



Het Europees Sociaal Fonds in de periode 2007-2013: een nieuwe (digitale) aanpak voor aanvragers en uitvoerders

ACHTERGROND

Het Agentschap SZW is een onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het Agentschap voert subsidieregelingen uit op het terrein van sociaal-economisch beleid, in het bijzonder dat van Werk en Inkomen. Het gaat zowel om nationale regelingen als regelingen van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Sinds 1 januari 2003 heeft het Agentschap SZW de status van baten-lastendienst binnen het ministerie van SZW. Dat betekent dat Agentschap SZW een zelfstandige boekhouding voert, en werkt volgens een resultaatgericht besturingsmodel.

Begin 2006 werden de uitgangspunten van de nieuwe zevenjarige ESF periode (2007-2013) steeds duidelijker. Voor het Agentschap SZW betekende dit dat zij zich moest gaan voorbereiden op deze nieuwe periode. Dit hield in dat er nauw samengewerkt moest gaan worden met het beleidsministerie over de nadere invulling van het programma, maar vooral ook dat het Agentschap een begin moest gaan maken met het in stelling brengen van de uitvoeringsmethode en de technologische hulpmiddelen die hierbij nodig waren.

Het was al duidelijk dat het systeem dat ter ondersteuning diende van de ESF periode 2000-2006 niet meer zou voldoen voor de nieuwe periode. In dit licht had het Agentschap zich aangesloten bij het samenwerkingsverband InterLAB genaamd. InterLAB betreft een rijksbrede samenwerking op het gebied van digitale documentaire informatievoorziening. In de Europese aanbesteding die hiervoor was uitgeschreven, was Filenet P8 gekozen als standaard oplossing. Het Agentschap had besloten Filenet P8 te gebruiken voor het nieuwe back office systeem ter ondersteuning van de uitvoering van ESF. Aangezien er echter geen Filenet expertise bij het Agentschap zelf aanwezig was, moest het projectteam van buiten aangetrokken worden.

OPDRACHT

Als projectleider werd Renske Siezen van Rubico interim management aangetrokken. Zij kreeg als opdracht ervoor te zorgen dat per 1 januari 2007, de openingsdatum van het ESF loket, het nieuwe back office systeem, op basis van Filenet P8, operationeel zou zijn. Daarnaast moest de mogelijkheid van een digitaal aanvraagformulier onderzocht worden en moest er gekeken worden wat de gevolgen zouden zijn van de eis van de Europese Commissie die stelde dat het Agentschap in de nieuwe subsidieperiode enkel nog elektronisch mocht rapporteren aan de Europese Commissie.

De projectleider werd tevens gevraagd een nieuw werkproces op te stellen. De directie van het Agentschap wilde in de nieuwe periode meer vanuit specialismen gaan werken dan vanuit de algemeen consultant die van A tot Z voor een aanvraag verantwoordelijk is. Daarnaast moest de communicatie met de aanvrager zoveel mogelijk via één contactpersoon plaatsvinden. Hiervoor werd de rol van relatiebeheerder in het leven geroepen. De nieuwe rollen zouden via open (interne) vacatures aan de medewerkers bekend worden gemaakt. Het team dat ook daadwerkelijk met het systeem moest gaan werken, was bij aanvang van het project dus nog niet bekend.

De invoering van een nieuw werkproces en de samenstelling van een nieuw team betekende een extra complexiteit voor het project. Hetzelfde gold voor een ander project dat reeds was gestart: de invoering van een nieuw document management systeem (DMS) eveneens op basis van Filenet P8. Beide applicaties zouden direct invloed op elkaar hebben en de workflow applicatie zou daarbij voor het correct opslaan van de ingevoerde informatie ook nog eens direct afhankelijk zijn van het document management systeem.



