

BOUWEN AAN EEN GEÏNTEGREERD LOKET

DEEL B

MANAGEMENT

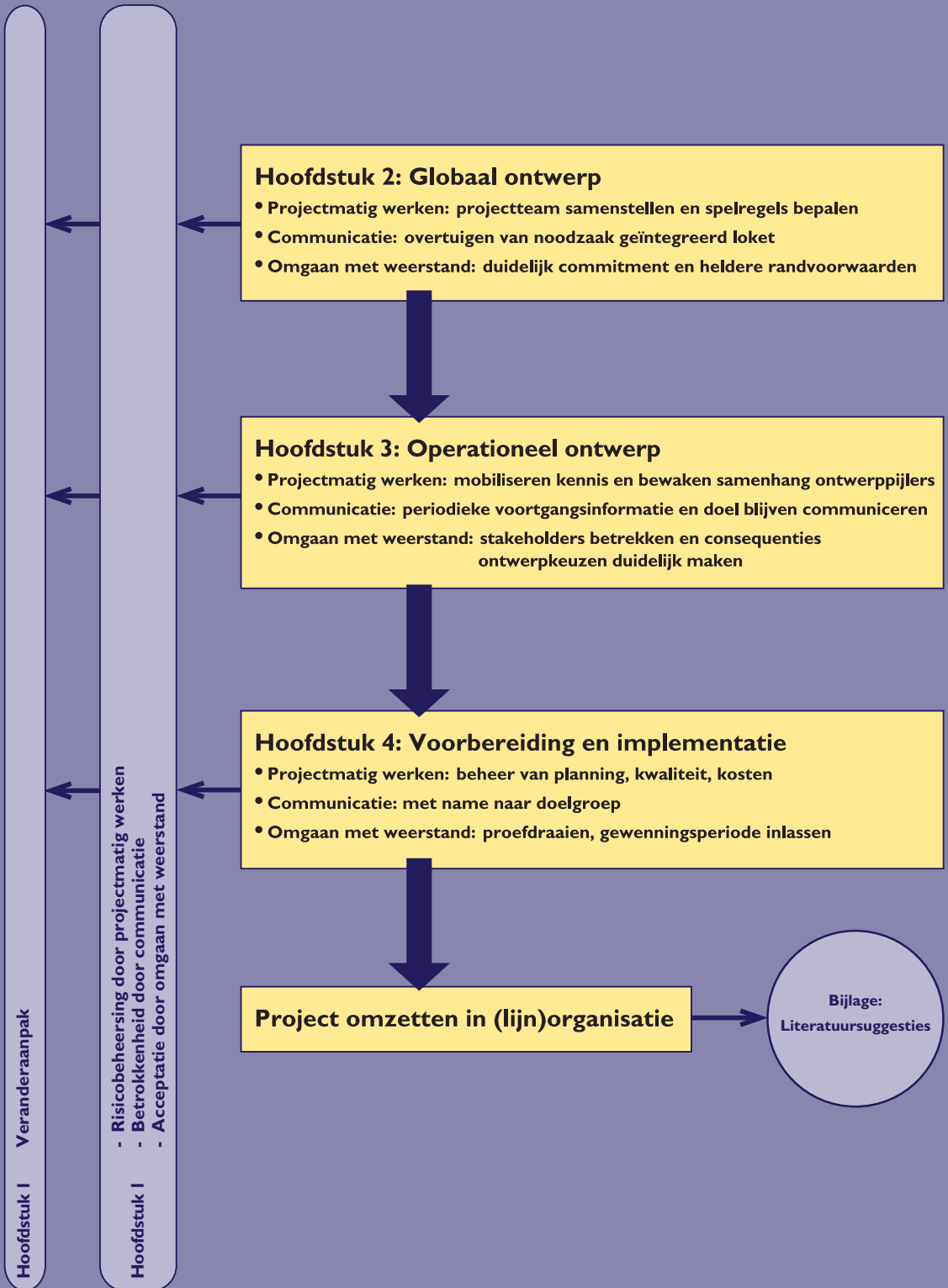
VAN

VERANDERING



 L2000

# Structuur van deel B: 'Management van verandering'



BOUWEN AAN EEN GEÏNTEGREERD LOKET

DEEL B

MANAGEMENT

VAN

VERANDERING

UIT DE REEKS:

RESULTATEN ONDERZOEKSPROGRAMMA



# Inhoudsopgave

	<b>pag</b>
<b>Voorwoord</b>	V
<b>Inleiding</b>	VII
<b>Opbouw van deel B</b>	1
<b>1 Management van verandering</b>	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Kiezen van de veranderaanpak	4
1.2.1 Inleiding	4
1.2.2 Ontwerp- en ontwikkelaanpak	4
1.2.3 Drie veranderkundige benaderingen	6
1.2.4 Kiezen van de veranderkundige benadering	9
1.2.5 Het toepassen van de veranderkundige benadering	10
1.3 Projectmatig werken	11
1.3.1 Inleiding	11
1.3.2 Visie en doelstellingen	12
1.3.3 Mijlpalen, activiteiten en planning	13
1.3.4 Projectorganisatie	13
1.3.5 Alloceren van middelen	14
1.3.6 Projectbeheersing	15
1.4 Interne en externe communicatie	16
1.4.1 Inleiding	16
1.4.2 Doelgroepen	16
1.4.3 De doelen van communicatie	17
1.4.4 Communicatiekanalen	18
1.4.5 Het communicatieplan	19
1.5 Omgaan met weerstanden	20
1.5.1 Inleiding	20
1.5.2 Veranderingskrachten en stabiliserende krachten	20
1.5.3 Omgaan met weerstanden	23
<b>2 Globaal ontwerp</b>	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Projectmatig werken	25
2.3 Communicatie	28
2.4 Omgaan met weerstanden	31

<b>3</b>	<b>Operationeel ontwerp</b>	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Projectmatig werken	35
3.3	Communicatie	38
3.4	Omgaan met weerstanden	40
<b>4</b>	<b>Vorbereiding en implementatie</b>	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Projectmatig werken	43
4.3	Interne en externe communicatie	45
4.4	Omgaan met weerstand	46
4.5	Tenslotte iets over de nazorg	47
	<b>Bijlage I Literatuursuggesties</b>	49

# Voorwoord

Het programma *Overheidsloket 2000* bestaat inmiddels ruim twee jaar. Het afgelopen jaar is de belangstelling voor de één-loket-gedachte in de publieke dienstverlening toegenomen. Uit een onderzoek van het programmabureau *Overheidsloket 2000* in het najaar van 1997 blijkt bijvoorbeeld, dat inmiddels twee van de drie gemeenten in Nederland met de één-loket-gedachte aan de slag zijn. Voorjaar 1996 was dat nog maar één op de drie gemeenten. Ook veel andere publieke dienstverleners hebben belangstelling voor *Overheidsloket 2000* getoond.

Het handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' heeft bijgedragen aan de populariteit van *Overheidsloket 2000*. Dat handboek helpt u om veel voorkomende vraagpatronen in kaart te brengen en om een daarbij passend één-loket oftewel een geïntegreerd loket op te zetten. Deze publicatie vond gretig aftrek en is inmiddels herdrukt.

Het tweede handboek 'Bouwen aan een geïntegreerd loket' is een handreiking voor de volgende stap: de organisatorische implementatie van het loket. Deel A ('Van loket-idee naar implementatie') gaat in op de 'knip in de werkprocessen' van het frontoffice en het backoffice van het nieuwe loket. Veel aandacht is er in dat deel voor veranderingen in het bestaande werkproces; nieuwe vormen van afstemming, samenwerking met andere (onderdelen van) organisaties en de gevolgen voor de medewerkers.

Voor u ligt Deel B 'Management van verandering', dat u een handvat biedt voor het begeleiden van het implementatieproces van een geïntegreerd loket. Dit deel gaat in op het opzetten van een projectteam, de keuze van een projectleider en het bewaken van de kwaliteit en samenhang van het projectteam. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de communicatie naar de verschillende betrokkenen; welke informatie dient wanneer naar wie te worden gecommuniceerd? Tenslotte wordt aangegeven welke vormen van weerstand kunnen ontstaan en hoe deze omgezet kunnen worden in veranderingsbereidheid. In de inleiding wordt de relatie tussen deel A en B verder uitgelegd.

Wij hopen u met dit handboek op weg te helpen met de invoering van het één-loket-concept. Daarmee komen we dichterbij het einddoel van *Overheidsloket 2000*: een geïntegreerde dienstverlening waarbij de burger als uitgangspunt is gekozen. Een vraaggerichte benadering zal ook de effectiviteit van uw beleid ten goede komen.

Natuurlijk zijn uw reacties op het handboek altijd welkom. Ook horen wij graag over uw ervaringen met het geïntegreerde loket in uw organisatie. Tenslotte kunnen we met alle praktijkgegevens u nog beter van dienst zijn. Immers, de ontwikkelingen van het *Overheidsloket 2000* gaan door!

Mede namens alle medewerkers van het programmabureau *Overheidsloket 2000* wens ik u veel succes.

Matt Poelmans,  
Programmamanager *Overheidsloket 2000*



# Inleiding

Het programma *Overheidsloket 2000* heeft tot doel om het aanbod van publieke dienstverlening af te stemmen op de vragen en wensen van burgers. Dit betekent een integratie van (delen van) het huidige dienstverleningsaanbod, dat vaak versnipperd op vele locaties en loketten wordt aangeboden.

Het achterliggende idee is de overheid en aanverwante publieke organisaties meer vraaggericht en effectiever te laten werken. Vraaggericht werken betekent dat het aanbod van de gemeente aansluit bij de vraag van de burger.

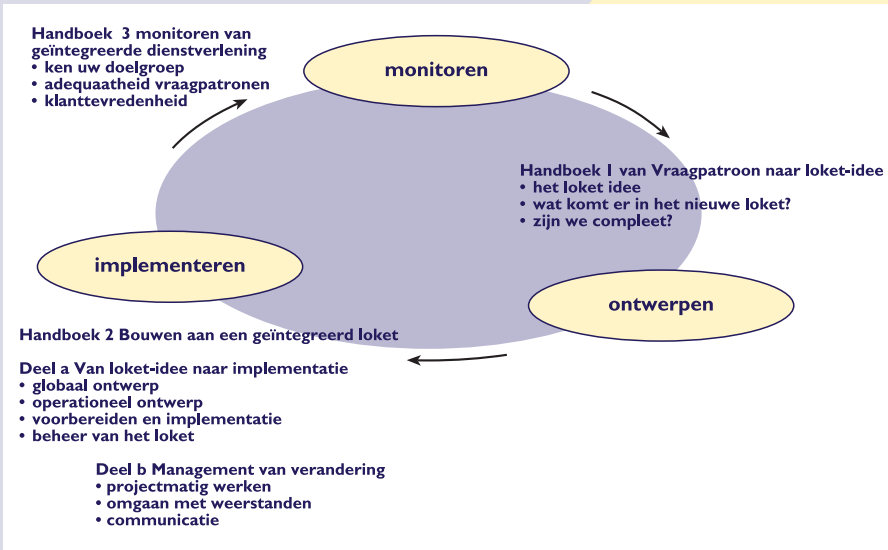
Deze matching van vraag en aanbod zal ook de effectiviteit van beleid vergroten. Hiermee kan, bijvoorbeeld door een burger beter te informeren, de onderbenutting van een voorziening als de bijzondere bijstand worden voorkomen. *Overheidsloket 2000* gaat daarmee dus verder dan alleen een verbetering van de service aan de burger.

## *Uit de reeks 'resultaten onderzoeksprogramma'*

In het kader van het onderzoeksprogramma *Overheidsloket 2000* zijn drie handboeken opgesteld. Deze geven antwoord op de vragen die u tegenkomt bij de realisatie van een geïntegreerd loket. In 1997 is het handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' verschenen. Het eerste handboek behandelt de vraag hoe u de producten en diensten kunt achterhalen die vanuit het perspectief van de burger logisch samenhangen. Het vervolg daarop is het tweede handboek 'Bouwen aan een geïntegreerd loket'. Dit handboek bestaat uit twee delen: 'Van loket-idee naar implementatie' en 'Management van verandering'. Deel A 'Van loket-idee naar implementatie' gaat in op de vraag hoe de beoogde integratie van samenhangende producten en diensten organisatorisch kan worden vormgegeven. Voor u ligt deel B 'Management van verandering', dit deel gaat in op de verschillende aandachtspunten bij het management van de invoering van een geïntegreerd loket. Het derde handboek 'Monitoren van geïntegreerde dienstverlening' gaat in op de vraag hoe het operationele loket actueel kan blijven, oftewel hoe het loket op de vragen van de burger kan blijven inspelen.

Loketontwikkeling is een cyclisch proces, zoals uitgelegd in het handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' (zie schema). Voor het gebruik van dit handboek wordt de inhoud van het handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' als bekend verondersteld.

## Loketontwikkeling als een cyclisch proces, met bijbehorende handboeken



### Voor wie is het handboek bedoeld?

Het handboek is bedoeld voor projectleiders die tot taak hebben een geïntegreerd loket te ontwikkelen. Het is geschikt voor projectleiders die voor gemeenten en/of voor andere publieke dienstverleners een loket inrichten. Om de leesbaarheid te vergroten wordt soms alleen de gemeente vernoemd. Dit dient u dan te lezen als publieke dienstverlener. Het handboek kan u op weg helpen bij het opzetten van het één-loket. Het implementatieproces is in hapklare brokken opgesplitst. Het geeft bovendien handvatten voor het aansturen van (externe) experts en deskundigen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie, personeel- en organisatie en automatisering.

### Wat biedt deel B 'Management van verandering'?

- Een aanzet voor het projectmanagement van de implementatie van een geïntegreerd loket.
- Een schets van de belangrijkste aandachtspunten van het veranderingsproces en per ontwerpfase de inhoudelijke aandachtspunten van deel A 'Van loket-idee naar implementatie'.
- Inzicht in aandachtspunten bij projectmatig werken zoals het opzetten van het projectteam, het aanstellen van een projectleider en het bewaken van de kwaliteit en samenhang tussen verschillende werkgroepen.
- Tips voor de communicatie rond het project, met aandacht voor de verschillende doelgroepen en informatiebehoeften.
- Tips die het makkelijker maken om weerstanden te signaleren en die oplossingsrichtingen aanreiken om deze weerstand om te zetten in veranderingsbereidheid.

*Wat biedt deel B 'Management van verandering' niet?*

- Een blauwdruk voor het ontwerpen van een geïntegreerd loket. Zowel de uitgangssituatie, als het ambitieniveau kan van situatie tot situatie verschillen.
- Een opzet voor het projectteam. Zo'n opzet is een kwestie van maatwerk en bovenal van specialisten. Dit deel gaat wel in op de vorming en sturing van het projectteam.
- Een gedetailleerd stappenplan. Stappen en activiteiten zijn, naarmate het loket verder vorm krijgt, afhankelijk van eerder gemaakte keuzen. Deel B gaat in op een fasering van stappen en samenhangen, dat als basis dient voor een plan voor uw organisatie.
- Inhoudelijke uitwerkingen van zaken als inzet van personeel, ICT et cetera. Hierover vindt u meer in deel A 'Van loket-idee naar implementatie'.

*Hoe is dit handboek tot stand gekomen?*

Dit handboek is opgesteld door de Bureaus B&A Groep en Markt Interactie Management in opdracht van het programmabureau *Overheidsloket 2000*. Voor een toets op de bruikbaarheid en toegankelijkheid van het handboek is een klankbordgroep ingesteld. Vertegenwoordigers van enkele pilotgemeenten en vertegenwoordigers van gemeenten en publieke dienstverleners die in het recente verleden de publieke dienstverlening opnieuw hebben ingericht, hadden zitting in deze groep.

*Waarover gaat het handboek?*

Onderwerp van dit handboek is het geïntegreerd loket (één-loket). Een loket is geïntegreerd wanneer is voldaan aan twee randvoorwaarden. Ten eerste moet het dienstenassortiment van het loket worden afgestemd op de vraagpatronen van de klant; burger of ondernemer (inhoudelijke integratie). Op deze wijze ontstaat de vraaggerichte werkwijze die kenmerkend is voor *Overheidsloket 2000*. Ten tweede moeten de diensten en producten die voortvloeien uit dit vraagpatroon binnen één-loket in samenhang worden afgehandeld (procesmatige integratie).

