

Implementeren met beleid?!



Een onderzoek naar de randvoorwaarden volgens gemeenten voor een succesvolle implementatie van generieke digitale dienstverlening

Universiteit Utrecht
Bestuurs- & Organiseringswetenschap
Masterscriptie: Communicatie, Beleid
& Management



Universiteit Utrecht

Universiteit Utrecht

Faculteit: Rechten, Economie en Bestuurs- & Organisationswetenschap (REBO)

Departement: Bestuurs- & Organisationswetenschap

Masterstudie: Communicatie, Beleid en Management

Docent: Dr. E. Loos

Student: Johan Pannekoek

Adres: Domstraat 21

3512 JA Utrecht

Studentnummer: 0460206

Datum: woensdag 6 augustus 2008

Ten geleide

Afgelopen jaren is bij de Nederlandse overheid veel aandacht voor het digitaliseren van gemeentelijke dienstverlening ontstaan. Bij deze digitalisering wordt de focus gelegd op een ‘klantgerichte’ benadering bij de inrichting van verschillende dienstverleningsprocessen. Eén van deze dienstverleningsprocessen waarbij de ‘klantgerichte’ benadering van toepassing is, is het WMO dienstverleningsproces (Wet Maatschappelijke ondersteuning). Dit dienstverleningsproces wordt sinds 2007 op gemeentelijk niveau uitgevoerd. Binnen het WMO dienstverleningsproces richt de gemeente zich op individuele zorgverlening/ondersteuning voor de burger. *Implementeren met beleid: Een onderzoek naar de randvoorwaarden volgens gemeenten voor een succesvolle implementatie van generieke digitale dienstverlening*, richt zich op de randvoorwaarden ten behoeve van de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces binnen een aantal Nederlandse gemeenten¹. Het onderzoek is uitgevoerd vanaf begin maart 2008 tot en met eind juli 2008.

Met het schrijven van deze afstudeerscriptie rond ik de opleiding Bestuurs- & Organisatiewetenschap, met als specialisatie Communicatie, Beleid & Management af. Daarmee komt een definitief einde aan mijn studententijd, vier jaren waaraan ik heel veel goede herinneringen bewaar.

Via deze weg wil ik graag een aantal personen bedanken. Allereerst noem ik mijn afstudeerbegeleider van de Universiteit, Dr. Eugène Loos, universitair hoofddocent aan de Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Zijn interesse en passie in met name de publieke sector boden genoeg gelegenheid tot discussie over openbaar bestuur en verandermanagement. Zijn kritische houding en kennis van zaken heb ik altijd erg gewaardeerd en hebben deze scriptie mede vorm gegeven. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Drs. Dubbeldeman, Drs. Konings en Drs. Maas, mijn begeleiders vanuit Deloitte Consulting. Hun raadgevingen op diverse gebieden zijn zeer waardevol geweest voor de totstandkoming van dit scriptieonderzoek en voor het volbrengen van een apprenticeship bij Deloitte Consulting.

¹ Winterswijk, Nijmegen, Hilversum, Renkum, Zutphen, & Midden Drenthe datum 5-8-2007

Tevens wil ik mijn ouders en broertjes bedanken voor hun interesse, geloof en steun voor het behalen van mijn studie. Speciale dank gaat uit naar mijn vriendin Merel, die boven alles mijn steun en toeverlaat is geweest tijdens mijn studie.

Postuum wil ik mijn beste vriend Maarten Hiddink bedanken. Hij heeft mij geïnspireerd en gemotiveerd om verder te studeren. Helaas is het onmogelijk geworden om samen af te studeren. Maarten heeft mij in gedachten altijd gesteund bij het volgen en volbrengen van mijn studie. Daarom wil ik dit afstudeeronderzoek aan hem opdragen.

Rest mij nog al mijn huisgenoten en vrienden te bedanken voor een onvergetelijke en mooie studententijd.

Veel lees plezier toegewenst,

Utrecht 6 augustus 2008

Johan Pannekoek

Samenvatting

Sinds de jaren negentig is de toepassing van Informatie en Communicatietechnologie (ICT) in de publieke dienstverlening sterk in opkomst. Vooral met de komst van Internet hebben publieke organisaties allerlei nieuwe mogelijkheden ontdekt om hun dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Vaak blijken deze nieuwe mogelijkheden uitstekend te passen bij de huidige hervormingsagenda's van overheidsorganisaties. Veel (publieke-) organisaties zijn om deze reden bezig om met behulp van ICT hun relatie met de burger opnieuw vorm te geven. Daarbij zijn publieke organisaties de burger doorgaans als 'klant' van de overheid gaan beschouwen

Publieke dienstverlening vindt in Nederland merendeels op lokaal niveau plaats. Daarbij krijgen gemeenten steeds meer taken toebedeeld. Taken welke eerst waren gecentraliseerd binnen de Rijksoverheid worden gedecentraliseerd op gemeentelijk niveau. Een goed voorbeeld hiervan is het dienstverleningsproces van de WMO. Bij de invoering van de WMO (2007) (voorheen AWBZ, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) hebben gemeenten zelf de verantwoordelijkheid gekregen voor een goede en adequate uitvoering. Voor een goede en adequate uitvoer dient elke gemeente rekening te houden met de invoer van een digitaal overheidsloket, zo stelt het huidige kabinetsbeleid. Dit houdt in dat gemeentelijke dienstverlening digitaal aan de burger dient te worden aangeboden

De inrichting van elektronische dienstverlening via een geïntegreerd digitaal loket betekent in veel gevallen, zoals dat van de WMO, dat de betrokken gemeenten de inrichting van de organisatie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ter discussie stellen. Enerzijds wordt er gekeken naar de content van de organisatie, anderzijds naar het dienstverleningsproces. Hieruit blijkt dat de realisatie van een digitale gemeente niet alleen een technologisch vraagstuk is, maar dat het tevens aanpassing vraagt van een gemeentelijke organisatie zelf. Deze organisatieverandering grijp niet alleen diep ingrijpt op werksystemen en werkprocessen, maar zelfs op de missie, organisatiedoelstellingen, medewerkers en cultuur binnen een gemeente

Door de wisselende ervaringen van gemeenten op het gebied van implementatie van dienstverleningsprocessen richt dit onderzoek zich specifiek op de implementatie van het

WMO dienstverleningsproces. De vraag die centraal staat binnen dit onderzoek is: *Welke randvoorwaarden volgens gemeenten een rol spelen bij een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?*

Het voorgaande leidt tot de volgende probleemstelling binnen dit onderzoek:

Bestaan er verschillen, dan wel overeenkomsten tussen de randvoorwaarden uit de Bestuurs- en Organisationswetenschappelijke literatuur en de inzichten van gemeenten voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?

Bij de probleemstelling wordt een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen dienen als leidraad bij de beantwoording van de probleemstelling. De volgende vier deelvragen zijn geformuleerd:

1a Welke randvoorwaarden zijn uit theorieën van de Bestuurs- & Organisationswetenschap te herleiden?

1b Op welke wijze zijn deze randvoorwaarden binnen de literatuur empirisch onderbouwd?

2 In hoeverre zijn de beschreven randvoorwaarden ook van toepassing bij de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?

3 In hoeverre verschilt de visie van gemeenten met de randvoorwaarden uit de literatuur?

De eerste vraag is beantwoord door de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie uit de literatuur betreffende Bestuurs- & Organisationswetenschap met elkaar te vergelijken en onder te brengen in de volgende twee checklisten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen stapsgewijze en permanente randvoorwaarden. Stapsgewijze randvoorwaarden dienen achtereenvolgens in acht te worden genomen tijdens een veranderingsproces. Permanente randvoorwaarden dienen gedurende een veranderingsproces constant in acht te worden genomen. Een zoektocht in de Bestuurs en Organisationswetenschappelijke literatuur leverde de volgende twee checklisten met permanente en stapsgewijze randvoorwaarden op. Voor een toelichting per randvoorwaarde wordt verwezen naar de paragrafen 3.5.1 en 3.5.2.

Permanente randvoorwaarden



Figuur 3.3: Permanente randvoorwaarde

Stapsgewijze randvoorwaarden



Figuur 3.4: Stapsgewijze randvoorwaarden

Vraag 1b is beantwoordt door middel van een literatuuronderzoek naar de empirische onderbouwing van de randvoorwaarden die genoemd worden in de literatuur. Binnen dit onderzoek zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering onderzocht van de volgende auteurs: Boonsma & Steensma (1998), Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997) en Vinken (2006).

Boonsma & Steensma (1998) hebben aan de hand van de bestudering van een aantal case studies en recente onderzoeken naar veranderende organisaties, randvoorwaarden voor succesvolle organisatieverandering opgesteld². Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990) gebruiken binnen hun literatuur over randvoorwaarden allen voorbeelden uit de praktijk. Aan de hand van diverse case studies binnen zowel profit als non-profit organisaties hebben zij een lijst met stapsgewijze randvoorwaarden opgesteld welke belangrijk zijn binnen het doorvoeren van een organisatieverandering. Kotter (1997) heeft gebruik gemaakt bij het opstellen van randvoorwaarden van inzichten uit empirisch onderzoek naar organisatieveranderingen, zowel binnen profit en non-profit organisaties. Hij heeft hierbij gebruik gemaakt van de inzichten van leiders en bestuurders van diverse organisaties. Vinken (2006) gebruikt binnen zijn onderzoek naar randvoorwaarden de literatuur van Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997). Zijn onderzoek naar randvoorwaarden betreft alleen een literatuuronderzoek.

Voor een uitgebreide bespreking van zowel stapsgewijze als permanente randvoorwaarden wordt verwezen naar de paragrafen 3.2 en 3.3 van dit onderzoeksrapport.

De tweede deelvraag wordt beantwoord door een empirisch onderzoek, waarbij midoffice managers van verschillende Nederlandse gemeenten bevraagd zijn over hun visie naar de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces

De midoffice managers uit zes verschillende gemeenten hebben een verschillende kijk op de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces. Ze hebben allen hun eigen kijk op randvoorwaarden, maar de antwoorden op de interviewvragen liggen desondanks in elkaars verlengde of vullen elkaar aan.

² Boonstra en Steensma, (2007), pp 297-310

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een organisatieverandering uit de literatuur, volgens een absolute meerderheid van de midoffice managers van toepassing zijn op de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces

Zoals uit de beantwoording van de derde onderzoeksvraag blijkt, bestaat er veel overeenstemming in de beantwoording van de midoffice managers over welke randvoorwaarden moeten leiden tot een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Toch zijn er enkele opmerkelijkheden te constateren in de verantwoordingen van de midoffice managers. Zo geven alle midoffice managers aan dat er binnen een implementatie van een digitaal WMO dienstverleningsproces ruim de tijd moet worden besteed aan inbedding van de digitalisering in de organisatie. In enkele antwoorden wordt tijd als belangrijke factor genoemd. Tijd wordt nauwelijks genoemd binnen de literatuur maar wordt als zeer belangrijk gevonden in de praktijk. Als tweede opmerkelijkheid is gebleken dat ondanks de technische aard van deze organisatieverandering veel midoffice managers het noodzakelijk vinden veel aandacht te besteden aan de menselijke aspecten van deze organisatieverandering. Zo stelt een aantal midoffice managers dat de aankomende veranderingen hoofdzakelijk ingrijpen op werkprocessen, echter deze werkprocessen wel ingevuld moeten worden door mensen. Veranderen blijkt mensenwerk zo stellen de midoffice managers. De twee factoren: tijd en aandacht voor menselijke aspecten zijn niet als nieuwe randvoorwaarden te noemen, aangezien zij alleen invloed hebben op de randvoorwaarden uit de literatuur.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de visie van gemeenten niet verschilt met de randvoorwaarden uit de theorie van Bestuurs- en Organisationswetenschap. Dit blijkt uit het feit dat de respondenten de randvoorwaarden uit de literatuur herkennen en erkennen als belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie

Aanbevelingen:

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbevelingen

- Aanbeveling: Informatie/ discussiebijeenkomsten met verschillende lagen uit de organisatie waarbij de aanleiding en doelstelling van een bepaalde verandering aan de orde komen.
- Aanbeveling: Opstellen van een communicatieplan om zowel top-down als bottom-up goede communicatie te realiseren tijdens een veranderingsproces. Voor het realiseren van deze communicatie is het aan te raden één persoon of afdeling in te stellen die zorg draagt voor goede communicatie binnen een veranderingsproces
- Aanbeveling: Het realiseren van participatie door medewerkers vanuit verschillende lagen van de organisatie deel te laten nemen aan stuur/ en focusgroepen binnen een veranderingsproces.
- Aanbeveling: Instellen van een intensief opleidingsprogramma dat zich richt op vaktechnische kwalificaties en sociaalorganisatorische vaardigheden binnen het WMO dienstverleningsproces.
- Aanbeveling: Aandacht voor medewerkers binnen een organisatieverandering

Inhoudsopgave	
Ten geleide	3
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	12
1 Inleiding	14
1.1 Voorgeschiedenis	14
1.2 Het Overheidsloket 2000	16
1.3 EGEM/ Gov United	16
1.4 Aanleiding onderzoek	17
2 Onderzoeksopzet	20
2.1 Doelstelling	20
2.2 Probleemstelling	20
2.3 Motivatie deelvragen	21
2.4 Methoden van onderzoek	22
2.5 Opbouw van onderzoek en leeswijzer	24
3.0 Randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Randvoorwaarden volgens Boonstra en Steensma	27
3.3 Stapsgewijze- & permanente randvoorwaarden volgens Vinken	34
3.3.1 Overzicht stapsgewijze randvoorwaarden	34
3.3.2. Permanente randvoorwaarden	36
3.4 Wanneer niet aan randvoorwaarden wordt voldaan: Faalfactoren	38
3.5 Checklist factoren binnen empirisch onderzoek	38
3.5.1. Verantwoording stapsgewijze factoren uit checklist	39
3.5.2. Verantwoording permanente factoren uit checklist	41
3.6 Checklist empirisch onderzoek	42
3.7 Evaluatie	45
4 Respondenten aan het woord	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Stapsgewijze randvoorwaarden	47
4.3 Permanente randvoorwaarden	53
4.4 Evaluatie	60
5 Conclusies, aanbevelingen en discussie	62
5.1 Conclusies	62
5.2 Aanbevelingen	71
5.3 Discussie	74

Bibliografie	75
Literatuur	75
Onderzoeksrapporten	77
Bijlagen:	78
Bijlage 1: Vragenlijst totstandkoming generiek digitaal WMO dienstverleningsproces :	79
Bijlage 2: Topiclijst interview	81
Bijlage 3: Overzicht gemeentelijke respondenten	82

1 Inleiding

*“The explosive entry of technology into every aspect of life has changed how people live, how they work, how companies do business - and how governments serve their people. For the first time since the creation of the modern welfare state, there is now a real opportunity to 'reinvent' government.”*³

1.1 Voorgeschiedenis

Sinds de jaren negentig is de toepassing van Informatie en Communicatietechnologie (ICT) in de publieke dienstverlening sterk in opkomst⁴. Vooral met de komst van Internet hebben publieke organisaties allerlei nieuwe mogelijkheden ontdekt om hun dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Vaak blijken deze nieuwe mogelijkheden uitstekend te passen bij de huidige hervormingsagenda's van overheidsorganisaties. Veel (publieke-) organisaties zijn om deze reden bezig om met behulp van ICT hun relatie met de burger opnieuw vorm te geven. Daarbij zijn publieke organisaties de burger doorgaans als 'klant' van de overheid gaan beschouwen⁵.

Lange tijd is men in de publieke sector uitgegaan van een zogenaamde 'aanbodgerichte' benadering bij de vormgeving van relaties met de omgeving. Het idee binnen deze benadering was dat de samenleving het meest effectief geholpen zou kunnen worden met gedegen politieke besluiten van gekozen politici, gevolgd door gedetailleerde beleidsplannen die voorbereid waren door gespecialiseerde, ervaren ambtenaren⁶. Als gevolg hiervan werd jarenlang de relatie met de omgeving door publieke organisaties van minder groot belang gevonden, waarbij de burger gezien werd als 'afnemer' en niet als 'klant' van diensten van de overheid.

