

Simone Dobbelaar (IND) en Art Ligthart (Ordina) over project Indigo:

TOTALE VRIJHEID

Altijd leuk om een artikel in een vakblad als Business Process Magazine te beginnen met een krachtige ‘one-liner’ zoals: processen zijn dood. Vooral als deze uitspraak afkomstig is van iemand die zich hoog in de hiërarchie bevindt van een overheidsorganisatie als de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Maar Simone Dobbelaar is bloedserieus: “Niks vaste en starre processen, maar professionele vrijheid. De professional moet weer zijn werk kunnen doen en afgewogen keuzes maken waardoor het beleid weer toegepast kan worden met al zijn ingewikkelde nuances, in plaats van alleen regeltjes aflopen.”

Door Robbert Hoeffnagel

Terecht of niet, maar bij het horen van de naam ‘IND’ krijgen maar weinig mensen een positieve associatie. De negatieve berichtgeving in kranten en op radio en tv heeft zijn werk gedaan en een imago doen ontstaan van een logge, bureaucratische moloch. Dat op zich zou een interview met de voor de interne processen verantwoordelijke functionaris al interessant maken natuurlijk. Maar wie schetst echter de verbazing als het gesprek al snel gaat over het huishouden, processen die dood zijn en een grotendeels uit vrouwen

samengesteld projectteam dat een gezelschap van enkele tientallen strak in het pak gestoken mannelijke vertegenwoordigers van ICT-bedrijven het vuur na aan de schenen legt. Aanleiding voor het gesprek met Simone Dobbelaar en Art Ligthart is Indigo. Dobbelaar is – zoals ze het zelf noemt – informatiechoreograaf bij de IND, Ligthart partner bij Ordina. Zij werken gezamenlijk aan het gerust opmerkelijk te noemen project Indigo. De algemene rekenkamer stelde in 2005 vast dat het met de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet best gesteld was. ‘Belabberd’ is het woord dat Dobbelaar gebruikt. “Het rapport van de Algemene Rekenkamer was hard, maar

volstrekt fair. Dat is door de IND toen ook volmondig erkend, de Minister heeft dit oordeel over ons overgenomen en alle pijnpunten zijn in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Nu kan ik me goed voorstellen dat dit rapport bij de lezer niet meer helder voor de geest staat, en ik zal de bekende problemen van de IND uit die tijd vandaag dan ook eens in andere woorden schetsen.” Dobbelaar gaat er eens voor zitten. “Het was duidelijk dat het anders moest, want de IND functioneerde niet goed. De politiek nam de stoere beslissing de IND één keer de rust en ruimte te geven voor een fundamentele en duurzame vernieuwing.”

Klant centraal

Daarmee begon een project dat in eerste instantie vrij conventioneel van karakter was. “De Rekenkamer had gelijk dat het absoluut niet liep binnen delen van de IND”, stelt Dobbelaar vast. “De IND was in tien jaar extreem hard gegroeid, had geweldige aantallen aanvragen moeten verwerken en was eigenlijk steeds achter de feiten aan gerend. Voor ieder probleem werd heel snel een oplossing gemaakt, maar al die oplossingen stonden op zich. Het geheel was niet meer te overzien. Tegelijkertijd moesten we taken overnemen van andere delen van de overheid, en met name daar is het misgegaan. Als eerste hebben we na het rekenkamerrapport en de bespreking daarvan in de Tweede Kamer een verbetertraject opgezet: structuur aanbrengen, vast stellen wat als eerste beter moet en wat daarvoor nodig was en wat we later aan gingen pakken. Eén van de dingen die we toen besloten hebben was: stel de klant centraal. Anders gezegd: de klant heeft recht op een snelle en eerlijke behandeling. Die klant mag bovendien niets van onze interne problemen merken. Dat is ons vraagstuk, niet die waar de klant zich druk over zou moeten maken.”

