



Gemeente Rotterdam



Rotterdam1

één gemeente, één organisatie, één administratie

Publicatie Gemeente Rotterdam

Rotterdam1

één gemeente, één organisatie, één administratie

5 februari 2014

Gijs Gijzen
Peter-Willem van Lindenberg

**Inhouds
opgave**

Inhoudsopgave	7
Voorwoord	9
Inleiding en leeswijzer	13
Deel I: schets ontwikkelingen bedrijfsvoering	17
1. Transformatie naar één gemeentelijke huishouding	18
Negentiger jaren	19
Collegeperiode 1998 - 2002	20
Collegeperiode 2002 – 2006	24
Collegeperiode 2006 – 2010	34
Collegeperiode vanaf 2010	37
Deel II: programma Rotterdam1. Opzet, resultaten en toekomst	45
2. Verbeterplan Financiële Huishouding programma Organisatie & Financiën	46
Inhoud verbeterplan Financiële Huishouding	47
Acties in samenhang	49
Aansturing van het programma Rdam1	50
Complexiteit besluitvorming	51
Nieuwe Besturing & Verantwoording	53
Nieuwe sturingsdriehoek	55
Nieuwe wijze van begroten	59
Sturing op het geheel	60
3. Resultaten financiële huishouding	62
4. Blik op de toekomst	69
5. Een gemeente, een open huishouding (Theo Toonen)	77
Deel III: aanpak, methoden en Rotterdamse checklist	93
6. Instrumenten voor verandering	94
Lijn verantwoordelijk voor implementatie	95
Start met impactanalyses	96
Clusterplannen	99
Readiness assessment	100
'Inside out' en 'outside in'	103
7. Keuze voor standaard ERP	105
Hoofdontwerp inrichting ERP	106
Aanpak en werkwijze van het project Oracle (A1 = één administratie)	107
Projectresultaat	109
Eindafrekening en de businesscase	112
Afronding binnen tijd en budget	113

Verandering in applicatielandschap door ERP	113
Één uitzondering: grondexploitatieproces als maatwerk in Oracle	116
8. Centralisatie bedrijfsvoering: de vorming van de serviceorganisatie	119
Van projectorganisatie naar staande organisatie	121
Inrichten dienstencentrum Financiën	122
Nieuw functiemodel voor de financiële functie	123
Opleiding medewerkers	124
De serviceorganisatie in bedrijf	125
9. Rotterdamse checklist voor een complex ICT-gerelateerd verandertraject	127
10. Transformatie gezien door de ogen van de externe adviseur (Birthe van der Voort)	131
11. Slotwoord	141
Bijlage 1: De Rotterdamse bedrijfsvoering in het kort	145
Bijlage 2: overzicht geïnterviewde personen	153

Voorwoord

In de collegeperiode 2010 – 2014 zijn in de organisatie van de gemeente Rotterdam grote veranderingen doorgevoerd op het gebied van sturing, inrichting en bedrijfsvoering. De dienstverlening en de aanpak van de problemen in de stad zijn nu integraal en meer gebiedgericht georganiseerd. Deze veranderingen zijn noodzakelijk om als lokale overheid de uitdagingen voor de toekomst op te kunnen vangen. Rotterdam heeft de ambitie om dienstverlening van hoge kwaliteit te leveren, flexibel te zijn en oog te hebben voor maatwerk. Dit alles te realiseren in combinatie met de bezuinigingsdoelstellingen van de stad en de wens om beter in control te komen.

Een voorwaarde voor het meer integraal en gebiedgericht werken is dat de gemeentelijke organisatie als een geheel naar buiten treedt en er geen interne schotten meer zijn. Hiertoe zijn de takken van dienst opgeheven, zijn er clusters gevormd en vindt de aansturing van de gemeentelijke organisatie plaats door een concerndirectie. De gemeentelijke bedrijfsvoering is hierop aangepast, deze is gecentraliseerd en geüniformeerd. De veranderingen voor de medewerkers zijn groot. Voorheen werd er per organisatie in (relatief) kleine afdelingen gewerkt. Nu is er sprake van functiedeling en is er eenheid in de financiële functies.

De regie op deze veranderopgave is gevoerd door de Programmaorganisatie Rotterdam¹. De doelen van deze programmaorganisatie maken onderdeel uit van het Collegewerkprogramma Organisatie & Financiën 2010 – 2014.

Er is een nieuwe wijze van administratie en van (be)sturing en verantwoording ingevoerd. Alle gemeentelijke organisatieonderdelen werken inmiddels met één administratief (Oracle) systeem en de gemeente kent nu één rekeningschema, één balans en één verlies- en winstrekening. Hierdoor ontstaat er procesversnelling in de productie en verantwoording en er wordt efficiencywinst behaald. Het belangrijkste instrument, het nieuwe concernbrede ERP/Oracle-systeem, is geïmplementeerd binnen budget en planning. Dit systeem ondersteunt sinds najaar 2013 ook het voor gemeenten zeer belangrijke grondexploitatieproces.

De programma-aanpak en de toegepaste methoden en instrumenten leveren lessen en inzichten op die de moeite

waard zijn voor de toekomst en die interessant zijn voor anderen die met een complex ICT-gerelateerd verandertraject te maken krijgen. Vandaar dat hieraan in deze publicatie uitgebreid aandacht wordt besteed.

Deze publicatie vertelt over de bestuurlijke aanloop naar deze veranderingen en maakt de balans op over de resultaten die op het gebied van de bedrijfsvoering zijn bereikt. In verschillende delen worden de aanleiding, gehanteerde programma-aanpak en bereikte resultaten besproken.

De geschiedenis die tot de veranderingen heeft geleid, is op een luchtige wijze beschreven. Op eigen titel van het programma is geanalyseerd wat de aanleidingen zijn geweest om in Rotterdam te komen van de verandering van 'sterke diensten' naar één concern. Waarden als integraal management, resultaat verantwoordelijkheid en sturing op output zijn in het huidige tijdgewricht passé. Centralisatie, standaard tenzij..., efficiency en uniformiteit staan nu hoog in het vaandel. Dit leidt tot verwondering maar ook tot nieuwsgierigheid naar wat de verdere ontwikkelingen van de gemeentelijke organisatie zullen zijn. Naast de geschiedenis verschaft de publicatie ook een blik op de toekomst.

Het geluid van (relatieve) buitenstaanders over de veranderingen en de aanpak mag niet ontbreken. In herkenbare aparte hoofdstukken zijn de beschouwingen in de publicatie opgenomen. De totstandkoming van deze publicatie is gebaseerd op documentstudie en interviews met Rotterdamse collega's en externen. Er zijn veel gesprekken gevoerd en waar van toepassing zijn hun quotes in de tekst opgenomen.

Ik dank de auteurs voor het schrijven van deze publicatie en al degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt. Ik wens u veel leesplezier toe.

Ruud Schalkwijk
Programmadirecteur O&F¹ Rotterdam
Rotterdam 5 februari 2014

**Inleiding en
leeswijzer**

De aanloop naar de vorming van een gecentraliseerde bedrijfsvoering kent een zeer lange geschiedenis. In de jaren negentig van de vorige eeuw werden de eerste tekenen zichtbaar dat handhaving van het toen geldende gemeentelijke sturingsmodel ter discussie zou komen.

Integraal management en rechtstreekse sturingslijnen tussen de verantwoordelijke wethouder typeerden het toen geldende model. De verandering naar het nu geldende sturingsmodel, het zogenoemde 'één concernmodel', is niet zonder slag of stoot gegaan. De aanpak van het programma Rotterdam1 en de daarbij behorende projectonderdelen is succesvol gebleken. In tegenstelling tot veel grote ICT-gerelateerde veranderprojecten is het in Rotterdam gelukt om binnen planning en budget een omvangrijke en complexe klus te klaren.

