

Shared Services in Den Haag

*Scriptie over de vorming
van een Shared Service Center Automatisering
bij de gemeente Den Haag*

Studie Bestuurskunde
Faculteit Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Jan Ermens
Studienummer: 050565
Augustus 2007

Inhoudsopgave

0	Managementsamenvatting	9
1	Inleiding.....	13
1.1	Aanleiding.....	13
1.2	Probleemanalyse.....	13
1.3	Doelstelling.....	14
1.4	Vraagstelling.....	15
1.5	Afbakening	16
1.6	Relevantie	17
1.6.1	Maatschappelijke relevantie.....	17
1.6.2	Wetenschappelijke relevantie	17
1.7	Onderzoeksmethoden	17
1.8	Leeswijzer	18
2	Informatievoorziening en Shared Services.....	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Organisatie van ICT.....	21
2.3	Informatiemanagement.....	23
2.4	Sourcing	24
2.5	Shared Service Centers	27
2.5.1	Inleiding	27
2.5.2	Definitie van Shared Service Center	27
2.5.3	Beoogde doelen van een SSC.....	27
2.5.4	Oriëntaties van een SSC	28
2.5.5	Wanneer wel of geen SSC?.....	29
2.5.6	Shared Service Center varianten	30
2.6	Informatievoorziening bij lokale overheden	33
2.7	Conclusies.....	34
2.7.1	Ontwikkelingen in ICT	34
2.7.2	Shared Service Centers.....	35
3	Organisatieverandering.....	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Een model voor een organisatieveranderingsproces.....	37
3.2.1	Stap 0: interne/externe druk/eisen	38
3.2.2	Stap 1: Diagnose stellen	40
3.2.3	Stap 2: Visie en strategie bepalen	42
3.2.4	Stap 3: Ontwerpen en ontwikkelen	44
3.2.5	Stap 4: Een verandering(-proces) structureren	44
3.2.6	Stap 5: Veranderingsdynamiek bepalen	45
3.2.7	Stap 6: Vaststellen veranderingsstrategieën en implementatiemethoden..	45
3.2.8	Stap 7: Evalueren van de veranderingsresultaten	46
3.3	Het strategie-evaluatiemodel.....	46
3.3.1	Diagnose.....	47
3.3.2	Veranderingsaanpak.....	48
3.3.3	Uitvoering.....	48
3.3.4	Evaluatie	48

3.4	Conclusies.....	49
3.4.1	Organisatieverandering.....	49
3.4.2	Veranderingen in publieke organisaties	49
4	Reorganisatie van ICT in Den Haag	52
4.1	Inleiding	52
4.2	De huidige situatie	52
4.3	Doelstellingen van de reorganisatie.....	55
4.3.1	Kostenreductie	56
4.3.2	Transparantie.....	56
4.3.3	Professionalisering.....	57
4.3.4	Innovatie	57
4.3.5	Flexibiliteit	57
4.4	De gewenste situatie	57
4.5	Veranderingen.....	61
4.6	Besluitvorming.....	61
4.7	Fasering	63
4.7.1	Inventarisatiefase.....	63
4.7.2	Kwartiermakerfase	64
4.8	Het vervolg	65
5	Evaluatie	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Organisatie van ICT.....	67
5.2.1	Infrastructuur en Beheer	67
5.2.2	Informatiemanagement	68
5.2.3	Shared Service Center varianten	68
5.3	Evaluatie van het veranderingsproces.....	70
5.3.1	Diagnose.....	71
5.3.2	Veranderingsaanpak.....	74
5.3.3	Uitvoering.....	78
5.4	Conclusies.....	79
6	Conclusies en Aanbevelingen.....	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Beantwoording deelvragen.....	83
6.2.1	Deelvraag 1.....	83
6.2.2	Deelvraag 2.....	84
6.2.3	Deelvraag 3.....	85
6.2.4	Deelvraag 4.....	86
6.2.5	Deelvraag 5.....	87
6.2.6	Deelvraag 6.....	88
6.2.7	Deelvraag 7.....	90
6.3	Beantwoording onderzoeksvraag	92
6.4	Reflectie op theorie.....	94
7	Bijlage 1 De Gemeente Den Haag	96
7.1	De stad	96
7.2	De gemeentelijke organisatie	96
7.3	ICT binnen de gemeente Den Haag	97

8	Bijlage 2 Organogram SSA	99
9	Bijlage 3 Het Interne Diensten Centrum.....	100
10	Bijlage 4 Afkortingen en stakeholders.....	101
11	Bijlage 5 Lijst geïnterviewde personen	103
12	Bijlage 6 Geraadpleegde literatuur	104

Voorwoord

Na een onderbreking van ruim tien jaar ben ik dit jaar alsnog verder gegaan met mijn studie Bestuurskunde. Om dit succesvol af te ronden diende ik naast het schrijven van een scriptie nog een vak naar keuze te volgen ter completering van mijn studie-inspanning. Ik heb daarbij gekozen voor het Publiek Management & Organisatieverandering. Een thema dat mij persoonlijk en beroepsmatig erg bezighoudt, en waarop ik ook met mijn scriptieonderwerp verder op wil voortborduren. Daarnaast ben vanaf 1 november 2005 als interim manager werkzaam bij de Facilitaire Dienst Automatisering (FAD/A) van de gemeente Den Haag; tot 1 juni 2007 als hoofd Projecten & Advies en vanaf 1 juni 2007 als interim hoofd van de afdeling FAD/A. FAD/A bereidt zich op dit moment voor op een reorganisatie; zij wordt samengevoegd met de overige automatiseringsafdelingen van de gemeente Den Haag tot 1 centrale organisatie. Een interessant veranderingsproces dat uitnodigt tot een nadere analyse. Deze scriptie is daarvan het resultaat.

0 Managementsamenvatting

Zeven van de veertien diensten van de gemeente Den Haag hebben in de afgelopen drie jaar ervoor gekozen samen te werken op het gebied van automatisering door deze onder te brengen bij de Facilitaire Dienst (FAD). Het Gemeentelijk Management Team van Den Haag heeft medio 2005 besloten dat dit samenwerkingsinitiatief uitgebreid moet worden tot alle veertien diensten van de gemeente en dat dit moet worden ondergebracht in een nieuw te vormen Shared Service Centrum Automatisering. Om dit te bewerkstelligen is eind 2005 een veranderingsproces gestart dat moet resulteren in de start van de nieuwe organisatie op 1 juli 2008. Met behulp van een strategie-evaluatiemodel wordt dit veranderingsproces in de scriptie geëvalueerd. De belangrijkste resultaten van deze evaluatie, en daaraan gekoppeld de aanbevelingen, zijn in deze managementsamenvatting weergegeven.

Sturingspotentieel management

De invulling van de projectdirectie door een lid van het GMT is voor de voortgang van het project een sterke zet gebleken. Er worden op dit moment echter risico's gelopen indien directeuren van diensten die zitting hebben in het GMT zich niet meer committeren aan de doelstellingen van het SSA.

Aanbeveling: versterk de rol van de gemeentesecretaris als directe opdrachtgever van de projectdirecteur.

Op dit moment is niet duidelijk hoe het nieuwe MT van het SSA eruit gaat zien, en dus of zij in staat is te sturen op de doelstellingen van het nieuwe SSA.

Aanbeveling: selecteer de nieuwe MT-leden op basis van het vermogen aan deze doelstellingen invulling te geven en geef het nieuwe hoofd van het SSA een belangrijke rol in de samenstelling van het nieuw MT.

Het sturingspotentieel aan de kant van de opdrachtgevers is alleen in termen van het proces meegenomen; de ontwikkeling van het besturingsmodel. Er is niet duidelijk geformuleerd wat dit nu betekent voor de latende diensten.

Aanbeveling: besteed in de op te stellen transitieplannen veel aandacht aan de uitwerking van de opdrachtgeverskant en streef naar standaardisatie.

Veranderingssituatie

Het feit dat de consequenties voor de latende diensten en met name het informatiemanagement niet helder zijn geformuleerd, brengt de doelstellingen van het SSA in gevaar. Men kan hierbij denken aan de negatieve (of als negatief ervaren) consequenties en mogelijkheden van standaardisatie, professionalisering en besparingen.

In de diagnose van verandering is verder zeer snel gekozen voor de oplossing van Shared Services. Het is niet duidelijk of alternatieven zijn overwogen.

Aanbeveling: zorg dat het beeld bij de directeuren en informatiemanagers van de diensten over de consequenties van het SSA eenduidig en duidelijk is, en ken hun een rol toe in het communiceren van deze consequenties.

Doelen

De doelen zijn vrij algemeen geformuleerd en soms moeilijk met elkaar te verenigen. Uitzondering hierop vormt de gewenste afname van 20% in personeel en kosten. Andere, zeer relevante doelen van meer politieke en juridische aard zijn nauwelijks benoemd. Verder kan de ontwikkeling van het SSA kan niet los worden gezien van de ontmanteling van FAD ten faveure van het IDC. Een belangrijk argument hier was dat het GMT behoefte heeft aan de vorming van een beleidsarme dienst die geen directe lijn heeft met een wethouder.

Aanbeveling: breng focus en prioriteit aan in de doelstellingen en besef dat niet aan alle doelstellingen tegelijkertijd kan worden voldaan. Draag deze doelstellingen en de consequenties in de hele organisatie uit.

Proces

Voor de procesbeheersing heeft men gekozen voor het werken volgens de projectmethodiek PRINCE2. Het is een projectmethodiek die zich kenmerkt door sturen op het proces, en het managen van risico's, randvoorwaarden en afwijkingen. De verantwoordelijkheid voor op te leveren projectproducten wordt belegd bij daarvoor aan te wijzen verantwoordelijken, vaak inhoudelijke experts. Het proces is niet gestart met een duidelijke afweging over wat bijvoorbeeld een wenselijke sourcingstrategie zou zijn.

Aanbeveling: ontwikkel, met het oog op huidige en toekomstige ontwikkelingen in de ICT, alsnog een sourcingstrategie.

Strategie

De veranderingsstrategie kenmerkt zich door een sterke top-down benadering, waarbij zowel klanten (I-managers) als 'leveranciers' (hoofden A) gezamenlijk invulling geven aan de vastgestelde blauwdruk. De inspanningen concentreren zich vooral op de structuren (organisatie-ontwerp, procesbeschrijvingen, functieprofielen, ontwerp besturingsmodel), en minder op de cultuuraspecten. De communicatie naar de gebruikers is vooralsnog zeer beperkt.

Aanbeveling: intensiveer de communicatie naar managers, informatiemanagers en medewerkers van de diensten. Stel hiervoor een communicatieplan op.

Implementatiemethode

Er is nadrukkelijk gekozen voor actieve betrokkenheid van met name de (sub)hoofden A in werkgroepen e.d. Het vooruitzicht op een mogelijke managementfunctie in het SSA stimuleert hier tot constructieve bijdrages. In de transitiefase wordt het nieuwe management benoemd. Vanaf dat moment is het waarschijnlijk dat men van diegenen die geen functie krijgen hun bijdrage (en misschien die van hun afdeling) aanzienlijk afneemt. Het is nog niet bekend hoe men hiermee om denkt te gaan. Verder wordt per 1 januari 2008 het nieuwe MT van het SSA benoemd. Vanaf dat moment zijn zij verantwoordelijk voor de aansturing van FAD/A en Haagnet. Dit leidt tot weerstand bij enkele diensten omdat dit wordt ervaren als een overname van hun automatiseringsafdelingen door FAD/A.

Aanbeveling: anticipeer op de weerstand en bedenk hiervoor een strategie.

Prestatiecriteria

De uitwerking van de doelen in duidelijke prestatiecriteria is onvolledig. Op dit moment kan alleen over kosten en personele formatie worden beoordeeld wanneer men vindt dat de organisatieverandering succesvol is geweest. In een latere fase, d.w.z. bij de start van het SSA worden voor iedere dienst dienstverleningsovereenkomsten opgesteld waarover periodiek wordt gerapporteerd. Ook wordt een klanttevredenheidsonderzoek ontworpen dat periodiek moet worden uitgevoerd.

Aanbeveling: werk de eerder genoemde doelstellingen uit in concrete heldere prestatie-indicatoren en hanteer daarbij een horizon die verder gaat dan het moment van oprichting van het SSA.

Evaluatie

Het is niet bekend of de hier genoemde onderdelen van het veranderingsproces regelmatig en gestructureerd worden geëvalueerd. Het beeld is dat de focus ligt op de procesgang en het halen van de tijdsplanningen (m.a.w. de planningbeheersing). Wel dient na vorming van het SSA het besturingsmodel te voorzien in regelmatige evaluatie van de dienstverlening op tactisch en strategisch niveau.

Aanbeveling: stel een evaluatieschema op met duidelijke criteria. Laat deze evaluatie uitvoeren door een onafhankelijke (interne of externe) partij.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Zeven van de veertien diensten van de gemeente Den Haag hebben in de afgelopen drie jaar ervoor gekozen samen te werken op het gebied van automatisering door deze onder te brengen bij de Facilitaire Dienst (FAD). Dit samenwerkingsverband wordt “7A” genoemd, de automatiseringsafdeling die hiermee is ontstaan FAD/Automatisering (FAD/A). De keuze samen te werken is ingegeven door financiële argumenten (efficiency), maar ook door kwalitatieve argumenten (doelmatigheid). De belangrijkste doelmatigheidswinst die door deze samenwerking is ontstaan, is de ontkokering op technisch niveau en de ontvlechting van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap op het terrein van informatievoorziening. Met dit laatste wordt de splitsing van de gebruikers- en uitvoeringsorganisatie bedoeld. Hiermee wordt gepoogd meer transparantie, controle en scheiding van taken en verantwoordelijkheden te bewerkstelligen, o.a. door de directeuren van diensten jaarlijks de gewenste dienstverlening te laten vaststellen en FAD/A periodiek hierover te laten rapporteren. Overigens geldt deze splitsing alleen voor technisch ICT-beheer. Het Gemeentelijk Management Team heeft eind 2005 besloten dat dit samenwerkingsinitiatief uitgebreid moet worden tot alle veertien diensten van de gemeente door middel van een Shared Service Centrum Automatisering.

1.2 Probleemanalyse

Eind 2005, begin 2006 speelden nog meer overwegingen een rol in het hiervoor genoemde besluit tot samenvoeging van de ICT-functie (d.w.z. het technisch beheer). Dit is als volgt verwoord in het plan van aanpak Shared Service Centrum Automatisering¹:

“Het gezamenlijk uitvoeren van technisch ICT-beheer in een Shared Service Centrum Automatisering (SSC-A) moet garanties bieden over betrouwbaarheid, continuïteit e.d., tegen lagere of gelijke kosten. Een extra reden om naar het operationeel (technisch) beheer te kijken is dat applicaties en bestanden in de naaste toekomst niet meer noodzakelijkerwijs op een enkelvoudige server zullen draaien, maar om reden van optimalisering van het gebruik van de capaciteit van de apparatuur resources delen en om ook bij uitval voldoende reservecapaciteit ter beschikking te hebben.”

Besparing was dus een van de doelstellingen van het SSC-A, maar niet de enige. Deze doelstelling kreeg medio 2006 een prominentere plaats. Het

¹ Projectbureau SSC-A, 2006, *Plan van aanpak Shared Service Centrum Automatisering*, Den Haag.

College van B&W gaf in haar beleidsprogramma aan dat de efficiëntie en effectiviteit van de bedrijfsvoering moest worden verbeterd. Aan deze doelstelling is een structurele bezuiniging op de apparaatlasten gekoppeld. Het GMT koos ervoor een deel van de taakstelling van het college in te vullen met de vorming van shared services (d.w.z. niet alleen voor de automatiseringsfunctie). Het college heeft hiermee ingestemd op 9 juni 2006.²

De gemeente Den Haag lijkt dus overtuigd van de wenselijkheid van verdere samenvoeging van de verschillende automatiseringsafdelingen. Daarbij koos men voor een organisatiemodel dat het laatste decennium steeds vaker te zien is; het Shared Service Center. Deze organisatievorm genoot kennelijk de voorkeur boven andere organisatievormen, zoals bijvoorbeeld een centrale stafafdeling, samenwerking met andere gemeenten, outsourcing, et cetera. Verder koos men ook voor het loslaten van het proces van geleidelijk samenvoegen van de overige automatiseringsafdelingen met FAD/A. Deze zaken roepen dus wel wat vragen op, vragen die betrekking hebben op wie wat beslist, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en hoe deze vervolgens worden uitgevoerd:

- Er is gekozen voor toepassing van een organisatiemodel uit de private sector, in het bijzonder het Shared Service Center. Wat maakt een SSC zo bijzonder dat men hiervoor heeft gekozen? Anders geformuleerd: welk probleem denkt men hiermee te kunnen oplossen?
- Waarom kiest men voor een bepaalde aanpak, m.a.w. waarom werd ervoor gekozen de methode van de geleidelijke samenvoeging los te laten?
- Al voordat de bedrijfsvoeringstaakstelling bekend was, was gekozen voor een SSC-A. Welke invloed heeft deze additionele doelstelling gehad? De achterliggende vraag is hier wat bij veranderende omstandigheden of doelstellingen de consequenties zijn voor genomen besluiten.
- Welke overwegingen speelden er in het besluitvormingsproces, en wie wist wanneer deze besluitvorming te beïnvloeden? Waarom werden bepaalde keuzes op bepaalde momenten gemaakt?
- De uitvoering; hoe geeft men invulling aan het veranderingsproces?

1.3 Doelstelling

Genoeg aanleiding om dit in de vorm van een scriptie aan een nader onderzoek te onderwerpen. De doelstelling van deze scriptie is dus het veranderingsproces dat heeft geleid tot de oprichting van een Shared Service Center Automatisering binnen de gemeente Den Haag te evalueren. De redenen voor de keuze van het SSC als organisatiemodel door Den Haag is onderdeel van het totale veranderingsproces en maakt dus onderdeel uit van

² Directie Financiën en Directie POI, December 006, *Gestroomlijnde Bedrijfsvoering*. Kader voor de vorming van shared services in de periode 2006-2009, Den Haag.

deze evaluatie. Een evaluatie herbergt zowel een beschrijving van het veranderingsproces (het descriptieve deel) als aanbevelingen voor het vervolg en vergelijkbare veranderingsprocessen (het prescriptieve deel) in zich. Deze elementen worden in deze scriptie als volgt ingevuld:

- Descriptief: er wordt in kaart gebracht wat de huidige en de gewenste situatie is, welke keuzes werden gemaakt in het bepalen van de veranderingsaanpak, hoe deze tot stand kwam en in de loop der tijd veranderde, en wat oorzaken waren voor deze veranderingen. De antwoorden op eerste vijf deelvragen zijn de invulling van het descriptieve deel van deze scriptie.
- Prescriptief: er worden lessen getrokken uit de gebeurtenissen tot nu toe en er worden aanbevelingen gedaan, voor organisaties die soortgelijke veranderingen doorvoeren, en voor het verdere verloop van het veranderingsproces. Dit alles op basis van criteria die voortvloeien uit de theoretische inzichten in hoofdstuk twee en drie. De beantwoording van de laatste twee deelvragen geeft invulling aan het prescriptieve element van deze scriptie.

1.4 Vraagstelling

De hiervoor genoemde doelstelling leidt tot de volgende vraagstelling:

Hoe is het veranderingsproces omtrent het SSC-A verlopen en welke lessen zijn er uit de evaluatie van het veranderingsproces te trekken?

De vraagstelling heeft betrekking op de automatisering binnen de gemeente Den Haag en de organisatieverandering die binnen deze discipline plaatsvindt. Voor een goed begrip van deze organisatieverandering is een goed beeld van de uitgangssituatie noodzakelijk. Vandaar de eerste deelvraag:

1. Hoe is de automatisering binnen de gemeente Den Haag nu georganiseerd en wat zijn relevante kenmerken hiervan?

Met een organisatieverandering beoogt men bepaalde doelstellingen te bereiken. Hierover gaat de tweede deelvraag:

2. Welke doelstellingen heeft men met het nieuw op te richten SSC-A en welke diagnose lag hieraan ten grondslag?

Kenmerk van een organisatieverandering is dat men naar een nieuwe, gewenste, situatie toe wil. Deelvraag drie gaat over deze nieuwe situatie:

3. Hoe wordt de automatisering georganiseerd met het nieuwe op te richten SSC-A?

Bij de start en gedurende een veranderingsproces worden allerlei keuzes gemaakt en beslissingen genomen. Een inventarisatie van deze keuzes en beslissingen leidt tot meer begrip van de gevolgde koers. Dit leidt tot deelvraag vier:

4. Hoe is de besluitvorming omtrent het SSC-A verlopen?

Er zijn veel verschillende manieren om een veranderingsproces uit te voeren. De vraag is voor welke aanpak de gemeente Den Haag heeft gekozen. Dit betreft deelvraag vijf:

5. Voor welke veranderingsstrategie c.q. implementatiemethode is gekozen om dit te bereiken?

Deze scriptie is een evaluatiestudie van een veranderingsproces. Essentieel onderdeel van een evaluatie is de beoordeling van zaken die goed en minder goed zijn verlopen. Dit leidt tot deelvraag zes:

6. Welke onderdelen zijn goed en welke zijn minder goed verlopen?

Het tweede onderdeel van een evaluatie bevat de lering die men kan trekken uit de analyse van goed en minder goed verlopen zaken. Hiermee wordt de laatste deelvraag geformuleerd:

7. Welke lessen kan men hieruit trekken?

1.5 Afbakening

De oprichting van het Shared Service Center Automatisering is nog in volle gang. De verleiding is dus groot nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk mee te nemen, evenals de aanlooperperiode van de drie voorafgaande jaren waarin FAD/A is gevormd. Beide zaken worden echter niet of in zeer beperkte mate in het onderzoek meegenomen. Startpunt van het onderwerp van studie is het collegeakkoord 2006-2010 en de vertaling daarvan in een GMT-besluit tot het oprichten van een SSC-A. Daarna wordt de aanpak van de in te zetten veranderingen en de keuzes die daarin zijn gemaakt, aan een nader onderzoek onderworpen. In de tijd gezien is de onderzochte periode van begin 2006 tot en met begin juli 2007. Het perspectief waarmee naar de gebeurtenissen wordt gekeken is een evaluatiestudie van het veranderingsproces.

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

Shared Service Centra en andere op de private sector geïnspireerde oplossingen worden op grote schaal ingevoerd in overheidsorganisaties. Op dit moment zijn er bij verschillende grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam) soortgelijke initiatieven. De invoering van SSC's gaat niet altijd van een leien dakje en levert bovendien niet altijd het gewenste resultaat op. De vraag is of dit te maken heeft met de kwaliteit van de oplossing of de kwaliteit van de invoering. Aan de hand van de deelvragen en de onderzoeksvraag wordt geprobeerd hierop een antwoord te vinden. Daaraan gekoppeld worden enige aanbevelingen gedaan, die de kans op succes kunnen vergroten voor zowel het vervolg van het traject als voor andere SSC-invoeringstrajecten.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

In deze scriptie wordt geput uit wetenschappelijke inzichten uit organisatiediagnose en organisatieverandering, organisatie van ICT, Shared Service Centers, en besluitvorming in publieke organisaties. De gebruikte theorie over evaluatie van een organisatieverandering wordt dus op diverse terreinen aangevuld met specifieke zaken die hier van toepassing zijn. Daarmee wordt gepoogd een verdieping van de evaluatie te bereiken en een kader te ontwikkelen dat specifiek ingaat op de introductie van Shared Service Centra op het gebied van automatisering bij lokale overheden. Al deze inzichten maken het mogelijk antwoorden te formuleren op de onderzoeksvraag en deelvragen. De confrontatie met de praktijk biedt daarbij de mogelijkheid tot enige reflectie op de gebruikte theoretische inzichten.

1.7 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvraag en de deelvragen goed te kunnen beantwoorden is het van belang een goed beeld te scheppen van de organisatie van de gemeente Den Haag en de gebeurtenissen en beslissingen tot nu toe m.b.t. de invoering van het SSC-A. Bij het in kaart brengen van organisatie en gebeurtenissen zal vooral gebruik worden gemaakt van de beschikbare documentatie; vergaderverslagen, beleidsnotities, projectdocumenten, et cetera. Een belangrijk deel van de vraagstelling en deelvragen handelt over de dynamiek van besluitvorming, een onderzoeksobject dat zich vaak lastig laat analyseren; veel zaken die van invloed zijn laten zich niet terugvinden in documentatie, en de perceptie van gebeurtenissen bij verschillende actoren is vaak sterk afhankelijk van de positie die zij innemen. Daarnaast zullen deze actoren niet altijd hun werkelijke beweegredenen voor bepaalde standpunten prijsgeven. Met deze overwegingen in het achterhoofd worden zoveel mogelijk relevante actoren (stakeholders) geïnterviewd over hun rol, hun ideeën en hun perceptie van de gebeurtenissen tot nu toe. De informatie die op deze wijze

wordt verzameld, wordt vervolgens tegen de beschreven theoretische inzichten aangehouden en geanalyseerd. Een bijzonder kanttekening kan worden geplaatst bij mijn eigen positie. Als interim hoofd van FAD/A maak ik, weliswaar als externe medewerker, deel uit van de totale reorganisatie. Dit heeft als voordeel dat ik het proces intensief kan observeren. Nadeel is echter dat ik ook tot op zekere hoogte speler ben in het veranderingsproces, en dat mijn waarnemingen hierdoor beïnvloed (kunnen) worden. De onbetrouwbaarheid van de verzamelde informatie die hierdoor kan ontstaan heb ik geprobeerd te beperken door het gebruik van verschillende wijze van informatieverzameling (en dus onderzoeksmethoden), de zogenaamde methodische triangulatie³. Indien er sprake is van eigen interpretatie van verkregen informatie zal ik dat duidelijk aangeven.

1.8 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk is geprobeerd duidelijk te maken wat de aanleiding was voor deze scriptie. Daartoe is in grote lijnen de problematiek en de context geschetst. Bij elke studie die men verricht is het van groot belang welke theoretische invalshoek men kiest om het onderzoeksobject te bestuderen. In dit geval is er dus gekozen voor een organisatiekundige benadering: organisatiediagnose, organisatieverandering, het fenomeen Shared Service Centers, en organisatie van ICT. Ik heb ervoor gekozen de theoretische inzichten te splitsen in twee hoofdstukken, omdat dit de leesbaarheid ten goede komt. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op ontwikkelingen in en organisatie van informatievoorziening en de opkomst van het fenomeen Shared Service Center (SSC). Hiermee wordt inzicht gekregen op welke wijze men de informatievoorziening in een organisatie kan organiseren en wat voor rol een SSC hierin kan spelen. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op het proces van organisatieverandering. In dit derde hoofdstuk wordt bovendien een model gepresenteerd waarmee het in deze scriptie bestudeerde veranderingsproces kan worden geëvalueerd. Het vierde hoofdstuk geeft een beschrijving van de wijze waarop de ICT-functie van de gemeente Den Haag op dit moment is georganiseerd. In dit hoofdstuk worden daarmee enkele deelvragen beantwoord; in paragraaf 4.1 is beschreven hoe de ICT-functie van de gemeente Den Haag op dit moment is georganiseerd. Daarmee wordt deelvraag 1 beantwoord. De doelstellingen die men met het nieuw op te richten SSC-A beoogt te bereiken is weergegeven in paragraaf 4.3 en vormt daarmee de beantwoording op deelvraag 2. In paragraaf 4.4 wordt de wijze waarop men de ICT-functie wil gaan organiseren beschreven. Dit is de beantwoording van deelvraag 3. De gekozen veranderingsaanpak die moet leiden tot deze verandering en de besluiten die hieraan ten grondslag lagen worden beschreven in paragraaf 4.5 t/m 4.8, en hier wordt dus deelvraag 4 en 5 beantwoord. De confrontatie van de theorie met de praktijk vindt plaats in hoofdstuk vijf. Hier wordt het veranderingsproces geëvalueerd. Evaluatie van

³ Ilja Maso, 1987, *Kwalitatief onderzoek*, Amsterdam, Boom Meppel, blz 112-113.

de diagnose, de doelstellingen en de gekozen oplossing maken hier onderdeel van uit. In dit hoofdstuk wordt dus deelvraag 6 beantwoord. In het zesde en laatste hoofdstuk tenslotte worden de onderzoeksvraag en deelvragen, inclusief de laatste deelvraag 7, beantwoord. Tot slot vindt daarin nog een reflectie plaats op de gebruikte theoretische inzichten.

2 Informatievoorziening en Shared Services

2.1 Inleiding

Organisatieveranderingen zijn te beschouwen als de consequentie van gesignaleerde problemen en daaraan gekoppelde oplossingsrichtingen. Zowel probleemsignalering, probleemdefinitie als oplossingsrichtingen zijn niet onafhankelijk van tijd en omgeving. Zo is er de laatste decennia erg veel aandacht voor efficiëntie en effectiviteit van publieke organisaties. In het verlengde hiervan zijn verschillende inzichten en methodieken uit de private sector geïntroduceerd. Deze initiatieven worden ook wel aangeduid met de verzamelnaam New Public Management⁴.

Onderdelen van New Public Management zijn:

- Professioneel management in de publieke sector: eenduidige leiding;
- Planning en controle: belangrijk daarbij is het doelgericht werken;
- Resultaat gericht werken;
- Splitsing beleidsmatige en uitvoerende units;
- Competitieverhoging binnen de publieke sector;
- Bedrijfsmatig werken invoeren binnen de publieke sector;
- Effectiviteit verhogen van de publieke sector.

Genoemde vormen van bedrijfsmatig werken zijn de afgelopen decennia van grote invloed geweest op organisatieveranderingen binnen publieke organisaties. De in deze scriptie besproken oprichting van een SSC is ook in dit kader te plaatsen; een vorm van bedrijfsmatig werken uit de private sector wordt geïntroduceerd in de publieke sector.

Binnen de private sector hebben de ontwikkelingen t.a.v. bedrijfsmatig werken (d.w.z. nog efficiënter en effectiever met de beschikbare mensen en middelen omgaan) de afgelopen decennia niet stil gestaan. De ontwikkelingen in de informatietechnologie en de nieuwe mogelijkheden die hierdoor op vele terreinen ontstonden voor organisaties, vormden daarbij een belangrijk hulpmiddel en stimulans. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. De hier gepresenteerde inzichten vormen de theoretische basis voor de beantwoording van de deelvragen 1, 2 en 3.

