

Transitie naar iDiensten

De impact op organisatieafdelingen van decentrale overheden



Naam bedrijf: Sweco Nederland b.v.

Datum: 09 mei 2018

Inhoud

1. Begripsverklaring
2. Inleiding
3. Organogram DCO-organisatie (1)
4. Organogram DCO-organisatie (2)
5. Impact op organisatieafdelingen bij integreren
6. Impact op organisatieafdelingen bij combineren
7. Impact op organisatieafdelingen bij diensten door de markt
8. Opmerkingen t.a.v. resultaten
9. Aanbeveling

1. Begripsverklaring

- **Decentrale overheid (DCO):** “Het totaal van provincies, gemeenten en waterschappen.”
- **Governance:** “Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden’ (Ministerie van Financiën in Scheepstra, 2004).”
- **New Public Management (NPM):** is een managementfilosofie gebruikt door overheden en semioverheden sinds de jaren 80 om de publieke sector te moderniseren. *New public management* is een brede term waarmee de golf van hervormingen in de publieke sector sinds de jaren 80 wordt aangeduid.

2. Inleiding

De transitie naar iDiensten beïnvloedt de verschillende organisatieafdelingen van een DCO. Dit document toont de impact van *sturing op afstand* en *in control* zijn voor de diverse organisatieafdelingen van een DCO.

Drie dominante keuzerichtingen worden onderscheiden ten aanzien van de transitie naar iDiensten op basis van decentrale- private belangen, te weten: *integreren, combineren en zelf doen/door de markt uitvoeren*.

1. **Integreren:** Van een centrale voor één domein naar een centrale voor twee of meer domeinen.
2. **Combineren:** Van een centrale bij slechts één overheidspartij, naar gezamenlijk gebruik met collega-overheden, binnen of buiten de eigen regio.
3. **Zelf doen/door de markt uitvoeren:** Van alle werkzaamheden zelf uitvoeren, naar het overdragen van (een deel van) het werk aan de markt.

In dit document dienen deze drie keuzerichtingen als uitgangspunt. Per keuzerichting wordt de impact op de verschillende organisatieafdelingen omschreven.

3. Organogram DCO-organisatie

Als uitgangspunt dient de archetypische organisatie van een DCO. Deze archetypische organisatie bestaat uit de volgende afdelingen:

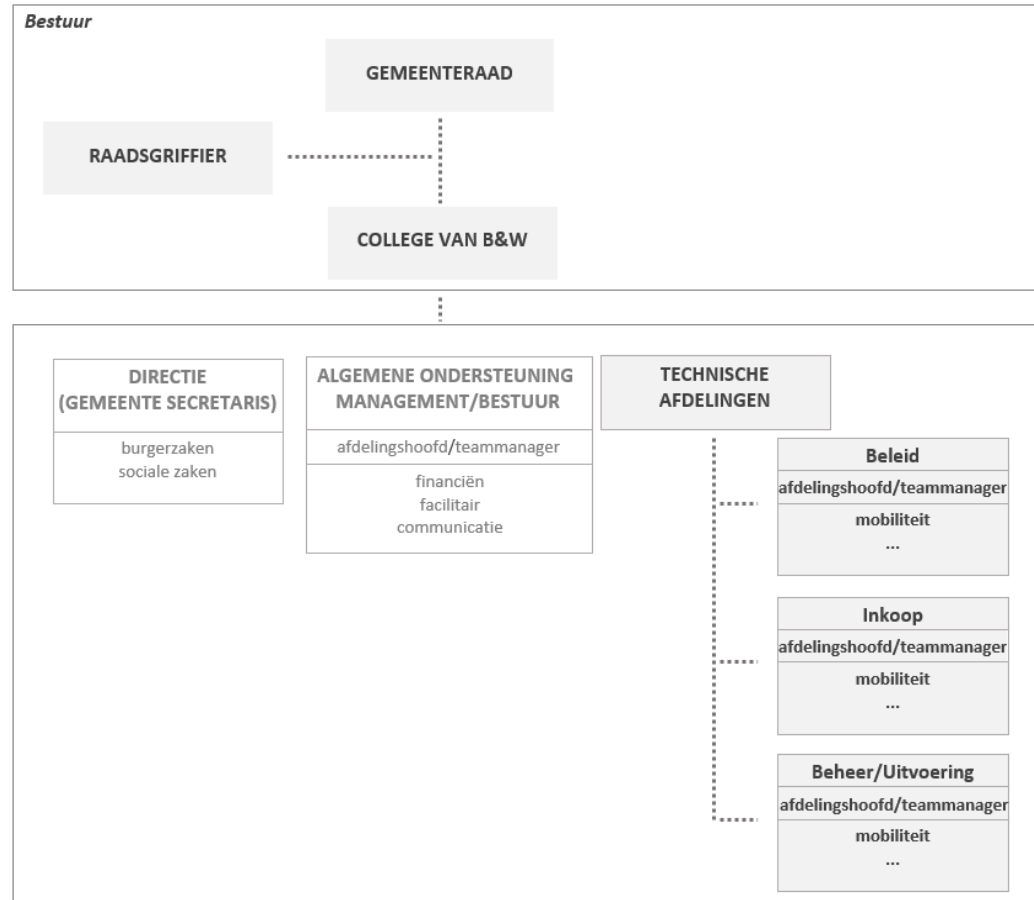
✓ **Bestuur**

- Gemeenteraad
- Raadsgriffier
- College B&W

✓ **Technische afdelingen**

- Management (specifiek voor elke technische afdeling, zie: afdelingshoofd/teammanager)
- Beleid
- Inkoop
- Beheer & uitvoering

Directie (gemeentesecretaris) en algemene ondersteuning management/bestuur worden in deze PP niet meegenomen wegens irrelevantie.



4. Impact op organisatieafdelingen bij INTEGREREN

Bestuur

Een open houding voor
bestuur

Management

Minder fte's voor
management

Beleid

Toename van kennis en
opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer &
uitvoering

4. INTEGREREN – impact op bestuur

- De impact op bestuur is relatief klein. De **bestuurstaken** veranderen niet als gevolg van het in huis veranderen van de beheerorganisatie.
- Het vraagt wel een zeker **inzicht** van het bestuur om de meerwaarde van de integratie van domeinen te zien voor de organisatie, omdat zij inhoudelijk sturing geeft aan het beleid en de uitvoering daarvan. Dit vraagt een **positief-open houding** en **voldoende draagvlak** voor de te implementeren beleids- en organisatorische veranderingen.

Bestuur

Een open houding voor bestuur

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Toename van kennis en opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. INTEGREREN – impact op management

- Van **één manager per domein**, naar **één manager** verantwoordelijk voor **meerdere domeinen**.
- Gevolg:
 - ✓ Afname fte's
 - ✓ Rolverandering, meer gericht op professionele samenwerking.
 - ✓ Positief-open houding vereist ten aanzien van het nieuwe werkveld.
 - ✓ Kennisneming door onder andere kennisuitwisseling en opleiding.

Bestuur

Een open houding voor bestuur

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Toename van kennis en opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. INTEGREREN – impact op beleid

- **Aantal fte blijft gelijk.** Weliswaar zolang de taken tot de eigen verantwoordelijkheden blijven behoren.
- **Effect op kennisniveau.** Kennisverbreding nodig over de te integreren domeinen. Dit betekent het intensiveren van opleiding.
- **Ontschotting van beleidsterreinen.** Vindt meer afstemming plaats tussen verschillende beleidsterreinen.

Bestuur

Een open houding voor bestuur

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Toename van kennis en opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. INTEGREREN – impact op inkoop

- Inkoop speelt een kleine rol bij het integreren van domeinen. De impact op deze afdeling is klein.
- **Redelijke impact op budget.** Vindt een verschuiving plaats van budgetten van het ene domein/directie naar het andere domein. Het is lastig om budgetten over te hevelen van de één naar de ander.
- **Redelijke impact op doorlooptijd.** Risico's zijn te verwachten bij het inkopen van centrale iDiensten, de projecten krijgen een langere doorlooptijd
- **Kleine impact op kennis & opleiding.** Aandachtspunt is de aanbestedingswet die hindert bij het opnemen van meerdere domeinen. Aanbestedingswet gericht op zoveel mogelijk marktwerking. Ongeoorloofd clusteren is niet geaccepteerd. Keuze dus goed beargumenteren. Kennis benodigd over de inhoud van aanbestedingswet.

