

Bouwen aan een klantgerichte bureaucratie

Hoe de Immigratie- en Naturalisatiedienst haar dienstverlening verbetert

Onderzoekers:

Maaïke Glimmerveen, Margreet Meijer en Gerhard Smid



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie

Inhoud

- 11.1 Inleiding
- 11.2 Ambitie: probleemoplossend beslissen in een klantgerichte bureaucratie
- 11.3 Organisatie en context
- 11.4 Veranderen op eigen kracht
- 11.5 Op orde komen, verbeteren en vernieuwen
- 11.6 De buitenwereld naar binnen
- 11.7 Resultaat: de basis voor vernieuwing
- 11.8 Leiderschap
- 11.9 Reflectie

11.1 Inleiding

In juni 2008 zegt de Nationale Ombudsman over het functioneren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND):

‘De IND is een dienstverlenende, naar buiten gerichte overheidsorganisatie geworden.’

Het oordeel van de Ombudsman was niet altijd positief: de IND had in de eerste jaren van deze eeuw te maken met grote achterstanden, lange doorlooptijden en beslistermijnen die niet werden gehaald. Bovendien verliep de samenwerking met ketenpartners matig en was er voortdurend discussie over de vraag of de toelating of weigering van mensen tot Nederland wel op juiste gronden gebeurde. Het aantal klachten was aanzienlijk. Het toelaten van vreemdelingen is in deze periode voortdurend onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Eén van de effecten hiervan was dat de IND veel te maken kreeg met beleidsinitiatieven die soms onuitvoerbaar bleken.

De IND hecht van oudsher veel waarde aan rechtvaardigheid, rechtmatigheid en rechtszekerheid. Deze basisprincipes van de bureaucratie worden gerealiseerd door het juist naleven van regelgeving en juridische procedures. Deze gerichtheid op bureaucratische waarden blijkt niet toereikend. De uitvoerende overheidsdienst realiseert zich dat het essentieel is om de vreemdeling te betrekken in het werkproces. Na een kritisch onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2005 ontwikkelt de IND daarom een ingrijpend verandertraject met als doel de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De vreemdeling – de IND spreekt van ‘aanvrager’ – komt centraal te staan in het werkproces. De ambitie is om probleemoplossend te beslissen. Het gaat niet alleen meer om het zuiver toepassen van regels en procedures, maar juist om de vraag of beslissingen zijn afgestemd op de situatie van de aanvrager van een asiel- of een verblijfsvergunning. De bejegening van vreemdelingen wordt maatstaf voor kwaliteit.

Het verandertraject blijkt succesvol. De aanvrager is zichtbaar geworden in het werk. Het aantal klachten over de IND loopt sterk terug. De organisatie heeft zich in vier jaar tijd ontwikkeld tot een *klantgerichte bureaucratie* die klaar is voor een complete vernieuwing van haar dienstverlening.

Een belangrijk deel van de verandering gaat over de cultuur van de IND. Welke acties en momenten waren kritisch? Welke invloed hadden externe belanghebbenden? Wat was de rol van de leidinggevenden op diverse niveaus?

In dit cahier bekijken we hoe medewerkers, directeuren, managers en externe belanghebbenden bijdragen aan de verandering. Opmerkelijk zijn de volgende elementen:

- *Veranderen begint met stilstaan.* In de beginfase besteedt de IND veel tijd en aandacht aan het in kaart brengen van de vraag waar de organisatie voor staat en wat het toekomstperspectief is. De ruime tijd en ruimte die de IND hiervoor

neemt, draagt bij aan het ontstaan van een compleet beeld van wat nodig is om te bereiken dat 'de aanvrager centraal' komt te staan in de dienstverlening.

- *Meebewegen.* De IND is in staat om de externe druk en kritiek uit de maatschappij aan te grijpen als kans voor verbetering en vernieuwing. De organisatie doet dit onder andere door volledige medewerking te verlenen aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De kritische conclusies uit het rapport leggen de basis voor het verandertraject van de jaren die volgen.
- *Opknippen.* Het nauwkeurige onderscheid in het verandertraject tussen het op orde brengen, het verbeteren, en het vernieuwen van de dienst. Het wegwerken van de achterstanden (op orde brengen) blijkt een voorwaarde om tijd en aandacht voor verbetering en vernieuwing te mobiliseren. De verbeterprojecten die daarna in gang gezet zijn, laten op korte termijn resultaat zien. Er ontstaat daarmee steun en enthousiasme voor vernieuwing en vertrouwen in de ingezette koers. Er komt ruimte voor vernieuwingsprojecten die de basis vormen voor de vernieuwing van de dienst.
- *Geduld is een schone zaak.* Het besluit om de vernieuwing van de informatiesystemen uit te stellen is cruciaal. De organisatie is aan de start van het verandertraject niet rijp om een dergelijke grote vernieuwing vorm te geven. Belangrijk is dat de organisatie in eerste instantie loskomt van de oude ad hoc manier van werken. Het vraagt geduld, sensitiviteit en vasthoudendheid voordat de IND de meerwaarde van het nieuwe systeem kan benutten.
- *Buiten binnenhalen.* De IND schuwt de samenwerking met partners, politiek en belangenorganisaties niet. Via verschillende wegen – IND-loketten, twinning, maatschappelijke adviesraad – brengt de IND de klant in de organisatie, waardoor medewerkers zich gaan realiseren wat het belang is van een goede en snelle dienstverlening voor de buitenwereld.
- *De verantwoordelijkheid in de lijn.* Op alle niveaus in de organisatie hecht de IND waarde aan de betekenis die medewerkers aan de verandering geven. Een congruente boodschap van de directie en het management over de verandering blijkt hierbij essentieel.
- *Samenspel met het medezeggenschapsorgaan.* Daarnaast is ook de rol van de OR en de wijze waarop de OR samenwerkt met de directie cruciaal. De directie betreft de OR in het meedenken over en het vormgeven aan de veranderingen. De OR grijpt deze kans en is hierover constant in dialoog met medewerkers in de organisaties. Op deze manier is het mogelijk om te werken aan draagvlak voor verandering in de organisatie. Tegelijkertijd is er voldoende ruimte om invloed uit te oefenen op de voorgenumen maatregelen.

Het cahier begint met het inzichtelijk maken van de manier waarop de IND de ambitie om probleemoplossend te beslissen in een klantgerichte bureaucratie vormgeeft. Vervolgens bespreken we de context waarbinnen de IND deze ambitie wil bereiken, waarna we aangeven hoe de urgentie tot veranderen tot stand komt. De veranderaanpak bespreken we in het hoofdstuk dat volgt en vervolgens komt de rol die de buitenwereld in deze aanpak krijgt aan bod. Ten slotte hebben we

aandacht voor de resultaten van de veranderaanpak – die de basis voor de gehele vernieuwing van de IND vormen – en sluiten we af met de rol van leiderschap in dit alles.

11.2 Ambitie: probleemoplossend beslissen in een klantgerichte bureaucratie

‘ Het verschil met vroeger is groot. Vroeger zat een medewerker vooral een formulier af te werken: is aan alles voldaan, ja of nee. Nu hebben onze medewerkers een relatie met een bedrijf, een account. Dat vergt een andere vaardigheid, maar zo kunnen we ook sneller werken. We weten nu sneller wat de klant of de stakeholder wil en we kunnen in een vroeg stadium aangeven wat er nodig is om tijdig een verblijfsvergunning te krijgen. ’

Zo beschrijft Peter Veld, tot 2009 hoofddirecteur, de verandering die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de afgelopen jaren heeft doorlopen. Aanvankelijk stond het juist uitvoeren van regels en juridische procedures centraal in het werk van de IND'ers. Na het proces van veranderen staat de aanvrager van een verblijf in Nederland centraal in het werkproces.

De urgentie om te veranderen is hoog. De IND heeft al sinds haar oprichting in 1994 te maken met grote achterstanden bij het verwerken van aanvragen voor verblijfsvergunningen. Bovendien staan de taken die de IND heeft als toelatingsorganisatie op gespannen voet met de taken die de IND tegelijkertijd uitvoert in verband met het uitzetten van vreemdelingen. Door maatschappelijke en politieke turbulentie op het terrein van vreemdelingen en integratie veranderen de regelgeving en het beleid voortdurend. De IND moet steeds alle zeilen bijzetten om te voldoen aan de constante stroom van beleidswijzigingen. Medewerkers richten zich voornamelijk op het oplossen van incidenten en problemen. De externe druk leidt tot angst om voor fouten bestraft te worden. Medewerkers fixeren zich op het juist toepassen van regels. Het bijdragen aan een rechtvaardig én soepel functionerend toelatingsproces verdwijnt naar de achtergrond. Het afhandelen van aanvragen loopt bovendien steeds meer vertraging op. Dit alles maakt dat de organisatie weinig tijd en ruimte krijgt om zich tot een volwassen en goed draaiende uitvoeringsorganisatie te ontwikkelen.

De hoofddirectie realiseert zich dat de focus op het handhaven van regels en procedures het goed functioneren van de organisatie in de weg zit. Een focus op de aanvrager is noodzakelijk. Dit vraagt om een diepgaande verandering. De meeste IND-medewerkers werken in isolement aan een dossier. Zij zien de aanvrager niet. Dit moet veranderen. De aanvrager moet ook fysiek contact kunnen hebben met medewerkers zodat een dialoog mogelijk is bij de afweging tot het

verlenen – dan wel weigeren – van een verblijfsvergunning. Het uitgangspunt bij het werken aan aanvragen is niet langer ‘nee, tenzij iemand aan alle voorwaarden voldoet’, maar wordt ‘ja, mits er geen contra-indicaties zijn’. Dit vereist een compleet andere mindset voor de IND-medewerkers. Ze moeten vanuit een bureaucratische organisatie – gericht op het in isolement toepassen van regels en procedures – ruimte leren maken voor de eisen van de aanvrager die zich in een snel veranderende omgeving bevindt. Kortom: de ambitie is om *probleemoplossend te gaan beslissen in een klantgerichte bureaucratie*.

Om die ambitie te bereiken steekt de IND in eerste instantie alle energie in het wegwerken van achterstanden. In de volgende fase werkt de IND aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. De taken die horen bij het *uitzetten* van ongewenste vreemdelingen komen bij een andere organisatie te liggen. De IND staat nu (begin 2010) op het punt een nieuw ICT-systeem te introduceren. Het systeem zal de dienstverlening optimaal vernieuwen door de mogelijkheden van ICT maximaal te combineren met de al bereikte gedragsverandering. De verwachting is dat dit leidt tot een nog beter functionerende toelatingsketen met een blijvend hoge waardering van de dienstverlening door aanvragers én met werkplezier voor personeel.

