dit traject is het bepalen van de tweede deelnemende directie aan de pilot. De doorlooptijd is gebaseerd op tijdige selectie van een beleidsdirectie. Vertraging die hierin optreedt, werkt door in het hele verdere traject. Dit risico kan verkleind worden door een tijdige en secure peiling van het draagvlak binnen de beleidsdirecties.

Lange termijn (>1 jaar)

<u>Actie</u>	<u>Startmoment</u>	<u>Eindtijd/ mijlpaal</u>	<u>Betrokkenen</u>
1. Departementsbrede uitrol systemen	15 mei 2007	15 oktober 2006	FPB, EI, FD, FEZ
1a. Onderzoek onder leveranciers naar draagvlak voor digitalisering	15 mei 2007	15 september 2007	EI

Tabel 10 Implementatietraject lange termijn

Mei	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober
1					
1a					

VHS

Literatuuropgave

Boeken

- Baarda, D.B. & de Goede, M.P.M., Basisboek Methoden en Technieken, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek, 3^e herziene druk, Groningen, 2001
- Baarda, D.B., de Goede, M.P.M. & Teunissen, J., Basisboek kwalitatief onderzoek, Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek, 3^e druk, Groningen, 2001
- Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J., Handboek verandermanagement, theorieën en strategieën voor organisatieverandering, 2^e herziene druk, Deventer: Kluwer, 2003.
- Keuning, D. & Eppink, D.J., Management & Organisatie, Theorie en Toepassing, 7^e druk, Groningen: Stenfert Kroese, 2000.
- Otten, A. (red.), Workflow management, Deventer, 1996. (reeks K&E Bibliotheek, nr. 5.)

Scripties en rapporten

- Burgt, P.J. van de, Business Case e-procurement; Elektronisch bestellen en factureren, DTO voor Defensie Materieel Organisatie, 2005
- Gönc, Z & Verhoeff, P., Actualiseren en optimaliseren van het projectsubsidieproces, Den Haag: Haagse Hogeschool, Opleiding MER, 2004.
- Ham, J.A. van der, Anders archiveren in een veranderende omgeving; Welke invloed hebben kennismanagement en workflowmanagement op de fysieke en digitale archiveringsmethodieken?, Haagse Hogeschool, Opleiding FM, 2002.
- Lam, T-L., Archiefbeheer Univé Zorg; Een onderzoek naar een efficiënte en professionele archivering binnen Univé Zorg, Den Haag: Haagse Hogeschool, Opleiding FM, 2002
- Langerak, M., Documentbeheer en workflow management, Den Haag: Haagse Hogeschool, Opleiding BE, 2005.
- Overmeeren, B. van, Ozinga, H. & Blijerveld, M., Innoveren in de publieke sector; Bureaucratie en innoveren een contradictio in terminis?, Leidschendam-Voorburg: Symbio6, 2006
- Pettinga, E., Documentmanagement Hoofdkantoor Immigratie- en Naturalisatiedienst, Digitalisering een complex proces, Den Haag: Haagse Hogeschool, Opleiding FM, 2004.
- Remmerts de Vries, R.N. & Koning, A.W.M., Programmaplan WFM/DM, Den Haag: Consilience B.V. voor het Ministerie van VWS, 2004.
- Significant B.V., Automatisering van het inkoopproces van het Ministerie van VWS, de wijze waarop het inkoopproces van het Ministerie van VWS verder kan worden geautomatiseerd, Barneveld, januari 2006.
- Wiarda N.S., Financiële Inkoopanalyse Boekjaar 2005, Den Haag: Emeritor voor Ministerie van VWS, 2006.

(Internet)artikelen

- Akkerma, F., Elektronisch inkopen: direct verdienen aan Internet.
<http://www.managementsite.net/content/articles/257/257.asp>. (30-10-2000)
- Goossens, A & Ploos van Amstel, W., Ook zoveel tijd kwijt aan inkoop? E-procurement stroomlijnt inkoop facilitaire diensten.
<http://www.managementsite.net/content/articles/268/268.asp> (11-12-2000)
- Meijer, L., Dé bedrijfscultuur bestaat niet, In: De Volkskrant, Werk & Leven, 26 nov. 2004.

Internet

- <http://www.kwalon.nl>
- <http://www.pkioverheid.nl>
- <http://www.digid.nl>
- <http://www.digitale-handtekening.nl/pkiinnederland>
- <http://www.elo.nl>
- <http://www.netive.nl>
- <http://www.12manage.com>
- <http://www.esize.nl>
- <http://www.proquiro.nl>
- <http://www.proclare.com>
- http://www.changingminds.org/explanations/culture/deal_kennedy_culture.htm
- <http://www.markensteijn.com/cultuurtest.htm>

Digitaliseren kun je leren waarderen

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bijlagen



*Een onderzoek naar de actualisatie en optimalisatie van de
post- en archiefprocessen in de inkoopketen, nu en in de
toekomst.*

*Emma Haighton
20022553
Facility Management
Haagse Hogeschool
Mei 2006*

<i>Bijlage 1 Uitkomsten onderzoek Significant.....</i>	<i>3</i>
<i>Bijlage 2 Beleidspunten Inkoop VWS.....</i>	<i>4</i>
<i>Bijlage 3 Algemene Rekenkamer.....</i>	<i>6</i>
<i>Bijlage 3 Algemene Rekenkamer.....</i>	<i>7</i>
<i>Bijlage 4 achtergrondinformatie cultuuronderzoek.....</i>	<i>9</i>
<i>Bijlage 5 Cultuurtest Harrison.....</i>	<i>13</i>
<i>Bijlage 6 Achtergrondinformatie literatuuronderzoek.....</i>	<i>16</i>
<i>Bijlage 7 Wet elektronische handtekening.....</i>	<i>19</i>
<i>Bijlage 8 Uitwerking gesprek Harold Thijssen, VROM.....</i>	<i>21</i>
<i>Bijlage 9 Uitwerking gesprek Marcel Jansen en Albert van Kessel, VROM.....</i>	<i>24</i>
<i>Bijlage 10 Uitwerking gesprek met Daan Lobel, BZK.....</i>	<i>26</i>
<i>Bijlage 11 Interdepartementaal gekozen systemen.....</i>	<i>28</i>
<i>Bijlage 12 Het nieuwe proces voor factuurafhandeling.....</i>	<i>29</i>

Bijlage 1 Uitkomsten onderzoek Significant

In januari 2006 is het rapport 'Automatisering van het inkoopproces van het ministerie van VWS', geschreven door onderzoeksbureau Significant, verschenen. Hierin is onderzocht welke vormen van automatisering van het inkoopproces interessant zijn voor VWS. De criteria waarop de automatiseringsoplossingen beoordeeld zijn, waren:

- Wil VWS dit? D.w.z. welke effecten levert het op en dragen deze bij aan de doelstellingen?
- Kan VWS dit? D.w.z. is er voldaan aan de gebruikersvoorwaarden, die aan de betreffende vorm zijn verbonden?

Uit deze rapportage zijn drie vormen van automatisering naar voren gekomen die in aanmerking komen voor VWS: E-ordering, E-sourcing en E-contract management. E-ordering is het elektronisch bestellen van producten en diensten uit digitale catalogi van leveranciers. Dit heeft betrekking op het operationele deel van het inkoopproces (bestellen, bewaken, nazorg).

E-sourcing is een combinatie van E-tendering en E-reverse auctioning. E-tendering is elektronisch aanbesteden en E-reverse auctioning is het kenbaar maken van een behoefte aan producten en diensten door een inkopende organisatie aan een aantal geselecteerde leveranciers, die dan tijdens een veiling een bod kunnen uitbrengen om deze behoefte te vervullen, waarbij het belangrijkste onderdeel van het bod de prijs is.

E-contractmanagement is het automatisch bewaken van contract- en levertermijnen binnen afgesloten contracten. Tevens komen medewerkers door gebruik van het systeem 'vanzelf' in de juiste inkoop situatie terecht (de elektronische catalogus, het juiste raam- of afroepcontract of eventueel bij de Afdeling Inkoop.)

In het rapport is vervolgens gedetailleerd uitgewerkt in hoeverre de twee eerder genoemde vragen positief beantwoord kunnen worden voor elke vorm van E-procurement. Hieronder staan kort de bevindingen.

- E-ordering: Willen: Ja, het draagt voldoende bij aan de doelstellingen van VWS
Kunnen: Op het moment wordt nog niet voldaan aan de gebruikersvoorwaarden en er wordt verwacht dat het nog erg veel geld en tijd gaat kosten om aan de voorwaarden te voldoen.
- E-sourcing: Willen: Ja, het draagt voldoende bij aan de doelstellingen van VWS
Kunnen: Op het moment wordt nog niet voldaan aan de gebruikersvoorwaarden, maar verwacht wordt wel dat dit op korte termijn gerealiseerd kan worden.
- E-CTRM: Willen: Ja, het draagt voldoende bij aan de doelstellingen van VWS
Kunnen: Op het moment wordt nog niet voldaan aan de gebruikersvoorwaarden en er wordt verwacht dat het nog wel enig beslag gaat leggen op tijd en geld van VWS.

Bijlage 2 Beleidspunten Inkoop VWS

A Economische beleidspunten

Het Ministerie waakt voor te sterke afhankelijkheidsrelaties met haar leveranciers

1 Het Ministerie moet er bij het selecteren van leveranciers op toezien dat deze niet te afhankelijk van haar zijn dan wel worden. Een te grote afhankelijkheid kan het afscheid nemen van een leverancier door het Ministerie bemoeilijken, doordat deze in een kwetsbare positie terechtkomt als de omzet bij het Ministerie wegvalt in zijn totaal omzet. Leveranciers dienen derhalve getoetst te worden op de mate waarin zij voor hun omzet afhankelijk zijn van het Ministerie.

2 Voor welk percentage van zijn/haar omzet een leverancier afhankelijk mag zijn van het Ministerie is afhankelijk van de specifieke situatie, die wordt bepaald door het betreffende product en/of dienst, de leverancier en de markt. Dit percentage zal derhalve per situatie worden bepaald en overeengekomen door betrokkenen vanuit het Ministerie.

3 Bij bovenstaand beleidsuitgangspunt wordt aangemerkt dat in sommige gevallen (bijvoorbeeld in geval van éénmansbedrijven) door betrokkenen kan worden besloten een afhankelijkheidsrelatie toe te staan, mits sprake is van een *duurzame* afhankelijkheid. Hiervan is sprake indien beëindiging na bepaalde tijd van de overeenkomst met een leverancier niet leidt tot het faillissement van die leverancier.

Het contracteren van meer dan één leverancier heeft over het algemeen voorkeur

4 Om te grote afhankelijkheid van een leverancier te voorkomen kiest het Ministerie voor iedere levering in principe uit twee of meer leveranciers. Daarnaast wordt hiermee een zekere mate van concurrentie behouden en ontstaat materiaal voor een onderlinge benchmark van leveranciersprestaties.