Gedurende de jaren tachtig kan er worden geconstateerd dat met de opkomst van de Angelsaksische NPM beweging (New Public Management) een klantgerichte benadering van

³ Silcock, Rachel (2001), pp. 88-101

⁴ Bekkers, e.a., (2005), p. 237

⁵ Ibid, p. 240

⁶ Ibid, p. 238

burgers en organisaties steeds meer in de belangstelling is komen te staan van de overheid en overheidsorganisaties (Hood, 1991)⁷. Volgens aanhangers van het NPM gedachtegoed kan de overheid fundamenteel veranderen en beter functioneren in de huidige samenleving. Het centrale idee daarbij is dat de overheid een meer ondernemende positie in de samenleving zou moeten innemen. Met deze houding kan de responsiviteit van de overheid ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen verbeterd worden. Door het Angelsaksische gedachtegoed van New Public Management ontstaat meer aandacht voor een bedrijfsmatige aanpak binnen overheidsorganisaties en publieke dienstverlening, tevens ontstaat meer aandacht voor de mogelijkheden die ICT daartoe te bieden heeft. Dit blijkt tevens uit onderzoek van Bellamy en Taylor (1998)⁸, waarbij genoemd wordt dat mede door de karakteristieken van de huidige ICT een nieuw accent kan worden gelegd op het management en het verlenen van publieke diensten vanuit waarbij een focus gelegd wordt op de vraag vanuit de burger.

In Nederland is de bedrijfsmatige aanpak en het gebruik van ICT ter verbetering van de publieke dienstverlening vooral ingegeven door de derde Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector (BIOS) die in mei 1995 is verschenen⁹. In de zogenaamde BIOS-3 nota getiteld: *Terug naar de toekomst*, worden verschillende rollen behandeld die de overheid bij informatievoorziening vervult. Het accent in deze nota wordt gelegd op de verbetering van dienstverlening aan de burger. Volgens dit beleidsdocument maakt het niet uit hoe de overheid georganiseerd is, zolang de overheid maar consistent functioneert in de relatie met haar klanten. Hoewel de burger 'de overheid' als één organisatie kan beschouwen, kan in de praktijk geconstateerd worden dat de burger voor één specifieke behoefte vaak met verschillende overheidsorganisaties te maken heeft¹⁰. In negatieve zin leidt dit voor de burger tot het aloude 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden¹¹. De overheid kan haar dienstverleningen reorganiseren vanuit het perspectief van de burger, met het doel de verbetering van de publieke dienstverlening en de klant meer responsief te benaderen. Hierbij kunnen de wensen van de burger leidend zijn en niet langer de versnippering van de

⁷ Ibid. p. 238

⁸ Ibid. p.241

⁹ Biosnota (1995)

¹⁰ Twist, (2007), p. 3

¹¹ Lips, (1997), p. 22

overheid¹². Deze zienswijze brengt met zich mee dat publieke dienstverleningsactiviteiten geïntegreerd moeten worden, zodat de burger slechts via één centraal loket met een bepaalde vraag of probleem zou kunnen worden geholpen. De BIOS-3 nota voorzag dat ICT het in de nabije toekomst mogelijk zou maken om publieke diensten via een elektronische loket aan te bieden. Een digitaal loket dat eenvoudig vanuit de huiskamer te bereiken is¹³.

In de volgende paragraaf zal de ontwikkeling van het elektronisch loket en de ontwikkeling van E-diensten behandeld worden.

1.2 Het Overheidsloket 2000

Naar aanleiding van het regeerakkoord van Paars 2 werd in 1996 het nationale beleidsprogramma ‘Overheidsloket 2000’ (OL2000) opgestart¹⁴. De achterliggende gedachte van dit programma was dat de burger in de toekomst met een (aan-)vraag of probleem slechts bij één digitaal overheidsloket terecht moet kunnen waar hij of zij informatie en diensten kan ontvangen die vanuit hun perspectief één geheel vormen. De zogenaamde



‘vraagpatronen’ van burgers, zoals het aanvragen van een horecaverunning, WMO voorziening, een rijbewijs, huursubsidie of een kapvergunning worden als uitgangspunt genomen voor de organisatie en inrichting van de nieuwe geïntegreerde digitale overheidsloketten.

1.3 EGEM/ Gov United

In september 2003 is op initiatief van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een vijfjarig beleidsprogramma ‘Elektronische gemeenten’ (Egem) van start gegaan met als doel ondersteuning te bieden aan gemeenten bij het verbeteren van hun dienstverlening en

¹² Bekkers, e.a., (2005), p. 243

¹³ Ibid, p. 244

¹⁴ Ibid., p. 245

bedrijfsprocessen door effectieve en efficiënte inzet van ICT. Daarnaast biedt Egem een bijdrage voor een goede en adequate invoer van digitale overheidsloketten.

Egem werkt in samenwerking met de projectorganisatie GovUnited aan standaarden binnen de bedrijfsvoering van een groot aantal Nederlandse gemeenten. GovUnited fungeert binnen deze samenwerking als intermediair tussen marktpartijen op het gebied van ICT oplossingen en gemeenten¹⁵. Daarbij inventariseert GovUnited de wensen en behoeften van een groot aantal Nederlandse gemeenten en probeert hierbij generieke digitale dienstverlening te ontwikkelen betreffende een reeks dienstverleningsprocessen, zoals bijvoorbeeld: aanvraag evenementenvergunning, aanvraag uittreksel GBA, WMO aanvraag, aanvraag omgevingsvergunning, melding openbare ruimte etc. Momenteel zijn 71 Nederlandse gemeenten verbonden aan de projectorganisatie GovUnited¹⁶.

1.4 Aanleiding onderzoek

Publieke dienstverlening vindt in Nederland merendeels op lokaal niveau plaats. Daarbij krijgen gemeenten steeds meer taken toebedeeld. Taken welke eerst waren gecentraliseerd binnen de Rijksoverheid worden gedecentraliseerd op gemeentelijk niveau. Een goed voorbeeld hiervan is het dienstverleningsproces van de WMO. Bij de invoering van de WMO (2007) (voorheen AWBZ, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) hebben gemeenten zelf de verantwoordelijkheid gekregen voor een goede en adequate uitvoering¹⁷. Voor een goede en adequate uitvoer dient elke gemeente rekening te houden met de invoer van een digitaal overheidsloket, zo stelt het huidige kabinetsbeleid¹⁸. Dit houdt in dat gemeentelijke dienstverlening digitaal aan de burger dient te worden aangeboden.

Eén van de negen dienstverleningsprocessen waar GovUnited zich op richt is de WMO dienstverlening. In verband met de haalbaarheid van dit onderzoek, beperkt het onderzoek zich tot de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Een

¹⁵ GovUnited.nl, datum 06-07-2008

¹⁶ Ibid

¹⁷ Eersten (2007), p. 33

¹⁸ Bekkers, e.a., (2005), p. 245

succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces binnen de gemeentelijke dienstverlening is de aanleiding van dit onderzoek.

Een tweede reden waarom is gekozen voor het WMO dienstverleningsproces, is omdat dit dienstverleningsproces relatief kort (sinds 1 januari 2007) onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse gemeenten is komen te vallen. Uit verschillende onderzoeken, zoals *Intergemeentelijke Samenwerking en ICT, Grenzen verkennen* (VNG 2003), blijkt dat de meeste gemeenten in dezelfde fase zitten wat betreft de digitalisering en implementatie van bijvoorbeeld dit WMO dienstverleningsproces, namelijk de ontwikkelingsfase.

De inrichting van elektronische dienstverlening via een geïntegreerd digitaal loket betekent in veel gevallen, zoals dat van de WMO, dat de betrokken gemeenten de inrichting van de organisatie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ter discussie stellen. Enerzijds wordt er gekeken naar de content van de organisatie, anderzijds naar het dienstverleningsproces. Hieruit blijkt dat de realisatie van een digitale gemeente niet alleen een technologisch vraagstuk is, maar dat het tevens aanpassing vraagt van een gemeentelijke organisatie zelf. Deze organisatieverandering grijp niet alleen diep ingrijpt op werksystemen en werkprocessen, maar zelfs op de missie, organisatiedoelstellingen, medewerkers en cultuur binnen een gemeente¹⁹.

Om een dergelijke transformatie te laten plaatsvinden, vindt onder leiding van GovUnited intergemeentelijk overleg plaats om te komen tot een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces²⁰. Uit verschillende onderzoeken blijkt echter dat de resultaten op het gebied van gemeentelijke samenwerking en implementatie van generieke dienstverlening wisselend zijn, zoals het onderzoek van Lenthe (2007) beschrijft²¹. Verschillende voorbeelden zijn te noemen waarin samenwerking succesvol was, zoals Tour de Twente. Binnen dit samenwerkingsverband vond samenwerking plaats tussen de gemeente Enschede,

¹⁹ Lenthe (2007), p. 23

²⁰ Gemeentelijke samenwerking op het gebied van WMO dienstverlening, gefaciliteerd door GovUnited vindt plaats tussen de gemeenten: Spijkenisse, Winterswijk, Zaanstad, Nijmegen, Hilversum, Renkum, Zutphen, Steenwijkerland & Midden Drenthe (1 mei 2008).

²¹ Lenthe, (2007), p. 19

Hellendoorn en Oldenzaal op het gebied van de ontwikkeling van digitale diensten²². Deze samenwerking wordt als succesvol beschreven, omdat de doelstelling van het project duidelijk was en naar één doel werd toegewerkt, zo blijkt uit het onderzoek van Lenthe Ook zijn er minder succesvolle verhalen van gemeentelijke samenwerking bekend zoals het samenwerkingsverband Drechtsteden, waarbij samenwerking plaats gevonden heeft tussen de gemeenten Alblasterdam, Hendrik-Ido Ambacht, ‘s-Gravendeel, Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht op het gebied ontwikkeling van elektronische dienstverlening²³. Deze samenwerking werd als minder positief ervaren, omdat bureaucratie en bemoeienis van vele partijen voor vertraging binnen het project zorgde en een succesvolle implementatie bemoeilijkte .

Door de wisselende ervaringen van gemeenten op het gebied van implementatie van dienstverleningsprocessen richt dit onderzoek zich specifiek op de implementatie van het WMO dienstverleningsproces. De vraag die centraal staat binnen dit onderzoek is: *Welke randvoorwaarden volgens gemeenten belangrijk zijn voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?*

Van Dale (2008) definieert randvoorwaarden als: *“bijkomstige voorwaarden die echter wel noodzakelijk zijn voor het te bereiken doel”*²⁴. Als doel binnen de intergemeentelijke samenwerking kan gesteld worden: de succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksopzet.

²² VNG (2003), p. 53

²³ Ibid, p. 39

2 Onderzoeksopzet

Zoals in de inleiding is beschreven richt het onderzoek zich op de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Daarbinnen wordt focus aangebracht bestaande uit een onderzoek naar de randvoorwaarden welke volgens de gemeenten, van toepassing zijn bij de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Binnen dit onderzoek zullen dan ook verschillende betrokkenen vanuit gemeenten aan het woord komen.

2.1 Doelstelling

Het voorgaande leidt tot de volgende doelstelling van dit onderzoek:

Het inzichtelijk maken van randvoorwaarden volgens gemeenten voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

2.2 Probleemstelling

De volgende probleemstelling staat centraal in het onderzoek van deze scriptie:

Bestaan er verschillen, dan wel overeenkomsten tussen de randvoorwaarden uit de Bestuurs- en Organiseringswetenschappelijke literatuur en de inzichten van gemeenten voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?

Bij de probleemstelling wordt een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen dienen als leidraad bij de beantwoording van de probleemstelling. De volgende vier deelvragen zijn geformuleerd:

1a Welke randvoorwaarden zijn uit theorieën van de Bestuurs- & Organiseringswetenschap te herleiden?

1b Op welke wijze zijn deze randvoorwaarden binnen de literatuur empirisch onderbouwd?

2 In hoeverre zijn de beschreven randvoorwaarden ook van toepassing bij de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?

3 In hoeverre verschilt de visie van gemeenten met de randvoorwaarden uit de literatuur?

De vragen 1a en 1b hebben betrekking op het theoretische gedeelte van het onderzoek dat in hoofdstuk 3 aan bod komt. Binnen dit hoofdstuk wordt door middel van bestaande literatuur een wetenschappelijke basis gelegd voor het praktisch onderzoek. Het empirisch onderzoek staat vanaf hoofdstuk 4 centraal waarin vraag 2 aan bod komt. Door middel van een vergelijking tussen het literatuuronderzoek en empirisch onderzoek wordt ten getracht een antwoord te vinden op vraag 3.

2.3 Motivatie deelvragen

Aan de in de vorige paragraaf benoemde deelvragen ligt de volgende motivatie ten grondslag:

Deelvraag 1a:

In de literatuur van de Bestuurs- & Organisatiewetenschappen zijn verschillende theorieën ontwikkeld betreffende randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering. De implementatie van een generiek WMO dienstverleningsproces draagt ook bij aan de organisatieverandering van gemeenten. Om deze reden is het van belang te weten welke theorieën er bestaan binnen de literatuur van de Bestuurs- & Organisatiewetenschap over randvoorwaarden tijdens een organisatieverandering.

Deelvraag 1b:

Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt ingegaan op de empirische onderbouwing van de randvoorwaarden uit vraag 1a. Binnen de theorieën van de Bestuurs- & Organisatiewetenschap zijn verschillende voorwaarden te herleiden. De grondslag voor deze randvoorwaarden zijn echter verschillend. Enkele wetenschappers gebruiken randvoorwaarden die uit empirisch onderzoek zijn opgesteld, waar andere onderzoekers geen verantwoording afleggen voor de randvoorwaarden die zij gebruiken. Daarom zal bij de beantwoording van vraag 1b gekeken worden naar de onderbouwing van deze randvoorwaarden.

Deelvraag 2:

Deelvraag 2 moet antwoord geven op de vraag of de randvoorwaarden uit de literatuur zich ook daadwerkelijk voordoen bij de gemeentelijke samenwerking bij de totstandkoming van een generiek dienstverleningsproces. Tevens wordt bij de beantwoording van deelvraag 2

ingegaan op randvoorwaarden welke door de verschillende gemeenten zelf belangrijk worden gevonden en welke niet in de literatuur genoemd zijn.

Deelvraag 3:

Deelvraag 3 moet antwoord geven op de vraag in hoeverre er overeenkomsten en/of verschillen zijn in de visies op randvoorwaarden van de respondenten uit de verschillende gemeenten en de theorieën betreffende deze randvoorwaarden vanuit de Bestuurs- & Organisationswetenschap.

2.4 Methoden van onderzoek

Om antwoord te geven op de probleemstelling zijn verschillende deelvragen opgesteld. Bij de beantwoording van de deelvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de onderzoeksmethoden welke gebruikt zijn bij de beantwoording van de deelvragen.

Deelvraag 1a en 1b

Bij de beantwoording van de vragen 1a en 1b is gebruik gemaakt van inzichten uit een literatuurstudie naar de verschillende randvoorwaarden uit theorieën van verschillende auteurs uit Bestuurs- & Organisationswetenschap. Bij de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van de inzichten uit de literatuur van de volgende auteurs: Boonsma & Steensma



(1998), Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997) en Vinken (2006). Door het bestuderen van de verschillende theorieën van bovenstaande auteurs kunnen verschillende randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering met elkaar vergeleken worden.

Deelvraag 2

De beantwoording van vraag 2 komt voort uit empirisch onderzoek. Binnen het empirisch onderzoek wordt gebruik gemaakt van de Delphi- onderzoeksmethode. Voor deze specifieke onderzoeksmethode is gekozen omdat deze gebruikelijk is bij onderzoeken in de publieke

sector²⁵. Voorbeelden van Delphi- onderzoek binnen de publieke sector zijn: *Cliënt ondersteuning onder de WMO: meningen uit het veld* (Trimbos instituut 2006)²⁶ en *Beeldvormende technieken binnen de kankerbestrijding* (KWF Kanker Bestrijding 2005)²⁷. Sinds de jaren vijftig geldt Delphi- onderzoek als een onderzoeksbenadering die met name een mondig onderzoeksveld onderzoekt, dat in principe in staat is kennis vanuit zichzelf te verstrekken. De Delphi- onderzoeksmethode richt zich op de voorspellingen van toekomstige ontwikkelingen op basis van een oordeel van deskundigen²⁸. Kenmerkend voor deze onderzoeksmethode is het iteratieve karakter dat een beroep doet op het leervermogen van de respondenten, die herhaaldelijk de gelegenheid krijgen om op bepaalde opvattingen te reageren²⁹. Voor dit onderzoek is een selectie gemaakt van respondenten uit de gemeenten die betrokken zijn bij de totstandkoming en implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. De selectie van respondenten bestaat uit medewerkers die werkzaam zijn binnen de midoffice van de gemeenten en betrokken zijn bij de totstandkoming en implementatie van een generiek WMO dienstverleningsproces. De respondenten vertegenwoordigen verschillende gemeenten binnen het intergemeentelijke overleg, gefaciliteerd door GovUnited, namelijk: Spijkenisse, Winterswijk, Zaanstad, Nijmegen, Hilversum, Renkum, Zutphen, Steenwijkerland & Midden Drenthe. De hiervoor genoemde gemeenten hebben individueel een uitnodiging gekregen deel te nemen aan dit onderzoek, Echter, door de vele onderzoeken op het gebied van de WMO of door voortdurende veranderingen binnen de gemeente wenste de gemeenten Steenwijkerland, Zaanstad en Spijkenisse niet deel te nemen.