11.3 Organisatie en context

De beweging naar een klantgerichte bureaucratie is ingrijpend voor de IND. De organisatie staat voor de uitdaging om sneller over aanvragen te beslissen en tegelijkertijd de kwaliteit van de beslissingen te vergroten. Dit vergt een ingrijpend en doordacht veranderproces. De politiek en maatschappij verwachten dat de IND dit doet in goed overleg met alle betrokkenen en tegen een lagere kostprijs. De veranderingen vinden daarnaast plaats in een complexe en dynamische omgeving. Marcel Kappenberg, oud-projectleider Inrichting IND-loketten, vertelt:

‘Het dilemma ‘regels toepassen versus ruimte pakken’ was altijd al aanwezig bij de IND. In de afgelopen jaren is dat dilemma in een ander daglicht komen te staan, omdat de omgeving veel meer verwacht dat we dienstverlenend zijn. We worden dus door de omgeving gedwongen om onze werkwijze aan te passen.’

De organisatie in haar context

Het vaststellen van de inhoud van het Nederlandse vreemdelingenbeleid valt onder verantwoording van het Kabinet en de Eerste en Tweede Kamer. De IND is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het vreemdelingenbeleid.

Vreemdelingen, een definitie

'Vreemdelingen' zijn personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander worden behandeld. Het kan gaan om vluchtelingen die niet veilig zijn in eigen land. Maar bijvoorbeeld ook om mensen die in Nederland komen wonen en werken.

Er werken begin 2010 ruim 3500 mensen (2800 fte) bij de IND. Het werk is verdeeld over vier hoofdprocessen: asiel, naturalisatie, regulier sociaal en regulier economisch (zie kader hierna). Elk hoofdproces is ondergebracht in een klantdirectie. De IND beschikt daarnaast over twee specialistische directies: procesvertegenwoordiging en specialistische diensten. Ook zijn er drie stafdirecties – Uitvoeringsbeleid, Middelen & Control en Human Resource.

De hoofdprocessen van de IND

Asiel: behandelt aanvragen van asielzoekers voor verblijf in Nederland.

Naturalisatie: behandelt aanvragen van ten minste vijf jaar in Nederland woonachtige vreemdelingen voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

Regulier sociaal: behandelt aanvragen van vreemdelingen voor verblijf in Nederland bij partner of familie.

Regulier economisch: behandelt aanvragen van vreemdelingen voor verblijf in Nederland om te werken of te studeren.

Procesvertegenwoordiging: treedt op in rechtszaken over beslissingen van de IND.

Specialistische diensten: ondersteunt bij de beoordeling van asielverzoeken door het bieden van expertise op allerlei terreinen (taalanalyse, landeninformatie, documentfraude, medische expertise, etc.).

Stafdiensten: definiëren de kaders op hun domeinen.

De omgeving waarbinnen de IND haar taken uitvoert is complex en dynamisch. Peter Veld vertelt:

‘We hebben te maken met veel andere organisaties zoals de Koninklijke Marechaussee, de Vreemdelingenpolitie, maar ook de Arbeidsinspectie. En sinds het kabinet inzet op kenniswerkers, hebben we meer contact met het bedrijfsleven. We signaleren daarnaast een toename van de segmentering van de vraag en ook van de aanvragers.’

Als schakel in het vreemdelingenproces werkt de IND samen met verschillende partners om de aanvraag voor een verblijfsvergunning in ontvangst te nemen en te beoordelen, een beslissing te nemen en deze kenbaar te maken aan de vreemdeling. De ketenpartners hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden, maar zijn ook van elkaar afhankelijk om aanvragen tijdig en zorgvuldig te kunnen afhandelen. Dit vereist effectieve sturing van en communicatie over de werkzaamheden tussen de ketenpartners.

Enkele belangrijke ketenpartners en hun taken

Koninklijke Marechaussee: regelt opvang en begeleiding van vreemdelingen bij binnenkomst in en vertrek uit Nederland. Met name op vliegvelden en in de zeehavens.

Vreemdelingenpolitie: houdt toezicht op rechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland en handhaaft de openbare orde.

Ministerie van Buitenlandse Zaken: verstrekt visa op de buitenlandse posten.

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers: huisvest en begeleidt asielzoekers gedurende verblijf in Nederland en organiseert huisvesting bij gemeenten voor toegelaten asielzoekers.

Internationale Organisatie voor Migratie: ondersteunt uitgeprocedeerde vreemdelingen die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst.

Gemeenten: nemen naturalisatieaanvragen in behandeling en registreren rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de Gemeentelijke Basisadministratie.

Dienst Terugkeer & Vertrek: regisseert sinds 2007 het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland.

De IND heeft daarnaast te maken met een groot aantal maatschappelijke organisaties die opkomen voor de belangen van vreemdelingen. Ook de toenemende

wereldwijde mobiliteit en de daarmee gepaard gaande concurrentie tussen landen met betrekking tot kennismigranten, is van invloed op het werk.

Voor de toevoer van informatie – op basis waarvan de IND beslissingen neemt over recht op verblijf – is de IND afhankelijk van anderen. In de eerste plaats levert de vreemdeling zelf natuurlijk informatie aan. Gemeenten zijn daarnaast bron voor gegevens over de woon- en verblijfplaats en de burgerlijke staat van de vreemdeling. Het UWV en de Belastingdienst leveren inkomensgegevens. Voor informatie over de verblijfsstatus bij het besluit vervolging in te stellen voor verdachte vreemdelingen klopt het OM weer aan bij de IND. Daarnaast zijn werkgevers, familie, onderwijsinstellingen die studenten en wetenschappers willen aantrekken en bedrijven die arbeidskrachten in het buitenland willen werven essentieel in de dienstverlening. Tot slot zijn bijvoorbeeld vliegtuigmaatschappijen en veiligheidsorganisaties indirect van waarde in het werk van de dienst.

Effecten van de omgeving op de werkcultuur

Overall ter wereld beïnvloeden ontwikkelingen en incidenten de migratiestromen. De aantallen en het karakter van de aanvragen van vreemdelingen veranderen steeds. De IND heeft de taak zich hierop voortdurend aan te passen met een kwalitatief en inhoudelijk aanbod. De pers en de politiek meten incidenten en fouten groots uit. Management en medewerkers zijn sterk betrokken bij het werk en voelen zich verantwoordelijk voor deze fouten. Dit leidt er – rond 2005 – toe dat de IND enerzijds reactief is en anderzijds incidentgedreven. Het resultaat is veel regels en werkinstructies (zowel vanuit de politiek als de organisatie zelf), veel losse projecten, specifieke oplossingen en maatregelen die leiden tot een moeilijk beheersbare organisatie.

11.4 Veranderen op eigen kracht

Sinds de oprichting ziet de IND zichzelf vooral als handhaver van de regels en de inhoud van het beleid dat de Tweede Kamer en het Ministerie van Justitie vaststelt. De dienstverlening richting aanvragers en vertegenwoordigers van hun belangen heeft geen hoge prioriteit. Als de Vreemdelingenpolitie in 2004 de toelatingstaken overdraagt aan de IND en de gemeenten, mislukt de samenvoeging van de betreffende informatiesystemen. De achterstanden waarmee de IND toch al kampt, nemen in snel tempo toe. Ook klachten over de bereikbaarheid en de voortgang van het beslisproces stapelen zich op. De IND realiseert zich steeds meer dat de focus op handhaving van de regels niet tot optimale kwaliteit leidt. Verbetering van de dienstverlening is noodzakelijk om tot verbetering te komen.

Uitwisselen van perspectief: het idee van ‘de aanvrager centraal’ wordt geboren

De IND start in 2004 met het project Da Vinci waarin steeds twee medewerkers uit de organisatie in gesprek gaan met procesdirecteuren voor de hoofdprocessen en met medewerkers uit de uitvoerende processen. Er vinden ook gesprekken plaats met de directeuren en medewerkers van de specialistische processen. In de processen gaat het over zeven thema's: (1) veranderingen in de omgeving van de IND die het functioneren belemmeren, (2) ontwikkelingen in de omgeving die invloed hebben op de IND in de toekomst, (3) de samenwerking met externe partners, (4) de interne werkorganisatie en onderlinge samenwerking, (5) wat het dagelijks functioneren lastig maakt, (6) wat de kracht van de IND is en (7) het functioneren van de ICT-systemen. De twee projectleden geven de procesmanager terugkoppeling in de vorm van een presentatie en bespreken de bevindingen. Er volgt een bijeenkomst van het managementteam waar alle procesmanagers de uitkomsten presenteren aan hun collega's en de managers van de ondersteunende processen. De volgende stap is eenzelfde gesprek met directeuren en medewerkers van de stafdiensten. De opdracht aan de stafmedewerkers is om, op basis van de presentaties van de procesdirecteuren, inzichtelijk te maken hoe zij denken een bijdrage te kunnen leveren aan de door de lijn gesignaleerde knelpunten. Van deze gesprekken komen presentaties die input zijn voor een stevig gesprek tussen de lijn en de staf. Het blijkt vooral voor de stafmedewerkers lastig om zich te verplaatsen in de uitvoerende processen waarin de aanvrager daadwerkelijk zichtbaar is. Het idee van de ‘aanvrager centraal’ ontstaat, maar ook het besef dat de organisatie zich bevindt in een zeer complexe context die van invloed is op de dagelijkse gang van zaken binnen de IND.

Leerzaam

Het uitwisselen van perspectieven op hoe medewerkers naar het functioneren van de IND kijken, brengt het gesprek op gang over waar de IND nu eigenlijk voor staat. De analyse maakt duidelijk dat hier binnen de organisatie verschillende beelden van zijn. Door medewerkers uit verschillende geledingen van de organisatie aan het woord te laten, komt er aandacht voor de complexiteit van het werk, maar ook voor de vraag wat de IND kan doen om de complexiteit te verminderen. Het principe ‘veranderen begint met stilstaan’ geldt hier: de verschillende perspectieven in gesprekken over het functioneren van de organisatie koppelen.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Liesbeth Spiering, unitmanager bij procesvertegenwoordiging:

‘Voorheen waren we vooral gericht op productie en snelle groei, veroorzaakt door de grote achterstanden waarmee we te maken hadden. Het besef dat deze snelle groei de kwaliteit niet altijd ten goede kwam was er al. Met het Rekenkamerrapport kregen we echter voor het eerst handvaten om iets met dit besef te doen. Het stimuleert enorm om te zien dat dit nu ook echt lukt.’