Dobbelaar praat over die periode met een openheid en duidelijkheid die niet iedereen direct van een organisatie als de IND zal verwachten. Het zal een voorbode blijken te zijn voor een aanpak of – zo u wilt – een manier van werken die eerder bij een web 2.0-achtige startup aangetroffen zal worden, dan bij een organisatie wiens werk lijkt te schreeuwen om een procesmatige aanpak. Juist het feit dat iedere beslissing, iedere brief of iedere uitspraak een juridisch karakter kent, lijkt om een strak georganiseerde machine te vragen waarbij de medewerkers hun werk binnen nauw gedefinieerde kaders moeten verrichten. “Indigo ondersteunt de IND echter de gekozen beweging precies de andere kant op”, vertelt Ligthart.

“Processen zijn dood”, is zo’n beetje het eerste dat Dobbelaar zegt. Met een lach, maar ze meent het wel. “In deze periode kwam de Hoofddirectie van de IND met de visie dat de uitvoering om professionals vroeg, dat goedopgeleide medewerkers in de uitvoering beslissingen moesten kunnen nemen waarin met alle nuances van beleid en alle belangen rekening werd gehouden. En er zijn zoveel zaken waarbij uitzonderingen gelden, er interpretatie van nationale of internationale regels en



Foto: Harry Otto.

Simone Dobbelaar: “Een huishouden is ‘event driven’ en er komen veel logistieke handelingen bij kijken”.

gerechtelijke uitspraken moet plaatsvinden, dat je een organisatie als de IND niet kan draaien met de gedachte dat je op voorhand regels kan maken voor alle uitzonderingen.” Een opmerkelijk geluid voor een organisatie in een juridische omgeving. “De Hoofddirectie sprak van het ‘ontrobotiseren’ van de medewerker, die moest weer als professional zorg kunnen dragen voor een ‘behoorlijk’ besluit, het hoogste doel volgens de Algemene Wet Bestuursrecht.”

“Ik vergelijk de IND wel eens met een huishouden. Een huishouden is ‘event driven’ en er komen veel logistieke handelingen bij kijken. Het huishouden is allesbehalve een proces. Er gebeurt iets en daar moet je iets mee. Maar welke stappen of handelingen je precies moet zetten weet je van tevoren niet. Bovendien weet je nooit precies wat er zal gebeuren. Als je een huishouden runt vind je het heel normaal dat je die dag 100 keuzes moet maken over wat voorgaat of wat zwaarder weegt, welke crisis je eerst oplost en wat de beste oplossing is die aan alle belangen tegemoet komt. Ga je dan iedere denkbare situatie beschrijven en precies aangeven wat dan gedaan moet worden? Nee, natuurlijk niet. Je maakt gebruik van een arsenaal vol met hulpmiddelen die je toepast al naar gelang je ze nodig hebt. Per situatie zal dat anders zijn.”

Logische volgorde

In de manier waarop een huishouden functioneert zitten twee principes verstopt die nu ook in het kader van Indigo bij de IND worden toegepast. Terwijl Ligthart – gewend als hij aan

de spraakwaterval-Dobbelaar inmiddels is – geamuseerd toekijkt, vertelt zij: “Principe nummer één is dat van de logische volgorde. De onvoorspelbaarheid van de gebeurtenissen in een huishouden bepaalt dat de professional in grote mate moet bepalen in welke volgorde we handelingen doen en acties ondernemen.” Dit principe wordt nu ook bij de IND toegepast.

In een huishouden weten we eigenlijk alleen maar met zekerheid dat er tal van gebeurtenissen plaats zullen vinden. Een lege voorraadkast, een stop die het plotsklaps begeeft en vervangen moet worden, een kind dat huilend met geschaafde knieën thuis komt, een ouder die 's ochtends ziek thuis blijft. Als we dit vertalen naar de IND, dan zien we een situatie waarin we eigenlijk maar één ding zeker weten: simpel gesteld, er zullen zich mensen melden die een aanvraag voor een verblijfsvergunning gaan indienen. Maar vooraf is niet vast te stellen waar ze dat zullen doen, hoe, met welke documenten op zak of welke achtergrond en geschiedenis zij met zich meedragen.