**Voorbeeld: Inhoudelijke integratie**

Stel het vraagpatroon verhuizen bestaat uit de volgende producten en diensten:

- regelen van een telefoonaansluiting;
- regelen van gas-, water-, licht- of kabelaansluitingen;
- inschrijven in gemeente/adreswijziging gemeente;
- regelen van verhuisbedrijven, busverhuur;
- informatie over (gemeentelijke) voorzieningen in de buurt;
- informatie over openbaar vervoer;
- PTT-verhuisservice.

*Er is sprake van een geïntegreerd loket wanneer de klant (burger of bedrijf), voor alle producten en diensten die gerelateerd zijn aan ‘verhuizen’, terecht kan aan dit ene loket. In dit geval: het loket biedt diensten aan van de gemeente, nutsbedrijven, PTT, lokale vervoersbedrijven en private (bus)verhuur- en verhuisbedrijven.*

---

Met het begrip *loket* wordt het punt bedoeld waar klant en dienstverlener elkaar ontmoeten. Dit handboek beschrijft zowel het fysieke loket (de balie), het telefonische loket (het call-center) als het elektronische loket (de informatiezuil, teletekst, internet). Het schriftelijke loket (bijvoorbeeld voor verhuisservice) valt buiten het bestek van dit handboek.

---

### **Voorbeeld: Procesmatige integratie**

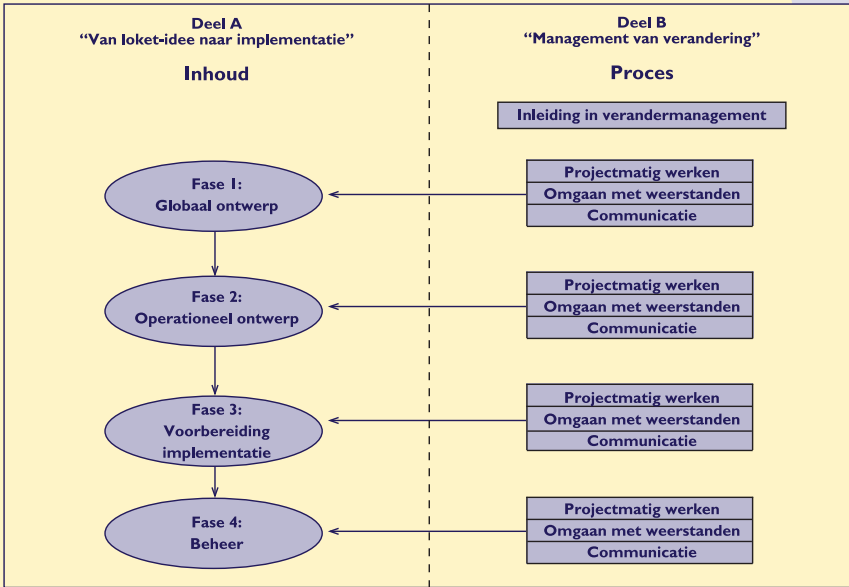
*We nemen opnieuw het vraagpatroon ‘verhuizen’. De afhandeling van dit vraagpatroon is het meest geïntegreerd, wanneer het loket bevoegd is alle producten en diensten in samenhang af te handelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het loket de intake verzorgt namens de PTT, de nutsbedrijven etcetera. De aansluiting van deze voorzieningen kan dan in samenhang worden aangevraagd (op dezelfde datum, eenmaal gegevens verstrekken). De afhandeling is minder geïntegreerd wanneer het loket voor deze producten en diensten alleen een doorverwijsfunctie vervult of aanvraagformulieren verstrekt.*

---

### *Hoe is het handboek opgebouwd?*

Het handboek ‘Bouwen aan een geïntegreerd loket’ bestaat uit twee delen die in afzonderlijke delen zijn uitgegeven. Deel A ‘Van loket-idee naar implementatie’ rafelt het proces van planvorming en implementatie inhoudelijk uiteen in fasen en identificeert daarbinnen de centrale keuzen en activiteiten. Deel B ‘Management van verandering’ behandelt de ontwikkeling van het loket vanuit een veranderkundig perspectief. Oftewel, het management van het hele proces om te komen tot één-loket. In deel B wordt voor elke fase van deel A aangegeven hoe de projectleider de ontwikkeling van het loket kan aanpakken, projectmatig kan inrichten, kan ondersteunen met interne en externe communicatie en weerstanden kan bestrijden en voorkomen.

**Handboek: Bouwen aan een geïntegreerd loket**





## Opbouw van deel B

Deel A van het handboek 'Van loket-idee naar implementatie' beschrijft de inhoudelijke aspecten van het ontwerpen en implementeren van een geïntegreerd loket. Met behulp van een aangereikte fasering in het ontwerpen en bouwen van het loket en een aantal aandachtspunten, de ontwerprijers genoemd, geeft deel A aan waar u als projectleider op moet letten en voor welke keuzen u kunt komen te staan.

De projectleider heeft de verantwoordelijkheid de inhoud en de vorm van het loket te realiseren. Maar het succes van het project wordt voor een groot deel bepaald door de medewerkers. Het is belangrijk het project in te bedden in de organisatie en medewerkers het project te laten adopteren. Daarover gaat deel B 'Management van verandering'.

Rode draad in deel B is in de eerste plaats: *drie veranderkundige technieken en vaardigheden*. De vereisten om de invoering van een geïntegreerd loket te laten slagen zijn:

- projectmatig werken als een aanpak om het project gestructureerd te laten verlopen met het doel risico's te beheersen;
- omgaan met weerstanden om de acceptatie van het project in zijn totaal en op onderdelen te waarborgen;
- communicatie als middel om medewerkers en andere deelnemers te betrekken en betrokken te houden bij het project.

De tweede rode draad in deel B is de fasering uit deel A. Voor elke fase wordt ingegaan op de risicofactoren die de mate van betrokkenheid van de verschillende stakeholders, de beheersbaarheid van het project, de acceptatie van het project of de resultaten kunnen bedreigen. Nadat het project geïmplementeerd is, gaat het over in de lijnorganisatie, daarom gaat dit deel niet meer in op de fase waarin het loket operationeel is. In het laatste hoofdstuk worden wel aandachtspunten gegeven voor de periode na implementatie

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1 bevat een algemene introductie op elk van de drie veranderkundige technieken en vaardigheden. In hoofdstuk 2 tot en met 4 volgt een beschrijving van de risico's die vanuit veranderkundig perspectief kunnen optreden voor de fasen globaal ontwerp, operationeel ontwerp en voorbereiding en implementatie.





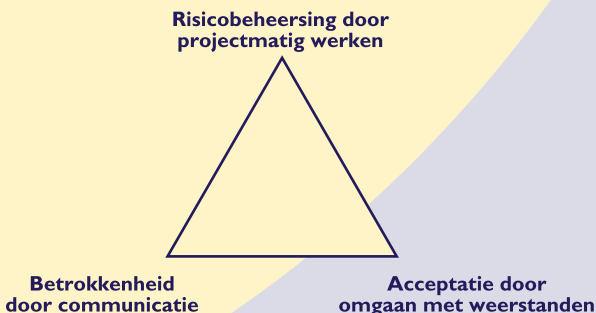
# I. Management van verandering

## I.1 Inleiding

Het managen van complexe veranderingsprocessen, zoals het invoeren van geïntegreerde loketten, is een kunst en kunde op zich. Het slagen van het project hangt niet alleen af van de kwaliteit van de plannen, maar ook van het geaccepteerd en ingevoerd krijgen ervan. Zelfs de inhoudelijke kwaliteit hangt af van de inzet en inbreng van vele specialisten die gemotiveerd moeten worden een maximale prestatie te leveren. Terecht wordt een goede projectleider beschouwd als een 'schaap met vijf poten'.

Dit eerste hoofdstuk geeft een beschrijving van drie veranderkundige technieken en vaardigheden. Deze technieken en vaardigheden zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvolle invoering van het geïntegreerd loket. Aangeraden wordt de onderstaande technieken te hanteren:

- projectmatig werken als een aanpak om het project gestructureerd te laten verlopen met het doel risico's te beheersen;
- omgaan met weerstanden om de acceptatie van het project in zijn totaal en op onderdelen te waarborgen;
- communicatie als middel om medewerkers en andere deelnemers te betrekken en betrokken te houden bij het project.



### Risicobeheersing door projectmatig werken

Dankzij de methode van projectmatig werken kan het project parallel aan de staande organisatie worden uitgevoerd. Projectmatig werken is een veel gebruikte en geaccepteerde methode om risico's beheersbaar te houden. Dat gebeurt door:

- een vermindering van de complexiteit: proces faseren;
- het project te beheersen op de factoren tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie;
- mijlpalen te stellen die kunnen dienen als belangrijke beslispunten.

### **Betrokkenheid door communicatie**

De kwaliteit van het operationele één-loket hangt af van de inzet van de vele partners van het loket en de medewerkers (stakeholders). Hun betrokkenheid is essentieel om het veranderingsproces te doen slagen. Met duidelijke communicatie kunt u de betrokkenheid van de stakeholders op de verschillende momenten in het proces waarborgen en eventuele weerstanden wegnemen.

### **Acceptatie door omgaan met motivatie en weerstand**

Het geïntegreerde loket betekent voor veel medewerkers een verandering van de inhoud van het werk en de werkomgeving. De meeste mensen hebben hiertegen bezwaar en uiten dit met weerstand tegen deze veranderingen. Hiermee omgaan is een essentiële vaardigheid van de projectleider en projectgroep.

In dit hoofdstuk volgt een introductie op elk van de hiervoor genoemde veranderaspecten en de keuze van veranderingstechniek. In de volgende hoofdstukken wordt hier niet meer op teruggekomen, om overlap te voorkomen. Immers, de concrete uitwerking van de veranderaanpak, komt tot uitdrukking in de wijze van projectmatig werken, communicatie en omgaan met weerstanden.

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op:

- kiezen van een veranderaanpak (paragraaf 1.2);
- projectmatig werken (paragraaf 1.3);
- interne en externe communicatie (paragraaf 1.4);
- omgaan met weerstanden (paragraaf 1.5);

## **1.2 Kiezen van de veranderaanpak**

### **1.2.1 Inleiding**

De ontwikkeling en invoering van een geïntegreerd loket is een veranderingsproces. Deze paragraaf behandelt de manieren om zo'n veranderingsproces vorm te geven. Achtereenvolgens:

- karakteristieken van de ontwerp- en ontwikkelaanpak (paragraaf 1.2.2);
- varianten voor de ontwikkelaanpak (paragraaf 1.2.3);
- criteria voor selectie van de aanpak (paragraaf 1.2.4).

### **1.2.2 Ontwerp- en ontwikkelaanpak**

Voor het ontwikkelen en invoeren van een geïntegreerd loket zijn er grofweg twee wegen te onderscheiden:

- de ontwikkelaanpak;
- de ontwerpaanpak.

### **De ontwikkelaanpak**

Voor deze aanpak geldt dat niet bekend is hoe het geïntegreerde loket er in de toekomst uit gaat zien. Stap voor stap krijgt het ontwerp vorm. Inzichten ontwikkelen zich gaandeweg het proces en desgewenst kan de koers verlegd worden. Het kan zijn dat eerst het geïntegreerde loket fysiek wordt opgetuigd, vervolgens de publieksdiensten daar worden aangeboden en daarop het integratieproces wordt gestart.

Het voordeel van de ontwikkelaanpak is dat het een uiterst pragmatische aanpak is. Het biedt de mogelijkheid om snel op kleine schaal met de dienstverlening van het loket te beginnen. Het ontwerp wordt op basis van voortschrijdend inzicht aangescherpt. In feite is dit een organisch proces, waarbij de organisatie langzaam kan wennen aan de beoogde vernieuwingen en veranderingen. Nadelen kunnen zijn:

- het eindresultaat voldoet niet aan de verwachtingen;
- het project duurt misschien langer dan nodig is;
- het risico van desinvesteringen neemt toe.

### **Ontwerpaanpak**

De ontwerpaanpak is van toepassing wanneer de eindsituatie van het geïntegreerde loket vooraf is uitgedacht. Een belangrijk stuk denkwerk ligt hieraan ten grondslag. Het project wordt van begin tot eind doorlopen, zodat een stappenplan ontstaat voor het bouwen van het geïntegreerde loket. U, als projectleider, stuurt de voortgang bij. U controleert het proces op oorspronkelijke doelstellingen en uitgangspunten en grijpt tijdig in.

Het voordeel van deze aanpak is dat de verschillende partijen een duidelijk beeld hebben van het loket dat ze gaan bouwen. Op deze wijze wordt het project beter beheersbaar. Na de fase van globaal ontwerp kan dan een aanzienlijke versnelling van de realisatie worden bereikt. Nadelen zijn:

- het grootschalige karakter vergroot de kans op weerstand;
- het vele denk- en analysewerk kan in de beginfase leiden tot geluiden dat er helemaal niets gebeurt.

In dit handboek 'Van loket-idee naar implementatie' wordt uitgegaan van de ontwerpaanpak. Deel A van het handboek schetst de ideale route van het operationele één-loket. Op deze wijze kunnen de stappen en beslissingen bij de invoering van het loket het best in kaart worden gebracht. Dat de praktijk weerbarstiger is, spreekt voor zich. Natuurlijk pakt het proces in de praktijk anders uit. Maar de inhoudelijke vraagstukken die opgelost moeten worden, blijven dezelfde.

Uitgaande van de ontwerpaanpak, zijn er drie projectmatige benaderingen voor het ontwerp- en realisatieproces:

- top-down-benadering;
- bottom-up-benadering;
- cascadebenadering.

### 1.2.3 Drie veranderkundige benaderingen

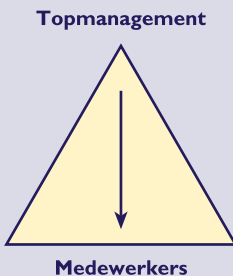
Voor de ontwerpaanpak gelden drie veranderkundige benaderingen voor het ontwerp- en realisatieproces:

- top-down: van boven naar beneden, met een strakke sturing op deadlines en resultaten;
- bottom-up: van onder naar boven, gericht op het betrekken van grote delen van de organisatie;
- cascade: van binnen uit naar boven en beneden, zodat een combinatie van sturing en zelforganisatie kan ontstaan.

#### *Top-down*

Het initiatief en de ideevorming voor veranderingen liggen bij de top, of het bestuur van de organisatie: de top-down-benadering. Deze benadering geeft aan wat er, wanneer en waarom gaat gebeuren. De besluitvorming hierover wordt gevoed door bijvoorbeeld de werk-, gebruikers- of klankbordgroepen. Maar het is het bestuur of de stuurgroep die bepaalt wat er gebeurt. Kortom de top-down-strategie is een aanpak die bestaat uit een eerste schets van de kaders of de hoofdlijnen die vervolgens invulling krijgt

*Schematische voorstelling van top-down-strategie*



De voordelen van de top-down-benadering:

- vanaf de start is er commitment van de top / bestuur;
- initiatief en betrokkenheid van de top worden manifest door toewijzing van mensen en middelen aan het project;
- visie en doelstellingen die door de top zijn geformuleerd, geven focus en richting aan het project;
- vanuit de visie en doelstellingen neemt de projectorganisatie relatief gemakkelijk de uitwerking voor zijn rekening.

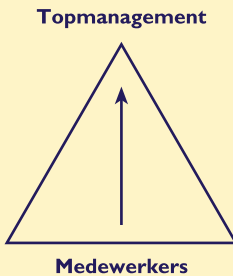
De nadelen van de top-down-benadering:

- medewerkers kunnen het gevoel hebben dat er over hun hoofd heen wordt beslist; als gevolg hiervan kan er sprake zijn van onnodige weerstand;
- het benutten van praktijkkennis en ervaring van de organisatie is niet gewaarborgd;
- als er teveel prioriteit aan het project wordt gegeven kunnen de reguliere werkzaamheden in gevaar komen.

### *Bottom-up-benadering*

Bij een bottom-up-benadering participeren medewerkers actief in de idee- en besluitvorming. Zij leveren suggesties, eisen, wensen en ideeën voor het ontwerp van het geïntegreerde loket en geven voor een belangrijk deel de richting aan. Het bestuur beslist als eindverantwoordelijke over de voorgedragen ideeën en plannen. De bottom-up-strategie volgt veelal de uitwerking van globale schets naar uitgewerkt ontwerp. De projectorganisatie bestaat in dit geval uit werkgroepen, waarin gemotiveerde medewerkers uit alle geledingen van de organisatie zitting hebben. Deze benadering stelt hoge eisen aan het projectmanagement.

