

In een paspoortproject is weinig te winnen, maar des te meer te verliezen...!

Terugblik op het Paspoortproject 2001

Drs. I. Felix en ir. G.L.M. Dujardin

Sinds 1 oktober 2001 beschikt Nederland over een nieuw paspoort. De auteurs gaan in dit artikel in op de achtergronden van dit project en proberen een antwoord te vinden op de vraag waarom dit project met succes is afgerond. Zij doen dit met name vanuit de invalshoek relatiemanagement, op welk terrein zij beiden als accountmanager werkzaam waren. Idius Felix was daarbij aanspreekpunt voor de ruim 600 gemeentelijke uitgiftelocaties, terwijl George Dujardin het aanspreekpunt was voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de 130 departementale vertegenwoordigingen in het buitenland (ambassades) en de acht Brigades van de Koninklijke Marechaussee in Nederland.

Inleiding

In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden van het recent afgeronde paspoortproject¹, dat in oktober heeft geleid tot de succesvolle invoering van een 'nieuwe generatie reisdocumenten' in Nederland. Wij onderzoeken de factoren die hebben geleid tot deze succesvolle afronding. Dit doen wij met name vanuit het aspect relatiemanagement, het terrein waarop wij als accountmanagers werkzaam zijn geweest. In totaal betrof ons aandachtsgebied ruim 750 partijen en instanties, te weten ruim 600 gemeentelijke uitgiftelocaties, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en 130 departementale vertegenwoordigingen in het buitenland (ambassades) en de acht Brigades van de Koninklijke Marechaussee in Nederland. Daarnaast waren er frequente contacten met producent Enschedé/Sdu en softwareleveranciers die verantwoordelijk waren voor de aanpassing van bestaande paspoortmodules in de gemeenten en op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Om de lezer inzicht te geven in de achtergronden en opzet van het project gaan wij in aparte paragrafen in op de historie van het project en de organisatie ervan binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de paragraaf daarna wordt vervolgens in grote lijnen aangegeven wat de consequenties waren van het gekozen beveiligingsconcept voor de betrokken instanties.

In de paragraaf over de communicatie met de betrokken instanties wordt ingegaan op een aantal zaken die hebben gespeeld op ons eigen specifieke terrein van het relatiemanagement. Vervolgens besteden wij aandacht aan het uitstel van de oorspronkelijke invoeringsdatum, om tot slot de te onderscheiden succesfactoren nogmaals op een rijtje te zetten.

Historie

Toen wij in de loop van 2000 als accountmanagers werden betrokken bij het ontwikkel-, test- en invoeringstraject voor de invoering van het nieuwe paspoort, waren er al de nodige stappen gezet en keuzen gemaakt. Het project was in 1998 door het kabinet ingesteld. Aanleiding voor de instelling van het project vormde het aflopen van het contract voor de productie van de bestaande reisdocumenten in 2001 en de alom gedeelde conclusie dat het concept van de bestaande reisdocumenten nagenoeg geen mogelijkheden meer bood om het beveiligingsniveau verder te verbeteren. Basis van dit concept was dat het aangevraagde reisdocument aan de hand van de gegevens van de aanvrager direct ter plaatse werd geproduceerd met behulp van een blanco reisdocument, het zogenaamde personaliseren.

Van de bestaande reisdocumenten was gebleken dat zij steeds minder bestand waren tegen nieuwe fraudetechnieken. Daarnaast waren er paspoortapparatuur en blanco paspoorten gestolen bij uitgevende instanties. Een zo optimaal mogelijke beveiliging van het nieuwe reisdocument werd daarmee het uitgangspunt, naast de overwegingen van optimale dienstverlening.

Door op een centrale plaats hoogwaardige technologie te gebruiken om de persoonsgegevens en de pasfoto op het reisdocument aan te brengen, worden vervalsing en namaak sterk bemoeilijkt. Er konden dan technieken worden gebruikt die dermate kostbaar en niet vrij verkrijgbaar zijn, dat een hoge drempel werd opgeworpen voor fraudeurs. Decentrale toepassing van dergelijke technieken was, los van de technische eisen die daaraan worden gesteld, financieel niet haalbaar. De keuze voor een centrale personalisatie was daarmee onafwendbaar.

Het uitgangspunt van de centrale personalisatie betekende wel dat het 'klaar terwijl u wacht'-systeem, dat door veel uitgevende instanties werd gehanteerd, moest worden losgelaten. Uiteindelijk is de reguliere wachttijd tussen aanvraag en uitreiking van een nieuw document in Nederland uitgekomen op enkele dagen en in geval van spoed kan het reisdocument binnen 24 uur worden afgehaald. In het buitenland geldt een wachttijd van vijf dagen.

De keuze voor een concept van decentrale aanvraag en uitreiking enerzijds en centrale personalisatie anderzijds betekende ook dat er zeer specifieke eisen moesten worden gesteld aan de decentrale aanvraagapparatuur, het zogenaamde Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstation (RAAS), de centrale personalisatieapparatuur en de communicatie tussen de decentrale en centrale systemen. Dit betrof niet alleen de aanvraag van de documenten (van decentraal naar centraal) maar ook de fysieke distributie van gepersonaliseerde documenten (van centraal naar decentraal). Net als voor de reisdocumenten zelf was de beveiliging van de systemen het belangrijkste uitgangspunt voor het ontwerp. Door de toepassing van ICT moest deze beveiliging worden gegarandeerd.