Bestuur

Een open houding voor bestuur

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Toename van kennis en opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. INTEGREREN – impact op beheer & uitvoering

- Bij deze twee afdelingen ontstaan de grootste veranderingen met positieve impact op de kosteneffectiviteit.
 - ✓ **Aantal fte's neemt af.** Multidomein-aansturing.
 - ✓ **Aansturing neemt toe.** Multidomein-aansturing.
 - ✓ **Kennis / opleidingsniveau neemt toe.** Multidomeinkennis en goede invulling van dienstroosters.
 - ✓ **Draagvlak neemt toe- of af.** Groeiend begrip voor elkaars werkvelden, procedures en werkwijzen en de mogelijkheden voor uitwisseling. Voor succesvolle integratie is aandacht voor begeleiding van de veranderingen essentieel in deze afdeling(en).

Bestuur

Een open houding voor bestuur

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Toename van kennis en opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

5. Impact op organisatieafdelingen bij COMBINEREN

Bestuur

Van een hiërarchische- naar een netwerkorganisatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Goed afstemmen en samenwerken

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. COMBINEREN – impact op bestuur

- **Van hiërarchische- naar netwerkorganisatie.** DCO stuurt niet meer als enige partij. Door toenemende bestuurlijke drukte, nemen *sturingsmogelijkheden* af en mist directe legitimatie door de kiezer.
- **Voor succesvolle netwerkorganisatie zijn essentieel:**
 - ✓ **Voldoende draagvlak.** Bestuur laat zich niet weerhouden door nadelen samenwerking, kijkt positief: delen kennis en leren van elkaar.
 - ✓ **Open respectvolle houding in samenwerking met - en bestuurlijke positie van - andere DCO's.** Bestuurlijk commitment en functioneren uit gelijkwaardigheid zijn hierbij kernwoorden.
 - ✓ **Bereidheid tot voeren dialoog.** Ten aanzien van afstemming bestuurlijke afspraken/randvoorwaarden en werkzaamheden.
 - ✓ **Accorderen kaders en beleidsrichtingen die samenwerking initiëren.**

Bestuur

Van een hiërarchische- naar een netwerkorganisatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Goed afstemmen en samenwerken

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. COMBINEREN – impact op management

- Van **één manager per beheersgebied** naar een situatie waarbij **niet elk beheersgebied een manager** nodig heeft.
 - ✓ Dit vraagt wat van opleiding. Managers moeten wegwijs gemaakt worden in de samenwerking en/of de spullenboel/bemensing van andere DCO's.
- Van **verantwoording afleggen aan één bestuur** naar **verantwoording afleggen aan netwerkorganisatie met nieuwe 'spelregels'**.

Bestuur

Van een hiërarchische- naar een netwerkorganisatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Goed afstemmen en samenwerken

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. COMBINEREN – impact op beleid

- **Aantal fte neemt toe of blijft gelijk.** Taken blijven tot eigen verantwoordelijkheden behoren. Op zich hoeft dit niet te leiden tot een hogere inzet, maar wel tot een andere inzet en rolopvatting. Onze verwachting: meer inzet voor afstemming en borging van kwaliteit van de uitvoer.
- **Open houding** ten aanzien van het beleid van andere DCO's en **helikopterview**.
- **Intensivering van opleiding**, onder andere lokale kennis als onderdeel van het opleidingsbeleid.
- **Inhoud beleid afstemmen** met andere DCO's.