Schematische voorstelling van de bottom-up-strategie



De voordelen van een bottom-up-benadering:

- een goede benutting van praktijkkennis en -ervaring van de werkvloer bij het ontwerpen van het geïntegreerde loket;
- aanwezige weerstanden worden zichtbaar en kunnen direct worden aangegrepen om tot een beter resultaat te komen;
- positieve invloed op het draagvlak en de betrokkenheid van de medewerkers omdat zij meedenken en doen.

De nadelen van de bottom-up-benadering:

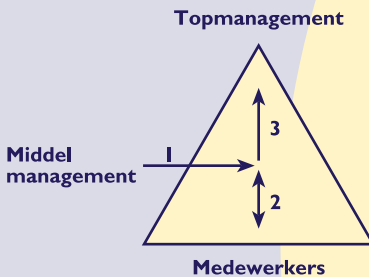
- door het ontbreken van een kader is de samenhang tussen voorstellen en acties lastig te bewaken;
- het risico bestaat dat acties in de pilot-fase blijven hangen, wanneer oplossingen niet geformaliseerd worden;
- commitment van de top is niet vanzelfsprekend;

- er bestaat risico op doublures en overlap tussen de werkgroepen;
- lange doorlooptijd door meer overleg en uitgebreide besluitvormingsprocessen.

#### *De Cascadebenadering*

De cascadestrategie is te kenmerken door het initiatief van het middelmanagement. Het ontwerp en de realisatie van het loket worden op onderdelen uitgewerkt en met pilot-studies getoetst. Daarna volgt de invoering van het ontwerp. Het geïntegreerde loket wordt dan als het ware op onderdelen 'uitgerold', waardoor ontwerp en implementatie met elkaar worden verbonden.

*Schematische voorstelling van de cascadestrategie (de cijfers verwijzen naar stappen in de tijd)*



De voordelen van de cascadebenadering:

- een positieve invloed op het draagvlak en de betrokkenheid van medewerkers, doordat oplossingen in de praktijk hun toegevoegde waarde bewijzen;
- het risico van een geheel nieuw ontwerp kan worden beperkt, doordat op onderdelen wordt bekeken of de verandering werkt;
- zichtbare resultaten zijn op relatief korte termijn door ontwerpaspecten in de staande organisatie in te voeren;
- het is een pragmatische aanpak waarbij ontwikkelingen plaatsvinden op basis van voortschrijdend inzicht.

Nadelen van de cascadebenadering:

- de uitkomsten van experimenten kunnen losse flodders zijn, wanneer deze niet onderdeel zijn van een groter geheel;
- het is arbeids- en tijdsintensief doordat veel experimenten tegelijk worden opgezet en uitgevoerd, meestal door de medewerkers zelf.

### 1.2.4 Kiezen van de veranderkundige benadering

Iedere benadering heeft voor- en nadelen. In de praktijk wordt vaak voor een basisbenadering gekozen, waarbij het zwaartepunt op een van de veranderkundige benaderingen per fase verschilt. Bijvoorbeeld:

- in de opstartfase geeft het bestuur/management een belangrijke impuls aan het integratieproject door een heldere visie en doelstellingen te formuleren en door bij de startbijeenkomsten prominent vertegenwoordigd te zijn (top-down);
- in de ontwerpfase worden ambtelijke werkgroepen opgezet die de huidige situatie analyseren en eisen en wensen aanleveren voor de toekomst (bottom-up);
- in de voorbereidingsfase wordt het ontwerp op aspecten in de praktijk getoetst. De resultaten worden gebruikt om het ontwerp fijn te slijpen (cascade).

Voor het maken van een keuze uit een van de veranderstrategieën, kunnen de onderstaande vuistregels u van dienst zijn:

Maak gebruik van de *top-down*-benadering wanneer:

- de tijdsdruk hoog is;
- de consequenties voor de bestaande organisaties groot zijn, bijvoorbeeld doordat veel medewerkers van de backoffice overgaan naar de frontoffice;
- de uitvoering in sprongen gebeurt, bijvoorbeeld doordat een nieuwe locatie wordt gebouwd;
- er sprake is van omvangrijke externe samenwerking, bijvoorbeeld doordat verschillende andere organisaties ook in het loket zullen werken.

De *bottom-up*-benadering valt te prefereren wanneer:

- betrokkenheid van en acceptatie door de medewerkers belangrijke voorwaarden zijn voor succes;
- de houding en het gedrag van de medewerkers veranderd moet worden;
- er sprake is van een ruime doorlooptijd;
- het geïntegreerde loket in zijn geheel wordt ingevoerd in de staande organisatie.

De *cascadebenadering* is geschikt in situaties waar:

- het geïntegreerde loket in fasen wordt ingevoerd;
- de medewerkers overtuigd moeten worden van de voordelen van de voorgestelde verandering;
- potentiële samenwerkingspartners zich in de tijd en op basis van de praktijkresultaten aansluiten bij het concept.

De keuze van de veranderstrategie kan tijdens het proces niet zomaar worden aangepast. Dit kan leiden tot verwarring en de kans op weerstand vergroten. Een logisch moment om van strategie te veranderen, is aan het eind van een van de ontwerpfasen, wanneer een besluit wordt vastgelegd. Vooral het moment van overgang van de ontwerp- naar de implementatiefase is geschikt.

### 1.2.5 Het toepassen van de veranderkundige benadering

Wanneer u een keuze heeft gemaakt voor de veranderkundige benadering, is de vraag aan de orde hoe deze veranderaanpak concreet gestalte moet krijgen. Het is nodig dat u de benadering consequent doorvertaalt in het plan van aanpak en in de deelplannen van elke fase. Verschillen van de strategieën per fase komen tot uitdrukking in:

- opzet van het project;
- projectorganisatie;
- middelenallocatie;
- projectbeheersing;
- communicatie.

#### **Opzet van het project**

Wanneer sprake is van een top-down-benadering stelt het topmanagement de opzet van het project, de mijlpalen, de beslismomenten en de fasering vast. De projectgroep weet dan precies de eisen en mogelijkheden van het op te zetten loket. Bij de bottom-up-benadering zetten de medewerkers het project op. Zij bepalen in grote mate de fasering, de beslismomenten en de doorlooptijd. Dit gebeurt overigens wel in overleg met de top en er wordt rekening gehouden met de reguliere werkzaamheden. Bij de cascadebenadering zijn de doorlooptijd, de beslismomenten en de resultaten van de pilots bepalend. Hoe meer experimenten of pilots worden uitgevoerd, hoe langer de duur van het project.

#### **Projectorganisatie**

Kenmerkend voor de top-down-benadering is de besluitvorming aan de top, waaronder de besluitvorming over de samenstelling van de projectgroepen. Bij de bottom-up-benadering zijn het vooral de medewerkers die de projectorganisatie invullen. Bij de cascadeaanpak is de personele bezetting tijdelijk van aard, afhankelijk van de inhoud van een fase, pilot of experiment.

#### **Middelenallocatie**

De middelen worden in de top-down-benadering eenzijdig en vaak op hoofdlijnen vastgesteld. Zij zijn taakstellend voor de projectgroep. Bij de bottom-up-aanpak worden de budgetten aangevraagd op basis van inschattingen ten aanzien van tijd en middelen. De verwachte verandering in de eigen werkzaamheden is hierbij leidend. De cascadebenadering verbindt de



middelenaanvraag aan de omvang, aard en duur van de experimenten of pilots die worden gedaan.

### **Projectbeheersing**

In de top-down-benadering houdt de top door middel van stringente rapportagelijnen de voortgang en kwaliteit van het project in de gaten. Bij het bottom-up-proces ligt de nadruk meer op het bewaken van de inhoudelijke voortgang. En bij de cascadebenadering wordt vooral gekeken naar het oogpunt van experimentresultaten versus de noodzakelijke investeringen (kosten/baten).

### **Communicatie**

De communicatie is bij de top-down-benadering sterk gericht op het informeren en instrueren van de medewerkers. In de bottom-up-benadering wordt communicatie met name ingezet om medewerkers te consulteren en te laten participeren in het project. De communicatie binnen de cascadebenadering kenmerkt zich door de toespitsing op de specifieke doelgroepen van de verschillende deeltrajecten.

Tenslotte: er is niet slechts één benadering die voor alle situaties uitkomst biedt. U moet de keuze wel zorgvuldig maken, gezien het grote afbreukrisico van een minder geschikte methode. Het tussentijds veranderen van strategie is wel mogelijk maar kost tijd, middelen en motivatie. Eerder is aangegeven wanneer u een nieuwe veranderstrategie zou kunnen insteken.

## **1.3 Projectmatig werken**

### **1.3.1 Inleiding**

Meestal zetten organisaties of samenwerkingspartners een project op voor het bouwen van een geïntegreerd loket. Het voordeel van zo'n projectmatige aanpak is dat:

- tijdelijke samenwerkingsverbanden kunnen worden georganiseerd;
- nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden los van de staande organisatie kunnen worden gedefinieerd;
- specifieke kennis van en ervaring met geïntegreerde dienstverlening wordt gebundeld;
- de werkzaamheden beter beheersbaar zijn omdat ze gescheiden blijven van de reguliere werkzaamheden.

Een projectmatige aanpak kent ook nadelen:

- projectleiders hebben tijd nodig om zich in te werken in de problematiek en de organisatie;
- het project concurreert voor wat betreft de inzet van medewerkers vaak met de reguliere werkzaamheden;
- de projectresultaten zijn vaak niet zonder meer te vertalen naar de staande organisatie.

Projectmatig werken heeft tot doel de risico's van het ontwerpen en bouwen van een geïntegreerd loket te beheersen met een zorgvuldige planvorming en bovendien om de effecten op de staande organisatie en de besteding van de gealloceerde middelen overzichtelijk te houden. Kenmerkend voor projectmatig werken is dat:

- er sprake is van een definieerbaar begin- en eindpunt;
- er sprake is van een van tevoren afgesproken projectresultaat;
- er een opdrachtgever en een opdrachtnemer is;
- de projectactiviteiten duidelijk zijn afgebakend ten opzichte van de reguliere activiteiten;
- apart van de lijnorganisatie middelen (geld, tijd, capaciteit) worden gealloceerd.

Deze paragraaf beschrijft de planvorming die vooraf gaat aan het inhoudelijke ontwerp- en implementatietraject. In het plan van aanpak besteedt u aandacht aan de volgende onderdelen:

- visie en doelstelling(en) (paragraaf 1.3.2);
- mijlpalen, activiteiten en planning (paragraaf 1.3.3);
- projectorganisatie (paragraaf 1.3.4);
- allocatie van middelen (paragraaf 1.3.5);
- projectbeheersing (paragraaf 1.3.6).

### 1.3.2 Visie en doelstellingen

Het plan van aanpak bevat in de eerste plaats een heldere visie van de partners op de toekomstige kwaliteit van de dienstverlening. Deze visie is intern ontwikkeld en gebaseerd op bestaande manco's in de dienstverlening. Idealiter vloeit het ambitieniveau (zie deel A, globaal ontwerp) direct voort uit deze visie. De praktijk leert echter dat een gedegen visie vaak ontbreekt en de ontwikkeling ervan vaak parallel loopt met het globaal ontwerp.

Uit de visie destilleert u de doelstellingen die leidend zijn voor het globaal ontwerp. De doelstellingen dienen te voldoen aan het SMART-acroniem, oftewel:

- **Simpel:** begrijpelijk voor alle betrokkenen;
- **Meetbaar:** meetbare verbeteringen willen bewerkstelligen;

- Accuraat: precies omschreven;
- Realistisch: uitdagend maar ook haalbaar;
- Tijdgebonden: wanneer de doelstelling bereikt is.

### 1.3.3 Mijlpalen, activiteiten en planning

De fasering (zie deel A) die dit handboek hanteert, is geen wet van Meden en Perzen. De situatie waarin u zich bevindt met de organisatie en de eerder gemaakte keuzen van het project moeten nader bekeken worden. U maakt een activiteitenplan waarin stappen en activiteiten voor de verschillende fasen in de tijd zijn aangegeven:

- goed gedefinieerde eindresultaten;
- tussenresultaten door middel van mijlpalen;
- een go/no-go beslissing aan het eind van elke fase.

Wanneer u een activiteitenplanning maakt, is het zinvol deze eerst uit te werken in mijlpalen. U werkt van globale lijnen naar meer gedetailleerde lijnen. De fasen worden meestal van de start van het project tot de verwachte einddatum achter elkaar gezet, terwijl vanaf de beoogde eindresultaten de stappen van achteren naar voren worden doorlopen.

U kunt de planning flexibel houden door tijd te begroten voor uitloop, bijvoorbeeld veroorzaakt door besluitvorming, overleg, communicatie, vakanties en feestdagen. Een hele strakke inhoudelijke planning loopt in de praktijk vrijwel altijd uit, doordat er geen rekening is gehouden met deze 'verstoringen' en 'vertragingen' in het implementatieproces. Bovendien is het verstandig rekening te houden met andere tijdschema's binnen de gemeente, zoals begrotingscycli, verkiezingen of andere belangrijke gebeurtenissen.

### 1.3.4 Projectorganisatie

Additioneel aan de bestaande lijnorganisatie wordt een projectorganisatie opgezet voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarmee wordt geregeld:

- wie op de beslismomenten de beslissingen neemt;
- wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van de verschillende projectonderdelen;
- wie voor de uitvoering van welke activiteiten verantwoordelijk is.

Veel voorkomende onderdelen van een projectorganisatie zijn:

- de stuurgroep, voor het beschikbaar stellen van middelen, het bewaken van de projectdoelstellingen, het nemen van beslissingen en het uitdragen van gemaakte afspraken;
- de projectgroep, voor het bewaken van het plan van aanpak en de coördinatie en afstemming van de werkgroepen;

- de werkgroepen, voor het uitvoeren van de verschillende onderdelen van het project;
- de klankbordgroep, voor de afstemming met de eigen achterban en/of voor externe inbreng (klanten, lokale opinion-leaders etcetera).

Om te voorkomen dat bij de ontwikkeling van een geïntegreerd loket de wensen van de klant vergeten worden, kan het zinvol zijn de beoogde doelgroep van het loket in de projectorganisatie te betrekken. Dit kan verder gaan dan deelname aan een klankbordgroep. Zo kan een aantal mensen uit de doelgroep worden gevraagd mee te denken over de interactie tussen klant en medewerkers van het geïntegreerde loket.

Het is belangrijk bij de aanvang van het project spelregels over de omgang, besluitvorming en communicatie vast te stellen. Wanneer deze spelregels niet helder zijn, kunnen zij gedurende het project tot vertraging leiden, omdat ze herhaaldelijk aangekaart moeten worden.

Een belangrijke spelregel is dat beslissingen van de stuurgroep worden onderbouwd met beslisdocumenten (zie ook deel A), met daarin de volgende zaken:

- het verwachte resultaat in de volgende fase en de beoogde kwaliteit daarvan;
- de behaalde resultaten van de afgelopen fase en de behaalde kwaliteitsnormen;
- de benodigde middelen (tijd, geld en capaciteit) voor de volgende fase;
- de projectorganisatie voor de volgende fase;
- een gedetailleerde planning van de komende fase;
- een globale planning van de daarop volgende fasen.

### 1.3.5 Alloceren van middelen

Een projectbegroting is er voor de beheersing van de financiën. Het gaat hierbij om de kostenbegroting en om inschatting van de personele inzet (in uren). Hiervoor definieert u budgetten.

Ook bij het maken van de begroting werkt u van een grove verdeling naar een meer gedetailleerde begroting. Wanneer vooraf duidelijk is dat een krachtige (commerciële) partner nodig is voor voldoende financiële draagkracht, is het van belang deze eerst te vinden. Wanneer de draagkracht of dekking van middelen toereikend is, maakt u een betrouwbare kosten/baten-analyse. Wees hierbij realistisch en besef dat de kosten voor de baten uitgaan.

Let bij het inschatten van de personele inzet op de verhouding tussen de kosten voor ingehuurd krachten en de medewerkers. Probeer de capaciteit van uw personeel zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit betekent dat medewerkers

bij voorkeur fulltime op het project worden ingezet. Zo voorkomt u dat veel medewerkers ook elders verantwoordelijkheden hebben, bijvoorbeeld in de lijnorganisatie.