1) De officiële naam van het 'Paspoortproject 2001' was Project Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR). Voor de leesbaarheid wordt het project in dit artikel aangeduid als 'Paspoortproject 2001'. Dit mede omdat er geen sprake meer is van 'nieuwe', maar inmiddels 'reguliere' of 'huidige' generatie reisdocumenten. De toevoeging 2001 is bedoeld om het project te onderscheiden van andere paspoortprojecten uit het verleden of elders.

Op basis van het voorgaande werd een Offerte Aanvraagdocument (OAD) opgesteld, waarin de eisen ten aanzien van de nieuwe reisdocumenten en het aanvraag- en uitgifteproces werden beschreven, rekening houdend met een centrale personalisatie. De gevolgde Europese aanbestedingsprocedure leverde begin 2000 Enschedé/Sdu op als ontwikkelaar en producent van het nieuwe reisdocument. Deze dochter van de drukker Johan Enschedé en Sdu (Staatsdrukkerij) was eveneens de producent van het vorige paspoort en van diverse andere waardedocumenten. Nieuw was voor de producent de grote nadruk op het gebruik van ICT op de voorgestane grote schaal. Hierdoor ontstond voor de producent, naast een inhoudelijke slag voor wat betreft de toepassing van nieuwe technieken voor de personalisatie en beveiliging van het nieuwe document, ook een uitdaging voor wat betreft de grootschalige toepassing van ICT.

Het proces op hoofdlijnen: van de aanvraag tot en met de uitreiking van een nieuw reisdocument

Bij de aanvraag van een nieuw reisdocument wordt de identiteit van de aanvrager nauwkeurig vastgesteld. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de gegevens in het huidige Nederlandse reisdocument van de aanvrager. Als de aanvrager niet eerder een Nederlands reisdocument heeft gehad, dan vindt de identiteitsvaststelling plaats aan de hand van andere identiteitsdocumenten. Indien nodig wordt naar de identiteit een onderzoek ingesteld. In gemeenten vindt bij de aanvraag een controle plaats aan de hand van de gegevens van de aanvrager, die zijn opgenomen in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Bij uitgevende instanties die niet beschikken over de GBA (buitenlandse posten en de Koninklijke Marechaussee), wordt in geval van twijfel contact gezocht met de instantie waar de aanvrager staat ingeschreven in de basisadministratie.

De aanvraaggegevens worden afgedrukt op het aanvraagformulier. De aanvrager verifieert de aanvraaggegevens en vervolgens wordt het formulier voorzien van een handtekening van de aanvrager en een recente, goed gelijkende pasfoto, die recht van voren is genomen. Daarmee is de aanvraag met de aanvrager afgerond en wordt een afspraak gemaakt voor het afhalen van het nieuwe reisdocument.

De gegevens van de aanvrager plus de gescande handtekening en pasfoto worden langs elektronische weg, versleuteld en voorzien van een elektronische handtekening, verzonden aan de producent voor de personalisatie. Na personalisatie wordt het gepersonaliseerde reisdocument volgens een specifiek beveiligd distributieproces gestuurd naar de uitgevende instantie waar het reisdocument is aangevraagd. De uitgevende instantie neemt volgens de daarvoor afgesproken procedures het nieuwe reisdocument in ontvangst en reikt het uit aan de aanvrager. Het oude reisdocument wordt daarbij ingehouden. De aanvraag wordt afgesloten en de GBA wordt bijgewerkt.

Zowel voor de reisdocumenten zelf als voor de systemen was beveiliging het belangrijkste uitgangspunt voor het ontwerp.

Na de gunning (begin 2000) werd gestart met de uitvoering van de activiteiten op het gebied van de ontwikkeling, het testen en de invoering.

De producent had daarbij de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, het testen en de realisatie van de nieuwe beveiligde documenten, alle benodigde centrale en decentrale apparatuur en het bijbehorende beveiligde distributiesysteem. Verder was hij verantwoordelijk voor de uitrol van die apparatuur naar de uitgevende instanties in Nederland en het buitenland, alsmede voor de bijkomende opleidingen ten behoeve van het werken met de nieuwe systemen.

Tot de activiteiten van het Ministerie van BZK, belegd bij het daarvoor opgerichte projectbureau voor de Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR), behoorden alle werkzaamheden ten behoeve van de benodigde wettelijke aanpassingen op het gebied van de reisdocumenten, zowel met betrekking tot de inhoud als voor wat betreft de bekostiging, en de bijbehorende opleidingen voor medewerkers van de uitgevende instanties.

Tevens was zij belast met de communicatie met betrokken instanties en burgers, de specificatie van de aanpassing van bestaande paspoortmodules in de gemeenten en op de Nederlandse Antillen en Aruba (NA&A) en de organisatie van de inname en vernietiging van voorraden blanco reisdocumenten, materialen en apparatuur bij uitgevende instanties.

Tot slot, maar zeker niet als minst belangrijke viel onder haar verantwoordelijkheid het opstellen van het invoeringsplan en het calamiteitenplan.