Bestuur

Van een hiërarchische- naar een netwerkorganisatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Goed afstemmen en samenwerken

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. COMBINEREN – impact op inkoop

- **Samenwerken en afstemmen met andere DCO's.** Het is voor inkoop minder makkelijk om afspraken te maken met andere overheden dan met marktpartijen, zo blijkt in de praktijk. Bestuursautonomie en verschillende managementstijlen maken goede afstemming moeilijk.
- Gebruikmaken van **meerdere budgetten.** Cofinanciering of penvoerderfinanciering.
- **Open houding** ten aanzien van andere overheden.
- **Intensivering opleiding.** Hoofdropdrachtgever en onder-opdrachtgevers sluiten onderling andersoortige contracten af dan met de markt. Bovendien moeten inkopers enige kennisnemen van het functioneren van andere DCO('s).

Bestuur

Van een hiërarchische- naar een netwerkorganisatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Goed afstemmen en samenwerken

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

4. COMBINEREN – impact op beheer & uitvoering

- Bij deze twee afdelingen liggen de grote voordelen door gezamenlijke aansturing. De totale beheer- en uitvoeringslast neemt als gevolg af.
- Dit vertaalt zich in de omvang van het aantal fte's, het opleidingsniveau en het draagvlak:
 - ✓ **Afname fte's** door gezamenlijke aansturing.
 - ✓ **Beter opleidingsniveau van medewerkers** door toepassing andersoortige systemen.
 - ✓ **Draagvlak** neemt toe of af. De innovatiekracht en slagvaardigheid van de organisatie nemen toe, echter zorgt het verlies van banen voor afname van draagvlak. Belangrijk is dus een goede begeleiding van de transitie.

Bestuur

Van een hiërarchische- naar een netwerkorganisatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Goed afstemmen en samenwerken

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer & uitvoering

6. Impact op organisatieafdelingen bij DIENSTEN DOOR DE MARKT

Bestuur

Een open houding voor
bestuur

Management

Minder fte's voor
management

Beleid

Toename van kennis en
opleiding

Inkoop

Verschuiving van budgetten

Beheer & uitvoering

Minder fte's voor beheer &
uitvoering

4. Diensten markt – impact op bestuur

- Bestuurstaken DCO veranderen niet drastisch: bestuur geeft nog altijd op hoofdlijnen richting aan beleid. Een belangrijk aandachtspunt is nadenken over de verdeling van de publiek-private verantwoordelijkheden (juridisch/politiek-bestuurlijk), aansprakelijkheidsregeling(en) (bijv. bij calamiteiten), risico's op monopolie (vendor lock-in) en zichtbaarheid en imago.
- **Van OG-ON relatie naar gelijkwaardige partnerrelatie.**
Bestuur geeft sturing aan beleid en moet marktpartijen als partner gaan zien zodat transitie kan plaatsvinden van OG-ON-relatie naar gelijkwaardige partnerrelatie.
- **Van sturingsoptimisme/maakbaarheidsideologie en sturen op afstand naar marktdenken (NPM).**
Sturen op prestaties en vertrouwen en het meegaan en meedenken t.a.v. toekomstige ontwikkelingen is nodig.
- **Van aanbodsturing naar vraagsturing.**

Bestuur

Van OG-ON relatie naar gelijkwaardige partnerrelatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Van technisch naar functioneel specificeren

Beheer & uitvoering

Als DCO voor uitplaatsing kiest, valt uitvoering/beheertak weg

4. Diensten markt – impact op management

- **Van fte's bij de DCO naar fte's bij de private partij.** Het management dat nu bij de DCO aanwezig is om het geheel te organiseren, komt aan de kant van de private partij.
- **Van beheersen en controleren naar regisseren.** Het management komt (mogelijk) op afstand van de operationele aspecten te staan, de sturingsmogelijkheden nemen af. Een andere houding is noodzakelijk.
- **Van peoplemanagement naar contractmanagement.** Opleiding is benodigd

Bestuur

Van OG-ON relatie naar
 gelijkwaardige partnerrelatie

Management

Minder fte's voor
 management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Van technisch naar
 functioneel specificeren