Om de verschillende projecten en verandertrajecten onder controle te kunnen houden, werd, op voorstel van de projectleider, besloten om een programma in het leven te roepen waarbinnen alle (deel) projecten op elkaar af zouden worden gestemd. Hierbij werd besloten om Renske Siezen tevens de rol te geven van programma manager. In deze hoedanigheid werd zij tevens verantwoordelijk voor de afstemming van de ontwikkelingen en beoogde resultaten tussen de verschillende (deel)projecten.

UITVOERING

Vanaf het begin was het duidelijk dat de definitieve lijst van eisen waaraan de nieuwe subsidieregeling moest voldoen, nog even op zich zou laten wachten. De (politieke) discussies die hierover gevoerd zouden gaan worden, zouden tevens inhouden dat deze continue aan verandering onderhevig zou (kunnen) zijn. Aan de andere kant kon het Agentschap zich niet veroorloven om te wachten met het ontwikkelen van een nieuw systeem tot de definitieve vaststelling van de subsidieregeling voor ESF2007-2013. Om deze reden werd er gekozen voor de Incrementele Implementatie Methodologie (IIM). IIM werkt met snelle korte cycli (iteraties), waarin contact/feedback van de gebruikersorganisatie gewaarborgd is. Elke cyclus bestaat uit dezelfde fasen: plannen, doen, controleren, acteren/implementeren (volgens de *total quality control* cyclus: PLAN, DO, CHECK, ACT). De maximaal aanbevolen doorlooptijd per cyclus is negen weken. Dit betekent dat er in korte tijd al daadwerkelijk wat gebouwd wordt en dat gebruikers al heel snel het resultaat van hun wensen en eisen kunnen zien. Voldoet het resultaat na een cyclus niet of niet meer dan kan dit ook relatief snel aangepast worden. Een groot voordeel van deze aanpak is ook dat het product/systeem al snel gaat leven voor de gebruiker. "Gebruikers kunnen niet van een functioneel ontwerp aflezen hoe het systeem er ook daadwerkelijk uit gaat zien" aldus Renske Siezen. "Pas wanneer ze daadwerkelijk het systeem op het beeldscherm zien, gaat het leven en kun je de juiste terugkoppeling verwachten. Dit voorkomt de welbekende kloof tussen dat wat de gebruiker verwacht te krijgen en het eindproduct."

Dezelfde methodologie werd ook gebruikt voor de ontwikkeling en implementatie van het digitale aanvraagformulier (ook wel e-formulier genoemd). Tijdens de ESF periode 2000-2006 was de situatie ontstaan dat aanvragen weliswaar digitaal (per diskette) aangeleverd konden worden, maar dat de ingevulde informatie vervolgens weer met tussenkomst van een persoon in het backoffice systeem geladen moest worden. Tevens moest er ook een getekende papieren versie meegestuurd worden. Kortom: het digitale proces was niet in de plaats gekomen van het papieren proces maar was hier naast komen te staan. Het Agentschap wilde hier vanaf: er moest een eenduidig digitaal aanvraagproces komen voor de nieuwe periode. Het digitale aanvraagformulier moest hierbij direct gekoppeld kunnen worden aan het backoffice systeem. Het Agentschap was op de hoogte van overheidsinitiatieven op dit gebied van de Stichting ICTU. Helaas bleek na enkele besprekingen dat het ESF aanvraagformulier vanwege zijn complexiteit en te geringe aanvrageraantallen (± 1000) niet binnen het bereik van ICTU lag. Hierop is besloten de ontwikkeling en implementatie zelf aan te besteden maar wel in lijn met de door ICTU gekozen standaard oplossing, namelijk de (open source) applicatie e-platform.

