



Markt gemeentelijke automatisering open te breken via internetstandaarden

De derde weg

Momenteel werkt nagenoeg elke gemeente met de ERP-suite van Pinkroccade of Centric, en dat knelt omdat er geen echte marktwerking meer is. Maar gemeenten zullen zich ook aan deze nieuwe wurggreep ontworstelen door de internetstandaarden bepalend te maken voor verdere investeringen. De centrale overheid kan dit proces versnellen met gerichte stimulansen zodat keuzemogelijkheden binnen handbereik van gemeenten komen, meent de directeur van een leverancier van ICT-oplossingen.

De victorie van bedrijven als L+T Informatica, Raet Decentrale Overheid, Kramers en IGA begon tegen 1985, toen de gemeenten moesten overschakelen op de nieuwe comptabiliteitswetgeving inzake de gemeentelijke financiën. De regionale centra speelden daar niet goed op in, zij hielden vast aan gegevensverwerking op hun mainframe in combinatie met lokale computers voor de invoer. De nieuwe leveranciers boden die functionaliteit op minicomputers voor meer gebruikers, zoals het IBM-systeem 36 en de Philips P4000, waardoor de jaarlasten sterk afnamen.

Ze voorzagen de gemeenten niet alleen van een financieel pakket. Op diezelfde minicomputer leverden ze ook een bevolkingspakket, een sociale-dienstpakket en een belastingenpakket. Hoewel de term ERP toen nog niet werd gebezigd, was het wel 'ERP avant la lettre' omdat die applicaties allemaal met elkaar werden geïntegreerd. In een gezonde concurrentie tussen een vijftal leveranciers werd de markt verdeeld.

Om die ERP-systemen op niveau te houden moesten de leveranciers veel investeren in nieuwe technologie en nieuwe functionaliteit. Die investeringen waren nauwelijks terug te verdienen met het werven van nieuwe klanten, want de marktverdeling bleef redelijk stabiel. Dus kwamen de winstmarges onder druk te staan en werden de zwakkeren een makkelijke overnameprooi voor de sterkste leveranciers. Daardoor konden ze hun marktaandeel vergroten, zodat ze voldoende schaalgrootte hadden om hun investeringen bij de bestaande klanten terug te verdienen.

Dat betekende wel dat er eerst in het assortiment moest worden gesnoeid, want Pinkroccade en Centric hadden met al die overnames meerdere pakketten voor dezelfde functie binnengehaald. De noodzakelijke schaalgrootte voor succesvol investeren kon alleen worden bereikt als er voor elke functie maar één pakket per leverancier overbleef. Dat betekende dat menig klant moest overstappen op een ander pakket; daar zien we de eerste onvrede ontstaan. De ERP-structuur van al die pakketten maakte het immers noodzakelijk om alle pakketten te vervangen door de nieuwe strategische ERP-suite van de huisleverancier. De concurrentie om het huisleverancierschap nam weer toe.

Veel gemeenten maakten een kostbare switch omdat ook de onderliggende computer moest worden vervangen en alle kennis en data opnieuw moest worden opgebouwd. Vanwege kwaliteitsverschillen op functionele gebieden als GBA en gsd zien we dat het kostbare overstappen nog steeds voortduurt. Soms gefaseerd, waardoor de gemeente een tijdlang weinig ERP-integratie kan gebruiken.

Dat veroorzaakt dan weer extra arbeidskosten, waardoor de tevredenheid over de nieuwe leverancier al snel onder druk komt staan. Daar waar het mainframe de molensteen om de nek was van de regionale centra, lijkt het ERP-concept uit te groeien tot de molensteen om de nek van de huidige marktleiders. Vanaf het begin van dit millennium zien we de ontevredenheid hand over hand toenemen. De landelijke politiek heeft die ontevredenheid al op de agenda gehad, maar niet echt een vinger achter de problematiek kunnen krijgen. Het probleem zit hem waarschijnlijk dan ook niet in concurrentieafspraken tussen de marktleiders, maar in het ERP-concept dat door beide leveranciers is omarmd. Daarmee beschermen ze hun eigen markt tegen aanvallen door de ander.

Meer problemen dan oplossingen

Het ERP-concept is eigenlijk nooit een goed concept geweest voor het automatiseren van Nederlandse gemeenten. Daar is een aantal redenen voor. De schaalgrootte van de markt is ontoereikend. Daar waar SAP, Baan en Oracle elkaar en nog tal van anderen beconcurreren in een wereldmarkt met gigantische omvang, zien we maar twee leveranciers voor slechts vijfhonderd Nederlandse gemeenten. Nieuwe toetreders, met een eigen gemeentelijke ERP-suite, dienen zich niet aan. Daarvoor zijn miljoenen euro's nodig, en die verdient niemand tijdig terug in een verdringingsmarkt.