Bevraging van de respondenten heeft plaatsgevonden in twee fasen. In de eerste fase was er sprake van een schriftelijk interview, waarbij de respondent zijn opvattingen diende te geven over de volgende zaken: de doelstelling van de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening, de doelstelling van de totstandkoming van een generiek WMO dienstverleningsproces, kritieke succesfactoren, kritieke faalfactoren. Na de verwerking van

²⁵ Houten (1988), p. 2

²⁶ Trimbos instituut, (2006)

²⁷ KWF Kanker Bestrijding, (2005)

²⁸ Houten (1988), p. 16

²⁹ Ibid, p. 5

de opvattingen van de respondenten zijn de antwoorden gecategoriseerd op vragen waar bij de respondenten wel en geen consensus over bestond. De opvattingen vormden de basis voor de tweede fase van dit onderzoek, namelijk semi gestructureerde interviews met de respondenten. Tijdens deze interviews is een terugkoppeling gemaakt naar de opvattingen en resultaten uit de interviews van fase 1. Hierbij konden de respondenten nogmaals reageren op eerdere opvattingen. Op deze wijze vond verdieping plaats op de schriftelijke interviews uit fase 1. Tevens is tijdens de interviews ingegaan op de modellen betreffende randvoorwaarden, die zijn weergegeven in hoofdstuk 3 (figuur 3.3 & 3.4). Een pre-check heeft plaatsgevonden op beide interviews. Nadat de opvattingen van de respondenten verzameld en gecategoriseerd waren, zijn deze anoniem verwerkt binnen dit onderzoek.

Deelvraag 3

Bij de beantwoording van deelvraag 3 zal een vergelijkend onderzoek plaatsvinden tussen de onderzoeksgegevens uit de deelvragen 1a en 3. Randvoorwaarden die in de literatuur zijn weergegeven, worden vergeleken met de uitkomsten uit het empirisch onderzoek.

2.5 Opbouw van onderzoek en leeswijzer

In dit onderzoek wordt in hoofdstuk 3 tot en met 5 achtereenvolgens aandacht besteed aan de volgende zaken:

- Randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering
- Respondenten aan het woord
- Conclusie, aanbevelingen en discussie

Aan het einde van dit onderzoek volgen een bibliografie, bijlagen en de voor de interviews met gemeenten gebruikte vragenlijsten met daarbij opgestelde onderwerpen.

Implementeren met beleid biedt inzicht in de theorie en praktijk van het succesvol implementeren van een organisatieverandering. In paragraaf 3.2 tot en met 3.3 zal een overzicht worden gegeven van verschillende randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een organisatieverandering vanuit de literatuur betreffende Bestuurs- & Organisationswetenschap. In paragraaf 3.6 zal vervolgens worden weergegeven wat de overeenkomsten zijn tussen de randvoorwaarden van de verschillende auteurs.

Daaropvolgend zal in paragraaf 3.7 een checklist met belangrijkste randvoorwaarden gepresenteerd worden. Deze checklist zal vervolgens gebruikt worden binnen het empirische gedeelte van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 komen de gemeenten zelf aan het woord. De visies van verschillende midoffice managers op randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces staan centraal.

Dit betekent dat dit onderzoek een forse omvang heeft gekregen. Niet elke lezer zal alles kennis willen nemen. Om snel overzicht te krijgen, is het raadzaam te starten met hoofdstuk 5 om daarna afhankelijk van het leesdoel één van de volgende routes te doorlopen:

- Bent u vooral geïnteresseerd in de wetenschappelijke literatuur over randvoorwaarden om te komen tot een succesvolle organisatieverandering? Dan is hoofdstuk 3 de belangrijkste informatiebron.
- Wilt u een indruk krijgen van de verschillende visies op randvoorwaarden vanuit het perspectief van de gemeenten, dan is het aan te raden hoofdstuk 4 te lezen. Daar worden de respondenten binnen dit onderzoek aan het woord gelaten.
- Bent u geïnteresseerd in de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen die daarmee samenhangen, dan is het aan te raden hoofdstuk 5 te lezen.

3.0 Randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal ingaan op de randvoorwaarden welke binnen de literatuur uit bestuurs- & organisatiewetenschap worden benoemd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de randvoorwaarden volgens verschillende onderzoekers. Eerst zal gekeken worden naar de definitie van randvoorwaarden binnen de literatuur

Digitalisering leidt tot verandering van de bestaande gemeentelijke organisatie. Een besluit van gemeenten om een samenwerkingsverband aan te gaan met betrekking tot digitalisering is dus expliciet een besluit tot een organisatieverandering. Bij een organisatieverandering is het van belang een inventarisatie te maken van de meest belangrijkste randvoorwaarden in



het algemeen. Randvoorwaarden worden binnen de literatuur over Bestuurs- & Organistatiewetenschap ook wel gedefinieerd als succesfactoren. Om eenduidige terminologie te gebruiken binnen dit onderzoek, zal in het verdere onderzoek gesproken worden over randvoorwaarden. In de volgende paragrafen zullen randvoorwaarden worden behandeld uit de literatuur. Hierbij zal een uiteenzetting worden gemaakt van auteurs die onderscheid maken tussen permanente- en stapsgewijze randvoorwaarden. Aan het einde van dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de vraag: welke factoren een rol spelen als niet aan randvoorwaarden wordt voldaan tijdens een organisatieverandering.

De volgende paragraaf zal starten met de behandeling van de randvoorwaarden voor organisatieverandering, opgesteld door Boonstra & Steensma (2007), naar aanleiding van de bestudering van een aantal case studies. In de paragraaf die daarop volgt zal naar aanleiding van een literatuurstudie van Vinken (2006) een tweedeling gemaakt worden van kritieke randvoorwaarden binnen organisatieverandering, namelijk stapsgewijze- en permanente randvoorwaarden. Tevens komen randvoorwaarden van: Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990) en Kotter (1997) aan bod. In de paragraaf die daarop volgt wordt inzicht gegeven in de theoretische faalfactoren bij organisatieveranderingen. Nadat de belangrijkste

randvoorwaarden uit de literatuur benoemd zijn, wordt een model gepresenteerd dat centraal staat binnen het empirisch onderzoek van deze scriptie.

3.2 Randvoorwaarden volgens Boonstra en Steensma

Aan de hand van bestudering van een aantal case studies en recente onderzoeken naar veranderende organisaties, hebben Boonstra & Steensma (2007) de volgende randvoorwaarden voor succesvolle organisatieverandering opgesteld³⁰. De praktijkstudies welke Boonstra en Steensma hebben gedaan hebben betrekking op private en publieke organisaties in zowel de dienstverlenende als de industriële sector. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste randvoorwaarden volgens de literatuur van Boonstra & Steensma.

*1. Een heldere strategische koers*³¹

Een duidelijke missie en een heldere strategische koers zijn essentieel om een organisatie een toekomstdoel te geven. Met het aangeven van het toekomstdoel van de organisatie wordt ook een toekomstperspectief gegeven aan de leden van de organisatie. Een heldere strategische koers is bovendien van essentieel belang om verwarring en misverstanden over doelen en de richting van een bepaald veranderingsproces te doen voorkomen. Daarbij draagt strategieontwikkeling bij aan een externe oriëntatie. Doordat omgevingsveranderingen en markteisen expliciet worden gemaakt en worden vertaald naar strategische doelen, ontstaat een noodzaak tot veranderen. Deze noodzaak is voor organisatieleden vaak herkenbaar en biedt hun de mogelijkheid om de noodzaak tot veranderen niet in eigen falen te zoeken.

*2. Integrale vernieuwing*³²

Organisaties zijn complexe systemen waarin relaties bestaan tussen doelen, strategie, technologie, organisatiestructuur, cultuur en het menselijk gedrag. Veranderingen in structuur en technologie leiden niet automatisch tot verandering van waarden en verandering in gedrag.

³⁰ Boonstra en Steensma, (2007), pp. 297-310

³¹ Ibid, pp.299

³² Ibid, pp. 299

Het is daarom van groot belang om bij een fundamentele verandering de organisatie als totaliteit in beweging te krijgen.

*3. Gedeelde probleemervaring*³³

Gedeelde probleemervaring is noodzakelijk voor elke verandering binnen een organisatie. Externe en interne druk om verbeteringen te realiseren vormen doorgaans een sterke impuls voor verandering. De ernst van de problemen kan daarbij verschillen. Als een organisatie in crisis verkeert, is vaak een krachtige reorganisatie noodzakelijk. Voor effectieve verandering is het noodzakelijk dat het topmanagement in staat is de ernst van de situatie duidelijk te maken en de medewerkers ervan te overtuigen dat de harde ingrepen nodig zijn om aan bepaalde behoeften te voldoen. Als een organisatie niet in directe crisis verkeert en er voldoende tijd is voor verandering, is het wenselijk en relevant om tot een gezamenlijke probleemervaring te komen. De bereidheid van een organisatie en haar medewerkers om te veranderen neemt snel toe als gezamenlijk problemen inzichtelijk worden gemaakt. Vervolgens kan er gekozen worden om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Gezamenlijke problemdiagnose en probleemoplossing zorgt in veel gevallen voor draagvlak voor verandering binnen een organisatie.

*4. Actieve opstelling van het topmanagement*³⁴

In de top van een organisatie moet geloof bestaan dat een veranderingsproces kan bijdragen aan het beter functioneren van de organisatie. Alleen op dit niveau kunnen beslissingen genomen worden over structurele, culturele en technologische vernieuwing. Een inspirerend leider binnen een organisatie die een veranderingsproces actief steunt, draagt in sterke mate bij aan een soepel verloop van de verandering.

³³ Ibid, p. 300

³⁴ Ibid, p. 300

5. Specifieke aandacht voor middenmanagement³⁵

Het middenmanagement speelt bij veel organisatieveranderingen net als het topmanagement een belangrijke rol. Veranderingen worden door leidinggevendenden vaak gezien als een impliciete boodschap dat bestaand beleid of leiderschap niet voldoet. Tijdens een problemdiagnose, zoals genoemd in de succesfactor: *Gedeelde probleemervaring*, is het daarom verstandig om de problemen die leidinggevendenden zelf ervaren, bespreekbaar te maken. In een later stadium kan tevens gekozen worden om een diagnose te stellen van problemen welke ervaren worden door lager en hoger management. Er moet voldoende kwaliteit, motivatie en deskundigheid zijn binnen het middenkader van een organisatie om veranderingen te implementeren en hun eigen rol in de vernieuwing kritisch te beschouwen.



6. Duidelijkheid over doelen en aanpak van verandering³⁶

Beer, Eisenstat & Spector wijzen in: *The critical path to corporate renewal* (1990), op het feit dat de doelen van een organisatieverandering duidelijk moeten zijn en moeten aansluiten bij de missie en strategische doelstellingen van een organisatie³⁷. Tevens moet de organisatieverandering gerelateerd zijn aan de probleemervaring van de betrokkenen. De relevantie van doelen binnen een organisatieverandering moeten duidelijk zijn daarbij vormt communicatie tijdens een organisatieverandering een essentieel onderdeel³⁸.

³⁵ Ibid, p. 301

³⁶ Ibid, p. 302

³⁷ Ibid, p. 303

³⁸ Ibid, p. 307

7. *Ontwerpen & ontwikkelen*³⁹

Een bewuste keuze voor een bepaalde aanpak voor een organisatieverandering en de motivatie voor een bepaalde keuze kan een veranderingsproces versoepelen. Binnen de veranderkunde staan twee soorten aanpak centraal, namelijk:

- De ontwerpaanpak
- De ontwikkelingsaanpak

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat een ontwerpaanpak de voorkeur heeft als de organisatie in een crisis verkeert en een afbouwproces nodig is. Een ontwikkelingsplan daarentegen verdient de voorkeur als een organisatie niet in een crisis verkeert en streeft naar verbetering van flexibiliteit en innovatief vermogen, waarbij verschillende onderdelen van een organisatie betrokken kunnen worden.

8. *Bespreekbaar maken van veranderings- barrières*

Tijdens een veranderingsproces is het wenselijk de barrières te inventariseren die een effectieve invoering van verandering in de weg staan. Medewerkers die negatieve ervaringen hebben met eerdere veranderingsprocessen kunnen een barrière vormen tijdens een veranderingsproces, omdat zij niet veranderingsgezind kunnen zijn. Ook kunnen belemmeringen tijdens een veranderingsproces liggen in de bestaande strategie, structuur, cultuur en technologie, in de kennis en vaardigheden van mensen of in het politieke systeem waarin mensen streven naar het handhaven van een status quo⁴⁰. Het bespreekbaar maken van eerdere negatieve ervaringen van medewerkers versterkt het idee dat de een organisatie wil leren van gemaakte fouten. Bovendien ontstaat op deze wijze een overzicht van bestaande belemmeringen.

³⁹ Ibid, p. 64

⁴⁰ Steensma, (2007), p. 303

9. Aandacht voor machtsprocessen en weerstand

Bij veranderingsprocessen richten verschillende partijen zich op het veiligstellen van eigen doelen en posities. Voor elk veranderingsproces is het daarom noodzakelijk rekening te houden met de belangengroepen in de organisaties, hun doelen, hun machtsbronnen en hun machtsrelaties. Het toedekken van bestaande machtsproblemen moet worden voorkomen. Sluimerende of verborgen machtsconflicten zullen tijdens het veranderingsproces leiden tot verstarring van besluitvorming en een gering vermogen tot verandering. Vooral machtsproblemen in de top van de organisatie kunnen verandering blokkeren.⁴¹

10. Communicatie en informatie⁴²

Een goede communicatie tijdens een veranderingsproces is essentieel. Informatie moet te allen tijden beschikbaar zijn via open communicatiekanalen. Informele contacten versnellen en versterken door voornoemde informatiestromen. Een gebrek aan informatie over de verandering kan leiden tot onzekerheid en wantrouwen en kan daarmee de veranderingsbereidheid van medewerkers negatief beïnvloeden.

11. Realiseren van actieve betrokkenheid

Actieve betrokkenheid van organisatieonderdelen kan in belangrijke mate bijdragen aan een succesvol verloop van veranderingsprocessen binnen een organisatie. Deze betrokkenheid kan worden gerealiseerd door een combinatie van inspireren, consulteren en rationeel overtuigen.⁴³ Daarbij stellen Beer & Eisenstat (1996) dat het noodzakelijk is om iedereen die onderdeel is van een bepaald probleem, of een bijdrage kan leveren aan de oplossing ervan, bij het veranderingsproces te betrekken⁴⁴. Consultatie leidt ertoe dat betere oplossingen voor problemen worden gevonden. Ook worden door consultatie oplossingen beter afgewogen en beoordeeld op hun consequenties en worden deze beter geaccepteerd.

⁴¹ Ibid, p. 303

⁴² Steensma, (2007), p. 304

⁴³ Ibid, p. 304

⁴⁴ Beer & Eisenstat, (1996), pp. 35-37

12. Op gang brengen van leerprocessen

Leren vormt een onderdeel van alle veranderingsprocessen. Leren in organisaties is een continu proces. Organisaties kunnen daarbij gezien worden als het product van het denken en handelen van de leden van deze organisatie⁴⁵. Bij leren binnen een organisatie kan onderscheid worden gemaakt tussen single en double loop learning, zo stellen Argyris & Schön



(1978). Single loop learning heeft betrekking op het verbeteren van een product, een dienst of het productieproces, zonder de achterliggende visies, waarden en normen ter discussie te stellen. Double loop learning trekt bestaande logica en theorieën over organiseren in twijfel en maakt deze bespreekbaar in een interactief proces in de organisatie.⁴⁶

13. Stapsgewijze en iteratieve aanpak

Het is vaak noodzakelijk veranderingen stapsgewijs aan te pakken om afstemming en coördinatie binnen het veranderingsproces mogelijk te maken, tevens om rustmomenten en momenten van stabiliteit binnen een veranderingsproces te creëren. Een duidelijke fasering maakt het mogelijk doelen te stellen voor stapsgewijze verbetering⁴⁷.