Het projectteam kwam zo te bestaan uit de reeds genoemde projectleider, één functioneel beheerder van het Agentschap, drie Filenet en/of Java specialisten van CAP Gemini voor de ontwikkeling en implementatie van het workflow systeem en een ontwikkelteam van Logica CMG voor het e-formulier. Daarnaast werd er gewerkt met een vaste gebruikersgroep van zo'n tien personen. Zoals hierboven al aangegeven, was het niet zeker dat alle leden van de gebruikersgroep ook daadwerkelijk met het systeem zouden gaan werken. Het nieuwe ESF team was tenslotte nog niet bekend. Dit bracht wel een risico met zich mee waar rekening mee gehouden moest worden. Een nauwgezette afstemming met de Directie over vragen en/of twijfels van gebruikers over het nieuwe werkproces en de manier waarop het systeem het proces ondersteunde was om die reden dan ook onontbeerlijk.



RESULTAAT

Nog geen uitputtende lijst van eisen, (ver)late besluitvorming, een welwillende maar onzekere gebruikersgroep, het besluit om een nieuwe (lees: nog niet bewezen) gebruikersvriendelijke "schil" om Filenet P8 te gaan gebruiken (te weten Business Process Framework van Filenet), zowel vernieuwing van de achterkant (back office) als de voorkant (digitaal aanvraagformulier): de elementen voor het niet behalen van de deadline waren allemaal voorhanden. Toch is het gelukt. Uitstel van de opening van het tijdvak met 1 maand tot 1 februari 2007, hielp natuurlijk hierbij, maar was enkel genoeg om ook de punten op de i te kunnen zetten. Het zou nooit genoeg zijn geweest wanneer het overgrote deel van het werk niet al gereed was.

De aanpak heeft zich absoluut bewezen. Het werken met korte cycli heeft ervoor gezorgd dat er niet alleen al een goede basis voor het systeem was gebouwd op het moment dat de ESF regeling definitief werd, maar dat het systeem ook al bekend was bij gebruikers en Directie. Hetzelfde gold voor het digitale aanvraagformulier. Hier waren de tijdslijnen nog korter van geweest (vier maanden), maar zowel consultants van het Agentschap als een gebruikersgroep van aanvragers kregen al in een vroeg stadium op het beeldscherm te zien hoe het e-formulier er ongeveer uit zou gaan zien. "Vanaf dat moment ontvingen we actief zeer nuttige feedback over hoe het beter dan wel anders moest en kregen we zeer nuttige inzichten over mogelijke knelpunten", aldus Renske Siezen.

Een ander zeer belangrijk element van het welslagen van het project, was de duidelijke visie van de Directie over de wijze waarop het Agentschap de nieuwe ESF subsidieregeling ten uitvoer zou moeten brengen. Op basis van deze visie werd het werkproces geschreven. Het werkproces kwam tot stand in nauwe samenwerking tussen programma manager/projectleider en Directie. Dankzij deze werkwijze werd de projectleider deelgenoot van deze visie waardoor zij niet alleen heel goed in staat was de juiste lijnen te bewaken, maar ook in latere fases van het project snel besluiten kon nemen en/of knopen door kon hakken. Het werkproces (lees: het uitvoeringsbeleid) diende als uitgangspunt voor het workflow systeem en niet andersom!

De grote uitdaging, nu het werkproces en het systeem er staan, is om de nieuwe medewerkers van het ESF team ook daadwerkelijk zo te laten werken zoals dit bedoeld is. Het workflow systeem ondersteunt de nieuwe werkwijze, maar de oude vertrouwde werkwijze (alle consultants die onderdeel zijn van het nieuwe team, werkten daarvoor ook al voor de ESF regeling 2000-2006) is daarmee niet zonder meer van de baan. "Het moment dat de consultants met het systeem gingen werken, zag je al de onrust ontstaan", aldus Renske Siezen: "de oude manier van werken werd niet meer ondersteund door het systeem, dus hoe buiten het systeem om te gaan zodat hier toch aan vast gehouden kon worden?" Een goede begeleiding van de consultants in dit veranderingsproces is onontbeerlijk. De leiding moet hier goed op toe zien. Daarnaast moet zij de achtergrond en visie duidelijk uitspreken met de teamleden.