De projectorganisatie

Voor het Paspoortproject 2001 was, zoals hiervoor vermeld, binnen het Ministerie van BZK het Projectbureau Nieuwe Generatie Reisdocumenten (NGR) opgericht. De samenstelling van dit projectbureau wisselde in de loop van de jaren op een enkele plaats, maar in zijn algemeenheid was er sprake van een vast kernteam dat gedurende de volledige projectperiode in functie was. De volgende aandachtsgebieden werden onderscheiden: algemene projectleiding, documenten, ICT en beveiliging, fysieke distributie, wet- en regelgeving, communicatie en informatie, financiën en het accountmanagement van en voor de uitgevende instanties. Voor al deze onderwerpen werd gewerkt met opeenvolgende 'ontwikkelingslussen', waarin steeds de aspecten ontwikkelen, testen, accepteren en invoeren aan de orde kwamen. De bezetting van het Projectbureau NGR is nooit hoger geweest dan twaalf tot vijftien medewerkers. Dit aantal was relatief laag, gezien het te bestrijken terrein met circa 750 betrokken organisaties en partijen, die alle vroegen om een 'eigen' aanpak. Voor specifieke onder-



werpen werd steeds gewerkt met wisselende taakgroepen van interne en externe medewerkers, die uitwerking gaven aan de verschillende onderwerpen.

Het Projectbureau NGR van het Ministerie van BZK was belast met de centrale regie van het Paspoortproject 2001, dat wil zeggen dat alle hiervoor aangegeven activiteiten werden geregisseerd en gecoördineerd. Ten aanzien van de activiteiten die waren uitbesteed bij de producent, vond wekelijks overleg plaats over de planning en voortgang. De eisen aan de dienstverlening na 1 oktober 2001 werden vastgelegd in een service level agreement tussen het Ministerie van BZK en de producent. Voor wat betreft de lopende activiteiten werd intensief gecommuniceerd met de betrokken partijen en organisaties over hun rol en verantwoordelijkheid. Daarbij werden de planning en voortgang voor wat betreft de minimaal noodzakelijke activiteiten van eenieder zorgvuldig afgestemd en gevolgd (monitoren). Vanuit de centrale regierol zijn de communicatiekanalen naar de projectorganisaties bij de betrokken organisaties en partijen van groot belang. Alleen als organisaties en partijen hun rol en verantwoordelijkheid kennen en invullen, kan succesvol en gericht worden samengewerkt in de richting van het beoogde eindresultaat.

Het Projectbureau NGR was ondergebracht bij het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het Ministerie van BZK en viel onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, Van Boxtel.

Het projectbureau bestond uit een mengeling van interne (vaste) medewerkers en externe (tijdelijke) medewerkers. De selectie van de medewerkers vond niet alleen plaats op basis van specifieke deskundigheid en ervaring met het projectmatig werken in grote (overheids)projecten, maar zeker ook op sociale vaardigheden en teamgeest. De zorgvuldige en strenge selectie op beide aspecten heeft zeker bijgedragen tot het bereikte resultaat. In dit type projecten gaat het om meer dan alleen specifieke deskundigheid. De mogelijkheid en bereidheid om in voorkomende gevallen 'elkaars stokje over te nemen' is minstens zo belangrijk om gezamenlijk invulling te kunnen geven aan de gestelde verantwoordelijkheid en te komen tot het beoogde resultaat.

Groot voordeel van de 'hybride' organisatievorm van interne en externe medewerkers was dat zo kon worden beschikt over een mix van specifieke kennis en vaardigheden zonder dat die als vanzelfsprekend bij het Agentschap BPR structureel aanwezig moesten zijn. Anderzijds is er op die wijze altijd sprake geweest van een voldoende verankering van het Paspoortproject 2001 binnen de bestaande beheerorganisatie. Verder was het van groot belang dat vanuit de specifieke deskundigheid op het gebied van wet- en regelgeving vanuit BPR eisen konden worden geformuleerd ten aanzien van de ICT en de beveiliging. Hierdoor bleven de oplossingen die de techniek bood, verankerd in procedures en regelgeving, waardoor ze geen eigen leven konden gaan leiden. Ten slotte kon voor wat betreft de invoering direct gebruik worden gemaakt van de bestaande personele netwerken en communicatiekanalen van het Agentschap BPR met betrokken partijen en organisaties.

Consequenties beveiligingsconcept

Voor een accountmanager is het van belang om te weten wat komende veranderingen voor de betrokken partijen en instanties behelzen. Voor een belangrijk deel zijn deze veranderingen te herleiden tot het gekozen centrale beveiligingsconcept voor het nieuwe paspoort. Naast allerlei beveiligingen in de documenten zelf wordt de beveiliging voor een groot deel gerealiseerd door het voorkomen van niet-geautoriseerd gebruik van de apparatuur die nodig is voor het personaliseren van het paspoort.

De beveiliging van het nieuwe paspoort

Het nieuwe paspoort is voorzien van tal van beveiligingskenmerken. Enkele daarvan kunnen zonder hulpmiddelen worden gecontroleerd, voor de controle van andere kenmerken zijn specifieke hulpmiddelen noodzakelijk (bijvoorbeeld UV-licht). Uitgangspunten voor het ontwerp van Jaap Drupsteen waren een hoog beveiligingsniveau en goede controleerbaarheid. Het paspoort is voorzien van een goed herkenbaar watermerk. De visumpagina's hebben ieder een eigen, andere kleurstelling en vormgeving. De houderpagina van het paspoort is gemaakt van kunststof (polycarbonaat). De persoonsgegevens worden door middel van een lasertechniek in deze kunststof ingebrand. Ook wordt de pasfoto als gaatjespatroon op de houderpagina ingebracht met behulp van lasertechniek. Deze laser is in staat minuscuul kleine gaatjes in de houderpagina aan te brengen, waardoor de tweede pasfoto zichtbaar wordt. Daarnaast bevat de houderpagina een kinegram: door het veranderen van de invalshoek van het licht laat het kinegram een ander beeld of andere kleur zien. Verder is de houderpagina voorzien van voelbaar reliëf. De kunststof houderpagina is nu reeds geschikt gemaakt om in de toekomst een chip te kunnen bevatten waarop biometrische gegevens kunnen worden opgeslagen. Wanneer een kind wordt bijgeschreven in het paspoort, wordt tevens een foto van het kind opgenomen om de identiteit beter te kunnen waarborgen.