2.2 Organisatie van ICT

Informatie- en Communicatie Technologie (ICT) heeft sinds de introductie van de PC in 1981 en de doorbraak van internet in de jaren 90 in een sneltreinvaart een plaats veroverd in grote delen van de samenleving. De mogelijkheden (en

⁴ C. Hood, 1991, A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, blz. 3-19

daarmee de complexiteit) van de ICT-technologie groeiden en groeien nog steeds zeer snel, evenals de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe toepassingen. De toename van deze mogelijkheden hebben in sterke mate bijgedragen aan de ambities van publieke en private organisaties. Deze ambities beperken zich niet alleen tot het aanbieden van nieuwe diensten of op andere wijze aanbieden van bestaande diensten. ICT heeft ook grote invloed (gehad) op de wijze waarop activiteiten van organisaties en medewerkers worden georganiseerd.

Naarmate de mogelijkheden van IT toenamen, ontstond ook de behoefte om de ontwikkeling en het gebruik van toepassingen daarvan te managen. Hoewel op beide gebieden de laatste decennia enorme vooruitgang is geboekt, blijkt ook dat de mogelijkheden van IT en daarmee de complexiteit en verwevenheid van de toepassingen zo snel zijn blijven groeien, dat het IT-management die nooit heeft kunnen bijhouden. Daarom is het IT-management ook vandaag nog de beperkende factor voor het gebruik van ICT.⁵ Niettemin kan worden gesteld dat het management van ICT zich in de loop der tijd heeft geprofessionaliseerd. Er zijn de afgelopen decennia allerlei methodieken en best practices ontwikkeld die op grote schaal worden toegepast.

Zo is er door Looijen⁶ een model voor functiescheiding binnen beheer van IT gemaakt die (nog steeds) op grote schaal wordt toegepast:

- Functioneel Beheer: gebruiksbeheer (te beheren van de relatie met de gebruikers) en het functioneel onderhoud (het specificeren en accepteren van de functionaliteit van IT-systemen), uit te voeren door de gebruikersorganisatie;
- Applicatiebeheer: het beheer van de applicatie, uit te voeren door de onderhoudsorganisatie;
- Technisch Beheer: het beheer van de infrastructuur, uit te voeren door de IT-beheerorganisatie.

Aan de hand van dit model van functiescheiding zal worden bekeken welke taken door het SSC-A in de gemeente Den Haag worden uitgevoerd, welke niet, en hoe dit op elkaar wordt afgestemd. Bij de vaststelling van de verdeling van de beheertaken tussen SSC-A en de diensten in paragraaf 5.2.2 wordt gebruik gemaakt van de hiervoor weergegeven beschrijving van beheertaken.

T.a.v. technisch beheer is begin jaren 90 een procesgeoriënteerde beheermethodiek ontwikkeld die in Nederland in hoog tempo is overgenomen; ITIL (Information Technology Infrastructure Library). De belangrijkste kenmerken van ITIL zijn:

⁵ Guus Delen, 2005, *Decision- en controلفactoren voor sourcing van IT*, Zaltbommel, Van Haren Publishing, blz. 5.

⁶ M. Looijen, 1989, *Management en Organisatie van Automatiseringsmiddelen*, Deventer, Kluwer,

- Procesgeoriënteerde aanpak en voortgangsbewaking over uit te voeren activiteiten;
- 1 loket voor de gebruikersorganisatie;
- Beschrijving van de dienstverleningscomponenten in een producten- en dienstencatalogus;
- Sturen op resultaat: afspraken met vertegenwoordigers van de gebruikersorganisatie over de kwaliteit van de dienstverlening in de vorm van Service Level Agreements (SLA's) en periodieke rapportage hierover;
- Ondersteuning bij de uitvoering van deze werkzaamheden door de beheerorganisatie met een op ITIL gebaseerde Service Management Tool.
- Beschrijving van rollen en processtappen, geen inhoudelijke beschrijving van specifieke beheeractiviteiten.

Het ITIL-framework is een verzameling best practices van alle beheerprocessen. In totaal zijn er zo'n 50 processen beschreven, geclusterd in 12 sets. De twee bekendste, en meest toegepaste, sets zijn:

Service Support set (operationele processen)	Service Delivery set (tactische processen)
Incident Management	Service Level Management
Problem Management	Capacity Management
Change Management	Contingency Planning
Configuration Management	Availability Management
Release Management	IT Financial Management

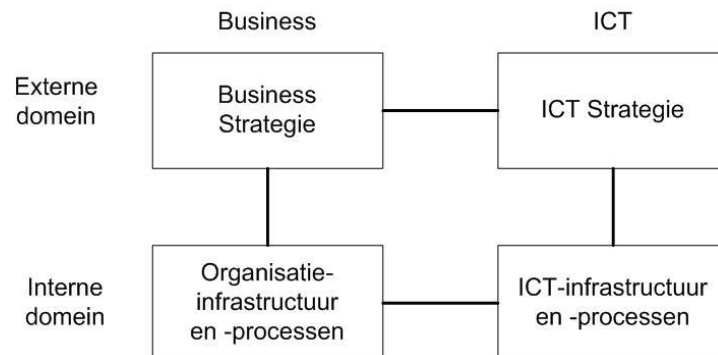
ITIL had en heeft binnen Nederland een grote invloed op de wijze waarop de discipline van ICT-beheer wordt georganiseerd. Daarbij heeft met name het proces Service Level Management sterk bijgedragen aan de invulling van de besturing van opdrachtnemers door opdrachtgevers op basis van prestatie-indicatoren die zijn vastgelegd in SLA's. Dit geldt zowel voor relaties tussen als binnen organisaties. In de beschrijving van de huidige en de gewenste situatie m.b.t. ICT bij de gemeente Den Haag in hoofdstuk 4 wordt duidelijk dat ook hier ITIL een prominente plaats is en krijgt toebedeeld; als framework voor de interne organisatie (de operationele processen) en als verdere invulling van de besturing (Service Level Management).

2.3 Informatiemanagement

Tot nu toe is vooral het technische beheer van ICT, en iets mindere mate het functioneel en applicatiebeheer, aan de orde geweest. Informatiemanagement houdt echter meer in. Maes⁷ onderkent t.a.v. informatiemanagement twee typen omschrijvingen: (a) het managen van informatie als een bedrijfs"resource" en

⁷ Rik Maes, 2003, Informatiemanagement in kaart gebracht, *PrimaVera Working Paper Series*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam.

(b) het managen van de business – ICT relatie. Hij merkt daarbij op dat de tweede omschrijving vrijwel altijd het uitgangspunt is in de praktijk. Hiervoor wordt vaak het volgende model gebruikt:



Figuur 1: model van de business-ICT relatie⁸

Volgens Maes worden twee structuurvariabelen in dit model niet benoemd;

- de infrastructuur is de verbindende schakel tussen strategie en operations. Zij bepaalt daarom de mate van flexibiliteit van de organisatie en haar voorzieningen.
- ICT grijpt indirect in op de business. De kwaliteit van omgaan met informatie filtert de impact van ICT in positieve of negatieve zin.

Deze constatering leidt tot een uitbreiding van het model naar drie kolommen en drie rijen. Een weergave van dit model is te vinden in de volgende paragraaf over sourcing, waarin wordt bekeken welke cellen in de praktijk meer of minder in aanmerking komen voor uitbesteding. De middelste kolom (Informatie & Communicatie) komt tegemoet aan de tweede globale definitie van informatiemanagement, het managen van informatie als bedrijfs"resource". Informatiemanagementvraagstukken hebben betrekking op strategie (richten), structuur (inrichten) en operations (verrichten). Verder verbindt informatiemanagement de processen van ondersteunende technologie voor informeren en communiceren aan algemene bedrijfsaspecten. De vier hoekpunten van het model (de componenten van het model van Henderson & Venkatraman) zijn grensgebieden van informatiemanagement. Zoals aangegeven wordt in paragraaf 2.4 aan de hand van het hier geschetste model bekeken welke aspecten voor uitbesteding in aanmerking komen.

2.4 Sourcing

Het fenomeen outsourcing (uitbesteding) heeft al een tijd geleden zijn intrede gedaan in de ICT en is inmiddels gemeengoed geworden, of het nu gaat om

⁸ J.C. Henderson & N. Venkatraman, 1993, Strategic Alignment: Leveraging Information Technology for Transforming Organizations, *IBM Systems Journal*, 32, blz 4-16

call centers, technisch beheer, of systeemontwikkeling. Standaardisatie van werkzaamheden en processen, de introductie van SLA's, de toenemende complexiteit van ICT, en de mogelijk te behalen schaalvoordelen zijn hier mede een oorzaak van. Delen⁹ hanteert de volgende definitie van *outsourcing*:

- Het overdragen van bepaalde bedrijfsprocessen en de daarbij horende bedrijfsmiddelen en medewerkers aan een externe leverancier en vervolgens
- Het gedurende en bepaald aantal jaren terugontvangen van diensten van die leverancier op basis van de processen met een resultaatverplichting.

Overigens worden niet altijd (alle) personele materiële middelen overgedragen aan de leverancier. Als er niets wordt overgedragen aan de leverancier wordt er gesproken over *outtasking*:

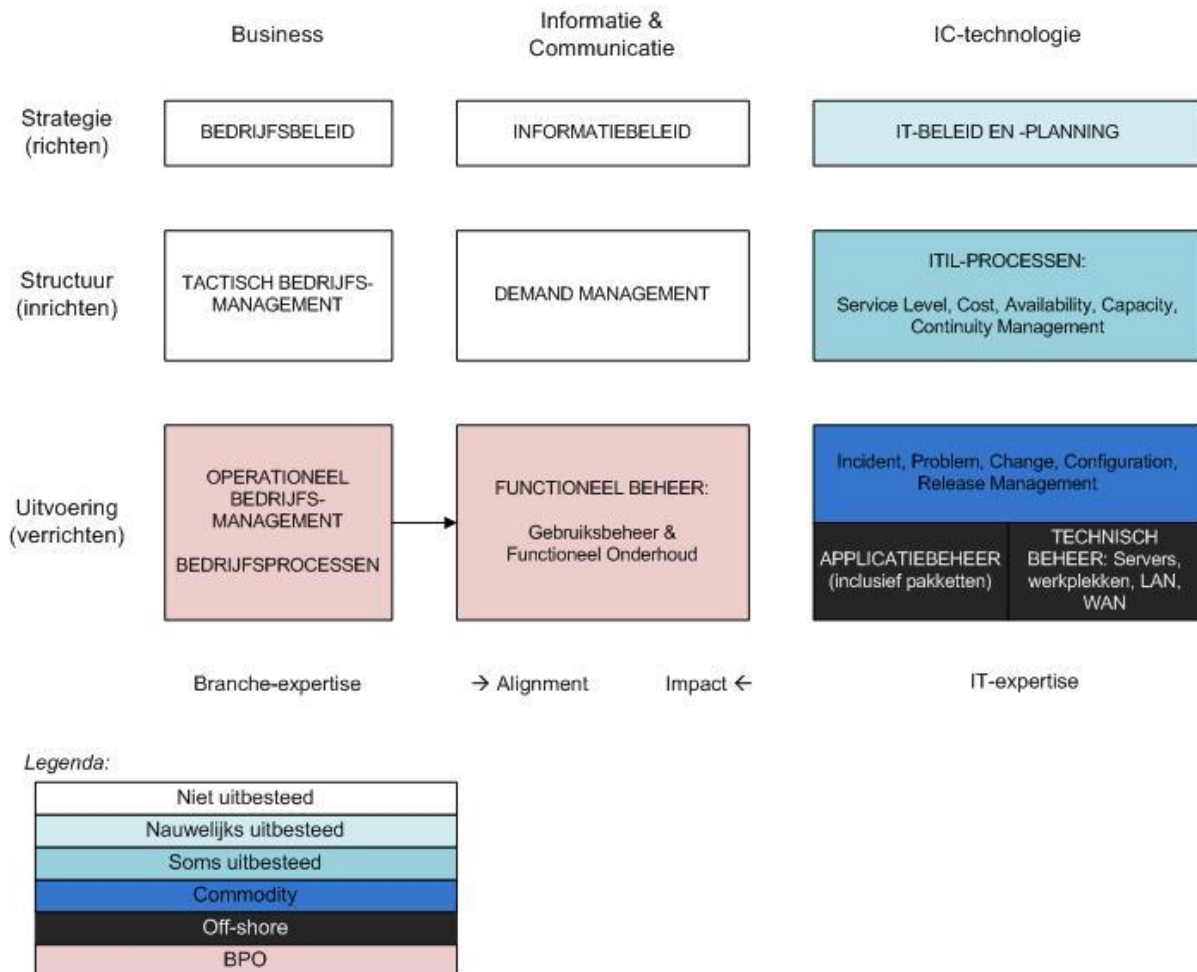
- Het overdragen van bepaalde bedrijfsprocessen aan een externe leverancier zonder de bijbehorende bedrijfsmiddelen en medewerkers en vervolgens
- Het gedurende een bepaald aantal jaren terugontvangen van diensten van die leverancier op basis van die processen met resultaatverplichting.

In de optiek van Delen¹⁰ komen de IT-processen waarvoor veel IT-expertise en weinig branche-expertise in aanmerking voor sourcing van IT-processen. Aan de hand van het Generiek model voor informatiemanagement van Maes¹¹ leidt dat tot de hiervoor weergegeven figuur van domeinen van sourcing van IT-processen:

⁹ Guus Delen, 2005, *Decision- en controfactoren voor sourcing van IT*, Zaltbommel, Van Haren Publishing, blz. 16.

¹⁰ Guus Delen, 2005, *Decision- en controfactoren voor sourcing van IT*, Zaltbommel, Van Haren Publishing, blz. 30.

¹¹ T. Abcouwer, R. Maes, J. Truijens, 1997, Contouren van een generiek model voor informatiemanagement, *Prima Vera working paper* 1997-07, Universiteit van Amsterdam.



Figuur 2: Domeinen van IT-sourcing

Al met al geeft getoonde figuur een tamelijk divers beeld als het gaat om de mogelijkheid of wenselijkheid van uitbesteding en de varianten die hierin mogelijk zijn. Men kan ervoor kiezen onderdelen niet, geheel, of gedeeltelijk uit te besteden. In de beschrijving van de situatie in Den Haag in paragraaf 4.2 wordt teruggegrepen op dit model om aan te geven wat wel en niet is uitbesteed. Verder kan men binnen grote organisaties ook proberen de voordelen die men nastreeft met outsourcing te bereiken zonder iets over te dragen aan een externe partij. Er kunnen schaalvoordelen worden bereikt door het samenvoegen van de afdelingen die binnen de organisatie dezelfde processen uitvoeren en de verhouding tussen de outsourcende partij en leverancier kan worden nagebootst met o.a. prestatie- en managementcontracten. De noemer waaronder dit tegenwoordig vaak gebeurt is het zogenaamde Shared Service Center.

2.5 Shared Service Centers

2.5.1 Inleiding

Al in de jaren negentig waren Shared Service Centers in de VS populair. Ook in Europa kreeg dit fenomeen langzaam voet aan de grond. In eerste instantie ging het hier om concentratie van rekencentra, call centers, en distributiecentra. Ook binnen overheidsorganisaties begint deze ontwikkeling door te zetten. Zo heeft het kabinet Balkenende I het begrip geïntroduceerd bij de ministeries, als middel om een forse afslanking van het overheidsapparaat te realiseren.¹²

2.5.2 Definitie van Shared Service Center

Strikwerda hanteert de volgende definitie van een Shared Service Center¹³:

“Een SSC is een resultaat verantwoordelijke eenheid (RVE) in de interne organisatie van een onderneming, overheidsinstelling of non-profit instelling, die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop e.d.) aan de operationele eenheden van die organisatie (zoals business units, divisies, werkmaatschappijen), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.”

2.5.3 Beoogde doelen van een SSC

Voor welke problemen is een SSC een oplossing? Strikwerda¹⁴ onderkent een negental redenen, die min of meer in volgorde van relevantie zijn gerangschikt. Lang niet alle redenen zijn van toepassing bij het besluit tot vorming van een SSC. Met relevantie wordt hier overigens bedoeld de mate waarin een overweging een rol speelt bij het besluit een SSC in te richten. De negen redenen zijn achtereenvolgens:

- Het reduceren van de te hoge kosten van decentralisatie. De reeds genoemde hogere kosten die onlosmakelijk verbonden lijken te zijn met decentralisatie van ondersteunende diensten worden met centralisatie weggenomen.
- Het realiseren van synergie. De coördinatiekosten die vaak gepaard gaan met centralisatie (en die dus synergievoordelen teniet doen) zijn aanzienlijk verlaagd door ontwikkelingen in de informatietechnologie en een verdergaande standaardisatie (van o.a. werkwijzen).
- De noodzaak van verhoging van de professionaliteit en kwaliteit van ondersteunende processen en uitvoerende processen; de genoemde standaardisatie van werkwijzen en processen is een gevolg van de

¹² J. Buijs, V. van Doorn, P. Noordam, 2004, Shared Service Centers. Een kwestie van doen. *Controlling in de praktijk*, 64, Kluwer, blz. 7.

¹³ J. Strikwerda, 2005, *Shared Service Centers. Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Den Haag, Koninklijke van Gorcum / Stichting Management Studies, blz. 1.

¹⁴ Idem, blz. 4 - 10

aandacht voor verbetering daarvan in de jaren negentig. Voor vrijwel alle functionele gebieden (van staf- en ondersteunende diensten) zijn professionele inzichten, methoden en werkwijzen ontwikkeld. Daarnaast is er toegenomen aanbod van derden (commerciële dienstverlening) op deze terreinen. Deze professionalisering en externe concurrentie vormen een prikkel voor de interne dienstverlening om beter te functioneren.

- Het verhogen van de arbeidsproductiviteit in ondersteunende taken en administratief operationele taken. In SSC's wordt met minder mensen meer gedaan, uitgedrukt in aantal handelingen of transacties per persoon.
- Betere beheersing van outsourcing. Een SSC kan ook worden gezien als een poging te profiteren van de voordelen van uitbesteding (kostenreductie en verhoging kwaliteit), zonder geconfronteerd te worden met de nadelen (onzekerheid van de markt).
- Versterking van het delen van kennis en ervaring door de hele organisatie. Een SSC kan ook een oplossing bieden voor het probleem van hoe kennis te delen bij decentralisatie. Kanttekening hierbij is wel dat door het verder op afstand komen te staan van de divisies de kennis van de divisie eigen kenmerken verloren dreigt te gaan.
- Noodzaak van strategische flexibiliteit. Hiermee wordt bedoeld het vermogen van een organisatie om snel nieuwe activiteiten te ontwikkelen of bestaande activiteiten af te stoten zonder de daarmee gepaard gaande hoge kosten van investeringen of uittrekking. Immers, niet iedere keer hoeft een volledig nieuw of bestaand voortbrengingsapparaat worden gestart of afgebroken.
- Noodzaak van grotere transparantie in de organisatie. In het algemeen kan worden gesteld dat de behoefte aan een beter inzicht in de kosten en kwaliteit van deelactiviteiten en onderdelen van de organisatie.
- Een andere oriëntatie op arbeid van de postmoderne medewerker. Zowel managers als medewerkers (met name professionals) hebben meer en meer de behoefte om zelfstandiger te opereren, minder op basis van hiërarchie en meer op basis van contractuele verhoudingen met elkaar om te gaan.

In de paragrafen 4.3 en 5.3.2 wordt beoordeeld hoe deze mogelijke voordelen zich verhouden tot de door de gemeente Den Haag geformuleerde doelen en hoe deze vervolgens zijn uitgewerkt.

2.5.4 Oriëntaties van een SSC

Hiervoor is geschetst welke doelen kunnen worden nagestreefd met de inrichting van een SSC. Treacy en Wiersema beschrijven drie generieke

waardedisciplines voor een organisatie.¹⁵ Daarbij is niet alleen van belang wat een organisatie wil, maar ook wat zij kan. Iedere organisatie moet één van deze waardedisciplines uitkiezen en constant en krachtig daarnaar handelen, zonder daarbij de andere twee uit het oog te verliezen. Het gelijk inzetten op alle drie de waardedisciplines is een onmogelijkheid, daar deze tot verschillende keuzes voor de organisatie leiden, in producten en diensten, organisatie van het voortbrengingsproces, wijze van interne en externe aansturing, et cetera.

De drie verschillende waardedisciplines zijn:

- **Operationele Voortreffelijkheid.** Deze wordt gekenmerkt door superieure operaties en uitvoering, vaak door een redelijke kwaliteit voor een zeer lage prijs. Vaak heerst in de organisatie een taak georiënteerde visie m.b.t. personeel. De focus ligt op efficiency, gestroomlijnde operaties, geen franjes, volume is belangrijk. De meeste grote internationale bedrijven opereren vanuit deze discipline. Meetsystemen zijn zeer belangrijk. Producten en diensten kennen een uiterst beperkte variatie.
- **Productleiderschap.** De organisatie die door deze waardediscipline wordt gekenmerkt is zeer sterk in innovatie en merkmarketing, en opereert in dynamische omgevingen. De focus ligt op ontwikkeling, innovatie, ontwerp, time to market, (en voor bedrijven) hoge marges in een korte tijdsperiode. De organisatiecultuur is flexibel, in velerlei opzichten.
- **Klantintimiteit.** De organisatie blinkt uit in klantaandacht en klantenservice, past haar producten en diensten aan ten behoeve van individuele of bijna individuele klanten, en kent hierin een grote variatie. De focus ligt hier op het leveren van producten en diensten op tijd en boven klantenverwachtingen, betrouwbaarheid, dicht bij de klant zijn. In de organisatie ligt er veel beslissingsautoriteit bij werknemers die dicht bij de klant staan.

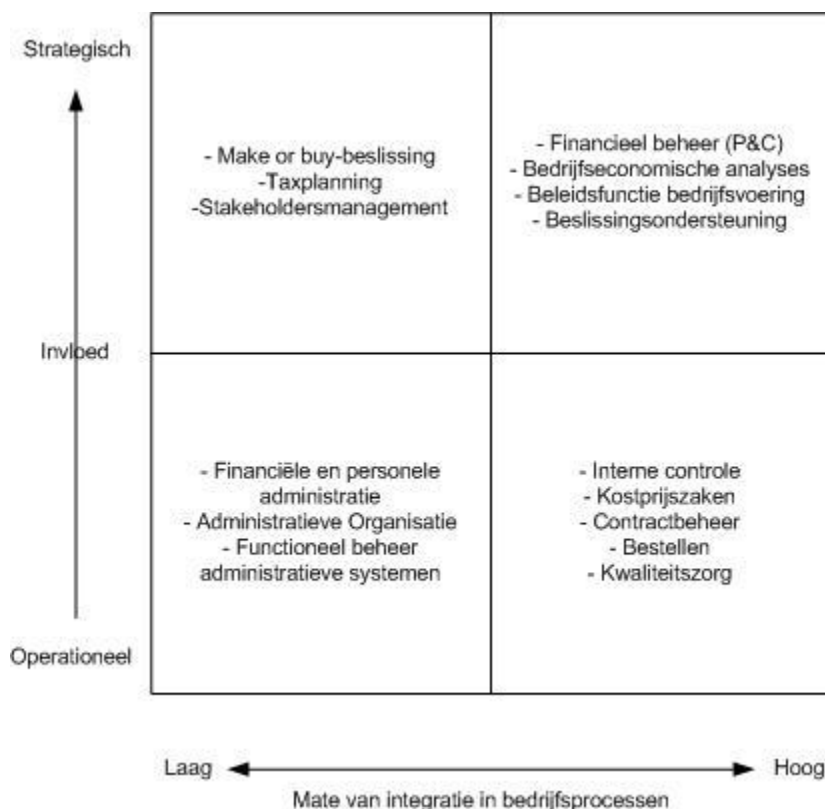
Een waardediscipline is dus in sterke mate bepalend voor veel kenmerken van de organisatie; structuren, cultuur, managementstijl, et cetera. Men zal zich bij de inrichting van een SSC dus goed moeten realiseren waar men de focus van het SSC op wil leggen. Kostenreductie en innovatie en optimale klantenservice zijn oriëntaties die tot op zekere hoogte onvereenigbaar zijn. Keuzes moeten worden gemaakt waar men het accent wil leggen. In paragraaf 5.2.3 wordt bekeken welke waardeoriëntatie en daarmee gepaard gaande consequenties van toepassing zijn op het te vormen SSC-A.

2.5.5 Wanneer wel of geen SSC?

In paragraaf 2.4, waarin sourcing werd behandeld, kwam al aan de orde dat niet alle activiteiten zich lenen voor uitbesteding. Datzelfde geldt voor

¹⁵ Michael Treacy & Fred Wiersema, 1995, *The Discipline of Market Leaders; Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, Boston, Addison-Wesley ,

activiteiten die in een SSC worden ondergebracht. Een SSC is te beschouwen als een vorm van sourcing, en het ligt daarom voor de hand dezelfde criteria te hanteren bij het vaststellen of activiteiten zich lenen voor bundeling in een SSC. De onderverdeling van activiteiten door Buijs die zich al of niet lenen voor bundeling in een SSC staan in de hierna weergegeven matrix.



Figuur 3: Onderverdeling activiteiten naar geschiktheid voor een SSC¹⁶

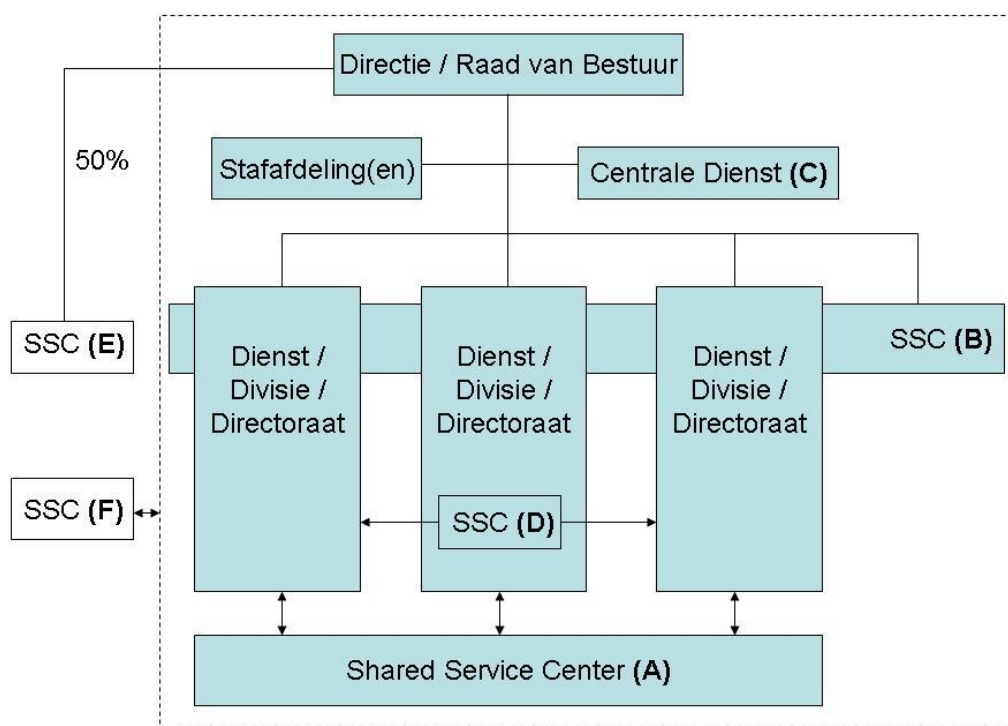
Volgens Buijs lenen activiteiten aan de linkerkant van de matrix zich voor bundeling in een SSC. Bij de meer operationele activiteiten in het kwadrant linksonder zal het accent meer liggen op het behalen van efficiencywinsten, terwijl in het kwadrant linksboven de nadruk zal liggen op het bundelen van de aanwezige kennis en het verhogen van de kwaliteit. In paragraaf 5.2.3 wordt aangegeven wat dit betekent voor de gekozen oplossing in Den Haag.

2.5.6 Shared Service Center varianten

Strikwerda onderkent een zestal verschillende typen SSC's. Binnen de gemeente Den Haag zijn gedurende het veranderingsproces diverse typen aan de orde geweest. Hier wordt in paragraaf 5.2.3 op terug gekomen. In de hierna

¹⁶ J.Buijs, V. van Doorn, P. Noordam, 2004, Shared Service Centers. Een kwestie van doen. *Controlling in de praktijk*, 64, Kluwer, blz. 14.

volgende figuur worden deze varianten schematisch weergegeven en wordt hierop een toelichting gegeven.



Figuur 4: Shared Service Varianten

2.5.6.1 Variant A

Hier is het SSC een apart onderdeel van de interne organisatie. Het SSC kan hier worden gekenmerkt als een samenwerkingsverband ("joint venture") van de verschillende diensten / divisies. Er is geen rechtstreekse lijn naar de top van de organisatie, de aansturing geschiedt vanuit de diensten. Het budget is een afgeleide van de budgetten voor ondersteunende activiteiten van de werkmaatschappijen. De rapportagelijns loopt hier dus van de top van de organisatie via de diensthoofden naar het SSC.

2.5.6.2 Variant B

Het SSC wordt hier direct door (of namens) de directie aangestuurd. Het SSC staat hier naast de operationele eenheden, maar maakt geen deel uit van de centrale staf. Het budget van het SSC wordt hier vastgesteld door de directie en het SSC wordt gezien als werkmaatschappij naast de andere werkmaatschappijen. De Shared Services worden hier als een verplicht te gebruiken infrastructuur gezien.

Een variant hierop is het SSC dat op haar beurt weer bestaat uit verschillende RVE's die de verschillende ondersteunende processen (HRM, IT, Financiële Administratie) uitvoeren, een soort Shared Services Huis dus. Al deze RVE's worden ondergebracht in één groot SSC, Op deze wijze wordt het SSC een werkmaatschappij naast de overige werkmaatschappijen.

2.5.6.3 Variant C

Het SSC wordt hier opgehangen aan een stafafdeling. De manager van het SSC rapporteert hier dus aan functionele concern stafafdeling, of de centrale stafafdeling wordt zelf als een SSC gezien. In dat laatste geval worden kosten, gemaakt voor activiteiten doorbelast aan de verschillende afdelingen.

2.5.6.4 Variant D

Hier bevindt het SSC zich in één divisie. Er zijn drie redenen om dit op deze wijze te organiseren;

- De betreffende werkmaatschappij is de grootste afnemer, de andere nemen verhoudingsgewijs weinig diensten van het SSC af.
- Een andere reden kan zijn dat de betreffende werkmaatschappij de activiteiten zo aantoonbaar veel beter uitvoert en ook deze reputatie heeft, dat de andere werkmaatschappijen het volste vertrouwen hebben in de uitvoering van de activiteiten door deze dienst.
- Een derde reden is dat de top van de organisatie geen afscheid durft of wenst te nemen van de gedecentraliseerde organisatiestructuur.