Deel I van deze publicatie schetst de aanleiding tot de transformatie naar één concern en één gemeentelijke financiële huishouding. **Deel II** van deze publicatie gaat als eerste in op de wijze waarop het programma is opgezet. Daarnaast komen in dit deel de gevolgen voor de wijze van begroten en verantwoordt aan de orde (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 van dit deel is weergegeven wat de bereikte resultaten van het veranderprogramma zijn. Vervolgens geven in het vierde hoofdstuk een aantal stakeholders hun verwachtingen over de toekomst. Aan het slot van deel II (hoofdstuk 5) worden de veranderingen in een bredere bestuurlijke context geplaatst. Dit gebeurt door een kritische blik van een buitenstaander. Theo Toonen, hoogleraar Bestuurskunde en decaan van de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft, heeft hier inhoud aan gegeven.

Deel III van deze publicatie beschrijft de geleerde lessen, de gehanteerde aanpak en methoden en de vorming van de serviceorganisatie. De hoofdstukken 6 en 7 beschrijven de wijze van implementatie van het nieuwe ERP-systeem en de gebruikte methodes en instrumenten. Hoofdstuk 8 van deel III beschrijft op welke wijze de centralisatie van de bedrijfsvoering vorm heeft gekregen en hoe de nieuwe Rotterdamse Serviceorganisatie is opgebouwd.

In hoofdstuk 9 zijn de lessen en tips te lezen die de programmaorganisatie Rotterdam1 graag meegeeft aan degenen die ook met een omvangrijk en complex verandertraject van de

bedrijfsvoering van een grote organisatie te maken krijgen. Het programma Rotterdam1 heeft in het veranderproces, daar waar nodig, 'vreemde ogen' laten meekijken met aan aantal processtappen. Deloitte heeft deze rol vervuld. Birthe van der Voort van deze organisatie levert in hoofdstuk 10 een aparte bijdrage over hun ervaringen binnen de gemeente Rotterdam.

Over de auteurs

Gijs Gijzen heeft als ambtenaar gedurende de looptijd van het programma de rol van programmamanager vervuld. Hij was in het bijzonder verantwoordelijk voor de juiste bestuurlijke inbedding van het programma en de communicatie richting ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever.

Peter-Willem van Lindenberg (Bisnez Management) was als extern adviseur betrokken. Hij gaf leiding aan het programma-team Rotterdam1 en was verantwoordelijk voor de implementatie-aanpak en gebruikte methodes en interventies.

1

Deel I

**Transformatie
naar één
gemeentelijke
huishouding**

In dit hoofdstuk nemen we u als lezer mee in de ontwikkelingen die Rotterdam vanaf de jaren '90 op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering heeft doorgemaakt. Iedere nieuwe fase, vaak gelijk opgaand met een nieuw college, begint met een korte metafoor waarin een familiegeschiedenis wordt verteld.

Een gemeentelijke organisatie is gelijk te stellen met een grote traditionele familie die in coöperatief verband de ambitie heeft om een compleet bedrijf te runnen. De oprichter en vader van het familiebedrijf, 'de gemeenteraad', heeft de insteek om alleen op hoofdlijnen te willen bepalen wat er moet gebeuren. Vader probeert, als zich geen problemen voordoen, over het algemeen afstand te houden. Vader voert zo lang het goed gaat beperkte controle uit op de gang van zaken. De zeer geëmancipeerde en vrijheidslievende moeder (de ambtelijke organisatie) vindt dat vader zich niet met de bedrijfsvoering moet bemoeien: 'daar zijn wij van'.

De zelfstandige en meewerkende volwassen kinderen bezitten elk hun eigen kwaliteiten, vaardigheden en een eigen business binnen het grotere familieverband. Zij proberen vader en moeder op afstand te houden. Zij kennen hun werk beter dan de ouders. Als zich problemen voordoen bij het runnen van het bedrijf is er voortdurend spanning tussen de controle die door vader of moeder wordt aangehouden en het behouden van de vrijheid van de kinderen.

Heel lang is er een evenwicht tussen vrijheid, het behouden van autonomie en controle en sturing. Als de familie eenmaal wordt geconfronteerd met problemen en een te krappe portemonnee dan slaat de balans om. De rijen sluiten zich. Daar waar dat mogelijk is, doet men alles samen. De familiegeschiedenis beslaat een periode van circa vijftien jaar.

Negentiger jaren

De tijdgeest en opvattingen over eenheid en verscheidenheid in het Rotterdamse gemeentelijke apparaat kunnen worden geïllustreerd met een anekdote over de totstandkoming van het gemeentelijk logo.

Een ontwerpbureau kreeg eind negentiger jaren de opdracht om één logo voor de stad te ontwerpen. Zij inventariseerden wat er al was en zij kwamen terug met een hele wand van meer dan honderd logo's die door de diensten werden gebruikt. Voor het nieuwe ontwerp ging naar goed gebruik een gemeentelijke werkgroep aan de slag. Het eerste half jaar ging verloren aan de discussie wat men eigenlijk gemeenschappelijk had en wat elkaar nou eigenlijk bond. Het resultaat van de actie was een uiterst compromis: een rangorde van nieuwe logo's die was gesorteerd in drie ringen. Hoe verder je van de kern van de gemeentelijke wettelijk verplichte taken afstond, hoe meer je met je logo mocht verschillen. De discussie stond symbool over hoe toen werd gedacht. Differentiatie, autonomie en een eigen gezicht per dienst naar de burger werd algemeen geaccepteerd.

De gemeentelijke organisatieonderdelen (takken van dienst) opereerden zeer autonoom en hadden rechtstreekse sturingslijnen met een eigen wethouder. De stadhuisorganisatie nam de positie in van bestuursadviseur en hield op die manier de balans in stand. De wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht, kan worden getypeerd als een 'sterke diensten'-model. Er groeit wel twijfel of het dan geldende sturingsmodel houdbaar blijft. De twijfel wordt versterkt als zich incidenten gaan voordoen.

In oktober 1997 werd het besturingsmodel nog eens geboekstaafd in een brochure: 'het Rotterdamse besturingsmodel' De brochure besluit met een veelzeggende passage:

"Het Rotterdamse besturingsmodel is niet af en zal ook nooit af zijn. De gemeentelijke organisatie staat in voortdurende wisselwerking met haar omgeving. Het enige dat vaststaat is de zekerheid van continue verandering."

Collegeperiode 1998 - 2002

Aan de autonomie van de takken van dienst, de vrijheid en de afstand tussen dienst en centraal bestuur blijken schaduwkanten te kleven. In deze raadsperiode komt de gemeente Rotterdam regelmatig negatief in het nieuws als het om de bedrijfsvoering gaat. Er zijn hoog oplopende affaires bij takken van dienst op het gebied van kostenoverschrijdingen en mislukkingen bij de invoering van onder andere financiën en IT-systemen. Een kritisch rekenkamerrapport over het begrotingsproces bij vuilophaalbedrijf ROTEB, de budgetoverschrijding bij de Sociale Dienst, de problemen met een nieuw systeem voor het innen van de gemeentelijke belastingen en de affaire met de mislukte invoering van een grondexploitatiesysteem, genaamd OBRIS, zijn hier voorbeelden van. Ondanks vele pogingen en budgetophogingen lukt het de dienst OBR, het grondbedrijf, niet om na een periode van zeven jaar een systeem te bouwen waarmee op ordentelijke wijze de exploitatie van gronden kan worden beheerd.

De raadsmotie van Dijk legt vanwege twijfel over de effectiviteit van de sturing in 1999 de basis om in breder verband na te denken of het dan bestaande sturingsmodel (dat kan worden getypeerd als een sterke-diensten-model) nog is te handhaven. Het sterke-diensten-model dateert uit mei 1989. Er wordt in de raad en door het college gesproken over tekenen van slijtage van het model en de affaires met de Roteb, SoZaWe, de Belastingdienst en Obris doen de urgentie om tot een verandering te komen, toenemen.