14. Opleiding en gedragsverandering

Veranderingen in een organisatie brengen wijzigingen met zich mee in de benodigde beroepskwalificaties. De invoering van wijzigingen dient daarom gepaard te gaan met een intensief opleidingsprogramma dat zich richt op vaktechnische kwalificaties en sociaalorganisatorische vaardigheden⁴⁸.

⁴⁵ Weick, (1979), p. 7

⁴⁶ Argyris & Schön, (1978), p. 10

⁴⁷ Boonstra en Steensma, (2007), p. 306

⁴⁸ Ibid, p.306

15. Ondersteunende technologie



Het realiseren van een nieuwe strategie brengt vaak wijzigingen in de technologie met zich mee. Zo stelt Burger (1992) dat in geval van een andere structuur binnen een organisatie ook vaak een nieuwe arbeidsverdeling plaatsvindt. Dit verlangt meestal dat de opstelling van het machinepark wordt gewijzigd, informatietechnologie wordt aangepast en dat procedures en werkmethoden worden gewijzigd⁴⁹. Een gerichte planning en voorbereiding van een verandering in technologie zijn essentieel binnen een veranderingsproces⁵⁰.

16. Ondersteunende personeelsinstrumenten

Instrumenten voor personeelsmanagement moeten in overeenstemming worden gebracht met de gerealiseerde veranderingen. Veelal leidt dit tot verandering en aanpassing van functiecriteria, functiewaardering, beloningsbeleid, opleidingsbeleid en andere geformaliseerde onderdelen van het personeelsbeleid. De personeelsinstrumenten moeten daarom aansluiten bij de vernieuwingsfilosofie⁵¹.

17. Effectief verandermanagement

Effectief verandermanagement bestaat uit het formuleren van veranderingsdoelen, het sturen, het effectueren en het regelen en bijsturen van de verandering. Voor een goed verloop van veranderingsprocessen blijken deze taken van essentieel belang.

⁴⁹ Burger, (1992), p.86

⁵⁰ Boonstra en Steensma, (2007), p.307

⁵¹ Ibid, p.308

3.3 Stapsgewijze- & permanente randvoorwaarden volgens Vinken

Wanneer de randvoorwaarden zoals behandeld in paragraaf 3.2 nader worden beschouwd, kan er volgens Vinken (2006) onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten factoren, namelijk:

*Stapsgewijze randvoorwaarden*⁵²:

Stapsgewijze randvoorwaarden zijn factoren waarvan de behandeling moet plaatsvinden in een bepaalde volgorde. In het schema van paragraaf 3.3.1. zijn de stapsgewijze voorwaarden opgenomen volgens de literatuur van Kirkpatrick (1985): *How to manage change effectively*, Beer Eisenstat (1990): *Why change-programs don't produce change* en Spector en Kotter (1997): *Leiderschap bij verandering*. Deze voorwaarden, welke ook wel acties worden genoemd noemen dienen volgens alle auteurs achtereenvolgens plaats te vinden, waarbij het afhandelen van een bepaalde stap een voorwaarde is voor de uitvoering van de volgende stap.

*Permanente randvoorwaarden*⁵³:

Permanente randvoorwaarden zijn voorwaarden die ieder voor zich gedurende het gehele veranderproces van belang zijn. De hieruit voortvloeiende acties vergen een permanente uitvoering.

In de volgende paragraaf zal een overzicht gegeven worden van de stapsgewijze voorwaarden van de hierboven genoemde auteurs.

3.3.1 Overzicht stapsgewijze randvoorwaarden

In onderstaande figuren is een drietal overzichten opgenomen naar aanleiding van een drietal publicaties, welke Vinken (2006) noemt, waarin stapsgewijze factoren als voorwaarde voor het met succes doorvoeren van een organisatieverandering worden gesteld. Hierbij is van belang te noemen dat deze factoren volgens de auteurs in een stapsgewijze volgorde dienen plaats te vinden om een succesvolle organisatieverandering te realiseren.

⁵² Vinken, (2006), p. 50

⁵³ Ibid, p. 52

Kirkpatrick (1985)



Beer, Eisenstat & Spector (1990)



Kotter (1997)



Figuur 3.1: Randvoorwaarden volgens Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990) en Kotter (1997)

3.3.2. Permanente randvoorwaarden

De permanente randvoorwaarden vinden hun oorsprong in de randvoorwaarden waaraan door een organisatie moet worden voldaan om met succes een veranderingsproces te kunnen doorlopen.

De belangrijkste permanente succesfactoren uit de literatuur van Vinken (2006) zijn:

1. *Permanente communicatie*

Communicatie tijdens een veranderingsproces speelt een belangrijke rol in verband met het verminderen van weerstand tegen een bepaalde verandering. Dit is niet de enige reden voor communicatie. Zo kan communicatie ook worden gebruikt om informatie te verstrekken, personen te motiveren of te activeren om bepaalde handelingen te verrichten. Glavimans en Reijnders (1994) geven aan op welke manier communicatie zou moeten worden ingepast en een veranderingsproces door in te gaan op de vragen: wat, hoe, wie en wanneer betreffende communicatie⁵⁴. Wissema, Messer & Wijers (1986) noemen communicatie als één van de grote aandachtspunten tijdens veranderingsprocessen⁵⁵. Als resultaat van empirisch onderzoek binnen organisatie door voornoemde auteurs is gebleken dat het management de waarde van communicatie vaak onderschat.

2. *Permanente participatie*

Evenals de factor *permanente communicatie* wordt het begrip permanente participatie niet alleen toegepast om weerstand tegen een bepaalde verandering te verminderen. Participatie van personeel uit alle lagen van een organisatie binnen een veranderingsproces kan ook andere doelen hebben. Voorbeelden hiervan zijn: het toetsen van de inhoud en draagkracht voor de visie van de voorgestelde organisatieverandering. Om ervoor te zorgen dat er draagvlak is voor een bepaalde organisatieverandering, is het noodzakelijk dat personeel participeert in de totstandkoming van deze verandering. Medezeggenschap blijft vaak beperkt



⁵⁴ Glavimans e.a.(1994), p. 24

⁵⁵ Wissema e.a. (1986), p. 32

tot datgene wat noodzakelijk is, bijvoorbeeld betrekking van de ondernemingsraad van een organisatie binnen een organisatieverandering⁵⁶. Dit levert echter vaak niet de instemming op die noodzakelijk is voor het welslagen van een project. Voor het welslagen is actieve participatie nodig. Participatie behelst meer dan formele zeggenschap.

3. Lijn verantwoordelijkheid centraal stellen⁵⁷

Bij het implementeren van een organisatieverandering wordt vaak gebruik gemaakt van een projectgroep, externe veranderaars en vrijgemaakte functionarissen, die zorg dragen voor de uitvoering van een bepaalde organisatieverandering. Mastenbroek (1997) noemt het uit de lijnorganisatie halen van de verantwoordelijkheden voor veranderingen één van de fundamentele zwakheden van verandermanagement. Juist door het werken met stuur- en projectgroepen en externe veranderaars wordt vrijblijvendheid, verminderde sturing en verminderde betrokkenheid gecreëerd bij leidinggevende functionarissen. De kracht van de lijnorganisatie wordt op deze wijze volgens Mastenbroek uitgehold.

4. Doorvoeren van verandering met behulp van een projectorganisatie

Voornoemde succesfactor wil niet zeggen dat het niet gewenst is een bepaalde verandering projectmatig aan te pakken. De besluitvorming met betrekking tot veranderingen en de implementatie daarvan hebben veelal een complex karakter en verlopen over een langdurig traject. Een projectmatige aanpak ligt voor de hand in situaties waarin het gewenste resultaat weliswaar niet volstrekt nieuw is, maar wel nieuwe elementen omvat. Tevens als mensen uit verschillende disciplines een resultaat moeten bereiken en men eenmalig een maximale prestatie moet leveren⁵⁸.

5. Continu optimaliseren van de persoonlijke effectiviteit en de teameffectiviteit.

Het succes van een organisatie is voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit van haar medewerkers. Ook bij veranderingsprojecten spelen medewerkers een belangrijke rol en daarmee is ook hun kwaliteit van belang. In eerste instantie wordt hierbij gedacht aan

⁵⁶ Kluytmans (2005), p. 446

⁵⁷ Mastenbroek (1997), p. 32

⁵⁸ Ibid, p. 37

individuele kwaliteiten. Maar naast de persoonlijke effectiviteit moet er ook sprake zijn van teameffectiviteit. Volgens Mastenbroek (1997) vindt de grootste energieverspilling in organisaties plaats op het vlak van samenwerking⁵⁹. Om deze reden pleit Mastenbroek ook voor verbetering van teameffectiviteit.

3.4 Wanneer niet aan randvoorwaarden wordt voldaan: Faalfactoren

Behalve randvoorwaarden hebben Boonstra en Steensma aan de hand van verschillende casestudies, faalfactoren (belemmeringen) opgesteld. Deze factoren zijn van toepassing, wanneer niet aan de randvoorwaarden voldaan wordt binnen een organisatieverandering. Andere auteurs zoals Kirkpatrick, Beer, Eisenstat & Spector en Kotter besteden geen aandacht aan faalfactoren, echter alleen aan randvoorwaarden. Ondanks het feit dat deze auteurs geen expliciete lijst met faalfactoren hebben opgesteld, kunnen faalfactoren worden gezien als randvoorwaarden waaraan niet voldaan wordt binnen een proces van verandering. Loos (2006) zegt hierover binnen zijn onderzoek *Innovatie aan het werk: Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*, dat faalfactoren om deze reden vaak niet expliciet worden vermeld binnen onderzoeken. Echter, middels een kleine taalkundige ingreep zijn faalfactoren eenvoudig te expliciteren: het is voldoende om voor de randvoorwaarden ‘niet’ of ‘geen’ te plaatsen⁶⁰.

Binnen dit onderzoek wordt een checklist gebruikt met daarin een opsomming, dan wel samenvoeging van de belangrijkste randvoorwaarden uit de literatuur betreffende Bestuurs- en Organisationswetenschap. Als faalfactoren wordt binnen dit onderzoek de uitleg van Loos gebruikt. Om deze reden is geen checklist met faalfactoren opgesteld. Respondenten binnen dit onderzoek zullen echter wel bevestigd worden over faalfactoren binnen implementatie en organisatieverandering.

3.5 Checklist factoren binnen empirisch onderzoek

Uit de hiervoor genoemde randvoorwaarden van de verschillende auteurs is op te maken dat er een zekere mate van overlap bestaat tussen deze voorwaarden. De overlap tussen de

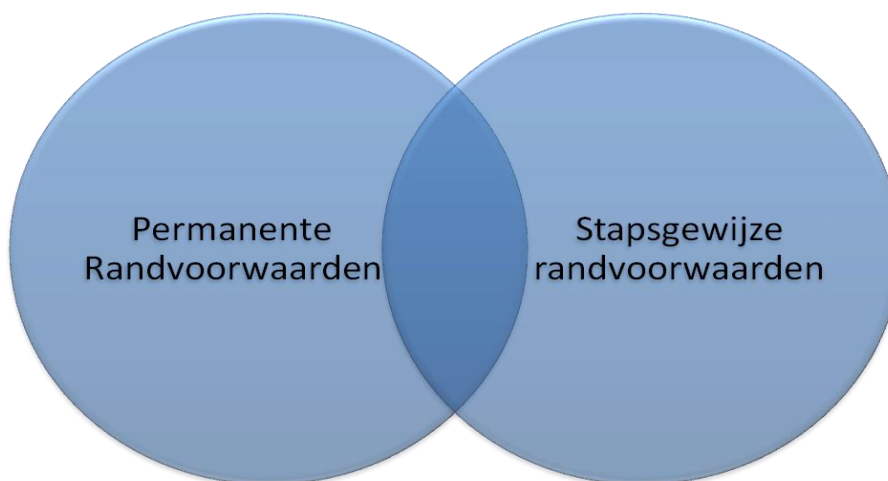
⁵⁹ Ibid, p. 45

⁶⁰ Loos (2006), p. 28

randvoorwaarden zal hieronder worden toegelicht en vervolgens verwerkt worden in een checklist (figuren 3.3 & 3.4). Deze checklist wordt gebruikt binnen het empirische onderzoek als topiclijst bij bevraging van de respondenten. Allereerst zal een overzicht worden gegeven van de overlap tussen de verschillende factoren. Hierbij is een onderverdeling gemaakt volgens het model van Vinken, namelijk:

- Stapsgewijze succesfactoren
- Permanente succesfactoren

Ondanks het feit dat er een verdeling binnen dit onderzoek is gemaakt tussen stapsgewijze en permanente factoren, bestaat er ook een zekere overlap tussen deze twee factoren. Zo hebben een aantal permanente randvoorwaarden directe betrokkenheid op de stapsgewijze randvoorwaarden. Deze overlap zal in de volgende paragrafen verder worden behandeld.



Figuur 3.2 Permanente- & Stapsgewijze randvoorwaarden

3.5.1. Verantwoording stapsgewijze factoren uit checklist

Kirkpatrick spreekt binnen zijn stapsgewijze factoren over het *vaststellen van een behoefte tot verandering*. Deze succesfactor sluit aan bij de factor van Kotter *het vestigen van urgentiebesef*. Deze twee factoren kunnen gecombineerd worden aangezien zij beiden betrekking hebben op het creëren van een behoefte tot een bepaalde organisatieverandering. Op deze wijze is gekomen tot de eerste stapsgewijze succesfactor: *urgentiebesef voor een organisatieverandering*. Beer, Eisenstat & Spector spreken over het *creëren van betrokkenheid* voor een bepaalde organisatieverandering. Een soortgelijke formulering is

terug te vinden in de factoren van Kotter en Boonstra en Steensma, namelijk het *vormen van een leidende coalitie* welke de organisatieverandering steunt en *het creëren van draagvlak en het realiseren van gedeelde probleemervaring*. Door deze drie factoren van de verschillende auteurs samen te voegen is gekomen tot de tweede stapsgewijze succesfactor, namelijk: *een leidende coalitie die de organisatieverandering steunt*. Boonstra en Steensma beschrijven een aantal factoren welke betrekking hebben op een duidelijke visie en doelstelling tot een organisatieverandering, namelijk: *een heldere strategische koers, duidelijkheid over doelen en aanpak van verandering*, tevens het *ontwerpen en ontwikkelen van een organisatieverandering*. De factoren van Kirkpatrick, Beer, Eisenstat & Spector en Kotter sluiten hierop aan, namelijk: *het maken van een voorlopig en definitief plan, het opstellen van een tijdsschema en het formuleren van een visie*. Door deze factoren samen te voegen is gekomen tot de derde stapsgewijze succesfactor: *duidelijke visie en doelstelling voor organisatie en organisatieverandering*. De vierde stapsgewijze succesfactor: *draagvlak voor een organisatieverandering*, komt voort uit een overlap die bestaat tussen de factoren van Beer, Eisenstat & Spector: *het creëren van betrokkenheid, zorg voor consensus, capaciteit en cohesie*, de factoren van Kotter: *vormen van een leidende coalitie en communiceren van de visie tot verandering*. Deze factoren hebben invloed op het verwezenlijken van draagvlak voor een bepaalde organisatieverandering. De vijfde stapsgewijze succesfactor: *inzicht in korte termijn successen* komt voort uit de literatuur van Kotter. Kotter noemt als enige van de auteurs deze stapsgewijze factor, het inzichtelijk maken van successen binnen een organisatieverandering, om zodoende nieuw succes te genereren en is als zodanig opgenomen in de checklist. De factoren van Kirkpatrick en Kotter: *communiceren en consolideren van verandering* hebben beiden betrekking op de *daadwerkelijke implementatie van een organisatieverandering*: *communiceren en implementeren van een organisatieverandering* is zodoende de zesde stapsgewijze succesfactor. De zevende stapsgewijze factor vloeit voort uit de zesde stapsgewijze factor, namelijk: *het aanpassen van de organisatiecultuur*. Binnen deze factor kunnen de factoren van Kirkpatrick: *het implementeren van de verandering*, Beer, Eisenstat & Spector: *doorvoeren van de verandering en institutionaliseren van de verandering* en Kotter: *pas de organisatiecultuur aan*, samengevoegd hebben. Deze factoren hebben allen betrekking op het



aanpassen van de organisatie en de organisatiecultuur. De laatste en achtste stapsgewijze factor komt voort uit de literatuur van Beer, Eisenstat & Spector. Deze auteurs noemen als enige het *evalueren van de veranderingen en deze indien nodig bijstellen.*