2.5.6.5 Variant E

Hier is het SSC en joint venture met een andere partij. In deze variant staat het SSC dus buiten de organisatie, meestal in de vorm van een nieuwe vennootschap. Controle en toezicht op een dergelijke buiten de organisatie geplaatst SSC wordt meestal geregeld door het instellen van een Raad van Commissarissen waarin medewerkers (directieleden) van de outsourcende organisatie zitten.

2.5.6.6 Variant F

Hier is sprake van volledige outsourcing; er bestaat enkel een contractuele relatie met de organisatie. Het SSC is hier een onafhankelijke leverancier van diensten. Een term die hier wel wordt gebruikt is service firm.

Geconcludeerd kan worden dat de onderkende varianten zich vooral onderscheiden door hun plaats in de organisatie en de wijze van aansturing. In alle gevallen is er sprake van samenvoeging van afdelingen die dezelfde activiteiten uitvoeren en wordt er een klant-leverancier-relatie aangegaan op basis van SLA's.

2.6 Informatievoorziening bij lokale overheden

In dit hoofdstuk zijn diverse aspecten van informatievoorziening aan de orde gekomen, inclusief de ontwikkelingen in de wijze waarop men dit organiseert of kan organiseren. Uiteraard zijn deze ontwikkelingen niet voorbij gegaan aan de lokale overheden. Desalniettemin zijn er wel enige aanvullende opmerkingen over te maken.

In de tijd dat lokale overheden in aanraking kwam met ICT, was het beheer en aanschaf van automatiseringsmiddelen bijzonder kostbaar. Dit was destijds een van de redenen om te kiezen voor centrale rekencentra. Dat is het laatste decennium veranderd; de kosten voor verwerkings- en opslagcapaciteit zijn sterk gedaald. De consequentie hiervan was een sterke decentralisatiegolf; de lokale overheden gingen hun eigen weg. Echter, de (lokale) overheidsmarkt is een nichemarkt waar slechts een zeer beperkt aantal leveranciers opereren, d.w.z. waar het gaat om ontwikkeling van applicaties die sec hun toepassing kennen bij de lokale overheid. Consequentie hiervan is dat de kosten van ICT op onderdelen aan het stijgen zijn. Deels wordt dit overigens veroorzaakt door de uitbreiding van de dienstverlening d.m.v. ICT. Desalniettemin staan lokale overheden voor de uitdaging hun informatiehuishouding op een adequate wijze in te richten. Zij proberen daarbij zelf architect te zijn van deze inrichting, gezien de nadrukkelijke wens om de eigen autonomie te behouden. Tegelijkertijd hebben de lokale overheden te maken met de steeds sterkere wens van de centrale overheid grip te krijgen op de informatievoorziening binnen de gehele overheid. Deze wens wordt ingegeven door verschillende ontwikkelingen op zowel internationaal als nationaal niveau. Te denken daarbij valt aan de rol van informatievoorziening en terrorisme, de roep om een efficiëntere overheid, en intensievere samenwerking met andere (overheids)organisaties. De wijze waarop aan deze wens invulling wordt gegeven is o.a. d.m.v. samenwerking en samenwerkingsverbanden (oprichting van stichting ICTU in 2001), het opleggen van standaarden en diverse ICT-projecten.

Het is belangrijk te onderkennen dat de inrichting van de informatievoorziening in grote mate bepaalt hoe de bedrijfsprocessen eruit komen te zien en daarom zal de lokale overheid informatiemanagement moeten gebruiken om de eigen bedrijfsprocessen veilig te stellen. Dat vereist echter intensieve samenwerking en afstemming met andere gemeenten om aan de wensen en de eisen van de centrale overheid te kunnen voldoen. Dit voorkomt dat de centrale overheid meer de regie over de informatievoorziening in handen neemt. Dat laatste zou namelijk betekenen dat de invloed van de centrale overheid toeneemt op de wijze waarop lokale overheden hun taken uitvoeren.¹⁷

Naast deze ontwikkelingen is een complicerende factor in de informatievoorziening van lokale overheden de grote verscheidenheid in de

¹⁷ Rob Toet, 2003, Het informatiseringsdilemma in de publieke sector, *PrimaVera Working Paper Series*, Universiteit van Amsterdam.

dienstverlening die wordt geboden (in vergelijking met andere organisaties in de publieke en private sector). Dit heeft zijn oorzaak in de vele taken die de gemeentelijke organisatie moet uitvoeren. Deze, vaak door ICT ondersteunde, taken worden meestal geïnitieerd vanuit de centrale overheid en zijn regelmatig aan verandering onderhevig door nieuwe wet- en regelgeving en beleidsinitiatieven. Deze taken worden meestal geïnitieerd vanuit een specifiek beleidsveld waar niet altijd wordt gekeken naar de mate van afstemming met andere beleidsterreinen. De consequentie daarvan is ook dat diensten in een gemeentelijke organisatie een sterke verbinding hebben met het betreffende beleidsterrein. Dit leidt tot relatief onafhankelijk van elkaar opererende diensten binnen één gemeentelijke organisatie, met verschillende bedrijfsprocessen. Dit compliceert initiatieven die moeten leiden tot centralisatie, standaardisatie en integratie van informatievoorziening.

2.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is een theoretisch kader geleverd voor de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 3; er is ingegaan op ontwikkelingen op het terrein van ICT die van invloed zijn op de organisatie hiervan, en verder op de organisatievorm Shared Service Center in zijn verschillende verschijningsvormen en de doelstellingen die men met deze organisatievorm denkt te kunnen bereiken. Deze inzichten leveren een bijdrage aan de diagnose van de staat waarin de organisatie zich bevindt, de verbeteringen die men wil bewerkstelligen en de oplossing die men daarvoor kiest. In hoofdstuk drie wordt duidelijk gemaakt dat deze elementen impliciet of expliciet onderdeel uitmaken van een veranderingsproces. Eerst wordt echter afgesloten met enkele conclusies ten aanzien van dit hoofdstuk.

2.7.1 Ontwikkelingen in ICT

De organisatie van technisch ICT-beheer heeft zich in de afgelopen decennia behoorlijk geprofessionaliseerd. Er zijn standaarden en best practices ontwikkeld die bij vele organisaties zijn ingevoerd. In toenemende mate wordt de dienstverlening van met name bij ICT-organisaties transparanter; de kwaliteit van de dienstverlening wordt steeds vaker gemeten en beoordeeld d.m.v. vastgestelde prestatie-indicatoren die zijn vervat in Service Level Agreements (SLA's). Ook het tempo van de technologische ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande nieuwe toepassingen blijft onverminderd hoog. De uitdagingen voor ICT-organisaties (en haar medewerkers) liggen in het feit deze ontwikkelingen bij te houden en tegelijkertijd efficiënt en effectief de bedrijfsvoering te organiseren. De wens tot efficiency, het concentreren van de aanwezige ICT-kennis om de ontwikkelingen het hoofd te bieden en de toegenomen locatieonafhankelijkheid door de technologische ontwikkelingen leiden ertoe dat op dit moment de voordelen van centralisatie van de ICT-functie in veel gevallen groter lijken te zijn dan de nadelen. De trends die zijn

waar te nemen t.a.v. datacentra (wat het te vormen SSC-A voor een belangrijk gedeelte is) zijn een steeds grotere schaalgrootte en verdergaande concentratie. Meer en meer zullen deze activiteiten worden uitbesteed. Deze trend zal aan overheidsorganisaties niet voorbijgaan.

2.7.2 Shared Service Centers

De ontwikkelingen in de ICT hebben ertoe bijgedragen dat diverse, met name ondersteunende, bedrijfsfuncties gestandaardiseerd, geprofessionaliseerd en geconcentreerd konden worden. Ook heeft dat regelmatig geleid tot het uitbesteden van deze taken aan derden, al of niet met overname van personeel en middelen. Op dit continuüm van concentratie tot uitbesteding bevindt zich het fenomeen Shared Service Centers; de afdeling waar de activiteiten worden ondergebracht blijft onderdeel van de organisatie, maar er wordt wel relatie aangegaan als ware het een overeenkomst met een marktpartij. Dit komt tot uiting in het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten met prestatiecriteria, producten en diensten met vaste verrekenprijzen, et cetera. Er wordt dus een klant-leverancierverhouding gecreëerd of gesimuleerd. Niet zelden kregen dergelijke afdelingen na verloop van tijd de mogelijkheid ook anderen dan de eigen organisatie hun diensten aan te bieden. Inmiddels zijn er vele varianten onder de noemer SSC. Ze hebben met elkaar gemeen dat het gaat om een samenvoeging van ondersteunende werkzaamheden waarvoor aan de interne klanten een vaste verrekenprijs per product of dienst voor in rekening wordt gebracht. In veel gevallen is er sprake van gedwongen winkelnering door de afnemende diensten. Een Shared Service Center is regelmatig de eerste stap op weg naar uitbesteding. Dit is echter niet noodzakelijk. Gezien de ontwikkelingen in ICT is samenvoeging van de ICT-beheerfunctie vaak een begrijpelijke, een wenselijke en misschien wel noodzakelijke keuze. Dit kan in de vorm van een SSC worden gedaan. De kanttekening die daarbij kan worden gemaakt is dat het begrip Shared Service Center door de vele verschijningsvormen die het inmiddels kent een containerbegrip is geworden en daardoor wel wat van zijn betekenis heeft verloren.

3 Organisatieverandering

3.1 Inleiding

De in het voorgaande hoofdstuk genoemde ontwikkelingen in de ICT-technologie zijn gepaard gegaan met diverse ontwikkelingen in de wijze waarop dit wordt georganiseerd; functiescheiding, concentratie en standaardisatie van met name beheertaken, het sturen op prestatie-indicatoren aan de hand van vooraf vastgelegde prestatiecontracten, en diverse vormen van sourcing. ICT-beheerorganisaties vertonen dus steeds meer kenmerken die ook aan het organisatiemodel Shared Service Center worden toegeschreven. Al deze inzichten zijn ondersteunend in het bestudeerde en geëvalueerde veranderingsproces. Immers, de diagnose van de huidige situatie, de vaststelling van de doelstellingen en de gewenste oplossing maken onderdeel uit van het genoemde proces. Hoe dit totale veranderingsproces kan worden vormgegeven, uit welke onderdelen het bestaat, en hoe het kan worden geëvalueerd staat beschreven in dit hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt dus het theoretisch kader geleverd voor de beantwoording van de deelvragen vier tot en met zeven.

3.2 Een model voor een organisatieveranderingsproces

De introductie van een nieuwe organisatievorm zoals een Shared Service Center vereist aanpassingen in de bestaande organisatie en daarmee komen we op het terrein van organisatieverandering. Veranderingsprocessen verlopen niet altijd of vaak niet succesvol; d.w.z. de impliciete of expliciete doelstellingen van de veranderingen worden niet of onvoldoende bereikt. Uit een analyse van een 100-tal organisaties trekt John Kotter¹⁸ de conclusie dat:

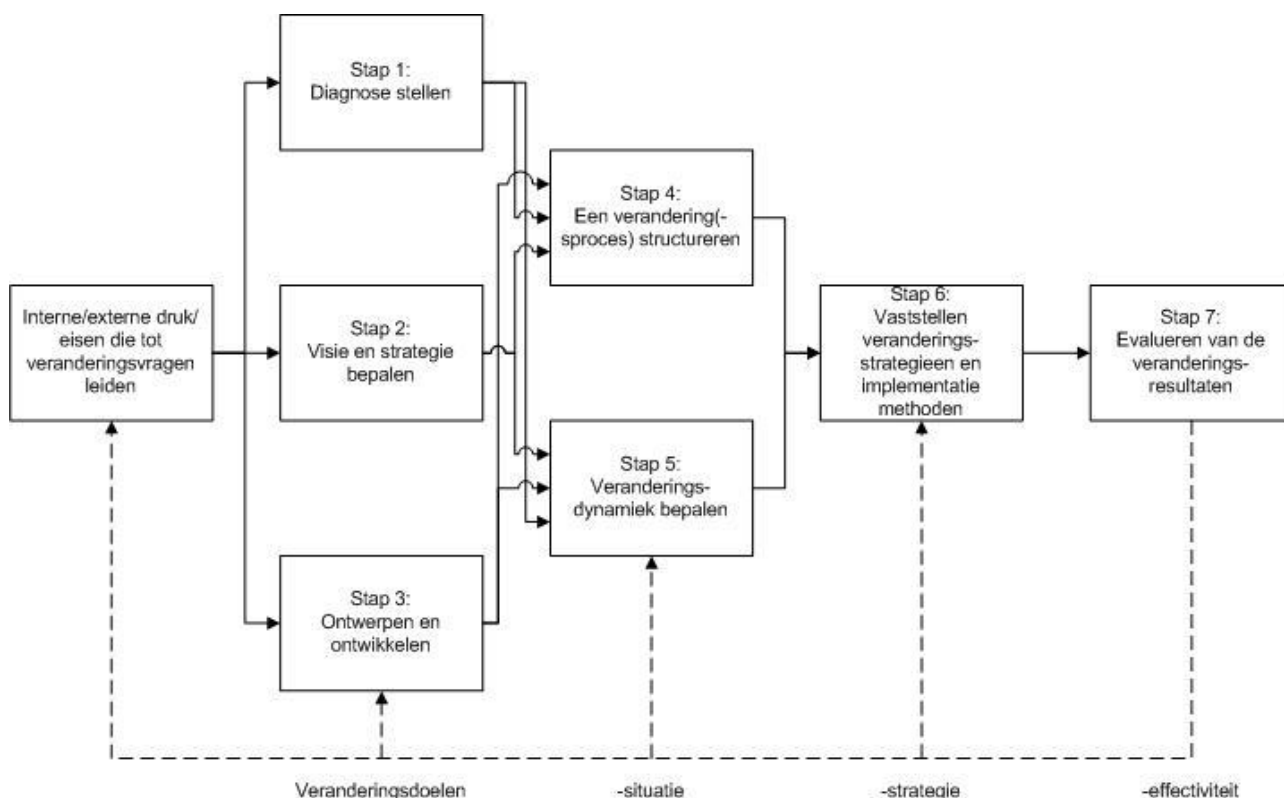
- Veranderingsprocessen bestaan uit meerdere fasen die bij elkaar veel tijd kosten. Het overslaan van een fase of stap creëert alleen een illusie van snelheid en leidt nooit tot een bevredigend resultaat;
- Er acht kritieke fouten zijn die een vernietigend effect hebben op het veranderingsproces en leiden tot het verliezen van momentum en eerder verworven wins.

In de terminologie van Cozijnsen en Vrakking¹⁹ is de introductie van een SSC te beschouwen als een complex, gepland, veranderingsproces; het vereist een aantal te nemen stappen, op verschillende dimensies, in een bepaalde

¹⁸ John P. Kotter, 1998, *Leading Change: Why transformation efforts fail in Harvard Business Review on Change*, Boston, Harvard Business School Press, blz 1-20.

¹⁹ Anton Cozijnsen, Willem Vrakking, 1999, *Ontwerp en invoering. Strategieën voor organisatieverandering*, Alphen a/d Rijn, Samson.

volgorde, om dit te bereiken. In de figuur hierna wordt schematisch weergegeven welke stappen dit zijn.



Figuur 5: Managen van complexe veranderingsprocessen²⁰

Vanwege de complexiteit en de kans op falen is het dus van belang een veranderingsproces goed te structureren en evalueren. In de paragrafen hierna worden de diverse stappen van figuur 5 nader toegelicht en wordt bovendien aandacht besteed aan aspecten die van toepassing lijken te zijn op organisaties in de publieke sector en gemeentelijke organisaties in het bijzonder.

3.2.1 Stap 0: interne/externe druk/eisen

De aanleidingen voor een organisatieverandering kunnen zeer divers zijn. Een crisissituatie, een veranderende omgeving, de wens of eis efficiënter en/of doelmatiger te functioneren, uitbreiding of inkrimping van producten en diensten, et cetera. De aanleiding kan daarbij zowel van binnen de organisatie (van managers of medewerkers), of buiten de organisatie (publiek, klanten, politiek, aandeelhouders) komen.

²⁰ Bron: Anton Cozijnsen, Willem Vrakking, idem, blz. 14.

Kotter benadrukt het belang van 'establishing a great enough sense of urgency'. Deze sense of urgency moet worden gecreëerd voordat kan worden begonnen met de daadwerkelijke veranderingen. Zonder deze sense of urgency is een organisatieverandering gedoemd te mislukken.

In de Bestuurskunde wordt sterk de nadruk gelegd op het bijzondere karakter van organisaties in de publieke sector en op de doelstellingen die worden nagestreefd. Dit kan dus van invloed zijn op de eisen en wensen die de aanleiding vormen voor veranderingen; deze zijn niet slechts bedrijfsmatig van aard. Het is van belang bij het vaststellen van de interne en/of externe druk en wensen die leiden tot een organisatieverandering bij een organisatie in de publieke sector zich hiervan rekenschap te geven.

Zoals gezegd gaat het in publieke organisaties niet slechts om doelstellingen van bedrijfsmatige aard. Zo onderscheidde Hans Berg²¹ twee verschillende waardestelsels voor organisaties in de publieke en de private sector:

Publieke sector	Private sector
vrijheid, (rechts)gelijkheid	efficiënt, economisch
Gerechtigheid	doeltreffend, doelgericht
legaliteit, rechtszekerheid	Resultaatgericht
Bestaanszekerheid	Klantvriendelijk
Solidariteit	Marktconform
Zorgvuldigheid	doortastend, snel
Transparantie	praktisch en concreet
Verantwoording	

Het door Berg gemaakte onderscheid in verschillende waardestelsels voor organisaties in de private en publieke sector ligt volgens Snellen²² iets gecompliceerder. Volgens hem strijden alle waardestelsels in publieke organisaties om hun plaats. Hij spreekt in dit verband over de politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit. De uitkomst van beleidsprocessen en –beslissingen zijn dus de resultante van deze waardestelsels die geheel of gedeeltelijk met elkaar strijdig zijn en kunnen leiden tot moeilijk te begrijpen uitkomsten als men zich niet bewust is van deze met elkaar concurrerende waardestelsels.

De door Snellen onderkende rationaliteiten bij organisaties in de publieke sector gelden ook voor lokale overheden. Toegespitst op de informatievoorziening bij lokale overheden:

²¹ Public Management & Organisatieverandering, 13 februari 2007, Gastcollege Hans Berg, Erasmus Universiteit Rotterdam.

²² I.Th.M. Snellen, 1987, *BOEIEND EN GEBOEID. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink 1987.

- De economische rationaliteit: de wens tot efficiënter en effectiever omgaan met mensen en middelen is een belangrijke doelstelling bij veel organisatieveranderingen. Overigens is deze wens ook een politiek item.
- De politieke rationaliteit: de behoefte aan (behoud van) autonomie bij lokale overheden, met tegelijkertijd de groei van samenwerking met andere organisaties, de behoefte aan transparantie en efficiëntie bij de besteding van publieke middelen en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening zijn alle elementen die van invloed zijn op de organisatie van de informatiehuishouding en beslissingen daaromtrent.
- De juridische rationaliteit: privacy, de gegevenshuishouding en gegevensuitwisseling (met andere organisaties) brengen juridische eisen en beperkingen met zich mee, maar ook zaken als bewaarplicht en archiveringswetgeving spelen hier een rol.
- De wetenschappelijke rationaliteit: de ontwikkelingen in de informatievoorziening bieden mogelijkheden voor nieuwe toepassingen, nieuwe vormen van dienstverlening en nieuwe organisatieprincipes.

3.2.2 Stap 1: Diagnose stellen

Voordat men besluit veranderingen in een organisatie aan te brengen, moet men allereerst vaststellen of deze veranderingen wenselijk zijn. Daarna moet worden vastgesteld waarop de veranderingen betrekking hebben en wat de mogelijkheden van de organisatie zijn om deze veranderingen effectief door te voeren. In dit verband wordt vaak gesproken over organisatiediagnose.

Elementen van organisatiediagnose zijn:

- Inschatten van de toestand van de organisatie;
- Inschatten van de effecten van de verandering;
- Gebruik maken van concepten en methoden uit de gedragswetenschappen in een poging de effectiviteit van de organisatie te vergroten.

3.2.2.1 Organisatiekenmerken: het 7S-model

Als hulpmiddel bij de diagnose van de organisatie wordt hier het 7S-model van McKinsey²³ gebruikt. In dit model worden 7 kenmerken van de organisatie onderscheiden. Voor het goed functioneren van een organisatie is het volgens Peter en Waterman noodzakelijk dat een juiste 'fit' tussen deze kenmerken wordt gecreëerd en dat die kenmerken op 1 missie of doel wordt geconcentreerd. Er zijn in de loop der tijd nogal wat kritische kanttekeningen bij dit model geplaatst. Een niet onbelangrijk kritiekpunt is dat de meeste organisaties die door Peters en Waterman op basis van dit model als excellent werden gekenmerkt heden ten dage niet meer bestaan. Het model zal hier dan ook niet gebruikt worden als analysemodel voor de mate van excellentie van de

²³ Peters T., Waterman R., 1982, *In search of excellence*. NewYork, Harper Business Essentials.

organisatie. Het wordt hier gebruikt als middel om de diverse dimensies van de organisatie te beschrijven en analyseren.

- Shared Values (gezamenlijke waarden): wat zijn de gedeelde waarden binnen de organisatie: 'Wat willen we als organisatie en waar staan we voor?'
- Strategy (strategie): wat is de langere termijn koers, de richting die de organisatie vaart? Welke doelen streeft de organisatie na?
- Structure (structuur): hoe wordt de organisatie ingericht, wat is dominant in de gekozen structuur? Welke vrijheidsgraden hebben de verschillende onderdelen en hoe managen we het gemeenschappelijke?
- Staff (personeel): wat is het HRM-beleid en hoe zorgen wij ervoor dat wij gezien worden als een 'employer of choice'? Hoe binden en boeien wij onze medewerkers?
- Systems (systemen): hoe is de ondersteunende PIOFAH infrastructuur ingericht en wat kan gezegd worden over de informele procedures?
- Skills (sleutelvaardigheden): in welke vaardigheden en competenties blinkt de organisatie uit? Wat zijn de 'assets' van de organisatie?
- Style (stijl): hoe is de managementstijl van de organisatie te typeren? Wat kan gezegd worden over het ambitieniveau van het management?

3.2.2.2 Organisatiekenmerken van publieke organisaties

De eerder genoemde verschillende rationaliteiten van publieke organisaties leidt tot bijzondere organisatiekenmerken, maar is niet het onderscheidende kenmerk. Daarvoor is de diversiteit in publieke organisaties te groot. Ook is het de vraag of deze bijzondere kenmerken echt leiden tot een groter of kleiner veranderpotentieel en tot de eis van een bijzondere aanpak van veranderingen. Dirk-Jan de Bruijn²⁴ wijst wel op enige zaken die bijzondere aandacht verdienen en die van invloed zijn op veranderingsprocessen:

- De rol van de OR en de vakbonden. Deze hebben bij veranderingen binnen publieke organisaties vaak een niet te onderschatten rol.
- Regeldichtheid en procedures. Deze is vaak wat groter dan in de private sector.
- Het managen van verschillende stakeholders.

De gemeentelijke organisatie daarentegen heeft in vergelijking met veel andere publieke en private organisaties een sterk onderscheidend kenmerk. Het eerder genoemde 7S-model veronderstelt een organisatie met een duidelijke missie, daaraan gekoppelde kernactiviteiten en één dominante cultuur. Voor een gemeentelijke organisatie geldt dit maar in beperkte mate. De gemeentelijke organisatie dient als gevolg van de uitvoering van wet- en regelgeving en beleid zeer diverse producten en diensten te leveren. Dit resulteert in variaties binnen de organisaties in structuren, cultuur, managementstijl, en relatief onafhankelijk

²⁴ Dirk-Jan de Bruijn, 2004, *De kunst van het implementeren. Slagvaardig veranderen in publieke organisaties*, Assen, Koninklijke van Gorcum.

van elkaar opererende diensten. Dit heeft uiteraard ook consequenties voor de besluitvorming.

3.2.3 Stap 2: Visie en strategie bepalen

Met visie wordt hier bedoeld de beoordeling van de relatieve 'gezondheid' van de organisatie. Deze wordt vastgesteld aan de hand van criteria, die verder gaan dan de beschrijving van activiteiten, processen en beslissingen binnen een organisatie, de eerder genoemde diagnose. Deze gezondheidscriteria, of de invulling daarvan, zijn afhankelijk van de expertise van managers en organisatieleden, adviseurs, tijdgeest, gebruikte theorieën, et cetera. Op basis van deze visie kan een strategie worden bepaald. Elementen van een strategie zijn vaak antwoorden op vraagstukken als:

- Mondiaal/lokaal; kiest een organisatie voor een wereldmarkt of blijft men dicht bij huis.
- Centralisatie/decentralisatie: kiest men voor decentrale resultaatverantwoordelijke eenheden of voor centraal, sterk sturend hoofdkantoor.
- Kiest men voor samenwerken (op deelterreinen) of wil men alles zelf doen.
- Beheersen of ontwikkelen; er is een natuurlijke spanning tussen de wens (van individuele medewerkers) te willen ontwikkelen en tegelijkertijd dit te willen beheersen.
- Veranderen versus stabiliseren: veranderingen in een organisatie zijn af en toe noodzakelijk. Tegelijkertijd zijn in veel organisaties stabiliteit, orde en regelmaat belangrijke waarden.
- Sourcing strategie: kiest men voor out tasking, outsourcing, off shoring, shared services.

In deze antwoorden zijn vaak trends te herkennen; naar centralisatie, naar sterke resultaatverantwoordelijkheid, et cetera. Deze trends zijn deels te herleiden tot een golfbeweging; na verloop van tijd worden de nadelen die zijn verbonden aan een bepaalde keuze steeds duidelijker en sterker benadrukt en wordt het alternatief aantrekkelijker. Echter, de veranderende omgeving, nieuwe inzichten en veranderende ideeën over organisaties en personeel en nieuwe toepassingsmogelijkheden als gevolg van technologische ontwikkelingen spelen eveneens een belangrijke rol bij dergelijke keuzes.

Een van de kritieke fouten waar Kotter in dit stadium voor waarschuwt is het ontbreken van een heldere duidelijke visie: Lacking a vision. Deze visie moet een heldere, aansprekende, makkelijk te communiceren beschrijving zijn van de toekomst van de organisatie. Als die niet aanwezig is, of niet wordt gecommuniceerd, is de kans op succes bij het doorvoeren van een organisatieverandering aanzienlijk kleiner.

Het bepalen van visie en strategie zoals gepresenteerd door Cozijnsen en Vrakking roept een beeld op van enkele sleutelfiguren in een organisatie die op

basis van een rationele analyse de gewenste keuzes voor de organisatie maken. In publieke organisaties, en zeker bij gemeentelijke organisaties, behoeft dat beeld nuancering. Van een rationeel-volgtijdelijk proces bij besluitvorming is vaak geen (of niet altijd) sprake. Besluitvorming is een uitermate dynamisch proces waarbij problemen, oplossingen en actoren voortdurend veranderen en zich aan elkaar aanpassen. Deze dynamische verhouding tussen problemen, oplossingen en actoren en de kans dat deze op het juiste moment op de juiste wijze aan elkaar worden gekoppeld, is o.a. beschreven aan de hand van de metafoor van de garbage can.²⁵ Actoren die participeren in een besluitvormingsproces, deponeren hun problemen en oplossingen op de momenten die voor hen opportuun zijn in de 'vuilnisbak' van een lopend besluitvormingsproces. Voor sturing en verandering is cruciaal dat de actoren combineerbare oplossingen en problemen op eenzelfde moment in dezelfde vuilnisbak deponeren. Dan is er een koppeling mogelijk en ontstaan er belangrijke kansen voor sturing.

De in paragraaf 3.2.1 besproken verschillende rationaliteiten en het garbage can model zijn verschillende invalshoeken waarmee de besluitvorming in de publieke sector kan worden geanalyseerd en geïnterpreteerd. Een andere invalshoek is het bureaupolitieke model. Rosenthal²⁶ komt op basis van enige structurele kenmerken van het Nederlands politiek-bestuurlijke bestel tot de conclusie dat dit model ook goed is te gebruiken als analysemodel. De uitgangspunten van het model zijn:

- Veel spelers. Bij besluitvorming zijn veel spelers betrokken.
- Uiteenlopende belangen. Deze spelers hebben uiteenlopende belangen.
- Geen van de spelers heeft preponderante invloed. Geen van de spelers heeft een (over)heersende invloed.
- Compromisbeslissingen. Veel spelers met uiteenlopende belangen, waarbij geen speler echter overheersend is leidt tot "duwen en trekken" en uiteindelijk tot compromisbeslissingen.
- Ruimte tussen besluitvorming en uitvoering van beslissingen. Uitvoering is een ander spel met vaak andere spelers, wat weer leidt tot andere uitkomsten.

Het bureaupolitieke model wordt meestal toegepast voor de analyse van politiek-bestuurlijke besluitvorming, bijvoorbeeld de analyse van de Cuba-crisis van 1962 door Graham Allison. Hier zijn vaak verschillende organisaties, adviescommissies, politieke bestuurders, et cetera, bij betrokken. Echter, ook binnen organisaties is het vaak goed mogelijk de veronderstellingen van het model te herkennen en daarmee besluitvormingsprocessen te analyseren.

²⁵ Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, 1972, Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, blz 1-25.

²⁶ U. Rosenthal, 1988, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Alphen a/d Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, blz. 25-28.

Gezien de eerder genoemde kenmerken van een gemeentelijke organisatie lijkt dit model hier goed toepasbaar.

3.2.4 Stap 3: Ontwerpen en ontwikkelen

De hiervoor genoemde stappen leiden tot een veranderende functioneringswijze van de organisatie en dus tot de behoefte de structuren van de organisatie (b.v. organieke structuur, processen, functies) aan te passen. Deze veranderende functioneringswijze kan op verschillende manieren worden bereikt; door het ontwerpen van deze nieuwe structuren of door het doen van cultuurinterventies die uiteindelijk leiden tot een verandering in de functioneringswijze. Een wijziging in de structuur kan dan een gevolg zijn, maar is niet perse noodzakelijk. Een combinatie van beide is overigens ook mogelijk (vaak zelfs noodzakelijk); een structuurwijziging gecombineerd met cultuurinterventies om de gewenste verandering tot stand te brengen. Cozijnsen en Vrakking maken hierbij de kanttekening dat daar waar geen crisissituatie bestaat, maar wel een tekort aan effectiviteit en efficiëntie het de voorkeur geniet de effectievere en efficiëntere organisatie te bewerkstelligen d.m.v. een programma van cultuurinterventies.