Er zijn inmiddels 120 business services gedefinieerd

“Kun je daar een traditioneel proces op los laten”, stelt Dobbelaar als retorische vraag. Tegelijkertijd erkent zij dat het wel even geduurd heeft voordat dit inzicht ten volle was doorgedrongen binnen de IND. “Nadat de rekenkamer in 2005 dus had vastgesteld dat het niet zo best gesteld was met de IND, zijn we dat verbetertraject ingegaan. Dat bracht ons uiteindelijk tot de situatie dat we tot een aanbesteding kwamen voor een nieuw informatiesysteem. We wilden een pakket selecteren en de implementatie uitbesteden aan een externe partij. We zochten ook heel nadrukkelijk hulp bij die marktpartijen.”

Onleesbaar

“De basis daarvoor was een bedrijfsarchitectuur. Dit was een lijvig document geworden. Als ik eerlijk ben: een document waarin de richting en keuzes voor de organisatie duidelijk waren, en op basis waarvan we het traject rondom Indigo konden starten. Maar tegelijkertijd alleen een richting op hoofdlijnen, iets waar we nog geweldige hoeveelheden zaken bij moesten uitwerken, vaak zelfs samen met de wetenschappelijke wereld.”

“Vervolgens kreeg een groepje vrouwen binnen de IND een hoop macht”, vult Ligthart aan. “Een team van – toevallig – zes vrouwen heeft toen namelijk de kern van een aanbestedingsplan geschreven. De essentie was feitelijk dat er een zoveel mogelijk geautomatiseerd ondersteunde vorm van beslissen moest komen. Die kreet horen we heel vaak, maar wat betekent dat eigenlijk? Zoals Simone het altijd noemt: je

wilt de ‘know’ van de ‘flow’ scheiden. Je wilt eerst en vooral grip hebben op de beslisregels, want die mogen niet bij een externe partij terecht komen. Dat wil je intern houden.” Uiteindelijk werd dit document gepresenteerd aan drie marktpartijen. “Het was inmiddels mogelijk geworden om – binnen de regels van de Europese Aanbesteding – een dialoog met marktpartijen te voeren. Om je probleem uit te leggen, innovatie vanuit de markt tijdens de aanbesteding te gebruiken om de noodzakelijke eisen aan de oplossing scherper te formuleren, samen met de markt te kijken wat wel kon en wat niet kon en pas daarna je eisen definitief te maken en keurig een partij te selecteren”. Lachend vertelt Dobbelaar: “Stel je de situatie eens voor: voor een zaal met vijftig keurig in pak gestoken mannen staan zes vrouwen uit te leggen wat zij nu precies eigenlijk willen van die marktpartijen.”

Ligthart: “Geloof me, dat moet een van de meest opmerkelijke bijeenkomsten geweest zijn die ik ken. Ze hebben zelfs met z'n allen met duplo-blokjes gespeeld. Ze moesten op die manier examen doen, antwoorden op casussen van de IND ontwerpen, en aantonen welke principes ze daarbij hanteerden. De dames kwamen bovendien met een onconventioneel verzoek: co-creatie. Zij hadden in het aanbestedingsdocument niet zozeer een kant en klaar pakket aan eisen en wensen opgesteld waarvoor de markt gewoon een oplossing moest bouwen, maar kwamen in feite met de vraag: wie van jullie is het beste in staat samen met ons te ontdekken hoe we dit het beste kunnen doen? Wie van jullie heeft de meeste expertise om dat te doen, en wie kan de beste producten leveren die de IND nodig heeft?”