3.5.2. Verantwoording permanente factoren uit checklist

Waar Beer, Eisenstat & Spector en Kotter gedetailleerd spreken over stapsgewijze factoren tijdens organisatieveranderingen, spreken Boonstra en Steensma en Vinken veelal over permanente algemene factoren. Hieronder zal een overzicht en verantwoording worden gegeven over de permanente factoren binnen de checklist. De eerste permanente factor betreft: *actieve opstelling van het topmanagement van de organisatie.* Beer, Eisenstat & Spector spreken over algemene betrokkenheid binnen de organisatie voor een organisatieverandering. Boonstra en Steensma spreken binnen hun onderzoek over *permanente betrokkenheid van het topmanagement* binnen een bepaalde verandering. Deze betrokkenheid is volgend de auteurs één van de basisvoorwaarden bij de totstandkoming van een organisatieverandering. De tweede permanente factor, welke ook aan de orde is gekomen bij de beschrijving van de stapsgewijze factoren is: *communicatie tijdens het veranderingsproces.* Buiten de *communicatie en informatievoorziening* binnen bepaalde stappen van een organisatieverandering, dient dit *permanent* plaats te vinden en aandacht te krijgen volgens Vinken en Boonstra en Steensma. De derde permanente factor is ook kort aan de orde geweest bij de behandeling van de stapsgewijze factoren, namelijk: *participatie door betrokkenen bij organisatieverandering.* Boonstra en Steensma benoemen deze participatie in verschillende succesfactoren zoals: *betrekken van het middenmanagement en andere leden van de organisatie,* om zodoende *veranderingsbarrières bespreekbaar te maken* en waarbij *aandacht wordt besteed aan machtsprocessen en weestanden.* Belangrijk hierbij is dat actieve betrokkenheid gegenereerd wordt en *actieve participatie* binnen een veranderingsproces gewenst is van de leden van een organisatie. De vierde permanente factor heeft betrekking op de *ondersteunende instrumenten en middelen tijdens een veranderproces.* Boonstra en Steensma spreken in hun onderzoek over ondersteunende technologie, wat een organisatieverandering ondersteunt. en sneller laat doorvoeren. Vinken gaat hierop in door te zeggen dat technologie binnen een organisatieverandering zorgt voor persoonlijke en effectiviteit en effectiviteit van het team. Het verschil tussen de vierde en vijfde permanente factor is dat bij de *ondersteunende instrumenten en middelen tijdens een veranderproces* binnen de literatuur wordt gesproken over het gebruik van technologie, waarbij de vijfde

factor gesproken wordt over ondersteunende middelen op het gebied van HRM (human resource management). De vijfde permanente factor is: *leerprocessen; opleiding en gedragsverandering*. Deze permanente factor is terug te vinden in de factoren van Boonstra en Steensma: *opgang brengen van leerprocessen, zorg voor opleiding en gedragverandering en bijpassende personeelsinstrumenten*. Volgens Vinken draagt deze softe kant van een organisatieverandering ook bij aan de optimalisering van de persoonlijke en de teameffectiviteit, zoals ook de ondersteunende technologie daarvoor zorgt. De zesde permanente factor heeft betrekking op de leden van een organisatie welke zorg dragen voor een daadwerkelijke uitvoer van een organisatieverandering. Zowel Vinken als Boonstra en Steensma beschrijven de belangrijke rol van het lijnmanagement van een organisatie. Aangezien het management op verschillende niveaus de organisatieverandering moet doorvoeren, moet er directe communicatie plaatsvinden met de verschillende managementlagen en moet deze communicatie centraal gesteld te worden. De zesde permanente factor is daarom: *lijnverantwoordelijkheid centraal blijven stellen*. De zevende en laatste permanente factor heeft betrekking op het effectief doorvoeren van een organisatieverandering, namelijk: *effectief verandermanagement*. Boonstra en Steensma benoemen dit door de nadruk te leggen op verandermanagement door middel van een projectorganisatie. Binnen de literatuur van Vinken wordt dit op dezelfde wijze benoemd.

3.6 Checklist empirisch onderzoek

De belangrijkste randvoorwaarden bij organisatieverandering zijn samengevat in onderstaande checklisten. De checklist van stapsgewijze factoren is weergegeven in een flowchart figuur. Voor deze vorm is gekozen, omdat alle stapsgewijze randvoorwaarden opeenvolgend moeten plaatsvinden. Binnen het model van permanente factoren is gekozen voor een taartmodel (figuur 3.4). Evenredigheid van permanente factoren is belangrijk binnen een veranderingsproces. Deze checklisten zijn gebruikt binnen het empirisch onderzoek bij de bevraging van respondenten naar randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

Permanente randvoorwaarden



Figuur 3.3: Permanente randvoorwaarden

Stapsgewijze randvoorwaarden



Figuur 3.4: Stapsgewijze randvoorwaarden

3.7 Evaluatie

Na behandeling van de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering in hoofdstuk 3 kunnen de eerste twee deelvragen van dit onderzoek beantwoord worden, namelijk:

1a Welke randvoorwaarden zijn uit de theorieën van de Bestuurs- en Organisationswetenschap te herleiden?

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van de randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering van de volgende auteurs: Boonsma & Steensma (1998), Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997) en Vinken (2006). Bij een vergelijkend onderzoek naar de overeenkomsten en verschillen tussen de randvoorwaarden uit de literatuur, bleek veel overlap te bestaan tussen de randvoorwaarden van de verschillende auteurs. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen permanente en stapsgewijze randvoorwaarden. Stapsgewijze randvoorwaarden dienen achtereenvolgens plaats te vinden tijdens een organisatieverandering. Met permanente randvoorwaarden dient gedurende het gehele veranderingsproces rekening te worden gehouden. Na een vergelijking tussen de randvoorwaarden van de verschillende auteurs zijn twee checklisten opgesteld welke in paragraaf 3.6 zijn weergegeven (figuren 3.3 en 3.4).

Deze twee checklisten zijn gebruikt binnen het empirisch onderzoek bij de bevraging van respondenten naar randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

1b Op welke wijze zijn deze randvoorwaarden binnen de literatuur empirisch onderbouwd?

De tweede deelvraag is beantwoordt door middel van een literatuuronderzoek naar de empirische onderbouwing van de randvoorwaarden die genoemd worden in de literatuur. Binnen dit onderzoek zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering onderzocht van de volgende auteurs: Boonsma & Steensma (1998), Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997) en Vinken (2006).

Boonsma & Steensma (1998) hebben aan de hand van de bestudering van een aantal case studies en recente onderzoeken naar veranderende organisaties, randvoorwaarden voor succesvolle organisatieverandering opgesteld⁶¹. De praktijkstudies welke Boonstra en Steensma hebben gedaan hebben betrekking op zowel profit als non-profit organisaties

Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990) gebruiken binnen hun literatuur over randvoorwaarden allen voorbeelden uit de praktijk. Aan de hand van diverse case studies binnen zowel profit als non-profit organisaties hebben zij een lijst met stapsgewijze randvoorwaarden opgesteld welke belangrijk zijn binnen het doorvoeren van een organisatieverandering.

Kotter (1997) heeft gebruik gemaakt bij het opstellen van randvoorwaarden van inzichten uit empirisch onderzoek naar organisatieveranderingen, zowel binnen profit en non-profit organisaties. Hij heeft hierbij gebruik gemaakt van de inzichten van leiders en bestuurders van diverse organisaties.

Vinken (2006) gebruikt binnen zijn onderzoek naar randvoorwaarden de literatuur van Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997). Zijn onderzoek naar randvoorwaarden betreft alleen een literatuuronderzoek.

⁶¹ Boonstra en Steensma, (2007), pp 297-310

4 Respondenten aan het woord

4.1 Inleiding

Binnen dit onderzoek is een selectie gemaakt van respondenten uit de gemeenten die betrokken zijn bij de totstandkoming en implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Zoals eerder gezegd bestaat de selectie van respondenten uit medewerkers die werkzaam zijn binnen de midoffice en betrokken zijn bij de implementatie van het generieke digitale WMO dienstverleningsproces binnen hun eigen gemeente.

Om recht te doen aan de Delphi-onderzoeksmethode hebben de respondenten eerst de gelegenheid gekregen om zelf schriftelijk antwoord en invulling te geven aan een aantal topics (zie bijlage 1). Vervolgens is er door middel van een tweede ronde interviews dieper ingegaan op de antwoorden en overeenkomsten tussen de verschillende gemeenten betreffende randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie. Binnen beide interviewronden is een focus gelegd op de randvoorwaarden vanuit het perspectief van de respondenten uit de gemeenten: Winterswijk, Nijmegen, Hilversum, Renkum, Zutphen en Midden Drenthe. Daarbij is gebruik gemaakt van de figuren met de meest belangrijke randvoorwaarden uit de literatuur uit hoofdstuk 3. De opvattingen van de respondenten zullen aan de hand van deze figuren behandeld worden binnen dit hoofdstuk

4.2 Stapsgewijze randvoorwaarden



Over urgentiebesef voor de organisatieverandering betreffende de digitalisering en de digitalisering van de WMO dienstverlening komen uit de verschillende interviews tweeledige antwoorden. De meerderheid van de midoffice managers geeft aan dat er urgentiebesef voor verandering aanwezig is binnen de gemeenten, tevens dat dit een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle organisatieverandering is. Ook geven de respondenten aan dat het urgentiebesef verschilt tussen de ambtelijke top en de uitvoerende kern van de gemeente. Verschillende managers brengen dit treffend onder woorden:

“Door de overheid wordt er beleid opgesteld om dienstverlening te digitaliseren. De centrale overheid geeft een duw aan dit veranderingsproces. Er bestaat dus wel urgentiebesef binnen

deze organisatie om te veranderen. Het is namelijk zo dat we de digitalisering nu nog in eigen handen hebben. Als we daarin niet slagen zal de overheid de teugels aantrekken en bepaalde maatregelen en beslissingen nemen voor gemeenten. Hierdoor kunnen we onze eigen gemeente niet inrichten, maar wordt dit opgelegd. Dat willen we voorkomen.”

“De gemeente is zich er wel van bewust dat er steeds meer zaken via het internet moeten. Het urgentiebesef om te veranderen is daarom absoluut aanwezig. Ik denk dat dit urgentiebesef zeker aan de top voorkomt. In mindere mate bij medewerkers. De tijd is er wel rijp voor.”

Over de uitvoerende kern wordt verder gezegd:

“Ik denk dat de uitvoerende kern van de organisatie nog niet inzichtelijk heeft gekregen waarom digitalisering plaats moet vinden. Daarom is binnen de uitvoerende kern in mindere mate urgentiebesef aanwezig om te veranderen.”

Door een aantal gemeenten wordt aangegeven dat urgentiebesef een belangrijke randvoorwaarde is binnen een organisatieverandering:

“De veranderingsbereidheid en de acceptatie voor een bepaalde verandering kost veel tijd en energie. Ik beschouw dit als belangrijkste randvoorwaarde van een veranderingsproces.”

Samenvattend kan vastgesteld worden dat het vestigen van urgentiebesef voor een bepaalde organisatieverandering belangrijk wordt gevonden door de midofficemanagers. Een meerderheid van de respondenten denkt dat het urgentiebesef in zijn algemeenheid meer aanwezig is bij de ambtelijke top dan bij de uitvoerende kern. Dit geldt zowel voor digitalisering van de overheid als voor de digitalisering van het WMO dienstverleningsproces.



Door de respondenten wordt ook op verschillende wijze geantwoord op de vraag of het vormen van een leidende coalitie behoort tot de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie. Zo is een meerderheid van de gemeenten actief in het vormen van een leidende coalitie welke zorg draagt voor de organisatieverandering en de organisatieverandering communiceren richting de rest van de gemeente. Een tweetal andere gemeente zegt het tegenovergestelde, namelijk dat er een kloof bestaat tussen de ambtelijke top en de uitvoerende kern van een gemeente waardoor en geen leidende coalitie bestaat. Deze respondenten zeggen hierover:

“Er is hier duidelijk een leidende coalitie binnen de gemeente. Dat is eigenlijk het programmateam. Wat we eigenlijk proberen te doen als programmateam, is dat wij eigenlijk niet meer de leidende coalitie proberen te zijn, maar medewerkers, afdelingen et cetera de leidende coalitie te laten zijn. Zeg maar meer een pull mechanisme in plaats van een push mechanisme.”

“Op managementniveau zijn wij bezig belangrijke personen te benaderen, welke een soort kern moeten gaan vormen binnen de organisatie en een soort trekkersrol moeten gaan vervullen. Dit zijn bijvoorbeeld afdelingshoofden en het middenkader.”

Een ruime minderheid ziet geen aanwezigheid van een leidende coalitie:

“Ik geloof dat er een kloof is tussen de mensen aan de top en de mensen die het werk in de toekomst moeten gaan doen. Dit zorgt ervoor dat er eigenlijk geen duidelijke leidende coalitie is te zien binnen deze organisatieverandering.”



De visie voor een bepaalde organisatieverandering hangt nauw samen met de doelstelling. Alle respondenten geven een duidelijk en eenduidig antwoord op de vraag wat de visie is van de organisatie op deze organisatieverandering. De antwoorden van de respondenten liggen duidelijk op één lijn en vullen elkaar aan. Het formuleren en communiceren van de visie wordt als een zeer belangrijke randvoorwaarde gesteld door alle gemeenten.

“De doelstelling is dat de gemeentelijke diensten meer transparant moeten worden voor de burger. Tevens dat de overheid meer bedrijfsmatiger en efficiënter moet gaan werken. Deze twee kunnen wel als hoofddoelstellingen van de gemeente worden gerekend binnen dit project.”

“Iedere gemeente heeft denk ik hetzelfde eindplaatje in beeld. Eigenlijk hebben alle gemeenten denk ik dezelfde principes en zitten we daarom wel op één lijn. Transparanter en klantgerichter werken. Daarmee dienen gemeenten efficiënter en effectiever te gaan werken”.

Één enkele gemeente formuleert kort en krachtig de visie als:

“Het opnieuw inrichten van dienstverleningsprocessen en het verbeteren van de klant- en resultaatgerichtheid”.

Uit de beantwoording betreffende de formulering van een duidelijk visie vanuit de gemeente blijkt dat deze duidelijk aanwezig is. Over de communicatie van de visie zegt een duidelijke meerderheid van gemeenten dat dit wel gebeurt op managementniveau, echter in mindere mate in de richting van de uitvoerende kern.

“De doelstelling is er denk ik wel binnen de organisatie. Deze doelstellingen worden alleen niet gecommuniceerd naar de mensen die het beleid moeten uitvoeren. Dat vind ik zorgelijk, omdat je bij deze groep mensen wel draagvlak moet creëren voor een organisatieverandering.”

Een andere manager geeft aan:

“Ik denk dat deze doelstelling nog niet goed gecommuniceerd is in de richting van de medewerkers. Ik denk dat dit wel noodzakelijk is. Ik denk wel dat dit op afdelingshoofdenniveau bekend is, maar op werknemersniveau nog niet.”

Een andere reactie van een manager geeft aan dat er te laat wordt gecommuniceerd binnen het veranderingsproces.

“Mijn mening is dat er binnen de gemeente te laat is begonnen met het communiceren van de digitalisering en de doelstellingen.”

Twee gemeenten geven wel aan dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het duidelijk communiceren van de visie in de richting van de uitvoerende kern van de organisatie.

“Waar wij momenteel heel druk mee zijn is het betrekken van medewerkers van de gemeente bij veranderingen die komen gaan. Hierbij maken wij inzichtelijk wat de verandering gaat zijn en hoe er gewerkt moet gaan worden.”

“Om medewerkers te informeren hebben we een aantal bijeenkomsten georganiseerd waar inzichtelijk wordt gemaakt wat er gaat veranderen.”