Beheer & uitvoering

Als DCO voor uitplaatsing
 kiest, valt
 uitvoering/beheertak weg

4. Diensten markt – impact op beleid

- Beleid blijft verantwoordelijk voor advisering van B&W en voor opstellen en uitvoeren van beleid in opdracht van B&W. Wel verandert de aard van de taken: **van beleid voor eigen organisatie naar beleid ten opzichte van partners.**
- Beleid verantwoordelijk voor basis contractuele afspraken, (heldere) outsourcingstrategie, borging zichtbaarheid en imago, realistische scope en helder besturingsconcept om valkuilen rond uitplaatsing te vermijden en kracht van outsourcingpartners te benutten.
- Hierbij is belangrijk dat DCO:
 - ✓ Zorgt voor meer **fte** voor borging kwaliteit uitvoer
 - ✓ Zorgt voor duidelijke **taakafbakening** t.o.v. partners
 - ✓ Zorgt voor voldoende **opleiding**.

Bestuur

Van OG-ON relatie naar gelijkwaardige partnerrelatie.

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Van technisch naar functioneel specificeren.

Beheer & uitvoering

Als DCO voor uitplaatsing kiest, valt uitvoering/beheertak weg

4. Diensten markt – impact op inkoop

- Inkoop blijft verantwoordelijk voor de inkoopprocedure. Wel veranderen hierin keuzes bij de te maken stappen:
 - ✓ Van **technisch** naar **functioneel specificeren**. Dit zorgt o.a. voor een andere inhoud van discussie bij de dialoog- en inschrijvingsfase.
 - ✓ Van **toevoegen gedetailleerde onderliggende eisen** bij de discussie naar **waarborgen functionele eisen**. Strikt toezien dat functionele eisen in discussie worden gehandhaafd en dat geen gedetailleerde onderliggende eisen worden toegevoegd. Anders wordt speelruimte inschrijvers beperkt.
 - ✓ Van **meer sturend en aansturend** naar **monitorend en corrigerend** o.b.v. contractuele afspraken/SLA's en KPI's. Bewaken en controleren nakomen afgesproken prestaties.
 - ✓ Van de **inkoop van producten** naar de **inkoop van diensten**.

Bestuur

Van OG-ON relatie naar gelijkwaardige partnerrelatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Van technisch naar functioneel specificeren

Beheer & uitvoering

Als DCO voor uitplaatsing kiest, valt uitvoering/beheertak weg

4. Diensten markt – impact op beheer & uitvoering

- De keuzes die een DCO maakt zijn leidend voor de uiteindelijke impact op beheer & uitvoering.
- Als de DCO voor volledige uitplaatsing kiest, valt de uitvoerings- en beheertak weg. Dit betekent een afname van:
 - ✓ **Fte + personeelskosten**
 - ✓ **Taken/rollen en verantwoordelijkheden**
 - ✓ **Kosten van de assets**
- Als de DCO ervoor kiest zijn eigen centrale en personeel te behouden, is de verandering voor de uitvoerings- en beheertak minimaal.

Bestuur

Van OG-ON relatie naar gelijkwaardige partnerrelatie

Management

Minder fte's voor management

Beleid

Meer fte's voor beleid

Inkoop

Van technisch naar functioneel specificeren

Beheer & uitvoering

Als DCO voor uitplaatsing kiest, valt uitvoering/beheertak weg

7. Opmerkingen t.a.v. resultaten

- Houdt bij resultaten rekening met het meespelen van de politieke kleur van het bestuur bij het draagvlak voor de verschillende keuzerichtingen.
- Bij keuzerichting 2 ‘combineren’ dient rekening gehouden te worden met de politieke golfbeweging centralisering versus decentralisering.
- Bij keuzerichting 3 ‘diensten door de markt’ dient rekening gehouden te worden met de politieke golfbeweging nationalisering versus privatisering.

8. Aanbeveling

- De resultaten t.a.v. de impact op de DCO zijn op ervaringen uit interviews gebaseerd. Aanbevolen wordt de impact op de DCO verder te onderzoeken via kwalitatieve- en kwantitatieve data verkregen bij DCO's die al ervaring hebben met slim combineren of integreren of werken met Diensten. Deze informatieverzameling maakt deel uit van: PvA verzamelen best practices.