Loosely-coupled business services

Het draait hier uiteraard om het woordje ‘dit probleem’. Want wat de IND wilde was: samen met een externe partij ontdekken hoe al die aanvragen van klanten het beste op basis van die ‘professioneel huishoudelijke manier’ van Dobbelaar aangepakt konden worden. Met andere woorden: bouw dat instrumentarium vol handelingen en taken en maak het mogelijk dat de medewerkers van de IND kunnen bepalen hoe zij iedere individuele aanvraag het beste kunnen behandelen. Immers, geen twee aanvragen zijn gelijk en dus zal de logische volgorde – principe nummer één van Simone Dobbelaar – keer op keer anders zijn. Het informatiesysteem maar juist ook de manier van werken moet dat mogelijk maken.

Uiteindelijk werd het consortium van Ordina en Accenture gekozen als de partner om deze weg van co-creatie mee te bewandelen. Op dat moment kon – ondanks gedetailleerde contracten – natuurlijk noch IND noch het consortium precies voorspellen hoe deze samenwerking in de praktijk precies in zijn werk zou gaan. Ligthart: “Laat staan dat je als commerciële partij een goed beeld hebt van de vraag hoe je voor dit soort trajecten een fixed price offerte zou kunnen opstellen. Toch is er op basis van een schatting een traditioneel fixed price contract opgesteld. Pas recent, meer dan een jaar na de



Art Ligthart: "Belangrijk is de business service volledig los aan te bieden".

start van het programma, is dat omgebogen naar een meer 'agile contract' waarin beide partijen samen besluiten over de te realiseren onderdelen en prioriteiten. Het feit dat dit initieel niet zo was, is nogal een vertragende factor geweest."

Wat heeft deze co-creatie nu precies opgeleverd? Dobbelaar: "Noem het maar een reeks van loosely-coupled business services. Wat we gedaan hebben is het gehele traject van een aanvraag in kaart brengen. Dat zijn allemaal stappen die deel uit maken – of beter gezegd: kunnen maken – van een behandelingstraject. Welke stappen precies nodig zijn en in welke volgorde die doorlopen moeten worden, leggen we niet vooraf hard in workflows per type aanvraag vast. Dat is ook niet belangrijk want dat wordt bij iedere klant iedere keer opnieuw bepaald. Hoe een business service tot stand komt? Door middel van een praatstuk. Daarin wordt vastgelegd hoe het werk op een bepaald punt nu precies in elkaar zit. En verder zijn wij natuurlijk wel eigenwijs. Dus we hebben bijvoorbeeld wel centraal beslisbomen opgesteld."

Pyramide

Er zijn inmiddels 120 business services gedefinieerd. Bijvoorbeeld: het beheer van klantgegevens of controle van middelen van bestaan. Per business service zijn zes aspecten beschreven: de benodigde kennis, de onderliggende applicatie (er zitten zeven applicaties onder Indigo), de technische infrastructuur, proces, organisatie en informatie.

Ligthart: "Dit hebben we voor iedere business service gedaan. Die zeskant vormt de basis van wat in feite een pyramide is. Daar bovenop zitten modellen, terwijl de top van de pyramide

in feite de enterprise architectuur vormt. Die groeit dus als het ware met het ontstaan van business services mee, terwijl in veel gevallen het juist het startpunt van een project is. De beschrijving van de enterprise architectuur zal maximaal twintig pagina's groot worden en is vooral bedoeld als beknopte beschrijving van hoe het grote geheel in elkaar zit." Is een business service niet in feite een ander woord voor processtap? Ligthart: "Dat zou kunnen, maar dat hoeft niet. Eigenlijk is het voor ons ook niet erg relevant. Veel belangrijker is dat we die zes aspecten van de business service goed beschrijven. Het is vervolgens aan de directeur van een IND-onderdeel hoe hij die business service wil inzetten. Bij de ene directie zijn hele andere typen aanvragen aan de orde dan bij de andere, bij de ene behandeling zijn hele andere combinaties van business services nodig dan bij de behandeling van een andere zaak. Een asiolverzoek vraagt een andere combinatie van stappen dan de aanvraag van iemand die komt studeren. Wat belangrijk is is dat wij centraal die business service volledig los aanbieden. De betreffende directeur bepaalt met zijn medewerkers zelf hoe hij een business service het beste gebruikt voor het werk met de aanvragen binnen die directie."