5 Afhankelijk van de marktsituatie en de omvang van het betreffende inkooppakket kan er reden zijn om af te wijken van bovengenoemd uitgangspunt. Hier dient dan wel een ondersteunende verkenning van het betreffende inkooppakket aan vooraf te gaan.

Reciprociteit sluit niet aan bij een objectieve selectie van leveranciers

6 Reciprociteit, ofwel wederkerigheid, speelt geen rol bij de inkoopactiviteiten van het Ministerie. Dit sluit namelijk niet aan bij het beleid om leveranciers gelijk te behandelen en op eenduidige, transparante en objectieve wijze leveranciersselecties uit te voeren.

De te volgen aanbestedingsprocedure is beneden de drempelbedragen vrij in te vullen door de diensten en directies

7 Boven de drempelbedragen dient het gehele Ministerie de Europese aanbestedingsrichtlijnen te hanteren. Daaronder is het een zaak van de betreffende dienst / directie hoe wordt aanbesteed en dient aangesloten te worden bij de bestaande AO-richtlijnen.

8 De CDA is verantwoordelijk voor het opstellen van inkoopprocedures (inclusief aanbestedingsprocedures) c.q. het beschikbaar stellen van 'best practices', waarvan diensten en directies desgewenst gebruik kunnen maken.

B Ideële beleidspunten

Leveranciers moeten voldoen aan de milieu-eisen die het Ministerie stelt

1 Leveranciers moeten te allen tijde voldoen aan de milieueisen die het Ministerie stelt. Milieuvriendelijke producten en werkwijzen kunnen duurder zijn, maar ook duurzamer. De prijs mag daarom hoger liggen ten opzichte van producten die niet aan de gestelde milieueisen voldoen, mits hiermee sprake blijft van een zo optimaal mogelijke prijs-kwaliteit verhouding.

Het Ministerie stelt ideële eisen aan haar leveranciers

2 Het Ministerie tolereert geen zaken als discriminatie, kinderarbeid en ontoereikende arbeidsomstandigheden binnen de bedrijfsvoering van haar leveranciers, noch bij de leveranciers van haar leveranciers. Het Ministerie zal haar leveranciers hiertoe altijd vragen een schriftelijke verklaring af te geven. Indien een leverancier dit weigert, zal het Ministerie deze leverancier afwijzen.

Alle leveranciers worden gelijkelijk door het Ministerie behandeld

3 Het Ministerie moet zo doelmatig en efficiënt mogelijk omgaan met haar uitgaven. Iedere leverancier wordt op dezelfde wijze beoordeeld. Het bevoordelen van leveranciers die in de directe nabijheid van het Ministerie danwel een onderdeel hiervan zijn gevestigd is niet aan de orde.

C Ethische beleidspunten

De bestaande ethische code vormt richtlijn bij het inkoop- en aanbestedingsproces

1 Binnen het gehele Ministerie gelden dezelfde richtlijnen ten aanzien van het aannemen van attenties en uitnodigingen van leveranciers. Hierbij wordt gebaseerd op de bestaande richtlijnen. Deze richtlijnen stellen dat attenties / uitnodigingen geaccepteerd mogen worden tot een bedrag van fl. 50,- . Daarboven dient melding te worden gedaan bij de betreffende leidinggevende.

Leveranciersbezoeken mogen nooit de integriteit van het Ministerie aantasten

2 Het bezoeken van een leverancier mag alleen als dit functioneel is. De reis- en verblijfkosten worden altijd door het Ministerie zelf betaald om de objectiviteit te waarborgen. Tijdens het aanbestedingsproces wordt alleen bij hoge uitzondering een bedrijfsbezoek worden afgelegd. Een bedrijfsbezoek, hetzij voor of tijdens, hetzij na het aanbestedingsproces dient altijd intern gemeld en overlegd te worden bij de betreffende leidinggevende.

Medewerkers moeten in relevante gevallen melding maken van relaties met leveranciers

3 Als een medewerker van het Ministerie die betrokken is bij een aanbestedingsproces een relatie heeft met (een medewerker van) een leverancier (die in principe in aanmerking kan komen voor het contract), moet de betreffende medewerker dit melden bij de verantwoordelijke voor het betreffende inkoopproces. Per situatie dienen passende maatregelen te worden genomen ten einde een objectieve en transparante leveranciersselectie te kunnen waarborgen.

Bijlage 3 Algemene Rekenkamer

Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek dat de Comptabiliteitswet de Algemene Rekenkamer (AR) opdraagt, is terug te vinden in de twee 'pijlers' van haar strategie: het onderzoek naar 'verantwoording en toezicht' en het onderzoek naar 'beleid en uitvoering'.

Verantwoording en toezicht

Onder de noemer 'functioneren van het openbaar bestuur' Richt de AR haar onderzoek en andere activiteiten op verantwoording en toezicht. Het gaat hier om:

- de verantwoording van ministers aan de Tweede Kamer;
- de verantwoording van de overheid en van instellingen die een band hebben met de overheid (denk aan onderwijs, gezondheidszorg, politie);
- het toezicht van de overheid op de naleving van de wet door instellingen en burgers.

Onder verantwoording en toezicht valt het traditionele rechtmatigheidsonderzoek, maar ook onderzoek naar de kwaliteit van de informatie over het beleid, onderzoek naar Europese geldstromen en bijdragen aan de VBTB-operatie van het rijk (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording).

Het algemeen rechtmatigheidsonderzoek

De taken van de AR zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001. Deze wet geeft de opdracht om jaarlijks te onderzoeken of het financieel beheer en materieelbeheer van de ministeries voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Verder moeten de jaarverslagen van de ministeries beoordeeld worden.

In de praktijk wil dat niet zeggen dat de AR ieder jaar alles controleert op de ministeries. Zij maakt gebruik van de werkzaamheden van de auditdiensten van de ministeries, en mede op basis daarvan bepalen we op welke punten we ook nog eigen onderzoek willen doen. Jaarlijks worden de bevindingen gepubliceerd op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei.

Toezicht en verantwoording bij het Rijk

Met het onderzoek naar toezicht en verantwoording wil de AR zichtbaar maken of de ministeriële verantwoordelijkheid is waargemaakt, het parlement zijn controlerende taak kan uitvoeren en de burger en maatschappelijke organisaties inzicht hebben in de besteding van de publieke middelen, de geleverde prestaties en de effecten.

Toezicht en verantwoording bij instellingen

Veel taken die in de wet geregeld zijn worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. De AR noemt ze 'rechtspersonen met een wettelijke taak' (RWT's). Denk aan onderwijsinstellingen, ziekenfondsen en politieregio's. Bij elkaar gaat het om 3200 instellingen, die met elkaar ruim € 109 miljard aan gemeenschapsgeld besteden. De AR vindt dat de ministers goed moeten controleren of de instellingen dit geld rechtmatig uitgeven. De instellingen moeten zich goed verantwoorden en hun verantwoordingen voorzien van een verklaring van een accountant. De AR doet geregeld onderzoek naar de verantwoordingen van de instellingen en naar het toezicht van het verantwoordelijke ministerie op instellingen.

Beleidsinformatie

De AR onderzoekt jaarlijks hoe de ministeries de kwaliteit waarborgen van de informatie die zij gebruiken om inzicht te geven in hun prestaties en effecten. Het gaat om zowel de informatie binnen het ministerie als de informatie van derden (andere ministeries,

decentrale overheden, instellingen) die het ministerie gebruikt. Het eerste rapport uit de reeks, 'Staat van de beleidsevaluatie 2002' verscheen op 7 november 2002. Het tweede rapport 'Staat van de beleidsinformatie 2004' is tegelijk met het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek op Verantwoordingsdag 2004, op de derde woensdag in mei, gepubliceerd. Het eerste rapport had een iets beperkter reikwijdte, vandaar het verschil in naam.

Bijdragen aan VBTB

Onder de noemer 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) is een paar jaar geleden een ambitieus project gestart om in de publieke verantwoording een duidelijk verband te leggen tussen doelen, prestaties en middelen. De AR heeft de voortgang van dit project gevolgd en eraan bijgedragen door op gezette tijden commentaar en advies te geven.

In het kader van de VBTB-operatie heeft zij zich ook bezig gehouden met het baten-lastenstelsel, waarbij de voordelen zijn afgezet tegen de nadelen. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat op 1 januari 2006 alle departementen zouden overgaan op een variant van het baten-lastenstelsel, Eigentijds Begroten genaamd. De minister van Financiën heeft inmiddels de invoering van het nieuwe stelsel voor onbepaalde tijd uitgesteld, mét de kanttekening dat het hier geen afstel betreft.

EU-geldstromen

Jaarlijks doet de AR een aantal onderzoeken naar het beheer van en de controle op EU-gelden in Nederland (bijvoorbeeld landbouwsubsidies, ESF-gelden). Daarnaast brengt zij ieder jaar een overzichtsrapport uit over beheer en controle van EU-geldstromen in Brussel en in de lidstaten. Dit overzichtsrapport heet 'EU-trendrapport'. Met de rapporten over EU-geldstromen willen de AR bijdragen aan een verbetering van het financieel management van EU-geldstromen binnen de Europese Unie en in Nederland.

Onafhankelijk

De Algemene Rekenkamer bepaalt zelf wat zij onderzoekt, hoe zij het onderzoekt en wat daarvan openbaar gemaakt wordt. Ze is dus onafhankelijk van de regering en het parlement. Ministers en Eerste en Tweede Kamer kunnen de AR wel vragen om een bepaald onderzoek te doen, maar zij beslist zelf of we daar 'ja' of 'nee' op zeggen.

De AR benadert geen particulieren of bedrijven met commerciële financiële producten (bijvoorbeeld pensioenen of verzekeringen).

Controle op Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer wordt betaald van gemeenschapsgeld en moet verantwoording afleggen over wat ze met dat geld doet. Het systeem is als volgt.

De Algemene Rekenkamer dient net als de andere Hoge Colleges van Staat haar begroting in bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Die begroting wordt vervolgens (soms gewijzigd) goedgekeurd door de Eerste en Tweede Kamer. Aan het eind van het jaar, als de uitgaven zijn gedaan, beoordeelt de accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken het financieel beheer en de jaarrekening van de Algemene Rekenkamer. Ook de Algemene Rekenkamer wordt dus extern gecontroleerd op de rechtmatigheid van haar uitgaven. De uitkomsten van die controle verwerkt de Algemene Rekenkamer weer in haar eigen jaarlijkse rapport bij de Jaarverslagen van de Hoge Colleges van Staat.

Bijlage 4 achtergrondinformatie cultuuronderzoek

Deal en Kennedy¹ baseren hun typologie van de organisatiebedrijfsculturen op de relatie tussen omgeving en organisatie. Daarin zijn twee dimensies te onderkennen. Dit zijn:

- de mate waarin die relatie riskant is en
- de mate waarin men snel feedback krijgt op de gemaakt keuzes.