### 1.3.6 Projectbeheersing

Een wezenlijk aspect van projectmatig werken is het beheersen van tijd, kosten, informatie, organisatie en kwaliteit. Dit is een cyclisch proces: per fase worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- in deelplannen worden de normen of grenzen gedefinieerd van de beheersaspecten;
- met voortgangsrapportages worden de beheersaspecten periodiek beoordeeld;
- de stand van zaken wordt vergeleken met de norm;
- de projectleider stuurt bij, indien de afwijking van de norm te groot is.

#### Tijd

De planning en mijlpalen vormen de ijkpunten van de voortgangsbewaking. De bewaking hiervan is nodig om afgesproken tijdschema's te halen en prioriteit te geven aan de projectactiviteiten. Daarbij is voortgangsbewaking cruciaal omdat samenhangende activiteiten ook in de tijd afhankelijk van elkaar kunnen zijn.

#### Kosten

De inschatting van de personele inzet en de begroting van de kosten zijn de basis voor het bewaken van tijd en geld. Deze bewaking is nodig om verantwoording af te leggen over bestede uren (van eigen personeel en ingehuurd arbeidskrachten) en gemaakte kosten. Daarmee kan op basis van feitenmateriaal bijsturing plaatsvinden

#### Kwaliteit

Ook moet de kwaliteit van het geïntegreerde loket worden bewaakt om het gestelde kwaliteitsniveau te realiseren. De geformuleerde kwaliteitsnormen worden in het globaal- en operationeel ontwerp vertaald naar inrichtingseisen van het loket.

#### Informatie

Het bewaken van de informatiestromen is nodig om te zorgen dat iedereen geïnformeerd wordt, dat de besluiten eenduidig worden vastgelegd, dat documentatie wordt gedistribueerd en dat iedereen op de hoogte is van de status van het project (zie ook paragraaf 1.5).

#### Organisatie

De opzet van de projectorganisatie en de spelregels dragen zorg voor de organisatie van het project. Beheersing hiervan is nodig om ervoor te zorgen

dat iedereen die bij het project betrokken is, weet wat zijn of haar taak is in het project, wat de relaties zijn met andere betrokkenen en hoe en op welke punten deze wijzigen gedurende het project.

## **1.4 Interne en externe communicatie**

### **1.4.1 Inleiding**

Goede communicatie ondersteunt een succesvolle implementatie en invoering van het geïntegreerde loket. Dat geldt voor communicatie met de organisatie, betrokken partnerorganisaties (interne communicatie) en met de doelgroepen (externe communicatie). Communicatie is cruciaal voor het draagvlak voor de invoering van het geïntegreerde loket, voor het vergroten van de persoonlijke betrokkenheid van de medewerkers en voor het creëren van een positieve uitstraling van het loket.

In deze paragraaf meer over:

- de doelgroepen van communicatie (paragraaf 1.4.2);
- de doelen van communicatie (paragraaf 1.4.3);
- de communicatiekanalen (paragraaf 1.4.4);
- het communicatieplan (paragraaf 1.4.5).

### **1.4.2 Doelgroepen**

De mensen die men wil bereiken met communicatie en informatie zijn te definiëren als de doelgroep van communicatie. Analoog aan het onderscheid in interne en externe communicatie, zijn interne en externe doelgroepen te onderscheiden. In het onderstaande vindt u een overzicht van potentiële interne en externe doelgroepen te onderscheiden bij integratie van dienstverlening.

#### **Interne doelgroepen**

U kunt een onderscheid aanbrengen in de interne doelgroep naar functies, verantwoordelijkheden en taken. Verschillende informatiebehoefte zullen binnen deze doelgroep aanwezig zijn.

Doelgroepen interne communicatie	Verantwoordelijkheden & taken
gemeenteraad	- besluitvorming over het loket - integraal beleid - totaal van resultaten
bestuursleden (B&W)	- beleidsontwikkeling en -uitvoering - middelenoewijzing
leden MT en leidinggevenden	- beleidsontwikkeling en -uitvoering - de bedrijfsvoering - middelenbeheer
medewerkers van het loket	- inbrengen van kennis van de praktijk - aandragen van ideeën - toetsen en testen van voorgestelde veranderingen
medewerkers in het backoffice	- inbrengen van kennis van de praktijk - aandragen van ideeën - toetsen en testen van voorgestelde veranderingen
ondernemingsraad	- belangenbehartiging van alle medewerkers - advisering aan het bestuur over het loket

### Externe communicatie

Een indeling van externe doelgroepen kan niet aangereikt worden. Deze hangt af van het probleemgebied en de doelgroep van het loket. Zo kent een zorgloket andere externe doelgroepen dan een bedrijvenloket. Wel kan een typering van doelgroepen gegeven worden:

- de einddoelgroepen of de afnemers van dienstverlening: burgers, bedrijven, instellingen;
- de organisaties die de einddoelgroepen vertegenwoordigen, bijvoorbeeld in het geval van een loket 'ouderenzorg' de ouderenbond en het consumenten- en patiëntenplatform;
- de vakbonden;
- de externe relaties met wie de gemeente samenwerkt of relaties onderhoudt op het betreffende probleemgebied;

Uiteraard kan er overlap bestaan tussen de verschillende doelgroepen. Zo kan het bestuur van een Kamer van Koophandel zowel optreden als een partner in het bedrijvenloket (interne doelgroep), als zijnde een vertegenwoordiger van de doelgroep (externe doelgroep).

#### 1.4.3 De doelen van communicatie

Voordat een communicatieproces start, is het van belang stil te staan bij wat het doel hiervan is. Te onderscheiden zijn de volgende communicatiedoelen:

##### *Informereren*

Doel is vergroting van de kennis van de doelgroep over één of meer aspecten van een geïntegreerd loket of het ontwikkelingsproces. Onderwerpen kunnen zijn: het doel van het loket, de inhoud van het globaal ontwerp en de voortgang van het proces.

*Beïnvloeden*

Doel is het ontwikkelen van draagvlak; beïnvloeding van de houding van de doelgroepen ten aanzien van het loket. Er moet commitment en betrokkenheid groeien. Weerstanden moeten verdwijnen.

*Toetsen van ideeën en voornemens (consulteren)*

Communicatie kan ook een instrument zijn om ideeën, concepten, proefopstellingen etcetera te toetsen. De bedoeling is dan concepten en ideeën te verbeteren en aan te scherpen (bijvoorbeeld met behulp van een brainstormsessie over concept-procesbeschrijvingen). Dit doel valt in de praktijk vaak samen met het creëren van draagvlak.

Er bestaat een directe relatie tussen de gekozen veranderaanpak en de communicatiedoelen. Immers, ingeval van een top-down-benadering zal het instrument communicatie op een andere wijze ingezet worden dan bij een bottom-up-benadering. Zo zal de communicatie in een top-down-benadering met name zijn gericht op informatieoverdracht (ter kennisgeving) en in mindere mate op draagvlakontwikkeling en toetsing van het loket.

**1.4.4 Communicatiekanalen**

Er zijn verschillende communicatiekanalen te onderscheiden: eenzijdige en meezijdige communicatiekanalen. Eenzijdige communicatiekanalen gaan uit van éénrichtingsverkeer tussen zender en ontvanger. Meezijdige communicatiekanalen bieden mogelijkheden voor een dialoog over en weer.

*Voorbeelden van communicatiekanalen*

<b>eenzijdige communicatiekanalen</b>	<b>meezijdige communicatiekanalen</b>
nieuwsbrief	muurkrant
personeelsblad	persoonlijk gesprek
mededelingenblad	afdelingsoverleg
persbericht	werkbijeenkomsten
e-mail	discussiepagina op internet
notulen, verslagen	presentaties
mededelingenbord	werkbezoeken aan een bestaand loket
	borrel of loketcafé

De selectie van de (mix van) communicatiekanalen is afhankelijk van:

**1. *Het communicatiedoel***

Draagvlakontwikkeling en toetsing vragen om inzet van meezijdige communicatiekanalen. Deze bieden de mogelijkheid vroegtijdig onduidelijkheden of weerstanden te signaleren en daarop adequaat te reageren. Kennisoverdracht kan daarentegen ook via eenzijdige communicatiekanalen worden gerealiseerd.



## 2. *Aard van de boodschap*

De (privacy)gevoeligheid van een boodschap is bepalend voor de keuze van het communicatiekanaal. Zo worden consequenties van de ontwikkeling van één-loket, bijvoorbeeld voor het baliepersoneel, bij voorkeur niet via een nieuwsbrief gecommuniceerd, maar gedurende een werkbijeenkomst of persoonlijk gesprek.

## 3. *Type doelgroep*

De keuze van het communicatiekanaal is afhankelijk van de doelgroep. Kennisniveau, interesse, toegang tot moderne media en uitstraling van het medium spelen een belangrijke rol. Zo kunnen voor bestuurders andere media geschikt zijn dan voor balie medewerkers.

Naast communicatiedoel, aard van de boodschap en type doelgroep zijn kwaliteitseisen van invloed op de mediumkeuze. Zo kan een nieuwsbrief of internetsite zeer aansprekend zijn. Een goed gebruik van deze kanalen veronderstelt wel dat de nieuwsbrief periodiek wordt uitgebracht en dat de internetsite regelmatig wordt geactualiseerd. Het is van belang daaraan te denken bij de keuze van een kanaal/medium.

### **1.4.5 Het communicatieplan**

Het is aan te raden om een communicatieplan op te stellen om systematisch en gestructureerd aandacht te besteden aan de interne en externe communicatie gedurende het ontwerpproces van het loket. Dit communicatieplan is onderdeel van het plan van aanpak. In een communicatieplan staat aangegeven:

- aan wie (doelgroep)
- met welk doel
- wat (welke boodschap)
- op welke wijze (welk kanaal)
- op welk moment

tijdens het proces wordt gecommuniceerd.

Bij de uitwerking van een communicatieplan neemt u de doelgroep altijd als vertrekpunt. In het plan staat voor elke doelgroep aangegeven wat er met welk doel wordt gecommuniceerd, en de manier waarop (kanaal/medium) dat gebeurt. Dit communicatieplan geeft u per ontwerpfase (zie deel A) nadere invulling.

## 1.5 Omgaan met weerstanden

### 1.5.1 Inleiding

Veranderingen roepen vaak weerstand op. Mensen hechten namelijk aan duidelijkheid en voorspelbaarheid. Weerstand kan de invoering van een geïntegreerd loket bemoeilijken en soms zelfs (tijdelijk) tegenhouden. De veranderingsbereidheid en motivatie ontbreken dan om te werken aan een nieuwe situatie/organisatie. Het is daarom belangrijk dat u weerstanden onderkent en er adequaat op inspelt. Dan kunt u deze weerstanden afzwakken of omzetten in veranderingsbereidheid.

In deze paragraaf meer over:

- veranderingskrachten en stabiliserende krachten (paragraaf 1.5.2);
- het omgaan met weerstand (paragraaf 1.5.3).

### 1.5.2 Veranderingskrachten en stabiliserende krachten

In een organisatie zijn krachten aanwezig die veranderingen kunnen bevorderen of tegenhouden. Krachten die de veranderingsbereidheid doen toenemen, worden veranderingskrachten genoemd. Krachten die veranderingen tegengaan, zijn stabiliserende krachten. Wanneer u deze krachten herkent en probeert te beïnvloeden, kunnen veranderingen soms makkelijker doorgevoerd worden.

#### **Veranderingskrachten**

Veranderingskrachten doen de veranderingsbereidheid toenemen. Deze krachten vormen de aanleiding tot verandering of ontstaan tijdens het veranderingsproces. De volgende veranderingskrachten zijn te onderscheiden:

- onvrede met huidige situatie;
- externe druk tot aanpassing;
- druk als gevolg van het veranderingsproces zelf;
- de motivatie van de trekker of initiator van het project.

De eerste twee krachten komen vooral voor aan het begin van het veranderingsproces. Zij vormen de interne en externe bronnen tot veranderingsbereidheid. De laatste twee genoemde krachten kunnen vooral tijdens het proces worden aangewend om veranderingszin te stimuleren.

#### *Onvrede met de huidige situatie*

Veranderingen zijn gemakkelijker door te voeren als er problemen zijn in de werksituatie, zoals (oplopende) achterstanden in de afhandeling van aanvragen of klachten over werkomstandigheden. Hoe meer dit het geval is, des te groter zal de drang zijn om de organisatie te veranderen. Het initiatief voor verandering ligt in dit soort situaties vaak bij de medewerkers. U kunt op deze

kracht inspelen door de noodzaak van de verandering helder en eenduidig aan te tonen.

#### *Externe druk tot aanpassing*

Externe druk tot aanpassing van de organisatie kan voortkomen uit een verandering van de demografische samenstelling van de bevolking (bijvoorbeeld als motivatie voor een loket nieuwkomers of ouderen), wettelijke bepalingen (zorgindicering, Samenwerking Werk en Inkomen) of een klantenonderzoek (waaruit ontevredenheid met de huidige dienstverlening blijkt). De druk tot verandering neemt toe, naarmate het functioneren van de organisatie sterker afwijkt van de eisen en wensen van de klanten of van aanverwante organisaties in de omgeving. Het gebruik maken van de wensen of eisen van andere overheidsinstanties kan een belangrijk breekijzer zijn. Het initiatief om veranderingen door te voeren, komt in dit soort situaties vaak vanuit het management.

#### *Druk als gevolg van het veranderingsproces zelf*

Wanneer een veranderingsproces eenmaal in gang is gezet, ontstaat de drang om de veranderingen door te zetten en resultaten te boeken. Hierdoor ontstaat het vliegwieleffect: eerst traag en weinig krachtig, daarna steeds sneller en krachtiger. Sociale controle en druk spelen hierbij een belangrijke rol. Als bepaalde (bij voorkeur in de organisatie gerespecteerde) personen de verandering eenmaal geaccepteerd hebben, zullen anderen de druk voelen om zich eveneens aan de nieuwe situatie aan te passen. Een veranderingsproces wordt dan op een gegeven moment onomkeerbaar. Snel resultaten boeken bevordert daarom de veranderingskracht.

#### *De motivatie van de trekker of initiator van het project*

De overtuigingskracht, het enthousiasme van de trekker (projectleider en/of adviseur) en het vertrouwen dat de medewerkers in hem hebben, zijn van groot belang om de veranderingsbereidheid te vergroten. De functie van zo'n persoon in het proces mag zeker niet onderschat worden. Dit betekent dat de keuze van de projectleider een belangrijke is. Zijn sociale vaardigheden kunnen in hoge mate de weerstand en motivatie van betrokkenen beïnvloeden.

### **Stabiliserende veranderkrachten**

Stabiliserende veranderkrachten zijn factoren die de veranderingsbereidheid in de organisatie doen afnemen. Deze krachten vormen de bron voor weerstand. Zij ontstaan vaak aan het begin of tijdens het veranderingsproces. Verschillende factoren zijn voor weerstand aan te wijzen:

- onzekerheid over de toekomstige situatie;
- angst voor machtsverlies;
- conformiteit aan normen en waarden.

Bovenstaande vormen van weerstand kunnen zich op verschillende niveaus manifesteren: individu, groep, afdeling of organisatie. Weerstand kan tevens ontstaan doordat individuen of groepen onderling botsen. Dit kan zowel verticaal (in de hiërarchie) of horizontaal (tussen verschillende afdelingen of organisaties bijvoorbeeld milieu vs. economie) in de organisatie optreden.

#### *Onzekerheid over de toekomstige situatie*

Mensen koesteren zekerheid en voorspelbaarheid. Ook wanneer de bestaande situatie niet optimaal is, gaat de voorkeur uit naar behoud in plaats van verandering. Zeker als de toekomstige situatie van het individu, de groep of de markt niet helder is. Een duidelijke presentatie van de toekomstige werkelijkheid kan deze onzekerheid verminderen. Daarnaast kan de verandering aantrekkelijk worden gemaakt door er 'incentives' of prikkels aan te verbinden. Immers, van de nieuwe benadering zullen vooral de kosten en niet de baten bekend zijn.

#### *Angst voor machtsverlies*

Verandering gaat veelal gepaard met veranderingen in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarmee dus ook met een herverdeling van macht, status en invloed. Veranderingen leiden vrijwel altijd tot weerstand bij de medewerkers die hun verworvenheden bedreigd zien. Duidelijkheid over de veranderingen en het inzichtelijk maken van de voordelen daarvan kunnen hierbij helpen.