Happy flow

Waar het op neer komt is dat Indigo ieder onderdeel van de IND ondersteuning op maat kan aanbieden. Dobbelaar: "De start is altijd hetzelfde: de ontvangst van een aanvraag. Daarna komt het maatwerk, dat noemen we het behandelplan, intern ook wel de 'happy flow' genoemd. Met andere woorden: de reeks van stappen die nodig is om de klant happy te maken. Als een klant namelijk netjes aan alle voorwaarden voldoet, is niet alleen de klant happy met de uitkomst, maar de maatschappij en wij ook, want dat zijn de makkelijkste en snelste beslissingen. Daarbij geldt slechts de minimale set aan regels en controles die volgens wet- en regelgeving verplicht toegepast moeten worden. Voor de rest is de professionele beslismedewerker vrij om het behandelplan aan te vullen en uit te breiden zoals men dat zelf verstandig vindt. Als je aanwijzingen krijgt dat een zaak niet goed voelt ga je steeds dieper op die zaak in."

Daarmee zijn we dan eindelijk aangekomen bij principe nummer twee dat Simone Dobbelaar uit haar huishouden heeft gedestilleerd: natuurlijke irritatie. "Als een systeem niet doet wat jij wilt, dan ga je er daar aan zitten ergeren", vertelt Dobbelaar. "En als je er maar voldoende irriteert, dan ga je vanzelf je betrokken collega's bellen. Want dan wil je dat het systeem wordt verbeterd of in iedere geval aangepast. Op die manier komen we in feite tot een lerende organisatie. Laten we wel wezen, hier op het hoofdkantoor van de IND hebben we ook de wijsheid niet in pacht. De mensen die op de diverse kantoren daadwerkelijk met klanten werken, weten heel goed wat wel werkt en wat niet. Zij weten ook dondersgoed hoe je een bepaalde manier van werken zou kunnen verbeteren. Met

andere woorden: hoe een business service aangepast zou kunnen of moeten worden.

Die kennis en input zoeken we dus. Daarom hebben we twee 'super users' aangewezen. Die hebben zelf jarenlange ervaring binnen de IND maar kennen bovenal dé experts van de IND op ieder detailgebied, bijvoorbeeld documentenexperts en taalanalisten. Deze twee super users mogen de gewenste functionaliteit van het systeem volledig beschrijven, vertegenwoordigen dus de business in het vaststellen van de requirements. Waar nodig nemen zij zelf de beslissing om bij dat definiëren experts in te schakelen, maar dat is hun beslissing. Op basis van deze requirements wordt er een 60 procent versie van de business service gemaakt. Die versie gaat een review-proces in de organisatie in, wordt aangevuld tot een 80 procent versie waarna weer een review komt. Op die manier heeft de organisatie alle invloed op wat er komt, maar kan dat doen op basis van een voorstel dat door een tweetal zeer ervaren medewerkers gemaakt is. Dit werkt enorm versnellend. Iedere medewerker die met Indigo werkt, kan altijd en op ieder gewenst moment met een van die twee super users bellen." Eén van die twee super users is Dobbelaar zelf, de andere is een medewerkster van haar.

Open source

Hoe is dit project ingevoerd in een organisatie waar als gevolg van de vernieuwing ook nog eens 850 arbeidsplaatsen gaan verdwijnen? De IND gaat namelijk veel efficiënter en sneller werken en heeft bij de start van het traject in een Business Case aangegeven écht 850 FTE kleiner te zullen worden. Bovendien is het middle management in dit soort relatief grote organisaties berucht als het gaat om het tegenhouden van veranderingen.