Een absolute meerderheid van de midoffice managers geeft aan dat het creëren van draagvlak voor een organisatieverandering een zeer belangrijke randvoorwaarde is. Ook geven de managers in hun beantwoording aan dat er verschillend wordt gereageerd op de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening. De volgende citaten onderschrijven dat:

“Digitalisering wordt breed gedragen binnen de organisatie”

“Ik denk dat er absoluut voldoende draagvlak voor verandering is. Mits er wel tijd wordt gemaakt om een verandering te verwezenlijken.”

Een andere manager treedt meer in detail door te zeggen:

“Ik probeer dan mensen te overtuigen dat deze verandering zeker nut heeft, zowel voor de organisatie als voor de burger. Ik probeer dan met voorbeelden te laten zien dat er erg veel voordelen zitten aan digitalisering van deze dienstverlening. Vaak reageren mensen dan ineens heel positief. Draagvlak neemt op deze wijze toe en weerstand neemt aanzienlijk af.”

Ook zijn er enkele gemeente die aangeven dat er wisselend wordt gereageerd op de digitalisering:

“Er wordt tweeledig gereageerd op de aankomende verandering. Er is een groep die blij is met de digitalisering en een groep die er minder blij mee is.”

En:

“Er is een groep ambtenaren die deze nieuwe manier van werken niet ziet zitten, omdat de burger duidelijk kan zien wat de status van zijn aanvraag is. Een andere groep ambtenaren vindt deze verandering een duidelijke verbetering, omdat nu inzichtelijk wordt aan de burger welke elementen een werkproces allemaal bevat.”

“De veranderingen worden wisselend gedragen. Vanaf de daadwerkelijke implementatie zullen we het echt gaan merken. Sommige dingen kan je echter wel raden. Mensen die in het huidige dienstverleningsproces al moeite hebben met de computer, zullen in de toekomst nog meer problemen krijgen.”



Een duidelijke meerderheid van de gemeenten onderschrijft dat duidelijk inzicht moet worden gegeven in de successen welke behaald zijn binnen een organisatieverandering. Verschillende managers brengen dit treffend onder woorden:

“Ik denk dat men goed moet stilstaan bij de reeds behaalde successen binnen een veranderingsproces. Behaalde resultaten dienen goed gecommuniceerd te worden naar de

medewerkers toe. Ook om aan te geven in welke fase van een veranderingstraject men zich nu bevindt.”

En:

“Duidelijk dragen wij de tijdelijke successen die reeds behaald zijn binnen de elektronische dienstverlening naar voren. Zo biedt de gemeente al een aantal elektronische diensten aan, bijvoorbeeld de aanvraag van een parkeervergunning of het doen van een GBA aanvraag. De resultaten hiervan worden gecommuniceerd zowel binnen als buiten de organisatie.”

“Inzicht in de successen van de verandering moeten duidelijk onder de aandacht worden gebracht. (...) Op deze wijze zal een verandering ook breed gedragen worden gedragen binnen de organisatie.”



Het communiceren en consolideren van een bepaalde verandering staat gelijk met de daadwerkelijke implementatie van een bepaalde verandering. Gemeenten geven binnen het onderzoek aan dat dit de meest belangrijke stap is binnen een veranderingsproces. Zonder deze stap tijdens een veranderingsproces zal er geen sprake zijn van een nieuwe manier van het toepassen van dienstverlening. Digitalisering van gemeentelijke dienstverlening. Gemeenten geven niet aan op welke wijze de communicatie en consolidatie dient plaats te vinden, echter geven zij wel aan wat de voorwaarden zijn om deze stap goed te doorlopen. Een aantal midoffice managers zegt hierover:

“Ik denk dat het een hele operatie betreft om het geheel binnen de organisatie ingebed te krijgen.”

En dat de inbedding rustig moet verlopen:

“Men moet er voor waken dat er teveel projecten in één keer binnen de organisatie worden geïmplementeerd. Dan gaat men zweven. Eigenlijk moet je je focussen en dingen stap voor stap doen.”

Daaropvolgend:

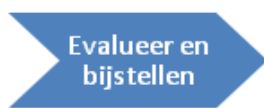
“Je moet je potentie als gemeente wel willen en kunnen waarmaken.”

“Een belangrijke zaak vindt ik dat we dingen niet al te snel willen veranderen. Anders raken medewerkers gedemotiveerd omdat ze allerlei verschillende organisatieveranderingen om hun oren krijgen en er geen overzicht mee bestaat.”



Het aanpassen van de organisatiecultuur wordt door één gemeente genoemd. De midoffice manager zegt hierover:

“Voor mensen die niet willen veranderen, wil ik wat achter de hand hebben. Ik heb de steun van het college van B&W en van de directie van de afdelingen. Ook dit moet je duidelijk maken aan de mensen die niet willen mee veranderen.”



Een absolute minderheid geeft aan dat zij het belangrijk vinden om te evalueren tijdens een veranderingsproces. De term implementeren wordt in geen enkel interview genoemd. Een tweetal gemeenten zegt kort over evaluatie tijdens een veranderingsproces:

“Ik vind evaluatie tijdens een veranderingstraject belangrijk. Je moet permanent blijven evalueren”.

En:

“Ik vind evaluatie en bijstelling erg belangrijk binnen een veranderingsproces. Je moet blijven evalueren om zaken goed te kunnen blijven ontwikkelen. Hier moet men open voor staan en de aandacht en tijd aan besteden.”

4.3 Permanente randvoorwaarden



Alle gemeenten geven aan dat communicatie van vitaal belang is tijdens een organisatieverandering. Communicatie heeft invloed op alle randvoorwaarden zo geeft een ruime meerderheid van de gemeenten aan. Ook wordt aangegeven door alle gemeenten dat communicatie altijd moet plaatsvinden tijdens een veranderingsproces. Een tweetal gemeenten geeft aan dat er te weinig gecommuniceerd wordt binnen het veranderingsproces binnen hun gemeente. Deze twee gemeenten vinden het een prioriteit dat er meer en betere communicatie komt binnen het veranderingsproces van de gemeente. Over communicatie wordt het volgende gezegd:

“Communicatie is van essentieel belang gedurende het gehele verandertraject. Naarmate een verandering concreter wordt moet de organisatie ingelicht worden en moet er goed gecommuniceerd worden: Dit gaan we doen en zo komt het eruit te zien. Dit is ook belangrijk om draagvlak te creëren.”

En:

“Communicatie is erg belangrijk. Iedereen moet geïnformeerd blijven over de voortgang en de ontwikkelingen van dit proces.”

“Communicatie is een essentiële voorwaarden op alle niveaus.”

Een aantal gemeenten geeft aan dat zij vinden dat de communicatie voor verbetering vatbaar is binnen hun gemeente. Treffend wordt dit aangegeven:

“Ik vind het belangrijk dat medewerkers goed op de hoogte worden gehouden. Dat gebeurt nu eigenlijk te weinig en is voor verbetering vatbaar.”

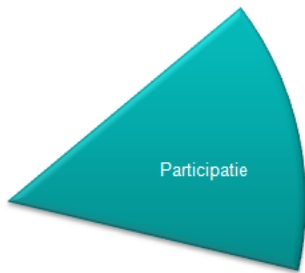
“Veel zaken blijven niet zichtbaar. Dingen gebeuren met grote afstand van mijn medewerkers ergens aan de top. Mijn medewerkers weten eigenlijk niet wat er gaat gebeuren. Dat er wat aan zit te komen weten ze wel. Belangrijke zaken moeten veel beter gecommuniceerd worden van de top naar de medewerkers toe.”

“Op hoger managementniveau zijn de visie en doelstelling wel duidelijk. Maar bij de rest van de organisatie is dit minder duidelijk. Dit zou beter gecommuniceerd moeten worden in de richting van de rest van de organisatie.”

Eén manager geeft zelfs aan dat er te laat gecommuniceerd wordt binnen de gemeente:

“Communicatie gebeurt binnen onze gemeente veel te laat. Naar mijn beleving wordt dit niet al te best gedaan.”

“Het was echt te laat dat er werd gecommuniceerd naar alle afdelingen van de gemeente welke projecten van start gingen en wat de effecten op de organisatie in de toekomst zouden zijn.”



Een ruime meerderheid van de gemeenten vindt dat participatie van medewerkers uit verschillende lagen van de organisatie tijdens een organisatieveranderingsproces noodzakelijk is. Een meerderheid van de gemeenten vindt daarom dat participatie een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie is. Enerzijds om draagvlak voor een organisatieverandering te krijgen, anderzijds om vanuit verschillende perspectieven een verandertraject te doorlopen.

“Binnen de organisatie zijn verschillende mensen, bijvoorbeeld het managementteam die zich bezighouden met de digitalisering. Ook de afdelingsmanagers houden zich hiermee bezig. Ook zijn er verschillende mensen vanuit de kern van de organisatie bij betrokken.”

Een andere midoffice manager geeft aan:

“Het is heel belangrijk verschillende mensen uit de organisatie deel te laten nemen aan overleggen over digitalisering van de gemeentelijke dienstverlening. Zo krijgen we meer draagvlak voor een bepaalde verandering en krijgen medewerkers meer binding met de inhoud. Er moet gezorgd worden dat een bepaalde verandering niet als een last voelt welke van bovenaf wordt opgelegd. Als je actief mensen laat meedoen, dan gaat men anders naar deze verandering kijken.

Over verschillende perspectieven:

“Verschillende perspectieven binnen een veranderingsproces zijn denk ik heel belangrijk. Zo kunnen ICT’ers en mensen die alles moeten doen kennis en ervaring delen.”

“Ik vind het belangrijk dat er verschillende mensen vanuit de organisatie betrokken zijn bij dit veranderingsproces. Het is niet alleen ICT waarover men spreekt, maar het heeft ook een groot effect op de wijze van werken. Input vanuit verschillend perspectief is daarom heel belangrijk.”

Over het verkrijgen van draagvlak door participatie:

“Als je medewerkers betreft binnen een veranderingsproces, dan wordt dat iets van de werknemers zelf. Dat scheelt ontzettend in de weerstand en zijn werknemers sneller bereid om te veranderen.”

“Als je medewerkers betreft binnen het reorganisatietraject dan accepteren ze veel meer. Bij ons in de gemeente gebeurt dit al in een vroeg stadium zodat een organisatieverandering niet ineens uit de lucht komt vallen.”



Een absolute meerderheid van de gemeenten geeft aan dat de technische ondersteuning als belangrijkste randvoorwaarde geldt binnen het digitaliseren van het WMO dienstverleningsproces binnen hun eigen gemeente. Zonder de juiste technische ondersteuning geven zij aan dat deze organisatieverandering niet zal slagen. Gemeenten zeggen hierover:

“Belangrijkste voorwaarde is toch wel het ICT systeem. Dit moet goed lopen.”

En:

“Een goede ICT voorziening is een echte randvoorwaarde voor een goede dienstverlening.”

“Tevens is het belangrijk dat de technische ondersteuning, bijvoorbeeld een database kwalitatief goed is en de verschillende gemeentelijke dienstverleningsprocessen goed kan ondersteunen.”

En:

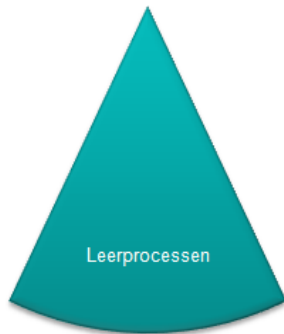
“De technische ondersteuning moet goed zijn. Anders kunnen dienstverleningsprocessen niet goed verlopen. Daar zal de organisatie en de burger de dupe van zijn. Het slagen van een goede ICT voorziening is echt een hele belangrijke randvoorwaarde”.

Twee andere gemeenten geven ook de rol van de burger aan in hun beantwoording op de technische ondersteuning:

“De ICT voorziening moet gemakkelijk toegankelijk zijn voor zowel burgers als medewerkers.”

En:

“ICT moet goed werken, ook voor burgers. De aanvraag voor een WMO voorziening moet goed blijven lopen. Zaken moeten overzichtelijk zijn, speciaal voor de doelgroep waar de WMO zich op richt.”



Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan dat leerprocessen tijdens een organisatieverandering belangrijke randvoorwaarden zijn voor een succesvolle implementatie. Een aantal keren wordt daarbij de aanwezigheid van goed handboek genoemd. Leerprocessen als belangrijke randvoorwaarde tijdens een veranderingsproces wordt een aantal malen tijdens de interviews treffend onder woorden gebracht:

“Hoe om te gaan met een nieuw dienstverleningsproces moet in het brein komen van de medewerker. Goede scholing en een goed handboek zijn daar randvoorwaarden voor.”

“Opleiding en training van mensen die moeten werken met dit nieuwe systeem, moeten goed geschoold en getraind worde. Dit is een absolute voorwaarden voor succes.”

En:

“Er moet zorg gedragen worden voor een goede opleiding en scholing van werknemers binnen de gemeente om een goede dienstverlening te realiseren.”

“Het is noodzakelijk om in goede training en scholing te voorzien voor werknemers, om zodoende een goede dienstverlening te bewerkstelligen.”

“Er moet een goed handboek komen, waardoor medewerkers altijd kennis bij de hand hebben.”



Een aantal gemeente geeft aan dat het noodzakelijk is binnen een veranderproces lijnverantwoordelijkheid centraal te stellen. Enerzijds om draagvlak te creëren en te behouden, anderzijds voor een goede communicatie. Een drietal gemeenten zegt dat zij

dit al vanaf het begin van de digitalisering van het WMO dienstverleningsproces actief doen.

“Wij hebben de lijnverantwoordelijkheid centraal gesteld binnen deze verandering. Dit is en blijft altijd een aandachtspunt, omdat dit de kern is die het nieuwe beleid vorm moet geven.”

En:

“Doordat er steeds meer aandacht komt voor digitalisering van gemeentelijke diensten, heeft de gemeente een beleidsgroep opgesteld welke zich bezig houdt. Hierdoor gaat de communicatie ook steeds beter. Binnen de beleidsgroep zitten namelijk verschillende lijnmanagers.”

Tot slot geeft een midoffice managers te kennen:

“Je moet verschillende mensen met strategische functies binnen de organisatie betrekken bij een organisatieverandering. Wij doen dit denk ik net andersom dan andere gemeenten. In plaats van eerst de medewerkers te informeren over bepaalde veranderingen, doen wij dat eerst met het middenkader. Het middenkader kan vervolgens de doelstelling en visie doorcommuniceren binnen de organisatie. Zij kneden als ware de organisatie.”



Ongeveer de helft van alle respondenten geeft in de interviews aan dat effectief verandermanagement een belangrijke randvoorwaarde is binnen een organisatieverandering. Daarbij werd door een aantal gemeenten aangegeven dat er binnen verandermanagement voldoende aandacht moet worden besteed aan de invloed op de medewerker van een bepaalde

verandering. Zo zei een aantal midoffice managers hierover:

“Je moet deze verandering niet alleen bekijken vanuit een technische benadering, maar zeker ook vanuit een menselijke.”

En :

“Standaardisering en digitalisering is mooi en zorgt voor veel voordelen, alleen je moet ook aandacht blijven houden voor het menselijke aspect binnen een dienstverleningsproces.”

“Het is een hele goede ontwikkeling, maar heb tijdens een veranderingsproces wel aandacht voor mensen en medewerkers.”

Één gemeente spreekt over de manager welke verantwoordelijk is voor de organisatieverandering en het verandermanagement in detail:

“Onze hoofdprojectleider is ongelofelijk enthousiast. Hij straalt dat uit in houding en in zijn communicatie. Dit motiveert mensen om een verandering in te gaan. Ook al zijn mensen er heilig van overtuigd dat zaken niet kunnen. Hij weet je er toch van te overtuigen dat dingen gaan lukken. Hij communiceert goed en geeft inzicht in zaken die gaan veranderen. Dit is het absolute begin van effectief verandermanagement.”



Een aantal gemeenten noemt specifiek de betrokkenheid van de top van de gemeente binnen de interviews en geven aan dit een belangrijke randvoorwaarde te vinden. Een meerderheid van de respondenten zegt dat de ambtelijke top actief betrokken is binnen de digitalisering van het WMO dienstverleningsproces.

“De top is hard bezig de organisatie naar een hoger niveau te tillen, zij is actief betrokken binnen het veranderingsproces. “ Zo stelt een midoffice manager .

“Het bestuur is heel actief betrokken bij de digitalisering en ondersteund de plannen heel actief.”