Begin 2006 formuleert de directie de ambitie dat de IND in 2010 een organisatie is die de aanvrager snel en goed bedient en hem de aandacht geeft die hij nodig heeft. De ambitie vertaalt de IND in het motto: ‘De aanvrager centraal’.

De interne verschuiving van focus die de organisatie sinds 2004 maakt is niet de enige aanleiding voor de nieuwe ambities. Vanwege het oplopen van de achterstanden en de vele klachten, kondigt de Algemene Rekenkamer (ARK) – op verzoek van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie – in het voorjaar van 2005 een onderzoek aan naar het functioneren van de dienst. Het onderzoek richt zich met name op de criteria tijdigheid en zorgvuldigheid bij het beoordelen van reguliere aanvragen.

IND: meer dan alleen asielaanvragen en naturalisatieverzoeken

De Algemene Rekenkamer concentreert zich in het onderzoek op de behandeling van reguliere aanvragen voor de toelating van vreemdelingen en niet op asielaanvragen en naturalisatieverzoeken. Het overgrote deel van het werk van de IND bestaat uit de behandeling van dergelijke reguliere aanvragen (bijvoorbeeld van mensen die naar Nederland komen om hier te werken of te studeren of met het oog op gezinshereniging) en niet uit de behandeling van asiel- of naturalisatieverzoeken: in 2004 ging het om ruim 316.000 aanvragen tegenover nog geen 30.000 voor asiel en naturalisatie samen.

Het rapport van de ARK is kritisch. De onderzoekers signaleren een groot aantal tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij de IND en in de samenwerking tussen ketenpartners in de periode januari 2001 t/m december 2004 (Rapport Algemene Rekenkamer, september 2005):

‘Door het niet goed functioneren van de IND dreigen vreemdelingen die een aanvraag tot verblijf in Nederland hebben ingediend ernstig gedu-

peerd te raken. De doorlooptijden zijn lang, de beslistermijnen worden niet altijd gehaald en de samenwerking tussen ketenpartners is complex. 9

De ARK constateert dat 70% van de klachten gerelateerd is aan de lange behandelduur. De andere klachten betreffen de wijze van informeren en het niet nakomen van toezeggingen. Er bestaat daarnaast onvoldoende systematische aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures door bijvoorbeeld mensensmokkelaars, vrouwenhandelaars en oorlogsmisdadigers. De informatiesystemen blijken kwetsbaar en ondersteunen de sturing onvoldoende – zowel intern als op het niveau van de vreemdelingenketen.

Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman en uit een klanttevredenheidsonderzoek (eveneens uit 2005) komt een vergelijkbaar oordeel. Vandaar dat de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het advies van de president van de Algemene Rekenkamer om “rust en ruimte te organiseren en vervolgens aan een betere en nieuwe IND te bouwen” opvolgt.

IND als Toelatingsorganisatie: het buitenplaatsen van de uitzetting

Tot 2007 is het werk van de IND verdeeld over niet vier, maar vijf hoofdtaken. De vijfde taak is Terugkeer en Vertrek. Deze taak is tegengesteld aan de andere vier en vergroot de complexiteit van het werk. Vandaar dat er een speciale dienst voor terugkeer en vertrek wordt opgericht. Rhodia Maas, directeur van deze dienst, zegt hierover: “Op 27 januari 2007 opent Elsevier een artikel over de Dienst Terugkeer en Vertrek met de zin: “ De Immigratie- en Naturalisatiedienst krijgt een zusje: de Dienst Terugkeer en Vertrek. Aan de geboorte is door de IND en met name Peter Veld, een bijzondere bijdrage geleverd. Dat begon met het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND, waarin door het toenmalige kabinet de reden is gevonden om een aparte terugkeerorganisatie op te richten.

Bron: *IND Context*, nr. 3 2009

Het rapport zet de problematiek maatschappelijk en politiek op de kaart, de sense of urgency is groot. In een interview uit 2009 kijkt voormalig hoofd directeur Peter Veld terug op deze periode:

“Het was een kritisch rapport dat de vinger op de juiste plaats legde. Er werd een groot maatschappelijk probleem blootgelegd. Waarmee ik steun kon verwerven bij medewerkers om aan oplossingen te werken. Maar ook steun kon krijgen bij de politiek. Die mij de ruimte gaf om, in een bijzondere samenwerking met de Sociale Verzekeringsbank, drie jaar

lang aan de slag te gaan met echte verbeteringen. Geen instant-oplossingen of quick wins, waarmee je even voor lucht zorgt, zonder duurzame verbetering. 》

Bron: *Een openbaar functioneringsgesprek*, 2009

Leerzaam: een kritisch rapport als basis voor vernieuwing

De IND gebruikt het onderzoek van de Algemene Rekenkamer om de rust en de ruimte te krijgen om duurzaam te veranderen. In de politiek turbulente omgeving waarin de IND acteert – met veel Kamervragen, wetswijzigingen en ministeriele aanwijzingen – is het niet vreemd dat de taken waarvoor je bent gesteld onder druk staan. Het besef dat rust en ruimte nodig is ontstaat in de politiek en de maatschappij door de volledige medewerking die de IND aan het onderzoek verleent. Dit vanuit een gedachte van trots: ‘We hebben niks te verliezen. Er werken hier mensen met veel kwaliteiten en een ontzettend hoge betrokkenheid bij het werk.’ Het rapport heeft niet alleen aandacht voor de matige resultaten van de dienst. De ARK laat zien welke dynamiek de resultaten veroorzaakt: de onmogelijke opgave van de IND komt in het rapport naar voren. Samenvattend: de IND weet, door volledige medewerking en transparantie, het kritische oordeel over haar functioneren om te buigen naar een kans tot verbetering en vernieuwing. De organisatie zet daarmee op eigen kracht de eerste stap tot verandering.

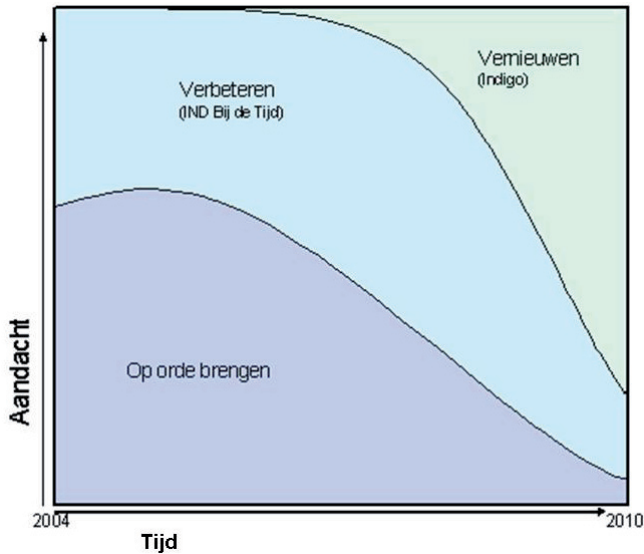
11.5 Op orde komen, verbeteren en vernieuwen

De interne ontwikkelingen in de organisatie, het rapport van de Algemene Rekenkamer dat volgt en de reactie van de verantwoordelijke bewindspersoon daarop, zijn de aanjagers van de nieuwe weg die de IND inslaat. Om daadwerkelijk tot veranderen te komen, is de veranderaanpak die de IND kiest echter cruciaal. Hans Blokpoel, CIO en hoofddirectielid, stelt:

‘Rust en ruimte zijn mooie wensen, maar de IND werkt in een omgeving waar incidenten emotie oproepen en onderwerp van het publieke debat zijn. Rust en ruimte (...) is een conditie die verworven moet worden, die een conditio sine qua non is. Binnen de IND is, na het markante moment van het Rekenkamerrapport en het politieke debat daarover, een aanpak gekozen. De aanpak kent drie fasen met ieder een eigen doel, werkwijze en aansturing. 》

Bron: *Een openbaar functioneringsgesprek*, p.16, 2009.

De fasen waarop Hans Blokpoel in het bovenstaande citaat doelt zijn het ‘op orde brengen van de organisatie’, ‘verbeteren’ en ‘vernieuwen’. De fasen vormen de basis van de veranderstrategie.



Figuur 11.1

Op orde brengen van de organisatie

Naar aanleiding van de overdracht van de taken van de Vreemdelingenpolitie loopt het werk van de IND in 2004 vast. De eerste fase van het verandertraject staat daarom in het teken van crisismanagement: de organisatie moet weer ‘op orde komen’. De focus ligt primair op het wegwerken van de achterstanden, naar de toekomst kijken is er niet bij. Achterstanden zijn de katalysator van een olopende behandeltijd, nog meer klachten en een slechte bereikbaarheid. Door het inhuren van extra capaciteit werkt de staande organisatie met man en macht om de achterstanden te verkleinen. De ergste vervuilingen in het gegevensbestand worden geïsoleerd.

Cruciaal is de keuze voor het herstellen van het bestaande ICT-systeem, in plaats van de snelle introductie van een nieuw informatiesysteem. Hiermee ontstaat voldoende tijd en rust voor de ontwikkeling van een totaal nieuw systeem dat het werken met elektronische dossiers mogelijk maakt.

Werken met papieren dossiers

Om de werkprocessen van de IND sneller en efficiënter te maken, is een goed werkend informatiesysteem cruciaal. De oude werkwijze en het daaraan gerelateerde informatiesysteem 'Indis', is gebaseerd op papieren dossiers. Met vrachtauto's worden de dossiers op fysieke wijze door het land verplaatst, dit kost een grote hoeveelheid tijd en geld. Uit onderzoek naar aanleiding van het ARK-rapport blijkt dat het gebruik van volledig elektronische dossiers voorwaarde is om processen sneller en efficiënter te maken. Een nieuw systeem moet daarom het gebruik van elektronische dossiers mogelijk maken. Tegelijkertijd moet het systeem ook voldoen aan de juridische voorwaarden die gelden voor het elektronisch verplaatsen en delen van de dossiers. Dit is een enorme klus die niet gelijktijdig met het 'op orde brengen van de organisatie' uit te voeren valt.

De herstelwerkzaamheden werpen hun vruchten af: de achterstanden zijn ingelopen. De tweede fase kan beginnen. Margreet Meijer heeft als programmamanager de regie over deze tweede fase en is op de achtergrond al sinds december 2005 bezig met het ontwikkelen van het veranderprogramma voor deze verbeterfase. Ze kijkt als volgt terug op de keuze om de organisatie eerst op orde te brengen:

‘De focus in het primaire proces was na het uitkomen van het Rekenkamerrapport gericht op het wegwerken van de achterstanden. Pas toen het grootste deel was weggewerkt, werden verbeteracties vanuit het programmabureau op gang gebracht. Of zoals Peter Veld toentertijd zei: eerst de molensteen van achterstanden vergruizen, voordat we überhaupt aan verbeteren beginnen. Toen wij uiteindelijk zichtbaar werden, was dat een verademing voor de lijn. Eindelijk werd er ook zichtbaar gewerkt aan de verbetering van de organisatie!’