Voor de uitgevende instanties geldt dat het RAAS met de bijbehorende randapparatuur zo is geconfigureerd, dat het uitsluitend kan worden gebruikt voor de taken in het kader van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van paspoorten. Uitsluitend die medewerkers die binnen een uitgevende instantie zijn geautoriseerd voor het werken met het RAAS, mogen aan het RAAS handelingen verrichten met betrekking tot de aanvraag, verstrekking en uitreiking. Om gebruik te kunnen maken van het RAAS moet een gebruiker beschikken over zijn of haar persoonlijke chipkaart, de zogenaamde Identificatiekaart Aanvraagstelsel Reisdocumenten (IAR), en de bijbehorende pincode. De lokale beheertaken die uitgevende instanties kunnen en mogen uitvoeren op het RAAS, zijn zeer beperkt. Het beheer van het RAAS is een taak van de producent.

Voor de producent betekende de zware nadruk op de centrale beveiliging, zowel organisatorisch als fysiek, dat een nieuwe organisatie moest worden opgezet en ingericht, die voldeed aan de eisen die hieraan werden gesteld vanuit het Offerte Aanvraag Document. Daarnaast moest een helpdesk worden ingericht om de medewerkers van uitgevende instanties in binnen- en buitenland optimaal te kunnen ondersteunen in het werken met het decentrale RAAS. Deze helpdesk is van groot belang, omdat zoals hiervoor al is aangegeven het beheer van het RAAS grotendeels een taak is van de producent. Het opzetten en functioneren van deze helpdesk heeft tijdens het project veel aandacht gevraagd. Hier kon men tijdens de uitvoerige tests en de noodzakelijke invoeringsactiviteiten wennen aan wat er in de dagelijkse praktijk kan gebeuren en kreeg men inzicht in elkaars rollen.

Met het oog op de noodzakelijke functiescheiding is bij de uitgevende instantie een onderscheid gemaakt naar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de gebieden van front- en back-office, aanvraag, verstrekking, ontvangst en uitreiking van de reisdocumenten en voor het (beperkte) lokaal beheer. De binnen de uitgevende instanties aangestelde 'Autorisatiebevoegde(n) Reisdocumenten' vervult als hoogst verantwoordelijke op dit gebied een zeer belangrijke rol en autoriseert de betrokken medewerkers.

De hiervoor geschetste keuze vanuit de beveiliging had als consequentie dat veel aandacht is besteed aan het tijdig informeren van de uitgevende instanties over de nieuwe concepten en de daarbijbehorende nieuwe procedures en werkwijzen, alsmede het werken met het RAAS. Dit om de uitgevende instanties in staat te stellen de eigen organisatie voldoende en tijdig voor te bereiden op en aan te passen aan de nieuwe paspoortsituatie.

Reisdocumenten Aanvraag- en Archief Station (RAAS)

Een opvallende nieuwe schakel in het aanvraag- en uitgifteproces van de nieuwe reisdocumenten is het RAAS. Deze computer, met daaraan gekoppeld een scanner en een printer, is specifiek en alleen bedoeld voor het verwerken, archiveren en verzenden van de aanvraagbestanden naar de producent. De activiteiten met het RAAS vinden plaats in de back-office van uitgevende instanties. In het RAAS wordt een digitaal archief bijgehouden van de reisdocumenten die zijn aangevraagd en uitgereikt door de betreffende uitgevende instantie: de zogenaamde reisdocumentenadministratie.

Het RAAS is bij de uitgevende instanties aangesloten op de (lokale) infrastructuur. Dit betekent dat alle RAAS-configuraties uniek zijn geconfigureerd voor de betreffende uitgevende instanties. Bij uitgevende instanties die gebruikmaken van de GBA (gemeenten) of de PIVA (NA&A)² kunnen gegevens worden uitgewisseld tussen RAAS en GBA c.q. PIVA met gebruikmaking van een reisdocumentenmodule. Bij de uitgevende instanties van Buitenlandse Zaken, de Kabinetten der Gouverneur op de NA&A en de Koninklijke Marechaussee heeft de RAAS-configuratie ook een nooddocumentenprinter.

Het RAAS is beveiligd tegen ongeautoriseerd gebruik. Om gebruik te kunnen maken van het RAAS moet een gebruiker beschikken over zijn of haar persoonlijke Identificatiekaart Aanvraagstelsel Reisdocumenten (IAR) en de bijbehorende pincode. Met deze IAR-kaart kan de gebruiker slechts aanvragen verwerken, verzenden en archiveren.