Een andere midoffice manager verteld verder en zegt hierover:

“Een actieve opstelling van de top is zeker een belangrijke randvoorwaarde. Wij proberen ook duidelijk het management te betrekken bij de verschillende beslissingen. Ook wordt er in overleg getreden met medewerkers om in kaart te brengen wat zij belangrijk vinden.”

4.4 Evaluatie

Nadat de respondenten binnen dit onderzoek aan het woord zijn geweest in hoofdstuk 4 en hun visie gegeven hebben op de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces, kan antwoord gegeven worden op de tweede deelvraag binnen dit onderzoek:

2 In hoeverre zijn de beschreven randvoorwaarden ook van toepassing bij de implementatie van een digitaal WMO dienstverleningsproces

De midoffice managers uit de zes verschillende gemeenten hebben een verschillende kijk op de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces. Ze hebben allen hun eigen kijk op randvoorwaarden, maar de antwoorden op de interviewvragen liggen desondanks in elkaars verlengde of vullen elkaar aan. Een duidelijk voorbeeld daarvan zijn de opmerkingen van een drietal gemeenten die aangeven dat gemeenten waarschijnlijk hetzelfde voor ogen hebben binnen de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening, namelijk: meer efficiënt en effectief werken. Dit is in veel gemeenten ook de visie voor digitalisering die is opgesteld. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt verder dat er duidelijke overeenstemming bestaat over zowel de stapsgewijze als permanente randvoorwaarden.

Uit de interviewresultaten blijkt dat er duidelijke overeenstemming bestaat in de visie van midoffice managers op welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Een ruime meerderheid van de randvoorwaarden welke in de literatuur behandeld zijn, zijn duidelijk terug te vinden in de beantwoording van de respondenten. Andere randvoorwaarden zijn in mindere mate aan de orde gekomen tijdens de interviews.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een organisatieverandering uit de literatuur, volgens een absolute meerderheid van de midoffice managers van toepassing zijn op de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

Na beantwoording van de tweede deelvraag kan ook een antwoord gegeven worden op de derde deelvraag binnen dit onderzoek, namelijk:

3 In hoeverre verschilt de visie van gemeenten met de randvoorwaarden uit de literatuur?

Er bestaat veel overeenstemming in de beantwoording van de midoffice managers over welke randvoorwaarden moeten leiden tot een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Toch zijn er enkele opmerkelijkheden te constateren in de verantwoordingen van de midoffice managers. Zo geven alle midoffice managers aan dat er binnen een implementatie van een digitaal WMO dienstverleningsproces ruim de tijd moet worden besteed aan inbedding van de digitalisering in de organisatie. In enkele antwoorden wordt tijd als belangrijke factor genoemd. Tijd wordt nauwelijks genoemd binnen de literatuur maar wordt als zeer belangrijk gevonden in de praktijk. Als tweede opmerkelijkheid is gebleken dat ondanks de technische aard van deze organisatieverandering veel midoffice managers het noodzakelijk vinden veel aandacht te besteden aan de menselijke aspecten van deze organisatieverandering. Zo stelt een aantal midoffice managers dat de aankomende veranderingen hoofdzakelijk ingrijpen op werkprocessen, echter deze werkprocessen wel ingevuld moeten worden door mensen. Veranderen blijkt mensenwerk zo stellen de midoffice managers. De twee factoren: tijd en aandacht voor menselijke aspecten zijn niet als nieuwe randvoorwaarden te noemen, aangezien zij alleen invloed hebben op de randvoorwaarden uit de literatuur.

In zijn algemeenheid kan echter geconcludeerd worden dat de visie van gemeenten niet verschilt met de randvoorwaarden uit de theorie van Bestuurs- en Organisationswetenschap. Dit blijkt uit het feit dat de respondenten de randvoorwaarden uit de literatuur herkennen en erkennen als belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie

5 Conclusies, aanbevelingen en discussie

5.1 Conclusies

“The explosive entry of technology into every aspect of life has changed how people live, how they work, how companies do business - and how governments serve their people. For the first time since the creation of the modern welfare state, there is now a real opportunity to 'reinvent' government.”⁶²

In haar artikel *What is e-Government (2001)* met het onderwerp: De veranderende overheid, geeft Rachel Silcock aan dat door digitalisering van de moderne welvaartstaat de overheid opnieuw moet worden ingericht. In Nederland is deze verandering expliciet in gang gezet naar aanleiding van de Biosnota 3 en het beleidsprogramma van Kabinet Paars 2. Dit beleid richtte zich op het digitaliseren van dienstverlening welke wordt aangeboden door de gemeentelijke overheden. De centrale gedachte welke daarbij gehanteerd wordt, is dat de burger met een bepaalde vraag bij één centraal digitaal overheidsloket terecht zou kunnen. De overheid diende met deze nieuwe werkwijze de vraag van de burger als uitgangspunt te nemen en de burger meer als ‘klant’ te zien, in plaats van de rol van ‘afnemer’ van gemeentelijke dienstverlening. Deze nieuwe wijze van inrichting van de gemeentelijke dienstverlening ligt in lijn met het gedachtegoed van het New Public Management (NPM). Binnen dit gedachtegoed is het centrale idee dat de overheid een meer ondernemende positie in de samenleving zou moeten innemen. Met deze houding kan de responsiviteit van de overheid ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen verbeterd worden. Door het New Public Management is meer aandacht voor een bedrijfsmatige aanpak binnen overheidsorganisaties en publieke dienstverlening, daarbij voor de mogelijkheden die ICT daartoe te bieden heeft.

De inrichting van elektronische dienstverlening via een geïntegreerd digitaal loket betekent in veel gevallen, zoals dat van de WMO, dat de betrokken gemeenten de inrichting, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ter discussie stellen. Hieruit blijkt dat de realisatie van een digitale gemeente niet alleen een technologisch vraagstuk is, maar dat het tevens

⁶² Silcock (2001), pp. 88-101

aanpassing vraagt van een gemeentelijke organisatie zelf. Er is dus sprake van organisatieverandering. Een verandering die niet alleen diep ingrijpt op werksystemen en werkprocessen, maar zelfs op de missie, organisatiedoelstellingen, medewerkers en cultuur binnen een gemeente.

Binnen dit onderzoek zijn gemeenten bevraagd over hun visie naar de belangrijkste voorwaarden om te komen tot een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces. Naast het empirische onderzoek is een literatuurstudie verricht waarbij gekeken is naar de belangrijkste randvoorwaarden uit de literatuur voor een succesvolle organisatieverandering.

De probleemstelling die voorafgaande van dit onderzoek is opgesteld is:

Bestaan er verschillen, dan wel overeenkomsten tussen de randvoorwaarden uit de literatuur en de inzichten van de gemeenten betreffende de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn vier deelvragen opgesteld. Met het beantwoorden van deze deelvragen is geprobeerd een antwoord te geven op de probleemstelling. De vier deelvragen zullen achtereenvolgens beantwoord worden. Eerst zal antwoord gegeven worden op de eerste twee deelvragen:

1a Welke randvoorwaarden zijn uit theorieën van de Bestuurs- & Organisationswetenschappen te herleiden?

1b Op welke wijze zijn deze randvoorwaarden binnen de literatuur empirisch onderbouwd?

De eerste vraag is beantwoord door de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie uit de literatuur betreffende Bestuurs- & Organisationswetenschap met elkaar te vergelijken en onder te brengen in de volgende twee checklisten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen stapsgewijze en permanente randvoorwaarden. Stapsgewijze randvoorwaarden dienen achtereenvolgens in acht te worden genomen tijdens een veranderingsproces. Permanente randvoorwaarden dienen gedurende een veranderingsproces constant in acht te worden genomen. Een zoektocht in de bestuurs en organisatiewetenschappelijke literatuur leverde de volgende twee checklisten met permanente

en stapsgewijze randvoorwaarden op. Voor een toelichting per randvoorwaarde wordt verwezen naar de paragrafen 3.5.1 en 3.5.2.

Permanente randvoorwaarden



Figuur 3.3: Permanente randvoorwaarden

Stapsgewijze randvoorwaarden



Figuur 3.4: Stapsgewijze randvoorwaarden

De tweede deelvraag is beantwoordt door middel van een literatuuronderzoek naar de empirische onderbouwing van de randvoorwaarden die genoemd worden in de literatuur. Binnen dit onderzoek zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle organisatieverandering onderzocht van de volgende auteurs: Boonsma & Steensma (1998), Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997) en Vinken (2006).

Boonsma & Steensma (1998) hebben aan de hand van de bestudering van een aantal case studies en recente onderzoeken naar veranderende organisaties, randvoorwaarden voor succesvolle organisatieverandering opgesteld⁶³. De praktijkstudies welke Boonstra en Steensma hebben gedaan hebben betrekking op zowel profit als non-profit organisaties

Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990) gebruiken binnen hun literatuur over randvoorwaarden allen voorbeelden uit de praktijk. Aan de hand van diverse case studies binnen zowel profit als non-profit organisaties hebben zij een lijst met stapsgewijze randvoorwaarden opgesteld welke belangrijk zijn binnen het doorvoeren van een organisatieverandering.

Kotter (1997) heeft gebruik gemaakt bij het opstellen van randvoorwaarden van inzichten uit empirisch onderzoek naar organisatieveranderingen, zowel binnen profit en non-profit organisaties. Hij heeft hierbij gebruik gemaakt van de inzichten van leiders en bestuurders van diverse organisaties.

Vinken (2006) gebruikt binnen zijn onderzoek naar randvoorwaarden de literatuur van Kirkpatrick (1985), Beer, Eisenstat & Spector (1990), Kotter (1997). Zijn onderzoek naar randvoorwaarden betreft alleen een literatuuronderzoek.

Voor een uitgebreide bespreking van zowel stapsgewijze als permanente randvoorwaarden wordt verwezen naar de paragrafen 3.2 en 3.3 van dit onderzoeksrapport.

De inzichten uit de literatuurstudie zijn vervolgens voor empirisch onderzoek gebruikt, Binnen dit empirisch onderzoek zijn de vragen 3 en 4 als leidraad gebruikt. Deze twee deelvragen zullen nu achtereenvolgens beantwoord worden.

⁶³ Boonstra en Steensma, (2007), pp 297-310

2 In hoeverre zijn de beschreven randvoorwaarden ook van toepassing bij de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces?

De midoffice managers uit de zes verschillende gemeenten hebben een verschillende kijk op de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een generiek en digitaal WMO dienstverleningsproces. Ze hebben allen hun eigen kijk op randvoorwaarden, maar de antwoorden op de interviewvragen liggen desondanks in elkaars verlengde of vullen elkaar aan. Een duidelijk voorbeeld daarvan zijn de opmerkingen van een drietal gemeenten die aangeven dat gemeenten waarschijnlijk hetzelfde voor ogen hebben binnen de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening, namelijk: meer efficiënt en effectief werken. Dit is in veel gemeenten ook de visie voor digitalisering die is opgesteld. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt verder dat er duidelijke overeenstemming bestaat over zowel de stapsgewijze als permanente randvoorwaarden. Eerst zal worden ingegaan op de visie van de gemeenten op de stapsgewijze randvoorwaarden.

Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan dat er onvoldoende urgentiebesef is gevestigd binnen hun gemeente om te veranderen. Urgentiebesef om te veranderen komt meer voor bij de ambtelijke top dan bij de uitvoerende kern. Hierdoor is er sprake van een kloof tussen ambtelijke top en uitvoerende kern binnen een aantal gemeenten. De kloof tussen ambtelijke top en uitvoerende kern is ook duidelijk te zien in de communicatie van de visie, aangezien een ruime meerderheid aangeeft dat de visie minder goed wordt gecommuniceerd naar de uitvoerende kern van de gemeente binnen veranderingsprocessen. Binnen een aantal gemeenten is een duidelijke coalitie aanwezig die de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening steunt. De mensen die invulling geven aan deze leidende coalitie zijn verschillend per gemeente. Waar de ene gemeente gebruik maakt van een projectorganisatie met verschillende mensen uit de ambtelijke top, heeft de andere gemeente er duidelijk voor gekozen lijnmanagers in combinatie met ICT'ers deel uit te laten maken van de leidende coalitie. Alle gemeenten geven aan dat het vormen van een leidende coalitie belangrijk is als randvoorwaarde. Alle geïnterviewde gemeenten geven aan dat het opstellen en communiceren van de visie om te veranderen een belangrijke randvoorwaarde is binnen een veranderingsproces. Er bestaat ook eenduidigheid over het creëren van draagvlak. Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan dat het creëren van draagvlak een zeer belangrijke randvoorwaarde voor succes veranderingsproces. De ruime meerderheid van de gemeenten geeft ook aan dat er momenteel een meerderheid binnen de gemeente is, die de

digitalisering en de daarmee samenhangende veranderingen steunt. Alle gemeenten erkennen dat het communiceren aan de gemeentelijke organisatie van reeds behaalde successen belangrijk is. Enerzijds is dit belangrijk om een verandering levendig te houden, anderzijds om draagvlak voor een organisatieverandering te behouden. De volgende randvoorwaarde die genoemd werd was het communiceren en consolideren van een bepaalde verandering. Zonder het communiceren en bestendigen van een bepaalde verandering zal er geen sprake zijn van een nieuwe dienstverlening. Gemeenten geven niet aan op welke wijze de communicatie en bestending van een verandering dient plaats te vinden, echter geven zij wel aan wat de voorwaarden zijn om deze stap goed te doorlopen. Zo wordt bijvoorbeeld binnen een aantal interviews gezegd dat er ruim de tijd moet worden genomen voor het doorvoeren van een bepaalde verandering en dat er voldoende aandacht moet worden besteed aan de menselijke kant van een verandering: de werknemer. Deze aandachtspunten wijzen op randvoorwaarden voor een goede bestending van de verandering. Het aanpassen van de organisatiecultuur komt in mindere mate aan bod tijdens de interviews. Er is één gemeente die aangeeft dat de mensen uit een organisatie wel dienen mee te veranderen, anders kan een verandering niet goed doorgevoerd worden. Ondanks het feit dat het veranderen van de organisatiecultuur niet met name genoemd wordt binnen de interviews, zijn er toch veel culturele aspecten te noemen binnen de antwoorden van de respondenten. Zo wordt enkele malen tijdens de interviews aangegeven dat de werknemers voldoende de tijd moeten krijgen om te veranderen om te wennen en ingewerkt te worden binnen het nieuwe werk en dienstverleningsproces. Een tweetal gemeenten vindt evaluatie en bijstelling belangrijke randvoorwaarden tijdens een veranderingsproces en benoemt deze randvoorwaarde binnen een interview.

In het volgende deel van de conclusie zal ingegaan worden op de visie van de respondenten betreffende de permanente randvoorwaarden:

Alle gemeenten geven aan dat communicatie van essentieel belang is tijdens een organisatieverandering. Communicatie heeft volgens een duidelijke meerderheid van de respondenten invloed op alle randvoorwaarden tijdens een organisatieverandering. Ook wordt door alle gemeenten aangegeven dat communicatie altijd moet plaatsvinden tijdens een veranderingsproces. Een ruime meerderheid van de gemeenten vindt dat participatie van medewerkers uit verschillende lagen van de organisatie tijdens een organisatieveranderingsproces noodzakelijk is. Een meerderheid van de gemeenten vindt daarom dat participatie een belangrijke randvoorwaarde is voor een succesvolle

implementatie. Een absolute meerderheid van de gemeenten geeft aan dat de technische ondersteuning als belangrijkste randvoorwaarde geldt binnen het digitaliseren van het WMO dienstverleningsproces binnen hun eigen gemeente. Zonder de juiste technische ondersteuning zal de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening niet zal slagen geven de respondenten aan. Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan dat leerprocessen tijdens een organisatieverandering belangrijke randvoorwaarden zijn voor een succesvolle implementatie. Door een goed leerproces leren medewerkers omgaan met een nieuwe manier van werken binnen de WMO dienstverlening. Leerprocessen dienen daarom door de gemeente in voldoende mate gefaciliteerd te worden. Een aantal gemeenten geeft aan dat het noodzakelijk is binnen een veranderproces lijnverantwoordelijkheid centraal te stellen. Enerzijds om draagvlak te creëren en te behouden, anderzijds voor een goede communicatie. Ongeveer de helft van alle respondenten geeft tijdens de interviews aan dat effectief verandermanagement een belangrijke randvoorwaarde is binnen een organisatieverandering. Daarbij wordt door een aantal gemeenten aangegeven dat er binnen verandermanagement voldoende aandacht moet worden besteed aan de invloed op de medewerker van een bepaalde verandering. Een minderheid van de gemeenten noemt specifiek de betrokkenheid van de top van de gemeente binnen de interviews, maar geven wel aan dit een belangrijke randvoorwaarde te vinden binnen een veranderingsproces. Iets meer dan de helft van de respondenten zegt dat de ambtelijke top actief betrokken is binnen de digitalisering van het WMO dienstverleningsproces.