Zij onderscheiden vier bedrijfsculturen:

- Work-hard, play-hard cultuur: snelle feedback en weinig risico, bijvoorbeeld restaurants en software bedrijven.
- Macho culture: Snelle feedback en veel risico, bijvoorbeeld de politie, chirurgen en sporters
- Bet-the-company culture: Langzame feedback en hoog risico, bijvoorbeeld Vliegtuigfabrikanten en oliemaatschappijen.
- Procescultuur: langzame feedback en weinig risico, bijvoorbeeld banken en verrekeningsmaatschappijen.

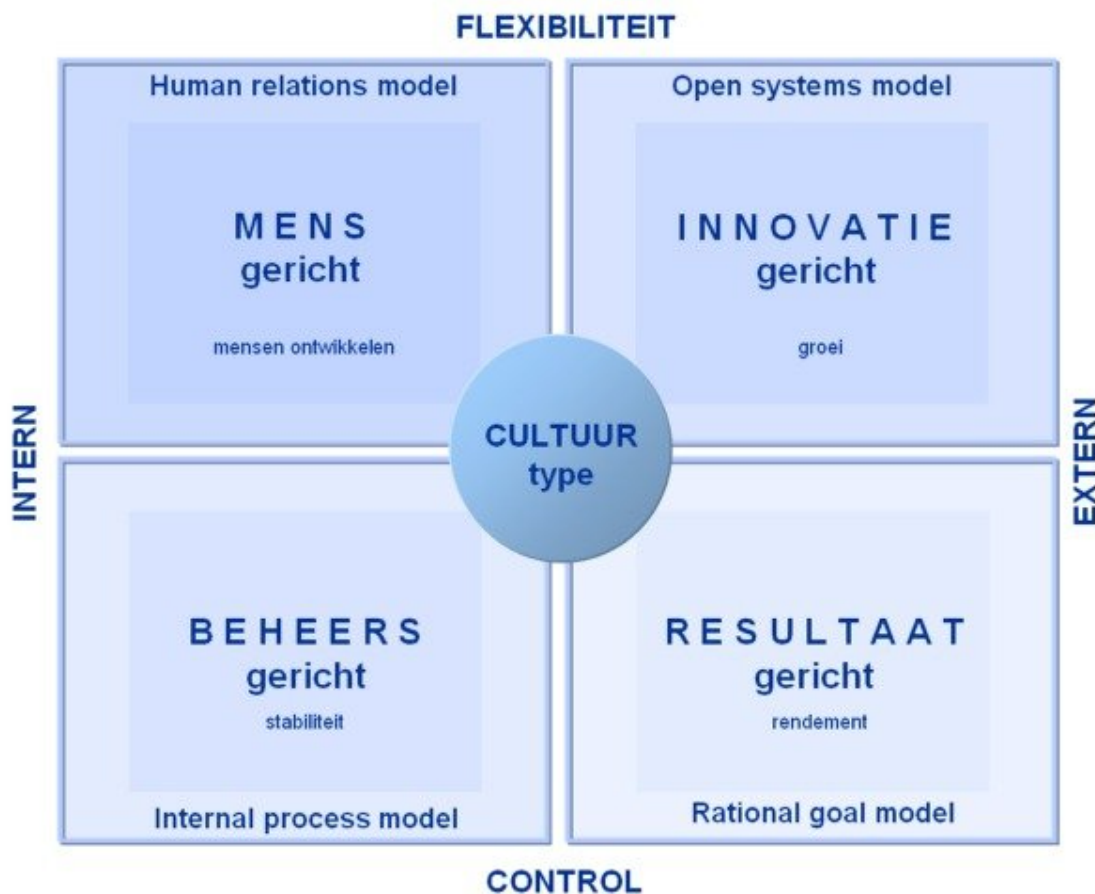
In Nederland wordt ook vaak het model van Hofstede (1980) gebruikt om dimensies van cultuur mee te typeren:

- Acceptatie van machtsafstand - In hoeverre worden machtsafstanden tussen mensen in een organisatie geaccepteerd. Grote acceptatie van machtsafstand gaat onder meer gepaard met het benadrukken van gehoorzaamheden en respect en een neiging tot centralisatie. Een geringe acceptatie van machtsafstand gaat gepaard met meer zeggenschap van medewerkers in de organisatie.
- Individualisme versus collectivisme - Staat het individuele of het collectivistische handelen voorop. Binnen een sterk individualistische cultuur worden waarden aangetroffen als onafhankelijkheid, vrijheid en zelfontplooiing. Ieder individu wordt geacht voor zichzelf op te komen. In een collectivistische cultuur zijn mensen opgenomen in sterke, hechte groepen of organisatie-eenheden.
- Masculiniteit versus femininiteit - In hoeverre is er een sterke scheiding tussen specifiek mannelijke of vrouwelijke houdingen en gedragingen. Een cultuur is masculien als de mannen echt een machoorol vervullen. Ze zijn dan assertief, niet-emotioneel, op materiele zaken gericht. Concurrentie is belangrijker dan samenwerking. Een organisatie is feminien wanneer de scheiding tussen de sekserollen niet zo scherp is.
- Onzekerheidsvermijding - In welke mate voelen leden van een organisatie zich bedreigd door onzekere of onbekende situaties. In zeer angstige culturen waar onzekerheid sterk vermeden wordt, is 'wat anders is gevaarlijk'. Veel ambtelijke culturen hebben dit kenmerk. Er is weinig tolerantie voor afwijkend gedrag.

¹ http://www.changingminds.org/explanations/culture/deal_kennedy_culture.htm

Robert Quinn en *Rohrbaugh* ontwikkelden het Competing Values Framework (1983). Het model heeft vier dimensies waarmee je onder andere een bedrijfscultuur kan typeren. Die dimensies zijn mensgericht, beheersgericht, innovatief en resultaatgericht.

- Mensgericht - medewerkers staan centraal
 - o Wat zijn de ontwikkelingsmogelijkheden?
 - o Is er een goede beoordelingssystematiek?
 - o Welk gedrag wordt niet geaccepteerd?
 - o Zijn er veel opleidingen, bedrijfsuitjes? Wordt er veel geborreld?
- Resultaatgericht - het eindproduct staat centraal
 - o Zijn er targets?
 - o Gaat het om kwaliteit of snelheid?
 - o Wordt er veel overgewerkt?
 - o Wordt dat apart beloond?
- Beheersgericht - regels en procedures zijn belangrijk
 - o Hoeveel procedures zijn er?
 - o Hoe streng worden die nageleefd? Hoe wordt afgerekend?
 - o Hoe hiërarchisch is de organisatie?
 - o Hoeveel wordt er vergaderd?
- Innovatie gericht - ontwikkeling veel nieuwe producten of diensten
 - o Wordt het ontwikkelen van nieuwe producten of diensten gestimuleerd?
 - o Hoeveel nieuwe producten worden er jaarlijks ontwikkeld?
 - o Hoe staat het bedrijf in de markt?
 - o Is er een researchafdeling?

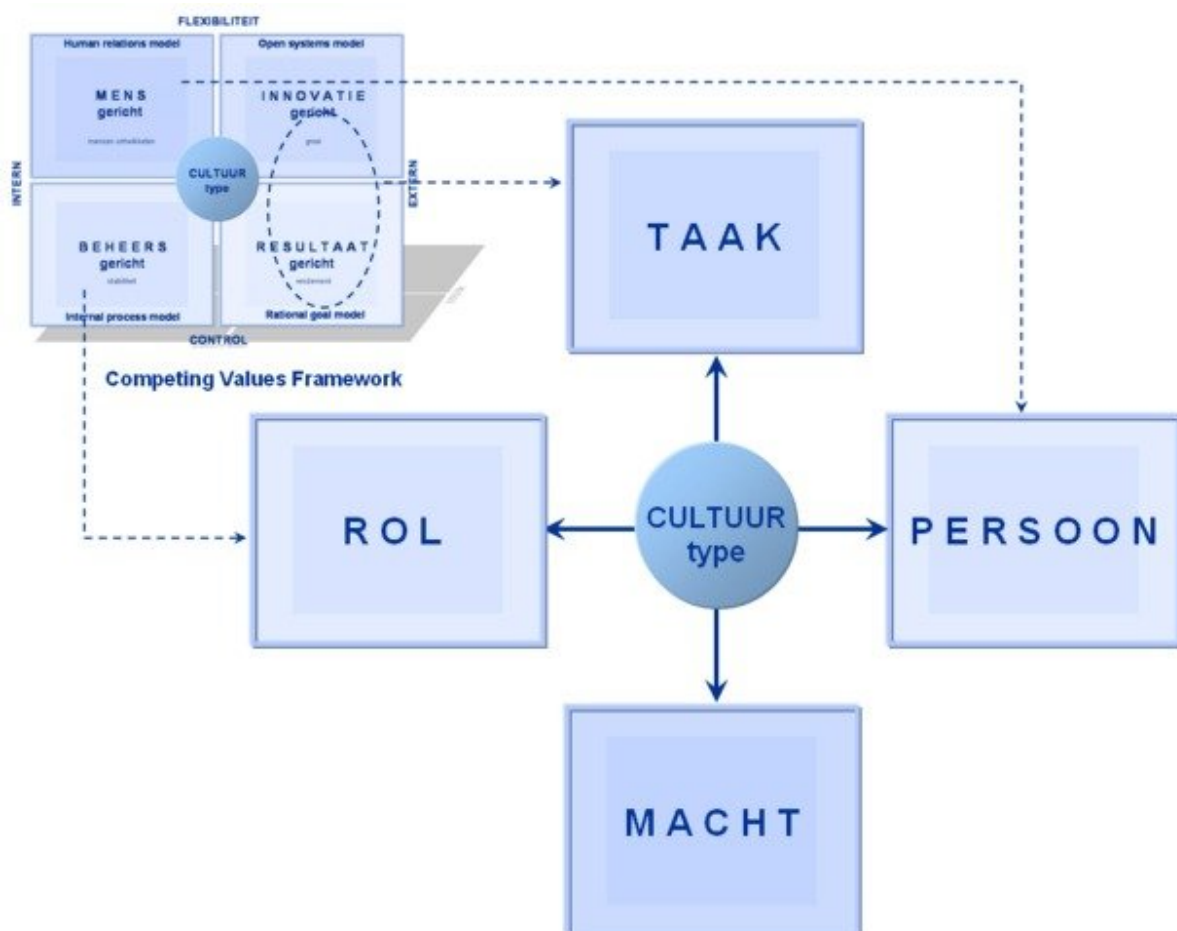


In het nieuwste boek van Robert Quinn, *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*, heeft hij bovenstaand model doorontwikkeld naar het Organizational Culture Assessment Instrument:OCAI-model. Het instrument meet op een vrij eenvoudige wijze aan de hand van stellingen welke huidige en gewenste cultuurtypes vooral kenmerkend zijn bij een onderneming. Hierbij worden onderscheiden: de *familiecultuur*, de *adhocratiecultuur*, de *hiërarchische cultuur* en de *marktcultuur*. Dit model wordt niet alleen gebruikt om de cultuur van organisaties te typeren, maar ook om de leiderschapsrollen, de effectiviteitscriteria en de centrale managementtheorieën in kaart te brengen die het best aansluiten bij de vier eerdergenoemde dominante cultuurtypes. Hoe meer deze elementen van een organisatie in lijn met elkaar zijn, hoe effectiever en succesvoller een organisatie. Het instrument leent zich eveneens voor de ontwikkeling van een strategie om verandering te brengen in de sleutelcomponenten van de cultuur.