Het informeren van de uitgevende instanties is georganiseerd via voorlichtingsbijeenkomsten, opleidingen en – daar waar nodig en mogelijk – individuele begeleiding. Voor wat betreft de opleidingen is in eerste instantie uitvoerig aandacht besteed aan de voorbereiding op de invoering van de nieuwe reisdocumenten binnen de eigen organisatie en het opstellen van een plan van aanpak daartoe. Vervolgens zijn aan betrokkenen van alle gemeentelijke uitgevende instanties trainingen gegeven met betrekking tot de veranderingen in de dagelijkse werkzaamheden als gevolg van de wijzigingen in de wet- en regelgeving voor de nieuwe reisdocumenten, alsmede voor het werken met het RAAS zelf, de zogenaamde 'knoppencursus'.

Naast deze door het Ministerie van BZK geïnitieerde trainingen hebben de leveranciers van de nieuwe reisdocumentenmodules verschillende trainingen aangeboden om te leren werken met de nieuwe programmatuur voor de uitwisseling van gegevens tussen het RAAS en de GBA respectievelijk PIVA.

Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken vonden de opleidingen in gecomprimeerde vorm plaats onder auspiciën van dit ministerie zelf. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken organiseert elk jaar in de zomermaanden cursussen op het ministerie in Den Haag voor de medewerkers van de posten in het buitenland. Hierbij wordt ingegaan op allerlei relevante ontwikkelingen op het gebied van organisatie en wetgeving met betrekking tot de eigen aandachtsgebieden van Buitenlandse Zaken. In de zomer van 2001 stonden deze cursussen voor een belangrijk deel in het teken van de consequenties voor de buitenlandse posten van het nieuwe paspoort. De medewerkers van de posten werden ingelicht over de nieuwe wetgeving ten behoeve van het paspoort en kregen nog een korte 'knoppencursus'. Dit laatste betrof in vrijwel alle gevallen een herhaling van de training die de medewerkers al op de posten hadden gevolgd tijdens de implementatie van het RAAS door de producent.

Bij de Koninklijke Marechaussee, die een belangrijke rol vervult in de verstrekking van de noodpaspoorten, lag de nadruk op de nieuwe en striktere regelgeving rond de aanvraag, verstrekking en uitreiking van noodpaspoorten. Nog meer dan voorheen ligt voor de noodpaspoorten de nadruk op rechtmatigheid van de aanvraag en identificatie van de aanvrager. De opleidingen zijn hier ook specifiek op aangepast en zijn voorzien van veel voorbeelden. Ook is juist voor de Marechaussee veel aandacht besteed aan de organisatorische consequenties met betrekking tot autorisaties. Dit omdat hier sprake is van een organisatie waarbij roulatie van personeel veel voorkomt en waar tevens met ploegendiensten wordt gewerkt.

²) PIVA is de basisadministratie personen op de Nederlandse Antillen en Aruba (NA&A); lees PIVA is de GBA voor de Nederlandse Antillen en Aruba (NA&A).



Communicatie met de betrokken organisaties en partijen

Om het concept van centrale personalisatie en decentrale aanvraag en uitreiking en de beveiligingsconsequenties daarvan te kunnen laten werken, werd een beroep gedaan op het inlevingsvermogen en het inzicht van betrokken organisaties en partijen in elkaars rollen.

Dit gold met name voor de medewerkers van het projectbureau NGR. Daarbij moet worden bedacht dat BZK geen rechtstreekse hiërarchische relatie had met de betrokken organisaties, partijen en instanties en vaak slechts voorwaardenscheppend kon opereren.

In de relatie met de gemeenten is de wet- en regelgeving bepalend voor de gezagsrelatie, maar die moest op dit terrein, zoveel mogelijk gezamenlijk met de gemeentelijke betrokkenen, nog worden voorbereid.

Ook de betrokken onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Koninklijke Marechaussee, alsmede de GBA-leveranciers zijn autonoom en hebben hun eigen beleidsruimten en verantwoordelijkheden. Vraag daarbij is overigens of het bij dergelijke complexe projecten mogelijk en verstandig zou zijn 'oplossingen' voor voorkomende problemen hiërarchisch op te leggen. Overleg, afstemming en het tijdig verschaffen en uitwisselen van informatie speelden in het Paspoortproject 2001 dan ook een uiterst belangrijke rol.

Via eigen informatiebulletins, vakbladen, faxen, overleg rondes, voorlichtingsbijeenkomsten en verschillende helpdesks is zeer intensief en regelmatig – en in de laatste fase van de invoering vrijwel dagelijks – informatie verstrekt aan alle betrokken instanties. Met overkoepelende organisaties als de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en vertegenwoordigers van alle betrokken partijen is gedurende het project regelmatig en veelvuldig afgestemd. De informatievoorziening was dermate intensief dat alle betrokken partijen op de hoogte konden zijn van de laatste ontwikkelingen.

Het is van groot belang oog te hebben voor verschillen in rol en benadering.