De organisatieverandering die met een SSC wordt ingezet herbergt in termen van Cozijnsen en Vrakking veel kenmerken in zich van het ontwerpen van nieuwe structuren van de organisatie. De Wit e.a.²⁷ spreken in dit verband van de strategische planningbenadering. Kenmerken hiervan zijn ontwerpen i.p.v. ontwikkelen, bewust uitdenken, besluitvorming is top-down, eerst denken (formuleren) dan doen, coördinatie en optimalisatie van middelen i.p.v. experimenteren en ondernemen. De inrichting van een SSC laat zich kenmerken als een klassiek voorbeeld hiervan; er wordt een blauwdruk van de producten en diensten, organisatiestructuur, processen, functieprofielen opgesteld, en er wordt een plan opgesteld hoe hier te komen. Terugkomend op de in de vorige alinea gemaakte kanttekening kan men zich de vraag stellen of dit altijd de gewenste aanpak is om te komen tot een SSC, of dat men ook tot een SSC kan komen door middel van cultuurinterventies.

3.2.5 Stap 4: Een verandering(-proces) structureren

Er zijn diverse dimensies op basis waarop men veranderingen kan indelen; gepland of spontaan, snelheid geleidelijk of sprongsgewijs, niveau (micro- of macro), et cetera. Naast deze indeling in type verandering kan men ook verschillende fasen onderkennen in het veranderingsproces. Cozijnsen en Vrakking onderkennen een fase waarin specifiek aandacht moet worden besteed aan het bestuurbaar maken van alle verschillende andere fasen, het vaststellen van de verschillende veranderingsrollen, -activiteiten, en –

²⁷ Bob de Wit, Ron Meyer, Kees Breed, 2000 *Strategisch Management van Publieke Organisaties. De overheid in paradoxen*, Utrecht, Lemma, blz 130-138.

strategieën. Bij deze stap zijn er twee kritieke fouten waar, de al eerder aangehaalde, Kotter voor waarschuwt:

- Not creating a powerful enough guiding coalition. Kenmerk van deze groep is dat ze erg machtig is, door functies, titels, expertise, en relaties. Een minimum vereiste is dat het senior management de kern van deze coalitie vormt.
- Not systematically planning for and creating short term wins. Het is haast onmogelijk mensen te motiveren als niet binnen een tot twee jaar duidelijke resultaten worden geboekt.

3.2.6 Stap 5: Veranderingsdynamiek bepalen

Een van de grootste knelpunten die vaak wordt ervaren bij veranderingen is weerstand of lage veranderingsbereidheid bij betrokken medewerkers. Deze weerstand kan diverse oorzaken hebben; angst, belangentegenstellingen persoonlijk of op afdelingsniveau), twijfels of de gestelde doelen met deze verandering worden behaald, et cetera. In deze fase van het veranderingsproces moet worden bepaald hoe met deze weerstand moet worden omgegaan. Het is daarbij van belang dat duidelijk is wat de achterliggende oorzaken zijn van de weerstand. Het is daarbij belangrijk obstakels te identificeren en indien nodig te verwijderen, aldus Kotter: removing obstacles to the new vision. Dit kunnen oude werkwijzen zijn, managers die tegenwerken, of systemen die onvoldoende ondersteuning bieden.

3.2.7 Stap 6: Vaststellen veranderingsstrategieën en implementatiemethoden

Hiermee wordt bedoeld het veranderingsproces zo doelbewust en doelgericht mogelijk te sturen. Een veranderingsstrategie wordt gedefinieerd als een doelgerichte en doelbewuste overweging om met een optimaal effect een wenselijk geachte verandering (met gebruikmaking van een samenstel van methoden) in een organisatie in te voeren en daarbij zo min mogelijk weerstand op te roepen.

Een drietal mogelijke, kritieke, fouten moeten hier volgens Kotter worden voorkomen:

- Undercommunicating the vision by a factor of ten. Een belangrijk aspect hierbij is 'to walk the talk'. Het in daden uitdragen of meewerken aan de gewenste verandering is oneindig veel krachtiger dan willekeurig welke andere communicatie-uiting.
- Declaring victory too soon. De neiging bestaat bij de eerste resultaten te snel te constateren dat de doelen zijn bereikt. Dit leidt vaak tot het verschijnsel dat de oorspronkelijke initiators van de verandering hun aandacht ergens anders op richten en de meer conservatieve krachten het weer overnemen.

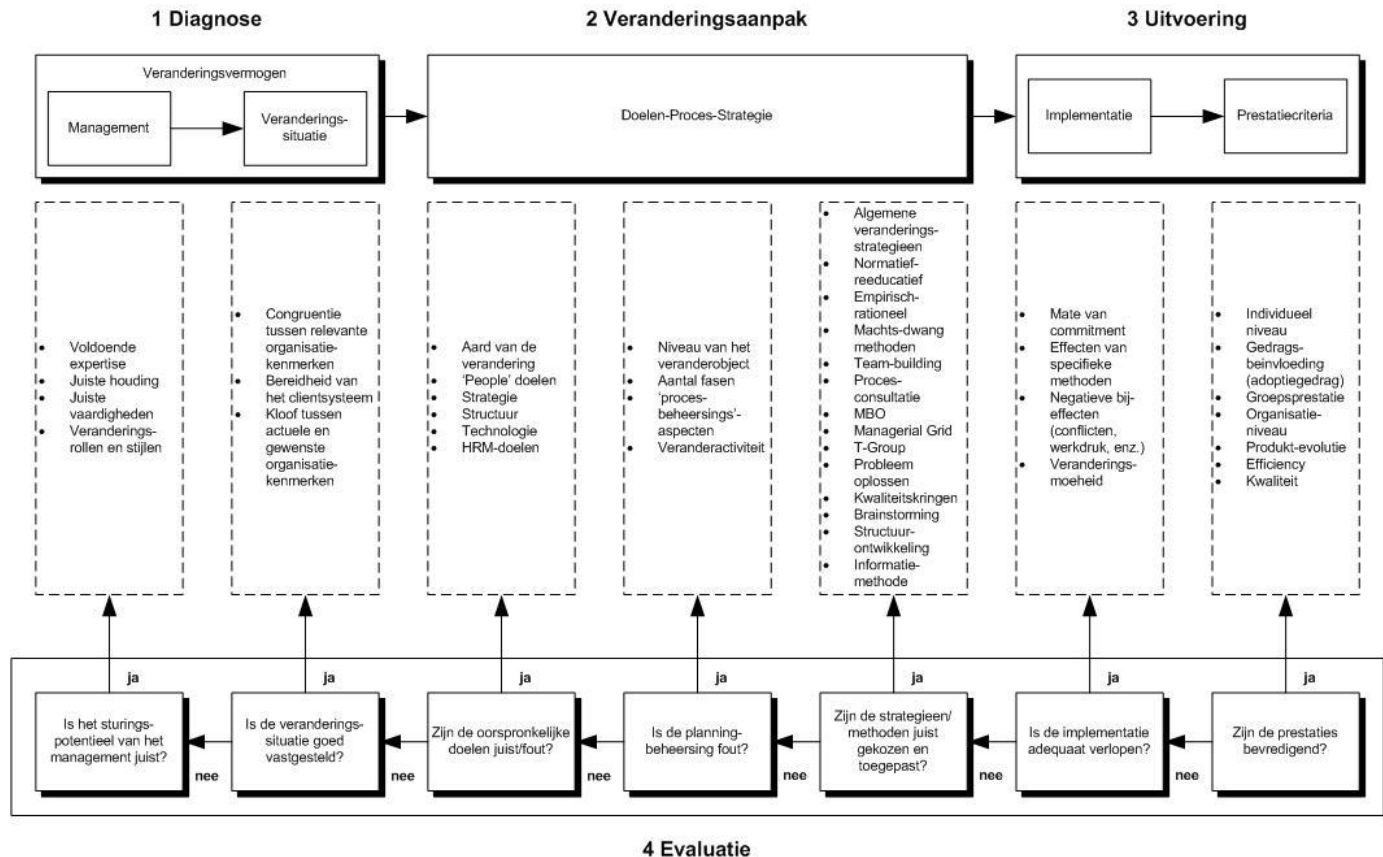
- Not anchoring changes in the organizations culture. Veranderingen moeten onderdeel gaan uitmaken van de cultuur van de organisatie. Dit zijn processen die meestal 5 tot 10 jaar duren.

3.2.8 Stap 7: Evalueren van de veranderingsresultaten

Evalueren is een belangrijk sturingsmiddel, ervan uitgaande dat wordt vastgesteld wat men wil bereiken en hoe men dit wil bereiken. In dit verband kan men dus spreken van procesevaluaties, strategie-evaluaties, en productevaluaties. Bij procesevaluaties wordt gekeken naar verschillende beheersingsaspecten; tijd, geld, informatie, organisatie, kwaliteit. Bij strategie-evaluaties worden de gehanteerde strategieën en methoden en de criteria die tot deze keuze hebben geleid beoordeeld op juistheid, volledigheid en ondubbelzinnigheid. Bij een productevaluatie wordt beoordeeld of de gestelde doelen gehaald zijn. Deze laatste evaluatie vereist een zeer duidelijk formulering van de gestelde doelen.

3.3 Het strategie-evaluatiemodel

In deze scriptie wordt aan de hand van het theoretisch kader naast de keuze voor de nieuwe organisatievorm ook het proces van verandering bij de gemeente Den Haag nader geanalyseerd. Als analysemodel wordt hiervoor het strategie-evaluatiemodel van Cozijnsen en Vrakking gehanteerd. Dit model is een verdere operationalisatie van het evaluatie- en implementatiefeedback model van Cummings. Met dit model kan zowel de strategie als de implementatie worden geëvalueerd. Het is mogelijk, zelfs gewenst, dit al gedurende het veranderingsproces te doen. In navolgende figuur is het strategie-evaluatie model weergegeven. Dit strategie-evaluatiemodel wordt in deze scriptie gebruikt om de veranderingen van de organisatie van ICT bij de gemeente Den Haag te evalueren.



Figuur 6: Strategie-evaluatie model²⁸

In het strategie-evaluatiemodel van Cozijnsen en Vrakking wordt uitgegaan van vier hoofdfasen; diagnose, veranderingsaanpak, uitvoering en evaluatie. Een belangrijk uitgangspunt van dit model is dat met de evaluatie niet moet worden gewacht tot het einde van (een fase van) het veranderingsproces. Evaluatie is een continu proces dat voor aanvang van het veranderingsproces duidelijk moet zijn belegd. Indien de evaluatie van een fase leidt tot onbevredigende uitkomsten, dan moet dit leiden tot corrigerende maatregelen. Deze moet dusdanig zijn dat een hernieuwde evaluatie van dezelfde fase alsnog tot bevredigende resultaten leidt. Want, pas als de resultaten van iedere fase bevredigende zijn, kan er sprake zijn van een succesvol veranderingsproces, d.w.z. een verandering waarbij de vooraf geformuleerde doelen worden gehaald.

3.3.1 Diagnose

In de diagnosefase wordt het veranderingsvermogen van de organisatie vastgesteld. Dit vermogen wordt bepaald door enerzijds het sturingspotentieel van het management en de veranderingscapaciteit van de organisatie. Het

²⁸ Bron: Anton Cozijnsen, Willem Vrakking, 1999, *Ontwerp en invoering. Strategieën voor organisatieverandering*, Alphen a/d Rijn, Samsom, blz. 196.

sturingspotentieel van het management wordt bepaald door de mate van expertise, de houding en vaardigheden, en de aanwezige veranderingsrollen en stijlen. De veranderingscapaciteit van de organisatie wordt mede bepaald door de veranderingsbereidheid, naast zaken als innovatiebeleid. De evaluatie van de diagnosefase is dus een evaluatie van de adequaatheid van de analyse van de Ausgangssituation en het vermogen van het management om aan de gewenste veranderingen sturing te geven. De in hoofdstuk twee gepresenteerde inzichten t.a.v. (de organisatie van) de informatievoorziening en het fenomeen Shared Service Center worden in de diagnosefase aangewend om te beoordelen in hoeverre de analyse en de gekozen oplossing, adequaat is geweest.

3.3.2 Veranderingsaanpak

In de evaluatie van de veranderingsaanpak worden achtereenvolgens de doelen, de procesbeheersingsmechanismen, de methoden en de gekozen veranderingsstrategie beoordeeld; zijn de oorspronkelijke veranderingsdoelen juist, zijn de beheersingsmechanismen adequaat en zijn de strategieën en methoden juist gekozen en toegepast? De evaluatie van de veranderingsaanpak herbergt elementen in zich van zowel een strategie-evaluatie als een procesevaluatie.

3.3.3 Uitvoering

De derde fase die wordt geëvalueerd is de uitvoering. Is de implementatie adequaat verlopen en zijn de prestaties bevredigend, gemeten aan de hand van vooraf geformuleerde prestatiecriteria? Met name het laatste onderdeel, de evaluatie van de prestaties, herbergt kenmerken in zich van een productevaluatie.

3.3.4 Evaluatie

Een belangrijk kenmerk van het strategie-evaluatiemodel is dat (onderdelen van) de evaluatie al gedurende het veranderingsproces worden uitgevoerd. Hiermee wordt recht gedaan aan een belangrijk doel van evaluatie; invulling geven aan het sturingsproces. Er zijn vele varianten van een sturingsproces, maar de essentie is dat een plan wordt gemaakt, uitgevoerd, wordt beoordeeld en indien nodig wordt bijgestuurd of volgen er corrigerende maatregelen. Een veel gebruikt model van het sturingsproces is de Deming circle of PDCA-circle; PDCA staat hier voor Plan, Do, Check, Act. Evaluatie vindt dus plaats gedurende het gehele proces t.a.v. zowel de strategie, het proces en de producten.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is een strategie-evaluatiemodel gepresenteerd waarmee de deelvragen vier tot en met zeven kunnen worden beantwoord. Dit strategie-evaluatiemodel is aangevuld met bestuurskundige inzichten over kenmerken van en besluitvorming in organisaties in de Publieke Sector. Op basis van deze inzichten kunnen enige conclusies worden getrokken die hierna worden weergegeven.

3.4.1 Organisatieverandering

Organisatieveranderingsprocessen in zowel publieke als private organisaties zijn complexe operaties. Deze complexiteit heeft te maken met de vele harde en zachte organisatiekenmerken in hun onderlinge samenhang die moeten worden betrokken in diagnose, oplossing, en uitvoering. Er is niet één (goede) veranderingsaanpak. Tegelijkertijd zijn veranderingsprocessen foutgevoelige processen, waarbij een belangrijke fout of verkeerde keuze zeer negatieve gevolgen kan hebben voor de totale verandering. Voorbeelden hiervan zijn een inadequate diagnose of oplossing, een niet goed bij de organisatie passende aanpak of het onvoldoende sturen van de verandering van een bepaald organisatiekenmerk. Verder zijn veranderingsprocessen vaak een zaak van lange adem; de verandering stopt niet bij bijvoorbeeld de aanpassing van de structuren van een organisatie-eenheid. Gevoegd bij het feit dat voor de meeste organisaties het doorvoeren van veranderingen geen routine is, is het niet verbazingwekkend dat uit veel analyses naar boven komt dat veel organisatieveranderingen tot teleurstellende resultaten leiden. Daarmee wordt iedere volgende organisatieverandering moeizamer; het wantrouwen van managers en medewerkers groeit met iedere verandering die zij 'over zich heen krijgen'. De grote hoeveelheid literatuur over dit onderwerp maakt in ieder geval duidelijk dat in zowel publieke als private organisaties een significant percentage van de ingezette veranderingen niet het gewenste resultaat oplevert, gemeten naar de impliciete en expliciete doelen die met de ingezette veranderingen werden beoogd. Hoewel er verschillende benaderingen zijn te onderkennen in de filosofie en wijze van aanpak bij veranderingen, kan het door Cozijnsen en Vrakking beschreven strategie-evaluatiemodel als analyse-instrument van een veranderingsproces dienen. Om recht te doen aan de bijzondere kenmerken die worden toegeschreven aan organisaties in de publieke sector is het strategie-evaluatiemodel aangevuld met enige inzichten over publieke organisaties en besluitvorming.

3.4.2 Veranderingen in publieke organisaties

A priori kan men niet stellen dat een organisatie in de publieke sector minder (of meer) veranderingspotentieel bezit dan organisaties in de private sector. Teveel factoren zijn hierop van invloed. Wel zijn er enige bijzondere kenmerken en aandachtspunten waarmee men rekening dient te houden. Verder dient men,

net als in de private sector, de regels in acht te nemen die de grootste kans op succes bieden bij een organisatieverandering. Want één ding is zeker: de do's en don'ts van een veranderingsstrategie die gelden in de private sector, gelden ook in de publieke sector. Als men deze niet in acht neemt, dan is de kans erg groot dat dit tot suboptimale of teleurstellende resultaten zal leiden. Dit gezegd hebbende zijn er in dit hoofdstuk toch enkele belangrijke kenmerken van publieke organisaties benoemd waarmee bij veranderingsprocessen rekening moet worden gehouden. Deze worden hieronder nog eens samengevat:

- Het creëren van een 'sense of urgency' is vaak lastiger, o.a. door het ontbreken van de marktdwang;
- De media, en daarmee de politiek, hebben meestal meer aandacht voor gebeurtenissen bij publieke organisaties. Dit gegeven noopt tot voorzichtigheid bij bestuurders van deze organisaties.
- OR en vakbonden hebben in publieke organisaties vaak sterkere posities. Gevoegd bij de sterkere rechtspositie van individuele medewerkers leidt dit tot beperkingen bij het doorvoeren veranderingen.
- Het aantal stakeholders dat moet worden gemanaged gedurende het veranderingsproces is meestal groter;
- Eisen als zorgvuldigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid leiden in de praktijk tot besluitvormingsprocessen die over meer schijven gaat en een langere doorlooptijd kennen.
- Gemeentelijke organisaties worden gekenmerkt door de grote diversiteit aan taken die zij uitvoeren. Dit werkt door in de organisatie en leidt tot afwijkende organisatiekenmerken in vergelijking met andere publieke of private organisaties.
- De gemeentelijke organisatie kenmerkt zich o.a. door verschillende relatief onafhankelijk van elkaar opererende diensten die vaak een sterke verbinding hebben met andere organisaties binnen hetzelfde beleidsterrein.
- Publieke organisaties kennen verschillende deels met elkaar concurrerende rationaliteiten of waardestelsels, i.t.t. organisaties in de private sector waar de economische rationaliteit meestal dominant is. Dit kan leiden tot andere uitkomsten en/of beslissingen dan men zou verwachten.
- Op het terrein van informatievoorziening bij lokale overheden zijn er ontwikkelingen die men kan relateren aan deze verschillende rationaliteiten en die van invloed zijn op besluiten die binnen deze organisaties worden genomen.
- De besluitvorming bij publieke organisaties is niet te verklaren als een rationeel volgtijdelijk proces, maar is een dynamisch proces waar allerlei belangen en belanghebbenden een rol spelen.

4 Reorganisatie van ICT in Den Haag

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de organisatie van de automatiseringsfunctie van de gemeente Den Haag bechreven, inclusief de raakvlakken met de informatiseringsfunctie. Achtereenvolgens worden hier in de verschillende paragrafen deelvraag 1 tot en met 5 beantwoord; de beschrijving van de huidige situatie, de gewenste situatie, de doelstellingen die men hiermee probeert te bereiken, de veranderingsaanpak waarvoor is gekozen, en de besluiten die in dit proces zijn genomen.

4.2 De huidige situatie

De gemeente Den Haag heeft klantgerichtheid hoog in het vaandel. Dit heeft zich vertaald in het programma “Klantgerichtheid”. Dit programma richt zich sinds 2002 onder aansturing van het Gemeentelijk Managementteam (GMT) op de realisatie van de missie “Den Haag eind 2006 meest klantgerichte gemeente van Nederland”. Halverwege 2006 is deze klantgerichtheidsdoelstelling gehaald, met het behalen van het predicaat “meest klantgerichte gemeente van Nederland”. In het collegeakkoord 2006 – 2010 heeft het bestuur van de Gemeente Den Haag aangegeven door middel van de inzet van ICT de klantgerichtheid verder te willen ontwikkelen. In antwoord hierop is door de ambtelijke ICT-organisatie in de nota ICT beleid 2006-2011 de volgende missie geformuleerd ten aanzien van haar rol binnen dit verandertraject:

“ICT draagt bij aan de realisatie van een vraaggestuurde en transparante (virtuele) organisatie, waarin de burger niet wordt belemmerd door interne verkoking, de gemeente niet naar de bekende weg vraagt en participatie maximaal is verzekerd.”

Hieruit volgend zijn de belangrijkste initiatieven m.b.v. ICT in de komende vijf jaar:

- Doorbreken van de interne en externe verkoking zodat richting burger opgetreden kan worden als ongedeelde organisatie;
- Invoeren van het “click-call-face besturingsconcept” waardoor de burger door middel van verschillende kanalen (prioritair: internet, telefoon en balie) een beroep kan doen op eenduidige gemeentelijke dienstverlening;
- Transparantie in gemeentelijk handelen en aanbrengen van consistentie van handelen;
- Enkelvoudig gegevensbeheer voor alle gemeentelijke rollen om inconsistentie van handelen en meervoudige verzoeken om informatie aan de burger te voorkomen;

- Monitoren van de voortgang en regie op de eigen gegevens door de burger via Internet;
- Mogelijkheden tot interactieve beleidsvorming en participatie.

Informatie en communicatie technologie (ICT) speelt dus een belangrijke rol binnen de gemeente. In de ambitie van het college van B&W de meest klantvriendelijke gemeente van Nederland te worden werd en wordt ICT als belangrijk hulpmiddel of initiator gezien. Het invullen van deze ambitie gebeurde niet topdown; het aanbieden van de dienstverlening m.b.v. ICT werd overgelaten aan de individuele diensten. Wel werd een gemeenschappelijke infrastructuur ontworpen en ingericht die in staat is de door de diensten aangeboden applicaties (toepassingen) beschikbaar te stellen aan de burgers. FAD/A voert het technisch beheer uit van de systemen die gebruik maken van deze gemeenschappelijke infrastructuur (ook wel genoemd: E-infra), ook voor de diensten die geen 'klant' zijn van FAD/A. Haagnet, ook een onderdeel van FAD, voert de regie over het aan Getronics PinkRoccade uitbestede onderhoud van de onderliggende infrastructuur en telefonie.

	DOB	DSO	FAD-A	Haagnet	HCO	HGR	OCW/GAD	SZW	TOTAAL
<u>fte's van het ICT-beheer</u>									
Formatie	6,4	20,8	67	4	1,2	3,2	10,5	18,5	131,6
Bezetting eigen medewerkers ICT-beheer	6,4	20,8	47	4	1,2	1,2	10,5	18,5	109,6
Bezetting inhuur voor ICT-beheer	1	p.m.	27	0	0	2	0	2	32
Totale bezetting	7,4	20,8	74	4	1,2	3,2	10,5	20,5	141,6

*Figuur 7: FTE betrokken bij reorganisatie*²⁹

Voor het realiseren van het technisch beheer wordt door de gemeente Den Haag dus 142 fte ingezet. De betreffende 142 fte bestaat uit 132 fte vaste formatieplaatsen en een tiental "bovenformatieve plaatsen". De 142 fte worden ingevuld door middel van 110 fte eigen medewerkers en 32 extern ingehuurd medewerkers³⁰. De externe medewerkers van Haagnet zijn niet opgenomen in de tabel. Het betreft hier 13 fte. In bijlage 2 wordt de verdeling van de fte's weergegeven in het organogram van het te vormen SSA.³¹

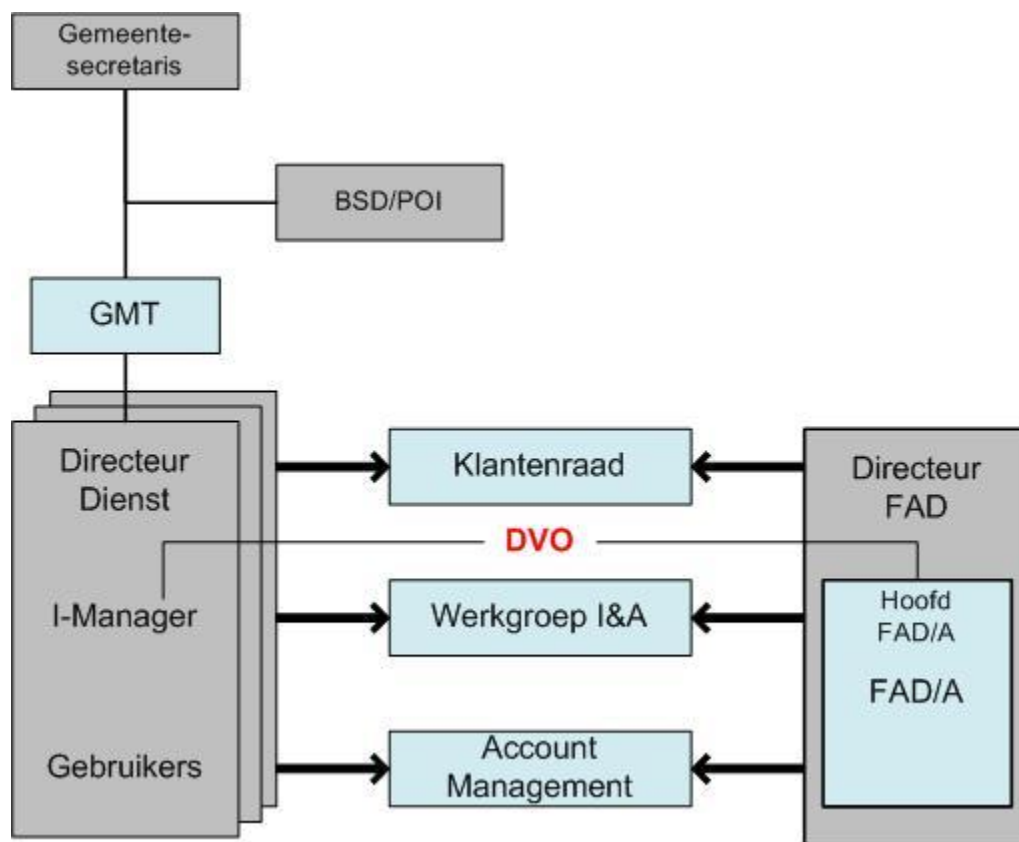
²⁹ Uit: Blauwdruk SSA, versie 2.1 definitief, Projectbureau SSA, 5 april 2007, blz. 19

³⁰ Exclusief fte van BRW, POO en SZW Socrates. Deze organisatie-eenheden vallen buiten de scope van het SSA.

³¹ Aanvullende opmerking (JE): Ten gevolge van de plannen voor de inrichting van een SSC-A is midden 2005 door het GMT een vacaturestop ingesteld bij FAD/A. Dit gegeven, plus de bovenformatieve inzet, heeft geleid tot een sterke toename in de inhuur van externe krachten. Januari 2007 is de formatie uitgebreid met 6 fte en is de vacaturestop opgeheven. Dit heeft tot afname van het aantal extern ingehuurd medewerkers tot 15 fte (peildatum 1 augustus 2007). Het totaaloverzicht komt hiermee op 142 fte, waarvan 122 fte eigen medewerkers en 20 fte externe inhuur.

In de huidige organisatie van ICT kan een driedeling worden gemaakt:

1. Het onderhoud van de gemeenschappelijke infrastructuur en telefonie dat onder regie van Haagnet is uitbesteed aan Getronics PinkRocade.
2. Zeven diensten die beschikken over hun eigen ICT-afdelingen.
3. FAD/A dat het ICT-beheer uitvoert van de overige zeven diensten en alle systemen die geplaatst zijn in de E-infra. Het besturingsmodel van FAD/A wordt in de navolgende figuur weergegeven.



Figuur 8: Besturingsmodel FAD/A en betrokken actoren

Dit model vertoont veel overeenkomsten met het beoogde model dat dient te worden ingevoerd. Belangrijk onderscheid is echter dat het huidige model zich beperkt tot FAD/A en '7A'. De overige ICT-afdelingen werken niet met een dergelijk model. Voor deze afdelingen zullen de veranderingen in dat opzicht dan ook groter zijn dan voor FAD/A. Dit gegeven wordt onderkend door het Projectbureau SSC-A blijkens de volgende zinsnede in het Faseplan Kwartiermakerfase³²:

³² Faseplan Kwartiermakerfase SSA, versie 2.1 definitief, Projectbureau SSA, 5 april 2007, Gemeente Den Haag, blz. 21.

“Per dienst wordt onder eigen verantwoordelijkheid een integraal, ladingdekkend transitieplan opgesteld waarin wordt ingegaan op de organisatorische, technische en procedurele maatregelen voor de ontvlechting, de overdracht van personeel en techniek, applicaties, planning, en dergelijke voor de aansluiting van die dienst op het nieuwe SSC/SSA. Te overwegen valt om de gezamenlijke FAD/A-klienten een gezamenlijk transitieplan te laten opstellen, in samenwerking met de FAD/A. De transitieplannen voor de bestaande FAD/A-klienten zijn van een ander kaliber dan de transitieplannen van de andere diensten. Ook zal de FAD/A gevraagd worden in dit proces een stevige ondersteuning te leveren vanwege hun in het verleden opgedane ervaringen bij het aansluiten van diensten op de FAD/A.”

Aanvullend hierop kan ook worden opgemerkt dat FAD/A, Haagnet en DSO/I&A, i.t.t. de andere afdelingen, al werken met een producten- en dienstencatalogus, DVO's, maandelijkse rapportages, en vaste tarieven en verrekenprijzen.

4.3 Doelstellingen van de reorganisatie

Met de vorming van een Shared Service Center bij de gemeente Den Haag wordt geprobeerd het volgende te bereiken:

- **Professionalisering** van de dienstverlening: door standaardisatie van diensten en specialisatie van medewerkers worden kwaliteit en continuïteit vergroot. Dit geldt zowel voor interne- als voor externe dienstverlening. Professionalisering betekent ook aantrekkelijke carrièrepaden voor ICT-professionals.
- **Innovatie**: door schaalgrootte, specialisatie en synergievoordelen wordt de innovatieve kracht van de gemeente versterkt.
- Grotere **transparantie** in de organisatie: een beter inzicht in kosten en kwaliteit van de dienstverlening.
- Meer **flexibiliteit** om accenten te verleggen: onvermijdelijke innovaties en andere ontwikkelingen, kunnen sneller gemeentebreed worden opgepakt. Onder flexibiliteit wordt ook verstaan, dat de gemeente minder afhankelijk wordt van de kennis en kunde van specifieke personen (omdat door schaalvoordelen nu bijvoorbeeld meerdere personen de betreffende kennis en kunde hebben).
- **Besparing**: de vorming van het SSA levert een bijdrage aan de taakstelling van het college. Concreet is de doelstelling een besparing van 5% in het eerste jaar, 10% in het tweede jaar, 15% in het derde jaar en vanaf het vierde jaar (structureel) 20% besparing op de exploitatiekosten. Deze doelstellingen worden verwacht bij gelijkblijvende functionaliteit en bij vergelijkbare omstandigheden.