Over de voor- en nadelen van het sterke-diensten-model wordt verschillend gedacht, vertelt de toenmalige directeur Algemeen Bestuurlijke Zaken van het Rotterdamse stadhuis Wim Straasheim:

“Net als nu zat de economie toen in een dip. Voor het gemeentebestuur was het duidelijk dat het roer om moest. Traditionele zware industrie als scheepsbouw verdween uit de stand en het was nodig naar een diensteneconomie over te schakelen. Er heerste een enorme bestuurlijke eensgezindheid en er zaten zware bestuurders aan het roer. Het spel werd gezamenlijk door hen bepaald. Ook tussen de hoofden van dienst zaten zwaargewichten. In

die eensgezindheid zijn grote dingen bereikt, denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de Kop van Zuid. De takken van dienst functioneerden zeer autonoom maar men vond elkaar op de gemeenschappelijke opgave. Aan de top wist men elkaar goed te vinden. Er wordt nu negatief gesproken over het fenomeen van sterke diensten, maar dat is niet terecht. Medewerkers identificeerden zich met de eigen dienst maar óók met de stad. Doordat men de gemeenschappelijke opgave zag, was het mogelijk voor de directeurs om dienstoverstijgend te denken en te handelen, maar óók met de stad.”

Het college deelt de gevoelens van onvrede bij de raad over de incidenten waarmee het gemeentebestuur telkens wordt overvallen. B&W nemen het initiatief tot een groot onderhoudsprogramma 'het 12de Collegeprogramma Verbetering Bedrijfsvoering'. Het programma voorziet in de verbetering en versterking van de planning en controlmethodiek, maar heeft ook tot doel om een discussie op te starten over de herijking van de sturing en bedrijfsvoering.

Als methode wordt ervoor gekozen om alle takken van dienst systematisch door te lichten. Hoogleraar Arie van der Zwan adviseert een doorlichtingsproces per dienst uit te voeren. Zelf is hij betrokken bij de doorlichting van de Sociale Dienst (SoZaWe), het vuilverwerkingsbedrijf (Roteb), het grondbedrijf (OBR) en het Havenbedrijf. Een gemeentelijke programmaorganisatie wordt opgezet voor de uitvoering van het totale programma. Het resultaat van elke doorlichting is een raadsbesluit met normen voor de sturing op de betreffende organisatie. De normen geven een handvat om de efficiency en de doelmatigheid van de betreffende dienst te kunnen vaststellen. De incidenten leiden tot aanscherpingen van het gemeentelijk sturingsmodel maar er komt geen fundamentele verandering.

De collegereactie¹ op de raadsmotie van Dijk over de houdbaarheid van het sturingsmodel begint met de schets van de toen geldende situatie. Deze is gebaseerd op drie elementen: besturen op hoofdlijnen, geïntegreerde beleidsbepaling in samenhang met Planning en Control en de decentralisatie van de beleidsvoorbereiding en –uitvoering van secretarie naar diensten.

Uit de geschiedenis 1989 – 1999 van het Rotterdamse sturingsmodel trekt het college in het raadsvoorstel naar aanleiding van de motie van Dijk een aantal conclusies:

- Een planning- en controlmethodiek die “sleets” aan het raken is.
- De noodzaak van een fundamentele aanpak van de tekortkomingen die in de huidige systematiek hardnekkig blijken.
- De noodzaak van een ‘technische’ verbetering van met name de rapportagesystematiek en de informatievoorziening.
- Een kritische analyse van de kwaliteit van dat deel van de organisatie bij diensten en Bestuursdienst dat taken heeft in relatie tot de toepassing van de sturingsmethodiek.
- De wenselijkheid van een hernieuwde en heldere verdeling van taken ofwel in de vorm van een bevestiging van de gegroeide situatie ofwel in de vorm van een herschikking van taken en/of bevoegdheden.

In het raadsvoorstel staat dat het aantal smaken voor de herbezinning op het model in een grote overheidsorganisatie niet zo groot is.

Modelmatig ziet het college de volgende drie alternatieven:

1. Het secretariemodel met een mix aan taken, waaronder beleidsontwikkeling, maar ook uitvoerende taken, ondergebracht op het stadhuis.
2. Het sectorenmodel, waarin niet alleen de beleidsontwikkeling en –uitvoering, maar ook de bestuursadvisering is ondergebracht in een beperkt aantal grote diensten of sectoren.
3. Het concern-dienstenmodel, waarin de Bestuursdienst (bestuursadvisering en controlfunctie, zowel op het gebied van beheer als van beleid) als countervailing power optreedt tegenover diensten die verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling.

Bij de keuze van het meest optimale model in de Rotterdamse context formuleert het toenmalige college de eisen waaraan het sturingsmodel moet voldoen:

- De uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door professionaliteit en slagkracht.

- Er is een goed toetsbare publieke verantwoording.
- De controlfunctie is effectief.
- Er is een goede beleidscoördinatie.
- De gemeentelijke taken zijn maximaal efficiënt toegedeeld. Dit betekent dat er gezorgd moet worden voor een heldere taakverdeling, waarin overlap van taken en onduidelijke aansturing wordt voorkomen.

Wanneer het college de beschikbare modellen afzet tegen deze vijf eisen, wordt toch opnieuw gekozen voor het bestuursdienst-dienstenmodel.

De integrale managementverantwoordelijkheid voor de directeurs van diensten blijft één van de uitgangspunten van het Rotterdamse sturingsmodel.

De Bestuursdienst zorgt in het besturingsmodel voor de “checks and balances”. De Bestuursdienst vervult de functie van controller en zij ziet er op toe, dat er geen gaten vallen in het proces van beleidsinitiatie tot en met uitvoering en evaluatie. Om deze taken uit te oefenen staan de Bestuursdienst diverse middelen ter beschikking: het geven van gevraagd en ongevraagd advies, het concipiëren van bestuurlijke opdrachten voor diensten en het vormen van projectgroepen met diensten.

2002: de vader, de oorspronkelijke oprichter van het familiebedrijf verdwijnt plotsklaps en voor de familie geheel onverwacht van het toneel. Bij de klanten van de familie, de burgers, bleek er geen vertrouwen meer te zijn in de manier van leidinggeven. Een nieuwe bewindvoerder (leefbaar) neemt de leiding over met nieuwe ideeën en nieuw elan. Sturen op resultaten is het nieuwe devies. Ook komt er een andere, meer generalistische, managementstijl. De kinderen die leiding geven aan een eigen bedrijfje hoeven zelf het vak niet meer tot in de puntjes te beheersen zolang zij maar wel weten hoe zij de nodige kennis kunnen organiseren. De kinderen moeten van de nieuwe bewindvoerder meer gaan samenwerken. De klanten hoeven niet meer naar aparte winkeltjes te lopen maar moeten voortaan in een supermarkt (stadswinkel) terecht kunnen. Achter de schermen is het devies werken in ketens in plaats van in kokers. De kinderen gaan een heel eind mee met de nieuwe wind, maar de periode blijkt te kort te zijn om echt tot grote veranderingen in de onderlinge verhoudingen te komen.

Collegeperiode 2002 – 2006

De verkiezingswinst van Pim Fortuyn luidt in Rotterdam de komst van een nieuw college in. Dit college (waarin in tegenstelling tot voorheen de PvdA) Leefbaar Rotterdam de boventoon voert, presenteert een collegeprogramma met zes speerpunten en 88 meetbare doelen. Met aanvullende actieprogramma's 'Rotterdam Zet Door' en 'Meedoen of Achterblijven' zet het college extra accenten in het bijtrekken van de achterstandswijken en kansarme jongeren. De zes speerpunten van het collegeprogramma betreffen: veiligheid, huisvesting, onderwijs en jeugd, economische ontwikkeling, inburgering en organisatie van de uitvoering.

