



Rationalisatie bij ministerie leidt tot snellere doorstroom

NOOIT MEER STUKKEN KWIJT

Wat is de relatie tussen Document Management en BPM? Op het afgelopen congres Documentmanagement@2006 kwam het woord 'processen' in de top-5 van het meest genoemde zelfstandige naamwoord in de presentaties. Ik ging vervolgens, geheel in lijn met de doelstellingen van deze GRIP artikelenreeks: op zoek naar de praktijk!

Door Jeroen de Groot

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is het 'Digidoc' project met succes afgerond. Op 'natuurlijke' wijze is de koppeling tussen Document Management en BPM tot stand gekomen. Een enthousiast verhaal van Sylvia Bronmans (directeur ICT) en Gertjan de Groot (proces- en veranderingskundige) over een ingrijpend veranderingstraject in een politieke context: van ongeloof naar ongelóóflijk!

"Het project Digidoc stond aan de wieg van ons procesdenken en -werken", aldus De Groot. Het project is gestart in 1999 vanuit de klassieke invalshoek: het archief. Hoe kunnen we het archief slimmer maken, toegankelijker en overzichtelijker? Digitaliseren natuurlijk! En het project Digidoc was geboren. Toen De Groot begin 2002 aanhaakte bij het project was er alleen een 'klassieke AO (Administratieve Organisatie)'. Er liepen

Naam: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Branche: overheid

Bezetting: 1600 FTE's (bestuursdepartement te Den Haag)

Typering organisatie: professioneel, kennisintensief, politieke arena

Omschrijving: Het ministerie wordt aangevoerd door twee ministers: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (thans Johan Remkes) en de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (thans Atzo Nicolai). BZK heeft een zeer gevarieerd takenpakket. Een greep uit de aandachtsgebieden: de elektronische overheid, brandweer en rampenbeheersing, kwaliteit van de politieorganisatie, het referendum, gemeentelijke herindeling, etcetera. Het bestuursdepartement zetelt in Den Haag.

zes pilots die druk waren met beschrijvingen van hoe het werk precies werd uitgevoerd. Dit leidde tot bergen 'spaghetti' van uiteenlopende beschrijvingen op een verschillend detailniveau en volstrekt niet op elkaar aangesloten. Van professioneel proces management was geen sprake. "Dit maakte het eigenlijk wel leuk, omdat we een groot traject met uitdagingen voor ons hadden liggen." Was Digidoc ontstaan vanuit een 'technology push' of vanuit een 'business demand'? Rond 1999 was het fenomeen e-mail sterk in opkomst. De papieren wereld werd langzaam vervangen door het e-mail verkeer. Het papier degradeerde tot een soort schaduwarchief. Daar kwam bij dat er toch veel nadelen aan de papieren wereld kleefden. Stukken raakten zoek, het verzamelen van parafen duurde lang en het was niet altijd even duidelijk waar een stuk nu precies in de keten zat. De combinatie van de nadelen van 'het papier' en de opkomst van 'het digitale' vormde de start van digitalisering. Toen men begon met digitaliseren was het overigens niet zo dat iedereen stond te juichen voor het denken en werken in processen. Men had wel degelijk interesse in het verbeteren van de *handling* rondom de documenten. Maar als er iets in de processen moest gebeuren, dan was er een houding zo van "nou dat moet dan maar".

Aan de andere kant bleek al snel dat er een prachtkans lag om het onderliggende proces onder de loep te nemen. Het 'oude' proces was namelijk gestoeld op de fysieke documentstroom met sequentiële stappen. Het 'nieuwe' digitaliseren maakte het proces niet meer afhankelijk van het fysieke document. Dat was immers digitaal opgeslagen en voor iedereen toegankelijk. De beperking van het fysieke werd vervangen door de kansen van het digitale: de ultieme ontkoppeling van tijd en plaats. Een document kon nu in één klap bij meerdere mensen worden uitgezet. Parallellisatie van processtappen was een zichtbaar gevolg in de procesontwerpen. De projectdoelstelling 'verminderen bureaucratie' deed de rest, volgens De Groot: "We grepen tegelijk onze

Foto: Harry Otto.



Gertjan de Groot, Programmacoördinator en Sylvia Bronmans, Directeur ICT bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

kans om de enorme hoeveelheid parafen te reduceren tot het hoogst noodzakelijke”.