In het overdragen van kennis en inzichten aan de verschillende betrokken partijen was een belangrijke rol weggelegd voor het accountmanagement vanuit het Projectbureau NGR. In de richting van de gemeenten is vanaf het begin veel aandacht besteed aan het geven van informatie over de werking van het nieuwe systeem, de consequenties daarvan voor de gemeenten en de verantwoordelijkheden die dit voor de gemeenten met zich mee zou gaan brengen. Tijdens regionale bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de afdelingen Burgerzaken zijn gemeenten regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van het Paspoortproject 2001 en de betekenis daarvan voor de eigen invoeringsplanningen van de gemeenten. Deze bijeenkomsten gaven ook bij uitstek de mogelijkheid tot het stellen van vragen en het nader toelichten van gemaakte keuzen. Door gebruik te maken van de bestaande overlegstructuren in Burgerzakenland

en de vele persoonlijke contacten met gemeenten vanuit BPR, die vaak al stamden uit de tijd dat de GBA werd ingevoerd, werd ook de onderlinge discussie en informatie-uitwisseling tussen gemeenten geïntensiveerd. Dit gaf de mogelijkheid gebruik te maken van elkaars kennis en ervaring over de invoering van de nieuwe documenten. De bereidheid vanuit het Projectbureau NGR om waar nodig en mogelijk ook een helpende hand uit te steken en eens een extra inspanning te doen ten behoeve van individuele gemeenten heeft met zekerheid ook bijgedragen aan de succesvolle afronding van het project.

Vanzelfsprekend ging in het project niet alles meteen de eerste keer goed. Onverwachte gebeurtenissen zorgden soms voor aanzienlijke verstoringen van de planning. Toch kon er altijd worden teruggevallen op de bereidheid van partijen om waar nodig een tandje bij te schakelen. Deze houding kwam deels voort uit de door alle partijen onderkende 'politieke gevoeligheid' van het project. Maar ook de steeds aanwezige bereidheid om gezamenlijk naar praktische en haalbare oplossingen te streven en elkaar daarbij een handje te helpen speelde zeker een rol. Dit laatste betekende impliciet veel luisteren en zoveel mogelijk laagdrempelige communicatie. Niet al te gewichtig doen en waar mogelijk relativeren, de werkelijkheid was vaak al moeilijk genoeg. Vanuit het Projectbureau NGR was er de uitdaging uitgevende instanties te enthousiasmeren voor de nieuwe werkwijze en de nieuwe documenten en ze aan te zetten tot actie. Dit vraagt om creativiteit en soms onconventioneel gedrag.

Een belangrijk aspect is, zoals al eerder vermeld, het onderkennen van de rollen en posities van alle betrokkenen. Tijdens intensieve discussies met het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de eisen die het nieuwe systeem stelde aan de IT-organisatie van Buitenlandse Zaken (en omgekeerd), ontstond in veel gevallen een patroon. Daarbij werd vanuit het Projectbureau NGR met spoed om allerlei antwoorden verzocht in verband met evenzovele deadlines. Deze antwoorden konden door Buitenlandse Zaken slechts met de grootste moeite worden gegeven binnen de beschikbare tijd. Dat de interne afstemming binnen een ministerie soms noodzakelijkerwijs langer moet duren omdat het om ingrijpende consequenties kan gaan, werd wel eens vergeten in een project dat werd gedreven door deadlines.

Het is vanuit een centrale regiefunctie van groot belang oog te hebben voor verschillen in rol en benadering en er in voorkomende gevallen rekening mee te houden en op te anticiperen. Als dit onvoldoende gebeurt bestaat het gevaar dat gedrag volledig verkeerd wordt geïnterpreteerd en dat partijen in allerlei complottheorieën dreigen te vervallen. Met deze 'complottheorieën zonder complot' verwatert ook snel het wederzijds gevoel dat de doelstelling van het project centraal moet staan en wordt de realisatie van gezamenlijke doelstellingen bijkans onmogelijk.

Uitstel van de invoeringsdatum

Oorspronkelijk was de invoering van de nieuwe reisdocumenten gepland per 2 april 2001. In november 2000 moest, op basis van een door KPMG uitgevoerde

contra-expertise naar de invoeringsplanning, worden vastgesteld dat deze oorspronkelijke invoeringsdatum niet meer haalbaar was. De belangrijkste oorzaak hiervan was de noodzakelijke aanpassing van de beveiliging van het RAAS. De eerder gekozen beveiligingsoplossing bleek niet tijdig geleverd te kunnen worden door de leverancier. Een nieuwe, volwaardige beveiligingsoplossing werd ontwikkeld in een periode van enkele weken, maar zorgde toch voor een niet meer in te lopen vertraging. In de contra-expertise werd vastgesteld dat een invoeringsdatum begin juni 2001 haalbaar was. Echter, dit zou betekenen dat het invoeringsmoment zou samenvallen met de jaarlijkse piek in de uitgifte van de reisdocumenten. Deze combinatie zou ervoor zorgen dat de producent direct op volle capaciteit zou moeten draaien, dat uitgevende instanties zouden moeten omschakelen tijdens topdrukke en dat de invoering zou plaatsvinden in de zomerperiode, tevens de vakantieperiode met een lage bezetting.

Om ervoor te kunnen zorgen dat de invoering van de reisdocumenten beheerst en verantwoord zou verlopen, is in overleg met de betrokken partijen besloten de invoeringsdatum vast te stellen op 1 oktober 2001.