Het speerpunt 'organisatie van de uitvoering' krijgt vorm via het stellen van targets en de zogenaamde ROTS-operatie (Rotterdamse Organisatie Taken en Subsidies). In juli 2003 start het project ROTS. Dit project heeft tot doel het gemeentelijke apparaat ('het concern') te ordenen tot een beter functionerende overheid. De dienstverlening aan de burger en doelmatiger werken staan hoog in het vaandel. De drie sporen waarin ROTS is uitgewerkt zijn:

1. Een gemeentelijke organisatie die resultaten boekt op haar kerntaken.
2. Het vergroten van de doelmatigheid in de bedrijfsvoering door een professioneel en doelmatig ambtelijk apparaat.
3. Een subsidiebeleid dat de programma's en prioriteiten ondersteunt.

De ROTS-operatie doet ambtelijk veel stof opwaaien.

Wim Straasheim, toenmalig programmamanager ROTS, twaalf loketten in één kilometer:

"Een besef dat er wat moest veranderen, kwam begin deze eeuw, als eerste met de zogenaamde ROTS-operatie in 2002. Ik werd samen met Rob van Loenen, programmamanager van het onderdeel organisatie en taken. Om te laten zien hoe we er met de dienstverlening voor stonden, organiseerde ik een wandeling van het Hofplein naar de Blaak. Over één kilometer kwamen we twaalf verschillende gemeentelijke loketten tegen voor de dienstverlening aan de burger. Uiteindelijk leidde die ervaring en dat inzicht tot de komst van brede stadswinkels, maar een discussie over kerntaken strandde volledig. Daar was men niet aan toe. Hoofden van Dienst liepen woedend weg bij de presentatie van ons rapport. Het had ook te maken met de andere wind van het Leefbaar-college dat in 2002 was gevormd. Hoofden van Dienst voelden zich door de nieuwe bestuurders en de nieuwe ideeën bedreigd. Tussen de Hoofden van Dienst en het college is toen een soort van deal gesloten: de diensten zouden zich maximaal inzetten voor de uitvoering van het collegeprogramma, maar vroegen de organisatie verder met rust te laten. En... zoals het altijd gaat is dan de boodschapper de klos. En dat was ik. Gelukkig kreeg ik de kans om daarna in 2004 in de relatieve luwte te gaan werken en voorzitter te worden van de deelgemeente Feijenoord. Dat kwam goed uit."

ROTS-collega Rob van Loenen vertrekt voor anderhalf jaar naar de Nederlandse Antillen.

In deze collegeperiode zijn de meeste gemeentelijke diensten in de cultuursector verzelfstandigd, is het Havenbedrijf verzelfstandigd en is het traject gestart om de RET te verzelfstandigen. Het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening krijgt hoge prioriteit. Als vernieuwingen zijn het 'één-telefoonnummer voor de gehele gemeente' en de stadswinkels geïntroduceerd.

Ten aanzien van het sturingsmodel stelt het college het bestaande organisatieprincipe dat de gemeentelijke diensten afzonderlijke resultaatverantwoordelijke eenheden zijn die alle ondersteunende activiteiten in eigen beheer verrichten ter discussie. Een herijking van het besturingsmodel komt niet op de agenda.

In het bijzonder is er aandacht voor ICT en inkoop. De organisatievorm met veel autonomie is kostbaar en maakt organisatieverandering ingewikkeld. Het college is van mening dat het grote aantal diensten zorgt voor versplintering van capaciteit en dit leidt tot kwetsbare situaties. Bovendien vindt men dat er inefficiënties ontstaan en dat de beperkte deskundigheid niet altijd ten volle wordt benut. Meer samenwerking en standaardisatie leiden tot een doelmatiger inrichting van de ondersteuning en maakt concentratie op kerntaken mogelijk. Daarom besluit het college in deze periode tot toepassing van het zogeheten shared-services-concept. Door een shared-service-organisatie kunnen deze producten tegen lagere kosten en met een hoge kwaliteit en betrouwbaarheid worden geleverd. In de evaluatie vermeldt het Leefbaar-college dat met ROTS een aantal resultaten zijn behaald, waarvan de opbrengst in kwantitatieve en kwalitatieve zin in een volgende periode geoogst kan worden.

Ambtelijk wordt op het gebied van ICT voorzichtig de bestuurlijke visie opgepakt dat een te grote autonomie leidt tot overbodige

Carl Berg, toenmalig directeur Middelen en Control: “Blij met fasering”

“Ja, het kon niet anders. Het was wel haalbaar om in één keer tot één uniforme HR-inrichting te komen. Dat was men al gewend omdat de gemeente al één salarissysteem kende. Op bedrijfsvoeringsgebied was invoering van een concern-Oracle alleen haalbaar als de zelfstandige administraties bleven bestaan. Dit had grote nadelen en was niet efficiënt maar het was voor de acceptatie de enige optie. De invoering verliep overigens niet zonder slag of stoot. Ik werd maandenlang verketterd omdat na de overgang naar Oracle de verzuimcijfers niet direct voorhanden waren. Achteraf gezien ben ik blij dat we het gefaseerd gedaan hebben”.

kosten en inefficiënties. Een eerste aanzet hiertoe wordt gemaakt met de vervanging van het toenmalige personeelsinformatiesysteem PI 80 door Oracle.

In opdracht van de directeur Middelen en Control van het Rotterdamse stadhuis en de directeurs van de diensten Stadstoezicht, Stedenbouw en Volkshuisvesting, SoZaWe en de dienst Onderwijs start in 2004 een traject of het haalbaar is om met één Oraclesysteem met één basisinrichting voor HRM en financiële informatie te gaan werken. De aanleiding voor de opdracht is het vermoeden dat een gemeenschappelijke inrichting voordelen kan bieden boven een dienstspecifieke inrichting. De greep op de ICT-ontwikkelingen bij de diensten wordt ook versterkt door de vaststelling van een ICT-beleidsplan² voor de periode 2004 – 2007. Met dit plan wordt een koerswijziging aangekondigd waarbij het uitgangspunt voor de ICT is: ‘we doen het als één concern, tenzij...’. Het collegebesluit houdt in dat de diensten niet zonder toestemming van een centrale concerninformatiemanager applicaties mogen aanschaffen.

De praktijk om daar te komen blijkt weerbarstig getuige een brief³ van de directeur OBR (grondbedrijf) aan de verantwoordelijk wethouder. De directeur wijst erop dat er met de invoering van een concernbreed HRM- en FIN-systeem onverantwoorde risico's worden genomen. Er zou sprake zijn van een eenzijdige besluitvorming en een ‘volslagen miskennen van de complexiteit als gevolg voor de keuze van een ERP-systeem’. Het OBR pleit ervoor om het instapmoment naar een gemeentebreed financieel systeem zelfstandig te kunnen bepalen. De inschatting daarbij is dat het zeker nog vijf jaar zal duren.

Naast het aantrekken van de touwtjes op het gebied van kerntaken (ROTS) en ICT vindt er actie plaats op het gebied van de verbeterde sturing van de financiën. Het college in deze periode stelt vast dat de inspanningen van het doorlichten en vaststellen van een normbegroting per dienst van de vorige raadsperiode nog niet hebben geleid tot een optimaal werkende Planning en Control-cyclus. De oorzaak is in hoofdzaak gelegen in de nog niet toereikende kwaliteit van de financiële functie⁴.