Een andere veel gebruikte cultuurtypering is die van C. Handy (1978) en Harrison (1972). Ook hier betreft het ideaaltypen die in werkelijkheid niet of nauwelijks in zuivere vorm zullen voorkomen:

- In een machtsgerichte cultuur wordt de omgang tussen medewerkers bepaald door persoonlijke macht (sterke persoonlijkheid) of door resource power (beschikking hebben over -schaarse- middelen). Deze cultuur is te vinden in kleine en beginnende bedrijven.
- In een rolgerichte cultuur streven medewerkers naar een zo groot mogelijke zekerheid en stabiliteit. De basis van deze cultuur wordt gevormd door regels, afspraken, procedures en hiërarchie. Rol en status zijn hier belangrijker dan prestatie. Deze cultuur is te vinden in grote, bureaucratische organisaties. Dit cultuurtype is een equivalent van de beheersgerichte cultuur uit het typering van Quinn.
- Het gedrag van mensen en de taakgerichte organisatiecultuur wordt voornamelijk bepaald door de taak die moet worden gerealiseerd. Resultaten zijn hier belangrijker dan regels, machtsverhoudingen of persoonlijke behoeften. Deze cultuur is te vinden in kleine organisaties die voor een gemeenschappelijk doel zijn opgericht. De kracht van deze cultuur is de flexibiliteit en de resultaatgerichtheid. Deze cultuur vertoont veel overeenkomsten met de resultaatgerichte en soms ook met de innovatiegerichte cultuur uit het vorige model.
- In de persoonsgerichte cultuur staat het individu op de voorgrond. De organisatie is er voor de medewerkers en niet andersom. De cultuur kenmerkt zich door weinig regels en procedures. Deze cultuur is te vinden in professionele organisaties met hoog opgeleide medewerkers en een geringe omvang. In de meest extreme vorm is het enige wat medewerkers bij elkaar brengt, het gezamenlijk gebruik van de schaarse capaciteitsbronnen, zoals het gebouw of de ICT. Dit type komt overeen met Quinn's mensgerichte cultuur.



VHS

Bijlage 5 Cultuurtest Harrison

In de navolgende test kunt u de cultuur van uw organisatie scoren volgens het model van Harrison.

Bij de navolgende 12 vragen dient u steeds een keuze te maken tussen vier mogelijkheden om de zin af te maken. U kiest steeds het punt waarmee de zin zodanig wordt afgemaakt dat deze past bij uw organisatie.

1. Als iemand in uw bedrijf een verschil van mening heeft met een collega dan:

- ☐ ontstaat er een debat, waarin de beste wint.
- ☒ leggen zij het conflict voor aan hun chef, die dan een beslissing neemt.
- ☐ gaan ze samen na wat het beste voor het bedrijf is en doen dat.
- ☐ discussiëren zij erover, waarna ieder doet wat hem het beste lijkt.

2. Als er voor uw bedrijf een voordeel met risico's te halen valt, maar er moeten daarvoor een paar regels en procedures tijdelijk buiten werking gesteld worden, dan:

- ☐ beslist de directeur en zegt vervolgens wat een ieder moet doen en laten.
- ☒ doen we het alleen als het redelijkerwijs kan zonder de regels overboord te zetten.
- ☐ gaat ieder die ermee te maken heeft snel informatie verzamelen om de haalbaarheid te toetsen; als alles positief lijkt (en de kans is nog niet verkeken) doen we het.
- ☐ is er meestal alleen belangstelling van de hele groep als men het een interessante job vindt - overigens heeft natuurlijk niemand er bezwaar tegen als één of enkele mensen het aanpakken.

3. Onderlinge concurrentie is gericht op:

- ☐ het verkrijgen van zoveel mogelijk macht.
- ☒ het verkrijgen van een zo hoog mogelijke formele status.
- ☐ het uitblinken in het werk.
- ☐ het zo goed mogelijk bevredigen van de eigen behoeften.

4. De redenen, waarom mensen in uw organisatie zich inspannen, zijn voornamelijk:

- ☐ omdat je in de organisatie alleen wat bereikt als je er hard tegenaan gaat, bovendien krijg je je baas op je nek als je er niet aan trekt.
- ☒ omdat er van je verwacht wordt dat je regelmatig doorwerkt en een faire prestatie levert.
- ☐ omdat de klus klaar moet en je daar met zijn allen voor stáát.
- ☐ omdat het werkje belangstelling heeft en het een deel van jezelf is geworden.

5. Als iemand in uw organisatie ruzie heeft met de chef, dan:

- ☐ zal deze misschien proberen de chef er onder te krijgen, maar meestal geeft hij/zij toe.
- ☒ is er een beroepsprocedure die hij/zij kan volgen om een bindende uitspraak te krijgen.
- ☐ is het de vraag of dat voor het werk belangrijk is - zo nee, dan is het niet zo interessant - zo ja, dan zorgen we ervoor dat de ruzie wordt bijgelegd.
- ☐ zullen we met hen praten en hen helpen de zaak op te lossen - maar als dat niet lukt, zullen ze wel ruzie houden en elkaar voortaan ontlopen (of de persoon zoekt een andere baan).

6. Als iemand niet tevreden is met zijn of haar job zal deze gewoonlijk:

- ☐ voor een promotie vechten.
- ☒ een verzoek om verandering of overplaatsing doen aan de chef of personeelszaken.
- ☐ een andere bijdrage gaan leveren binnen het totale te verrichten werk.
- ☐ ander werk gaan doen of een andere baan zoeken.

7. Als er vrij plotseling een leidende functionaris uitvalt en die moet worden vervangen, dan:

- ☐ wijst de directie iemand aan die zij geschikt en competent acht.
- ☒ wordt gewoonlijk de adjunct-chef benoemd, die er het langste is - die moet dan natuurlijk wel de juiste papieren hebben en goede beoordelingen.
- ☐ zoeken we iemand die deze job goed aankan en die de zaak goed bij elkaar kan houden.
- ☐ moeten we iemand kiezen, die zowel als leider qua kunde en als persoon het vertrouwen van de mensen heeft.

8. Als er sprake is van het invoeren van een verandering in de werkomstandigheden, dan:

- ☐ hangt het er vanaf wat de directie vindt: als zij het schadelijk acht, probeert ze de invoering tegen te houden of te beperken, als zij het niet schadelijk acht staat zij het binnen redelijke grenzen toe.
- ☒ wordt er overlegd - waarschijnlijk wordt er een commissie ingesteld die een voorstel doet.
- ☐ gaan we na wat het inhoudt en wat de gevolgen ervan voor het werk zijn - als het werk het toestaat doen we het, terwijl we onderling een regeling maken voor het opvangen van problemen.
- ☐ is de vraag of mensen daardoor beter uit de voeten kunnen - zij die dat kunnen zullen er gebruik van maken, anderen hoeven niet.

9. Mensen die het goed doen binnen de organisatie:

- ☐ zijn slimme, op wedijver ingestelde mensen met een sterke drang naar macht.
- ☒ zijn plichtsgetrouw, hebben verantwoordelijkheidsbesef en hebben een loyale instelling ten opzichte van de organisatie.
- ☐ zijn vakbekwaam, efficiënt en wijden zich met volledige inzet aan hun taak.
- ☐ zijn effectief in hun contacten met anderen en zetten zich ten volle in voor de ontplooiingen en persoonlijke groei van de anderen.

10. Als er om een bepaald doel te bereiken iemand in uw organisatie "een ver moet laten" of schade lijdt of tekort moet worden gedaan, dan:

- ☐ hangt het er vanaf of het een hoge of een lage functionaris betreft. Bij een hoge en machtige persoon gebeurt dat niet zo gauw, bij een lage (met weinig invloed) gebeurt het eerder.
- ☒ wordt er nagegaan wat er in vorige gevallen is geschied, hoe dat is aangepakt en of er tegemoetkomingen zijn gegeven; afhankelijk daarvan wordt al of niet iets gedaan.
- ☐ moet de persoon in kwestie door de zure appel heen bijten.
- ☐ helpen we de persoon dat te accepteren - als hij/zij dat niet kan is dat jammer voor hem/haar of anders zal deze wel weggaan.

11. Als iemand niet zo goed meer mee kan, dan:

- ☐ zal hij/zij zich verschansen, een sterke positie proberen te vinden en terugvechten.
- ☒ zal hij/zij gewoonlijk worden overgeplaatst of worden weggepromoveerd.
- ☐ krijgt iemand anders zijn of haar job en gaat hij/zij ander werk doen als dat er is.
- ☐ accepteren we dat en helpen hem/haar dat te aanvaarden.

12. De taakverdeling binnen de organisatie is gebaseerd op:

- ☐ de persoonlijke behoeften en inzichten van de gezagdragende functionarissen.
- ☒ de formele splitsing van functies en verantwoordelijkheden in de organisatie.
- ☐ de middelen en de deskundigheid die nodig zijn voor het verrichten van de taak.
- ☐ de persoonlijke wensen en behoeften van de afzonderlijke leden van de organisatie ten aanzien van verdere ontplooiing.

Hierna de resultaten van de cultuurtest:

Machtscultuur: 0

Rolcultuur : 12

Taakcultuur : 0

Persoonscultuur: 0

Bijlage 6 Achtergrondinformatie literatuuronderzoek

WebSign²

Met de dienst WebSign kunt u documenten op een gebruiksvriendelijke wijze elektronisch ondertekenen, tegen lage kosten en zonder aanschaf van extra software.

Volledig elektronische afhandeling overheidsdiensten

Wanneer de burger via uw website diensten aanvraagt is het van belang dat ook de overheid zich identificeert en verstrekte documenten (zoals vergunningen, contracten, uittreksels) een echtheidskenmerk meegeeft. Het elektronisch ondertekenen van documenten zoals vergunningen en publicaties geeft daarmee een nieuwe dimensie aan uw elektronische dienstverlening.

Ministerie van BZK voert Digidoc breed in³

Na een lange periode van voorbereiding en pilots heeft de Bestuursraad van het ministerie van BZK besloten dat het document managementsysteem Work Expeditor (intern beter bekend als 'Digidoc') departementsbreed wordt ingevoerd. Met dit besluit is BZK het eerste ministerie dat het aandurft om zowel een breed toegankelijk digitaal archief op te bouwen, als ook de gehele documentenstroom te digitaliseren.

Belangrijke uitgangspunten bij de invoering zijn het lager in de organisatie neerleggen van verantwoordelijkheden en het verminderen van de parafencultuur. Naar verwachting is het hele departement eind 2005 over op Digidoc.