De beslissing om de invoering een aantal maanden uit te stellen gaf de mogelijkheid de zomermaanden te benutten voor extra oefen- en testactiviteiten. Naast de reeds eerder geplande testactiviteiten werd voor de gemeentelijke uitgiftelocaties en de uitgiftelocaties op de NA&A een verplichte end-to-end test georganiseerd. Deze end-to-end test was bedoeld om aanvullende zekerheid te verkrijgen over de goede werking van de koppeling tussen het RAAS en de reisdocumentenmodules van de GBA- respectievelijk de PIVA-administratie, alsmede de fysieke distributie van de documenten. Daarbij werd voor een (gefingeerde) proefpersoon het volledige proces van aanvraag tot en met de uitreiking doorlopen. Tevens werd voor alle uitgevende instanties in Nederland en een aantal buitenlandse posten een zogenaamde 'proeftuin NGR' georganiseerd. Deelname aan de proeftuin NGR was niet verplicht, maar nagenoeg alle uitgevende instanties hebben deelgenomen. Aan de hand van een door het Projectbureau NGR opgesteld draaiboek konden de uitgevende instanties een aantal dagen proefdraaien met het aanvragen van verschillende soorten reisdocumenten in een oplopend aantal. Hierbij werden alle stappen van het aanvragen, personaliseren en distribueren van de paspoorten doorlopen. De end-to-end test en de proeftuin NGR werden uitgevoerd van medio augustus tot medio september 2001.

Door de ruimte in de planning te benutten voor extra oefen- en testactiviteiten ontstond voor medewerkers van uitgevende instanties kort voor de officiële invoeringsdatum de mogelijkheid om inzicht te krijgen in en ervaring op te doen met de werkwijze voor de nieuwe reisdocumenten en de consequenties daarvan voor de dagelijkse gang van zaken te ervaren. Tijdens deze exercitie werden de laatste technische oneffenheden en onduidelijkheden bij uitgevende instanties weggevoerd en is er vanuit de producent en het Projectbureau NGR veel informatie gegeven. Uit het beslag dat werd gelegd op de capaciteit van de voor dit doel ingestelde helpdesks mag rustig worden geconcludeerd dat goed gebruik is gemaakt van de geboden mogelijkheden en dat met deze

mogelijkheden een groot aantal problemen op het omslagmoment is voorkomen.

De producent draaide – mede op eigen verzoek – ook mee in de proeftuin NGR. Dit gaf aan de personalisatie- en distributieafdeling en de helpdesk de mogelijkheid om warm te draaien in de voorbereiding op de omslag per 1 oktober. In de proeftuinperiode werd het aantal aanvragen, dat – volgens een vooraf opgesteld draaiboek voor de proeftuin NGR – werd gedaan door uitgevende instanties, langzaam opgevoerd, zodat ook het productieniveau bij de producent stapsgewijs werd opgevoerd tot een niveau dat vanaf 1 oktober zou gaan gelden. Ook dit leverde kort voor de invoering een hoop relevante ervaringen op en stelde de organisatie van de producent in staat helemaal klaar te zijn voor de geplande invoering. Met name het 'inslijpen' van de productiestappen in het totale proces kon in deze situatie worden geoefend en er kon een begin worden gemaakt met het opbouwen van de eerste routine-effecten. Deze zijn met name in de eerste weken hard nodig gebleken omdat, zoals achteraf is gebleken, in de maand oktober alleen al 160.000 documenten zijn aangevraagd en gepersonaliseerd.

Om in de zomerperiode van 2001 de bij betrokken medewerkers opgebouwde kennis en ervaring uit de training 'Werken met het RAAS' niet te laten wegzakken, is verder een zogenaamde 'Oprfris cd-rom Werken met het RAAS' ontwikkeld voor alle uitgevende instanties. Met de interactieve cd-rom konden de toekomstige gebruikers van het RAAS oefenen met verschillende aanvraag-situaties en zo verdere ervaring opdoen, zonder dat het RAAS of het datanetwerk werd belast. De cd-rom kon op iedere computer met een cd-romstation of netwerk met cd-romvoorziening worden gebruikt.

Achteraf gezien is het voorbereiden en uitvoeren van de end-to-end test en de proeftuin NGR een belangrijke extra stap geweest voor de succesvolle invoering van het nieuwe paspoort per 1 oktober. De mogelijkheid om kort voor de invoeringsdatum op zeer uitgebreide schaal te kunnen oefenen met het nieuwe systeem en bijbehorende nieuwe procedures en werkwijzen heeft eenieder in de gelegenheid gesteld met een gerust hart te starten met het nieuwe paspoort. Feitelijk werd hier een integratietest uitgevoerd gedurende een langere periode, die intensiever was dan alle voorafgaande tests. Met als gevolg dat de scherpste is ontstaan bij de uitgevende instanties en de producent, die noodzakelijk is voor de succesvolle invoering van een project van deze omvang. Waar het uitstel van een invoeringsdatum al niet toe kan leiden ...

Succesfactoren van het project

Dit alles brengt ons bij de vraag wat nu de feitelijke succesfactoren waren van het Paspoortproject 2001. Een aantal van deze factoren is in het voorgaande reeds aangestipt, maar wordt hier nog eens uitgelicht. Wij zijn ons er overigens van bewust dat het bij een dergelijk omvangrijk en complex project lastig, zo niet onmogelijk is om precies aan te geven waardoor het project uiteindelijk zonder noemenswaardige problemen werd afgerond.



Drs. I. Felix
is als managementconsultant werkzaam bij Consulting & Projectmanagement van ATOS Origin Nederland in Rijswijk.

Ir. G.L.M. Dujardin
is zelfstandig organisatieadviseur, is aangesloten bij het Management Centrum en is lid van de Orde van Organisatiekundigen en -Adviseurs (OOA).