#### *Conformiteit aan normen en waarden*

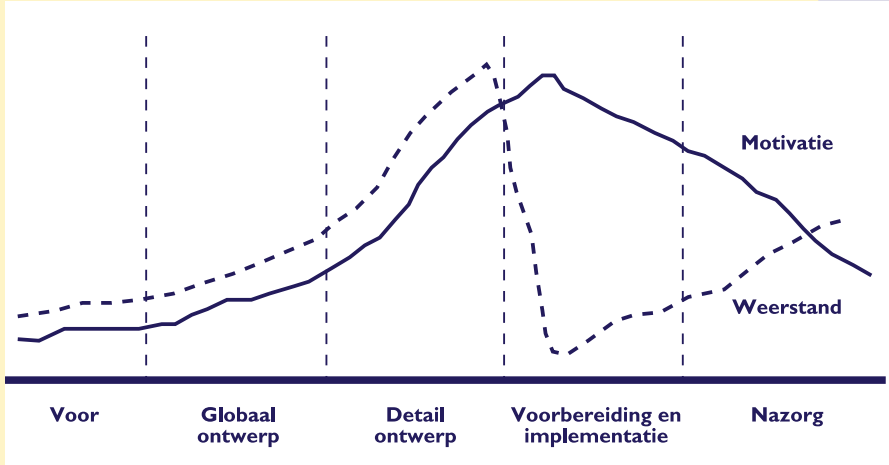
De groeps- of organisatiecultuur kan een remmende werking hebben op veranderingsprocessen. De heersende cultuur is totstandgekomen door een jarenlang proces van socialisatie: de vorming van groeps- en gedragscodes. Veranderingen die tegen dit groepsgedrag ingaan, stuiten daarom op weerstand. Vermindering van de invloed van deze factor is niet gemakkelijk. Het veranderen van normen en waarden gaat langzaam, maar kan worden gestimuleerd met bijvoorbeeld een voorbeeldfunctie van het management en projectgroepleden of door instroom van nieuwe medewerkers.

### **Samenvattend**

De projectleider dient een groot deel van zijn tijd te besteden aan het beïnvloeden van deze veranderings- en stabiliserende krachten. Het hefboomeffect ligt in de regel in het verminderen van de stabiliserende krachten, dit in tegenstelling tot het versterken van de veranderingskrachten. Het beïnvloeden van dit evenwicht vergt van de projectleider grote relationele kwaliteiten om effectief om te gaan met vele belangengroepen.

### 1.5.2 Omgaan met weerstanden

Weerstanden kunnen zich op verschillende manieren en momenten uiten. Het volgende verloop is in de fasering te zien:



#### Voorfase

Bij de start van een nieuw project zijn de meeste medewerkers en de voortrekkers op management- en andere niveaus enthousiast en betrokken. Want vaak hebben medewerkers in de bestaande situatie te maken met problemen in de dienstverlening, zoals lange wachttijden en het moeten doorverwijzen van burgers. Tegelijkertijd zal er ook een groep medewerkers zijn die deze problemen voor lief neemt en opziet tegen de veranderingen in hun werk, positie en omgeving. Voor hen is het lastig om met de veranderingen mee te gaan.

#### Globaal en operationeel-ontwerpfase

De gelijk opgaande lijnen van motivatie en weerstand zetten zich in de ontwerpfase door, zolang dit proces niet wordt afgebroken. Naarmate de planvorming zijn voltooiing nadert, wordt het steeds duidelijker of de veranderingen doorgaan. Bovendien worden de implicaties van de keuzen zichtbaar. Dit leidt tot een moeilijke situatie; met stijgende motivatie, maar maximale weerstand.

#### Voorbereidings- en implementatiefase

In de daaropvolgende fase spreken de resultaten van de veranderingen voor zich. Doorgaans betekent dit voor de meeste betrokkenen dat de (negatieve) gevolgen van de veranderingen niet zo erg blijken te zijn als gedacht. De rascettici zoeken in deze fase naar een andere werkomgeving binnen of buiten de dienstverlenende organisatie.

**Nazorgfase**

In de nazorgfase moet het geïntegreerde loket effectief en efficiënt gaan draaien. Wanneer de oorspronkelijke problemen zijn verdwenen, ontstaat er een nieuwe werksituatie waarin de motivatie tot grote hoogten kan stijgen en de weerstand tegen volgende veranderingen kan afnemen.

De verwachte weerstanden kunnen doelgroepsgewijs worden meegenomen in het communicatieplan. Communicatie kan immers een belangrijke bijdrage leveren aan het hanteren van weerstand, bijvoorbeeld door duidelijkheid te scheppen en de voordelen van verandering te communiceren. Maar een communicatieplan dat alleen rekening houdt met weerstanden, is onvoldoende. Omgaan met weerstanden is slechts voor een deel van te voren in te schatten. U zult voortdurend alert moeten zijn op weerstandssignalen en het vermogen hebben daar snel en adequaat op te reageren. Uiteindelijk is weerstand voor de projectleider een positief signaal, omdat medewerkers bij het uiten ervan aangeven dat het onderwerp voor hen belangrijk is. Wanneer u goed omgaat met weerstand, kunt u het proces omkeren tot een grote motivatie bij de medewerkers voor het geïntegreerde loket.

## 2. Globaal ontwerp

### 2.1 Inleiding

De eerste fase van het veranderingstraject is de fase van globaal ontwerp of planvorming. In deze fase formaliseren de gemeente en eventuele partnerorganisaties het initiatief om een loket in te richten en bepalen zij de kaders voor het ontwerp. Hiertoe bepalen de partners eerst wat zij met de integratie van dienstverlening willen bereiken (bepalen van het ambitieniveau). Vervolgens worden in een haalbaarheidsstudie de implicaties van dit ambitieniveau onderzocht, zodat weloverwogen strategische uitgangspunten kunnen worden geformuleerd voor het uiteindelijke ontwerp.

In dit hoofdstuk worden vanuit het oogpunt van verandermanagement de karakteristieke risico's bij het opstellen van het globaal ontwerp besproken.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- projectmatig werken (paragraaf 2.2);
- communicatie (paragraaf 2.3);
- omgaan met weerstanden (paragraaf 2.4).

### 2.2 Projectmatig werken

Door projectmatig te werken is het mogelijk de risico's in het project beter te beheersen. In deze paragraaf worden de risicofactoren behandeld die uw aandacht vragen in de fase van globaal ontwerp. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- het beheersen van de doorlooptijd in deze eerste fase;
- het beheersen van de kwaliteit van het globaal ontwerp;
- een goed doordachte samenstelling van de projectorganisatie;
- een adequate selectie van de persoon van de projectleider;
- de aanwezigheid van heldere spelregels in de projectorganisatie.

#### **Het beheersen van de doorlooptijd**

De doorlooptijd staat in de fase van globaal ontwerp onder druk. Wanneer deze fase langer dan een half jaar duurt, wordt het steeds moeilijker om medewerkers en samenwerkingspartners betrokken te houden. Het is in de eerste plaats van belang alert te zijn op het risico dat uitvoeringsvragen en -problemen (bijvoorbeeld over taken en bevoegdheden, personele kwaliteiten) een discussie over ambities gaan domineren. Kanaliseer deze discussie, door een onderscheid aan te brengen in ambities en randvoorwaarden, waarbinnen deze ambities kunnen worden gerealiseerd.

Een risico voor de voortgang ligt ook in het benaderen en betrekken van (externe) samenwerkingspartners. Het benaderen van en onderhandelen met deze partners vraagt in de praktijk veel tijd, juist in de kritieke periode van besluitvorming aan het eind van het globaal ontwerp. Als het niet lukt om deze samenwerking al tijdens het globaal ontwerp van de grond te krijgen, ontstaat een groot risico. Dan kan veel te laat blijken dat essentiële producten niet ondergebracht kunnen worden in het geïntegreerde loket. Voor de klant is het dan nog steeds niet duidelijk voor welke vraag hij bij welk loket terecht kan. Zorg er daarom voor dat aan het eind van het globaal ontwerp voldoende partners zich hebben uitgesproken voor samenwerking. Mocht het daarna niet lukken om afspraken te maken met nog meer partners, dan kan deze eerste groep toch garant staan voor een succesvolle loketintegratie.

### **Het beheersen van de kwaliteit van het globaal ontwerp**

Het globaal ontwerp is het eindproduct van de eerste ontwerpfase. Tegelijkertijd is het de belangrijkste mijlpaal voor het gehele verandertraject, omdat het kaderstellend is voor de verdere uitwerking van het ontwerp. Bepalend voor de kwaliteit van het globaal ontwerp is de aanwezigheid van een heldere visie (of omschreven ambitieniveau), met heldere doelstellingen. De praktijk leert echter dat de verleiding groot is om vrijwel meteen te starten met de operationalisering of uitvoering, zonder dat daaraan visievorming vooraf gaat. Dat brengt het risico met zich mee dat de wenselijkheid en ontwikkelingsrichting van het loket voortdurend ter discussie moet worden gesteld.

---

#### **Vaagheid troef: de noodzaak van een heldere visie en heldere doelen**

*In de gemeente A. werd een projectorganisatie ingericht met als doel 'iets aan loket-integratie te doen'. Er werd met veel enthousiasme gestart, want de meeste betrokkenen zagen de redenen voor zo'n herstructurering wel zitten. Na 3 maanden liep het enthousiasme in de projectgroep sterk terug. Medewerkers liepen tegen de eerste knelpunten aan en vroegen zich af 'waarom het allemaal ook weer nodig was'. Op dat moment ontbrak een heldere visie en doelstelling(en) om op terug te vallen. Bovendien bleek, bij nader inzien, het commitment van het bestuur 'hol', omdat onduidelijk was gebleven waaraan zij zich precies committeerden. Op deze wijze werd al bij de eerste tegenslag het project 'opgeblazen'.*

---

Een kwalitatief hoogwaardig globaal ontwerp bevat niet alleen een richtinggevende visie en doelstellingen, maar is bovendien goed doordacht. Bij de start van het opstellen van het globaal ontwerp is er bijna altijd een verschil tussen willen en kunnen. Het is belangrijk dat u er op let dat dit verschil aan het eind van het globaal ontwerp minimaal is, zodat geen onrealistische



ambities worden gekoesterd. Geef dus inzicht in de implicaties van de doelstellingen voor de organisaties. Een goed hulpmiddel hierbij is haalbaarheidsonderzoek (zie deel A 'Van loket-idee naar implementatie'). Idealiter is bij de start van het operationeel ontwerp duidelijk hoe groot het verschil is dat nog moet worden overbrugd.

### **Een goed doordachte samenstelling van de projectorganisatie**

Voor het realiseren van een geïntegreerd loket moet een zeer groot aantal activiteiten worden uitgevoerd. Dit moet goed worden georganiseerd om er voor te zorgen dat het project op tijd en binnen het budget wordt afgerond. Het is van belang om meteen vanaf het begin alert te zijn op een aantal 'weeffouten' in de projectorganisatie. Zo dient de rol van de samenwerkingspartner in de projectgroep en stuurgroep afgestemd te zijn op het belang in de loketintegratie. Voorkom dat partners van geringe betekenis een hoofdrol opeisen, en andersom: zorg er voor dat belangrijke partners niet aan de zijlijn blijven staan. Zorg verder voor een evenwichtige teamsamenstelling. Naast voortrekkers zijn er ook voorzitters nodig. Voortrekkers zorgen voor realisatie van nieuwe ideeën en hanteren vaak een offensieve strategie: 'Handen uit de mouwen, we gaan er tegen aan.' De voorzitters zijn nodig om iedereen tot zijn recht te laten komen.

---

### **Sectoroverstijging in stuurgroep en problematiek**

*In de gemeente A. was aan het begin van het project 'verbetering telefonische dienstverlening' weinig animo om zitting te nemen in de stuurgroep. Alleen het hoofd Algemene Zaken (AZ) was geïnteresseerd. Besloten werd om te starten met een kleine stuurgroep bestaande uit het hoofd AZ, een enkel afdelingshoofd en een vertegenwoordiger van het adviesbureau dat het project mede vorm gaf. Tijdens het project bleek dat het veel moeite en overtuigingskracht kostte om de bundeling van de telefonie voor elkaar te krijgen. De verantwoordelijke managers hadden niet direct deel aan het project zelf en waren zeer lastig mee te krijgen. De conclusie is dat sectoroverstijgende problematiek een sectoroverstijgende stuurgroep vraagt.*

---

### **De selectie van de persoon van de projectleider**

Het invoeren van een geïntegreerd loket is een complex en grootschalig veranderingsproject. Het stelt hoge eisen aan de projectleider wat betreft inzicht in de loketproblematiek, inhoudelijke kennis van de verschillende ontwerprijers, veranderkundig inzicht en vermogen om planmatig te werken. De praktijk leert dat projectleiders nog te vaak op basis van inhoudelijke kennis van, en betrokkenheid met, de thematiek geselecteerd worden. Maar procesmanagement vraagt om andere vaardigheden. Wees u er van bewust dat zo'n 80% van de werkzaamheden van de projectleider bestaat uit het management van het proces.

Dit vraagt om alertheid bij het selecteren van de projectleider. Een optie is om zowel een inhoudelijk projectleider aan te stellen als iemand die zich bezighoudt met de procesmatige begeleiding van de projectorganisatie. De projectleider is namens de opdrachtgever eindverantwoordelijke voor het hele project. Degene die de procesmatige begeleiding op zich neemt, heeft zijn handen vrij voor strategische interventies en het onderhouden van een ondersteunend netwerk.

### **Aanwezigheid van heldere spelregels voor de projectorganisatie**

In de fase van globaal ontwerp raken de verschillende onderdelen van de projectorganisatie op elkaar ingespeeld. Wil de projectorganisatie zich ontwikkelen tot een geoliede machine, dan is het nodig dat vanaf de start spelregels voor omgang en communicatie met elkaar worden afgesproken. Deze moeten ook goed worden gedocumenteerd. Hieronder een aantal spelregels dat vastgelegd moet worden. Zonder deze spelregels gaat veel energie zitten in afstemming en het herstellen van fouten.

De spelregels betreffen antwoorden op de volgende vragen:

- Hoe wordt er gewerkt?
- Wie doet wat?
- Wanneer worden er zaken geëvalueerd?
- Hoe worden zaken besloten?
- Wanneer worden zaken besloten door de projectgroep en voorgedragen aan de stuurgroep?
- Wanneer is medewerking vereist van andere medewerkers dan projectgroepleden?
- Wat is de status van input van andere medewerkers dan projectgroepleden?
- Hoe communiceren we onderling in de projectgroep?
- Hoe communiceren we met de rest van de organisatie?

## **2.3 Communicatie**

Communicatie is cruciaal voor het bewerkstelligen van betrokkenheid van de belangrijkste interne en externe stakeholders in het veranderingsproces. Deze paragraaf beschrijft de bedreigingen van deze betrokkenheid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- werving van en/of communicatie met (beoogde) samenwerkingspartners;
- communicatie met beslissers: de bestuurders en managers;
- communicatie met niet-direct betrokkenen;
- communicatie met klanten over 'prille' voornemens.

### Communicatie met samenwerkingspartners

De benaderingswijze van de beoogde samenwerkingspartners is cruciaal. Een adequate voorbereiding en verkenning van de motivaties en doelstellingen van de potentiële samenwerkingspartners is belangrijk. De communicatie met beoogde partners is meer dan informeren. De communicatie zal vooral een consulterend karakter moeten hebben omdat de ideeën en voornemens van de gemeente getoetst moet worden bij de beoogde samenwerkingspartners. Voorzichtigheid is geboden met een te zeer beïnvloedend karakter van de communicatie. Dit zal over het algemeen niet stimuleren tot samenwerking.