Vooraf kenmerkend aan de aanpak bij BZK is de aandacht voor de organisatieverandering. De invoering van het documentmanagementsysteem wordt niet gezien als een project met alleen documentaire archiefaspecten. Ook wordt het niet benaderd als een technisch automatiseringstraject. De invoeringswijze richt zich op de werkprocessen binnen BZK. Zo verloopt het hele proces van de ministerraadadvisering al voornamelijk digitaal. De nadruk ligt in het mogelijk maken van organisatorische verbeterlagen (procesherontwerp) en in het verschuiven van verantwoordelijkheden en verminderen van de bureaucratie (afschaffen zogenaamde 'medeparaaf').

Verder is er tijdens de invoering ruimschoots aandacht voor de begeleiding van gebruikers. De aanpak heeft al in drie pilots zijn nut bewezen. Het moment is aangebroken om de nieuwe manier van werken breed in te voeren. Inmiddels heeft ook de groepsondernemingsraad positief geadviseerd over brede invoering.

Achtergrond informatie PKI/elektronische handtekening

PKI maakt gebruik van zogeheten asymmetrische encryptie- of versleutelingstechnieken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van sleutelparen: een privé- en een publieke sleutel die wiskundig met elkaar verbonden zijn. De privé-sleutel is alleen voor de bezitter toegankelijk terwijl de publieke sleutel voor iedereen toegankelijk moet zijn.

Het uitgangspunt van een Public Key Infrastructure is dat met een publiek/privaat sleutelpaar twee basisfuncties kunnen worden uitgevoerd.

1. Door een bericht te coderen met je persoonlijke, geheime, privé-sleutel weet de ontvanger zeker dat jij het bericht verstuurd hebt. Dit is de elektronische handtekening of identificatie. Binnen de PKI voor de overheid krijgt de elektronische handtekening dezelfde, wettelijke, status als een normale handtekening.

2. Door een bericht te coderen met de publieke sleutel van de ontvanger kan men er zeker van zijn dat alleen de ontvanger het bericht met zijn/haar privé-sleutel kan ontcijferen. Hiermee is het bericht beveiligd.

² <http://www.gemnetcsp.nl/?page=diensten>

³ http://www.elo.nl/elo/actueel/nieuwsarchief/2004/01January/19/digidoc_bzk.jsp

De elektronische handtekening volgens het model van Public Key Infrastructure (PKI) voor de overheid waarborgt de vertrouwelijkheid van communicatie langs elektronische wegen. Partners kunnen geïdentificeerd worden, vertrouwelijke stukken kunnen beveiligd worden en er kunnen elektronische handtekeningen geplaatst worden.

Met een PKI worden de volgende vier betrouwbaarheidsvoorwaarden bereikt:

- Authenticatie
- Vertrouwelijkheid
- Integriteit
- Onweerlegbaarheid

De eisen waaraan een systeem voor een elektronische handtekening minimaal moet voldoen volgens Lizatec:

- Met bestaande technologie
Het moet niet nodig zijn nieuwe technologie toe te voegen. Handtekeningen moeten door iedereen kunnen worden gecontroleerd met de huidige technologie.
- Op basis van huidige wetgeving. Het moet niet nodig zijn de wetten te wijzigen
- Persoonlijk. Dit is een gevolg van de wetgeving. Een medewerker in een organisatie moet een persoonlijk certificaat hebben.
- Zelf te maken. De persoonlijke certificaten moeten gemaakt kunnen worden door de organisatie zelf, vanuit een stamcertificaat
- Eenvoudig in gebruik. Het moet geïntegreerd zijn in bestaande administratieve procedures. Het moet niet nodig zijn procedures aan te passen om een digitale handtekening te kunnen zetten
- Zonder technische problemen, het moet vooral het probleem van de ingetrokken handtekening oplossen.

Volgens de deskundigen van Lizatec is deze methode zelfs betrouwbaarder dan het model van PKI overheid omdat het immers tot stand gekomen is met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden.

Daarnaast is het veel minder kostbaar, het is minder werk, en er hoeft slechts eenmalig een certificaat uitgegeven te worden.

Belangrijkste punten uit de brochure "Elektronische Handtekeningen" van het Ministerie van Justitie:

Over de juridische betrouwbaarheid:

"Vanwege de snelle technologische ontwikkelingen stelt de wetgever bewust geen specifieke technische eisen aan een elektronische handtekening. Een elektronische handtekening kan met elke willekeurige techniek worden aangemaakt. De gebruikte techniek kan echter wel gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de elektronische handtekening."

In hetzelfde informatieblad wordt dit nog meer gedetailleerd toegelicht:

"Het wetsvoorstel onderscheidt twee soorten elektronische handtekeningen: de geavanceerde en de niet-geavanceerde, "gewone" elektronische handtekening. Een geavanceerde elektronische handtekening is met meer waarborgen omgeven:

- zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
- zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- zij komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden, en;
- zij is op zodanige wijze verbonden aan het elektronische bestand waarop zij betrekking heeft, dat elke wijziging van het elektronische bestand achteraf opgespoord worden."

Wat schrijft de overheid hierover:

"Partijen kunnen zelf overeenkomen wanneer en van welke elektronische handtekening zij onderling gebruik wensen te maken. Zij bepalen daarvoor zelf het gewenste veiligheids- en betrouwbaarheidsniveau. Zo zal naar verwachting voor de aanschaf van een boek of een cd langs elektronische weg met een eenvoudige elektronische handtekening kunnen worden volstaan. Naarmate het belang van de rechtshandeling toeneemt, zal de elektronische handtekening met meer waarborgen worden omgeven. Indien partijen het niet met elkaar eens zijn over de vraag of een in een bepaald geval gebruikte elektronische handtekening voor gelijkstelling met een handgeschreven handtekening in aanmerking komt, kunnen zij dit aan de rechter voorleggen. De rechter zal vervolgens toetsen of de methode voor authenticatie in de gegeven omstandigheden voldoende betrouwbaar was."

Voor een uitgifte instantie is de volgende zin van belang:

Bij een geavanceerde elektronische handtekening die is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat en is aangemaakt met een veilig middel wordt de methode voor authenticatie voldoende betrouwbaar geacht.

Bijlage 7 Wet elektronische handtekening

De elektronische handtekening

Bij grootschalig gebruik van elektronische handtekeningen is het belangrijk dat de juridische verankering goed is geregeld. De Wet elektronische handtekeningen en Wet elektronisch bestuurlijk verkeer bieden deze rechtszekerheid. Deze wet- en regelgeving regelt onder andere de rechtsgevolgen van elektronische handtekeningen, waaronder de gelijkstelling van elektronische handtekeningen aan handgeschreven handtekeningen. Ook het Programma van Eisen van de PKI voor de overheid sluit hierbij aan en daarom zullen de elektronische handtekeningen binnen de PKI voor de overheid dezelfde rechtsgevolgen hebben als de handgeschreven handtekeningen.

Wet elektronische handtekeningen

De Wet elektronische handtekeningen (WEH) is de implementatie van de Europese richtlijn 1999/93/EG. Door één uniforme regeling te treffen beoogt de Europese richtlijn het gebruik van elektronische handtekeningen te vergemakkelijken en bij te dragen aan een wettelijke erkenning binnen de Europese Unie (EU).

In navolging van de Europese richtlijn is op 21 mei 2003 de Wet elektronische handtekeningen binnen Nederland in werking getreden. De Wet elektronische handtekeningen regelt onder andere dat een met voldoende waarborgen omgeven elektronische handtekening dezelfde rechtsgevolgen heeft als een handgeschreven handtekening.

Op hoofdlijnen worden twee soorten elektronische handtekening onderscheiden, te weten: een gewone elektronische handtekening en de geavanceerde elektronische handtekening. Met een "gewone" elektronische handtekening wordt een handtekening bedoeld waarvan de elektronische gegevens zijn vastgehecht aan of logisch zijn geassocieerd met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor het vaststellen van de identiteit van de ondertekenaar. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een ingescande handtekening die aan een elektronisch document is toegevoegd. Een geavanceerde elektronische handtekening is daarentegen met meer waarborgen omkleed en dient te voldoen aan de volgende kwaliteitseisen:

- zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
- zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- zij komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden; en
- zij is op zodanige wijze aan het elektronische bestand waarop zij betrekking heeft verbonden, dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord;

Voor zowel de gewone als geavanceerde elektronische handtekening geldt dat de rechter bepaalt of een elektronische handtekening rechtsgeldig is. Daarnaast onderkent de Wet elektronische handtekening de volgende twee aanvullende kwaliteitseisen:

- zij is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat dat voldoet aan strenge eisen zoals gesteld in de telecommunicatiewet; en
- zij is gegenereerd door een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen (bijv. een smartcard).

Mocht een elektronische handtekening, naast de eisen aan een geavanceerde elektronische handtekening, ook aan de bovenstaande twee kwaliteitseisen voldoen, dan heeft de elektronische handtekening per definitie dezelfde rechtsgevolgen als een handgeschreven handtekening. Deze laatst bedoelde handtekening wordt meestal aangeduid als een gekwalificeerde elektronische handtekening.

Elektronische handtekeningen die niet aan al deze kwaliteitseisen voldoen, zijn niet zonder meer als onbetrouwbaar aan te merken en kunnen ook rechtsgeldig zijn. Zo kunnen partijen onderling overeenkomen onder welke voorwaarden zij een elektronische handtekening voldoende betrouwbaar achten. Naarmate het belang van een rechtshandeling toeneemt, is het verstandig de elektronische handtekening met meer waarborgen te omgeven. Wanneer er in een bepaald geval een conflict is omtrent de rechtsgevolgen van een elektronische handtekening, dan zal dit aan de rechter moeten worden voorgelegd. De rechter zal vervolgens toetsten of de toegepaste methode voor het

vervaardigen van de elektronische handtekening in de gegeven omstandigheden voldoende betrouwbaar was.

Wet elektronisch bestuurlijk verkeer

Naast de Wet elektronische handtekeningen, is de erkenning van een elektronische handtekening ook onderdeel van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (WEBV). De Wet elektronisch bestuurlijk verkeer betreft een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en is treedt naar verwachting in de eerste helft van 2004 in werking.

De Wet elektronisch bestuurlijk verkeer regelt het gebruik van elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers of bedrijven. Allerlei zaken die tot op heden alleen op papier of persoonlijk konden worden afgehandeld kunnen door deze wetgeving ook rechtsgeldig elektronisch plaatsvinden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het verlenen van vergunningen of het ter inzage leggen van informatie. De wet regelt in welke situaties elektronisch verkeer mogelijk is. Daarnaast worden voorwaarden aan de communicatie gesteld, met een bijzondere rol voor de betrouwbaarheid. Voor de invulling van de betrouwbaarheid wordt doorverwezen naar de Wet elektronische handtekeningen. Indien een bestuursorgaan kiest om haar diensten op elektronische wijze aan te bieden, dan dient zij zich te conformeren aan deze wet. Daarnaast geldt dat in deze wet het principe van nevenschikking wordt gehanteerd. Hetgeen betekent dat het elektronische communicatiekanaal niet de papieren versie volledig kan verdringen. Immers, niet iedereen heeft toegang tot een computer. Derhalve is het een bestuursorgaan niet toegestaan bepaalde zaken alleen nog maar langs elektronische weg te doen, tenzij alle betrokkenen hiermee instemmen.