Verbeteren

De IND besluit, op basis van de aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport, om de dienstverlening op een hoger plan te brengen. Binnen alle onderdelen van de organisatie starten in totaal 26 verbeterprojecten. De verbeterprojecten vallen onder verantwoording van het lijnmanagement en komen op korte termijn binnen de bestaande infrastructuur tot uitvoering. Met de bestaande infrastructuur doelt de IND erop dat de verbeteringen in de bestaande context mogelijk zijn, zonder fundamentele discussies over hoe de IND er over vijf of tien jaar uit moet zien. Andere voorwaarden zijn dat het bestaande informatiesysteem de verbeteringen kan on-

dersteunen en dat het zittend management en personeel de verbeteringen uit kan voeren. Afsluitend moeten de verbeteringen binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de IND te verwezenlijken zijn en moeten er geen wetswijzigingen of andere verhoudingen met ketenpartners voor nodig zijn.

De IND implementeert de resultaten van de verbeterprojecten zo veel mogelijk direct, waarmee ze stap voor stap een nieuwe manier van werken opleveren. Het veranderen van de organisatie verloopt dus niet volgens een 'big bang'-scenario, maar gaat langs de weg der geleidelijkheid.

Een verbeterproject: professionalisering van de telefonische dienstverlening

De samenwerking tussen de partners in de vreemdelingenketen verloopt niet altijd vlekkeloos. Vandaar dat de IND besluit een speciaal keteninformatienummer in het leven te roepen. Dit nummer blijkt een groot succes: gemeenten en politie tonen zich tevreden over de werking van het nummer. Niet alleen door de goede bereikbaarheid, maar ook omdat deskundige medewerkers de telefoontjes beantwoorden. Als snel besluit de IND om ook het centrale informatienummer met eigen medewerkers te bezetten en hen te voorzien van adequate informatie die dagelijks up-to-date wordt gehouden. Het resultaat: binnen een jaar bereikt het bereikbaarheidspercentage de 80%.

Op de lange termijn is het de ambitie om de infrastructuur (van wet- en regelgeving, tot inrichting van de ICT-systemen en personeelsbestanden) te reorganiseren. De gedachte dat de aanvrager centraal staat in het werkproces is daarbij leidend. Tegelijk met de verbeterprojecten – die snel na het verschijnen van het Rekenkamerrapport starten – introduceert de IND daarom ook kaderstellende, IND-brede projecten, die worden ondergebracht in het programma 'IND Bij de Tijd'. De projecten leggen de basis voor de vernieuwing van de organisatie. De lessen die de IND uit de verbetertrajecten leert, worden daarbij meegenomen in de kaderstellende projecten.

Vernieuwen

De kaderstellende projecten vallen onder directe verantwoordelijkheid van de hoofddirectie en vormen de basis om in 2010 uiteindelijk een totale vernieuwing van de organisatie te kunnen realiseren. In de eerste fase merken medewerkers nog niet zoveel van de vernieuwing. Ze zijn vooral bezig met het wegwerken van de achterstanden. De fase van verbeteren is opgepakt in kleine projectteams waarin eigen medewerkers optrekken met externe deskundigen. In deze fase beginnen de eerste contouren van de vernieuwde organisatie zichtbaar te worden. In 2010 gaat blijken of alle activiteiten en inzet van het personeel voldoende zijn om de

totale vernieuwing van de organisatie te realiseren. Margreet Meijer, programma-manager van 'IND Bij de Tijd', vertelt dat de aanstaande vernieuwing volgens haar niet zonder het voortraject had kunnen plaatsvinden:

“Door het onderscheid in fasen konden we, op veilige afstand, verder kijken. We konden onderzoeken wat er nu echt aan de hand was bij de IND. Dat is ook wel de rode draad geweest van het hele project. Als dit onderscheid niet was gemaakt denk ik dat we nog steeds op de ad hoc manier van vroeger zouden werken. Toen het vooral ging om het nemen van snelle beslissingen en het doorlopen van snelle procedures. En dan zou de informatievoorziening niet zodanig zijn ingericht als nu gaat gebeuren.”

De rest van dit cahier focust zich op deze periode van 'verbeteren' en de ontwikkeling van de kaderstellende projecten die de basis voor de vernieuwing vormen. De totale vernieuwing van de organisatie is op het moment van schrijven nog niet begonnen en die laten we daarom buiten beschouwing.

Leerzaam

De IND wil de aanvrager centraal stellen in het primaire proces. Om deze verandering goed te laten verlopen, kiest de organisatie ervoor om de verandering gefaseerd in te voeren. Er komt een nauwkeurig onderscheid tussen (1) het op orde brengen, (2) het verbeteren en (3) het vernieuwen van de dienst. Dit blijkt te werken: Het wegwerken van de achterstanden blijkt een voorwaarde om intern voldoende tijd en aandacht te krijgen voor verbetering en vernieuwing. De verbeterprojecten die na het op orde brengen van de dienst in gang zijn gezet, laten op korte termijn resultaat zien. Daarmee ontstaan steun en enthousiasme voor de vernieuwing en vertrouwen in de ingezette koers.

Medezeggenschap

Peter Veld, hoofddirecteur IND, in *Een openbaar functioneringsgesprek*, 2009:

“Het is goed om te merken dat de OR en de medewerkers met ons de analyse van het Rekenkamerrapport delen; dit biedt de organisatie het essentiële draagvlak voor veranderingen.”

Met de verbeteringen die IND Bij de Tijd met zich meebrengt, verandert er ook veel voor de medewerkers van de IND. De OR, maar ook de directie realiseert zich dat het belangrijk is om de samenwerking tussen OR, medewerkers en directie te ontwikkelen. Onder leiding van een externe organisatieadviseur ontstaat eind 2005 een plan om de medezeggenschap binnen de IND te professionaliseren. De directie en de OR kiezen voor een participatieve aanpak bij het vormgeven van (de effecten van) de verandering. De IND spreekt in het kader hiervan over 'organisch veranderen' (zie bijlage 1 voor een tijdlijn).

Stap voor stap betreft het management de OR bij de ontwikkelingen binnen de IND. In eerste instantie is het alleen mogelijk om het eindpunt in contouren te schetsen. Gaandeweg worden de personele consequenties van de vernieuwing duidelijk – zo zal het werken met elektronische dossiers onherroepelijk leiden tot reductie van het aantal arbeidsplaatsen. De OR legt de maatregelen – die nodig zijn om de belangen van de medewerkers te beschermen – vast in een sociaal convenant met de directie. Ook nadat het convenant is getekend blijft de OR in werk- en ontwikkelgroepen meedenken over de totstandkoming van de nieuwe IND. Wanneer er advies van de OR over een voorstel nodig is, belegt de OR een grote bijeenkomst waarvoor alle personeelsleden uitgenodigd zijn. Tijdens deze bijeenkomsten – die zeer goed bezocht worden – stemt de OR af of de ideeën en gevoelens van de medewerkers goed verwoord zijn in het advies. Dit initiatief gaat geheel uit van de OR, de directie is wel aanwezig, maar heeft geen actieve rol.

Leerzaam: Organisch veranderen, een spanningsveld voor OR en directie

De nieuwe, participatieve manier van samenwerken tussen de OR en de directie, is in het begin lastig voor zowel OR als directie: Kan je als OR nog wel je wettelijke adviesrol uitoefenen, als je vooraf invloed hebt gehad en mee hebt kunnen denken over de ontwikkelingen in de organisatie?

Vanaf het begin van de vernieuwde samenwerking is het daarom de afspraak dat de OR zelf kan kiezen welke rol ze neemt in het proces. Op momenten dat ze echter haar wettelijke advies- of instemmingsrol wil uitvoeren, is ze niet gebonden aan wat de (afzonderlijke) OR-leden tijdens het proces dat voorafging hebben gezegd of gedaan.

Dit alles heeft tot resultaat dat het gedurende de 'IND Bij de Tijd'-periode voortdurend mogelijk is om te werken aan draagvlak in de organisatie. Tegelijkertijd is er voldoende ruimte om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op voorgenomen maatregelen.

11.6 De buitenwereld naar binnen

‘Ontrobotiseren’ is de term die oud-hoofddirecteur Peter Veld gebruikt om de verandering die de dienst ambieert te duiden. De term staat voor het creëren van ruimte voor medewerkers om tot een weloverwogen beslissing te komen, daar waar het exact uitvoeren van de regels tot ongewenste uitkomsten leidt. De IND schrijft geen ideale nieuwe werkwijze voor, maar heeft in alle projecten voortdurend aandacht voor de balans tussen de juridische regelgeving en het gedrag van medewerkers naar aanvrager, burgers, ketenpartners en opdrachtgever. Een belangrijke eerste stap is het binnenbrengen van de buitenwereld via loketten, twinning en de maatschappelijke adviesraad.

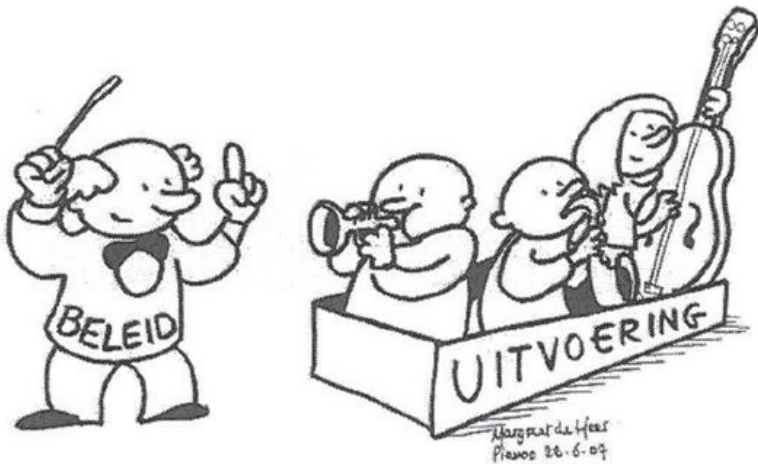


Figuur 11.2 De klant centraal

Het centraal stellen van de aanvrager in het werkproces vraagt van medewerkers dat ze de buitenwereld meer gaan betrekken in het nemen van beslissingen. De overgang is groot, vindt Terry Hasselo, projectleider AC-OC:

- ☞ In de loop der jaren hebben we een bepaald soort medewerker gecreëerd: een medewerker die hoogopgeleid is en bij wie kwaliteit hoog in het vaandel staat. Maar ook een medewerker die door gedetailleerde regelgeving wordt geleid en die bij uitzonderingen op de regelgeving advies vraagt bij beleid. De beslissing over een aanvraag is vervolgens volledig gebaseerd op juridische argumenten, onder het mom van ‘don’t blame me’. Alles is wat betreft het proces dichtgeregeld. We hebben alles zo

zorgvuldig vastgelegd dat medewerkers eigenlijk monddood gemaakt worden. ʹ



Medewerkers van de IND zijn trots op hun werk

Dat medewerkers moeten leren om de aanvrager meer centraal te stellen in hun werk, wil niet zeggen dat ze niet betrokken zijn bij het werk. Zo komt in een medewerkertevredenheidsonderzoek naar voren dat medewerkers de inhoud van het werk zeer waarderen en dat ze het gevoel hebben een belangrijke maatschappelijke functie te vervullen. Eén van de medewerkers zegt hierover: “Ik wil trots kunnen zijn op mijn werk, omdat ik probeer moeilijke beslissingen op een menselijke manier te nemen en daarover duidelijk te communiceren.”