---

#### **Het falen van de ‘overvaltechniek’**

*De gemeente X wil een loket ‘ouderen en gehandicapten’ inrichten. De aftrap werd gegeven tijdens een grote werkconferentie, waarvoor ook de beoogde externe partners werden uitgenodigd. Tijdens de bijeenkomst leek er bij alle partijen brede overeenstemming te bestaan over de noodzaak van het geïntegreerde loket. De partners leken ook bereid verdergaande samenwerking te onderzoeken. Toen de gemeente vervolgens voortvarend met het project van start wilde gaan, bleken de externe partners uiterst terughoudend. De gemeente had de ‘positieve houding’ tegenover de één-loket-gedachte geïnterpreteerd als draagvlak voor samenwerking in het loket. Uiteraard waren de partners het eens over de conclusie dat de dienstverlening aan ouderen verbeterd kon worden (wie zou dit willen bestrijden?). Samenwerking in één-loket was echter iets anders. Na een interne evaluatie door de projectgroep werd gas teruggenomen. Besloten werd dat een afvaardiging van bestuurders de externe partners eerst bilateraal ging benaderen.*

---

Gebruik voor het consulteren van de beoogde samenwerkingspartners bij voorkeur meerzijdige communicatiekanalen, zoals presentaties, werkbijeenkomsten, werkbezoeken of reguliere overleggen. Dit soort kanalen biedt ruimte om van gedachten te wisselen. Juist hierdoor zal een gemeenschappelijk beeld ontstaan over het ambitieniveau van het geïntegreerde loket. De uiteindelijke betrokkenheid zal blijken uit het beschikbaar stellen van capaciteit en budgetten. Gebruik dit om de samenwerking te toetsen.

*Tips bij het benaderen van externe partners:*

- Betrach zorgvuldigheid bij het uitnodigen van vertegenwoordigers van de samenwerkingspartners. Op zichzelf futiliteiten, zoals verkeerde spelling van namen of verkeerd gebruik van titels kunnen leiden tot weerstand.
- De beoogde samenwerkingspartners kunnen bestaande relaties zijn, maar het kan ook nodig zijn om nieuwe contacten te leggen. Werk in dat geval waar mogelijk met doorverwijzingen.

- Leg persoonlijke contacten. Schriftelijke contacten hebben over het algemeen een anoniem karakter en een zeer laag rendement. Toets betrokkenheid en commitment door ideeën in de week te leggen en samen te overleggen over mogelijke vormen van samenwerking.

### **Communicatie met de beslissers**

Het vaststellen van het ambitieniveau, de randvoorwaarden en de uitgangspunten voor het globaal ontwerp, zijn bij uitstek bestuurlijke keuzen. De fase van globaal ontwerp is bepalend voor de vraag of, en in welke mate, de één-loket-gedachte wordt omarmd. Dit betekent een centrale rol voor de bestuurders (college, raad, raad van bestuur) en de ambtelijke top van de partnerorganisaties. Zij zijn de dragers van het concept. In deze fase is de communicatie vooral op hen gericht. In het begin is een consulterende manier van communiceren wenselijk, om enthousiasme te kweken. Op het moment dat formele beslissingen moeten worden genomen, verandert het karakter van de communicatie. Deze is dan zowel gericht op kennisoverdracht als op beïnvloeding van de besluitvorming (draagvlakontwikkeling).

U moet bij de communicatie met beslissers alert zijn op de kwaliteit van de ondersteunende documenten. Het eventuele leesmateriaal dient beperkt blijven (geen dikke nota's, die worden toch niet gelezen). In plaats daarvan moeten vooral via telefonische en face-to-face contacten persoonlijke relaties worden opgebouwd. Hoe meer persoonlijke relaties ontstaan, des te groter de kans op een succesvolle samenwerking.

### **Communicatie met indirect betrokkenen (intern)**

In de fase van globaal ontwerp is de communicatie toegespitst op de beslissers en de leden van de projectorganisatie. Maar het is ook belangrijk om betrokkenen buiten de projectorganisatie te informeren over het project. Voorkomen moet worden dat binnen de organisatie een 'wij-zij'-verhouding ontstaat. Mensen buiten de projectorganisatie moeten niet het gevoel krijgen dat over hun hoofden wordt beslist over de toekomst van de publieksdienstverleners. Daarmee ontstaat een potentiële bron van weerstand.

Het is dus van belang om direct vanaf de start het project en het achterliggende doel helder te communiceren. Daarnaast moet meteen helder worden gecommuniceerd of, en zo ja op welke momenten, andere medewerkers worden betrokken bij het proces. Ook directe betrokkenheid bij het opstellen van het globaal ontwerp is mogelijk, afhankelijk van de gekozen veranderaanpak. Bij keuze van een bottom-up-aanpak kunnen organisatiebrede werkbijeenkomsten plaatsvinden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie. Bij een top-down-aanpak ligt het veeleer voor de

hand dat medewerkers via een memo en een toelichting in het afdelingsoverleg op de hoogte worden gesteld van het project.

### **Zorgvuldige communicatie met klanten over ‘prille’ voornemens**

Het ligt niet voor de hand om in de fase van globaal ontwerp al intensief te communiceren met klanten. Hiervoor zijn de voornemens en ontwikkelingen nog te pril, de contouren van het loket nog te vaag en zijn de discussies nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Het is wel denkbaar om de intentie (gezamenlijk) een loket in te richten te communiceren, bijvoorbeeld via een persbericht aan lokale en regionale media. Ook hierbij is zorgvuldigheid vereist, om verkeerde verwachtingen en teleurstellingen te voorkomen.

---

### **De ‘ongeduldige’ klant**

*Toen gemeente X vernam dat zij een van de pilot-gemeenten zou worden in het Overheidsloket 2000 project, informeerde zij ‘trots’ de lokale bevolking via een persbericht. Vanaf dat moment werden de baliemedewerkers bestookt met vragen over het hoe en wat, maar vooral ook het wanneer van de opening van het nieuwe loket. Toen er na een jaar van voorbereidingen nog weinig aan de pers viel te melden, werd de pers ongeduldig. Er verscheen een artikel met een negatieve teneur in de plaatselijke pers, die ook zijn uitwerking op de projectorganisatie niet miste.*

---

## **2.4 Omgaan met weerstanden**

Deze paragraaf behandelt enkele veel voorkomende (signalen voor) weerstanden in de fase van globaal ontwerp. Een aantal suggesties voor het hanteren van deze weerstanden:

- het sturen van de verwachtingspatronen;
- een dubbelzinnig commitment voor het globaal ontwerp;
- de reorganisatie van het backoffice als ‘alibi’;
- het ontbreken van heldere randvoorwaarden als kader;
- het verlies van eigen identiteit en macht als bron van weerstand.

### **Het sturen van de verwachtingspatronen**

In het globale ontwerp staan de beoogde veranderingen vaak abstract beschreven. Daardoor is het voor medewerkers vaak erg moeilijk vast te stellen wat de andere manier van werken voor hen persoonlijk gaat betekenen. Deze onzekerheid is vaak een bron van weerstand. Ook kunnen de interpretaties en de verwachtingspatronen rond het globaal ontwerp onder de medewerkers danig verschillen zodat de verwarring alleen maar toeneemt. Het is daarom vaak nuttig om al in de fase van het globaal ontwerp concreet te laten zien wat er gaat veranderen. Met tal van relatief eenvoudige computerprogramma’s kan vaak in een middag een ruwe schets gemaakt worden die laat zien hoe de

andere manier van werken er mogelijk uit kan zien. Omkleedt een dergelijke schets wel met de nodige voorzorg en duidelijk als voorbeeld en als een eerste prototype. Nodig wel iedereen uit om kritiek en ideeën te uiten: op dat moment worden de verwachtingspatronen zichtbaar en kan de abstracte discussie concrete handen en voeten gegeven worden. Ook is er dan een gezamenlijke basis om verder te gaan. Iedereen heeft even geroken aan de toekomst en iedereen weet beter waar hij/zij aan toe is.

### **Een ondubbelzinnig commitment voor het globaal ontwerp**

Als de ideeën voor het geïntegreerde loket goed zijn gefundeerd en voldoende zijn doorgesproken met de samenwerkingspartners, zal op een gegeven moment overeenstemming ontstaan over gemeenschappelijke doelstellingen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat ook sprake is van commitment. Het echte geloof in het succes van het geïntegreerde loket voor de doelgroep en voor de samenwerkende partners ontbreekt vaak nog. Voor samenwerkingspartners is nog onvoldoende concreet wat het allemaal gaat betekenen.

Het geloof in succes mag niet te lang op zich laten wachten. Anders kan snel weerstand ontstaan omdat na het jawoord op de één-loketgedachte vele activiteiten worden opgestart, die ook van de samenwerkingspartners de nodige energie vragen. Tegenover deze inspanningen moeten ook opbrengsten staan. Het is zaak om zo snel mogelijk de meerwaarde voor de samenwerkingspartners helder te krijgen. Onder meer om deze reden, kan het zinvol zijn een globaal ontwerp te starten met een vraagpatronen- of behoefteonderzoek. De potentiële doelgroep weet vaak heel goed te verwoorden op welke punten zij de dienstverlening verbeterd willen zien. Deze beeldvorming biedt de grondstof voor het realiseren van de loketintegratie.

### **De reorganisatie van het backoffice als ‘alibi’**

Onderneem geen pogingen om eerst de backoffices te reorganiseren en pas daarna bevoegdheden bij het loket neer te leggen. De kans is dan groot dat het proces strandt op allerlei opgeworpen bezwaren van backoffice-medewerkers. Ook met een participatieve strategie van het backoffice is de kans op verzanden erg groot, door eindeloos overleg. Het is raadzaam dat u begint met het neerleggen van bevoegdheden en taken bij het loket (frontoffice) en van daaruit de organisatie versterkt.

Volgens de wet van de communicerende vaten ontstaat er een leemte in de backoffices, die vervolgens opgevuld gaat worden. Wees daarbij alert op een discussie over mandateren of delegeren. Voer deze discussie het liefst al tijdens de start van het globaal ontwerp, bijvoorbeeld bij de discussie over randvoorwaarden. Dat bespaart later tijd in het traject. Laat de

voorbereidingen van die discussie in kleine kring plaatsvinden. De politieke rugdekking zorgt voor voldoende druk om de geboekte voortgang vast te leggen.

### **Ontbreken van heldere randvoorwaarden als kader**

Tijdens het opstellen van het globaal ontwerp wordt, onder meer, het kwaliteitsniveau en het afhandelingsniveau bepaald. Beiden kunnen sterk afwijken van de bestaande situatie. Zo betekent het invoeren van een geïntegreerd loket vaak een omslag naar het hanteren van vaste procedures en criteria en naar sneller en/of efficiënter werken etcetera.

Deze veranderingen kunnen tot weerstand leiden bij balie- en backoffice-medewerkers, hetgeen onzekerheid met zich meebrengt. Onduidelijkheid over de randvoorwaarden (bijvoorbeeld over de beschikbare financiële middelen of de mandatering) kan deze weerstand vergroten.

---

### **'Mooie woorden', 'weinig daden': over het belang van heldere randvoorwaarden**

*De gemeente A . is van plan om de gehele gemeentelijke dienstverlening te reorganiseren volgens de één-loket-gedachte. Om het draagvlak van de hele organisatie te waarborgen, zijn in de fase van visie-ontwikkeling een aantal werkbijeenkomsten met afdelings- en diensthooften georganiseerd. Tijdens de bijeenkomsten was de verbeelding aan de macht en schetsten de deelnemers de 'ideale situatie' vanuit het perspectief van de burger. Er ontstond veel enthousiasme, maar gedurende de bijeenkomst sloeg de sfeer geleidelijk om in scepsis. Niet over de wenselijkheid van het ene loket, maar wel over het daadwerkelijke commitment van het bestuur. 'Zou het bestuur bereid zijn te accepteren dat de kosten voor de baten uitgaan?' 'Zouden het bestuur en het management uiteindelijk bereid zijn bevoegdheden te mandateren en te delegeren en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen?' Omdat de discussieleider niet kon terugvallen op heldere bestuurlijke randvoorwaarden, werd de wens van het bestuur ongeloofwaardig.*

---

### **Weerstand door verlies van eigen identiteit en macht**

In de fase van globaal ontwerp zal de weerstand met name optreden bij de beslissers van de verschillende partners. Vooral de vrees voor verlies van identiteit en macht zijn twee niet te onderschatten bronnen van weerstand. Het verlies van identiteit speelt vooral, wanneer in het globaal ontwerp een keuze moet worden gemaakt over de locatie(s) van het loket. De vrees voor machtsverlies speelt altijd, maar is vooral aan de orde wanneer sprake is van tegengestelde belangen tussen de verschillende partners.

*Tips en aandachtspunten bij weerstand door verlies van eigen identiteit en macht*

Om deze vorm van weerstand ten goede te keren zijn de volgende tips toepasbaar:

- Zorg vanaf het allereerste begin van het project dat alle betrokken bestuurders zich committeren aan de ultieme norm voor de beoogde plannen: De burger moet beter en sneller geholpen worden. Door voortdurend tijdens de looptijd van het project de vraag aan de orde te stellen “Wat wordt de burger er beter van als we het zo gaan doen?” ontstaat er een soort objectieve norm boven de partijen waaraan elke volgende stap getoetst kan worden. Is deze norm er niet dan kan het samenwerkingsproces uitmonden in een continue onderhandeling tussen de partijen over wie wat van welke taken in moet leveren en wie er wat bij krijgt. Dan zal de weerstand alleen maar toenemen omdat er dan vanuit organisatiebelangen gedacht wordt en niet vanuit die van de doelgroepen.
- Zorg ervoor dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de partijen en voorkom dat één partij de neiging heeft andere op te slokken. Ook is het zinvol om wederkerigheid als uitgangspunt te nemen. Dus als organisatie X vergunning A van organisatie Y gaat aanbieden zal in principe organisatie Y ook vergunning B van X moeten kunnen aanbieden. Zo is het verlies van macht en herkenbaarheid tactisch vermeden en de praktijk zal daarna uitwijzen of de doelgroepen deze wederzijdse loketten prettig vinden en of de deels dubbele bedrijfsvoering voldoende efficiënt (lees: betaalbaar) is.
- Voorzover er politieke organen de organisaties sturen is het raadzaam om deze een ondubbelzinnige uitspraak te laten doen over de veranderende verantwoordelijkheden, herkenbaarheid en machtsposities. In sommige gevallen zijn deze organen eerder in staat om knopen door te hakken dan wanneer de persoonlijk betrokken ambtelijke bestuurders hierover uitsluitel moeten geven.



## 3. Operationeel ontwerp

### 3.1 Inleiding

In de fase van operationeel ontwerp krijgt het loket concreet gestalte en worden de uitgangspunten uit het globaal ontwerp vertaald in keuzen per ontwerppijler. Dit betekent dat de betrokken organisaties voor het eerst, op detailniveau, worden gewezen op de consequenties van het invoeren van een geïntegreerd loket. Dit hoofdstuk gaat in op veranderingsaspecten die in deze fase de aandacht van de projectleider opeisen. Achtereenvolgens komen de risicofactoren aan de orde die kunnen worden beheerst door:

- projectmatig werken (paragraaf 3.2);
- communicatie (paragraaf 3.3);
- omgaan met weerstanden (paragraaf 3.4).

### 3.2 Projectmatig werken

In de fase van operationeel ontwerp groeit de projectorganisatie en daarmee ook het risico dat onderdelen een heel eigen dynamiek gaan volgen. Daarom worden er hoge eisen gesteld aan de beheersing van het project. U moet uw aandacht in het bijzonder richten op:

- het mobiliseren van de kennis op de werkvloer in de projectorganisatie;
- het voorbereiden van de werkgroepen en/of de deelprojecten;
- het beheersen van de voortgang en kwaliteit van de werkgroepen;
- het bewaken van de samenhang tussen de ontwerppijlers;
- het bewaken van de functionaliteit van de oplossingen;
- maak gebruik van externe druk door samenwerkingspartners.

#### **Mobiliseren van kennis van de werkvloer in de projectorganisatie**

De fase van operationeel ontwerp leent zich er het meest voor om samen met de medewerkers het geïntegreerde loket vorm te geven, bijvoorbeeld in werkgroepen per ontwerppijler. Op de werkvloer is zeer gedetailleerde kennis en ervaring aanwezig om het ontwerp tot in detail vorm te geven. Leent een activiteit zich niet voor een bottom-up-aanpak, dan kan het instellen van een kritische gebruikersgroep of klankbordgroep een alternatief zijn. Indien u de kennis van de werkvloer onvoldoende gebruikt, bestaat het risico dat het detailontwerp blijft hangen in abstracties. Medewerkers zullen zich niet in het ontwerp herkennen en zich ervan distantiëren.