PKI voor de overheid en elektronische handtekening

Het Programma van Eisen van de PKI voor de overheid is er op gericht om aan alle wettelijke eisen en bijbehorende regelgeving (vb. Besluit elektronische handtekeningen) met betrekking tot elektronische handtekeningen te voldoen. Dit betreffen, behalve de eerder genoemde eisen, ook eisen aan een gekwalificeerde certificaat en de certificatie dienstverlener die gekwalificeerde certificaten aan het publiek uitgeeft. Het zijn bijvoorbeeld eisen aan het identificatieproces dat de certificatie dienstverlener moet uitvoeren bij uitgifte van een certificaat; eisen aan de te bewaren gegevens en de bewaartermijnen en eisen aan de continuïteit van de dienstverlening van de certificatie dienstverlener.

Resumerend

- Voldoen aan de eisen van de PKI voor de overheid levert een grote mate van rechtszekerheid.
- Een elektronische handtekening die is geplaatst met een PKI overheid-certificaat heeft dezelfde rechtsgevolgen als een handgeschreven handtekening.
- Een elektronische handtekening die niet voldoet aan de eisen voor de PKI voor de overheid, kan ook rechtsgeldig zijn. Voor interoperabiliteit, praktische werking en gebruikersvriendelijkheid is het voldoen aan de eisen echter wenselijk.
- Door de wet- en regelgeving omtrent elektronische handtekeningen, wordt vermeden dat partijen onderling verplicht zijn om afspraken te maken teneinde te komen tot een rechtsgeldige elektronische handtekening.

Bijlage 8 Uitwerking gesprek Harold Thijssen, VROM

Harold Thijssen, Hoofd Inkoop Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

Binnen VROM verlopen bepaalde delen van het inkoopproces elektronisch. Het bestelproces en het factuurproces verlopen deels elektronisch. De inhuur van uitzendkrachten verloopt volledig elektronisch. Er wordt gebruik gemaakt van twee systemen, Proquro voor het elektronisch bestellen en factureren en Nétive voor de inhuur van uitzendkrachten.

Volgens de heer Thijssen is het gebruik van een elektronisch bestelsysteem eigenlijk alleen rendabel als er grote hoeveelheden kleine inkopen worden gedaan. De investeringen zijn namelijk groot en de soort inkopen die via dit systeem kunnen worden ingekocht (kantoorartikelen, huurauto's, bloemen, via raamcontracten) beslaan meestal maar een vrij klein deel van het inkoopvolume. De impact van elektronisch factureren en het elektronisch inkopen van uitzendkrachten is vele malen groter.

In Proquro kan een aanvraag voor een inkoop opgesteld worden. Deze gaat via een workflow component naar de budgetbeheerder van de aanvragende directie. Deze kijkt of er budget beschikbaar is en kent een zaaknummer toe aan de inkoop. In Proquro is geen verplichte (digitale) stap ingeregeld voor de directiebureaus. Dat kan overigens wel zonder problemen. Het inkoopcentrum neemt alleen aanvragen in ontvangst, waarbij een aanvrager een financieel zaaknummer kan overleggen. Dit moet waarborgen, dat het directiebureau betrokken is in het aanvraagtraject. Fysiek is de betrokkenheid van het directiebureau dus wel geregeld.

Bij het IKC begint de daadwerkelijke inkoop. De aanvraag wordt vertaald naar een bestelbon. De bestelbon kan op twee manieren verstuurd worden naar de leverancier:

- Via e-mail (hiervoor is een elektronische handtekening vereist)
- Uitgeprint en ondertekend door de gemandateerde budgetbeheerder

Omdat het gebruik van elektronische handtekeningen niet ingeregeld is bij VROM, wordt van de eerste optie (nog) geen gebruik gemaakt.

Er is een beperkt aantal licenties aangeschaft voor het systeem. De frequentie van gebruik is doorslaggevend voor het uitgeven van licenties aan medewerkers. Binnen VROM zijn 200 licenties voor Proquro. Hiervan zijn er veertig voor de inkopers en gebruikers van de contractmanagementmodule, tachtig voor de directiebureaus en tachtig voor secretariaatsmedewerkers. Deze laatste hebben licenties voor het kunnen doen van catalogusbestellingen.

Binnen VROM is er voor gekozen de inkoop te centraliseren en zoveel mogelijk via mantelcontracten in te kopen. De meeste producten of diensten die elektronisch besteld worden, vallen onder mantelcontracten. Op deze manier kunnen directies zelf, zonder tussenkomst van het IKC, inkopen doen. Sommige directies zijn inmiddels zo gewend aan het feit dat ze niet zelf hoeven in te kopen dat ze dit nog wel aan het IKC overlaten. Alle directiebureaus hebben ten minste inzicht in de door hen geïnitieerde inkopen en de statussen hiervan.

Interne (aanvragen) hoeven niet te worden ondertekend. Iedere medewerker mag een aanvraag indienen bij het IKC. Opdrachten tot € 1.000,- mogen worden ondertekend door bepaalde medewerkers van IKC. Boven de € 1.000,- moeten aanvragen door een gemandateerde/bevoegde binnen de directie van de aanvrager ondertekend worden. Door het directiebureau wordt het zaaknummer toegekend.

VROM beschikt naast een elektronische bestelmodule in Proquro ook over een module Electronic Invoicing. Hiermee kunnen elektronische facturen worden verwerkt. Dit geldt alleen voor de inkopen die elektronisch besteld zijn. Theoretische werkwijze: de inkomende facturen worden op bedrag vergeleken met de aanvraag. Als het klopt, wordt de factuur betaald. Hier vindt geen controle plaats op daadwerkelijke levering. De reden dat VROM niet

voor extra controle zou kiezen is als volgt. Het komt in de praktijk nauwelijks voor dat een product niet geleverd wordt. De enkele keer dat dit gebeurt, staat de schade niet in verhouding tot de moeite, hoeveelheid tijd en geld die het kost om de factuur in papieren vorm door het gebouw te sturen om de levering te controleren. Reden dat VROM deze optie nog niet gebruikt is simpelweg dat hiernaar nog geen nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit vergt overigens forse aanpassingen van het mandaatsstelsel en impliceert tevens forse wijzigingen in het financieel administratieve proces. Systeemtechnisch is het gemakkelijk, organisatorisch vergt dit de nodige te nemen hobbels.

Als laatste gebruikt VROM de module contractmanagement. Overheidsinstellingen zijn verplicht om contracten van € 50.000,- of hoger, te registreren. Dit kan met behulp van deze module. Ook worden hierin termijnen (levertermijnen, contracttermijnen) vastgelegd. Het systeem waarschuwt wanneer contracten aflopen.

Voor het inhuren van uitzendkrachten gebruikt VROM het systeem Nétive. In totaal zijn binnen VROM circa 750 licenties in gebruik. Alle uitzendkrachten en de (plv.) hoofden van afdelingen maken gebruik van het systeem en zij zijn daarom de enigen met (tijdelijke) licenties.

Het aanvraagformulier voor externe arbeid is een internetapplicatie en dus voor iedereen toegankelijk. VROM heeft mantelcontracten afgesloten met een drietal uitzendbureaus. De aanvraag gaat middels een workflow naar de budgethouder en vervolgens naar het deel van IKC dat de uitzendkrachten regelt. De aanvraag wordt uitgezet naar alledrie de uitzendbureaus waarna ze inzendingen kunnen sturen. Op basis van gesprekken worden de uitzendkrachten vervolgens geselecteerd.

Iedere week vult de uitzendkracht in Nétive zijn gewerkte uren in. Het hoofd van de directie moet deze uren accorderen. Wanneer ze geaccordeerd zijn, worden ze opgeslagen in het systeem. Alle uren worden per maand per uitzendbureau bijgehouden. Aan het eind van elke maand wordt er een conceptfactuur naar de uitzendbureaus gestuurd met daarin het urenoverzicht. Als het uitzendbureau het concept accepteert, krijgt ze binnen twee dagen haar geld. Er wordt niet ook nog een factuur opgesteld. Zodra de uitzendbureaus het concept accepteren, wordt de betaling in gang gezet.

Met het elektronisch inhuren van uitzendkrachten zijn aanzienlijke besparingen gerealiseerd. Jaarlijks worden voor €15.000.000,- uitzendkrachten ingehuurd. De meeste uitzendbureaus hanteren een kortingssysteem waarbij bij betaling binnen veertien dagen 3% korting wordt gegund en bij betaling binnen dertig dagen 1%. Met het elektronisch inhuren wordt op die manier een besparing van € 450.000 gerealiseerd. Ook voor het uitzendbureau heeft het elektronisch inhuren voordelen. In het verleden bleven facturen of urenbriefjes vaak te lang in werkbakken liggen of raakten ze kwijt. Nu is het uitzendbureau er zeker van dat ze binnen twee dagen na acceptatie van het concept betaald krijgt.

Het aantal uitzendkrachten bij VROM is hoog. Standaard zijn er ongeveer 200 uitzendkrachten in dienst. Dit betekent per maand (4,5 week) dus 900 urenbriefjes. In het verleden was het zo dat uitzendbureaus per week factureerde. De verwerking van een factuur kost gemiddeld €72,-. Elke factuur ging vergezeld van het desbetreffende urenbriefje. Met de verschuiving van wekelijkse naar maandelijkse betalingen en het wegvallen van een papieren factuur, zijn de papierstromen en de kosten die hiermee gepaard gingen aanzienlijk geslonken.

Het aantal facturen is nog verder afgenomen doordat kleine uitzendbureaus (van bijvoorbeeld juridische adviseurs) merkte dat ze veel sneller betaald konden krijgen als er via het systeem gewerkt zou worden. Zij hebben zich aangesloten bij het systeem en ontvangen nu (indien er gebruikt wordt gemaakt van hun diensten) ook maandelijks een conceptfactuur.

Het systeem genereert ook managementinformatie. Van tevoren is een bedrag vastgesteld waarvoor uitzendkrachten ingekocht mogen worden. Wanneer dit overschreden dreigt te worden, waarschuwt het systeem. Om te voorkomen dat de contracten uitzendkrachten niet op tijd worden verlengd, heeft het systeem een functie waarbij het directiehoofd geen urenbriefjes meer kan accorderen zolang het contract niet verlengd wordt. VROM maakt

geen gebruik van deze functie omdat uiteindelijk alleen de uitzendkracht hier de dupe van wordt wanneer hij geen geld meer krijgt.

Een bestelling kost aan administratieve handelingen gemiddeld €140,- . De helft hiervan zijn afhandelingskosten voor de factuur.

Inkoopdossiers

Boven de € 1.000,- worden er specifieke inkoopdossiers aangemaakt. Daaronder loont het de moeite niet omdat het meestal alleen om een aanvraagformulier en een bestelbon gaat. Facturen worden apart bewaard.