² ICT-beleidsplan 130704 en brief wethouder Janssens aan HvD 121104

³ Notitie OBR aan staf Fysieke Infrastructuur en Grondzaken d.d. 010404

⁴ Artikel Rdam in Control van R. Visch Eibergen

Aan een onderzoek naar de kwaliteit en inrichting van de financiële functie dat al werd gestart in 2001 komt een vervolg: de zogenaamde Control Scan Rotterdam. Dit vervolgetraject heeft tot doel om te bepalen welke financiële kwaliteit voor welke dienst c.q. organisatie nodig is. Voor de inrichting van de controlfunctie geldt een onderscheid van business partner, management controller en financial controller. Van de business partner wordt verwacht dat hij of zij zal acteren op het strategisch niveau zoals dat bijvoorbeeld zal gelden bij grote diensten met veel financieel risico voor de gemeente. De financial controller fungeert voornamelijk als het financiële geweten van de gemeente. De management controller neemt een middenpositie in. De scan levert het beeld op dat er een kloof bestaat tussen aanwezige en gewenste financiële kwaliteit. Naar aanleiding van deze bevindingen volgen plannen om de kwaliteit te verbeteren. De diensten moeten via de P&C-cyclus rapporteren over de vorderingen. In de positie van de diensten ten opzichte van het geheel van de gemeente zijn er geen grote veranderingen.

Drie raadsmoties⁵ zijn in de raadsperiode 2002 -2006 voor het college wel een belangrijke aanleiding om een koersbepalend document voor de latere concernvorming vast te stellen. De zogenoemde '8 juni brief 2005'⁶ blijkt een veel aangehaald document te worden om de latere organisatieontwikkelingen te onderbouwen.

In de brief aan de raad analyseert het college dat de schaal van Rotterdam in veel gevallen groot genoeg was om activiteiten zelfstandig te kunnen uitvoeren, daar waar andere, kleinere gemeenten vanuit kostenoverwegingen zijn overgegaan tot intergemeentelijke samenwerking of inhuur bij marktaanbieders. "De schaal en bijbehorende expertise maken het voor een aantal diensten ook mogelijk hun activiteiten buiten Rotterdam, bijvoorbeeld ten dienste en in opdracht van de stadsregio in te zetten". De wijze waarop de gemeente Rotterdam zijn diensten heeft georganiseerd heeft volgens de analyse van het college bijgedragen aan zijn reputatie als doe-stad: De gemeente is snel in staat plannen te ontwikkelen en deze dan meteen tot uitvoering te brengen. Maar bij deze wijze van dienstgericht organiseren ligt

⁵ Motie van den Born/van Gent 2004/1303; Reijkersz 2004/765; Geluk 2003/1342

⁶ Brief van C. Berg 080605, 05BSD8165

ook steeds de verkokering op de loer, zodat er in onze gemeente relatief veel hulpstructuren zijn opgetuigd voor dienstoverstijgende programma's en projecten.

De gemeente is sterk resultaatgericht georganiseerd: de focus is de uitvoering. De gemeentelijke organisatie intervenueert actief in de frontlijn en is oplossingsgericht en creatief in de uitvoering. De organisatiestructuur moet derhalve flexibel zijn, ruimte biedend aan adaptieve en initiatiefrijke medewerkers en oplossingen op de werkvloer. Daarbij zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder verdeeld. De gemeente kan de gestelde doelstellingen niet alleen realiseren, maar doet dit samen met de partners. De gemeente heeft daarbij de rol van de regisserende overheid: zij is een bruggenbouwer naar partners binnen en buiten de stad.

De afzender van de '8 juni brief', directeur Middelen en Control, Carl Berg blikt terug:

"Eigenlijk was de brief een slotakkoord. Al een paar jaar daarvoor was het voor een aantal topambtenaren, maar ook voor Marco Pastors, wethouder van Leefbaar Rotterdam in het toenmalige college, duidelijk geworden dat er sprake was van wat ik noem 'disfunctionele diversiteit' in de gemeentelijke organisatie. Er groeide een besef dat we met de verkokerde zelfstandige dienstenstructuur de problemen van de stad niet goed konden aanpakken en de dienstverlening aan de burger niet konden verbeteren. Een beleidsdocument als de Stedelijke Visie maakte dit destijds nog eens duidelijk. Op financieel gebied was het besef dat er iets moest veranderen, gegroeid door een onderzoek dat ik had laten doen, de Control Scan Rotterdam. We wilden weten hoe het met de kwaliteit van de financiële organisatie was gesteld. De scan liet zien dat er in de financiële organisatie met zelfstandige eenheden ook teveel verschillen waren ontstaan. Er was een veelheid aan systemen en functies gegroeid. Er viel heel wat te verbeteren. Verbreding van draagvlak begint altijd met een klein groepje. Daarbij speelt dan ook een toevalsfactor mee. Er trad een nieuwe lichterling aan van directeurs die ervaring hadden met het bedrijfsleven. Hans Goedhart van de toenmalige dienst Stedelijke Vernieuwing en Volkshuisvesting was daar een goed voorbeeld van. Hij kwam van Pink Roccade. Hij zag dat de organisatie van de uitvoering en de dienstverlening te versnipperd was georganiseerd. Hans was één van

de initiatiefnemers om ketenmanagement en een frontlijnorganisatie in te voeren. Het toenmalige leefbaarcollege gaf steun in de rug en ook wetenschappers zoals Hans Strikwerda en Arre Zuurmond bevestigden dat er in de organisatie, maar ook in de ondersteunende IT, een andere wind moest gaan waaien. Het draagvlak voor verandering nam daardoor toe."

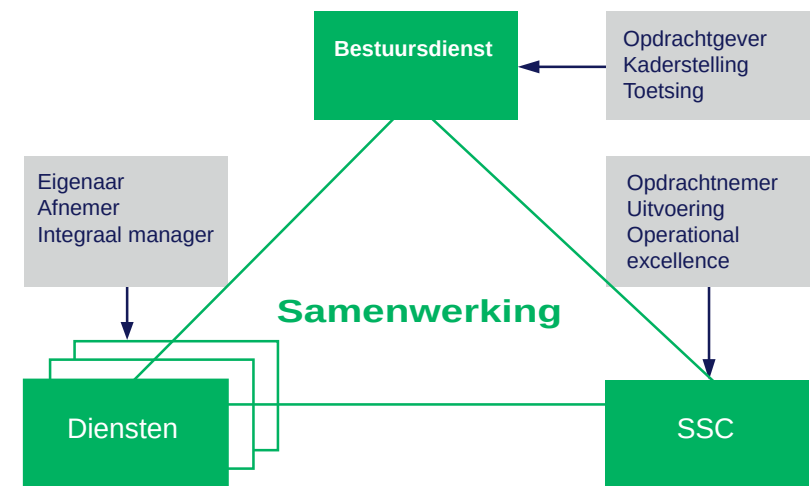
Het college stelt in het schrijven aan de raad dat de inrichting van de organisatie het gewenste profiel weerspiegelt. Het is belangrijk daarbij een (nieuwe) balans te vinden tussen slagvaardigheid en synergie. Tussen de slagvaardigheid van de organisatieonderdelen, die in staat zijn om zelfstandig resultaten te boeken op de gestelde prioriteiten met focus op de uitvoering enerzijds en de synergie binnen het concern door samenwerking en bundeling anderzijds. Concernvorming is daarbij het middel, niet het doel!

De richting waarin de organisatie zich dient te bewegen is kernachtig weergegeven in zes veranderrichtingen:

1. Van diensten naar dienstverlening
2. Van middelen per dienst naar oplossingen voor het concern
3. Van zelfbeheer naar Shared Service
4. Van praktijk naar norm
5. Van kokers naar ketens
6. Van verkaveling naar eenheid

De zes punten geven uitdrukking aan de ontwikkeling van het dienstverleningsconcept (o.a. één telefoonnummer), de gezamenlijke inrichting en financiering van concernsystemen (o.a. HRM en Finance), de inrichting van SSC op het gebied van ICT en Facilitair, de opzet van een systeem van periodieke benchmarking, de ketenaanpak en het deelgemeentebestel. Op het gebied van de concernbedrijfsvoering schetst het college dat één van de kenmerken van de gemeente Rotterdam was dat diensten (en overigens ook de deelgemeentelijke organisaties) zelf verantwoordelijk waren voor alle aspecten van de bedrijfsvoering. Dit was gebaseerd op het uitgangspunt dat iedere directeur voor zijn dienst een integrale verantwoordelijkheid droeg.