4.3.1 Kostenreductie

Een belangrijke doelstelling van het SSA is het bereiken van een kostenreductie. In de inventarisatiefase is daarom door de Gemeentelijke Accountantsdienst (GAD) gepoogd een overzicht te maken van de kosten die gemoeid zijn met ICT. Met de op deze wijze verkregen informatie is een Business Case opgesteld waarin de zowel de (structurele en project)kosten en baten in kaart zijn gebracht.³³

De totale exploitatiekosten ICT (personeel, huisvesting, hardware, software, datacom) bedroegen in 2006 ongeveer 24 miljoen euro. De verwachting is dat dit bedrag in 2007 en 2008 ongeveer gelijk blijft. De besparingen voor 2009, 2010, 2011, 2012 en verder worden begroot op respectievelijk 5, 10, 15, en 20%. In absolute getallen betekent dit 1,2 miljoen, 2,4 miljoen, 3,6 miljoen, en 4,8 miljoen euro. Deze percentages en getallen zijn een vertaling van de taakstelling die door het College van B&W is opgelegd.

Voor de projectkosten wordt uitgegaan van kosten voor opleiding personeel en opbouw gemeenschappelijke cultuur, inhuur externen t.b.v. soepele overgang, verhuiskosten, projectbureau, en reorganisatiekosten. Deze kosten zijn verdeeld over de jaren 2007 tot en met 2012, en worden begroot op achtereenvolgens 550.000, 2.375.000, 950.000, 632.500, 725.000, en 300.000 euro. De totale projectkosten komen hiermee op 5.532.500 euro. Indien de doelstellingen worden gehaald en de aannahme t.b.v. de projectbegroting blijken te kloppen, betekent dit dat vanaf 2011 een batig saldo ontstaat.

Ten aanzien van de kostenpost 'opleiding personeel en opbouw cultuur' ad 1,8 miljoen euro geldt dat volgens het rekenmodel van POI een bedrag zou moeten worden gehanteerd van 3,6 miljoen euro. Men gaat er echter vanuit dat bijna alle ICT-medewerkers voldoen aan de kwaliteitseisen en dat degenen die hieraan niet voldoen kunnen worden geplaatst op een andere functie. Op basis hiervan verwacht het projectbureau SSA dat slechts de helft nodig is. POI is met deze aannahme akkoord gegaan.

4.3.2 Transparantie

Zoals eerder opgemerkt werken op dit moment alleen FAD/A, Haagnet en I&A van DSO met dienstverleningsovereenkomsten (met performance indicatoren), een producten- en dienstencatalogus, en duidelijke tarieven en verrekenprijzen. De consequentie is nu dat er geen duidelijk inzicht is in de kosten van ICT op gemeentebreed niveau. Daarmee is ook de mogelijkheid tot sturing en beheersing beperkt. Doelstelling van de vorming van het SSA is dan ook meer transparantie in kosten en niveau van dienstverlening te verkrijgen.

³³ Projectbureau SSA, 29 maart 2007, *Business Case SSA*, versie 2.0 definitief, Gemeente Den Haag.

4.3.3 Professionalisering

Begin 2007 heeft het Projectbureau het ICT-Consultancy bedrijf Gartner ingehuurd om o.a. het huidige niveau van ICT-dienstverlening vast te stellen. Gartner gebruikt hiervoor een model waarin vijf niveaus van professionaliteit worden onderkend:

- Chaotic: ad hoc, undocumented, unpredictable, multiple help desks, focus on IT operations, user call notification;
- Reactive: Incident Management, Service Desk, Availability Monitoring;
- Proactive: Change, Configuration, Problem, Release, Continuity Management, Capacity Planning;
- Service: Service Level Management, Charge Back & Cost, Knowledge, Relationship Management;
- Value; IT and Business Metric Linkage, Demand Forecasting, Competitive Intelligence, Revenue Maximization

Volgens Gartner bevindt de gemeentelijk dienstverlening zich grosso modo in fase 2 (reactief). Doelstelling is om met het SSA voor de gehele gemeentelijke ICT-dienstverlening in 2010 de stap naar Proactief te maken, en in 2012 de stap naar Servicegericht te maken. De wijze waarop het GMT dit wil bereiken is o.a. door standaardisatie van producten en specialisatie van medewerkers. Een verdere uitwerking hiervan zal nog plaatsvinden in de kwartiermaker- en transitiefase.

4.3.4 Innovatie

Het GMT verwacht dat samenvoeging van kennis en medewerkers in een functioneel georganiseerde organisatie zou moeten leiden tot een groter innovatievermogen; door schaalgrootte, specialisatie en synergie.

4.3.5 Flexibiliteit

Met de vorming van een Shared Service Center beoogt men ook meer flexibiliteit om accent te (kunnen) verleggen, zoals bijvoorbeeld kostenvermindering of kwaliteitsverhoging, of ingrijpende vernieuwingen. De gedachte hierachter is dat een centrale afdeling waar de functionele competenties zijn samengevoegd beter en sneller kan inspelen op veranderende eisen en wensen van organisatie of omgeving.

4.4 De gewenste situatie

In de kadernotitie gestroomlijnde bedrijfsvoering³⁴ staat het als volgt geformuleerd:

³⁴ Bestuursdienst Gemeente Den Haag, december 2006, *Kadernotitie Gestroomlijnde Bedrijfsvoering. Kader voor de vorming van shared services in de periode 2006-2009*, Directie Financiën en Directie POI, Den Haag.

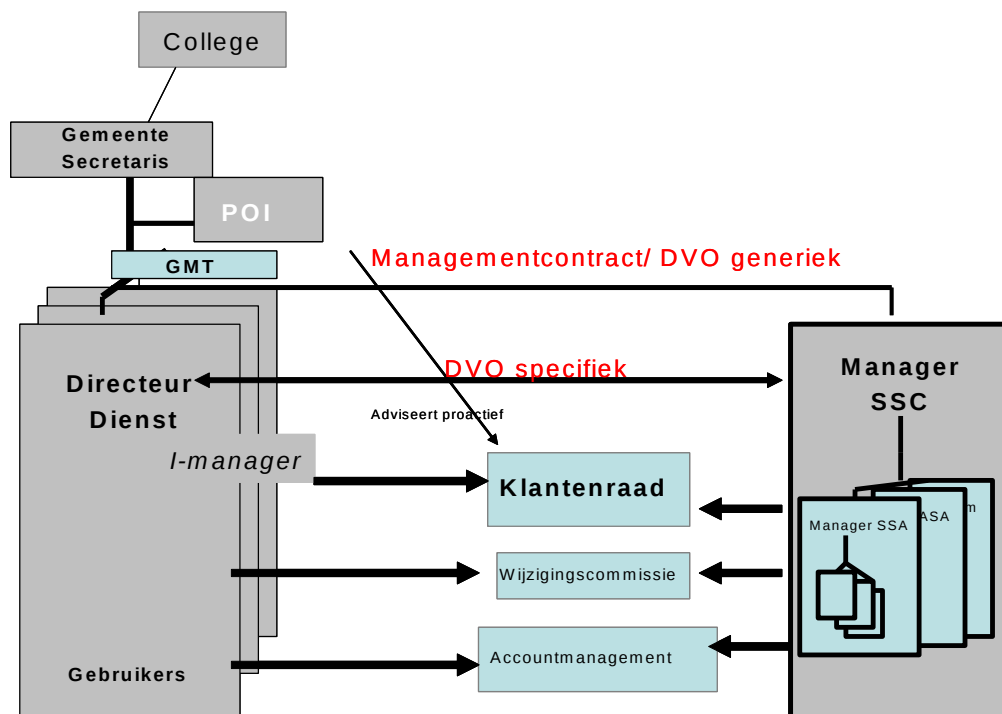
“De stip aan de horizon is één shared service center³⁵ waarin verschillende bedrijfsvoeringgebieden worden ondergebracht in één zelfstandige organisatie-eenheid. De uitgangspunten voor de nieuwe organisatie zijn:

- Het center dient klantgericht te zijn;
- Invloed van opdrachtgevers moet expliciet zijn geborgd;
- Er wordt gewerkt met DVO's/SLA's
- De kwaliteit staat centraal;
- Accent op vertrouwen en ontwikkeling van de relaties tussen het shared service center en de diensten.”

Voor het SSA is een besturingsmodel opgesteld dat zo nodig kan worden aangepast aan het besturingsmodel van het SSC³⁶. Dit besturingsmodel is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Zo wordt een onderscheid gemaakt tussen strategische, tactische en operationele processen. De regie op de strategische processen is belegd bij POI, de tactische en operationele processen worden belegd in het SSA. Verder wordt het technisch beheer door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), accountmanagement en een front-Office/servicedesk aangestuurd. De basis van deze DVO's vormt een producten- en dienstencatalogus waarin het aanbod van het SSA is vastgelegd. De diensten beschikken over een I-functie die aansluit bij de besturing en de werkwijze van het SSA, en het SSA fungeert als een business unit binnen het IDC. De manager van het SSA valt hiërarchisch onder de manager IDC, maar heeft een functionele lijn met de Klantenraad. Het IDC krijgt geen eigen wethouder. Het wordt een bedrijf dat komt te hangen onder de gemeentesecretaris. De functie van accountmanagement naar de diensten toe, relatiemanagement en contractmanagement zijn belegd bij het SSA. Een grafische weergave van dit besturingsmodel is te vinden in figuur 9.

³⁵ Shared service wordt hier gedefinieerd als bundeling van bepaalde ondersteunende en uitvoerende taken in een resultaatverantwoordelijke eenheid, die is ondergebracht bij een al bestaand organisatieonderdeel. Een shared service center is dezelfde bundeling, maar dan in een zelfstandig organisatieonderdeel.

³⁶ Vanaf juni 2007 wordt in plaats van SSC de afkorting IDC gebruikt. Deze afkorting staat voor Intern Diensten Centrum.



Figuur 9: Relaties en actoren besturingsmodel IDC en SSA

De volgende actoren worden in het kader van de besturing van het SSA onderscheiden:

- manager van het IDC: de manager van het IDC draagt de integrale managementverantwoordelijkheid voor het shared service center en sluit een managementcontract met de gemeentesecretaris;
- Gemeentelijk Managementteam: het GMT overlegt maandelijks met de manager van het IDC over de lopende gang van zaken en geleverde prestaties aan de hand van de in het managementcontract aangegeven indicatoren en benchmarks;
- Overleg van Diensthoofden: strategische notities worden via het GMT voorgelegd aan het OVD;
- Gemeentesecretaris: de gemeentesecretaris is voorzitter van het GMT en OVD. Hij/zij beoordeelt de manager van het IDC en sluit jaarlijks een managementcontract af. De DVO op het terrein van het SSA met betrekking tot de standaard/generieke dienstverlening is onderdeel van het managementcontract;
- POI: de afdeling POI is verantwoordelijk voor (de regie op) de strategische processen en kaderstelling;
- Diensten: elke dienst beschikt over een I-functie die de opdrachtgeversrol adequaat kan vervullen;

- Manager van het SSA: de manager SSA valt hiërarchisch onder de manager van het IDC. De manager van het SSA voert overleg met de Klantenraad SSA;
- Klantenraad: in de Klantenraad zitten de I-managers van de diensten. De Klantenraad stemt vraag en aanbod op elkaar af en bereidt de generieke DVO voor. Vanuit de Klantenraad wordt de wijzigingscommissie geformeerd. Binnen de wijzigingscommissie worden eventuele wijzigingen in de ICT infrastructuur op de jaarlijkse planning bekeken;
- I-manager: naast generieke sturing op strategisch/tactisch niveau is er ook de sturing op dienstverlening aan de individuele dienst (tactisch en operationeel). De I-manager heeft dus een scharnierfunctie in het strategisch/tactisch en tactisch/operationeel domein;
- Accountmanagement: het accountmanagement van het SSA fungeert als eerste aanspreekpunt voor de opdrachtgever en is verantwoordelijk voor de overdracht van de wensen van de klanten naar het operationele proces;
- Dienst specifieke DVO: worden afgesloten tussen de manager van het SSC en een specifieke dienst.

Formatie per 01-07-2008

Bij de start van het SSA komt een formatie van 142 fte (inclusief de externen Haagnet wordt gesproken over 155 fte) vanuit de diensten over naar het SSA. Dit betekent dat 120 fte betrokken worden in de reorganisatie. Een exacte opgave t.b.v. het SBK-traject zal aan de diensten worden gevraagd zodra het GMT heeft ingestemd met de overgang van het project naar de volgende fase, de Kwartiermakerfase SSA. De ophanden zijnde oprichting van het SSA betekent een reorganisatie, waardoor het Sociaal Beleidskader (SBK) van toepassing is.

Formatie per 01-01-2010

Zodra het SSA is opgericht, wordt gestart met standaardisatie van producten en processen. De verwachting is dat in 2010 met een formatie van 137 FTE (exclusief de externen Haagnet) kan worden volstaan.

Formatie per 01-01-2013

Medio 2012 wordt een werklasmeteringsonderzoek uitgevoerd. Op basis van de gerealiseerde werklasmeter zal de formatie opnieuw worden bepaald. Er wordt uitgegaan van een SOLL-situatie van 117 FTE (exclusief de externen Haagnet).

Bij het hierboven opgenomen ontwikkelingstraject wordt uitgegaan van een in de tijd vergelijkbaar takenpakket en scope van de SSA-dienstverlening met de situatie per 01-01-2007.

4.5 Veranderingen

Ten opzichte van de huidige situatie onderscheidt de nieuwe, gewenste situatie zich op de volgende onderdelen:

- Haagnet, FAD/A en de overige zeven automatiseringsafdelingen worden samengevoegd tot één centrale automatiseringsafdeling, het SSA;
- Het SSA wordt gevormd op basis van een vooraf geformuleerde organisatiestructuur en functiehuis (de blauwdruk SSA);
- Het SSA gaat onderdeel uitmaken van het nieuw te vormen IDC;
- In het IDC worden de volgende bedrijfsvoeringgebieden (waarschijnlijk) ondergebracht:
 - ICT (technisch beheer)
 - HRM & salarisadministratie (CASA)
 - Financiën (debiteuren/crediteuren administratie, facturen/betalingsverkeer, incasso, etc.)
 - Diverse facilitaire dienstverlening (nu nog ondergebracht bij FAD)
- De kern van het nieuwe IDC (d.w.z. de ondersteunende functies die nodig zijn om een zelfstandige dienst te laten functioneren) wordt gevormd door FAD, het management team uitgezonderd;
- Een gestandaardiseerde producten- en dienstencatalogus die voor alle diensten geldt;
- Het huidige besturingsmodel m.b.t. FAD/A wordt aangepast en uitgebreid tot alle 14 diensten (m.u.v. BRW en enige onderdelen van SZW);
- Bij gelijkblijvende functionaliteit en omstandigheden neemt het aantal fte's t.b.v. ICT-beheer af van de huidige 142 fte tot 117 fte (peildatum 1-1-2013).

4.6 Besluitvorming

In deze paragraaf worden het besluitvormingsproces gereconstrueerd dat tot de uiteindelijke vaststelling van de gewenste situatie en de te volgen aanpak heeft geleid.

In 2004 heeft het Gemeentelijk Management Team (GMT) besloten voor een aantal bedrijfsvoeringgebieden een Shared Service op te zetten. Vervolgens heeft een inventarisatie plaatsgevonden naar de mogelijkheden tot samenwerking op het gebied van automatisering. Op 22 maart 2006 is het GMT akkoord gegaan met het Plan van Aanpak voor het SSC-A. Doelstelling was dat het SSC-A uiterlijk 1 januari 2009 operationeel zou zijn. Vervolgens is in het voorjaar van 2006 door het GMT de directeur FAD benoemd tot gedelegeerd opdrachtgever en is een externe projectmanager aangesteld. Gezamenlijk vormen zij de projectdirectie SSC-A.

De periode tot en met het najaar 2006 was de voorbereidingsfase. In deze fase zijn veel oriënterende gesprekken, vergaderingen en sessies geweest met alle betrokken partijen binnen de gemeente. Dit heeft geresulteerd in een Project Initiatie Document waarin het proces staat beschreven tot aan de definitieve beslissing van het GMT voor het al dan niet vormen van het SSC-A. Deze fase heeft langer geduurd dan gepland; de afronding van deze fase was in eerste instantie gepland medio juni 2006.

December 2006 heeft het GMT definitief besloten tot de vorming van een SSC-A. Tegelijkertijd werd een belangrijke koerswijziging ingezet. Tot dan toe was er altijd sprake van een nieuw te vormen SSC-A dat onderdeel ging uitmaken van FAD. Hierin kwam verandering. In december 2006 is de Kadernotitie Shared Services goedgekeurd door het OVD. Dit impliceert voor het SSC-A dat het een “appartement” gaat vormen binnen het nieuw te vormen Shared Service Center (SSC), vanaf begin juni 2007 IDC (Intern Diensten Centrum) genoemd. Dat betekende voor Automatisering dat deze niet zouden worden ondergebracht bij FAD. Niet verbazingwekkend was daarom de wijziging in het gedelegeerd opdrachtgeverschap; de directeur OCW, tevens lid van het GMT, nam de plaats in van de directeur FAD. Vanaf dit moment werd de term Shared Service Automatisering (SSA) gebruikt. Immers, Shared service wordt in de kadernotitie gedefinieerd als bundeling van bepaalde ondersteunende en uitvoerende taken in een resultaatverantwoordelijke eenheid, die is ondergebracht bij een al bestaand organisatieonderdeel. Een shared service center is dezelfde bundeling, maar dan in een zelfstandig organisatieonderdeel.

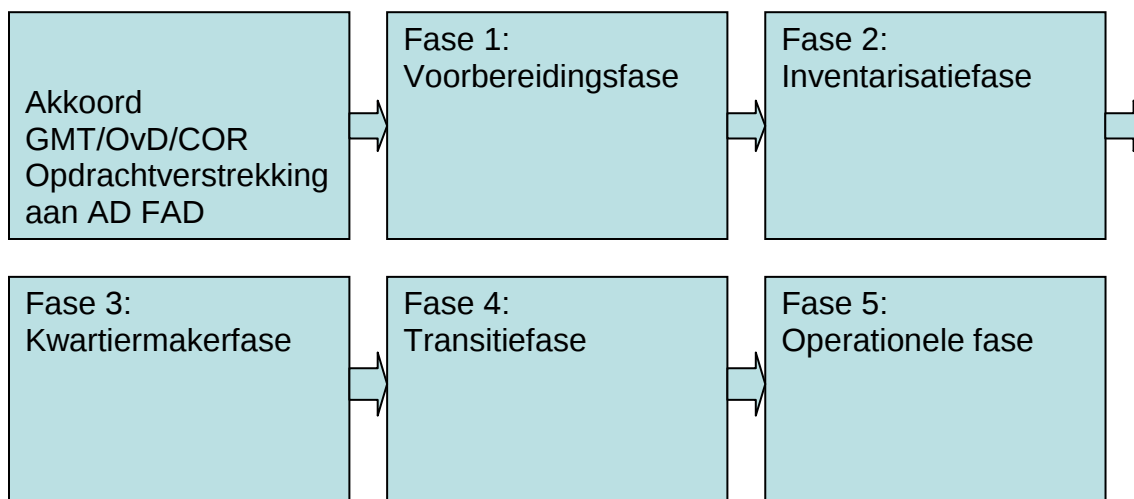
Vanaf dat moment werd er voortvarend aan de slag gegaan en is in enkele maanden tijd de inventarisatiefase afgerond. De resultaten hiervan waren in april 2007 een goedgekeurde Business Case SSA, Blauwdruk van het SSA, en faseplan voor de kwartiermakerfase.

Daarnaast werd de context waarin het SSA geplaatst zou worden steeds duidelijker; begin 2008 gaat bijna de gehele FAD “ongeschoond” over in het nieuwe IDC waarin het SSA wordt ondergebracht. Doelstelling is om van het IDC een uitvoerende, beleidsarme afdeling te maken die direct onder de gemeentesecretaris ressorteert. Het IDC valt niet in een portefeuille van een van de wethouders, hetgeen wel geldt voor de overige diensten en FAD op dit moment. Voor de functie van manager IDC zal een kandidaat van buiten de gemeente worden gezocht.

Begin juni 2007 zijn de werkgroepen voor de kwartiermakerfase van start gegaan en leveren zij eind augustus 2007 plannings op voor het verder uitwerken van de onderkende deelproducten. Deelnemers aan deze werkgroepen zijn in overgrote meerderheid interne medewerkers uit de verschillende I&A-gelederen binnen de gemeente.

4.7 Fasering

De fasen waar hiervoor aan gerefereerd wordt, zijn benoemd in het oorspronkelijke PID, hierna schematisch weergegeven. Fase 1 & 2 zijn inmiddels afgerond, fase drie is eind juni 2007 begonnen.



Figuur 10: Fasering veranderingsproces

4.7.1 Inventarisatiefase

Zoals eerder aangegeven is de inventarisatiefase SSC-A (zo goed als) afgerond hebben de diverse (sub)werkgroepen mede input geleverd voor de mijlpaalproducten die onder regie van het projectbureau SSA zijn opgesteld: de Business Case Inventarisatiefase SSA, de Blauwdruk SSA en het Faseplan Kwartiermakerfase SSA.

In een aantal scenario discussies in de periode februari / maart 2007 is gesproken over hoe medewerkers en techniek zullen overgaan naar het SSA. Daarbij is door een grote meerderheid de voorkeur uitgesproken voor het Big Bang scenario met daaraan voorafgaand een Organisch scenario. Dit is het uitgangspunt geworden voor de planvorming van de Kwartiermakerfase SSA.

Het Big Bang scenario houdt in grote lijnen in, dat op termijn op één moment (dat is 1 juli 2008) de verantwoordelijkheid voor alles overgaat naar het SSA. Het Organisch scenario houdt in grote lijnen in, dat gespecialiseerde I&A medewerkers (competentiegericht) al in een zo vroeg mogelijk stadium frequent samen komen om in een groeiende samenwerking de werkprocessen en dergelijke van het nieuw te vormen SSA te bespreken en vast te leggen.

4.7.2 Kwartiermakerfase

Activiteiten

In de Kwartiermakerfase worden de voorbereidingen getroffen voor een efficiënte, effectieve en zorgvuldige transitie van het personeel en de techniek naar het nieuwe SSA. De Kwartiermakerfase gaat in zodra het GMT een besluit heeft genomen over de Business Case Inventarisatiefase SSA, de Blauwdruk SSA en het Faseplan Kwartiermakerfase SSA, de mijlpaalproducten uit de Inventarisatiefase (dit is inmiddels gebeurd, *JE*). De Kwartiermakerfase is gepland tot eind 2007, wanneer de mijlpaalproducten “Business case Kwartiermakerfase SSA” en het “Faseplan Transitiefase SSA” worden opgeleverd.

Projectorganisatie

Ten behoeve van de uitvoering van de kwartiermakerfase wordt een projectorganisatie ingericht waarin de volgende rollen worden onderkend:

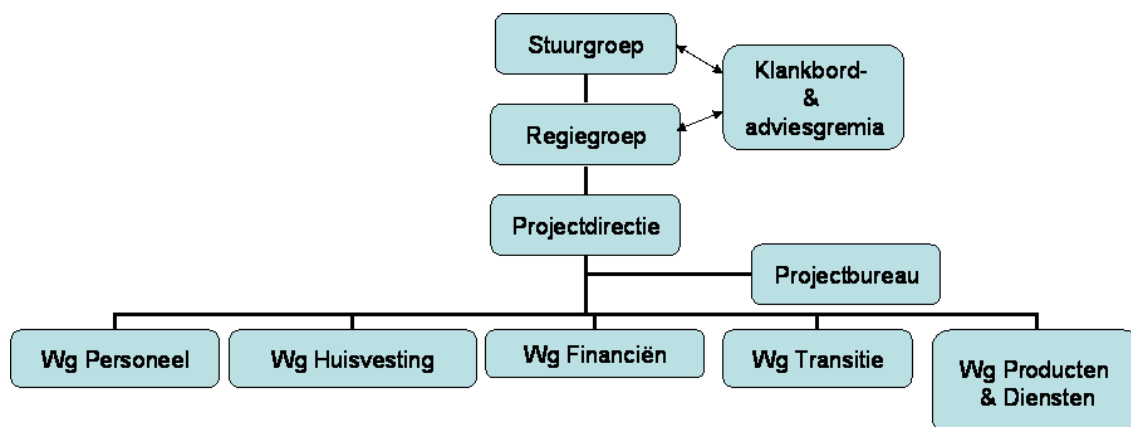
- Opdrachtgever en Stuurgroep - Gemeentelijk Management Team: formele opdrachtgever en hoogste besluitvormingsorgaan;
- Regiegroep - voorzitter gedelegeerd opdrachtgever en budgethouder, leden projectmanager SSA, diverse vertegenwoordigers van diensten;
- Klankbord gremia: werkgroep automatisering, werkgroep informatievoorziening, Centraal Overleg Bedrijfsvoering (COB), Centraal Overleg Personeel & Organisatie (COPO);
- Projectdirectie: projectdirecteur en projectmanager SSA;
- Projectbureau: projectsecretaris, ondersteuning AO/IC, communicatie- en projectadviseur

Daarnaast worden de volgende werkgroepen gevormd, bestaande uit medewerkers van de gemeente:

- Werkgroep Personeel;
- Werkgroep Transitie;
- Werkgroep Producten en Diensten;
- Werkgroep Financiën;
- Werkgroep Huisvesting.

De werkgroepen stellen een gedetailleerde, SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) opdrachtbeschrijving op die taakstellend wordt na goedkeuring. Daarnaast werken zij een gedetailleerde productenlijst en bijbehorende productbeschrijvingen uit, die mede de basis gaan vormen voor hun respectievelijke opdrachten. Per product geven deze werkgroepen ook aan welke partij binnen de gemeente het eindproduct moet goedkeuren. Ook stellen zij per werkgroep een deelplanning op, binnen die van de Kwartiermakerfase, als onderdeel van de integrale planning. Dit alles uiteraard wel in samenwerking met het Projectbureau SSA in verband met haar integrale, centrale regierol ter ondersteuning van de Projectdirectie SSA.

Voorgaande resulteert in de volgende projectorganisatie:



Figuur 11: Projectorganisatie kwartiermakerfase

Het Faseplan Kwartiermakerfase wordt met de hiervoor genoemde SMART-doelstellingen van de verschillende werkgroepen aangevuld (conform Prince2). Bij deze planning wordt uiteraard rekening gehouden met de onderlinge afhankelijkheden van de producten uit de verschillende werkgroepen (product decompositie structuur, de benodigde capaciteit van de diensten, etc.). Het aangevulde Faseplan wordt vervolgens door het Projectbureau SSA ter goedkeuring voorgelegd aan de Stuurgroep binnen de gestelde termijn (september 2007).

4.8 Het vervolg

Wanneer eind 2007 de definitieve producten en de mijlpaalproducten (Business Case Kwartiermakerfase en Faseplan Transitiefase) worden goedgekeurd door de stuurgroep, kan de Transitiefase beginnen. De transitiefase staat gepland voor januari 2008 tot en met medio 2008. Doelstelling is aan het eind van de kwartiermakerfase (1 januari 2008) het nieuwe management benoemd te hebben. Al gedurende de transitiefase geven zij dan leiding aan FAD/A en FAD/Haagnet die per 1 januari 2008 worden ondergebracht in het IDC.

In de Operationele fase wordt de verantwoordelijkheid voor het technisch beheer gemeentebreed definitief overgedragen aan het SSA (gepland medio 2008). Hierbij verwacht het projectbureau dat (niet nader genoemde) onderdelen van de Transitiefase al eerder starten, als de omstandigheden dat mogelijk maken.

5 Evaluatie

5.1 Inleiding

Zoals reeds eerder is aangegeven zal het strategie-evaluatie model van Cozijnsen en Vrakking worden gebruikt om het veranderingsproces m.b.t. het SSA te evalueren. In dit hoofdstuk wordt dus deelvraag zes beantwoord. Voordat dit veranderingsproces wordt geëvalueerd, wordt in paragraaf 5.2 eerst uitgebreid ingegaan op de organisatie van ICT binnen de gemeente Den Haag, de doelstellingen die men hier heeft en de rol die het te vormen SSA bij het verwezenlijken van deze doelstellingen kan spelen.

5.2 Organisatie van ICT

5.2.1 Infrastructuur en Beheer

Zoals eerder aangehaald beschikt de gemeente Den Haag over een gezamenlijke ICT-architectuur en ICT-infrastructuur om de ambities te kunnen ondersteunen. Deze ontwikkelingen lijken zich steeds verder door te zetten; er worden een gezamenlijke werkplek vastgesteld, applicaties worden steeds meer gestandaardiseerd, et cetera. Het technisch beheer en de daaraan gekoppelde operationele ITIL-processen zijn in het algemeen dermate een commodity geworden dat samenvoeging van deze activiteiten erg voor de hand lijkt te liggen. De samenvoeging van de automatiseringsafdelingen werd zowel door de meerderheid van de I- als de A-zijde van de verschillende diensten daarom ook als logisch ervaren. Dat betekent echter niet dat er geen weerstand tegen deze voorgenomen verandering was, of is. Deze weerstand zat echter meer in de invulling van deze samenvoeging en de wijze waarop dit diende te geschieden. Hier wordt in de paragraaf over het veranderingsproces nog op terug gekomen. De samenvoeging heeft dus in de eerste plaats consequenties voor de organisatie van het technisch beheer.

Als de indeling van de paragraaf 2.4 gepresenteerde domeinen van IT-sourcing wordt toegepast op de uitgangssituatie bij de gemeente Den Haag, dan leidt dit tot de conclusie dat het beheer van het LAN en WAN is uitbesteed, net als een gedeelte van het applicatiebeheer. Het beheer (en daar aan gekoppeld de operationele ITIL-processen) van iets meer dan de helft van de servers en werkplekken zijn ondergebracht bij FAD/A. Alle overige domeinen zijn verspreid over de verschillende diensten. De komst van het SSA is primair te karakteriseren als een uitbreiding van het beheer van servers en werkplekken en het technisch applicatiebeheer.