Uit de interviewresultaten blijkt dat er duidelijke overeenstemming bestaat in de visie van midoffice managers op welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Een ruime meerderheid van de randvoorwaarden welke in de literatuur behandeld zijn, zijn duidelijk terug te vinden in de beantwoording van de respondenten. Andere randvoorwaarden zijn in mindere mate aan de orde gekomen tijdens de interviews.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een organisatieverandering uit de literatuur, volgens een absolute meerderheid van de midoffice managers van toepassing zijn op de implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

3. In hoeverre verschilt de visie van gemeenten met de randvoorwaarden uit de literatuur?

Zoals uit de beantwoording van de derde onderzoeksvraag blijkt, bestaat er veel overeenstemming in de beantwoording van de midoffice managers over welke randvoorwaarden moeten leiden tot een succesvolle implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces. Toch zijn er enkele opmerkelijkheden te constateren in de verantwoordingen van de midoffice managers. Zo geven alle midoffice managers aan dat er binnen een implementatie van een digitaal WMO dienstverleningsproces ruim de tijd moet worden besteed aan inbedding van de digitalisering in de organisatie. In enkele antwoorden wordt tijd als belangrijke factor genoemd. Tijd wordt nauwelijks genoemd binnen de literatuur maar wordt als zeer belangrijk gevonden in de praktijk. Als tweede opmerkelijkheid is gebleken dat ondanks de technische aard van deze organisatieverandering veel midoffice managers het noodzakelijk vinden veel aandacht te besteden aan de menselijke aspecten van deze organisatieverandering. Zo stelt een aantal midoffice managers dat de aankomende veranderingen hoofdzakelijk ingrijpen op werkprocessen, echter deze werkprocessen wel ingevuld moeten worden door mensen. Veranderen blijkt mensenwerk zo stellen de midoffice managers. De twee factoren: tijd en aandacht voor menselijke aspecten zijn niet als nieuwe randvoorwaarden te noemen, aangezien zij alleen invloed hebben op de randvoorwaarden uit de literatuur.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de visie van gemeenten niet verschilt met de randvoorwaarden uit de theorie van Bestuurs- en Organisationswetenschap. Dit blijkt uit het feit dat de respondenten de randvoorwaarden uit de literatuur herkennen en erkennen als belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie

Met de beantwoording van de vier deelvragen is de doelstelling van dit onderzoek bereikt, namelijk:

Het inzichtelijk maken van randvoorwaarden volgens gemeenten bij de totstandkoming en implementatie van een generiek digitaal WMO dienstverleningsproces.

5.2 Aanbevelingen

Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de interviews met de respondenten?

Urgentiebesef

In de literatuur wordt genoemd dat door gedeelde probleemervaring, urgentiebesef binnen een organisatie kan ontstaan voor een bepaalde verandering. Een meerderheid van de respondenten binnen het onderzoek denkt dat urgentiebesef meer aanwezig is bij de ambtelijke top, dan bij de uitvoerende kern van een gemeente. De respondenten zien echter wel in dat het belangrijk is voor de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening, dat bij de gehele organisatie urgentiebesef bestaat. Urgentiebesef draagt namelijk in de ogen van de respondenten bij aan de bereidheid om te veranderen. Het is daarom aan te bevelen dat een gemeente inzicht geeft, niet alleen in een organisatieverandering, maar ook in de aanleiding voor een organisatieverandering. Deze aanleiding en doelstelling van een organisatieverandering dienen goed gecommuniceerd te worden zowel naar de top als naar de uitvoerende kern van een organisatie. Deze communicatie kan gerealiseerd worden door middel van informatie- en discussiebijeenkomsten waar zowel de ambtelijke top en uitvoerende kern met elkaar in gesprek gaan over een doelstelling van een bepaalde organisatieverandering.

- Aanbeveling: Informatie/ discussiebijeenkomsten met verschillende lagen uit de organisatie waarbij de aanleiding en doelstelling van een bepaalde verandering aan de orde komen.

Communicatie

Communicatie tijdens een veranderingsproces speelt een belangrijke rol in verband met het verminderen van weerstand tegen een bepaalde verandering. Dit is niet de enige reden voor communicatie. Zo kan communicatie ook worden gebruikt om informatie te verstrekken, personen te motiveren of te activeren om bepaalde handelingen te verrichten. Als resultaat van empirisch onderzoek door verschillende onderzoekers is gebleken dat het management van organisaties de waarde van communicatie vaak onderschat (zie paragraaf 3.3.2).

Binnen de interviews wordt communicatie als één van de belangrijkste randvoorwaarden van een veranderingsproces genoemd. De top van de gemeentelijke organisatie is in alle gevallen verantwoordelijk voor een goede implementatie van de organisatieverandering. Uit de interviews blijkt dat er binnen een aantal gemeenten een kloof bestaat tussen ambtelijke top en uitvoerende kern. In een aantal voorbeelden komt naar voren dat deze kloof ontstaat wanneer er niet goed gecommuniceerd wordt tussen ambtelijke top en uitvoerende kern. Doordat geen goede communicatie plaatsvindt tijdens een veranderingsproces kan dit zijn weerslag geven op de implementatie van een bepaalde verandering. Het is aan te bevelen een goede communicatie tussen de ambtelijke top dan wel de projectorganisatie en de uitvoerende kern te laten bestaan, om op deze wijze inzicht te geven in een veranderingsproces en het uiteindelijke doel van de verandering. Een communicatieproces dat zowel top-down als bottom-up plaatsvindt. Dit kan gerealiseerd worden door gebruik van een vooropgesteld communicatieplan. Het is aan te raden één persoon of afdeling in te stellen die zorg draagt voor goede communicatie binnen een veranderingsproces

- Aanbeveling: Opstellen van een communicatieplan om zowel top-down als bottom-up goede communicatie te realiseren tijdens een veranderingsproces. Voor het realiseren van deze communicatie is het aan te raden één persoon of afdeling in te stellen die zorg draagt voor goede communicatie binnen een veranderingsproces

Participatie

Evenals de factor communicatie wordt het begrip permanente participatie niet alleen toegepast om weerstand tegen een bepaalde verandering te verminderen. Participatie van medewerkers uit alle lagen van een organisatie binnen een veranderingsproces kan ook andere doelen hebben. Voorbeelden hiervan zijn: het toetsen van de inhoud en draagkracht voor de visie van de voorgestelde organisatieverandering. Om ervoor te zorgen dat er draagvlak is voor een bepaalde organisatieverandering, is het noodzakelijk dat medewerkers participeren in de totstandkoming van deze verandering. Participatie kan gerealiseerd worden door medewerkers vanuit verschillende lagen van de organisatie deel te laten nemen aan stuur/ en focusgroepen binnen een veranderingsproces.

- Aanbeveling: het realiseren van participatie door medewerkers vanuit verschillende lagen van de organisatie deel te laten nemen aan stuur/ en focusgroepen binnen een veranderingsproces.

Leerprocessen

Veranderingen in een organisatie brengen wijzigingen met zich mee in de benodigde beroepskwalificaties. De invoering van wijzigingen dient daarom gepaard te gaan met een intensief opleidingsprogramma dat zich richt op vaktechnische kwalificaties en sociaalorganisatorische vaardigheden. Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft in de interviews aan dat leerprocessen tijdens een organisatieverandering belangrijke randvoorwaarden zijn voor een succesvolle implementatie.

- Aanbeveling: Instellen van een intensief opleidingsprogramma dat zich richt op vaktechnische kwalificaties en sociaalorganisatorische vaardigheden binnen het WMO dienstverleningsproces.

Veranderen is mensenwerk

Veranderen grijpt diep in op werkprocessen van organisaties en medewerkers. Uit de voorgaande punten blijkt dat veranderingen op het gebied van gemeentelijke dienstverlening in belangrijke mate mensenwerk is en alleen door deze mensen (medewerkers van de gemeente) tot een succes kan worden gebracht. Aandacht voor medewerkers binnen een organisatieverandering is daarom van groot belang.

- Aanbeveling: Aandacht voor medewerkers binnen een organisatieverandering

5.3 Discussie

Met het voltooien van dit onderzoek is het noodzakelijk een kritische kanttekening te plaatsen. Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek is de opsteller van dit onderzoeksrapport werkzaam geweest bij Deloitte Consulting. Deloitte Consulting heeft GovUnited ondersteuning geboden bij het in kaart brengen van de wensen en behoeften van gemeenten in het kader van de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening. De opsteller van dit onderzoeksrapport is zodoende betrokken geweest bij het in kaart brengen van wensen en behoeften van gemeenten bij de digitalisering van het WMO dienstverleningsproces. Doordat er sprake was van een werk- en onderzoeksomgeving heeft dit invloed gehad op de objectiviteit van de onderzoeker. Bijvoorbeeld doordat toegang kon worden verkregen tot beleidsdocumenten en contracten tevens. De onderzoeker heeft ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek geprobeerd een open blik te behouden en het onderzoek objectief en onafhankelijk uit te voeren. Door gesprekken en evaluaties van onderzoeksopzet en onderzoeksresultaten en interpretaties van deze resultaten met Dr. Loos en andere studenten binnen de afstudeer richting Communicatie Beleid & Management , is een open wetenschappelijke blik geprobeerd te realiseren ,

Tevens wil de onderzoeker de kanttekening plaatsen dat dit onderzoeksrapport is opgesteld voorafgaande aan de daadwerkelijke implementatie van het digitale WMO dienstverleningsproces binnen de gemeenten. De daadwerkelijke implementatie van gemeentelijke dienstverlening zal in de aankomende jaren plaatsvinden. Om een beter beeld te krijgen van de meest belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie kan het daarom noodzakelijk zijn vervolgonderzoek te laten plaatsvinden als de implementatie van digitale dienstverlening voltooid is.

Bibliografie

Literatuur

- Argyris, C. & Schön, D. (1978) *Organizational Learning. A theory of Action Perspective*, Reading: Addison- Wesley.
- Beer, M., Eisenstat R.A., Spector, B. (1990) *Why change-programs don't produce change*, in: *Harvard Business Review* (november-december)
- Bekkers, V.J.J.M. (2001)., *De strategische positionering van e-government*, in H.P.M. Van duivenboden & A.M.B. Lips, *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht
- Boonstra, J.J. & Steensma, H.O., Dementin, M.I. (2007) *Ontwerpen en Ontwikkelen van Organisaties, Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen*, Reeds Business Information bv, 's -Gravenhage
- Burger, Y.D. (1992) *Tussen realiteit en retoriek. Decentralisatie en autonomisering in de praktijk*. Eburon: Delft
- Eersten, van, M. (2007) *Vele gezichten van de Wmo, Maatschappelijke ondersteuning tussen wet en werkelijkheid*, Reed Business, 's- Gravenhage
- Glavimans, L.J.M. en E. Reijnders (1994), *Participatie en communicatie in veranderende organisaties*, Holland Consulting Group. Amsterdam
- Houten, H.J. (1988), *Mogelijkheden en dilemma's van beleidsgericht Delphi-onderzoek*, Delphiconsult, Amsterdam
- Kanter, R.M.(1993), *The change masters. Corporate entrepreneurs at work*. 2nd .ed. Routledge, London
- Kirkpatrick, D.L. (1985) *How to manage change effectively*, Jossy-Bass, San Fransisco

- Kluytmans, F.V. (2005) *Leerboek personeelsmanagement*, Wolters-Noordhoff, Groningen
- Kotter, J.P. (1997) *Leiderschap bij verandering*, Academic Service, Schoonhoven,.
- Lenthe, G. van, (2007), *Succes verzekerd!?, Onderzoek naar de succes- en factoren bij gemeentelijke samenwerking op het gebied van lokale sociale zekerheid en de rol van de gekozen samenwerkingsvorm daarin*, Universiteit Twente, Enschede
- Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005) *ICT en openbaar bestuur, Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht
- Loos, L. (2006) *Innovatie aan het werk, Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*, Boom Juridische uitgevers, 's- Gravenhage
- Mastenbroek, W.F.G. (1997) *Verandermanagement*, Holland Business Publications, Heemstede.
- Silcock, R. (2001) *What is E-government*, in : *Parliamentary Affairs*, pp. 88-101, Oxford Journal, Oxford
- Steensma, H. (2007), *Succesvol veranderen van organisaties*, Reeds Business Information bv, 's- Gravenhage
- Vinken, E.H.M. (1998), *De implementatie en het succes van organisatieveranderingen*, Vrije Universiteit, Amsterdam
- Weick, K.E. (1979), *The social Psychology of Organizing*, Reading, Ma Addison
- Wissema, J.G., H.M. Messer en G.J. Wijers (1986) *Angst voor veranderen?, een Mythe*, Van Gorcum, Assen.

- Twist. M.J.W. van, (2007), *De overheid in communicatie met de burger als klant.*, Ministerie van Algemene Zaken, 's - Gravenhage

Onderzoeksrapporten

- Zenc (2007) *Vermenigvuldigen door delen 2... De macht van het getal, Een landelijk onderzoek naar de inrichting en eigenschappen van intergemeentelijke ICT-Inkoopcombinaties*, Zenc , 's-Gravenhage
- VNG (2003), *Intergemeentelijke samenwerking: de grenzen verkennen*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG, 's- Gravenhage
- Trimbos instituut (2006), *Cliënt ondersteuning onder de WMO: meningen uit het veld*, Utrecht
- KWF Kanker Bestrijding (2005) *Beeldvormende technieken binnen de kankerbestrijding*, Amsterdam

Afbeeldingen

Afbeelding voorpagina:

www.bedfordhospital.nhs.uk/upload_folder/documents/bedford%20hospital/clinicalgovernance/4hands.jpg

Afbeeldingen in onderzoeksrapport www.govunited.nl

Bijlagen:

1. Vragenlijst totstandkoming generiek digitaal WMO dienstverleningsproces
2. Topiclijst interview
3. Overzicht gemeentelijke respondenten

Bijlage 1: Vragenlijst totstandkoming generiek digitaal WMO dienstverleningsproces :

Perspectief op: aanleiding/doelstelling/projectbeschrijving/eigen rol

1. Hoe zou u het project, dat een generiek WMO dienstverleningsproces realiseert, beschrijven?
2. Kunt u een beschrijving geven van de aanleiding voor deelname van uw gemeente aan het WMO dienstverleningsproject?
3. Wat is volgens u de doelstelling van het project dat een generiek WMO dienstverleningsproces realiseert?
4. Hoe zou u uw eigen rol/rol van uw gemeente binnen het WMO dienstverleningsproject beschrijven?

Perspectief op samenwerking met gemeenten

5. Hoe zou u de samenwerking met andere gemeenten binnen het WMO dienstverleningsproject beschrijven?
6. Hoe zou u het eindresultaat willen beschrijven waar naar wordt toegewerkt binnen het WMO dienstverleningsproject?

Perspectief op succes- en faalfactoren

7. Kunt u de belangrijkste succesfactoren noemen, welke volgens u van toepassing zijn op de totstandkoming en implementatie van een digitaal WMO dienstverleningsproces binnen uw gemeente?
8. Kunt u de belangrijkste faalfactoren noemen, welke volgens u van toepassing zijn op de totstandkoming en implementatie van een digitaal WMO dienstverleningsproject binnen uw gemeente?

Toekomstperspectief

10. Wat is volgens u het gewenste maatschappelijke effect van het WMO dienstverleningsproject?

11. Wat zullen volgens u de gevolgen zijn voor uw gemeentelijke organisatie bij de invoer van een digitaal WMO dienstverleningsproces?

12. Wat is volgens u het toekomstperspectief voor gemeenten betreffende de digitalisering van gemeentelijke dienstverlening?

Bijlage 2: Topiclijst interview

1. Functie en rol in het project
2. Projectbeschrijving in eigen woorden
3. Aanleiding voor het project
4. Doelstelling van het Project
5. Samenwerking
6. Randvoorwaarden
 - Behandeling van schema randvoorwaarden
7. Faalfactoren
8. Interne organisatie
9. Externe organisatie
10. Toekomstperspectief

Bijlage 3: Overzicht gemeentelijke respondenten