Dus blijft de keuze beperkt en is van prijsconcurrentie nauwelijks sprake, waardoor de kosten relatief hoog blijven. De verschillen in wetgeving maken het verder ook niet mogelijk de markt te vergroten over de landsgrenzen heen; omgekeerd komen er ook geen gemeentelijke ERP-pakketten vanuit het buitenland naar Nederland.

Voorts is de noodzaak van ERP-integratie beperkt, omdat de gemeentelijke bedrijfsfuncties geen onderdelen zijn van één bedrijfsproces. Terwijl in het bedrijfsleven de functies productie, verkoop en logistiek samen één samenhangend proces vormen, is daarvan geen sprake bij de gemeentelijke functies GBA, OZB en GSD. Dat zijn op zichzelf staande functies met processen die daar beginnen en eindigen zonder dat sprake is van ketenintegratie. Wel is een gemeenschappelijke database met inwoners en vastgoedobjecten wenselijk om de kosten van redundantie terug te dringen. Verder is het nodig dat financiële mutaties op uniforme wijze worden aangeleverd bij de financiële functie.

De wijze van ERP-implementatie is op zijn zachtst gezegd dubieus, omdat beide marktleiders voor een kostbaar fundament hebben gekozen, zodat ze konden meeliften op de ERP-hype van de jaren negentig: Pinkroccade met SAP en Centric met Oracle. Het is twijfelachtig of er in die funderingen ook daadwerkelijk toegevoegde waarde voor de gemeente zit. Waarschijnlijk zijn de kosten hier hoger dan de baten.

Ook zien we dat de schaalgrootte van menige gemeente ontoereikend is om zelf een compleet ERP-systeem te kunnen blijven beheren. Men gaat uitbesteden of regionaal samenwerken, waarbij het ERP-concept een 'alles of niets'-aanpak noodzakelijk maakt - daar waar de gemeente die keuze graag per functie zou maken. Tenslotte staan de bedrijfsfuncties onder politieke invloed; daarvan is in het bedrijfsleven nauwelijks sprake. De gemeentelijke ERP-systemen moeten regelmatig worden aangepast vanwege nieuwe wetgeving en mogelijk beslist de politiek zelfs dat een bepaalde functie voortaan wordt ondergebracht bij een ander bestuursorgaan. De bestuurlijke omgeving is dus behoorlijk instabiel en dat weerhoudt de leveranciers van riskante investeringen.

Ook hier zal de wal het schip keren. Het is dan ook niet voor niets dat een toenemend aantal gemeentelijke politici de aandacht vestigt op de open internetstandaarden en 'open source'. Deze concepten lijken op de huid van de Nederlandse gemeentelijke ICT-problematiek te zijn geschreven. Het is wel merkwaardig dat de gemeentelijke politici voorsnog meer oog hebben voor die concepten dan het uitvoerend apparaat. Blijkbaar doet het spreekwoord 'regeren is vooruitzien' hier opgang.

Internetstandaarden uitermate geschikt

Als ieder functioneel pakket immers in Java zou zijn geschreven en zou samenwerken op basis van XML, Http en Soap, dan is de noodzakelijke integratie van backoffice-systemen eenvoudig te realiseren. Verder beschikt de gemeente daarmee ook over een prima uitgangspunt voor de integratie met de frontoffice-systemen, die vanwege het internet op dezelfde standaarden zijn gebaseerd. Ook wordt de afhankelijkheid van het besturingssysteem door het gebruik van middleware zoals applicatieservers, sterk teruggedrongen. Hierdoor kan de concurrentie in de hardwaremarkt resulteren in kostenbeheersing.

De centrale overheid zou het concept van een ICT-architectuur op basis van de internetstandaarden kunnen bevorderen door de datastructuur inzake subjecten en objecten voor te schrijven. Bij subjecten is dat eigenlijk al ver geregeld met de GBA; daar is alleen nog een XML-voorschrift nodig.

De toegevoegde waarde van de internetstandaarden staat buiten kijf. Bij het 'open source'-concept moeten we nog de nodige vraagtekens plaatsen. Natuurlijk niet bij de vraag of het OSS-besturingssysteem Linux kan worden gebruikt; dat is al een van de voordelen die de internetstandaarden met zich meebrengen. Maar of er voldoende gemeentelijke en andere ICT'ers bereid zijn hun vrije tijd op te offeren aan de ontwikkeling van een gezamenlijk GBA-pakket in Java, valt te betwijfelen.

Het concept van 'open source' vergt verder een sterke leider die de standaarden voorschrijft, en de bijdragen beoordeelt en test alvorens ze worden toegevoegd aan het pakket. Uiteraard kan de centrale overheid die functie proberen in te vullen, maar of zij op een zelfde wijze kan inspireren als Linus Torvalds is hoogst onzeker. Dat wil niet zeggen dat het 'open source'-concept kansloos is. Een kleinschalige proef met een functioneel beperkte applicatie is zeker de moeite waard. Die ervaringen kunnen vervolgens worden gebruikt om grotere systemen met kleine modules uit te breiden.