Burenhulp, de samenwerking met Sociale Verzekeringsbank

Een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is om voor de duur van twee jaar de samenwerking aan te gaan met de Sociale Verzekeringsbank (SVB), ook wel ‘twinning’ genoemd. De bedoeling van de twinning is om in een open dialoog kennis en ervaring in bedrijfsvoering met elkaar te delen. De SVB is wat betreft werkprocessen vergelijkbaar. De bank werkt ook met grote databestanden en kampte ook met problemen die vergelijkbaar zijn met de vraagstukken waar de IND voor staat. De oplossingen die de SVB vond kunnen daarom ook leerzaam zijn voor de IND. Of zoals Saskia Stuiveling van de Algemene Rekenkamer het verwoordt: “Twinning is burenhulp in het openbaar bestuur.”

De twinning blijkt succesvol. Door samenwerking en de mogelijkheid om bij de SVB rond te kijken, dringt het belang door van een betere dienstverlening en sturing op tijdigheid bij IND-medewerkers.

De maatschappelijke adviesraad

In het tweede jaar van het veranderprogramma richt de IND – op initiatief van hoofddirecteur Peter Veld – de ‘maatschappelijke adviesraad’ op. De raad fungeert als instrument om meer in contact te komen met de samenleving. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, universiteiten, gemeenten, advocatuur, Vluchtelingenwerk Nederland en ICT-deskundigen nemen plaats. Een onafhankelijk voorzitter heeft de leiding. Het doel van de raad is vierledig. (1) Vanuit hun maatschappelijke positie geven de leden de IND feitelijke informatie over het functioneren van de IND. Ook geven ze adviezen over hoe de IND beter zou kunnen functioneren. (2) Vanuit de IND krijgen de leden inzicht in de doelstellingen en werkwijzen van de IND en krijgen ze de vraag daarop te reageren. (3) De leden van de adviesraad bespreken met mensen uit hun omgeving ontwikkelingen die de IND meemaakt en vragen steun voor verbeterprocessen. (4) Vanuit hun specifieke deskundigheid adviseren de leden de IND over de wijze waarop ze de beweging naar een effectieve en efficiënte dienstverlenende organisatie kan maken. De bijeenkomsten zijn altijd op een locatie waar het werkproces van de IND zichtbaar is. Zoals universiteiten, bedrijven, gemeentes, aanmeldcentra, de IND-loketten en bijvoorbeeld het opleidingscentrum van de IND. Hiermee is er een directe relatie met de taken waarvoor de IND staat en kunnen relaties tussen de IND en externe partners ontstaan.

Gedurende twee jaar delen de leden ervaringen in een sfeer van vertrouwen en oprechte betrokkenheid. Geluiden uit de samenleving bepalen de agenda: wat hebben jullie gehoord over de IND, wat neem je zelf waar, waar loop je tegenaan, wat gaat goed, wat niet, wat zie je aan verbetermogelijkheden? Ook staat er tijdens de bijeenkomst altijd een inhoudelijk thema centraal. Gert Versluis, plaatsvervangend hoofddirecteur IND, maakt de meerwaarde van de maatschappelijke adviesraad inzichtelijk:

‘De maatschappelijke adviesraad heeft zichtbaar gemaakt wat een klant is, hoe het belang van de klant echt in elkaar steekt en hoe de IND met procedures het functioneren van de klant kan beïnvloeden.’

De overname van een kwaliteitsmeetsysteem

Eén van de ideeën die uit de twinning ontstaat, is de overname van het kwaliteitsmeetsysteem 'Condor'. De SVB ontwikkelt dit systeem een paar jaar eerder omdat de dienstverlening bij de bank te wensen overlaat. Condor maakt door consequent meten inzichtelijk wat er in de dienstverlening misgaat en hoe bijgestuurd kan worden. David Kling was betrokken bij de implementatie van Condor bij de SVB en ondersteunt nu de IND bij hetzelfde. Hij vertelt dat de IND het systeem over kan nemen, doordat de werkprocessen grotendeels hetzelfde zijn: "Je hebt een klant, je beoordeelt de aanvraag, neemt een beslissing en communiceert daarover." Hoewel Condor nog niet helemaal geïmplementeerd is, vertelt Eric Brakke dat metingen met het systeem bij gemeenten al hebben geleid tot aanpassing van het adviesblad dat gemeenten meesturen bij een aanvraag: "Gemeenten vulden het oude adviesblad vaak niet goed in, het voegde dan weinig toe. Door de metingen werd inzichtelijk dat we meer uitleg moeten geven. We leiden ze nu stap voor stap door de ingewikkelde regelgeving."

In: *IND Context* 3/2009

De IND-loketten

Op advies van de Rekenkamer opent de IND eigen loketten op negen locaties in het land. De organisatie neemt daarmee de frontoffice-taken van de gemeenten over. Vreemdelingen krijgen een fysieke plek waar ze deskundige hulp en advies krijgen over hun aanvraag. De loketten maken de aanvrager als klant zichtbaar in het werkproces van de IND'ers. Een klant die recht heeft op goede en tijdige service en die in de problemen komt als de IND niet tijdig presteert en communiceert. Marcel Kappenberg was projectleider van de inrichting IND-loketten, hij vertelt:

“De inrichting van loketten bij de IND betekent dat je het functioneren van de organisatie daadwerkelijk moet veranderen, omdat de klant aan het loket heel andere dingen verwacht van de IND. In woorden we kunnen de verandering wel snel benoemen, maar het is heel iets anders om dat ook te bewerkstelligen bij medewerkers. We moeten dus een brug slaan tussen wat we zeggen te doen en wat medewerkers daadwerkelijk doen. ”

Leerzaam: de buitenwereld binnenhalen zorgt voor beweging

De twinning, de maatschappelijke adviesraad en de IND-loketten hebben geholpen bij het naar binnen halen van de buitenwereld. Uit figuur 11.2 blijkt dat de IND onder deze buitenwereld de aanvrager, de burgers, de ketenpartners en de opdrachtgever rekent. Door deze partijen niet te schuwen, – maar actief te betrekken in de organisatie en bij het veranderen – lukt het de IND daadwerkelijk de klant en de buitenwereld in de organisatie te brengen. Dit maakt voor IND-medewerkers zichtbaar wat het effect is van de neiging om in regels te denken en te doen. Het besef van de mate waarin anderen afhankelijk zijn van een goede en snelle aanvraagprocedure dringt langzaam door. Er ontstaat een proactieve houding van medewerkers richting partners en politiek. De eerste activiteiten rondom de gedachte dat de aanvrager centraal staat, komen daarmee tot stand.

11.7 Resultaat: de basis voor vernieuwing

Naarmate de problematiek rond de achterstanden vermindert en de eerste verbeteringen in de organisatie zijn gerealiseerd, komt er capaciteit vrij voor de vernieuwing van de organisatie. De IND legt langzaam de basis voor de totale vernieuwing van de organisatie.

Het binnenbrengen van de buitenwereld is een belangrijke factor in het centraal stellen van de klant. Dit alleen is echter niet genoeg. Hans Blokpoel, CIO en hoofddirectielid, zegt hierover het volgende:

‘De IND heeft als onderdeel van Justitie vanzelfsprekend een sterk juridische achtergrond en de verantwoordelijkheid juridisch correcte beslissingen te nemen is bij medewerkers een diepgevoelde verantwoordelijkheid. Terecht. Tegelijkertijd hebben veel van de vraagstukken niet of nauwelijks met een juridische problematiek te maken. Om ook andere aspecten van de vernieuwing voor het voetlicht te brengen zijn de doelen geformuleerd in ‘een tevreden klant, een tevreden medewerker en een tevreden opdrachtgever’. Deze volgorde is bewust gekozen, vanuit de opinie dat voor een moderne uitvoeringsorganisatie de klant centraal hoort te staan. Mede om die reden is gekozen voor ‘verbetering van de dienstverlening’ als leidende insteek.’

Bron: Een openbaar functioneringsgesprek, p.35, 2009.

Om de nieuwe manier van kijken ook praktisch hanteerbaar te maken, starten drie kaderstellende projecten: (1) Vernieuwing van de dienstverlening, (2) De herinrichting van de informatievoorziening, (3) Personeelontwikkeling.

Leerzaam

De klant centraal stellen in het werkproces is voor de IND een zodanig grote verandering dat het noodzakelijk is om de hele infrastructuur van de organisatie om te gooien. Dit is een dermate grote klus dat hier veel voorbereidingstijd aan voorafgaat en een organisatiebrede betrokkenheid vraagt. Door de verandering in drie delen op te knippen – dienstverlening, informatievoorziening en personeelsontwikkeling – en vanuit hier de kaders voor vernieuwing te formuleren lukt het om concrete vernieuwingstrajecten te starten die impact hebben op de hele organisatie: de IND legt de basis voor vernieuwing. Het kaderstellende project ‘dienstverlening’ is leidend: vanuit de kaders uit dit project, krijgt ook de personeelsontwikkeling en informatievoorziening vorm.

