



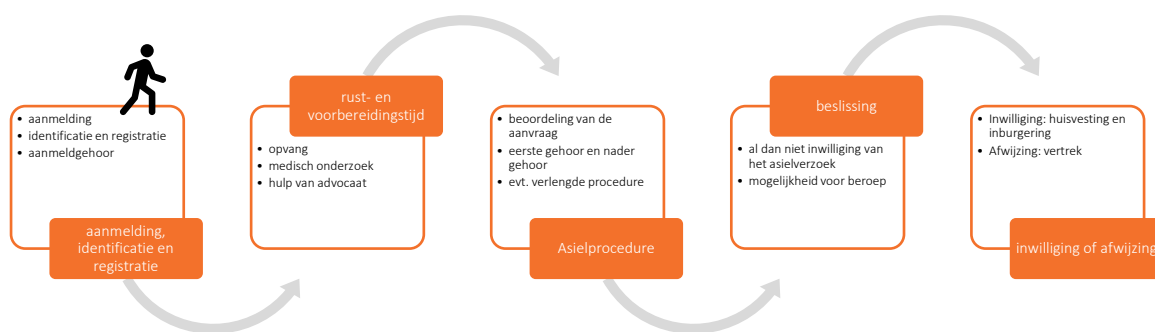
## Procesvernieuwing in de vreemdelingenketen: *stapsgewijs vernieuwen aan de hand van work-out*

Gerard van Dieren

### Introductie

Door de geopolitieke situatie, veranderend internationaal asielbeleid, crises en natuurrampen verandert de instroom van asielzoekers in Nederland voortdurend qua samenstelling en omvang. Als er niet adequaat kan worden ingespeeld op deze fluctuaties kunnen er problemen ontstaan, zoals capaciteitsgebrek in de opvang en achterstanden in het afhandelen van asielaanvragen. Om adequaat te kunnen inspelen op deze fluctuaties is flexibiliteit nodig binnen het asielproces. Dit vraagt om capaciteit en opvanglocaties die voldoende kunnen worden op- en afgeschaald én om een asielproces dat in staat is flexibel in te spelen op de actuele instroom van asielzoekers.

Bovenstaande ambitie vraagt om nauwe samenwerking en regie tussen de verschillende uitvoerende organisaties binnen de vreemdelingenketen. Hoe zorg je er samen voor dat 'het asielbedrijf' in staat is flexibel op deze veranderingen in te spelen? De Galan Groep mocht samen met de verschillende organisaties aan de slag met deze vraag en werkte aan de hand van de work-outmethode aan een redesign van een aantal deelprocessen binnen het asielproces.



Figuur 1 Beknopte schets van het asielproces

### De vreemdelingenketen

Het asielproces bestaat uit een aantal fasen (zie figuur 1), waarbij de uitvoering is verdeeld over verschillende organisaties (zie kader). De term 'vreemdelingenketen' suggereert een strakke en logische organisatie van systemen en processen, maar in de praktijk voldoet de keten als geheel ook goed aan de typering van 'loosely coupled systems', zoals omschreven door Karl Weick. Dit concept gaat er vanuit dat elke organisatie haar eigen dynamiek en subsystemen kent. Doelen zijn niet altijd helder en belangen lopen niet altijd parallel. Dit is inherent aan het karakter en de ontstaansgeschiedenis van elke organisatie. Het belang van afstemming en samenwerking wordt veelal wel erkend, maar in de praktijk is het vaak lastig effectieve afstemming en regie te voeren. Zeker als er (nieuwe) problemen of risico's opduiken, is een eerste reflex vaak de focus op de eigen organisatie te leggen en eerst de eigen problemen te willen oplossen. Dit zien we in veel ketens en samenwerkingsverbanden. Echter, door de grote afhankelijkheden in de keten heeft dit vaak nieuwe knelpunten tot gevolg, omdat de oplossing van de één weer een complicatie oplevert voor de ander. Het ketenbreed werken en denken is dus essentieel bij het voorbereiden en implementeren van nieuwe maatregelen binnen de processen.



## *De aanpak: work-outmethode*

Het redesign startte met de eerste stap in het asielproces, namelijk het identificatie- en registratieproces van de politie. Doel was het proces kwalitatief beter te maken, meer flexibiliteit en leren en ontwikkelen te stimuleren.

De politie gaf ons nadrukkelijk de ruimte om alles ter discussie te stellen en met een nieuw procesontwerp te komen. Hierbij wilden we graag werken met direct betrokken professionals van de werkvloer, aangevuld met andere inhoudelijk deskundigen. We hebben daarbij gewerkt volgens de work-outmethode die we vaak toepassen. Deze aanpak is geïnspireerd op de 'GE Work-out' die zijn oorsprong vindt bij het Amerikaanse bedrijf General Electric en die helpt bestaande processen te vernieuwen, initiatieven te prioriteren, besluitvorming en implementatie te versnellen, zichtbare en meetbare verbeteringen te ontwikkelen en eigenaarschap en empowerment op te bouwen bij de betrokken medewerkers. Onderstaande uitgangspunten maken de work-outmethode geschikt om complexe vraagstukken op te lossen. De uitgangspunten zijn kort samengevat als volgt:



1. 'Grassroot solutions': De medewerkers die het meest te maken hebben met het op te lossen probleem, worden samen verantwoordelijk voor het uitvoeren van de ontwikkelopdracht.