Elk van de vijftig directies heeft een eigen archief waar de originele inkoopdossiers worden bewaard. Het IKC heeft alleen digitale exemplaren van de documenten die door henzelf zijn opgesteld. Er is voor decentrale archieven gekozen omdat de directies degenen zijn die met de documenten moeten werken. Omdat het VROM Administratie Kantoor (VAK) toch ook graag exemplaren wilde hebben van offertes en overeenkomsten, is er geprobeerd om deze te scannen. Dit lukte niet in verband met technische problemen. Deze problemen zijn inmiddels verholpen, maar het scannen is nog niet opgepakt.

Wanneer een dossier wordt aangemaakt, wordt er een checklist gemaakt van alle onderdelen die in het dossier moeten komen. Het dossier wordt opgebouwd bij het IKC. Voordat de dossiers worden verzonden naar de directies worden ze op volledigheid en een aantal andere zaken gecontroleerd door de clustercoördinator. Ook dit wordt ingevuld op de checklist. Deze checklist dient tevens als overdrachtsformulier. Een kopie van de checklist/overdrachtsformulier blijft bij het IKC. De directie zelf voert af en toe nog een volledigheidsccontrole uit. Dit gebeurt niet vaak omdat er van wordt uitgegaan dat dit al goed gedaan is. Wanneer er stukken ontbreken, kan aan de kopie van het overdrachtsformulier worden gezien of de stukken bij overdracht wel in het dossier zaten. Op die manier kan worden vastgesteld waar de stukken kwijt zijn geraakt.

Kosten

Elektronisch bestellen is een relatief dure oplossing voor een eenvoudig proces.

De kosten voor Proquiro zijn:

Direct (ca. 160 gebruikers):

Implementatiekosten incl. aanschaf licenties etc.:	€ 200.000,- incl. BTW.
Licentiekosten jaarlijks ca:	€ 20.000,- incl.
Beheerkosten jaarlijks (uitbesteed) ca:	€ 60.000,- incl.

Indirect/onzichtbaar:

Implementatiefase:	€ 180.000,- incl.
Beheerfase (interne inzet):	€ 20.000,- incl.

De kosten van Nétive zijn:

Direct (gemiddeld 1000 gelijktijdige gebruikers):

Implementatiefase:	€ 150.000,-
Licentiekosten jaarlijks:	€ 200.000,- (incl. beheer)

Indirect/onzichtbaar:

Implementatiefase:	€ 200.000,- incl.
Beheerfase (interne inzet):	€ 20.000,- incl.

Bijlage 9 Uitwerking gesprek Marcel Jansen en Albert van Kessel, VROM

Uitwerking gesprek Marcel Jansen, plaatsvervangend directeur VROM Administratie Kantoor (VAK) en Albert van Kessel, Onderafdelingshoofd Registratie van de Financiële Administratie bij het VAK.

Proces

Bij VROM is het factuurproces aan de voor- en achterkant gedigitaliseerd. Alle facturen komen op één centraal punt binnen (de postkamer). Hier worden ze voorzien van een barcodesticker met de datum van ontvangst. Vanuit hier gaan ze naar de financiële administratie en worden ze gescand. De originele facturen worden opgeborgen in archiefdozen. Na het scannen worden de facturen opgeslagen in een digitaal archief waaraan een registratiesysteem gekoppeld is. Er worden een aantal kenmerken aan de factuur toegekend. Dit zijn:

- het zaaknummer
- een extern factuurnummer
- de datum van ontvangst
- een omschrijving van dienst/product
- het gefactureerde bedrag
- de derde partij (de partij waarmee de overeenkomst is aangegaan.)

Deze registratie gebeurt buiten het financiële systeem. 's Avonds worden de facturen naar het financiële systeem overgezet. De volgende ochtend zijn ze dan klaar voor verdere afhandeling.

In sommige gevallen worden de gegevens op de factuur niet herkend. Dit kan een aantal oorzaken hebben:

- Het zaaknummer bestaat niet
- het zaaknummer is incorrect
- het zaaknummer bestaat wel, maar is bij VROM zelf niet geregistreerd
- De zaak is afgesloten bij VROM, voordat de laatste factuur is ontvangen

In een dergelijk geval ontstaat er uitval. Het systeem herkent zelf wat voor soort uitval het betreft en plaatst gelijke gevallen samen in een werkbak. Het systeem kan per uitvalsoort ook een uitvalbrief genereren. Er zit geen workflow component in het systeem. De brief wordt geprint en naar de verantwoordelijke persoon gestuurd. Het systeem heeft nog een extra functionaliteit. Als een niet bestaand zaaknummer wordt toegewezen en een factuur in de uitvalbak terechtkomt, kijkt het systeem 's nachts nog een keer of het zaaknummer inmiddels al wel bestaat en haalt de factuur dan uit de uitvalbak.

's Ochtends wordt factuur samen met een parafenstaat geprint en naar de verantwoordelijke budgethouder verstuurd. Hierna gaat de factuur op de directie langs de overige betrokkenen voor parafering. Vanuit de directie wordt de factuur teruggestuurd naar VAK waar deze compleet wordt gemaakt en de boekregels/journaalposten aangemaakt worden. Hierna wordt de factuur op de afdeling verificatie goedgekeurd en uiteindelijk betaalbaar gesteld. Iedere keer dat de factuur naar een andere afdeling gaat, passeert deze het centrale uitgiftepunt waar de locatie in het financiële systeem wordt aangepast door middel van het opnieuw scannen van de barcode.

Aan het eind van het proces wordt het hele pakket (factuur, parafenstaat en boekregels) opnieuw gescand en opgeslagen in het elektronische archief. Er blijven twee exemplaren in het systeem aanwezig: de oorspronkelijke scan van de factuur (begin van het proces) en de uiteindelijke versie met getekende parafenstaat en boekregels. Beide documenten worden in aparte elektronische "archieven" (mappen) bewaard.

Knelpunten

In dit proces zitten nog een aantal elementen waar de heren zelf ook niet helemaal gelukkig mee zijn. Zo is het vrij omslachtig dat de facturen eerst gescand worden, de volgende ochtend weer worden geprint en aan het eind van het proces opnieuw worden gescand. Het

printen is op het moment de beste oplossing omdat het parafencircuit nog niet gedigitaliseerd is en omdat het probleem anders verschoven wordt. De budgethouders printen de factuur dan zelf.

Met autorisaties binnen een WFM-systeem zou het parafenprobleem opgelost kunnen worden. Dit is een optie die momenteel overwogen wordt.

Aan het eind van het proces wordt er, zoals gezegd, opnieuw gescand. Hoewel de factuur al in het systeem staat, wordt ook deze opnieuw gescand. Hier is voor gekozen omdat het meer tijd kost de factuur los te maken van de parafenstaat en de boekingsregels, dan hem opnieuw mee te scannen. Wanneer er een workflow component toegevoegd wordt, is ook dit probleem opgelost.

Voordelen

Het aan de voor- en achterkant digitaliseren van het factuurproces heeft een aantal voordelen met zich meegebracht voor VROM.

- Facturen kunnen niet meer kwijt raken. Mochten ze in het (papieren) middengedeelte van het proces kwijtraken, dan kan de factuur altijd opnieuw geprint worden.
- Het systeem zoekt zelf naar fouten. Voorheen werden fouten in (bijvoorbeeld) zaaknummers wel geconstateerd, maar bleven ze vervolgens te lang in de werkbakken liggen of werd er helemaal geen actie ondernomen. Dit is nu verleden tijd.
- Het systeem genereert nuttige managementinformatie. Er kunnen foutpercentages berekend worden. Zo kan gemakkelijk gezien worden waar de fout zijn oorsprong heeft en kunnen passende maatregelen getroffen worden.
- De doorlooptijd van facturen is enigszins verkort. De norm staat op dertig dagen en gemiddeld wordt een factuur nu binnen 27 dagen afgehandeld.
- Het is makkelijker en sneller werken voor de medewerkers.
- Hoewel er (nog) geen workflow component in het systeem zit, kan aan de hand van de barcode wel de status van de factuur achterhaald worden. Op die manier kan ingegrepen worden wanneer een factuur ergens (te) lang blijft liggen.

Kosten

De kosten die momenteel gemaakt worden zijn vrij laag. De registratiemodule die aan het DIS is gekoppeld is van dezelfde leverancier als het DIS zelf. Hierdoor was deze koppeling relatief eenvoudig te realiseren en was er geen (duur) maatwerk nodig.

Daarnaast zijn er kosten gemaakt voor aanschaf en onderhoud van de scanners. Wanneer er een workflow component wordt toegevoegd zullen de kosten wel stijgen, maar ook dit kan bij dezelfde leverancier waardoor voor de koppeling wederom geen maatwerk vereist is.

Bijlage 10 Uitwerking gesprek met Daan Lobel, BZK

Uitwerking gesprek met Daan Lobel, BZK, Adviseur Document Management bij de Gemeenschappelijke Diensten / Directie Communicatie & Informatie / Document Diensten / Eenheid Document Management over Digidoc

Bij het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK) wordt sinds 2004 gewerkt met Digidoc. Digidoc staat voor digitale documenthuishouding. Dit is een systeem dat gekoppeld is aan Microsoft Outlook.

Inkomende post wordt in de postkamer gescand en vervolgens doorgetuurd naar de DIV-medewerkers.⁴ Deze kennen kenmerken toe aan het stuk zoals datum, afzender en onderwerp. Hierna wordt het poststuk verzonden naar de directie die verantwoordelijk is voor de afhandeling van het document.

Binnen Digidoc wordt gewerkt met werkstromen, zgn. voorgedefinieerde parafenlijnen. Deze bepalen de routing die bepaalde documenten moeten volgen.

Uitgaande stukken worden aangemaakt in Digidoc, voor de meeste documenten bestaan standaarden. Deze volgen indien nodig een vooraf bepaalde werkstroom en worden dan bij de postkamer geprint en verstuurd.

In 2004 is er gestart met het analyseren van alle generieke processen binnen het departement, zoals het beantwoorden van Kamervragen of het behandelen van burgerbrieven. Voor deze processen is vervolgens bekeken hoe deze in Digidoc gepast konden worden.

Momenteel werkt al 80% van de medewerkers van BZK met Digidoc. De overige 20% volgt in de loop van dit jaar.

In oktober 2005 is Digidoc geïmplementeerd bij de afdeling Facilitaire Zaken (FAZ). Hier kwam men tot de ontdekking dat Digidoc ook uitkomst zou kunnen bieden in de verschillende inkoopprocessen.

Er zijn drie verschillende inkooptrajecten:

- Inkopen via raamovereenkomsten
- Inkopen via het 3-offerte traject
- Europees Aanbesteden

Voor twee van deze trajecten, inkopen via raamovereenkomsten en inkopen via het 3-offerte traject, lopen momenteel pilots om te zien in hoeverre Digidoc inderdaad verbetering kan brengen.