De organisatie kiest er bewust voor om medewerkers actief te betrekken bij de veranderingen door ze deel te laten nemen aan projecten, klankbordgroepen en activiteiten en bijeenkomsten. Een bijzondere vorm van betrokkenheid is er voor de medewerkers in de PIT-teams (Programma IND bij de Tijd). Deze teams fungeren als aanspreekpunt voor medewerkers over de vernieuwing en organiseren daarnaast allerlei activiteiten in het kader van de vernieuwing. Marion Weitering is projectleider dienstverlening, zij vertelt wat volgens haar de meerwaarde is van het actief betrekken van medewerkers bij de verandering:

‘De IND-brede aanpak die zowel bij het dienstverleningsconcept als bij het nieuwe informatiesysteem noodzakelijk is, ervaar ik als een welkome verruiming van mijn blikveld. Het feit dat er veel IND’ers betrokken zijn bij het veranderprogramma maakt dat management en medewerkers er veel vertrouwen in hebben dat het goed komt met de veranderingen. ’

Dienstverlening

Vanuit de visie ‘de aanvrager centraal’ ontwikkelt de IND een nieuw dienstverleningsconcept. De PIT-teams ontwikkelen op basis van dit concept acht basisprincipes voor de dienstverlening. Deze principes dienen voor medewerkers als handvat om de dienstverlening daadwerkelijk in de praktijk te verbeteren.

De Basisprincipes Dienstverlening

Ik behandel de klant zoals ik zelf behandeld wil worden. Dit betekent dat ik in mijn werk de volgende principes hanteer:

1. Ik ben bereikbaar.
2. Ik ben professioneel betrokken en vriendelijk. De klant is meer dan een dossier.
3. Ik benader de klant met respect. Ik denk mee door te luisteren, samen te vatten en door te vragen.
4. Ik toon lef, neem verantwoordelijkheid en werk pro-actief aan oplossingen.
5. Ik bel als het kan en schrijf als het moet. De klant verstaat mij.
6. Ik maak met de klant heldere afspraken en kom ze na.
7. Ik stuur op tijdigheid en houd de klant op de hoogte.
8. Ik heb een open, eerlijke en onbevooroordeelde werkhouding.

Ter ondersteuning van het dienstverleningsconcept ontwikkelt de IND dienstklant-combinaties (DKC's). Deze komen tot stand in discussiebijeenkomsten waaraan vanuit alle geledingen in de organisatie is deelgenomen. De DKC's schetsen een concreet beeld van de gewenste klantinteractie, en zijn daarmee waardevol bij het herontwerp van de processen en de inrichting van de nieuwe informatievoorziening.

Voorbeeld van een DKC: Verblijfsvergunning studie voor een student

Ik ben Colombiaanse en wil graag mijn studie afronden in Nederland aan de Rijksuniversiteit Leiden. Ik zag op de Engelstalige site van de IND dat ik de universiteit kon machtigen om een verblijfsvergunning en een inreisvisum voor mij te regelen. Ik heb me daarom via het web aangemeld bij de universiteit en de benodigde documenten en informatie gekregen. De universiteit heeft de documenten beoordeeld en zich voor mij garant gesteld. Binnen twee dagen ontving ik een beveiligde e-mail met het fiat over de visa. Op de ambassade in Colombia kreeg ik de inreissticker en werd er een irisscan en een vingerafdruk gemaakt. In Nederland heb ik me aangemeld bij de universiteit en me ingeschreven bij de gemeente. Ik heb via internet een afspraak gemaakt bij de IND om de verblijfsvergunning op te halen. Na de identificatie ontving ik direct een verblijfsvergunning die geldig is voor de gehele studieduur.

Hans Blokpoel vertelt over de waarde van de DKC's:

‘Het op deze manier denken over producten en diensten van de IND, in combinatie met karakteristieken van klantgroepen, maakt het denken vanuit ‘dienstverlening’, iets dat allesbehalve soft is. Het gaat om concrete keuzes, over de vraag wat wel of niet gewenst is aan kanalen, doorlooptijden, talen en ondersteuning.’

Modern migratiebeleid

Het centraal stellen van de aanvrager maakt dat er bij medewerkers een spanning tussen juridische correctheid en dienstverlening naar de aanvrager ontstaat. Hoewel een andere houding van medewerkers nodig is, is het ook nodig om het bestaande beleid en de regelgeving kritisch te bekijken op mogelijkheden om de aanvrager centraal te stellen. Een belangrijk aspect daarbij is dat beslismedewerkers meer ruimte krijgen om een besluit op maat te maken en zich niet alleen te richten op de correcte toepassing van de regelgeving.

Carolien Lageuse is senior beslismedewerkster asiel en vertelt:

‘Het belangrijkste dilemma op de werkvloer is de vraag of je nog meer onderzoek instelt in een dossier of dat je over voldoende informatie beschikt om te kunnen beslissen. Omdat het de opdracht is om medewerkers meer ruimte te geven en om sneller te beslissen, is het naar mijn oordeel nodig dat er meer duidelijkheid komt in het beleid hierover.’

Het kritisch herzien van beleid en regelgeving krijg voor de reguliere procedures vorm in het wetgevingstraject modern migratiebeleid (MoMi). Doelstelling van dit traject is een snellere, klantvriendelijkere toelatingsprocedure voor gewenste migranten en minder administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven. De verwachting is dat het MoMi in 2010 door de Eerste Kamer komt en daarmee officieel wordt. Oud-hoofddirecteur Peter Veld, vertelt over MoMi (in: *IMoMi nieuwsbrief*, 1/2009):

‘Aan de vooravond van de volledige implementatie van Modern Migratiebeleid zie je dat de IND veel minder introvert is geworden. (...) We worden door MoMi een echte dienstverlener.’

Informatievoorziening

Uit een traject waarin de IND de informatievoorziening onder de loep neemt, blijkt dat alle applicaties in het primair proces aan vervanging toe zijn. De IND beschouwt het als een gegeven dat regelgeving en beleid rondom Vreemdelingen en Integratie in beweging blijven. De dienstverlening blijft daarmee ook altijd in ontwikkeling. Voor het nieuwe informatiesysteem komt 'flexibiliteit' daarom als belangrijke eis naar voren. Aanvragen voor verschillende verblijfsdoelen blijken een behandelproces te hebben dat feitelijk dezelfde fasen doorloopt. Binnen die fasen is zijn er wel aanvragen met specifieke karakteristieken die om een verschillende uitvoer vragen. Dit inzicht leidt tot de ontwikkeling van één informatiesysteem voor de hele IND waarbinnen ruimte is voor de specifieke karakteristieken van de aanvraag: Indigo. Indigo luidt een geheel vernieuwde organisatie in. Het nieuwe informatiesysteem maakt het werken met volledig elektronische dossiers namelijk mogelijk. De verschillende stappen in de behandeling van een aanvraag kunnen tegelijk plaatsvinden door verschillende medewerkers op fysiek verschillende plekken. Ook is de gegevensuitwisseling met instanties een stuk eenvoudiger en hoeft de aanvrager niet langer zelf alle gegevens aan te leveren. Indigo is daarnaast makkelijk aan te passen aan wijzigingen in de geldende wet- en regelgeving.

Natuurlijk gaat de overgang naar Indigo niet van de ene op de andere dag: het verantwoordelijk management bepaalt het tempo en kan tijdens het implementatieproces bijsturen als het nodig is. Daarnaast blijft het oude informatiesysteem tijdens de implementatie operationeel. Margreet Meijer, programmamanager van 'IND Bij de Tijd', vertelt dat ze de implementatie van Indigo spannend vindt:

‘Ondanks het succes van ‘IND Bij de Tijd’, moet nog blijken of het zelfvertrouwen groot genoeg is om volgende stappen te zetten, ook als het tegenzit. Het succes van Indigo is afhankelijk van de mate waarin de organisatie de afgelopen jaren robuust genoeg is geworden om de duurzame lijn van verbeteren en vernieuwen door te zetten.’

Indigo: een toekomstperspectief

Indigo moet leiden tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve en logistieke handelingen ten opzichte van de oude situatie. De personele krimp die hiermee gepaard gaat is – eind 2006 – berekend op -850 fte. Het onderscheid tussen beslis- en ondersteunende zaken zal verdwijnen: een aanvraag behandelen kan in de toekomst zoveel mogelijk end-to-end in één unit. Indien nodig kunnen medewerkers expertise uit specialistische directies raadplegen, maar de verantwoordelijkheid voor tijdigheid en het zorgvuldig nemen van een besluit blijft liggen bij dezelfde medewerker. De besliswerkzaamheden vinden plaats in brede units die medewerkers variatie in het werk bieden. Door flexibele inzet van medewerkers kunnen wisselingen in het werkaanbod opgelost worden.

Personeelsontwikkeling

De IND geeft de personeelsontwikkeling vanaf het begin vorm vanuit de gedachte dat medewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop ze zich voorbereiden op de veranderingen binnen de organisatie. Leidinggevenden, maar bijvoorbeeld ook loopbaan- of personeelsadviseurs ondersteunen medewerkers hierin. Ook roept de IND een loopbaanadviescentrum in het leven. Medewerkers kunnen hier terecht met vragen over hun loopbaan. Aan de hand van drie vragen – wie ben ik, wat kan ik en wat wil ik? – oriënteren mensen zich op toekomstige loopbaanstappen en maken ze een plan om die stappen ook daadwerkelijk te maken. Ook op de afzonderlijke units komt meer aandacht voor de loopbaan van medewerkers. Een voorbeeld is het invoeren van POP-gesprekken (gesprekken over het persoonlijk ontwikkelplan van medewerkers). Unitmanager Liesbeth Spiering vertelt over het effect van gesprekken die ze voerde met haar medewerkers:

‘De POP-gesprekken waren belangrijk: mensen gingen ineens nadenken over wat ze zelf wilden. De gesprekken maakten dat mensen zich bewust werden van wat ze aan het doen waren en hoe ze voor zichzelf keuzes moesten maken. ’

Voor leidinggevenden betekent de vernieuwing dat ze moeten leren sturen op de houding en het gedrag van hun medewerkers en collega's. De IND ontwikkelt daarom het Management Ontwikkelingsprogramma (MOP). Managers ontmoeten elkaar in deze leerwerkplaats om van elkaar te leren. Het delen van en reflecteren op ervaringen helpt de managers inzichtelijk te krijgen wat leidinggeven in de vernieuwde organisatie betekent. Annet van der Meulen, verandermanager cultuur en communicatie:

‘Het MOP heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een platform om het gesprek te voeren tussen managers van verschillende niveaus en vanuit verschillende invalshoeken. Durven praten en openheid zijn cruciale succesfactoren in dit traject. ’

Het Arbeidsorganisatiemodel

De beweging die de IND maakt heeft gevolgen voor de toekomstige inrichting van de arbeidsorganisatie: bestaande functies zullen verdwijnen en er komen nieuwe functies voor in de plaats. Het accent verschuift van kennis naar houding, van aanvraag naar aanvrager en het aantal contacten met de buitenwereld neemt toe. De verwachting is daarnaast dat de organisatie met 850 fte krimpt. De vernieuwing heeft, met andere woorden, nogal wat personele gevolgen. Een nieuw ar-

beidsorganisatiemodel (AOM) is nodig, waarin de wijzigingen voor de kwaliteit en kwantiteit van de arbeid opgenomen zijn. Kernpunten van het nieuwe arbeidsorganisatiemodel zijn het bijeenbrengen van beslistaken en ondersteunende taken in integrale units voor de primaire processen en het bundelen van de centraal én decentraal belegde taken op bedrijfsvoeringgebied in drie stafdirecties (Beleid, HR en M&C).