Hectiek

Een mooi voorbeeld betrof het proces ‘Adviseren van de ministerraad’. Dit is een wekelijks proces waarbij vele directies zijn betrokken. Het proces stond destijds garant voor wekelijkse hectiek. De papieren handling leverde veel ergernissen op die met digitaliseren konden worden aangepakt. Het proces werd geanalyseerd en herontworpen aan de hand van heldere ontwerpcriteria, waaronder het verhogen van transparantie en het terugdringen van bureaucratie. Het resultaat: van 24 parafen terug naar maximaal 3. En van 42 overdrachtsmomenten in het proces terug naar 12. Hoe een herontwerp-op-papier in de praktijk uitpakte was een interessant verschijnsel. Doordat het aantal meekijkende ogen (parafen) drastisch werd verminderd, verhoogde zich de druk voor de medewerkers om hun bijdrage in de documenten in één keer foutloos uit te voeren. Het document bleek ineens langer dan voorheen op bepaalde plaatsen te ‘haperen’. “Zo merk je dat een conceptueel ontwerp één is, maar dat het erom gaat hoe het voor de mensen in de praktijk uitpakt”, aldus De Groot. De pilot die ging over het adviseren van de ministerraad was uiteindelijk de enige van de zes pilots die succesvol was. De overige leidden niet tot het gewenste succes. “Ze hadden te weinig naar de processen gekeken”, volgens De Groot. Bijvoorbeeld de pilot ‘factureren’. Het probleem begon al met de constatering dat er geen facturatieproces bestond. Althans, wel als een verzameling taken op de werkvloer, maar niet als een gedefinieerde ‘plaat’ op de muur. Dus er waren zoveel facturatieprocessen als er mensen in de workshop waren. En als je dat wilt gaan digitaliseren heb je een probleem. Zo’n pilot werkt dan niet, want de basis is er niet. Het

was dus een echte ontdekking in de praktijk om de stap te maken naar ‘het proces’ als orderingsprincipe.

“Document management kan niet zonder proces management, maar dat hebben we wel echt moeten ontdekken”, bevestigt Bronmans. De startgedachte lag bij het digitaliseren van het archief, meer niet. Gaandeweg ontstond de conclusie dat de processen dé sleutel waren voor succes. Maar tot op de dag van vandaag is dat nog steeds niet voor iedereen een feit. Sommigen denken nog steeds: “het archief is prima gedigitaliseerd en die processen, laat maar zitten; alleen maar ballast”.

Terug naar het Digidoc-project, het was inmiddels 2001. Het project liep inmiddels ruim twee jaar en kon, met uitzondering van die ene pilot, eigenlijk niet veel aan zichtbare resultaten laten zien. Hierdoor kwam het project in een negatief daglicht te staan. Een cruciale ‘sessie op de hei’ vormde het decor van de allesbepalende vraag die het management zichzelf stelde: “doorgaan of stoppen”? Het werd: doorgaan! De weg naar digitalisering van werkprocessen werd gezien als *point of no return*. Meegaan met de tijd, de ‘elektronische overheid’, digitaal contact met de burger en verbeterlagen op het gebied van efficiëntie, transparantie; het waren tal van argumenten om door te zetten. Het project maakte een draai van top-down instructief naar een meer participatieve aanpak onder de noemer van ‘een lerend project’. Het project werd zorgvuldig bijgesteld. Er werd veel meer rekening gehouden met de wensen van de gebruikers. Er werd op een professionele manier gewerkt aan procesverbetering en de nieuwe processen werden beproefd in implementaties. In 2003 werd op grond daarvan een ‘go’ gegeven voor de BZK-brede uitrol. In 2005 leverde een evaluatie onder de gebruikers een onthutsend lage tevredenheidsscore op van gemiddeld 5,3. Het project raakte andermaal in een dip. Feitelijk, technisch gezien, zag men vanuit het project alleen maar aantoonbare verbeteringen!

“We grepen de kans om de enorme hoeveelheid parafen te reduceren”

Alle ingaande en uitgaande post gescand en digitaal opgeslagen. Alle documenten digitaal geparafeerd (beleidsnotities, ministerraadadviezen, kamervragen, burgerbrieven etcetera). Men kan in één keer de stukken vinden. Nooit meer stukken kwijt! De werkprocessen transparant gemaakt: het is inzichtelijk waar een bepaald document ligt en wat de status is. Het complete archief is vanaf elke werkplek digitaal beschikbaar, ook via

mobiele telewerkplekken – niet alleen tijd- en plaatsafhankelijk, maar ook een besparing van vele kilo's papier in koffers! Vanaf de achterbank in de auto kan een directeur nu via zijn UMTS-laptop de documenten inzien en het volgende zetje geven in de workflow. En last but not least: alle werkprocessen waren herontworpen en een stuk efficiënter gemaakt. Rationalisatie van het 'parafen-traject' leidde uiteindelijk tot een snellere en meer transparante doorstroom van de processen.