5.2.2 Informatiemanagement

De uitvoeringskant van ICT is echter maar één kant van de medaille. In de blauwdruk van de SSA probeert men dan ook enkele andere verbeteringen te bewerkstelligen. Zo probeert men de inrichting van (technisch) applicatiebeheer en functioneel beheer op verschillende manieren te verbeteren. De eerste krijgt een duidelijke plaats in het SSA. Het informatiebeleid en demand management (onderdelen van het informatiemanagement, zie het model van Maes) binnen de gemeente Den Haag is nog gefragmenteerd en beperkt ingevuld, zo geven diverse respondenten aan. Dit komt tot uiting in beperkte afstemming en prioriteitsstelling van de vraag binnen en tussen diensten, het ontbreken van middellange termijn plannen, en het grote aantal ICT-toepassingen dat op dit moment aanwezig is (meer dan 1500). De eerder besproken relatief autonome positie van de diensten speelt hierin gedeeltelijk een rol. Al deze zaken zijn van grote invloed op het succes van het SSA en de daaraan gekoppelde doelstellingen. Immers, kostenbesparing en benutting van schaalvoordelen kan slechts plaatsvinden bij een behoorlijke mate van standaardisatie.

5.2.3 Shared Service Center varianten

Vanaf het moment dat werd gesproken over samenvoeging van Automatisering werd als etiket Shared Services gebruikt. Dit veronderstelde impliciet en expliciet een aantal zaken, maar de invulling van het begrip stond nog niet vast. In hoofdstuk 2 zijn enkele varianten voorbij gekomen van SSC's. Binnen de gemeente Den Haag is uiteindelijk gekozen voor de variant waarbij het SSA onderdeel uitmaakt van een Shared Service Center (IDC) dat diverse diensten gaat aanbieden en direct rapporteert aan de gemeentesecretaris; een uitwerking van variant B dus. Er is geen wethouder die het IDC in zijn portefeuille heeft. Een belangrijk argument hiervoor is het feit dat in de beleving van verschillende diensten de directe lijn van FAD naar een wethouder tot minder klantgerichtheid leidt bij deze dienst. Immers, zo is gedachte, op het moment dat FAD zich niet kan vinden in bepaalde vragen uit de organisatie, zet FAD de wethouder in om onder deze vraag uit te komen.

De variant die hiervoor is beschreven is niet altijd de beoogde variant geweest, en datzelfde kan worden gezegd over de weg ernaar toe. In eerste instantie is gekozen voor een geleidelijke uitbreiding van FAD/A, op de wijze zoals de eerste 7A-diensten zijn aangesloten. Al vanaf eind 2004 werd in dit verband gesproken over Shared Services. Medio 2006 is de automatiseringsafdeling van het GBD (7 FTE) volgens deze methode nog samengevoegd met FAD/A. Deze geleidelijke samenvoeging werd door het GMT echter als te langzaam ervaren en daarom besloot men de directeur FAD de opdracht te geven deze samenvoeging versneld door te voeren. De beoogde plaats van het op te richten SSC-A was toen nog binnen FAD, de door Strikwerda onderkende variant D. Verder zijn er op dit moment ontwikkelingen gaande waarin een gedeelte van de ICT van SZW niet wordt ondergebracht bij het SSA, maar

wordt samengevoegd met SZW-diensten van andere gemeenten. Dit kan men beschouwen als variant E.

Binnen de gemeente Den Haag wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen Shared Service (een resultaatverantwoordelijke eenheid) en een SSC (een zelfstandig organisatieonderdeel). Strikwerda maakt dit onderscheid niet, en benadrukt vooral de resultaatverantwoordelijkheid.

In paragraaf 2.5.5 is een onderverdeling van activiteiten door Buijs gepresenteerd op basis waarvan kan worden beoordeeld of bepaalde activiteiten zich lenen voor onderbrenging in een SSC. Technisch beheer en technisch applicatiebeheer hebben een operationeel karakter en de integratie met de bedrijfsprocessen is vrij beperkt, dus op basis van deze onderverdeling kan de conclusie worden getrokken dat deze activiteiten zich goed lenen voor het onderbrengen in een SSC. De nadruk zal volgen Buijs daarom met name liggen op het behalen van efficiencywinsten (en dus minder op het bundelen van de aanwezige kennis en het verhogen van de kwaliteit).

Een kritische succesfactor voor een SSC is volgens Strikwerda een goede inpassing in de interne bestuurlijke verhoudingen van de organisatie. In hoofdstuk 3 zijn het geleidelijk ontstane besturingsmodel van FAD/A en het toekomstige besturingsmodel van SSA beschreven. Hoewel best verbeteringen mogelijk zijn in het functioneren van het huidige besturingsmodel, zijn betrokkenen in het algemeen over het besturingsmodel als zodanig best te spreken. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat het nieuwe besturingsmodel grote overeenkomsten vertoont met het huidige. De kanttekening die hierbij wel kan worden gemaakt is dat in het besturingsmodel tot op dit moment niet is voorzien in afstemming en prioriteitsstelling van de vraag aan het SSA. Aan de KSF van Strikwerda lijkt dus in dat opzicht slechts beperkt te worden voldaan.

T.a.v. de door Treacy en Wiersema benoemde waardeoriëntaties en de daaraan gekoppelde typering van de organisatie valt te concluderen dat de waardeoriëntatie van het SSA primair operationele voortreffelijkheid zal zijn. Dit wordt door Buijs onderschreven in paragraaf 2.5.5.

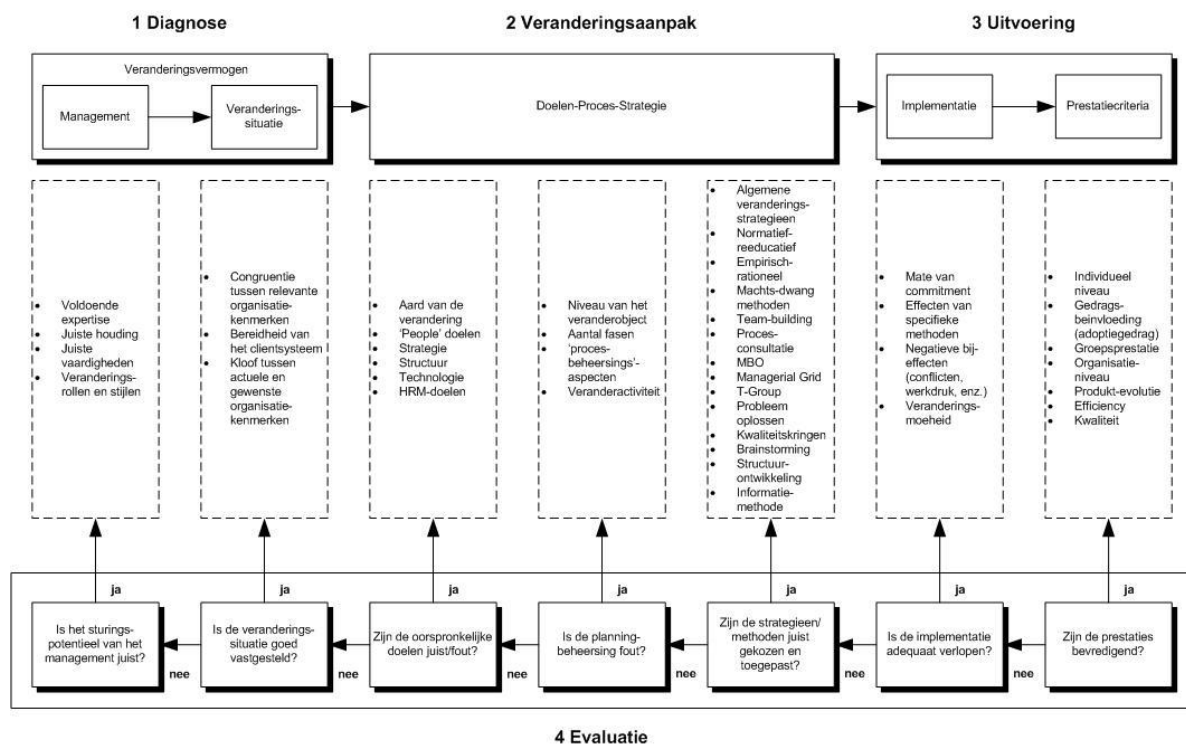
De geleverde producten en diensten kennen als het goed is een redelijke kwaliteit voor een lage prijs, de organisatie is vooral taak georiënteerd, de focus ligt op efficiency en gestroomlijnde operaties. Meetsystemen, o.a. t.b.v. verantwoording, zijn zeer belangrijk. De producten- en dienstencatalogus zal redelijk beperkt zijn. Deze waardeoriëntatie kan op gespannen voet staan met enkele beoogde doelstellingen van het SSA; de vergroting van de innovatieve kracht en de flexibiliteit. De genoemde flexibiliteit, een van de doelstellingen van het te vormen SSA, kan worden geïnterpreteerd als het veranderen van waardeoriëntatie van het SSA indien de omgeving daar om vraagt. De essentie van een dergelijke oriëntatie is echter dat deze niet gemakkelijk te wijzigen is.

De samenvoeging van de automatiseringsfunctie tot een SSA betekent niet voor iedere afdeling hetzelfde; Haagnet en FAD/A zijn al RVE's die werken met een PDC, DVO's, vaste verrekenprijzen, en een besturingsmodel dat veel overeenkomsten met het nieuwe besturingsmodel vertoont. Deze afdelingen hebben daarbij de ontwikkelingen op het gebied van ICT-management gevolgd. Voor deze afdelingen kan men de vorming van het SSA beschouwen als een uitbreiding van het aantal klanten en/of producten (de betrokkenen beschouwen de verandering overigens als ingrijpender). Op deze wijze beschouwd, leidt dit wel tot relativering van de term SSA. Er zou ook gesproken kunnen worden over verdergaande samenvoeging of concentratie.

Voor de andere afdelingen geldt voorgaande overigens in veel mindere mate; zij kennen nog een sterke verwevenheid met hun eigen diensten en staan aan de vooravond van een ontvlechting.

5.3 Evaluatie van het veranderingsproces

In deze paragraaf wordt aan de hand van de door Cozijnsen en Vrakking onderkende strategie-evaluatiemodel het veranderingsproces met betrekking tot de vorming van het SSA nog eens stapsgewijs doorlopen. Achtereenvolgens zullen de verschillende fasen worden geëvalueerd aan de hand van de verschillende aandachtsgebieden zoals ze in het model zijn weergegeven.



Figuur 12: Strategie-evaluatie model

5.3.1 Diagnose

Veranderingssituatie

De samenvoeging van de verschillende automatiseringsafdelingen kwam niet uit de lucht vallen. Het was een begrijpelijke ontwikkeling die reeds gaande was, gezien de ICT-ambities, de toenemende standaardisatie en het gemeenschappelijk karakter van de infrastructuur en de mogelijkheden die er potentieel aanwezig zijn te profiteren van schaalvoordelen en concentratie van expertise. Dat gezegd hebbende waren er ook andere oplossingen denkbaar geweest; outsourcing (of zelfs off shoring), out tasking, samenwerking met andere gemeenten. Al met al lijkt er niet een scherpe probleemanalyse met helder geformuleerde doelstellingen en mogelijke oplossingen aan het besluit tot vorming van het SSA ten grondslag te liggen. Ook werd in sommige gevallen extra eisen die in de loop van het traject naar boven kwamen (o.a. de genoemde noodzakelijke besparing op de bedrijfsvoering) meegenomen als doelstellingen van het SSA.

Een van de acht mogelijke kritieke fouten die door Kotter zijn benoemd is 'not establishing a great enough sense of urgency'. Deze sense of urgency leek niet echt aanwezig, maar werd door de besparingsdoelstellingen van het College te koppelen aan de vorming van Shared Services, door het GMT gecreëerd. Dat kan in de optiek van Kotter. Als de urgentie niet aanwezig is, kan deze worden gecreëerd. Een andere mogelijke kritieke fout is 'Lacking a vision'. De visie die op dit moment wordt gecommuniceerd is een Intern Diensten Centrum waarbij het beeld wordt opgeroepen van een functioneel ingerichte op resultaat gerichte organisatie die ondersteunend is aan de andere diensten van de gemeente (dus geen dienst naast de andere diensten). T.a.v. informatievoorziening valt er echter meer te vertellen; het gaat hier niet louter om bedrijfsmatige doelstellingen. Dit lijkt niet echter tot uitdrukking te komen in een coherente, inspirerende visie. Het is verder niet duidelijk of alternatieve oplossingen zijn overwogen om de organisatiedoelstellingen te bereiken.

Het mag duidelijk zijn dat er ook nadelen zijn verbonden aan de samenvoeging van automatisering tot een SSA; er ontstaat een grotere afstand tussen automatisering en gebruikers en de dienstverlening wordt zakelijker, formeler en minder flexibel. Dit wordt uiteraard niet altijd als prettig ervaren, aan beide zijden van het spectrum. Deze negatieve consequenties van de samenvoeging lijken niet altijd te worden onderkend, sterker soms wordt het tegenovergestelde beweerd. Verder is de business case voor het SSA gebaseerd op aannames; de doelstelling is een besparing, deze wordt opgenomen in de kosten-baten analyse als baten, waarmee na aftrek van projectkosten een batig saldo overblijft. De mate waarin men slaagt om de genoemde kostenbesparing te realiseren, hangt voor een groot gedeelte af van de mate waarin men slaagt te standaardiseren. Deze standaardisatie kan door de uitvoeringsorganisatie die het SSA is niet worden afgedwongen. Dat vereist regie aan de kant van de opdrachtgevers.

Aan de hand van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde 7-S model worden de verschillende organisatiekenmerken nog eens doorlopen waaraan aandacht zou moeten worden besteed bij de vorming van het SSA. Het geeft op hoofdlijnen nog eens aan wat de huidige situatie is en wat er moet veranderen om de gewenste situatie te bereiken.

- **Shared Values (gezamenlijke waarden):** de verbindende factor binnen de automatisering bij gemeente Den Haag is de dienstverlening aan burger en de belangrijke rol die ICT hierin speelt. Betrouwbaarheid, continuïteit en voorop lopen (in vergelijking met andere gemeenten) zijn daarbij belangrijke elementen. In de praktijk prevaleren nogal eens de individuele belangen van de diensten. Een belangrijke Shared Value van het SSA (en IDC) wordt daarom niet verrassend 'samenwerken'.
- **Strategy (strategie):** de consequentie van deze nagestreefde klantvriendelijkheid aan de burger vertaalt zich in een belangrijke rol voor ICT. Klantvriendelijkheid is het doel, ICT het middel. Daarvoor is een ondersteunende organisatie nodig die dit kan faciliteren.
- **Structure (structuur):** de organisatie wordt functioneel ingericht, en kent een grote mate aan standaardisatie en formalisatie. De mate van vrijheid wordt dus beperkt. T.a.v. de functionele inrichting geldt een nuancering; de afdeling Technisch Applicatie Beheer wordt verdeeld in diensten teams.
- **Staff (personeel):** verwacht en beoogd wordt dat de gemeente Den Haag met het nieuwe SSA (en de daarmee gepaard gaande schaalgrootte) een aantrekkelijke(re) werkgever wordt voor ICT-specialisten, door betere carrièreperspectieven. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat een substantieel deel van de huidige medewerkers onvoldoende kennis heeft om aan de (steeds hoger wordende) eisen van het werk te voldoen.
- **Systems (systemen):** de ondersteunende PIOFAH infrastructuur waarvan SSA gebruik maakt is met die van de FAD/IDC. De inrichting van de functie in het SSA voorziet alleen in het primaire proces.
- **Skills (sleutelvaardigheden):** A-medewerkers zijn meestal redelijk goed op de hoogte van de 'business'-processen van de diensten waar ze zelf vandaan komen, en de gemeente Den Haag beschikt verder over een state-of-the-art, toekomstvast infrastructuur. Om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren en de infrastructuur te kunnen beheren, opereren de medewerkers regelmatig op de grenzen van hun kunnen en kennis.
- **Style (stijl):** de managementstijl bij de huidige hoofden en subhoofden A is over het algemeen gericht op de inhoud van het werk, er is weinig sprake van coachend leiding geven, en er is weinig oog voor bedrijfsvoering- en besturingsaspecten van management.

In paragraaf 3.2.4 werd gerefereerd aan een opmerking van Cozijnsen en Vrakking waarin werd gesteld dat indien er geen sprake is van een crisissituatie een programma van cultuurinterventies (die kunnen leiden tot geleidelijke

veranderingen in structuren) de voorkeur geniet boven opgelegde structuurveranderingen. Van een crisissituatie lijkt hier geen sprake.

Al met al kan worden gesteld dat de doelstellingen (kosten, kwaliteit, flexibiliteit) die men met de organisatieverandering beoogt te bereiken in de loop der tijd zijn uitgebreid. Uiteraard worden deze doelstellingen niet op 1-7-2008 bereikt, in de business case wordt ook gerekend met periode van vijf jaar. De vraag is daarbij hoe men ervoor gaat zorgen dat deze uiteindelijk wel gehaald worden, m.a.w. in hoeverre men zich realiseert dat met de vorming van het SSA het veranderingsproces niet afgelopen is.

Sturingspotentieel management

Zoals reeds werd opgemerkt, zijn er enkele ontwikkelingen en factoren binnen de gemeente Den Haag op het gebied van ICT die tot samenvoeging hebben geleid en waar de behoefte is dit nog verder uit te breiden. Aan het vermogen en de wil om aan deze verandering sturing te geven (i.c. het sturingspotentieel van het management), is met het verankeren van het opdrachtgeverschap, in een latere fase, bij een 'Change Agent' op GMT-niveau voor meer hiërarchische besluitvormingskracht gezorgd. Dit is een verbetering t.o.v. de eerste fase, waarbij het opdrachtgeverschap bij de directeur FAD lag, maar lijkt nog steeds zijn beperkingen te hebben. Het GMT neemt besluiten voor de gehele gemeente, terwijl de directeuren van de diensten die het GMT vormen ook het belang van hun eigen dienst vertegenwoordigen. Kortom, belangenconflicten liggen op de loer en treden ook op. Een voorbeeld hiervan is de positie van SZW, waarvan tot op dit moment nog niet geheel duidelijk is of en in hoeverre zij meedoen of mee willen doen met het SSA. Er worden op dit moment dus risico's gelopen indien directeuren van diensten die zitting hebben in het GMT zich niet meer committeren aan de doelstellingen van het SSA.

Een van de mogelijke kritische fouten die door Kotter zijn benoemd is 'Not creating a powerful enough guiding coalition'. Dit lijkt inderdaad in eerste instantie aan de orde te zijn geweest, en is mede oorzaak geweest van vertragingen in het proces. Inmiddels zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in opdrachtgeverschap waarmee deze fout gedeeltelijk lijkt te zijn hersteld. Een tweede punt is, en dat is een vraag die op dit moment nog niet te beantwoorden is, in hoeverre er nog sprake is van een krachtige coalitie na 1 juli 2008. Want, zoals eerder aangegeven is het veranderingsproces niet afgerond met de vorming van de nieuwe organisatie op 1 juli 2008. Sterker, dan begint het pas. In termen van Kotter kunnen hier dus nog twee kritieke fouten worden gemaakt. De eerste mogelijke fout is 'Declaring victory too soon'. Het is een reëel gevaar dat men de vorming van het SSA beschouwt als het einde van het veranderingsproces. Wil men de geformuleerde doelstellingen halen, dan kan het niet blijven bij de oprichting van het SSA. Een tweede mogelijke fout is 'Not anchoring changes in the organizations culture'. De veranderingen moeten onderdeel gaan uitmaken van de cultuur van de organisatie. Hoe men dit wil

doen is nog niet duidelijk. Op GMT-niveau geeft men aan dat men streeft naar een cultuurverandering. Het nieuw te vormen managementteam van het SSA moet hieraan mede invulling geven. Maar, de managers van de huidige automatiseringsafdelingen sturen over het algemeen minder dan 20 mensen aan en zijn vaak sterk operationeel georiënteerd. Voor de nieuwe organisatie (o.a. gezien de grootte van de afdelingen) is er behoefte aan een ander type managementstijl. De vraag is in hoeverre aan deze eis wordt vastgehouden bij de selectie van het managementteam. Het sturingspotentieel van het management van het SSA blijft dus nog een vraagteken.

5.3.2 Veranderingsaanpak

Doelen

Algemeen

De oplossing waarvoor is gekozen valt te kenmerken als het (gedeeltelijk) afscheid nemen van de structuur van diensten met hun eigen integrale verantwoordelijkheid ten gunste van een functioneel ingerichte, gecentraliseerde organisatie, waar diverse ondersteunende processen (waar kennis van het primaire proces beperkt noodzakelijk is) zijn ondergebracht. Automatisering lijkt daarbij de eerste in de rij. POI (en het GMT) verwacht met deze keuze ook een verandering in de organisatiecultuur te bewerkstelligen: een flexibele, hoogwaardige, op dienstverlening gerichte organisatie. Volgens de directeur POI is het toekomstbeeld dat geldt voor het gehele IDC:

- Afscheid nemen van de huidige facturenstroom, maar wel inzichtelijkheid in de dienstverlening.
- Verbetering van de governance
- Collega's op uitvoeringsniveau, samenwerken, geen 'u vraagt, wij draaien'

Besparing

Het te vormen SSA zou o.a. door schaalvoordelen flinke besparingen moeten opleveren. De onderbouwing hiervan is tot op dit moment vooral gebaseerd op aannames. T.a.v. deze mogelijke besparingen kan worden opgemerkt dat een kwart van de exploitatie voor rekening komt van datacom; deze post is ondergebracht bij Haagnet die dit als een 'Shared Service' aan alle diensten aanbiedt. De mogelijke besparingen op de personele kosten (de helft van de exploitatie) zullen voor een belangrijk gedeelte afhangen van de mate van standaardisatie en de omvang van de producten- en dienstenportfolio, de kwaliteit van het personeel en de noodzaak tot inhuur van externe medewerkers. Gezien de vele disciplines die zijn vertegenwoordigd in het te vormen SSA, is er nog steeds sprake van betrekkelijk kleine (sub)afdelingen. Dientengevolge zullen de te behalen schaalvoordelen beperkt zijn.

Professionalisering

Professionalisering moet worden bereikt door standaardisatie van diensten en specialisatie van medewerkers. Ten aanzien van het eerste aspect kan worden opgemerkt dat er op het gebied van infrastructuur er al een behoorlijke mate van standaardisatie is, die verder zou kunnen worden uitgebreid naar de toepassingen op deze infrastructuur. De besluitvorming hieromtrent ligt vooral bij de diensten. In een functioneel georiënteerde organisatie als een SSA moet het inderdaad mogelijk zijn medewerkers het perspectief te bieden op meer gespecialiseerd werk.

Innovatie

Schaalgrootte, specialisatie en synergievoordelen zou moeten leiden tot een versterking van de innovatieve kracht. Dit is zeer de vraag. De samenvoeging van FAD/A heeft juist een verschuiving laten zien waarbij innovatie en ontwikkeling steeds meer bij de diensten kwam te liggen en FAD/A als ontvangende partij optreedt. Gezien de beoogde besparingen en de hierna genoemde transparantie in kosten en kwaliteit van de dienstverlening, zal naar verwachting de druk op de organisatie toenemen efficiënt te opereren en zal er kritisch worden gekeken naar activiteiten die niet onmiddellijk ten goede komen aan de verwachte dienstverlening.

Transparantie

Een andere doelstelling is het verkrijgen van beter inzicht in kosten en kwaliteit van de dienstverlening. Dit gebeurt enerzijds door het formuleren van de eisen die men stelt aan (het niveau van) de dienstverlening, en anderzijds door het rapporteren over de dienstverlening (en de middelen die men hiervoor nodig heeft).

Flexibiliteit

Dit begrip wordt uitgelegd als het vermogen snel onvermijdelijke innovaties en andere ontwikkelingen gemeentebreed op te pakken en het vermogen om indien gewenst te veranderen van een kostgedreven naar een innoverende organisatie. Het lijkt op voorhand moeilijk deze flexibiliteit te verenigen met standaardisatie en kostenefficiënt opereren. Verder is het wijzigen in waardeoriëntatie zoals bedoeld door Treacy en Wiersema geen sinecure. Wel kan, door de toegenomen schaalgrootte, waarschijnlijk makkelijker met resources worden geschoven.

Lessen uit het verleden

Met het oog op de doelen die zijn geformuleerd t.a.v. het SSA is het interessant enkele ervaringen die zijn opgedaan bij de vorming van FAD/A hier weer te geven.

- Uitgangspunt bij plaatsing van het personeel in FAD/A was dat iedere medewerker zijn baan kon behouden. Tegelijkertijd was een substantieel deel van de medewerkers onvoldoende toegerust om de taken binnen de complexere infrastructuur van FAD/A naar behoren uit

te voeren. Dit heeft geleid tot een structureel hoge inhuur van externe medewerkers. Nog steeds voldoet een substantieel deel van de medewerkers binnen FAD/A onvoldoende aan de eisen die gangbaar zijn om op hun functies adequaat te functioneren. Daarnaast worden innovaties voor het grootste gedeelte uitgevoerd door externe inhuur.

- Met de vorming van FAD/A werd impliciet en expliciet gekozen voor een meer bedrijfsmatige aanpak. De kennis en ervaring van het management van FAD/A om hieraan invulling en sturing te geven was en is onvoldoende. Ook hier was langdurige externe inhuur het gevolg.
- De start van FAD/A was slechts het begin van de samenvoeging. Hierna volgde een proces van jaren van verdergaande organisatieontwikkeling dat nog steeds gaande is.

Samenvattend kan worden gesteld dat kostenbesparing een prominente plaats heeft gekregen als doelstelling van het SSA. Deze kunnen worden bereikt, maar daaraan zijn wel wat randvoorwaarden verbonden. Zo is het noodzakelijk dat er verder wordt gestandaardiseerd (en dus gesaneerd) en meer coördinatie en afstemming komt tussen diensten aan de vraagkant. De beschrijving van het besturingsmodel voorziet hierin nog onvoldoende. De vorming van het SSA is primair een structuurverandering met daaraan gekoppeld een ontvlechting van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor een aantal diensten. In de uitvoering van de werkzaamheden verandert vooralsnog niet veel. Daarnaast worden de werkzaamheden in principe door de medewerkers uitgevoerd die ze nu ook uitvoeren. De beoogde effecten op het gebied van professionaliteit en flexibiliteit zullen daarom naar alle waarschijnlijkheid bescheiden zijn. Verder is a priori is aangenomen dat (bijna) alle medewerkers aan de kwaliteitseisen zullen voldoen. Dit lijkt een consequentie van de afspraak met OR en vakbonden dat het Sociaal Beleidskader (SBK) wordt toegepast en dus iedere medewerker op een vergelijkbare functie kan worden geplaatst in de nieuwe organisatie. Het leidt echter wel tot beperkingen in de beoogde verbeteringen in de bedrijfsvoering (kosten, kwaliteit). Verder leren de ervaringen van FAD/A dat de besparingen op met name het personele vlak tegenvielen.

Proces

Er zijn al wat overwegingen weergegeven die hebben geleid tot de gekozen visie en strategie (i.c. de vorming van het SSA). De versnelling van het genoemde samenvoegingproces werd mede ingegeven door de geformuleerde bedrijfsvoeringdoelstellingen van het College.

Binnen de gemeente wordt voor dit veranderingsproces PRINCE2 (Projects In Controlled Environments) als projectmanagementmethodiek gehanteerd. Deze methodiek, vooral gebruikt voor het uitvoeren van ICT-projecten, heeft als kenmerk dat er een duidelijke fasering wordt aangebracht in de planning en geeft verder richtlijnen voor projectbeheersing. De methodiek voorziet echter niet in een inhoudelijke beoordeling en toetsing van al of niet gehaalde

doelstellingen. Op dit moment is er nog geen duidelijk herkenbare evaluaties ingebouwd waarin wordt getoetst of SMART geformuleerde doelstellingen worden gehaald. Wel wordt iedere fase formeel afgesloten en bekrachtigd door het GMT voordat wordt gestart met een nieuwe fase.

(Verandering)strategie

In de terminologie van Cozijnsen en Vrakking is het geleidelijke veranderingsproces van FAD/A losgelaten ten gunste van een geplande, sprongsgewijze verandering. De eerste variant kenmerkte zich vooral door een meer bottom-up benadering, terwijl de tweede veel meer een top-down benadering is. Daarmee is gedurende het proces niet alleen iets veranderd in de snelheid maar ook in de wijze waarop de verandering wordt aangepakt. In eerste instantie lag het accent op organisatieontwikkeling; het geleidelijk ontstaan van een besturingsmodel en het aanhaken van andere diensten op basis van vrijwilligheid. Binnen de gemeente Den Haag wordt hieraan gerefereerd als het 'zwaan-kleef-aan' principe. Steeds meer was er echter sprake van een (opgelegde) organisatieverandering, dat ook steeds meer op dergelijke wijze werd vormgegeven (projectdirecteur uit GMT, ontwikkelen blauwdruk), die bovendien ook nog onderdeel ging en gaat uitmaken van een groter geheel; de vorming van het Interne Dienstencentrum. Wel ging en gaat dit gepaard met actieve betrokkenheid van met name I-managers en hoofden Automatisering. Medewerkers automatisering op het uitvoerende niveau hebben geen actieve inbreng bij de vorming van het SSA. Een interessant verschijnsel is wel dat de samenwerking tussen de hoofden A in het kader van de vorming SSA lijkt te leiden tot meer afstemming op andere terreinen van automatisering. Met andere woorden, er wordt meer en meer in de geest van het SSA gewerkt. In dat opzicht lijkt de aanpak dus succesvol te zijn. Het vooruitzicht op een mogelijke managementfunctie in het SSA stimuleert hier tot constructieve bijdrages. In de transitiefase wordt het nieuwe management benoemd. Vanaf dat moment is het waarschijnlijk dat men van diegenen die geen functie krijgen hun bijdrage (en misschien die van hun afdeling) aanzienlijk afneemt. Het is nog niet bekend hoe men hiermee om denkt te gaan.

In het licht van de besparingsdoelstellingen dienen de totale projectkosten voor de samenvoeging mee te worden genomen; deze bedragen € 5,5 miljoen. Dat is een groot bedrag, met name als men het aantal betrokken medewerkers (130) in ogenschouw neemt. Ter vergelijking; de samenvoeging van automatisering GBD (7 FTE) met FAD/A heeft minder dan € 150.000 gekost, inclusief het technisch inpassen van de infrastructuur. Voor een gedeelte is dit hoge bedrag een consequentie van het feit dat er geen sprake is van aansluiting bij FAD/A, maar van de opbouw van een nieuwe organisatie.