#### **Vorbereiden van werkgroepen en deelprojecten**

In de fase van operationeel ontwerp is een groot aantal medewerkers betrokken bij de uitwerking van de strategische keuzen uit het operationeel ontwerp. Met deze uitbreiding van de projectorganisatie, neemt de onoverzichtelijkheid en

daarmee de onbeheersbaarheid toe. Neem de tijd voor het voorbereiden van deze fase en stel, voordat de werkgroepen in het leven worden geroepen, per werkgroep een plan van aanpak op. Uit deze plannen kunnen ook alle werkgroep-overstijgende zaken worden gedestilleerd. Leg deze neer bij de projectgroep en toets of alle op te leveren producten uit de inspanning van de verschillende werkgroepen voortkomen.

### **Beheersing van voortgang en kwaliteit in de werkgroepen**

In de fase van operationeel ontwerp is het van belang om de planning en doorlooptijd van de werkgroepen goed in de gaten te houden. U moet de vaart in de werkgroepen houden en de onderlinge afstemming tussen de resultaten van de werkgroepen niet uit het oog verliezen. Zorg dat alle werkgroepleden weten hoe het loket er uit komt te zien en welke stappen daartoe leiden. Blijf hier gedurende het hele traject aandacht aan besteden. Het is het makkelijkst om de verantwoordelijkheid voor de communicatie hierover bij de projectleider neer te leggen. Toets bij de leden hoe hun beeld is over het op te leveren resultaat. Dat voorkomt veel frustraties, niet in de laatste plaats bij de projectleider.

### **Bewaken van de onderlinge samenhang tussen de ontwerppijlers**

In de fase van het operationeel ontwerp werken afzonderlijke werkgroepen tot op detailniveau de ontwerppijlers uit. U moet als projectleider letten op de beheersing van kwaliteit, tijd en kosten. Mogelijke risico's zijn dat de werkgroepen vastlopen in detailkwesties, onnodig veel tijd steken in de laatste 5 of 10% van de uitwerking of dat de uitwerkingen van de afzonderlijke pijlers niet meer op elkaar aansluiten. De keuzen voor de invulling van de ontwerppijlers zijn namelijk deels afhankelijk van elkaar:

- de 'knip' tussen front- en backoffice bepaalt de omvang van de personeelsformatie;
- het invullen van de ICT-functie is afhankelijk van de geselecteerde distributiekanaal per product;
- de ICT-vormgeving is afhankelijk van de gekozen huisstijl;
- het invullen van de personele functie is afhankelijk van de gebruikte distributiekanaal;
- het coördinatiemechanisme tussen front- en backoffice kan pas worden gekozen als de werkprocessen zijn ontworpen;
- et cetera.

Als projectleider houdt u de onderlinge samenhang van de activiteiten van de werkgroepen goed in het oog. Daarom is continue communicatie met de werkgroepen van belang. Gebeurt dit niet of onvoldoende, dan ontstaat het risico dat de werkgroepen deelproducten opleveren die niet of slecht op elkaar aansluiten. Het gevolg is dat werk moet worden overgedaan, of dat achteraf

een kostbare afstemmingslag noodzakelijk is. U kunt dit voorkomen door regelmatig plenair werkoverleg te houden, waarin de werkgroepeliders de tussenresultaten presenteren en openstaande vragen ter discussie stellen. Daarnaast is het mogelijk overlap te creëren tussen de werkgroepen. Op die manier houden de werkgroepen voeling met elkaar en kunnen verschillen ter plekke worden verholpen.

### **Bewaken functionaliteit van de oplossingen**

Vanuit het oogpunt van kostenbewaking is het nodig te letten op de functionaliteit van de oplossingen van de werkgroepen. De projectleider dient vooral alert te zijn op werkgroepen die 'ter inspiratie' op bezoek gaan bij collega-gemeenten, andere dienstverleners of leveranciers, waar zij het nieuwste van het nieuwste te zien krijgen. Zij kunnen neigen naar oplossingen die technisch zeer geavanceerd zijn, maar die met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen hun doel voorbij schieten. Met name ICT-specialisten lijken zich hieraan te bezondigen.

Door de doelstelling voortdurend te communiceren, voorkomt u dat werkgroepleden het ambitieniveau van hun project uit het oog verliezen, bijvoorbeeld aandacht voor een randvoorwaarde als het budget. Zie er daarnaast op toe dat scherpe selectiecriteria (voor de keuze van toepassingen, hulpmiddelen) worden geformuleerd en houd de budgettaire ruimte beperkt. Mocht de werkgroep alsnog overwegen een toepassing op te nemen in het ontwerp, dan kan zij dit met de noodzakelijke argumenten bespreken met de projectleider.

### **Maak gebruik van externe druk door samenwerkingspartners**

Is er bij het globaal ontwerp bij samenwerking met externe partijen vaak sprake van een zekere vertraging omdat iedereen op één lijn moet komen, in veel gevallen kan tijdens het operationeel ontwerp en de implementatie weer tijd gewonnen worden. Doordat er in het globaal ontwerp door de betrokken partijen afspraken zijn gemaakt kan er in de volgende fases praktisch gebruik gemaakt worden van externe druk door de samenwerkende organisaties. Binnen één organisatie kunnen veranderingsprocessen nog wel eens vertraagd worden door tegenstanders of door de dagelijkse werkdruk. Als er extern afspraken gemaakt worden is de vrijblijvendheid vaak al veel minder en zullen bovendien bestuurders er veel directer op toezien dat de afspraken daadwerkelijk uitgevoerd worden. Als projectleider kunt u dit effect goed gebruiken om de vaart in het project te houden.

### 3.3 Communicatie

In de fase van operationeel ontwerp is het van belang dat de communicatie zich verbreedt naar de gehele organisatie (alle betrokken organisaties). De betrokkenheid van verschillende stakeholders kan in deze fase op meerdere manieren worden bedreigd. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het losraken van het project van de staande organisatie;
- het communiceren van de implicaties van het ene loket;
- het risico van communiceren op deelaspecten.

#### **Vermijden losraken van de staande organisatie**

De fase van operationeel ontwerp is het minst zichtbaar voor de medewerkers die niet direct betrokken zijn bij het project. Binnen de werkgroepen wordt een hoop werk verzet, in de vorm van analyses, afwegingen en keuzen, dat voor het oog van de collega's verborgen blijft. Daardoor dreigt voor de overige medewerkers en bestuurders (zoals raadsleden) het beeld te ontstaan dat er niets gebeurt. Hun betrokkenheid komt dan onder druk te staan.

U kunt hierop inspelen door actief te communiceren over de projectwerkzaamheden, al is het alleen maar over de activiteiten van de werkgroepen. U kunt bovendien 'de toegevoegde waarde' zichtbaar maken door vanuit de werkgroepen kleinschalige experimenten op te zetten in de staande organisatie, om zo het operationeel ontwerp op aspecten uit te proberen. Naast de zichtbare resultaten van het experiment, is hiervan het voordeel dat medewerkers uit de staande organisatie tijdelijk bij het project worden betrokken.

---

#### **'Organisatiebrede' communicatie door muurkrant**

*In een gemeente wordt in projectvorm gewerkt aan loketintegratie. Omdat de interne communicatie lange tijd onderbelicht bleef, kregen projectteamleden steeds meer kritische geluiden te horen: 'Gebeurt er eigenlijk wat aan die loketintegratie van de balies X, Y en Z? Ik hoor er niets van.' En: 'Volgens mij gebeurt er weer helemaal niets met dat project, zoals gewoonlijk'. Deze opmerkingen leidden bij de projectmedewerkers tot irritatie omdat ze telkens het gevoel hadden hun project opnieuw te moeten verdedigen. Als oplossing werd gekozen voor het inrichten van een muurkrant in de centrale hal. Op deze muurkrant kon iedereen lezen in welke fase het project zich bevond, welke beslissingen er onlangs waren genomen en welke resultaten er waren geboekt. Wel bleek het noodzakelijk de muurkrant wekelijks te vernieuwen om misverstanden te voorkomen. Een positief neveneffect was dat de niet-betrokkenen mee gingen denken en interessante adviezen aandroegen en op de muurkrant schreven.*

---

### **Communiceren implicaties ontwerpkeuzen**

De operationeel ontwerpfase is een fase waarin voor medewerkers en management langzaam zichtbaar wordt wat de gevolgen van het project zijn voor de eigen werkzaamheden en taken. Het gevolg is dat in deze en de volgende fase de weerstanden een hoogtepunt zullen bereiken. Om onzekerheid weg te nemen en onduidelijkheid te voorkomen, is het van belang om een veelheid aan informatie te communiceren. Hierbij gaat het om:

- Specifieke informatie voor de betrokken medewerkers van het front- en backoffice over de implicaties voor hun functie, rechtspositie, arbeidsvoorwaarden, salariering, werkwijze, werkopvatting en werkomgeving. Ook de ondernemingsraad dient hierover te worden geïnformeerd.
- Specifieke informatie voor leidinggevenden en het managementteam over de implicaties voor de aansturing van het loket, de benodigde financiële en personele middelen en de verschuivingen en afstemming tussen front- en backoffice.

Behalve het geven van puur feitelijke informatie is het, met het oog op het wegnemen van weerstanden, ook zinvol om informatie te geven over de voordelen van de nieuwe situatie. Het is van groot belang dat deze zogenaamde incentives toegesneden zijn op de specifieke situatie. Voorbeelden van mogelijke incentives zijn:

- nieuwe opleidingsmogelijkheden;
- de verbreding van de functie;
- de mogelijkheid van jobsroulatie;
- geconcentreerder werken van het backoffice door minder verstoringen van klanten;
- doorgroeimogelijkheden door het creëren van nieuwe functies.

### **Risico van communiceren op deelaspecten**

Werkgroepmedewerkers zullen contact onderhouden met hun achterban of collega's op de afdelingen. Omdat de werkgroepen met aspecten van het ontwerp aan de slag gaan, is het risico aanwezig dat informatie over het ontwerp gefragmenteerd en verdeeld over de organisatie bekend wordt. Dit kan leiden tot veel onrust, omdat medewerkers het totaal niet overzien en geruchten een eigen leven gaan leiden.

U moet daarom aan de projectmedewerkers uitleggen hoe zij dienen om te gaan met inhoudelijke informatie. Zo dienen zij duidelijk te stellen dat er nog niets vaststaat en alleen bepaalde keuzen worden overwogen. Indien nodig en mogelijk, gaan de werkgroepen zelf naar buiten om medewerkers te consulteren over deze keuzen. Overigens kunnen ook externe doelgroepen en specialisten worden geconsulteerd.

### 3.4 Omgaan met weerstanden

In de fase van operationeel ontwerp worden de implicaties van de keuze om één-loket in te richten helder. Daarmee neemt de kans op weerstand en afnemende motivatie toe. Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op:

- personele consequenties als bron van weerstand;
- uitkristalliseren van werkprocessen als bron van weerstand;
- hanteren van weerstand door het betrekken van toekomstig management;
- het vasthouden van de motivatie door de projectleider.

#### **Personele consequenties als bron van weerstand**

De consequenties van het operationeel ontwerp worden zichtbaar bij de uitwerking van de ontwerppijler personeel. Om weerstanden te voorkomen, is het van belang de direct belanghebbenden hierbij te betrekken. Daarbij gaat het, naast de potentiële medewerkers van het geïntegreerde loket en het backoffice-personeel, ook om het management van de samenwerkingspartners. Indien de medewerkers hun toekomstige kwalificatieprofiel en taakopvatting zelf helpen vormgeven, zal de acceptatie ervan groter zijn dan wanneer zij geen stem hebben gehad in het ontwerp.

#### **Uitkristalliseren van werkprocessen als bron van weerstand**

Om vergelijkbare redenen moeten (toekomstige) eigenaren van de werkprocessen worden betrokken bij het bepalen van de 'knip' tussen front- en backoffice. Backoffice-medewerkers zien de overdracht van taken en verantwoordelijkheden vaak als machtsverlies. Immers hun macht is gebaseerd op specialistische kennis. Deze machtsbasis verdwijnt gedeeltelijk, wanneer blijkt dat een deel van hun werkzaamheden kan worden overgedragen.

Weerstand hiertegen kan worden weggenomen door het herontwerp van het operationeel ontwerp sterk instrumenteel aan te pakken en daarbij de medewerkers zelf te betrekken. Bepaal samen met de medewerkers de knip tussen front- en backoffice, maak afspraken over de overdracht van taken en bevoegdheden en stel kwaliteitsindicatoren op voor de werkprocessen en de overdrachtmomenten tussen het geïntegreerde loket en de backoffices. Het betrekken van de werknemers bij het herontwerpen van de werkprocessen heeft twee voordelen. Ten eerste weten zij beter dan wie ook hoe de processen in elkaar zitten en hebben het beste zicht op mogelijke verbeteringen. Ten tweede geldt ook hier dat de motivatie voor het nieuw ontworpen proces aanzienlijk toeneemt, wanneer de toekomstige gebruikers een stem in het herontwerp hebben gehad.

Een ander nuttig instrument om de weerstand te doen verminderen is medewerkers van de verschillende afdelingen, organisaties en die tussen front office en back office al in de oude situatie eens een aantal dagen van werkplek

te laten verwisselen. Dan kunnen ze ervaren hoe er op andere plekken gewerkt wordt en wat de toegevoegde waarde is van de beoogde veranderingen. Roulatie tussen front- en backoffice richt zich met name op het zelf ervaren van de verschillende deskundigheden die er op de verschillende plekken nodig zijn. (Snuffel-)stages bij andere organisaties waarmee samenwerking op stapel staat, zijn vooral nuttig om de cultuurverschillen aan den lijve te ondervinden en hier door geïnspireerd te worden.

---

### **Uitzonderingsgevallen als alibi: weerstanden bij werkprocessen**

*Een werkgroep die zich boog over het bepalen van de knip tussen front- en backoffice inventariseerde in een bijeenkomst met medewerkers van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht welke taken door het frontoffice zouden kunnen worden meegenomen. Tijdens de bijeenkomsten werd al snel duidelijk dat in de ogen van de vakspecialisten geen enkel product (gedeeltelijk) zou kunnen worden overgedragen aan het frontoffice. De meest ingewikkelde gevallen werden van stal gehaald om de werkgroep te overtuigen van de risico's van verdergaande taakoverdracht. Door terug te keren naar hun feitelijke werkzaamheden, werd duidelijk dat het merendeel van de aanvragen echter een standaardkarakter heeft. De oplossing werd gevonden in een differentiatie: meldingen en kennisgevingen voor bouwactiviteiten worden afgehandeld door het loket, terwijl aanvragen voor bouwvergunningen door het backoffice afgehandeld worden.*

---

### **Betrekken van het toekomstig management**

Indien gedurende het operationeel ontwerp al bekend is wie het toekomstige management zal vormen van het geïntegreerde loket en de backoffices, dan is het verstandig deze mensen op te nemen in de projectorganisatie. Het toekomstige management zal namelijk minimaal de richting willen volgen waarin de loketintegratie zich ontwikkelt en, indien mogelijk, hierop invloed willen uitoefenen. Als de leidinggevende van het geïntegreerde loket al bekend is, kunt u overwegen om in de volgende ontwerpfase het opdrachtgeverschap te delegeren naar het management van het geïntegreerde loket.

### **Vasthouden van enthousiasme en motivatie door projectleider**

In deze tweede ontwerpfase worden de meeste inhoudelijke activiteiten uitgevoerd door werkgroepen en bewaakt u als projectleider de voortgang en samenhang. Het nadeel van het uitbesteden of delegeren van taken is, dat de medewerkers in de werkgroepen er andere ideeën op nahouden dan u oorspronkelijk had beoogd. Bedenk dan hoe deze ideeën zijn in te passen in het traject. Onnadenkend afwijzen van ideeën maakt van gemotiveerde medewerkers en voorlopers in een mum van tijd bronnen van weerstand. U kunt kritiek geven door u op te stellen als klant en de eisen, wensen en bezwaren vanuit dat gezichtspunt te formuleren.





## 4. Voorbereiding en implementatie

### 4.1 Inleiding

Na goedkeuring van het operationeel ontwerp, starten de voorbereiding en implementatie van het geïntegreerde loket. In deze fase vinden concrete (ontwikkel-)activiteiten plaats ter uitvoering van de centrale ontwerpkeuzen die eerder zijn gemaakt. Nu wordt dus de slag naar de praktijk gemaakt. De voorbereiding van het ontwerp en de invoering ervan zijn per ontwerprijder gescheiden.