11.8 Leiderschap

Binnen de IND bestaat grote eensgezindheid over de noodzaak om te veranderen. Minder eensgezindheid bestaat over de oplossingsrichting. Het is daarom van belang dat de leiding van de IND daarin een consistente en heldere boodschap weet te verwoorden.

De hoofddirectie

‘ Samen met de Minister en de president van de Algemene Rekenkamer heb ik via een straalverbinding aan alle IND’ers tegelijk een presentatie gegeven over de betekenis van het Rekenkamerrapport en de beoogde aanpak. Daarna zijn mijn plaatsvervanger Gert Versluis en ik persoonlijk alle locaties afgegaan om te verifiëren of de analyse van de Rekenkamer in de ogen van de medewerkers klopte. Het antwoord was ‘ja’. Vanaf dat moment had ik een maximaal draagvlak voor de hele verbetering en vernieuwing bij de IND. Daarvan profiteren we tot op de dag van vandaag. Ik heb nooit meer hoeven uitleggen waarom ‘IND Bij de Tijd’ nodig was. ’

Bron: In: *Een openbaar functioneringsgesprek*, p. 85-86, 2009.

In de beginperiode nemen de hoofddirectie en het voltallige managementteam gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het veranderproces door een programmaraad in te richten. In een maandelijks overleg bespreekt de raad de voortgang van het vernieuwingsproces en de afstemming met het ‘going concern’. Het overleg dient ook als klankbord voor de programmadirecteur. Op deze wijze besteedt de IND in de eerste fase veel tijd aan de ontwikkeling van een gedeelde visie op de verandering. Na twee jaar is de programmaraad opgeheven en ondergebracht in de reguliere managementoverleggen.

Leerzaam: een congruente boodschap

Hoewel de urgentie om te veranderen bij alle medewerkers van de IND aanwezig lijkt, is er over de inrichting van het verandertraject niet vanzelfsprekend overeenstemming. De hoofddirectie neemt daarom in de beginperiode van 'IND Bij de Tijd' de tijd om de juiste focus en koers in samenwerking met het volledige managementteam te bepalen. In de loop der tijd blijkt het cruciaal dat de hoofddirectie de koers en focus in dezelfde bewoordingen blijft herhalen. De hoofddirectie laat daarmee op meerdere fronten congruent leiderschap zien. In de eerste plaats met de aanbeveling uit het rapport van de ARK om rust en ruimte te creëren. In de tweede plaats met de boodschap die ze gedurende de veranderingen in de organisatie brengt.

Binnen de hoofddirectie is er een duidelijke taakverdeling voor de aansturing van de verschillende onderdelen van het vernieuwingsprogramma. De hoofddirecteur is voornamelijk betrokken bij de externe projecten zoals de maatschappelijke adviesraad en het verstevigen van relaties met netwerkpartners en partijen in het bedrijfsleven. De plaatsvervangend hoofddirecteur neemt op zijn beurt het traject van de dienstverlening en de personeelsontwikkeling voor zijn rekening. Voor de duur van het programma is de hoofddirectie uitgebreid met de Chief Information Officer (CIO), die verantwoordelijk is voor de herinrichting van het informatiesysteem en het hiervoor noodzakelijke herontwerp van werkprocessen. Sander Vink, voorzitter van de OR, verwoordt de kracht van de samenstelling van de directie als volgt:

“Peter Veld was in staat om op een integere manier de kaders voor de verandering neer te zetten. Vervolgens bracht hij de mensen bij elkaar die in zijn ogen in staat waren de verandering vorm te geven. In combinatie met Gert Versluis, die de organisatie door en door kende en Hans Blokpoel, een rasechte vernieuwer, die zowel strategisch, tactisch als operationeel de consequenties van de veranderingen overzag, lukte het de hoofddirectie om de verandering aan te sturen en de organisatie in beweging te krijgen. ”

Leerzaam: de kracht van het verschil

In de hoofddirectie zitten drie directieleden met verschillende kwaliteiten. De hoofddirecteur is politiek bestuurlijk bekwaam en tegelijkertijd in staat een inspirerend toekomstbeeld te formuleren. De focus van de plaatsvervangend hoofddirecteur ligt vooral op de stabiliteit in de organisatie. Hij is toegewijd,

beheerst en heeft oog voor detail. De CIO, ten slotte, is in staat om alles met betrekking tot de verandering bespreekbaar te maken en weet daardoor in kaart te brengen wat de organisatie nodig heeft. Door de onderlinge verschillen te waarderen, blijken deze tijdens het verandertraject productief. Het benutten van de verschillen is daarmee een krachtig instrument en draagt bij aan het zowel intern als extern in beweging krijgen van de organisatie.

Leiderschap vanuit de Ondernemingsraad

Hoewel de kracht van de directie zit in het benutten van het verschil, stelt Peter Veld in het boekje 'Een openbaar functioneringsgesprek' dat het vooral de medewerkers zijn die de verandering daadwerkelijk succesvol hebben gemaakt. Hierin is de rol die de ondernemingsraad (or) speelt erg belangrijk. Al voor het Rekenkamerrapport is duidelijk dat er binnen de IND een noodzaak tot veranderen is. Hoe deze verandering moet worden vormgegeven is echter niet voor iedereen even duidelijk of gelijk. De OR werkt in deze periode op een open en transparante manier samen met de hoofddirectie, het programmabureau, de betrokken directies en de medewerkers. Zowel bij het ontwikkelen, het ontwerpen als het uitvoeren van de plannen voor verandering pakt de OR haar rol. Deze opstelling zorgt ervoor dat ze zicht en invloed krijgt op het veranderproces. Sander Vink, voorzitter van de or, over hoe hij zijn rol vormgaf:

“Ik had een vrije rol in het veranderproces. Ik was steeds bezig met luisteren. Bij de directie: waar zitten de grenzen van veranderen? Maar ook op de werkvloer: wat speelt er en hoe vertaal ik deze geluiden? Door er vervolgens voor te zorgen dat de juiste mensen het steeds eens waren met mijn standpunt, lukte het om geluiden van de werkvloer daadwerkelijk een plek te geven in de veranderplannen.”

Dit samenspel had niet plaats kunnen vinden zonder de wijze waarop zowel (de voorzitter van) de OR als de hoofddirectie zich opstelden. De or-voorzitter pakte de ruimte om mee te denken en invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen in de organisatie. De hoofddirectie gaf op haar beurt de OR ruimte om op de momenten dat het nodig was advies te geven.

De directeuren van afzonderlijke directies

De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de verbeterprojecten ligt bij de betreffende directeur. Zij sturen de projectleiders aan en leggen verantwoording af aan de hoofddirectie over de voortgang en de resultaten. De nauwe betrokkenheid

van de directeuren vormt een belangrijke stimulans voor medewerkers om de verandering serieus te nemen. Een adjunct-directeur zegt het als volgt:

‘Ik zie het als mijn missie om de klantgerichtheid tussen de oren van medewerkers te krijgen.’

Samenwerking lijn-staf

Niet alleen de invloed van de directie en leidinggevendenden is belangrijk in de beweging die de IND maakt naar een organisatie waar de aanvrager centraal staat. Hoewel de focus er in dit onderzoek niet op ligt, is ook de samenwerking tussen lijn en staf cruciaal om verandering te realiseren. De staf moet niet langer de verantwoordelijkheid van de lijn overnemen, maar zich beperken tot het stellen van kaders op hoofdlijnen. Er moet sprake zijn van een meer gelijkwaardig en gezamenlijk optreden van gezamenlijke stafdiensten om de integrale advisering – en daarmee de dienstverlening naar de aanvrager – te bevorderen. Een medewerker schetst de ontwikkelingen als volgt: “De uitvoering durft meer eigen keuzes te maken. Beleidsmedewerkers hebben steeds meer oog voor de behoeften van klanten en de betekenis daarvan bij het nemen van beslissingen.”

De programmamanager en verandermanagers

De begeleiding van het programma ‘IND Bij de Tijd’ ligt in handen van een programmabureau. Het bureau werkt onder de directe verantwoordelijkheid van de hoofddirectie. De taak van het programmabureau is om de regie te voeren op de verbeteringen binnen de IND. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijft echter liggen bij de directeuren. In het programmabureau zijn onder leiding van de programmamanager drie verandermanagers actief. Margreet Meijer, programmamanager ‘IND Bij de Tijd’, stelt dat ze zonder formele macht toch druk kan uitoefenen:

‘In het begin was het lastig, ik moest steeds vakkundig buiten bevoegdheden blijven. Toen uiteindelijk helder werd dat ik niet op macht zat en dus ook niet op die manier invloed zou uitoefenen, mocht ik langzaam maar zeker toch bij directievergaderingen aansluiten. Ik moest dus in mijn aanpak veel geduld hebben.’

De drie verandermanagers geven richting aan en bewaken het veranderproces. Ook hebben ze een faciliterende en enthousiasmerende rol. Evenals in het directieteam verschillen de verandermanagers in werkwijze. Zo kiest een verandermanager voor een bottom-up benadering door de dialoog aan te gaan met medewerkers over de verandering. Een andere manager hanteert een meer visionaire benadering door medewerkers mee te nemen in de toekomst. Annet van de Meulen is verandermanager en vertelt over haar werkwijze:

“Ik heb geprobeerd om op het juiste moment de juiste impulsen te geven, om beweging in de organisatie te krijgen. Dat heb ik gedaan door de medewerkers op alle mogelijke manieren te informeren over de visie die de leiding heeft wat betreft veranderingen binnen de IND. Ook gaf ik ze inzicht in wat er allemaal aan de gang is. We hebben dat gedaan met behulp van filmpjes, brochures, door artikelen in het personeelsblad, door bijeenkomsten, informatie op intranet en ga zo maar door. We hebben ook bijeenkomsten op locatie georganiseerd om medewerkers de gelegenheid te geven mee te praten over de veranderingen. We brachten de ontwikkelingen op deze manier dichterbij hen.”