5.3.3 Uitvoering

Implementatie

Tot einde 2006 zijn er betrekkelijk weinig zichtbare resultaten geboekt in het veranderingsproces. De verschillende diensten werd gevraagd allerhande informatie op te leveren t.b.v. de inventarisatie van de uitgangssituatie. Dat resulteerde nog niet in een duidelijk beeld over de gewenste eindsituatie en de weg daar naartoe. De wijziging in het opdrachtgeverschap, het mobiliseren van met name de I-medewerkers (de klanten), de verbeterde communicatie en de sterkere sturing heeft uiteindelijk geleid tot een versnelling in het traject. Het vertrek van enkele gezichtsbepalende spelers op het gebied van ICT, die tegelijkertijd ook veel weerstanden opriepen in de organisatie, mag hier overigens niet onvermeld blijven. De werkgroepen in de kwartiermakerfase zijn voortvarend aan de slag gegaan. Wat daarbij opvalt is dat veel informatie die in de inventarisatiefase zou moeten zijn opgeleverd opnieuw moet worden verzameld. Daarmee zijn medio juni 2007 de contouren van het SSA en de consequenties voor met name de latende diensten (de diensten die hun A-functie moeten afstaan) steeds duidelijker. Dit lijkt nu aanleiding voor enkele diensten (met name SZW) voor enkele terugtrekkende bewegingen en leidt daarmee tot hernieuwde discussies. De uitkomst van deze discussies zijn in grote mate bepalend voor de verdere invulling van het SSA.

Het fenomeen 'weerstand tegen veranderingen' is onlosmakelijk verbonden met veranderingsprocessen. De weerstand bij de vorming van het SSA kan op verschillende niveaus worden gevonden en kent verschillende oorzaken. Bij de uitvoerende medewerkers in de diverse automatiseringsafdelingen bestaat angst voor uiteindelijke outsourcing (hetgeen niet denkbeeldig is), het opgaan in grotere afdelingen en de vraag of er voor hun wel een functie is in het nieuwe SSA. De teamleiders en managers van de automatiseringsafdelingen moeten hoogst waarschijnlijk solliciteren op de nieuwe managementfuncties en lopen een gerede kans geen functie te krijgen in het SSA. Dit brengt onrust en onzekerheid met zich mee. Een deel van de hoofden van de diensten moet afstand doen van hun automatiseringsafdelingen. Dit leidt tot een inperking van hun invloed op het gebied van automatisering. Voor de I-managers van deze diensten geldt hetzelfde; zij hebben minder directe invloed op de automatisering van hun dienst. De grootste impact op het veranderingstraject is echter de weerstand op het niveau van directeuren van diensten die deel uitmaken van het GMT, zowel t.a.v. het proces als op de uitkomsten. Overigens gaat het niet alleen om weerstand in de enge zin; men beoogt een cultuurverandering te bewerkstelligen en daarmee een verandering van patronen, werkwijzen, en gedragingen (van gebruikers, opdrachtgevers, managers, medewerkers). Deze aspecten zijn dus niet meer wenselijk en moeten in termen van Kotter worden tegengegaan en indien nodig verwijderd: removing obstacles to the new vision. Het creëren van een besturingsmodel en een nieuw organisatiemodel lijken daarbij elementen die dit ondersteunen, maar een duidelijk omschreven en gecommuniceerde gewenste cultuur, voorbeeldgedrag e.d. ontbreekt nog. Dat

refereert aan een andere mogelijke kritieke fout die door Kotter is benoemd: undercommunicating the vision by a factor of ten. Hoe positief men de nieuwe organisatie ook probeert te schetsen, het heersende beeld is dat de vorming van het SSA vooral een besparingsoperatie is. Daar komt bij dat de diensten (d.w.z. in termen van Cozijnsen en Vrakking het cliëntsysteem) niet echt actief betrokken zijn. Dat komt gedeeltelijk omdat voor de gebruikers op korte termijn er geen zichtbare voordelen aan de organisatieverandering zijn verbonden. In termen van Kotter: er is sprake van 'not systematically planning for and creating short term wins'.

Prestatiecriteria

Binnen de gemeente Den Haag is ook het besef dat de vorming van een nieuwe organisatie en besturingsmodel onvoldoende garanties biedt om de geformuleerde doelstellingen (SMART en minder SMART) te behalen. In de blauwdruk is daarom besloten om naast ITIL en PRINCE2, ook een kwaliteitszorgmodel te introduceren, in dit geval CMM-I. Een dergelijk model zou moeten helpen de beoogde kwaliteitsverbetering te halen. Niettemin kan worden gesteld dat er weinig doelen concreet in prestatiecriteria zijn vertaald. M.u.v. de geformuleerde beoogde kostenbesparingen en afname in FTE's zijn de geformuleerde prestatiecriteria tot op dit moment dus nog onvoldoende uitgewerkt, waardoor op dit moment slechts beperkt kan worden beoordeeld of de organisatieverandering succesvol is. T.a.v. de kostenbesparingen moet wel worden opgemerkt dat hoogstwaarschijnlijk een aantal mensen die geen managementpositie krijgen in het nieuwe SSA zullen achterblijven bij de diensten en daar een functie op het gebied van informatiemanagement zullen gaan vervullen. Dit kan de beoogde besparingen negatief beïnvloeden. Gezien de ontwikkelingen in de ICT zijn er echter grote besparingsmogelijkheden voor het SSA, omdat de komende jaren naar alle verwachting een trend waarneembaar is van schaalvergroting en kostenreductie bij datacentra. Dit kan leiden tot grote besparingsmogelijkheden en gedeeltelijke uitbesteding van taken van het SSA, indien men dat wenst. Om hier optimaal van te profiteren is standaardisatie echter wel gewenst.

5.4 Conclusies

De confrontatie van theorie en praktijk in dit hoofdstuk aan de hand van het strategie-evaluatiemodel heeft geleid tot enige inzichten en conclusies. Deze inzichten en conclusies vormen het antwoord op deelvraag zes en worden in deze paragraaf nog eens samengevat.

Sturingspotentieel management

Er worden op dit moment risico's gelopen indien directeurs van diensten die zitting hebben in het GMT zich niet meer committeren aan de doelstellingen van het SSA. Verder is op dit moment niet duidelijk hoe het nieuwe MT van het SSA

eruit gaat zien. Wat wel duidelijk is dat het sturingspotentieel aan de kant van de opdrachtgevers alleen in termen van het proces is meegenomen; de ontwikkeling van het besturingsmodel. Er is niet duidelijk geformuleerd wat dit nu betekent voor de latende diensten.

Veranderingssituatie

Het feit dat de consequenties voor de latende diensten en met name het informatiemanagement niet helder zijn geformuleerd, brengt de doelstellingen van het SSA in gevaar. Men kan hierbij denken aan de negatieve (of als negatief ervaren) consequenties en mogelijkheden van standaardisatie, professionalisering en besparingen. In de diagnose van verandering is verder zeer snel gekozen voor de oplossing van Shared Services. Het is niet duidelijk of alternatieven zijn overwogen. Het kiezen voor Shared Services heeft in ieder geval als antwoord gefunctioneerd op de door het College van B&W gewenste besparing op de apparaatlasten.

Doelen

De doelen zijn vrij algemeen geformuleerd en soms moeilijk met elkaar te verenigen. Uitzondering hierop vormt de gewenste afname van 20% in personeel en kosten. Andere, zeer relevante doelen van meer politieke en juridische aard zijn nauwelijks benoemd. De ontwikkeling van het SSA kan niet los worden gezien van de ontmanteling van FAD ten faveure van het IDC. Een belangrijk argument hier was dat het GMT behoefte heeft aan de vorming van een beleidsarme dienst die geen directe lijn heeft met een wethouder.

Proces

Voor de procesbeheersing heeft men gekozen voor het werken volgens de projectmethodiek PRINCE2. Het is een projectmethodiek die zich kenmerkt door sturen op het proces, en het managen van risico's, randvoorwaarden en afwijkingen. De verantwoordelijkheid voor op te leveren projectproducten wordt belegd bij daarvoor aan te wijzen verantwoordelijken, vaak inhoudelijke experts. Het proces is niet gestart met een duidelijke afweging over wat bijvoorbeeld een wenselijke sourcingstrategie zou zijn.

Strategie

De veranderingsstrategie kenmerkt zich door een sterke top-down benadering, waarbij zowel klanten (I-managers) als 'leveranciers' (hoofden A) gezamenlijk invulling geven aan de vastgestelde blauwdruk. De inspanningen concentreren zich vooral op de structuren (organisatie-ontwerp, procesbeschrijvingen, functieprofielen, ontwerp besturingsmodel), en minder op de cultuuraspecten. De communicatie naar de gebruikers is zeer beperkt.

Implementatiemethode

Er is nadrukkelijk gekozen voor actieve betrokkenheid van met name de (sub)hoofden A in werkgroepen e.d. Het vooruitzicht op een mogelijke managementfunctie in het SSA stimuleert hier tot constructieve bijdrages. In de

transitiefase wordt het nieuwe management benoemd. Vanaf dat moment is het waarschijnlijk dat men van diegenen die geen functie krijgen hun bijdrage (en misschien die van hun afdeling) aanzienlijk afneemt. Het is nog niet bekend hoe men hiermee om denkt te gaan. Verder wordt per 1 januari 2008 het nieuwe MT van het SSA benoemd. Vanaf dat moment zijn zij verantwoordelijk voor de aansturing van FAD/A en Haagnet. Dit leidt tot weerstand bij enkele diensten omdat dit wordt ervaren als een overname van hun automatiseringafdelingen door FAD/A.

Prestatiecriteria

De uitwerking van de doelen in duidelijke prestatiecriteria is onvolledig. Op dit moment kan alleen over kosten en personele formatie worden beoordeeld wanneer men vindt dat de organisatieverandering succesvol is geweest. In een latere fase, d.w.z. bij de start van het SSA worden voor iedere dienst dienstverleningsovereenkomsten opgesteld waarover periodiek wordt gerapporteerd. Ook wordt een klanttevredenheidsonderzoek ontworpen dat periodiek moet worden uitgevoerd.

Evaluatie

Het is niet bekend of de hier genoemde onderdelen van het veranderingsproces regelmatig en gestructureerd worden geëvalueerd. Het beeld is dat de focus ligt op de procesgang en het halen van de tijdsplanningen (m.a.w. de planningbeheersing). Wel dient na vorming van het SSA het besturingsmodel te voorzien in regelmatige evaluatie van de dienstverlening op tactisch en strategisch niveau.

6 Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen uit de praktijk geëvalueerd aan de hand van het strategie-evaluatiemodel. Dit heeft geleid tot een analyse van het veranderingsproces, van zaken die goed en minder verliepen. Dit heeft geleid tot enige conclusies die aan het einde van dat hoofdstuk zijn samengevat. In onderliggend hoofdstuk worden de antwoorden op de eerste zes deelvragen nog eens samengevat weergegeven. Vervolgens wordt deelvraag 7 beantwoord; hierin komen de lessen die men kan trekken uit de evaluatie aan de orde en worden aanbevelingen gedaan voor het vervolg van het traject en voor vergelijkbare veranderingsprocessen. In paragraaf 6.3 wordt de onderzoeksvraag beantwoord, waarna in de slotparagraaf nog enige reflecties op de gebruikte theorieën plaatsvindt.

6.2 Beantwoording deelvragen

6.2.1 Deelvraag 1

Hoe is de automatisering binnen de gemeente Den Haag nu georganiseerd en wat zijn relevante kenmerken hiervan?

De automatisering van de gemeente Den Haag (d.w.z. het technisch beheer) is op dit moment belegd bij negen partijen:

- FAD/Haagnet: is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke infrastructuur van de gemeente Den Haag. De uitvoerende werkzaamheden zijn uitbesteed aan Getronics PinkRocade
- FAD/Automatisering: voert het technisch beheer uit van de systemen van 7 van de 14 diensten en de gemeenschappelijke systemen van Den Haag.
- ICT-afdelingen van de overige diensten die voor hun eigen dienst de automatisering voor hun rekening nemen.
- FAD/A kent een structuur en werkwijze die men regelmatig ziet bij ICT-beheerorganisaties die een klant-leverancier relatie kennen; er wordt gewerkt met vaste verrekenprijzen, DVO's, een producten- en dienstencatalogus en een besturingsmodel met een duidelijke overleg- en besluitvormingsstructuur die in de loop der jaren is ontstaan.

6.2.2 Deelvraag 2

Welke doelstellingen heeft men met het nieuw op te richten SSC-A en welke diagnose lag hieraan ten grondslag?

Met de vorming van een Shared Service Center bij de gemeente Den Haag wordt geprobeerd het volgende te bereiken:

- **Professionalisering** van de dienstverlening: door standaardisatie van diensten en specialisatie van medewerkers worden kwaliteit en continuïteit vergroot. Dit geldt zowel voor interne- als voor externe dienstverlening. Professionalisering betekent ook aantrekkelijke carrièrepaden voor ICT-professionals.
- **Innovatie**: door schaalgrootte, specialisatie en synergievoordelen wordt de innovatieve kracht van de gemeente versterkt.
- Grotere **transparantie** in de organisatie: een beter inzicht in kosten en kwaliteit van de dienstverlening.
- Meer **flexibiliteit** om accenten te verleggen: onvermijdelijke innovaties en andere ontwikkelingen, kunnen sneller gemeentebreed worden opgepakt. Onder flexibiliteit wordt ook verstaan, dat de gemeente minder afhankelijk wordt van de kennis en kunde van specifieke personen (omdat door schaalvoordelen nu bijvoorbeeld meerdere personen de betreffende kennis en kunde hebben).
- **Besparing**: de vorming van het SSA levert een bijdrage aan de taakstelling van het college. Concreet is de doelstelling een besparing van 5% in het eerste jaar, 10% in het tweede jaar, 15% in het derde jaar en vanaf het vierde jaar (structureel) 20% besparing op de exploitatiekosten. Deze doelstellingen worden verwacht bij gelijkblijvende functionaliteit en bij vergelijkbare omstandigheden.

Bij deze doelstellingen en de diagnose die daaraan ten grondslag lag kunnen wel wat kanttekeningen worden geplaatst:

- Er was al enkele jaren een meer bottom-up beweging gaande op het terrein van Shared Services Automatisering. De verdere voortgang hiervan leek wel enigszins belemmerd te worden door o.a. moeizame persoonlijke verhoudingen tussen diverse betrokken actoren.
- De reeds gekozen strategie om te komen tot Shared Services Automatisering werd als oplossing gezien om de later geformuleerde besparingsdoelstelling van het College van B&W te bereiken. De metafoor van de garbage can dringt zich hier op.
- Het genoemde Collegebesluit had als consequentie dat er vanaf dat moment ook geen discussie meer over de wenselijkheid van een SSA werd gevoerd. Het primaat van de politiek lijkt dus duidelijk aanwezig;
- In de uitvoering van het besluit lijken diensten zich toch te onttrekken aan dit besluit (met valide en minder valide argumenten). In termen van het bureaupolitieke model lijkt er dus ruimte tussen de beslissing en de uitvoering hiervan.

- In de schriftelijke onderbouwing van het besluit een Shared Service Center (of IDC) te vormen leek in eerste instantie de nadruk op financiën en schaalvoordelen te liggen; het economische perspectief. Echter, (onvrede over) het functioneren van FAD (in principe een verzameling Shared Services), de als ongewenst geziene directe ophanging van FAD onder een wethouder, en het feit dat men naar een beleidsarme dienst wil, bleken belangrijke argumenten te zijn voor de oprichting van het IDC. Het gaat hier dus meer om (interne) politieke afwegingen.
- De ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening binnen de (lokale) overheid leidt tot steeds meer standaardisatie (soms centraal opgelegd), samenwerkingsverbanden, eisen aan gegevensbeheer en informatie-uitwisseling. Juridische en politieke overwegingen en eisen die om een krachtiger ICT-organisatie vragen die hierop kan reageren. Het is interessant te constateren dat deze argumenten nauwelijks zijn genoemd in de vorming van het SSA.

6.2.3 Deelvraag 3

Hoe wordt de automatisering georganiseerd met het nieuwe op te richten SSC-A?

Het SSA fungeert als een uitvoeringsorganisatie waarbij alle activiteiten, producten en diensten in eigen beheer worden uitgevoerd, m.u.v. de reeds aan Getronics PinkRocade uitbestede activiteiten. Voor specifieke kennis of het opvangen van schommelingen in capaciteit worden externen ingehuurd. Hiermee wordt geborgd dat de diensten de regie kunnen voeren.

Het SSA kent de volgende taken:

- het technisch (applicatie) beheer van de gemeentelijke ICT-infrastructuur (netwerk, serverpark, database, etc.) en de dienstverlening die samenhangt met deze beheertaak.
- ondersteunen van klanten bij het gebruik van de ICT-infrastructuur (gebruikersondersteuning; 1ste en 2de lijn);
- uitvoeren van projecten die gericht zijn op het realiseren van aanpassingen in de ICT-infrastructuur;
- (gevraagd en ongevraagd) advies leveren over de inrichting en het gebruik van de ICT-infrastructuur. Hiermee draagt het SSA actief bij aan het concernbrede ICT-beleid;
- de inhoudelijke begeleiding bij inkoop van ICT hulpmiddelen en – diensten in opdracht van haar klanten.

Voor het SSA is een besturingsmodel opgesteld dat zo nodig kan worden aangepast aan het besturingsmodel van het SSC. Dit besturingmodel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- het onderscheid tussen strategische, tactische en operationele processen;
- (regie op) de strategische processen is belegd bij POI;
- tactische en operationele processen worden belegd in het SSA;
- het technisch beheer wordt door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), accountmanagement en een front-Office/servicedesk aangestuurd;
- het aanbod van het SSA is vastgelegd in een producten- en dienstencatalogus;
- de diensten beschikken over een I-functie die aansluit bij de besturing en de werkwijze van het SSA;
- het SSA fungeert als een business unit binnen het SSC;
- de manager van het SSA valt hiërarchisch onder de manager SSC maar heeft een functionele lijn met de Klantenraad;
- het SSC krijgt geen eigen wethouder. Het wordt een bedrijf dat komt te hangen onder de gemeentesecretaris;
- de functie van accountmanagement naar de diensten toe, relatiemanagement en contractmanagement zijn belegd bij het SSA.

6.2.4 Deelvraag 4

Hoe is de besluitvorming omtrent het SSC-A verlopen?

De vorming en besluitvorming van het SSA is een langdurig proces dat medio 2004 al is begonnen. Toen heeft het GMT al besloten voor een aantal bedrijfsvoeringsgebieden een Shared Service op te zetten. Enkele diensten hebben toen besloten het beheer van hun automatiseringsmiddelen samen te voegen en onder te brengen bij FAD/A. Daarna zijn nog enkele diensten aangesloten bij dit initiatief, einde 2005 POO en in juni 2006 nog de GBD. Deze laatste werd echter als een generale repetitie gezien voor de totale samenvoeging, want het GMT was inmiddels wel tot de conclusie gekomen dat de stapsgewijze aansluiting van de diensten (het zogenaamde zwaan-kleef-aan principe) een te lange doorlooptijd met zich meebracht. Dit besluit had in maart 2006 geleid tot een goedgekeurd Plan van Aanpak SSC-A, waarin de directeur FAD fungeerde als gedelegeerd opdrachtgever en waarin een projectmanager SSC-A werd aangesteld. Onderdeel van dit Plan van Aanpak waarin het proces staat beschreven tot aan de definitieve beslissing van het GMT voor het al dan niet vormen van het SSC-A. Deze fase heeft langer geduurd dan gepland; de afronding van deze fase was in eerste instantie gepland medio juni 2006. Uiteindelijk is pas in december 2006 door het GMT het besluit genomen. De periode tot december 2006 is vooral benut voor het verzamelen van allerhande informatie over de huidige situatie m.b.t. ICT en het bepalen van de uitgangspunten van het nieuw te vormen SSC-A. Deze periode werd ook gekenmerkt door erg veel onrust en kritiek; over de aanpak van het

veranderingsproces, en het gebrek aan voortgang, over de rol van FAD en FAD/A in het nieuwe SSC-A.

Terugkijkend is met december 2006 een belangrijk kantelpunt gebleken in het proces. Allereerst heeft het GMT definitief besloten tot de vorming van een SSC-A, maar tegelijkertijd werd een belangrijke koerswijziging ingezet. Tot dan toe was er altijd sprake van een nieuw te vormen SSC-A dat onderdeel ging uitmaken van FAD. Hierin kwam verandering. In december 2006 is de Kadernotitie Shared Services goedgekeurd door het OVD. Dit impliceert voor het SSC-A dat het een “appartement” gaat vormen binnen het nieuw te vormen Shared Service Center (SSC), vanaf begin juni 2007 IDC (Intern Diensten Centrum) genoemd. Dat betekende voor Automatisering dat deze niet zouden worden ondergebracht bij FAD. Er vond verder ook een wijziging in het gedelegeerd opdrachtgeverschap plaats; de directeur OCW, tevens lid van het GMT, nam de plaats in van de directeur FAD. Vanaf dit moment werd de term Shared Service Automatisering (SSA) gebruikt.

Vanaf dat moment werd er voortvarend aan de slag gegaan en is in enkele maanden tijd de inventarisatiefase afgerond. De resultaten hiervan waren in april 2007 een goedgekeurde Business Case SSA, Blauwdruk van het SSA, en faseplan voor de kwartiermakerfase. Er zijn vervolgens een vijftal werkgroepen benoemd die de verschillende producten t.b.v. de transitie naar het SSA moeten opleveren. In juli 2008 zouden de afdelingen moeten worden samengevoegd tot een SSA, maar er doen zich inmiddels (juli 2007) ontwikkelingen voor, die zouden kunnen leiden tot het gedeeltelijk niet meegaan van alle betrokken A-afdelingen. Er lijkt zich dus een nieuw cruciaal besispunt voor te doen.

Het SSA wordt geplaatst in het per 1 januari 2008 op te richten IDC; begin 2008 wordt FAD opgeheven en gaat bijna in zijn geheel “ongeschoond” over in het IDC, waarna stapsgewijs de diensten die naar de mening van het GMT niet thuis horen in het IDC stapsgewijs eruit worden gehaald. Ook wordt van het IDC een beleidsarme afdeling gemaakt. Voor de functie van manager IDC zal een kandidaat van buiten de gemeente worden gezocht.

6.2.5 Deelvraag 5

Voor welke veranderingsstrategie c.q. implementatiemethode is gekozen om dit te bereiken?

Het startpunt dat hier wordt gehanteerd is het GMT-besluit eind maart 2006 waarin aan de directeur FAD de opdracht wordt verstrekt te komen tot een Plan van Aanpak voor de vorming van een Shared Service Center Automatisering per 1 januari 2009. De oplevering van dit Plan van Aanpak (Project Initiatie Document) was in oktober 2006, vier maanden later dan oorspronkelijk

gepland. De tussenliggende periode kenmerkt zich door veel oriënterende gesprekken, vergaderingen en sessies met alle betrokken partijen binnen de gemeente. Verder kenmerkte deze fase zich ook door veel discussies en meningsverschillen tussen verschillende partijen.

December 2006 heeft het GMT definitief besloten tot de vorming van een SSC-A. Tegelijkertijd werd een belangrijke koerswijziging ingezet. Tot dan toe was er altijd sprake van een nieuw te vormen SSC-A dat onderdeel ging uitmaken van FAD. Hierin kwam verandering. In december 2006 werd besloten tot de vorming van een compleet nieuw Shared Service huis (vanaf 1 juni 2007 Intern Diensten Centrum genoemd). Het SSC-A gaat een “appartement” gaan vormen binnen dit IDC. Andere RVE's van FAD worden eveneens in het IDC ondergebracht en FAD wordt opgeheven. Vanaf dit moment werd de term Shared Service Automatisering (SSA) gebruikt. Verder nam een lid van het GMT, i.c. de directeur OCW, de plaats in van de directeur FAD als projectdirecteur SSA. Het geleidelijke veranderingsproces van FAD/A is medio 2006 losgelaten ten gunste van een geplande, sprongsgewijze verandering. De eerste variant kenmerkte zich vooral door een meer bottom-up benadering, terwijl de tweede veel meer een top-down benadering is. Deze top-down benadering werd eind 2006 nog versterkt door de wijziging in de projectdirectie. Daarmee werd getracht niet alleen de snelheid van het proces gunstig te beïnvloeden, maar ook de controle en sturing op de verandering. In de bottom-up benadering van FAD/A lag het accent op organisatieontwikkeling; het geleidelijk ontstaan van een besturingsmodel en het aanhaken van andere diensten op basis van vrijwilligheid. Binnen de gemeente Den Haag wordt hieraan gerefereerd als het ‘zwaan-kleef-aan’ principe. Deze aanpak werd losgelaten ten gunste van de ontwerpaanpak; er wordt een nieuw ‘virtuele’ organisatie (inclusief processen, functieprofielen, producten en diensten, et cetera) ontworpen, waar naartoe gewerkt moet worden. Er is voor gekozen dit te bewerkstelligen door middel van een top-down gestuurde veranderingsaanpak, aangestuurd door een projectdirecteur uit GMT. De invulling van de kaders wordt uitgevoerd met behulp van met name I-managers en hoofden Automatisering. Medewerkers automatisering op het uitvoerende niveau hebben geen actieve inbreng bij de vorming van het SSA, daarin is voorzien in de transitiefase.

6.2.6 Deelvraag 6

Welke onderdelen van de veranderingsstrategie c.q. implementatie zijn goed en welke zijn minder goed verlopen?

Na een moeizame start werd met het versterkte mandaat van de projectdirectie eind 2006 een versnelling aangebracht in het veranderingsproces. Er was sprake van een meer top-down aanpak, maar die heeft geleid tot meer en snellere resultaten. In de kwartiermakerfase die nu loopt blijkt overigens dat de opgeleverde resultaten in de inventarisatiefase als onvoldoende worden

ervaren. Men zou dus kunnen stellen dat er niet efficiënt met tijd en energie is omgesprongen in deze inventarisatiefase. De aanpak in de kwartiermakerfase wordt gekenmerkt door voortvarendheid en een grote betrokkenheid van de hoofden A, en diverse andere medewerkers (afhankelijk van de gevraagde discipline). De tijdsdruk is hoog en wordt vooral ingegeven door afgegeven einddata aan o.a. GMT. Dit gaat af en toe ten koste van de zorgvuldigheid.

Een positief effect van de aanpak is de intensieve samenwerking tussen de (sub)hoofden van de verschillende automatiseringsafdelingen. Dit geldt met name voor de hoofden van de vier grootste automatiseringsafdelingen; DSO SZW, OCW, en FAD/A). Kanttekening hierbij is wel dat deze aanpak waarschijnlijk alleen blijft werken totdat duidelijk wordt welke (sub)hoofden een positie krijgen in het SSA. In dat kader moet overigens wel worden opgemerkt dat de managementposities in het SSA in vergelijking met de huidige managementfuncties van een andere orde zijn. Het is een redelijk breed gedeeld idee dat de meeste huidige A-managers (ook op termijn) niet kunnen voldoen aan de eisen die aan deze nieuwe functies worden gesteld. Om de beoogde doelstellingen te bereiken moeten nieuwe kandidaten worden gezocht. In hoeverre dit gebeurt is nog niet duidelijk.

Wat verder opvalt in de aanpak is dat informatiemanagers nauw betrokken zijn geweest in diverse discussies over organisatieontwerp, techniek, maar in veel mindere mate over te leveren producten en diensten. Dit is een ongewenste wisseling van verantwoordelijkheden, en geeft tegelijkertijd wel aan dat met name aan de kant van de diensten aandacht moeten worden besteed aan het besturingsmodel. De consequenties van de ontvlechting van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap voor de latende diensten wordt onvoldoende meegenomen in het veranderingsproces.

Het aantal partijen dat wordt betrokken bij de besluitvorming omtrent de verandering is groot, ook al gaat het soms alleen om informeren. Tegelijkertijd worden medewerkers automatisering, m.u.v. de managers, niet betrokken bij de verandering.

Inmiddels wordt toch weer tegen de grenzen van het mandaat van de projectdirectie opgelopen; SZW (ook vertegenwoordigd in het GMT) stelt zich op het standpunt dat een aanzienlijk deel van hun ICT (mensen, middelen en toepassingen) slechts in beperkte over moet naar het SSA. Om te zorgen dat dit niet tot een algemene vertraging leidt, lijkt het nodig dat de gemeentesecretaris als meer dan de primus interparis van het GMT optreedt, en een beslissing forceert.

6.2.7 Deelvraag 7

Welke lessen kan men trekken uit de evaluatie van het veranderingsproces?

De lessen die men kan trekken uit de evaluatie van het veranderingsproces staan hierna weergegeven en vormen tegelijkertijd de aanbevelingen. Deze zijn gegroepeerd aan de hand van het in deze scriptie gebruikte strategie-evaluatie model.

Sturingspotentieel management

Zorg ervoor dat de projectdirectie voldoende mandaat heeft en rapporteert aan een functionaris met voldoende beslissingsbevoegdheid. Een van de oorzaken van de gebrekkige voortgang tot december 2006 was onvoldoende beslissingsbevoegdheid van de toenmalige projectdirecteur. Indien de aansturing van het veranderingsproces bij een belanghebbende of iemand die als belanghebbende wordt gezien wordt belegd, leidt dit snel tot wantrouwen bij en competentieconflicten met andere betrokkenen en brengt daarmee de voortgang van het proces in gevaar. Beleg dus of de aansturing bij een als neutraal ervaren 'change agent' of identificeer de tegenkrachten en neutraliseer deze.

Veranderingssituatie

Besteed voldoende tijd en aandacht aan de analyse vooraf die de reden vormt voor de organisatieverandering. Voorkom daarbij dat te snel een oplossing wordt gekozen voordat het 'probleem' en de doelen helemaal helder zijn. Probeer verder een inspirerende visie neer te leggen voor een organisatieverandering. Er zijn, buiten financiën, voldoende als meer positief ervaren argumenten te communiceren als onderbouwing voor de organisatieverandering. Dat geldt ook voor de vorming van het SSA. De mogelijkheden om efficiëntie en effectiviteit te verbeteren kunnen pas ten volle benut worden als er stevige regie is aan de vraagzijde die tot een sterke standaardisatie in het dienstenaanbod leidt.

Niet alles wordt straks als beter ervaren. Transparantie leidt soms tot de beleving dat sommige zaken duurder worden en de verzakelijking wordt niet altijd als prettig ervaren. Om de nieuwe organisatie een kans te geven moet dit beeld duidelijk zijn en ligt er een taak voor de diensten (informatiemanagers en diensthoofden) om de reden, noodzaak, voordelen en consequenties te benadrukken.