Bij het redesign werkten we daarom in alle fasen met multidisciplinaire teams van direct betrokkenen uit de verschillende organisaties in de keten.

2. Support van het topmanagement en daarbij een heldere, concrete opdracht. In de eerste fase was de landelijk programmadirecteur Vreemdelingen & Migratiecriminaliteit van de politie opdrachtgever en werd met hem de opdracht geconcretiseerd en vastgesteld. Daarnaast zorgde hij ervoor dat er voldoende capaciteit werd vrijgemaakt om aan het redesign te werken en fungeerde hij als ambassadeur en 'hitteschild' naar de omgeving. In de latere fasen werd de opdracht verbreed, en vervulde de programmadirecteur van het programma Flexibilisering Asiel deze rol, samen met de lijndirecteuren van de ketenpartners die als stuurgroep fungeerden.
3. 'Wat er uitkomt, gaan we doen.' Het is belangrijk dat een dergelijke opdracht niet verzandt in de zoveelste werkgroep die een min of meer vrijblijvend rapport met theoretische aanbevelingen schrijft. Om dat te voorkomen, belooft

De taakverdeling in het asielproces is in grote lijnen als volgt.

- De identificatie en registratie van asielzoekers vindt plaats door de vreemdelingenpolitie en de KMar, die tevens een verantwoordelijkheid hebben in het signaleren en opsporen op het gebied van nationale veiligheid, mensenhandel en mensensmokkel.
- De IND is verantwoordelijk voor het behandelen van de asielaanvragen en de beslissing om iemand al dan niet een vergunning te verlenen om in Nederland te verblijven.
- Het COA zorgt voor de opvang en dagbesteding van asielzoekers en biedt daar diverse opvangmodaliteiten voor aan.
- De Dienst Terugkeer en Vertrek is verantwoordelijk voor het zorgdragen dat vreemdelingen terugkeren naar het land van herkomst wanneer de aanvraag wordt afgewezen,
- terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn voor het faciliteren van woning en integratie als er een vergunning wordt afgegeven.

Daar omheen zijn allerlei andere (maatschappelijke) partners actief in de uitvoering, zoals DJI als het gaat om vreemdelingenbewaring, Vluchtelingenwerk Nederland voor de begeleiding van asielzoekers en het NIDOS, dat verantwoordelijk is voor de voogdijtaak voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het migratiebeleid en de aansturing van de vreemdelingenketen. De politieke verantwoordelijke is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.



het topmanagement in principe dat de oplossing die zij aandragen ook zal worden ingevoerd. Mits natuurlijk de opdracht binnen de kaders is uitgevoerd en er voldoende 'bewijs' is dat het werkt. Dat vraagt dus niet alleen een ontwerp, maar ook een oplossing die in de praktijk is uitgevoerd en getoetst en die blijkt te voldoen aan de eisen.

In het redesign dat wij hebben uitgevoerd, hebben we het identificatieproces anders ingericht en hebben we aan het begin van het proces een ketenbreed triage- en regiepunt ingevoerd. Hierdoor kan de instroom van asielzoekers worden gedifferentieerd naar bijvoorbeeld complexe en eenvoudige zaken. Ook is het daardoor mogelijk van een strak en lineair proces naar een meer cyclisch proces te gaan, en zo correcties en aanpassingen mogelijk te maken zonder dat dit leidt tot extra lange procedures.

4. Een iteratief ontwikkelproces met prototyping en experimenten. In een complexe omgeving met veel afhankelijkheden, zoals die van de vreemdelingenketen, volgt uit een analyse niet een-op-een een ontwerp van de perfecte oplossing. Die oplossing ontstaat stapsgewijs door op basis van een analyse en een eerste ontwerp meerdere experimenten te doen, de oplossing te testen, te evalueren en bij te stellen. Dit wordt een iteratief proces genoemd. Daarom hebben we in verschillende rondes toegewerkt naar het herontwerp, zoals dat hierboven beknopt is geschetst. Die rondes bestonden uit analyseren, herontwerpen, experimenteren en evalueren.
5. Zichtbare, meetbare resultaten en rapportages. Om de steun van de top (en het zittend management) te kunnen waarmaken, is 'bewijs' nodig dat het redesign werkt, en was transparant rapporteren essentieel. Dit was extra van belang gezien de politieke relevantie van de aangedragen oplossingen. Rapportages en ontwerpen zijn gedeeld en besproken van operationeel niveau tot op het niveau van de verantwoordelijk staatssecretaris. Bij elke volgende fase was steun nodig van alle uitvoerende organisaties. We moesten dus zowel de operationele realiteit hanteren, het samenspel in de keten regisseren als de politieke realiteit bedienen. Door elke iteratie te voorzien van een evaluatie was het topmanagement in staat de voortgang te monitoren en gericht opdracht te geven voor een volgende fase.

De work-outmethode kent een aantal stappen die iteratief worden doorlopen met het projectteam (zie figuur 2) en die de complexiteit hanteerbaar maken. Deze stapsgewijze aanpak zorgt voor een gefundeerde werkwijze van analyseren naar experimenteren en een realistische en een werkende praktijk.

Op dit moment wordt een aantal onderdelen van het herontwerp met steun van alle ketenpartners geïmplementeerd en geborgd in de reguliere werkwijzen en processen.

### Fasering van het work-outproces



Figuur 2 Fasen in de work-outmethode