Impact op de cultuur

En dan toch een lage tevredenheidsscore van de medewerkers? Men realiseerde zich dat hier een enorme wissel werd getrokken op de cultuur. Door de verregerende doorgevoerde transparantie moesten de mensen een enorme bocht maken. Je komt aan hun privé-ruimte. "Digitaliseren prima, maar zet dan wel mijn stukken op mijn eigen C-schijf". Bronmans, opgeleid als Arbeids- en organisatiepsychologe zag het allemaal gebeuren en kon steeds tijdig in het project bijsturen. "Je zet de kern van het werk op zijn kop! Je komt aan de werkwijze van mensen. Je komt aan de macht van mensen. Je komt aan de kennis van mensen. Je komt aan de autonomie van mensen. Je forceert kennisdeling en volledige transparantie. En niet te vergeten: je stuurt aan op minder bureaucratie, dus sommigen mochten ineens niet meer meeparaferen". Bronmans is van mening dat een projectnaam en de aanpak vaak niet de kern raken. "Het Digidoc-project lijkt te gaan over het invoeren van een digitaal workflow management-systeem, maar feitelijk is de grootste verandering niet de document handling, maar de impact op de cultuur en dus de mensen". Hoe dan ook, het Digidoc-project werd een succes. Dit jaar gingen de laatste stafdirecties over en zit men nu op ongeveer 2000 gebruikers. Een recente evaluatie onder de gebruikers leverde nu wel een voldoende op. "We realiseren ons heel goed dat we het hier zowel qua systeem als ook qua processen over *een middel* hebben", benadrukt Bronmans. Als je gewoon een goed rapport schrijft voor de minister dan is alles prima. Hoe je dat precies hebt geregeld met de parafen en het archief is bijzaak. Er wordt niet maandelijks gekeken wie er wel en niet een aantal stukken in Digidoc heeft gemaakt. Zo werkt het niet volgens Bronmans: "De productiecapaciteit bestaat uit de denkkracht en het creatieve vermogen van professionals. En dan moet je niet met een systeem aankomen en al helemaal niet met processen. In die zin is het best bijzonder hoe het werkt en dat het werkt. Waarschijnlijk wordt het makkelijk beschikbaar hebben van die bronnen aan documenten als een prettig middel ervaren om de creativiteit en de denkkracht te voeden". De veranderingen in de organisatie ten aanzien van de

manier van werken hebben baat gehad bij de aanpak van proces management. In de huidige situatie is proces management bij BZK niet als stafafdeling gecentraliseerd. Iedere stafdirectie heeft zijn eigen procesexperts met een eigen invalshoek. Zo legt de één het accent op 'betrouwbaarheid' als procesontwerpprincipe, daar waar de ander de nadruk legt op efficiëntie. Het is nog niet zo dat iedereen op dezelfde manier werkt. "We denken dat centralisatie wel steeds meer nodig zal zijn". Men wil daarbij de diversiteiten zoveel mogelijk in hun waarde laten en kijken hoe de verschillende invalshoeken te verenigen zijn tot één BPM-aanpak. De Groot: "We willen vanuit onze servicegedachte steeds betere producten bieden en zullen daarvoor onze opleidingen en procesherontwerp-aanpak meer uniformeren. We hebben expliciet gekozen voor een leverancier die naast zijn tool vooral een sterke methodische kant heeft ingevuld (BizzDesign). Door deze methode zijn we in staat iedereen integraal dezelfde aanpak en taal te laten gebruiken; een eerste stap naar uniformiteit."

De kip en het ei

BZK heeft op praktische wijze het huwelijk tussen BPM en Document Management gezegend en vormgegeven. Hiermee is een belangrijke stap gezet naar meer grip op de bedrijfsvoering. Immers, in de belangrijkste primaire processen vervult 'het document' de hoofdrol als drager van inhoud en kennis. Het digitaliseren van deze drager heeft toegankelijkheid, transparantie en efficiëntie teweeg gebracht. Daarbij heeft men de stap tot het terugdringen van bureaucratie niet geschuwd. Hier speelt de paradox van de kip en het ei: is er een beter proces ontstaan door een beter document management of andersom? Tenslotte, de praktijk bewees ook hier eens te meer dat de factor 'mens' de sleutel vormde tot succes in de opzet, aanpak en implementatie van het project. BZK is geslaagd in haar grootste uitdaging: het standaardiseren van uniek zijn.

Jeroen de Groot

Drs. Jeroen de Groot (jeroen@processexpress.nl) is oprichter van Process Express en sinds 1996 werkzaam in het veld van BPM. Hij is tevens mede-oprichter en bestuurslid van BPM-Forum Nederland.

Reacties

Heeft u reacties naar aanleiding van GRIP of wilt u uw mening delen dan graag een e-mail naar jeroen@processexpress.nl, ook als u een interessante case heeft van uw bedrijf of een bedrijf dat u kent op het gebied van GRIP, en graag wilt dat dit onder de aandacht komt.