Doelen

Maak geformuleerde doelen concreet en controleer ze op onderlinge mogelijke tegenstrijdigheden. Vermijdt daarbij algemeenheden en blijf niet steken in weinig tot de verbeelding sprekende doelen als bijvoorbeeld professionalisering en flexibiliteit, maar werk ze uit en geef ze een plaats in de context van betrokkenen. Controleer heel bewust of de gekozen oplossing ook tot de

gewenste doelen leidt. Besef verder dat de vorming van het SSA geen doel maar een middel is. Borg dat er (management)aandacht blijft voor het toewerken naar de uiteindelijke doelstellingen en maak hierover duidelijke afspraken.

Proces

Houd rekening met gelijkblijvende ambities. Het veranderingsproces vereist veel personele en materiële inspanningen. Om dit te compenseren zou een matiging van de ICT ambities wenselijk zijn. Echter, de ervaringen uit het verleden met FAD/A hebben laten zien dat dit niet waarschijnlijk is. Tijdens de inrichting van het SSA zal daarom meer een beroep moeten worden gedaan op de inzet van externen terwijl “intern wordt verbouwd”. Dit brengt uiteraard wel extra kosten met zich mee. Probeer daarom het veranderingsproces kort te houden, omwille van de realisatie van genoemde ambities, en om de onrust die een organisatieverandering met zich meebrengt te beperken.

(Verandering)strategie

Maak gebruik van de kennis en ervaring van FAD/A. De afgelopen jaren heeft FAD/A zich langzaam ontwikkeld in de richting van een SSA avant la lettre. Gebruik dit zoveel mogelijk als basis om op voort te borduren, zonder de overige diensten het gevoel te geven dat er sprake is van een overname door FAD/A. Deze aanpak voorkomt een terugval in de dienstverlening bij de start van het SSA. Dit stelt overigens ook eisen aan de wijze waarop FAD/A zich in het veranderingsproces opstelt. De moeizame verhouding tussen diverse functionarissen heeft hier geen positieve rol gespeeld.

Laat het nieuwe hoofd SSA zijn eigen managementteam samenstellen, op basis van heldere criteria. Hij/zij is op deze wijze in staat om zonder terughoudendheid zijn managementopdracht te aanvaarden. Houdt overigens rekening met het feit dat de selectie van de nieuwe managers van het SSA negatieve consequenties kan hebben voor de bijdrage van de managers die niet gekozen zijn en anticipeer hierop. Betrek informatiemanagers als vertegenwoordigers van de diensten meer bij het vaststellen van de te leveren producten en diensten en minder bij de interne organisatie van het te vormen SSA.

Maak vooraf sluitende en transparante afspraken. Gebleken is dat het niet gereed hebben van een besturingsmodel bij de start van FAD/A heeft geleid tot veel conflicten, discussie, en onvoldoende afstemming tussen gevraagde en geleverde niveau van dienstverlening. Het besturingsmodel houdt impliciet een opdracht in aan de latende diensten om hun opdrachtgeverschap aan te passen aan dit model. Op deze wijze wordt voorkomen dat het SSA door iedere dienst op een eigen manier wordt benaderd.

Implementatie

Zorg voor goede communicatie. Een open deur, maar dit kan niet genoeg benadrukt worden. Niet alleen de communicatie over de aanleiding van het besluit om een SSA te gaan inrichten, maar ook de communicatie over de voortgang en de gemaakte keuzes. Stel overigens de zichtbare dienstverlening aan medewerker en burger centraal. De overgang naar het SSA mag onder geen beding leiden tot uitval van de dienstverlening aan medewerkers en burgers; de werkplekken en de internettoepassingen. Dit bepaalt in hoge mate of er een goede dan wel valse start wordt gemaakt.

Beperk het aantal technische veranderingen. De neiging bestaat op alle terreinen een nieuwe start te maken. Het aantal risico's neemt daarmee toe. Het verdient aanbeveling het aantal technische veranderingen tot een minimum te beperken, daarmee het veranderingsproces zo weinig mogelijk te belasten, en zoveel mogelijk pas te laten plaatsvinden na oprichting van het SSA. Benoem ze wel, en reserveer hier ook budget voor.

Prestatiecriteria

Stel duidelijke SMART-geformuleerde prestatiecriteria vast; specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Beperk je daarbij niet tot financiële kengetallen, maar probeer ook zachtere factoren mee te nemen. Laat de tijdshorizon daarbij langer doorlopen dan tot de vorming van het SSA.

Evaluatie

Stel vooraf de wijze en frequentie van evalueren vast. Bouw een evaluatie in na iedere belangrijke wijziging gedurende het proces om na te gaan wat de consequenties zijn op ieder onderdeel voor de beoogde organisatieverandering; bijvoorbeeld het besluit tot vorming van het IDC of de overweging van SZW niet met het SSA mee te doen.

6.3 Beantwoording onderzoeksvraag

In hoofdstuk 1 is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe is het veranderingsproces omtrent het SSC-A verlopen en welke lessen zijn er uit de evaluatie van het veranderingsproces te trekken?

De vorming van het SSC-A (vanaf begin 2007 SSA genoemd) is in eerste instantie ingegeven door de constatering dat er een ongedeelde, geïntegreerde informatievoorziening nodig was om de ambities van de gemeente Den Haag te kunnen faciliteren. Het lag daarbij voor de hand het beheer van deze ICT bij één, functioneel ingerichte, organisatie te beleggen. Dat hield dus in dat de verschillende automatiseringsafdeling van de gemeente Den Haag moesten worden samengevoegd. In een latere fase kwamen hier additionele argumenten bij, die (in het geval van besparingen) de boventoon gingen voeren. Andere,

minder uitgewerkte, argumenten waren professionalisering, standaardisatie en transparantie.

De veranderingsstrategie heeft zich gaandeweg ontwikkeld van een bottom-up benadering (de vorming van FAD/A) op basis van vrijwilligheid naar een top-down benadering, inclusief een blauwdruk/ontwerp aanpak. De wijziging in de aanpak kan worden herleid tot enerzijds de behoefte aan versnelling bij het GMT en anderzijds tot de besparingsdoelstelling die werd opgelegd door het College van B&W. De vorming van het SSC-A werd gezien als een antwoord op deze eis. Daarnaast leek de bottom-up aanpak zijn grenzen te hebben bereikt; de verhouding tussen de hoofden van de grote automatiseringsafdelingen was moeizaam en er leek op korte termijn niet echt een nieuwe samenvoeging van afdelingen in te zitten.

De wijziging in de veranderingsstrategie is gepaard gegaan met een wijziging in de projectdirectie om zo meer besliskracht te creëren. Het is gelijk een van de lessen die men hieraan kan verbinden; de 'change agent' moet voldoende mandaat hebben om beslissingen te nemen. Geen nieuwe les, maar daarom niet minder waar en noodzakelijk. Ten aanzien van de veranderingssituatie, d.w.z. het veranderingsvermogen en (het verschil tussen) de gewenste nieuwe situatie, kan worden opgemerkt dat men realistisch moet zijn over wat de uitgangssituatie is en wat men denkt te kunnen bereiken. Teleurstellingen liggen anders op de loer. Hetzelfde kan worden gezegd over de doelen; zoek naar positieve, inspirerende doelen voor medewerkers en maak ze concreet. Kostenbesparing is dat meestal niet. In het geval van de vorming van het SSA is hier duidelijk sprake van een gemiste kans. Probeer het veranderingsproces kort te houden; veranderingsmoeheid ligt op de loer en de operatie gaat door.

De blauwdrukaanpak waar met de veranderingsstrategie voor werd gekozen is in de loop van het proces genuanceerd; er wordt nu door alle partijen sterk gekeken naar de goede dingen die er zijn, of die een fundament kunnen bieden voor verdere optimalisering. Benadruk ook de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en zorg voor een goed besturingsmodel. Adresseer daarbij heel nadrukkelijk de bijzondere kenmerken van de gemeentelijke organisatie. Zorg tijdens de implementatie er in ieder geval voor dat de klanten, burgers (en dus politiek) en medewerkers, geen hinder hebben van de organisatieverandering. Probeer de start van het SSA gepaard te laten gaan met betrekkelijk makkelijk uit te voeren wijziging die een zichtbare verbetering voor de klanten biedt. Beperk het aantal risico's door alleen de hoogst noodzakelijke technische wijzigingen uit te voeren. Dit alles geeft het SSA een goede uitgangspositie. Laat verder het nieuwe hoofd SSA zijn managementteam samenstellen. Daarmee kan hij of zij zonder enige terughoudend zijn/haar opdracht aanvaarden. Vertaal al aan het begin de geformuleerde doelen in duidelijke prestatiecriteria waarop periodiek wordt gemeten. Houdt daarbij in het achterhoofd dat de vorming van het SSA niet het einddoel is, maar de eerste stap.

6.4 Reflectie op theorie

In deze scriptie is gepoogd het organisatieveranderingsproces bij de automatiseringsafdelingen binnen de gemeente Den Haag te evalueren. Daarbij is ruim gebruik gemaakt van theoretische inzichten die niet primair organisaties in de publieke sector als bijzonder aandachtsgebied hebben. Er wordt ook een organisatievorm, het Shared Service Center, geïntroduceerd die zijn oorsprong vindt in de private sector. Echter, deze vorm is ondertussen ook gemeengoed geworden in de publieke sector. Het zou daarbij interessant zijn te inventariseren in hoeverre en op welke aspecten een SSC bij een publieke organisatie en meer in het bijzonder bij een gemeentelijke organisatie verschilt of zou moeten verschillen met die in de private sector. Daarbij zouden met name de besturingsaspecten van een SSC in publieke organisaties verder uitgewerkt kunnen worden, want in met name de aansturing en het opdrachtgeverschap lijken de grootste verschillen te zitten. In de bestudeerde theorie over Shared Service Centers is aan deze verschillen niet specifiek aandacht besteed.

Primair is in deze scriptie echter niet het fenomeen SSC geanalyseerd, maar het veranderingsproces om daartoe te komen. De beschrijving van een veranderingsproces en het strategie-evaluatie model van Cozijnsen en Vrakking zijn daarbij goede kaders gebleken. Voor de verklaring van met name de analyse van de veranderingssituatie, de keuzes die worden gemaakt voor de oplossing, en de gestelde doelen lijkt het niet toereikend. De verschillende rationaliteiten die Snellen onderkent in organisaties in de publieke sector bleek daarbij een waardevolle aanvulling in verklarende zin, evenals de inzichten over politiek-bestuurlijke besluitvorming. Een nadeel van deze inzichten is wel dat zij weliswaar een verklarende, maar slechts een beperkte voorspellende waarde hebben. Het gaat hier overigens vooral om aanvullingen voor de stappen 0 t/m 3 van het genoemde model van een veranderingsproces, terwijl bij het strategie-evaluatie model vooral de evaluatie van de diagnose, de doelen en de veranderingsstrategie kunnen worden aangevuld met deze specifieke inzichten. Op deze wijze kan een model voor een organisatieveranderingsproces in publieke organisaties worden gecreëerd dat meer recht doet aan hun specifieke kenmerken.

7 Bijlage 1 De Gemeente Den Haag

7.1 De stad

De gemeente Den Haag behoort met haar inwonertal van 475.580³⁷ tot de vier grootste gemeenten van Nederland. Een dergelijke omvang brengt bepaalde problematiek en uitdagingen met zich mee die tot op zekere hoogte zijn te vergelijken met andere grote steden; criminaliteit, integratieproblematiek, achterstandswijken, armoede. Daarnaast wordt Den Haag ook gekenmerkt door de grote concentratie ministeries, ambassades, consulaten en organisaties die op enigerlei wijze hieraan verbonden zijn.

7.2 De gemeentelijke organisatie

Bij een stad van een dergelijke omvang hoort een ambtelijke organisatie die in staat is om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De totale omvang van de gemeentelijke organisatie bedraagt dan ook 6975 FTE (per 1 januari 2007). Voor de goede orde; de politie is hierbij niet inbegrepen. De gemeente Den Haag is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de gemeentelijke taken ten behoeve van burgers, bedrijven en instellingen die zijn gevestigd op haar grondgebied. Deze taken hebben betrekking op dienstverlening, beleidsvorming, handhaving en beheer van de openbare ruimte. Net als vele andere (gemeentelijke) organisaties is de gemeentelijke organisatie ingericht volgens het zogenaamde concern/diensten of holding model, een decentrale organisatievorm waarbij integrale managementverantwoordelijkheid wordt belegd bij de diensten.³⁸

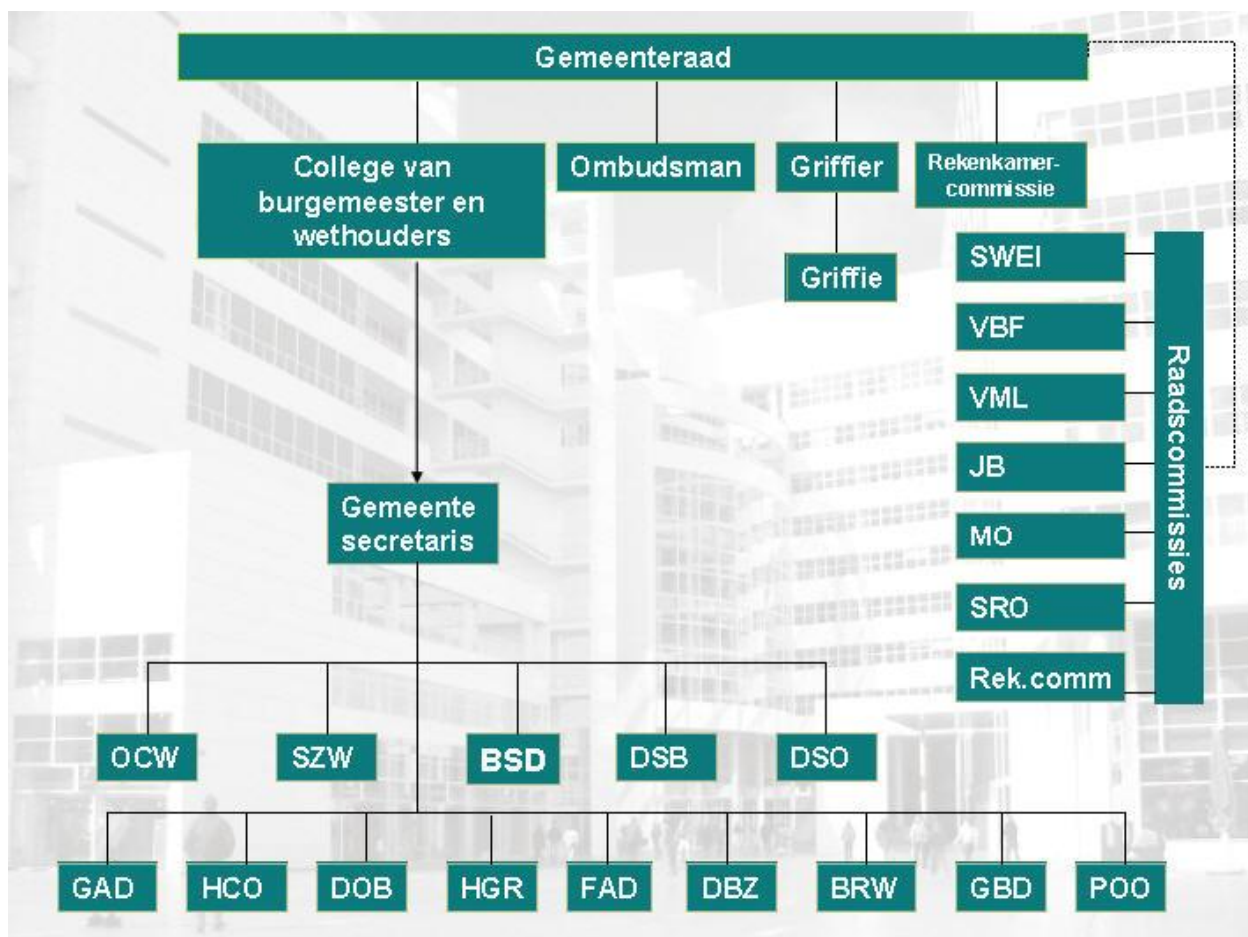
De gemeente Den Haag kent de volgende diensten:

- Bestuursdienst (BSD)
- Brandweer Den Haag (BRW)
- Burgerzaken (DBZ)
- Facilitaire Dienst (FAD)
- Gemeentelijke Accountantsdienst (GAD)
- Gemeentelijke Belastingdienst (GBD)
- Haags Centrum voor Onderwijsbegeleiding (HCO)
- Haeghe Groep (HGR)
- Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW)
- Openbare Bibliotheek (DOB)
- Primair Openbaar Onderwijs (POO)
- Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW)

³⁷ Bron: Dienst Burgerzaken Gemeente Den Haag, inwonertal per 1 januari 2006.

³⁸ Henry Mintzberg, 1983, *Structure in fives*, New Jersey, Prentice Hall International Editions, blz. 215 – 225.

- Stadsbeheer (DSB)
- Stedelijke Ontwikkeling (DSO)



Figuur 12: Organogram van de gemeente Den Haag³⁹

7.3 ICT binnen de gemeente Den Haag

Het programma “Klantgerichtheid” richt zich sinds 2002 onder aansturing van het Gemeentelijk Managementteam (GMT) op de realisatie van de missie “Den Haag eind 2006 meest klantgerichte gemeente van Nederland”. Kernpunten van dit programma zijn:

- Toegankelijke dienstverlening;
- Correct bejegenen;
- Tijdig leveren;
- ICT strategisch inzetten voor elektronische dienstverlening;

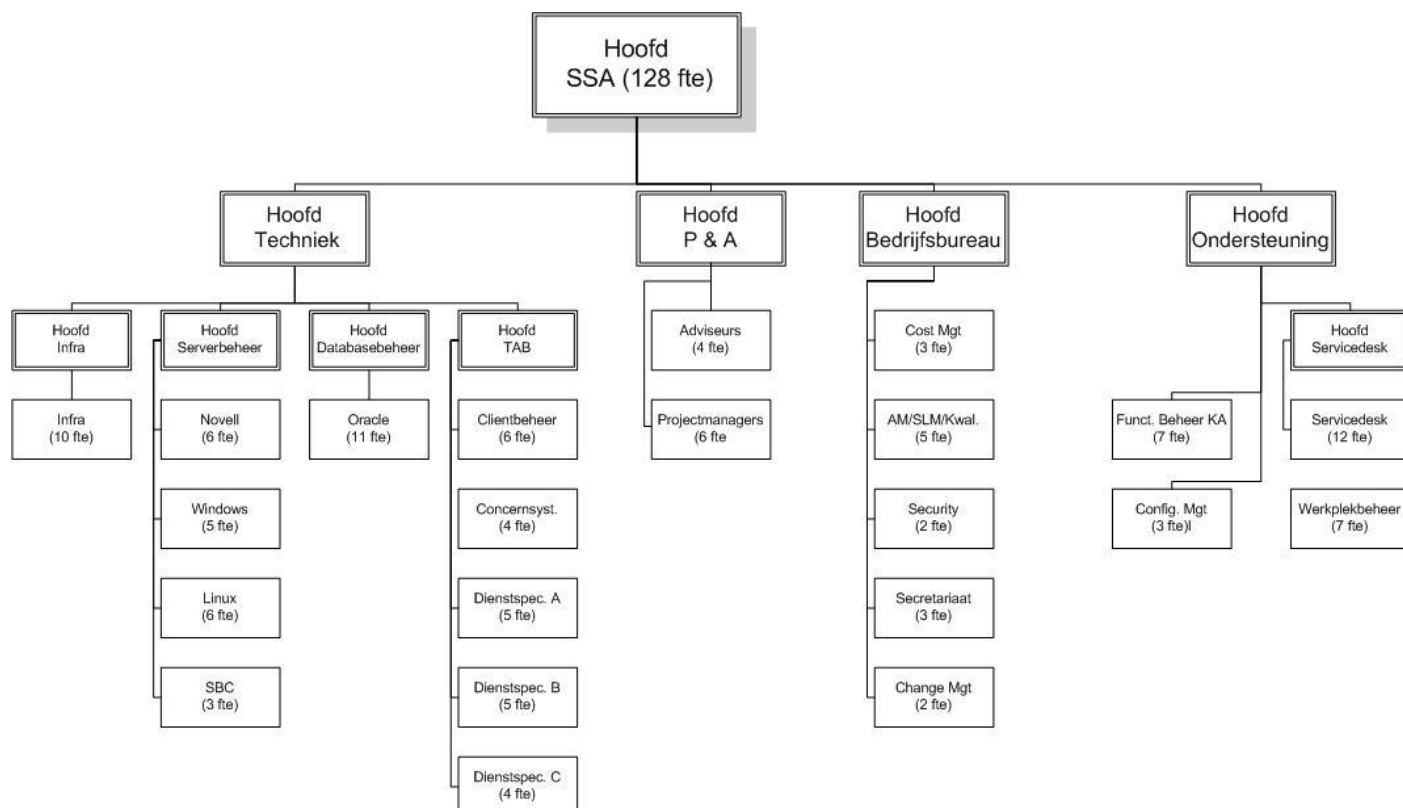
³⁹ Bron; www.denhaag.nl, gemeentelijke organisatie.

- Opleiden en ontwikkelen medewerkers.

Omdat de gemeente bovenal een informatieverwerkende organisatie is, neemt ICT voor vrijwel ieder kernpunt een strategische plek in. De afgelopen vier jaar is een veranderingsslag gemaakt op het gebied van organisatie en de inzet van ICT. De programma's waarmee dit is gerealiseerd zijn:

- Het Glazen Stadhuis;
- Inrichting van elektronische dienstverlening;
- ICT in de Stad;
- Uitdragen ICT-bewustzijn en ICT-gebruik bij de burgers.
- Residentie.net;
- Publiek/private samenwerking binnen een horizontaal Internet portaal.
- Breedband;
- Faciliteren breedband Internet ontsluiting van burgers en bedrijven.

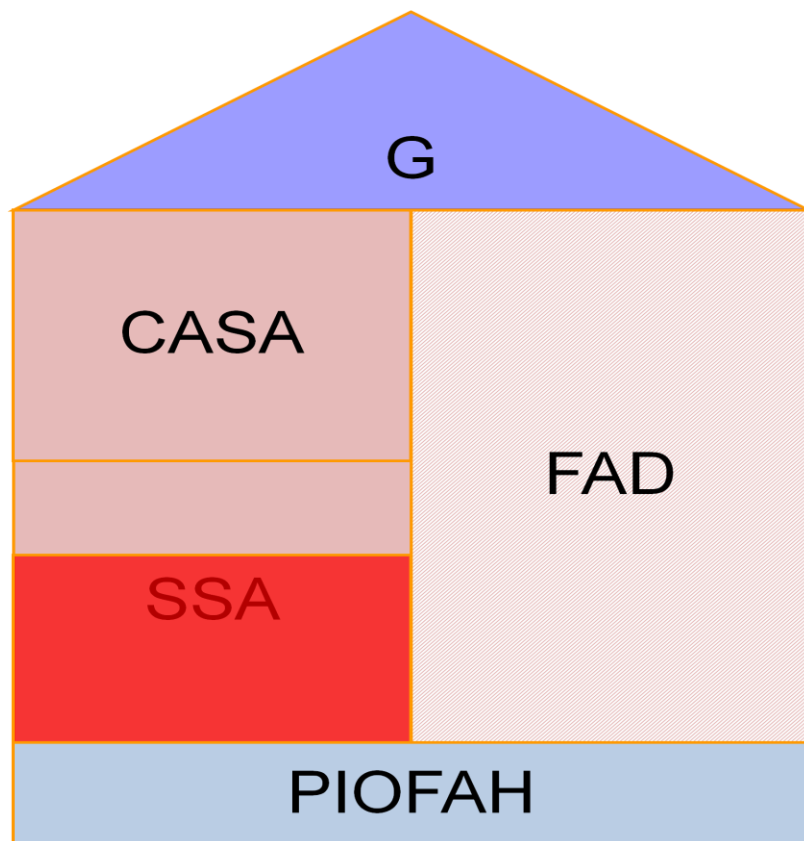
8 Bijlage 2 Organogram SSA



Het organogram betreft een weergave zoals deze eind juli 2007 is ingevuld. De uiteindelijke invulling in fte bij de start van het SSA kan op onderdelen iets afwijken. De structuur staat echter vast.

9 Bijlage 3 Het Interne Diensten Centrum

Schematische weergave van het IDC, geldig vanaf 01-07-2008



G = gemeentesecretaris

CASA = Shared Service HRM en Salarisadministratie

SSA = Shared Service Automatisering

PIOFAH = ondersteunende functies t.b.v. de Shared Service organisaties

FAD = Facilitaire Dienst

Noot:

Van 01-01-2008 tot 01-07-2008 bestaat het IDC uit FAD (incl. FAD/A en Haagnet), met daaraan toegevoegd CASA. De PIOFAH-functies zijn reeds aanwezig binnen FAD.

10 Bijlage 4 Afkortingen en stakeholders

BSD/POI

De afdeling Personeel, Organisatie en Informatie van de Bestuursdienst. Beleidsafdeling die direct rapporteert aan de gemeentesecretaris. Stelt kaders en richtlijnen op het gebied van Personeel, Organisatie en Informatie.

COB

Centraal overleg Bedrijfsvoering. Overleg van de hoofden Financiën van de diensten, onder voorzitterschap van directeur BSD/Financiën.

COPO

Centraal overleg Personeel en Organisatie. Overleg van de hoofden Personeel van de diensten, onder voorzitterschap van directeur BSD/POI.

COR

Centrale Ondernemingsraad

GAD

Gemeentelijke Accountantsdienst

GMT

Gemeentelijk Management Team. Hoogste besluitvormend orgaan van de gemeente. Leden zijn: gemeentesecretaris (voorzitter), en de directeurs BSD/POI, BSD/Financiën, OCW, DSB, DSO, SZW, GSB.

IDC

Intern Diensten Centrum, vanaf begin juni 2007 gebruikte term voor het op te richten SSC

Klantenraad

Overleg van de diensthoofden van de zeven klanten van FAD/A

Shared Service Center (SSC)

Op te richten afdeling waarin de ondersteunende functies automatisering, personeelsadministratie, financiële administratie worden ondergebracht en die direct rapporteert aan de gemeentesecretaris.

SSC-A/SSA

Shared Service Center Automatisering. Vanaf juni 2006, toen werd besloten ook andere functies onder te brengen in een Shared Service Center, is de naam SSC-A vervangen door de naam SSA.

Standaardisatiecommissie

Commissie onder leiding van POI. Heeft als doelstelling standaarden op het gebied van ICT vast te stellen en het aantal in gebruik zijnde applicaties en systemen te inventariseren en terug te brengen.

Toetsingscommissie

Commissie bestaande uit POI, FAD/A en de Security Officer Haagnet. Beoordeelt nieuwe applicaties die niet voldoen aan de eisen van E-infra en verleent eventueel ontheffing.

Werkgroep A

Overleg tussen de hoofden Automatisering van alle diensten. Voorzitter: hoofd Haagnet.

Werkgroep I

Overleg tussen de I-managers van alle diensten.

I&A Overleg

Periodiek overleg tussen Hoofd FAD/A en de I-managers van de diensten BSD, DBZ, DSB, FAD, GBD, POO.

OVD

Overleg van Diensthoofden van alle 14 diensten, met als voorzitter de gemeentesecretaris.

11 Bijlage 5 Lijst geïnterviewde personen

Pierre Bankras	-	Hoofd FAD / Automatisering (tot 1 juni 2007)
Leo Noordergraaf	-	Hoofd DSB/I-Advies (tot 1 mei 2007)
Louis Lasance	-	Hoofd DSO/I&A
Petra Delsing	-	Directeur BSD/POI, lid GMT
Krijn de Graaf	-	Hoofd FAD / Haagnet, voorzitter werkgroep A
Kees Tap	-	Directeur Facilitaire Dienst, lid OVD
Han Schenderling	-	Directeur OCW, lid GMT, Projectdirecteur SSA
Ben Dijkstra	-	Projectmanager SSA

12 Bijlage 6 Geraadpleegde literatuur

T. Abcouwer, R. Maes, J. Truijens, 1997, Contouren van een generiek model voor informatiemanagement, *Prima Vera working paper 1997-07*, Universiteit van Amsterdam.

Micheal Beer, Nitin Nohria, e.a., 2000, *Breaking the Code of Change*, Harvard Business School Press, Boston.

Bestuursdienst Gemeente Den Haag, december 2006, *Kadernotitie Gestroomlijnde Bedrijfsvoering*. Kader voor de vorming van shared services in de periode 2006-2009, Directie Financiën en Directie POI, Den Haag.

Dirk-Jan de Bruijn, 2004, *De kunst van het implementeren. Slagvaardig veranderen in publieke organisaties*, Assen, Koninklijke van Gorcum.

J.Buijs, V. van Doorn, P. Noordam, 2004, Shared Service Centers. Een kwestie van doen. *Controlling in de Praktijk*, 64, Kluwer.

Anton Cozijnsen, Willem Vrakking, 1999, *Ontwerp en invoering. Strategieën voor organisatieverandering*, Alphen a/d Rijn, Samson.

Guus Delen, 2005, *Decision- en controfactoren voor sourcing van IT*, Zaltbommel, Van Haren Publishing.

C Hood, 1991, A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69.

John P. Kotter e.a., 1998, *Harvard Business Review on Change*, Boston, Harvard Business School Press.

M. Looijen, 1989, *Management en Organisatie van Automatiseringsmiddelen*, Deventer, Kluwer.

Rik Maes, 2003, Informatiemanagement in kaart gebracht, *PrimaVera Working Paper Series*, Universiteit van Amsterdam.

Ilja Maso, 1987, *Kwalitatief onderzoek*, Amsterdam, Boom Meppel.

Henry Mintzberg, 1983, *Structure in fives*, New Jersey, Prentice Hall International Editions.

Peters T., Waterman R., 1982, *In search of excellence*, NewYork, Harper Business Essentials.

Projectbureau SSA, 5 april 2007, *Blauwdruk SSA*, versie 2.1 definitief, Den Haag.

D. Rijsenbrij, J. Schekkerman, H. Hendrickx, 2002, *Architectuur, besturingsinstrument voor adaptieve organisaties*, Utrecht, Lemma.

I.Th.M. Snellen, 1987, BOEIEND EN GEBOEID. *Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen a/d/ Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

J. Strikwerda, 2005, Shared Service Centers. *Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Den Haag, Koninklijke van Gorcum / Stichting Management Studies.

Rob Toet, 2003, Het informatiseringsdilemma in de publieke sector, *PrimaVera Working Paper Series*, Universiteit van Amsterdam.

Michael Treacy & Fred Wiersema, 1995, *The Discipline of Market Leaders; Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, Boston, Addison-Wesley.

Bob de Wit, Ron Meyer, Kees Breed, 2000, *Strategisch Management van Publieke Organisaties. De overheid in paradoxen*. Utrecht, Lemma.