Een aspect dat in de loop van dit artikel nog niet expliciet is benoemd, maar niet onvermeld mag blijven, is de rol van de projectleiding en het projectmanagement. Vanuit ervaringen met een eerder groot en succesvol project, de invoering van de GBA, kenden de projectleiding en een aantal medewerkers van het Projectbureau NGR de voor het Paspoortproject 2001 relevante situatie bij de gemeenten zeer goed. Zowel in persoonlijke als organisatorische zin was sprake van een goede personele netwerksituatie, die mogelijkheden bood om in voorkomende situaties snel te schakelen tussen de politieke besluitvormers, vertegenwoordigers van alle betrokken partijen, inclusief de leveranciers en de uitgevende instanties. Bij de opzet, inrichting en organisatie van het Paspoortproject 2001 is door het projectmanagement steeds gewerkt met veel oog voor detail, zonder daarbij de grote lijnen uit het oog te verliezen. Dat is voorwaar geen geringe prestatie, omdat het ging om zeer veel details en soms zeer gevoelige grote lijnen.

Er is gewerkt met veel oog voor detail,
zonder daarbij de grote lijnen uit het oog te verliezen.

De auteurs van dit artikel bedanken hun (ex-)collega's van het Projectbureau NGR en de medewerkers van het Agentschap BPR van het Ministerie van BZK bijzonder voor hun inbreng en commentaar bij de totstandkoming van dit artikel.

Vanuit het projectmanagement is altijd gezorgd voor een adequate bezetting van de projectorganisatie, geen te kleine bezetting, maar zeker geen te ruime bezetting, de juiste vrouw/man op de juiste plaats en een gezonde 'no nonsense' teamgeest. Dit leverde binnen het Projectbureau NGR een situatie op met weinig tot geen competentieconflicten en een grote betrokkenheid en bereidheid om elkaar een handje te helpen als het erop aan kwam: 'één voor allen, allen voor één'. Deze spirit maakte het mogelijk om na het uitstel van de invoeringsdatum in zeer korte tijd plannen te maken en te realiseren voor de organisatie van aanvullende extra oefen- en testactiviteiten naast de reeds geplande activiteiten. In korte tijd zijn de eerdergenoemde end-to-end test en proeftuin NGR voorbereid en is voor de uitgevende instantie de 'Opfris cd-rom' ontwikkeld en uitgegeven. In zijn algemeenheid was het in het Paspoortproject 2001 zo dat er een korte periode bestond tussen het ontstaan van een idee en de uitwerking en realisatie ervan.

De politieke lading van het project heeft stellig ook een rol gespeeld bij de medewerking van alle betrokken partijen. Niemand wilde vooraan staan bij of de schuld krijgen van een eventuele mislukking. Toch is de goede medewerking van alle betrokken organisaties en partij-

en niet alleen te verklaren vanuit deze enigszins negatieve invalshoek. De eerder opgedane kennis en ervaring bij de afdelingen Burgerzaken van gemeenten met de invoering van het GBA is in dit licht van betekenis geweest. Men had reeds ervaring met de invoering van nieuwe (grootschalige) systemen. Het daarbij opgebouwde personele netwerk is van grote betekenis geweest voor de loop van het project. Langs deze lijnen kon snel, adequaat, effectief en laagdrempelig worden gecommuniceerd.

Bij de onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kon de invoering van de nieuwe reisdocumenten profiteren van de juist gerealiseerde vernieuwing van de IT-infrastructuur op de buitenlandse posten. De daarbij opgedane ervaringen konden goed worden gebruikt bij de implementatie van het RAAS in het buitenland. Daarnaast betekende dit dat op alle buitenlandse posten een standaard technische omgeving werd aangetroffen, die ongewenste 'buitenlandse verrassingen' tot een minimum beperkte.

Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat het Projectbureau NGR zich in het project steeds op het ergste heeft voorbereid. Voor elke belangrijke mijlpaal was er sprake van nood- en calamiteitenplannen en allerlei vormen van terugvalopties. Aan de totstandkoming van deze plannen werd zeer serieus aandacht besteed. Er werd bewust veel tijd en capaciteit geïnvesteerd, waardoor sterk het gevoel ontstond dat voortdurend met 'alles' rekening werd gehouden. Dit om ervoor te zorgen dat de invoering verantwoord zou plaatsvinden. Er zijn daartoe ook verschillende bezoeken gebracht aan zusterorganisaties in het buitenland om te leren van de ervaringen aldaar.

De eerste week na de invoeringsdatum van 1 oktober was in dit licht tot de 'week van windstilte' gedoopt. In deze week konden gewoon aanvragen worden gedaan voor reisdocumenten door de uitgevende instanties. Deze aanvragen werden door de producent wel gepersonaliseerd, maar nog niet gedistribueerd naar de uitgevende instanties. Dit om tot het laatste moment de mogelijkheid te hebben om te kunnen besluiten tot terugkeer naar de 'oude' situatie om (verdere) problemen te voorkomen.

Alle calamiteitenplannen konden uiteindelijk op de plank blijven liggen, maar ze hebben wel bijgedragen aan het gevoel van alle betrokkenen van een beheerste invoering en het gevoel dat zich geen onbeheersbare situaties zouden kunnen en hoeven voordoen. Zo zie je maar, een gewaarschuwd en voorbereid mens telt voor twee. Misschien was dat wel het geheim van het succes.