Weinig steun marktleiders

Het concept van internetstandaarden lijkt zeer kansrijk en is ook nog eens een voorwaarde om ooit aan het 'open source'-concept te beginnen. Het is echter de vraag hoe dat concept van internetstandaarden van de grond zal komen. Het is niet waarschijnlijk dat de marktleiders Centric en Pinkroccade hierin het voortouw zullen nemen, omdat het concept de toetredingsdrempel voor nieuwe leveranciers sterk verlaagt. Dat zien we vandaag de dag al gebeuren bij de frontoffice-toepassingen via internet. Daar zijn Pinkroccade en Centric geen marktleiders, maar normale leveranciers te midden van andere leveranciers die vaak succesvoller zijn.

Het is echter ook niet waarschijnlijk dat een nieuwe leverancier gaat investeren in de ontwikkeling van een nieuw GBA-pakket in Java, overeenkomstig de internetstandaarden. Daarvoor is de GBA-toekomst te onzeker en zijn de roi-kansen te klein. Het openbreken van de markt via internetstandaarden zal moeten gebeuren door zogenaamde 'best of breed'-leveranciers, de centrale overheid en de gemeentelijke platformen zoals de Viag en de VNG. De gebruikersverenigingen kunnen hierbij de nodige invloed uitoefenen op Pinkroccade en Centric.

De BOB-leveranciers hebben een groot commercieel belang in het succes van de internetstandaarden, want daarmee kunnen zij een functioneel pakket van de marktleider verdringen. Dat geldt voor de leveranciers van financiële pakketten zoals IBS Consist, Decade, Coda en Exact. Maar het geldt ook voor Procura, als dat GBA-pakket wordt ontsloten met behulp van de internetstandaarden. De centrale overheid kan een grote doorbraak forceren door de GBA-knoop door te hakken ten faveure van een centraal ontwikkeld nieuw GBA Java-raamwerk dat onder condities kan worden gebruikt door gemeenten en ook door leveranciers die het op maat van een gemeente of groep gemeenten willen uitbouwen.

Daarmee is zelfs ook al een eerste fundering te leggen voor verdere 'open source'-ontwikkeling. Een dergelijk initiatief kan een hefboomwerking veroorzaken die vergelijkbaar is met de comptabiliteitsvoorschriften in 1985.

De gemeentelijke platformen kunnen een belangrijke bijdrage leveren door middel van voorlichting, de ontwikkeling van richtlijnen - bijvoorbeeld op het gebied van XML-formaten, toetsing en beoordeling van producten. Als die ontwikkeling eenmaal loopt, zullen de gebruikersverenigingen van Centric en Pinkroccade makkelijker kunnen afdwingen dat de functionele deelsystemen zich ook gaan conformeren aan die standaarden. Dat de marktleiders hierin niet voorop zullen lopen is begrijpelijk, maar het is niet waarschijnlijk dat het verzet zal voortduren omdat dan een toekomst dreigt die zich laat vergelijken met de regionale centra in de jaren negentig.

Individuele voorbereiding

Ook individuele gemeenten kunnen anticiperen op het concept van internetstandaarden en daarmee de zaken versnellen. Enerzijds door zich in de materie te verdiepen. Anderzijds door de architectuurvoorschriften aan te passen zodat bij elke vervanging van een component niet alleen de huidige ERP-suite wordt ondersteund maar ook de internetstandaarden worden gefaciliteerd. Hoe veelzijdiger die componenten, des te groter de mogelijkheid om kansen te benutten zodra die zich voordoen. Dan is het risico van een hardwarevervanging waarmee kansen worden belemmerd, het kleinst.

Overigens is die strategie ook wenselijk om de mogelijkheden van het frontoffice optimaal te benutten: een makkelijk schaalbare architectuur met meerdere besturingssystemen en goede middleware-voorzieningen op het gebied van 'web- en applicatieservices', alsmede workflow- en systeembeheerfaciliteiten die dezelfde standaarden ondersteunen. Daarbij is het wel van groot belang dat een onbeheersbare wildgroei wordt voorkomen, omdat anders personeels- en inhuurkosten uit de hand lopen. De voorkeur gaat dus uit naar één server die al die eisen in zich verenigt, met alleen een kleine aanvullende server als het echt niet anders kan. Dat de internetstandaarden de gemeentelijke ICT-markt gaan veroveren staat vast, het tempo waarmee dat gebeurt echter nog niet.

Dat kan over twee jaar al ver gevorderd zijn, maar ook nog vijf jaar duren. In ieder geval gloort er een toekomst waarin de gemeenten weer kunnen gaan kiezen en profiteren van de voordelen van concurrentie, zonder dat steeds complete ERP-suites met bijbehorende infrastructuur moeten worden vervangen.

Harrie Gooskens, algemeen directeur IBS Consist