Projectleiders

Projectleiders geven de verander- en vernieuwingsprojecten vorm. De verandering vraagt van hen dat ze hun taken zodanig uitvoeren dat de verantwoording op de werkvloer komt te liggen. Vandaar dat de IND ervoor kiest om alle projectleiders die aan ‘IND bij de Tijd’ verbonden zijn uit het werkproces te halen. Hierdoor zijn ze goed in staat de veranderingen te verbinden met de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer en andersom. Terry Hasselo is projectleider AC-OC en vertelt dat het best zoeken was naar haar nieuwe rol:

“Toen ik begon zat ik nog erg vast aan modellen en denkwijzen als Prince2. In de loop van de tijd kwam ik er steeds meer achter dat het op alleen modellen niet werkt, maar dat de focus veel meer moest liggen op wat je met de modellen wilt bereiken. Gaandeweg besepte ik dat een andere houding nodig was. Hierdoor ging het gesprek ineens over heel andere dingen. We hadden het erover dat de verandering meer is dan alleen een andere manier van werken. Ik zie nu dat mijn rol is proberen boven de inhoud te blijven: te zien wat er op de werkvloer gebeurt, wat verbanden zijn en dit alles een plek te geven in het kader van het verandertraject. Steeds vraag ik me af waar we het eigenlijk voor doen, hoe ik uit de waan van de dag kan blijven.”

Leerzaam: een programmabureau dat de verantwoordelijkheid legt waar hij hoort

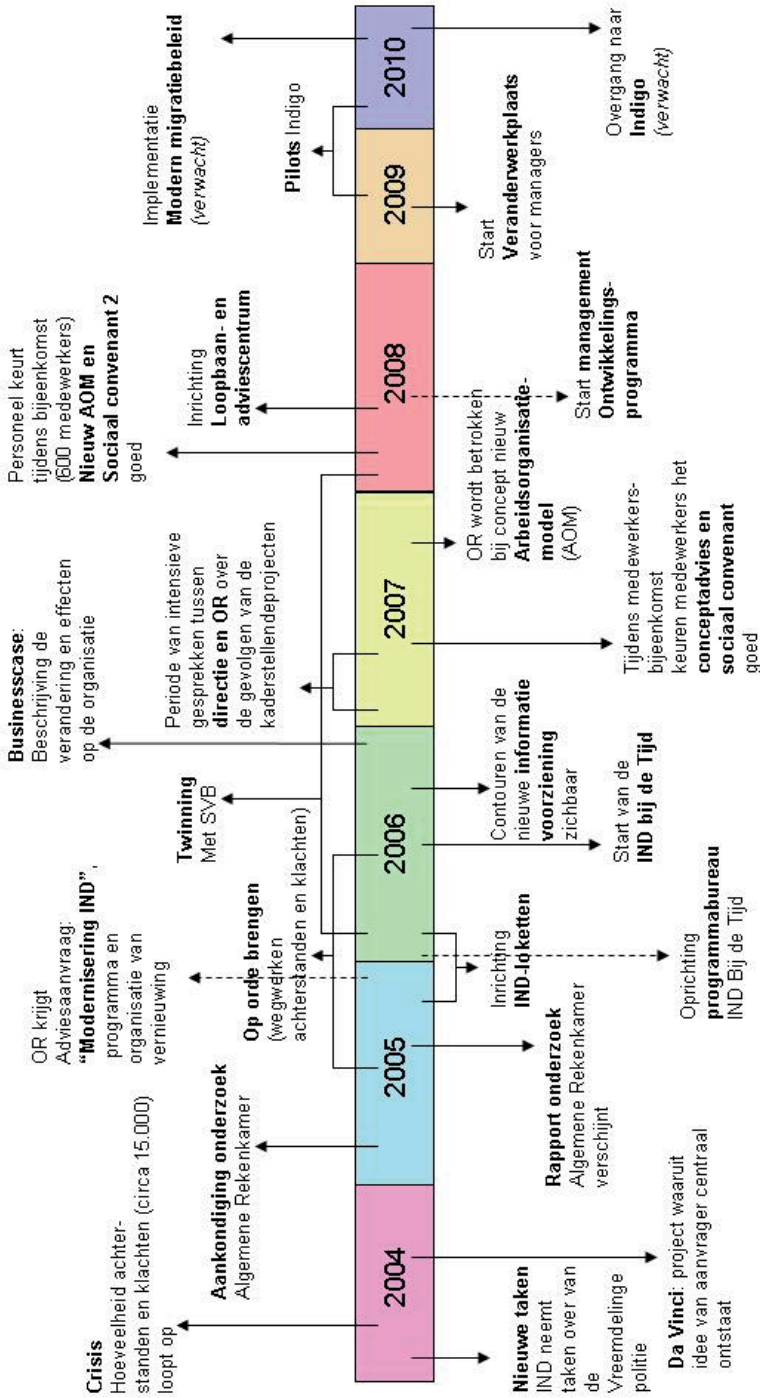
Gedurende het gehele verandertraject legt de IND de verantwoordelijkheid voor de verandering in de lijn en bij de medewerkers zelf. De organisatie bekrachtigt dit door het programmabureau 'IND Bij de Tijd' als stafdienst direct aan de hoofddirectie te koppelen. De veranderingen krijgen zo een heldere en zichtbare plek in de organisatie en zo wordt – door de koppeling aan de hoofddirectie – het belang van 'IND Bij de Tijd' heel helder. Tegelijkertijd is de constructie zo dat de veranderingen niet door te voeren zijn zonder de onvoorwaardelijke medewerking van de lijn.

11.9 Reflectie

'De aanvrager centraal': met deze ambitie begint de verandering die de IND sinds 2004 doorloopt. Door veel tijd en aandacht te besteden aan de vraag waar de organisatie voor staat en wat het toekomstperspectief is, ontstaat een beeld van wat nodig is om de aanvrager centraal te stellen in het werkproces. De IND bekrachtigt dit beeld door, met de maatschappelijke adviesraad, twinning en de loketten, de klant fysiek in de organisatie te brengen. Medewerkers gaan zich hierdoor realiseren wat het belang is van een goede en snelle dienstverlening voor de buitenwereld. De congruente boodschap die de directie daarnaast uitzendt over het belang van veranderen, maakt dat medewerkers verantwoordelijkheid gaan nemen voor de verandering en daarover in dialoog gaan met hun managers en collega's.

Het nauwkeurige onderscheid tussen 'op orde brengen', 'verbeteren' en 'vernieuwen' is cruciaal. Het wegwerken van de achterstanden blijkt een voorwaarde om intern voldoende tijd en aandacht voor verbetering te agenderen. De verbeterprojecten die daarna in gang zijn gezet laten op korte termijn resultaat zien. Daarmee ontstaan steun en enthousiasme voor de vernieuwing en de ingezette koers. Er komt ruimte voor projecten die de basis van de ontwikkeling tot *een klantgerichte bureaucratie* leggen. Hoe succesvol deze klantgerichte bureaucratie uiteindelijk gaat zijn, moet vooral blijken als het nieuwe informatiesysteem Indigo is geïmplementeerd. Dan wordt zichtbaar hoe robuust de veranderingen zijn die de organisatie de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en hoe diep het besef van de aanvrager centraal is doorgedrongen.

Bijlage Tijdslijn veranderingen



Dit cahier is één van de uitgebreide verhalen over hoe 16 toonaangevende organisaties in Nederland bezig zijn met cultuurverandering. Deze verhalen maken deel uit van een onderzoek uitgevoerd door Jaap Boonstra in opdracht van Stichting Management Studies. Het volledige onderzoek en de resultaten leest u in

Leiders in cultuurverandering

Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren

Jaap Boonstra

2010, 372 p. met cd-rom

ISBN folioboek incl. cd-rom cahiers: 978 90 232 4691 6

ISBN folioboek incl. cd-rom cahiers

+ Managementtopic cd-rom): 978 90 232 4696 1

ISBN e-book: 978 90 232 4692 3



Zonder succesvolle cultuurverandering geen strategische vernieuwing. Dit boek gaat over leidendes bedrijven in Nederland, bedrijven die leiders zijn in verandering. Ze nemen het voortouw en doen het beter dan hun concurrenten. Het gaat ook over mensen die de leiding nemen. Dat zijn niet alleen topmanagers, maar ook leidinggevers, professionals en medewerkers. Mensen die het anders willen, hun nek uitsteken en initiatief nemen. Ze benoemen problemen, formuleren ambities, zoeken mensen die mee willen doen en gaan aan de slag. Juist het samenspel tussen deze spelers is één van de succesfactoren voor cultuurverandering. De initiatiefnemers in cultuurverandering praten niet over cultuurverandering en zijn misschien juist daarom succesvol.

Cultuurverandering raakt de reden van bestaan van organisaties, de maatschappelijke betekenis en de klantwaarde. Dit boek biedt leiders en managers in bedrijven, adviseurs en studenten voorbeelden, inzichten en inspiraties om succesvol te werken aan cultuurveranderingen. Gebaseerd op zestien studies in Nederlandse organisaties die werken aan hun organisatiecultuur biedt dit boek:

- Illustratieve voorbeelden hoe leiders succes boeken
- Praktische inzichten in veranderstrategieën om een passende aanpak te kiezen
- Talloze interventies die concrete handvatten bieden voor cultuurverandering
- Kritische succesvoorwaarden en randvoorwaarden voor succesvol handelen.

Dit boek bevat verhalen hoe Albert Heijn, KPN, Philips en Rabobank zich kwalificeren voor de toekomst, hoe Arcadis en KLM internationale samenwerking realiseren, hoe zorginstellingen 's Heeren Loo en Jeugdformaat hun zorgverlening verbeteren, hoe de Nederlandse Spoorwegen, Tempo Team, Content en de IND de klant centraal stellen in hun dienstverlening, hoe politie Amsterdam-Amstelland werk maakt van diversiteit, het Ministerie van Binnenlandse Zaken innovaties stimuleert in het openbaar bestuur en hoe de gemeente Amsterdam jong talent weet te behouden.

Prof. dr. Jaap Boonstra is verbonden aan Sioo en hoogleraar organisatieverandering aan de Universiteit in Amsterdam en bij Esade Business School in Barcelona. Jaap Boonstra is betrokken bij vernieuwingsprocessen in organisatorische netwerken en begeleidt bedrijven en overheidsorganisaties in complexe veranderingen.

Bestel snel en eenvoudig:
www.vangorcum.nl