Allereerst zijn de processen in kaart gebracht. Deze zijn vervolgens voorgelegd aan de directie FAZ en de afdeling Inkoop en Aanbesteden (IA). In deze gesprekken is bekeken welke stappen overbodig of dubbel waren en welke stappen eventueel gelijktijdig plaats konden vinden. Vervolgens is ook voor deze processen gekeken hoe deze in Digidoc geplaatst konden.

Procesbeschrijving

Elke inkoop bestaat uit vier fases:

- De voorbereidingsfase
- De offertefase
- De gunningsfase
- De nazorgfase

In elk van deze fases worden documenten gegenereerd. Hiervoor zitten nog geen standaarden in Digidoc. Er wordt nu gekeken hoe voor inkoopspecifieke documenten standaarden in Digidoc gemaakt moeten worden. Tijdens alle fases worden de documenten opgeslagen in het digitale archief.

⁴ Documentaire Informatie Voorziening

Elke aankoop begint met een behoeftestelling. Het aanvraagformulier wordt van intranet gehaald en in Digidoc in een 'envelop' geplaatst. Documenten kunnen alleen een werkstroom doorlopen als ze in een envelop zitten. Een envelop is ook bedoeld om gemakkelijk documenten te bundelen en zo meerdere documenten te gelijk te kunnen versturen. Het aanvraagformulier wordt in een werkstroom gezet afhankelijk van het inkoopbedrag. Onder de €50.000 en bij een beleidsongevoelig product is een paraaf van het afdelingshoofd voldoende. Daarboven of bij een beleidsgevoelig product of dienst, moet de Directeur Generaal ook paraferen. Als het aanvraagformulier is goedgekeurd worden er door de afdeling IA offerteaanvragen opgesteld. Als deze door de beleidsmedewerker goedgekeurd zijn, worden ze verstuurd en een kopie wordt gearchiveerd.

In de volgende fase worden de ontvangen offertes samen in een envelop geplaatst. Ook hier zit een kleine werkstroom in. De offertes moeten zowel door de afdeling IA als door de beleidsdirectie beoordeeld worden. Hierna worden ze gearchiveerd.

In de derde fase worden de overeenkomst en gunningsbrief opgesteld. Deze doorlopen dezelfde werkstroom voor digitale parafering als het aanvraagformulier en worden uiteindelijk opgestuurd naar de gekozen leverancier(s). Het zetten van de handtekeningen gebeurt wel nog handmatig.

In Digidoc heeft iedere medewerker een map met persoonlijke werkzaamheden. Wanneer er een te behandelen stuk binnenkomt, ontvangt hij of zij ook een e-mail in de outlook inbox. Als het stuk behandeld is, gaat het naar de volgende behandelaar. De status van een stuk kan in de werkstroom bekeken worden. Elke status heeft een aparte kleur, waaraan gezien kan worden of het stuk in behandeling is en bij wie.

Voorheen werd er per inkooptraject een dossier gemaakt dat werd opgeslagen. Dit was erg onoverzichtelijk. Vandaar dat er gekozen is om dossiers per directie aan te maken. Binnen deze directiedossiers kunnen beleidsmedewerkers subdossiers aanmaken per inkooptraject. Hierin worden per fase alle relevante documenten opgeslagen. Dit geeft een overzichtelijk beeld van de betrokken documenten per inkooptraject.

Binnen de verschillende inkooptrajecten wordt voor interne goedkeuring gebruik gemaakt van digitale parafering. Dit gaat als volgt. Wanneer een tekenbevoegde een document ontvangt ter parafering, klikt hij op de parafenfunctie. Hij of zij moet dan hetzelfde wachtwoord intoetsen als waarmee hij toegang krijgt tot zijn eigen account. Op die manier wordt een digitale paraaf gezet. Alleen binnen het systeem is te zien of een document geparafeerd is en door wie. Als de documenten worden geprint is dus niet te zien wie waarop geparafeerd heeft.

Er wordt nog geen gebruik gemaakt van elektronische handtekeningen.

Implementatie

Voor de gefaseerde implementatie van Digidoc is een werkgroep samengesteld met daarin afgevaardigden van alle beleidsdirecties, in de meeste gevallen de directiesecretarissen. In de eerste gesprekken is er door de projectmedewerkers alleen maar geluisterd naar de wensen en eisen van de gebruikers. Daarna zijn pas de plannen verder uitgewerkt. Alle beleidsdirecties hanteerden eigen werkwijzen. Met behulp van open discussies en veel overtuigingskracht is geprobeerd de directies te wijzen op het belang van één gezamenlijke werkwijze. Om de transparantie en interne samenwerkingsmogelijkheden binnen BZK te vergroten is het noodzakelijk dat alle directies een zelfde werkwijze hanteren. De ene directie is hier sneller van overtuigd dan de andere en het heeft altijd tijd nodig. Om medewerkers te laten wennen aan de nieuwe situatie, zijn en worden er een aantal pilots gedraaid.

Door het gebruik van Digidoc zijn alle documenten digitaal voor iedereen beschikbaar. Iedereen kan alle documenten inzien en met autorisaties is ingeregeld welke personen bepaalde soorten wijzigingen mogen aanbrengen. Op die manier wordt de volledigheid en correcte inhoud gewaarborgd.

Bijlage 11 Interdepartementaal gekozen systemen

Potentiële systemen

Uit interdepartementale aanbestedingen voor een WFM- en een inkoopondersteunend systeem zijn Filenet en E-size als beste naar voren gekomen. Of deze systemen ook voor VWS de beste keus zijn, moet blijken uit dit rapport en de hierop volgende businesscase. Het is het gemakkelijkst voor VWS om voor deze systemen te kiezen, maar misschien voor hen niet de beste keus. In deze paragraaf zullen kort beide systemen besproken worden.

Finenet

Finenet is enerzijds een Document Management Systeem (DMS)/DIS en anderzijds een WFM-systeem. Het DMS/DIS zorgt ervoor dat documenten digitaal kunnen worden opgeslagen. Het WFM-systeem zorgt voor beheer van 'werkstromen'. Een dergelijk systeem houdt bij waar een bepaald dossier zich op een zeker moment bevindt en hoe lang het nog zal duren voor de interne of externe klant het afgewerkte dossier mag verwachten. Filenet kan gebruikt worden om inkoopfacturen digitaal te verwerken in het financiële systeem en om daarna te volgen wat de status is van deze inkoopfactuur vanaf het moment waarop de factuur is verwerkt tot aan het moment waarop de factuur is betaald. Door het volgen van de status kan beter worden gestuurd op (een verkorting van) de doorlooptijd van het verwerken van een factuur. In het inkoopproces zijn dit de twee functionaliteiten die het meest gewenst zijn van een systeem als Filenet.

De basis van Filenet vormt het content management, het managen van de inhoud.

Daar kunnen een aantal modules aan toegevoegd worden, zoals:

- Een digitaal statisch archief: Hierin bevinden zich de documenten die niet meer veranderd mogen worden. Ze moeten worden bewaard voor juridische bewijslast, verantwoording of wettelijke bepalingen over bewaartermijnen.
- E-forms: elektronische formulieren voor invoer van gegevens
- Capture-module: vastleggen van gegevens in het systeem, bijvoorbeeld d.m.v. scannen.
- E-mail manager: kan e-mail incorporeren in het document management systeem. Zo wordt alle correspondentie rondom bepaalde processen ook bijgehouden.

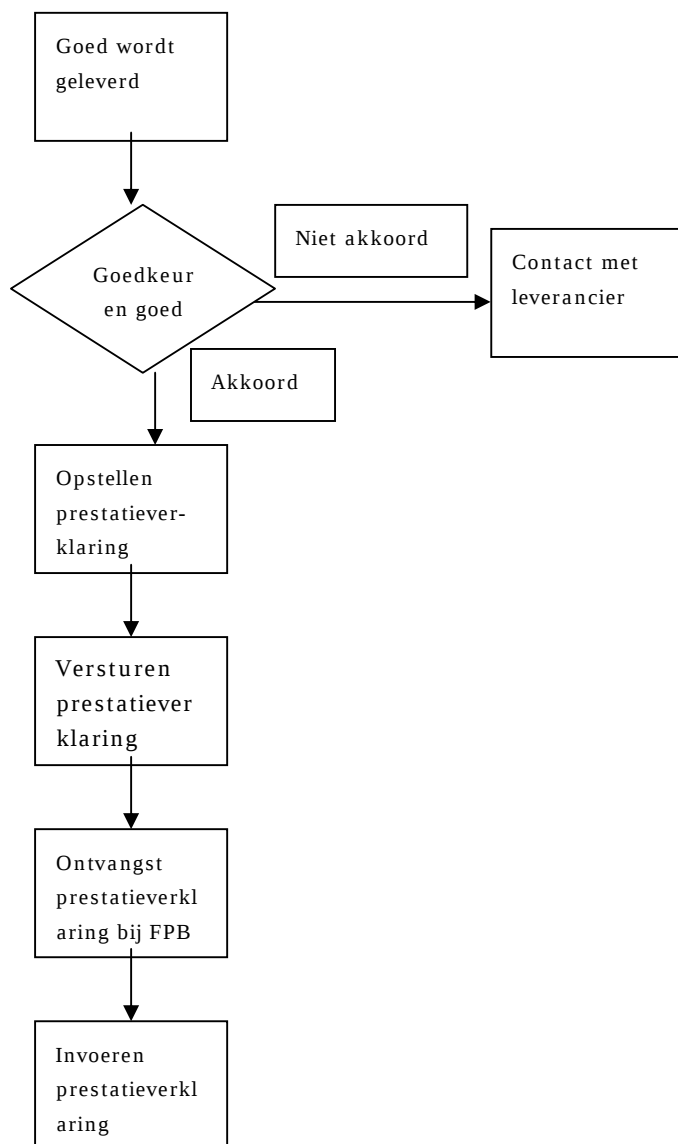
E-size

E-size is een zogenaamd 'source-to-pay'-systeem, dat wil zeggen dat het het gehele inkoopproces ondersteunt. Zowel de tactische inkoop (inclusief aanbesteden en veilen) als de operationele inkoop (inclusief het betaalbaar stellen van facturen). Er kunnen twee soorten bestellingen in E-size worden geplaatst. De eerste soort bestellingen is gebaseerd op een assortiment dat in een elektronische catalogus is geplaatst. De tweede soort bestellingen komt voort uit behoeftes die niet vanuit de elektronische catalogus ingevuld kunnen worden. Deze bestellingen kunnen via zogenaamde free-format bestellingen worden aangemaakt in E-size. In feite kunnen dus alle bestellingen worden geregistreerd in E-size.

E-size heeft een eigen workflow component. Deze component zorgt ervoor dat de documenten op de juiste tijd bij de juiste persoon en op de juiste plaats zijn. Er is de mogelijkheid om een elektronisch dossier aan te maken waarin alle relevante aanbestedingsdocumenten gebundeld kunnen worden.

Bijlage 12 Het nieuwe proces voor factuurafhandeling

Proces bij Beleidsdirectie



Proces bij FPB