Besturing Shared Services



Figuur 1: besturing shared services

Door de ontwikkeling van de concerngedachte wordt nu een begin gemaakt met het vormgeven van Shared Services Centers (SSC's). In de Rotterdamse variant zijn dit gespecialiseerde organisatieonderdelen die ondersteuning bieden aan de diensten bij de uitvoering van niet-kerntaken. Als eigenaar blijven de diensten overigens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de door de SSC's uit te voeren taken (zie ook bovenstaande figuur).

De SSC's bieden de dienstverlening gebundeld aan. Dit houdt in dat bepaalde processen (bijvoorbeeld ICT of facilitaire dienstverlening) door een directeur van een dienst overgedragen wordt aan een SSC die dat proces in opdracht van een directeur uitvoert. De diensten kunnen zich vervolgens concentreren op de uitvoering van hun kerntaken. Taken van dienst worden verplicht mee te doen aan de SSC's. SSC's hebben de leveringsplicht. Het opzetten van SSC's heeft ook tot gevolg dat de dienstverlening een standaardisering zal ondergaan. Hierdoor wordt kwaliteitsverbetering voor het concern als geheel bereikt, en worden de effectiviteit en de efficiëntie verhoogd. De eerste twee SSC's worden begin 2006 bij de

Servicedienst Rotterdam ondergebracht: één op het gebied van facilitaire diensten en één op het terrein van ICT. De diensten zijn de eigenaar van de SSC's.

Het college ziet de volgende voordelen van de Shared Service Centers voor het concern Rotterdam:

- concern dienstverlening op een hoog peil
- strategische flexibiliteit
- efficiency winst en lagere kosten
- meer transparantie in de kosten en meer grip
- productverbetering SSC (hogere kwaliteit dienstverlening)
- kennisdeling en professionalisering

Ook in de aansturing neemt het college standpunt in, namelijk dat de samenstelling van het concernberaad aan moet sluiten bij de functie die het in de concernorganisatie vervult. De samenstelling van het concernberaad is een representatieve afspiegeling van de diensten en deelgemeenten die gezamenlijk de concernorganisatie vormen. De gemeentesecretaris is voorzitter van het concernberaad en is bevoegd om te beslissen over concernaangelegenheden op het gebied van de gemeentelijke bedrijfsvoering (personeels –en organisatiebeleid en organisatiewijzigingen).

Over de rol van de gemeentesecretaris schrijft het college in de brief aan de raad:

“De gemeentesecretaris zien wij naast zijn rol als eerste adviseur van B&W en zijn functie als directeur van de BSD ook een rol vervullen in de sturing van het concern. De hoofden van dienst zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het optimaal functioneren en presteren van het concern Rotterdam als geheel. Zij vervullen elk, naast het managen van de dienst waarvoor zij primaire verantwoordelijkheid dragen, concerntaken die over de grenzen van de diensten heengaan. Het managen van de ‘eigen’ dienst wordt geregistreerd door het managementcontract.”

Het college besluit met de opdracht aan de gemeentesecretaris om - in samenspraak met het concernberaad - voor eind 2005 te komen met concrete voorstellen voor de uitvoering van de een strategische agenda op de concernontwikkeling.

De verdere uitvoering van de opdracht zal gaan plaatsvinden door een nieuwe gemeentesecretaris. Arjan van Gils treedt aan in 2005.

Over zijn komst van Enschede naar Rotterdam merkt Arjan van Gils op:

“Ik kwam uit Enschede en voor mij was Rotterdam een koude douche. Ik was gewend om maandelijks managementinformatie te krijgen waarmee ik, wat sturingsinformatie betreft, kon sturen. De planning & controlcyclus bleek in Rotterdam niet op orde te zijn. Er waren bijvoorbeeld geen kwartaalcijfers. Het was ‘terug in de tijd’. Achteraf gezien was dat niet alleen een probleem van Rotterdam. Alle grote steden liepen achter op de 100.000 gemeenten. De dienstverlening was daar beter georganiseerd. Er waren daar al stadswinkels, er werd gebiedsgericht gewerkt en er was samenwerking met ketenpartners. De grote steden moesten daar nog mee beginnen. Door het Leefbaar-college zijn goede dingen in gang gezet. De leefbaar-wethouders hadden een business-oriëntatie. De sturing op resultaat kreeg meer prioriteit. Ik noem de college targets en de veiligheidsindex waarmee het veiligheidsgevoel van de burgers in de wijken werd gemonitord. In de sturing van de takken van dienst hadden we o.a. de Maasstat-methodiek. In een openbaar debat werden directeurs aan de tand gevoeld over hun parate kennis van hun beleidsveld en hun organisatie. Niet alles ging goed. Zo kwam de sociale index bijvoorbeeld aanvankelijk niet van de grond. Ook werd duidelijk dat de organisatiestructuur met autonome diensten de langste tijd had gehad. De verbetering van de dienstverlening liep tegen grenzen aan en elke organisatie had eigen systemen voor vastlegging en van informatievoorziening. De situatie was verbrokken en de rol van hele grote diensten die vroeger heel belangrijk waren voor de stad, was uitgespeeld”.

Vader keert terug na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en de bewindvoerder trekt zich terug. De klanten blijken echter niet tevreden te zijn over het functioneren van het familiebedrijf. Vooral de late en ondoorzichtige verantwoording zit hen dwars. Eén van de neven van de familie vervult in de verantwoording over het reilen en zeilen van het bedrijf de rol van interne accountant. De neef is gewend samen met de kinderen problemen op te lossen voordat er een externe toetsing plaatsvindt. De klanten vinden dat aan deze zeeffunctie een einde moet komen. Alleen de externe accountant controleert voortaan de verantwoording van het familiebedrijf. De kinderen zijn eraan gehouden zelf de zaken zo goed mogelijk te organiseren. Aan het zeer breed opgezette periodieke familieberaad komt een einde. Vanaf 2009 nemen alleen de belangrijkste kinderen met de belangrijkste bedrijfjes hieraan deel.

Collegeperiode 2006 – 2010

Vanaf 2010 neemt Leefbaar niet langer deel aan het college. Het nieuwe college stelt een collegeprogramma vast met als titel: 'de stad van aanpakken'. De ingezette lijn van het zo meetbaar mogelijk maken van doelstellingen uit de vorige collegeperiode wordt voortgezet. B&W formuleren 23 prioriteiten verdeeld over 53 doelstellingen. De rekenkamer evalueert het bereiken van de doelstellingen. De targets concentreren zich op vier pijlers: sociaal, veilig, wonen en economie. Op het gebied van de organisatieontwikkelingen worden geen specifieke doelstellingen gesteld. Rondom het middelenbeleid is budgettaire neutraliteit het uitgangspunt. Voor het realiseren van nieuwe initiatieven zullen bestaande activiteiten geschrapt moeten worden ('oud voor nieuw operatie'). De ingezette lijn naar concernvorming, waar in de vorige periode de basis voor is gelegd, wordt voortgezet.

Gemeentesecretaris Arjan van Gils zegt over deze collegeperiode:

"Het college met de PvdA had in de eerste periode 2006-2010 een andere focus dan voorheen. Meer op de problemen van de stad

gericht. De aandacht voor de interne organisatie kreeg minder prioriteit. Ik ben toen ook gestopt met bijvoorbeeld Maasstat, daar ontbrak steeds meer de scherpte van het college. Maasstat was een vernieuwend intern verantwoordingsinstrument, een bijeenkomst op vrijdagochtend waarbij aan de ene kant van de tafel het voltallig college van B&W zit, ondersteund door deskundigen, en aan de andere kant de directeurs van diverse diensten."