Het behandelplan is vrij aan te vullen zoals men dat zelf verstandig vindt

Dobbelaar: "Een van de eerste dingen die we bij Indigo gedaan hebben, is zorgen dat het geen ICT- maar een business project werd. Dat helpt. Daarnaast zit er heel duidelijk een – wat ik maar zal noemen – arbeidsorganisatorisch aspect aan dit project. In feite maken we het de managers van de IND mogelijk om zelf hun ideale werkverdeling te kiezen. We bieden hen alle vrijheid om hun werk zelf in te richten. Het systeem ondersteunt alles; managers moeten hun voorstellen door de Hoofddirectie geaccordeerd krijgen, maar het systeem ondersteunt alles. Er gaan hier inderdaad aanzienlijke aantallen medewerkers weg naar andere functies, maar met een goed sociaal plan, haast ik me erbij te zeggen. Met iedereen worden

persoonlijke ontwikkelplannen gemaakt, iedereen weet dat we in 2011 een veel kleinere organisatie gaan worden. Er wordt niemand ontslagen, maar er wordt bijvoorbeeld wel heel veel aan opleidingen gedaan om mensen goede kansen te geven op aantrekkelijke functies buiten de IND. Dit hele proces is iets dat door de OR goed wordt gemonitord, want er is een Sociaal Convenant over dat natuurlijk bewaakt moet worden. Daarnaast hebben we een uitgebreid communicatie- en transformatieplan gemaakt en uitgevoerd."

Een ander punt is het delen van kennis en ervaringen. Of beter gezegd: als ieder onderdeel een eigen manier van werken kan ontwikkelen, hoe leer je dan van elkaars ervaringen? Wat bij het ene onderdeel goed werkt, kan immers ook handig en nuttig zijn om in te voeren bij andere onderdelen. Of misschien ook wel niet, maar het zou erg nuttig zijn om een mechanisme te gebruiken waarmee onderdelen van elkaars manier van werken kennis kunnen nemen.

Dobbelaar: "Dat doen we via IND4U. Dit is een tool die we zelf hebben ontwikkeld en die we als open source vrij gaan geven. IND4U is een soort schil die over Indigo heen ligt. Hierin wordt allerlei informatie bij elkaar gebracht over de manier waarop met Indigo gewerkt kan worden. Dat kan met tekst gebeuren, maar even zo goed in de vorm van een presentatie of een video.

Opnieuw beginnen

Wat is nu de stand van zaken? Ligthart: "Op 1 december gaat Indigo live met circa 120 business services. De onderliggende infrastructuur – Siebel voor het beheer van klantaanvragen en FileNet voor het beheer van documenten – is zo goed als klaar. Daarmee is het belangrijkste deel van de backbone gereed. We weten overigens niet precies of het 120 services zijn, in het agile ontwikkelproces dat we volgen kan het zomaar gebeuren dat we er eentje van schrappen of misschien wel meer. Het kunnen er ook iets meer worden. Die flexibiliteit hebben we nu."

Dobbelaar: "Verder kijken we momenteel goed naar het beheer van al die business services. Weet je, beheer is waar het om draait en dat moet heel cool worden. Dus willen we er ook spannende technologie voor gebruiken. We kijken daarom momenteel naar *gaming*: wat kunnen we daar leren over de vraag hoe we mensen kunnen lokken en verleiden om het beheren van services inzichtelijk te maken?"

Dobbelaar en Ligthart zijn zich terdege bewust van het feit dat Indigo een nogal onconventioneel project is. Alsof het nog nodig is dit te onderstrepen, zegt Dobbelaar aan het einde van het gesprek ineens: "Had ik al verteld dat we na een aantal maanden het gevoel hadden niet de goede aanpak te hebben? Toen zijn we bij elkaar gaan zitten, hebben alle ervaringen uitgewisseld en snel bijgestuurd. We zaten gewoon niet op de goede weg en binnen ons programma kunnen we dan héél snel bijsturen."

Robbert Hoeffnagel is freelance journalist.