In dit hoofdstuk worden vanuit het perspectief van verandermanagement de karakteristieke risico's besproken van de voorbereiding en implementatie van een geïntegreerd loket. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderstaande verandertechnieken:

- projectmatig werken (paragraaf 4.2);
- communicatie (paragraaf 4.3);
- omgaan met weerstanden (paragraaf 4.4);
- nazorg na de invoering van het project (paragraaf 4.5).

### 4.2 Projectmatig werken

In deze paragraaf kunt u lezen hoe projectmatig werken kan worden ingezet om het project in deze fase van voorbereiding en implementatie adequaat te beheersen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- beheersing door strakke sturing en inzet van 'doeners';
- kostenbeheersing door het weloverwogen uitbesteden van ontwikkelactiviteiten;
- kwaliteitsbeheersing door zorgvuldig proefdraaien;
- beheersing van de invoering van het loket door fasering.

---

#### **Evaluatie van het project: beheersen van de kwaliteit**

*Idealiter wordt een project ook geëvalueerd. Niet alleen aan het einde, maar bij voorkeur ook tussentijds. Hoe moeilijk dit is, leert de ervaring in enkele pilot-gemeenten in het programma Overheidsloket 2000. Hoewel evaluaties vooral zijn bedoeld om te leren, is de neiging vaak aanwezig om tegenvallende resultaten te verhullen en een kritische en constructieve evaluatie uit de weg te gaan. Vooral wanneer personen zich zeer nauw verbonden voelen met het initiatief, is het lastig om 'objectief' te evalueren. Hoewel het ging om pilots, waarbij (gedeeltelijk) mislukken geoorloofd is, blijkt het lastig dit toe te geven. Voor de kwaliteit van de resultaten en het draagvlak in de organisatie(s) is het echter verstandig regelmatig de aan het begin gedefinieerde doelstellingen en*

*randvoorwaarden kritisch tegen het licht te houden. Bijvoorbeeld aan het begin van elke nieuwe fase. Op basis van zo'n evaluatie kunnen ambities worden bijgesteld, randvoorwaarden worden geherformuleerd of kan worden besloten tot het stopzetten van het project.*

---

### **Beheersing door strakke sturing en inzet van 'doeners'**

In de fase van voorbereiding en implementatie is er sprake van een grote onderlinge afhankelijkheid van activiteiten. Qua planning luistert dit heel nauw. Bijvoorbeeld als de bekabeling er niet ligt, kunnen de informatiesystemen niet worden aangesloten. En als de ruimte niet is verbouwd, kan het geïntegreerde loket niet worden ingericht.

In deze fase stuurt u als projectleider op de planning, omdat vertragingen op dit kritieke pad flinke gevolgen kunnen hebben voor de doorlooptijd. De projectgroep bestaat daarom vanaf deze fase vooral uit doeners, in plaats van denkers. Dit kan betekenen dat sommige leden de projectgroep verlaten en dat nieuwe leden toetreden.

### **Kostenbeheersing door het weloverwogen uitbesteden van activiteiten**

Het ligt voor de hand dat in de fase van voorbereiding en implementatie een deel van de activiteiten wordt uitbesteed. Bijvoorbeeld het bouwen van het fysieke loket, het testen en installeren van de hard- en software en het geven van opleidingen en trainingen. U zorgt ervoor dat de uitbestedingsactiviteiten volgens specificatie gebeuren en binnen de kostenbudgetten plaatsvinden. Zo niet, dan kunnen deze activiteiten aanzienlijke vertragingen en kostenoverschrijdingen veroorzaken.

Het beheersen van de uitbesteding start met een gedetailleerde beschrijving van de eisen en wensen, zodat de leverancier een nauwkeurige offerte kan opstellen. Een goed uitgedacht ontwerp werpt hier zijn vruchten af. Laat de leverancier offrenen op basis van een lump-sum bedrag, zodat overschrijdingen voor zijn rekening komen. Laat, indien de planning cruciaal is, vastleggen dat de externe leverancier opdraait voor de kosten als gevolg van de uitloop van zijn werkzaamheden.

### **Kwaliteitsbeheersing door zorgvuldig proefdraaien**

Het is onverstandig om het geïntegreerde loket te openen voordat alle voorbereidingen zijn afgerond en het soepel draait. Bij een te vroege opening is de kans aanwezig dat de betrokken partijen zoals politici, het topmanagement, burgers, bedrijven en de pers, een verkeerde eerste indruk van het geïntegreerde loket krijgen. Komt de projectgroep in tijdnood door de naderende openingsdatum, dan kunt u deze beter wat uitstellen. Het advies is dan ook om ruim de tijd te nemen voor het proefdraaien met het

geïntegreerde loket, waarbij de concrete resultaten van de diverse ontwerppijlers worden getest. Na de officiële opening is daar geen tijd meer voor. Ondersteun het uittesten van het geïntegreerde loket met een checklist die alle ontwerppijlers zoveel mogelijk afdekt. Combineer testen waar mogelijk en voorkom dat vanuit de verschillende ontwerppijlers op verschillende momenten dezelfde personen worden benaderd. Betrek de potentiële klanten van het geïntegreerde loket bij het experimenteren en testen. Evalueer samen met hen en koppel resultaten terug met de proefpersonen.

#### **Beheersing door fasering van de invoering van het loket**

Streef ernaar om bij de officiële opening van het geïntegreerde loket het totale dienstenassortiment te kunnen aanbieden. Is dit niet mogelijk, dan kan dit leiden tot ontevredenheid bij klanten, omdat ze net voor dat ene product nog niet terecht kunnen bij het geïntegreerde loket. Als een geïntegreerd loket stapsgewijs wordt ingevoerd, begin dan met het aanbieden van eenvoudige producten en diensten. Hierbij kan het nuttig zijn om het dienstenassortiment te sorteren. Er kan bijvoorbeeld worden gestart met die producten en diensten waarvan in het verleden al is aangetoond dat ze onderdeel van het vraagpatroon zijn. Dan is de verandering in de nieuwe situatie van het geïntegreerde loket slechts gering.

### **4.3 Interne en externe communicatie**

Deze paragraaf behandelt de wijze waarop interne en externe communicatie de betrokkenheid van medewerkers en beoogde doelgroepen kan vergroten. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het continueren van de betrokkenheid van de hele organisatie;
- het inlichten van de externe doelgroep over het loket.

#### **Continueren van de betrokkenheid gehele organisatie(s)**

In de fase van voorbereiding en implementatie is het zaak de medewerkers die niet direct aan de voorbereidingen meewerken, bij het project betrokken te houden met behulp van horizontale communicatie. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door deze medewerkers te betrekken bij klankbord- of gebruikersgroepen voor het testen van werkprocessen of ICT-hulpmiddelen. Vergeet ook niet het reguliere werkoverleg te gebruiken om alle medewerkers op de hoogte te houden van de stand van zaken. Nodig voor het overleg, naast de toekomstige frontoffice-medewerkers, vooral ook de backoffice-medewerkers uit. Hoe beter zij de frontoffice-medewerkers kennen en zich een voorstelling kunnen maken van hun werkomstandigheden, hoe meer ze geneigd zullen zijn hen in de nieuwe situatie te helpen en samen te werken.

### **Informereren van de externe doelgroep over het loket**

Wanneer de opening van het loket nadert, is het moment daar om de doelgroep te informeren over de nieuwe situatie. Dit kan via aankondigingen in huis-aan-huisbladen, aandacht op de lokale radio, gerichte brieven (aan de bewoners van dit huis) etcetera. Daarbij dient in elk geval het volgende te worden gecommuniceerd:

- wat er precies voor de burgers gaat veranderen;
- het doel en de doelgroep van het geïntegreerde loket;
- de datum van de opening van het loket;
- het type vragen waarvoor de doelgroep terecht kan bij het loket (vraagpatronen);
- een overzicht van het (in samenwerking met de doelgroep vastgestelde) dienstenassortiment;
- het beoogde kwaliteitsniveau;
- de openingstijden;
- de contactpersoon voor het loket;
- de locatie van het loket (internet-adres, telefoonnummer, bezoekadres);
- de redenen voor het bouwen van het geïntegreerde loket.

## **4.4 Omgaan met weerstand**

In deze derde fase is het van belang dat het veranderingspotentieel dat is gekweekt in de vorige fasen van het project, wordt omgezet in veranderingsbereidheid. Weerstand moet worden voorkomen. Suggesties voor het omzetten van het veranderingspotentieel in veranderingsbereidheid zijn:

- geleidelijk invoeren van veranderingen;
- een goede voorbereiding van de invoering;
- het organiseren van een vraagbaak voor vragen en ongenoegens;
- het communiceren van successen.

### **Geleidelijk invoeren van veranderingen**

In de fase van voorbereiding vinden de pilots plaats en worden de toekomstige medewerkers geïnstrueerd. Daarbij komen onder meer aan de orde de nieuwe werkprocessen, de taakinstructies, het gebruik van ICT-hulpmiddelen en de communicatie en coördinatie met de backoffices. Voor de medewerkers kan dit zeer overdonderend zijn. Geef medewerkers daarom de tijd om nieuwe vaardigheden en kennis te leren gebruiken. Dit blijft behapbaar voor de betrokkenen door kleine stapjes te zetten.

### **Een goede voorbereiding van de invoering**

Testen en pilots zijn functioneel, maar worden disfunctioneel wanneer ze niet goed worden voorbereid. Teveel kinderziektes in de systemen of in het proces verspelen het krediet bij medewerkers en klanten. De dan ontstane weerstand

kan alleen met grote moeite overwonnen worden. Dit voorkomt u door duidelijkheid te creëren over de status van de resultaten van de pilots. Ook als bijvoorbeeld de werkprocessen slechts worden uitgetest, is het zaak dit goed voor te bereiden, helder het doel aan te geven en te expliciteren wat met de resultaten zal gebeuren.

#### **Organiseren van een vraagbaak**

Als iets met fouten toch ingevoerd wordt, is het van belang dit van tevoren aan te geven aan alle betrokkenen. Wijs gelijk een vangnet aan voor ondersteuning en terugmelding van verbeter suggesties. De acceptatie door de medewerkers van de nieuwe werkwijzen, systemen en ondersteuning, valt of staat met een goede instructie en een mogelijkheid tot terugkoppeling. Dit betreft niet alleen training en opleiding, maar ook het creëren van een goede vraagbaak op de werklocatie zelf. De medewerkers moeten te allen tijde in staat zijn om antwoorden te kunnen krijgen op vragen en hun ongenoegens en aarzelingen kwijt te kunnen.

#### **Communiceren van successen**

Het is belangrijk dat de nieuwe medewerkers van het geïntegreerde loket het gevoel krijgen dat ze samenwerken aan iets moois. Het geïntegreerde loket moet van hen worden. Dit kunt u stimuleren door heel nadrukkelijk successen, al zijn deze nog zo klein, gezamenlijk te vieren en door leerervaringen uit te wisselen. Verder helpt het om positieve reacties van klanten en andere betrokken partijen te verzamelen en consequent onder de aandacht van het personeel te brengen.

Ook de publicaties in de lokale en de vakpers over de veranderingen kunnen het gevoel van trots zijn op de eigen organisatie en de andere manier van werken, behoorlijk stimuleren.

## **4.5 Tenslotte iets over de nazorg**

Op het moment dat het geïntegreerde loket geïmplementeerd is, houdt doorgaans het project op te bestaan. Immers het beoogde resultaat is bereikt. Dit betekent echter dat het project van het projectteam overgedragen moet worden aan de staande lijnorganisatie. Zaken als bevoegdheden, onderhoud, monitoring van het gebruik, evaluatiemomenten moeten allemaal in de reguliere werkprocessen van de organisatie een plaats krijgen.

Indien de medewerkers en het management van het geïntegreerde loket denken dat na de implementatie het project af is, is het gevaar reëel dat de dienstverlening afglijdt naar het oude niveau. En dan zijn alle inspanningen voor niets geweest. Daarom is het goed dat het management de implementatie en opening van het geïntegreerde loket niet beschouwt als een eindpunt maar als een startpunt om van daaruit een continue goede dienstverlening aan de

klanten te kunnen leveren. Voor meer details verwijzen we naar de vakliteratuur op dit gebied (zie bijlage literatuursuggesties).

# Bijlage I.

## Literatuursuggesties

### Geraadpleegde literatuur

Waterman, Peters en Philips

**'The strategy proces', Prentice - Hall International Editions**

T. IJzermans

**'Het geheim van de moeilijke klant, weerstand in adviesrelaties',  
Thema, 1996**

F. Kluytmans e.a.

**'Sturing van verandering', Open Universiteit, 1991**

F. Breuer en J. van der Ligt

**'Energetisch model van organisatieverandering toegepast op de  
Rijkspolitie', uit M&O, 1988/6**

S. Blom en P. Storm

**'Effectief Projectmanagement', Wolters-Noordhoff Groningen, 1993**

G. Wijnen, W. Renes, P. Storm

**Projectmatig Werken, Het Spectrum Utrecht, 1984**

Andere handboeken van het programmabureau:

**'Van vraagpatroon naar loket-idee'**

**'Van loket-idee naar implementatie'**

**'Monitoren van geïntegreerde dienstverlening'.**

## **Colofon**

### **Uitgave**

Programmabureau *Overheidsloket 2000*

### **Klankbordgroep**

Mevrouw A. Smits (gemeente Enschede)  
De heer K. Hanenberg (gemeente Alphen a.d. Rijn)  
De heer G. Nordkamp (gemeente Almelo)  
Mevrouw B. De Jongh (gemeente Rheden)  
Mevrouw J. De Vries (gemeente Delft)  
De heer J. Agasi (gemeente Nijmegen)  
Mevrouw A. Swildens (Bibliotheek Rotterdam)  
De heer H. Simones (gemeente Rotterdam)  
De heer R. Kautz (gemeente Naaldwijk)  
De heer Th. Slaats (gemeente Utrecht)  
De heer W. Vos (Interim-manager)  
De heer R. Braak (Programmabureau OL2000)  
Mevrouw F. L'Ortye (Programmabureau OL2000)

### **Projectleiding**

Robbert Braak (Programmabureau OL2000)

### **Redactiecommissie**

Robbert Braak (Programmabureau OL2000)  
Lisette Maas (Programmabureau OL2000)  
Joël van der Meer (Programmabureau OL2000)  
Francine L'Ortye (Programmabureau OL2000)

### **Onderzoekers**

Petra Veltheer (Markt Interactie Management)  
Robbert Masselink (Markt Interactie Management)  
Hotze de Jong (Markt Interactie Management)  
Rob Schouten (B&A Groep)  
Nicole Kroon (B&A Groep)  
Ireen van Enckevort (B&A Groep)

### **Redigeren eindtekst**

BIKKER Beleidscommunicatie, Den Haag

### **Productiebegeleiding**

Luurt Smit (Directie Communicatie, Documentatie en Bibliotheek, ministerie van Binnenlandse Zaken)

### **Ontwerp en opmaak**

Kees Dogterom (Studio Kader, Stolwijk)

### **Druk**

Drukkerij de Bink bv, Leiden

juni 1998




Deze publicatie kunt u schriftelijk, telefonisch en per e-mail bestellen. De publicatie is ook op internet beschikbaar. Bovendien kunt u op de OL2000-site een gebonden exemplaar bestellen. Programmabureau *Overheidsloket 2000*, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
Telefoon 070-3060626, Fax 070-3588762, Internet <http://www.OL2000.nl>, E-mail [info@OL2000.nl](mailto:info@OL2000.nl)

Overname van teksten uit publicaties van het programmabureau *Overheidsloket 2000* is uiteraard toegestaan, mits met bronvermelding.

**Bij het Programmabureau zijn de volgende mensen werkzaam:**

Matt Poelmans	programmamanager
Robbert Braak	adviseur
Hein de Graaf	adviseur
Aleida de Groot	office-manager
Lisette Maas	adviseur
Joël van der Meer	adviseur
Francine L'Ortye	adviseur
Greta Schoonebeek	adviseur
Jan van der Sluis	adviseur
Leenhert Stil	adviseur

The background features a repeating pattern of a person sitting at a desk, rendered in a light, sketchy style. The pattern is split into two color zones: a yellow zone on the left and a blue zone on the right, separated by a curved boundary.

**Programmabureau Overheidsloket 2000**

**Postbus 20011**

**2500 EA Den Haag**

**Telefoon 070-3060626**

**Telefax 070-3588762**

**Internet <http://www.OL2000.nl>**

**E-mail: [info:@OL2000.nl](mailto:info:@OL2000.nl)**