Hoewel de aandacht van het college meer uitgaat naar de problemen van de stad dan naar de problemen van de ambtelijke organisatie, is er ambtelijk geen reden tot stilzitten. Door de wijze waarop de gemeentelijke organisatie zich heeft georganiseerd op het gebied van financiën, systemen en bedrijfsvoering lukt het telkenmale niet om op tijd de jaarrekening aan de gemeenteraad aan te bieden. Het ongenoegen van de gemeenteraad over de termijnoverschrijdingen leidt tot moties om tot een herinrichting van de controletoren en de financiële verantwoording te komen. In 2008 treedt ook de nieuwe concerncontroller Winfried Houtman aan.

Concerncontroller Winfried Houtman: "Crisis hielp mee"

"Na mijn aantreden in Rotterdam merkte ik al snel dat de toenmalige takken van dienst met de rug naar het gemeentebestuur stonden. Elke dienst werkte hard en met veel energie aan de eigen taken en voor de stad maar de onderlinge samenwerking verliep moeizaam en er was in de breedte over alle diensten onvoldoende gevoel voor de behoeften van de Rotterdamse samenleving. Samenwerken tussen de diensten was ook niet makkelijk. De diensten stuurden elkaar onderling facturen en stuurden ook een factuur aan het stadhuis als er iets voor het bestuur gedaan moest worden. Al dat intercompany-verkeer kwam op zijn zachtst gezegd de beheersbaarheid van het totaal niet bepaald ten goede. Er was veel bureaucratie waar de stad niets mee op schoot. Ook zorgde het onderling factureren voor grote vertragingen bij het opmaken van de jaarrekening. Een grote dienst als Gemeentewerken werd bestuurd als een profitcenter en deed aan omzetmaximalisatie. Een dergelijk sturingsmodel past echt niet meer bij deze tijd. De gemeentelijke overheid wordt voornamelijk gestuurd op basis van budgetten. Gemeenten zijn in hoofdzaak afhankelijk van de inkomsten vanuit het Rijk. Als gemeentebestuur moet je erop

kunnen vertrouwen dat de uitvoering geschiedt zoals er voor een bepaald product is geraamd. In de oude constructie stuurden de takken van dienst voornamelijk op hun eindsaldo en er was ruimte om tussen posten te schuiven. Hiermee hadden het gemeentebestuur en de raad onvoldoende zicht op wat er werkelijk gebeurde.

De financiële crisis die vanaf 2009 voor de gemeente goed voelbaar was, hielp erg mee om het draagvlak te vergroten. Het was duidelijk dat er efficiënter gewerkt moest worden en dat we elkaar niet langer moesten bezighouden met het sturen van onderlinge facturen. Het sturen op beschikbaar budget en producten werd noodzaak. Daarnaast was de toenmalige gemeentesecretaris Arjan van Gils sterk gericht op de verbetering van de dienstverlening aan de burger. Dat vroeg om ontkooking en een nieuwe sturingstructuur. Het draagvlak voor verandering bij het college werd vergroot door de financiële problemen bij de Sociale Dienst. Het college werd daar plotseling door verrast. De transparantie moest groter en het inzicht in de financiën moest collegebreed beter worden geregeld.”

De problemen met de tijdige verantwoording, de noodzaak tot bezuinigen en de voelbare inefficiënties zijn de opmaat voor veranderingen die in de collegeperiode 2010 – 2014 hun beslag zullen krijgen.

Er komt een kentering als in 2011 de economische crisis verder inslaat. Bovendien doet zich een incident in de familie voor. Bij een bedrijfje van één van de kinderen blijken er enorme kostenoverschrijdingen te zijn waarvan niemand van de familie enig vermoeden had. De stemming slaat om. Vader, moeder en de kinderen slaan de handen ineen en de onderlinge verschillen en de behoefte om alles zelf te willen regelen vallen weg. De familieleden maken een plan waarin alle noodzakelijke veranderingen in een logische samenhang worden samengevat. Daar er bezuinigd gaat worden trekt de familie uiteindelijk in één huis, ze noemen het huis: 'concern'. Er is één voordeur (loket), één systeem en de familie voert één financiële huishouding.

Collegeperiode vanaf 2010

In het collegewerkprogramma 2010-2014 geeft het college aan dat de afgelopen jaren de veiligheid en het sociaal beleid centraal hebben gestaan. Nu is het tijd om verder te gaan ontwikkelen. Over de gemeentelijke organisatie zijn de voorname om met een kleinere en meer flexibele organisatie meer in te spelen op de behoeften van de stad. Door de economische crisis is de financiële situatie van de gemeente drastisch veranderd. De opbrengsten uit grondexploitaties lopen terug terwijl de kosten in het sociale domein stijgen. Het college kondigt een bezuiniging aan op het gemeentelijk apparaat van 72 miljoen en een krimp van de organisatie van 1000 fte in 2015. Het collegewerkprogramma krijgt een uitwerking in zes collegeprogramma's. Eén van die programma's is het 'Collegeprogramma Organisatie en Financiën (O&F)'. De bezuinigingsdoelstelling en de krimpdoelstelling krijgen daarin een plaats. Daarnaast zijn de doelstellingen om de organisatie kwalitatief beter te maken en de organisatie flexibel, mobiel en wendbaar te maken. De oriëntatie van de organisatie is extern gericht. Dat betekent dat er goed ingespeeld wordt op de wensen van burgers, ondernemers en instellingen. Voorwaarde om dit te kunnen doen is wel dat de gemeente Rotterdam financieel geheel in control is. Dit blijkt nog niet het geval te zijn.

Bij de behandeling van de jaarrekening 2009 neemt de gemeenteraad moties aan die uiteindelijk leiden tot een nieuwe

inrichting van de zogenaamde 'controletoeren'. De voortdurende vertragingen bij de oplevering van de gemeentelijke jaarrekening vormden de aanleiding voor de overschrijding van termijnen. De oorzaak was dat de opstelling van de totale gemeenterekening leunde op de consolidatie van afzonderlijk gecertificeerde dienstrekeningen. Dit stelsel bracht met zich mee dat er steeds veel reparatie- en controleacties nodig waren om de afzonderlijke jaarrekeningen tot één geheel te brengen. Met ingang van de concernrekening 2010 werd de afzonderlijke dienstcertificering dan ook afgeschaft. Daarnaast kwam voor de herinrichting van de controletoeren de positie van de interne accountantsdienst Audit Services Rotterdam (ASR) aan de orde. Uit doelmatigheidsoverwegingen, maar ook vanuit de overweging dat er geen buffer moet zijn tussen het verantwoordelijk lijnmanagement en de externe accountant, werd in 2012 besloten tot opheffing van de eigen interne accountantsdienst ASR. In de aanbesteding door de gemeenteraad van een contract met één extern controlerend accountant wint Ernst & Young.

Marianne Westerhout, als partner van EY, verantwoordelijk voor de controle van de Rotterdamse verantwoordingsdocumenten draait stoeptegels om:

"Door de zogenaamde reviewstructuur met de interne accountantsdienst werden veel problemen niet goed zichtbaar. De interne eigen Rotterdamse accountantsdienst (ASR) opereerde autonoom en wij hadden als EY geen mogelijkheid om te kunnen sturen op hun controleprogramma. Daarnaast werden door de ASR veel onvolkomenheden onderweg gerepareerd voordat wij die te zien kregen. Hierdoor kwamen de echte problemen niet boven water. Ik sta een andere lijn voor. Fouten moeten zichtbaar zijn, dan kun je er wat van leren en er wat aan doen: shame, shame, blame, blame! Openheid over de te verbeteren punten moet vanzelfsprekend zijn. Managers moeten niet bang zijn om zelf naar voren te brengen wat er niet goed gaat en welke verbeteracties daarvoor nodig zijn. Ik merk dat men er in Rotterdam er niet aan gewend is dat een (externe) accountant de maat komt nemen. Dat leidt soms tot situaties dat ik me als accountant van Rotterdam een roepende in de woestijn voel. Ik voel me verplicht om alle tekortkomingen en verbeterpunten boven water te halen, daarom hebben wij de afgelopen jaren alle stoeptegels omgedraaid."

Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2011 neemt het college de raadsmotie 'voortvarend reorganiseren' over⁷. Dit houdt in dat de afslanking van de gemeentelijke organisatie een substantiële bijdrage moet leveren aan de financiële taakstelling van de gemeente en dat er daarom een strakke regie moet worden georganiseerd. De raad nodigt het college uit om vooral duidelijk te maken hoe door slimmer en efficiënter organiseren, het samenvoegen van functies en het optimaliseren van processen de besparingen kunnen worden gerealiseerd.

Bij de behandeling van de eerste bestuursrapportage in 2011 volgt de raadsmotie 'voortvarend reorganiseren deel II'. De raad vraagt om goed op de hoogte te worden gehouden over de realisatie van de bezuinigingen en de krimp van de organisatie. Het college reageert⁸ naar de raad met een historische schets over de organisatieontwikkeling en belangrijker: het schetsen van het organisatieperspectief. Een aanscherping en versnelling wordt aangekondigd met de volgende inhoud:

- Er komt versnelling van de clustervorming waarmee er een einde komt aan de zelfstandige diensten.
- Er komt een nieuwe serviceorganisatie waarin alle staffuncties zullen worden gecentraliseerd, uitgangspunt voor de interne dienstverlening is 'standaard, tenzij...'
- De concernhuisvesting zal centraal en efficiënter worden georganiseerd.
- Er komt één subsidieproces.
- Het gebiedsgericht werken zal een betere vorm krijgen wat gevolgen heeft voor de positie van de deelgemeenten van Rotterdam.
- De interne bureaucratie wordt verminderd en op het personele vlak komen alle ambtenaren in algemene dienst en vindt er versoering van het arbeidsvoorwaardenpakket plaats.

Alle ontwikkelingen samen leiden tot het Verbeterplan Financiële Huishouding, waarover later meer. Het plan geeft invulling aan meerdere verbeteracties. Een significante verbetering van de gemeentelijke bedrijfsvoering door onnodige diversiteit weg te nemen en een einde aan de vrijheid om processen zelf in te richten. Ook is de ambitie om de kwaliteit van de bestuurlijke

⁷ Brief B&W over voortvarend reorganiseren d.d. 150311

⁸ Brief B&W over voortvarend reorganiseren II d.d. 300911

informatievoorziening te verbeteren en het verantwoordingsproces te versnellen. 2011 blijkt in de versnelling van de organisatieontwikkeling een belangrijk jaar te worden.

De bestuurlijke noodzaak om tot actie te komen, wordt onderstreept door de onverwachte budgetoverschrijding bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarmee het college wordt overvallen. Niet alleen het early-warning-systeem blijkt te kort te schieten maar ook de wijze waarop de sturing op de afzonderlijke organisatieonderdelen is vormgegeven. De één-op-één-relatie tussen een tak van dienst en een wethouder is te sterk. De ruimte voor een organisatie om problemen onder de pet te houden, blijkt nog steeds aanwezig te zijn. Uiteindelijk treedt de verantwoordelijke portefeuillehouder voor Sociale Zaken, Dominic Schrijer, af. Het incident geeft achteraf gezien wel een belangrijke steun aan het ingezette veranderproces.

Jantine Kriens, toenmalig wethouder Financiën, beaamt dat er eerder een andere focus was:

“Ontkokering van een gemeentelijke organisatie was geen interessant onderwerp voor politieke bestuurders. En omdat er ook geen financiële noodzaak was, kabbelde het proces een beetje voort.

Tot begin 2011, toen we werden overvallen door de financiële problemen van de Sociale Dienst. We werden er met de neus op gedrukt dat we als college niet in control waren. De verticale organisatiestructuur en de één-op-één-relatie van een wethouder met een diensthoofd was niet langer houdbaar.

De financiële problemen bij de Sociale Dienst veroorzaakten een doorbraak. Collegebreed was er ondersteuning om slagen te gaan maken en ik kon samen met de top van de organisatie aan de slag. Gemeentesecretaris Arjan van Gils en concerncontroller Winfried Houtman waren daarbij onmisbare steunpilaren.”

De top van de ambtelijke organisatie vat de gewenste veranderingen van de gemeentelijke organisatie samen in een zogenaamd spoorboekje⁹. Alle acties worden in een logische samenhang met elkaar in verband gebracht. De concerndirectie

⁹ Concerndirectie: spoorboek concernontwikkeling Rotterdam 071111

regisseert de verdere concernvorming en de concerndirectieleden verdelen de verantwoordelijkheid voor de sturing op de diverse verbeterisporen. Deze hebben voornamelijk betrekking op de organisatorische inrichting van het ‘concern’ waarin de nieuwe centrale bedrijfsvoeringsorganisatie een zeer belangrijke rol gaat spelen.

De financiële functie wordt onder regie van de directeur Middelen en Control ook aangepakt. Met de top van de financiële organisatie wordt een kick-off-bijeenkomst georganiseerd. Om inspiratie op te doen wordt gekeken wat het Best in Finance netwerk te bieden heeft. Voor de omvorming en inrichting van de financiële functie blijkt KPN een belangrijke inspiratiebron te kunnen zijn. KPN wordt uitgenodigd voor de kick-off van een verandertraject door de concerncontroller, Winfried Houtman, met de financials van de diensten.

Kees van Kempen van KPN zegt over de bijeenkomst:

“Behalve dat het een leuke en inhoudelijk goede bijeenkomst was, herinner ik mij de invloed van de kok van het bedrijfsrestaurant waar de lezing werd gehouden. Er was een avondbijeenkomst met een maaltijd georganiseerd en het was de bedoeling dat ik tussen de gangen door een praatje zou houden. Het keukenpersoneel zag dat niet zitten omdat het dan veel te laat zou worden. Besloten werd dat we eerst zouden eten en ik zat naast Winfried, jullie concerncontroller, gedurende het diner. Tijdens de maaltijd vertelde hij me dat de jaarrekening van Rotterdam pas in juni gepresenteerd zou kunnen worden. Ik was zo verbijsterd dat ik daarna mijn hele lezing heb gekleurd met de maatregelen die je kunt nemen om tot een snelle afsluiting van de maand en het jaar te komen. Bij KPN hebben we de cijfers op de derde dag na afsluiting van de periode volledig beschikbaar.

Ik beschouw centralisatie als een noodzakelijke voorwaarde om verder te kunnen standaardiseren en te uniformeren en daarmee verdere efficiencywinst te boeken. De efficiencyvoordelen zouden nu in Rotterdam voor het oprapen moeten liggen. Zo hebben wij de formatie van accounting van 300 FTE naar 48 FTE kunnen terugbrengen. Voor Control hanteren we het uitgangspunt om per miljard omzet te werken met negen business controllers en zeven financial controllers.”

In het concernspoorboekje krijgen de uitwerking van een nieuwe missie, de verandering van de positie van de gemeente-secretaris naar een positie van ook algemeen directeur, de verdere opbouw van de clusters en het ontdiensten, de nieuwe rol van de concernstaf en meer samenhang in het werken per gebied een plaats.

De directeur van de Rotterdamse Rekenkamer Paul Hofstra zegt over “ontdiensten” en de prijs daarvan:

“Ik vind het een goede zaak dat de takken van dienst zijn afgeschaft, het eilandenrijk is afgebroken en dat we over zijn gegaan naar clustervorming. We betalen daarvoor voorlopig wel een prijs. Als Rekenkamer merk ik dat alles op de schop is gegaan en het erg veel moeite kost om de goede informatie uit het primaire proces over bepaalde onderwerpen te krijgen. De archieven zijn in de overgang van diensten naar clusters in sommige gevallen vrijwel verdwenen. Ik denk bijvoorbeeld aan onderwijshuisvesting. Vroeger kon ik gewoon terecht bij dienst Onderwijs. Alle vastgoed, waaronder de scholen, is nu gecentraliseerd. Dat bemoeilijkt de informatievoorziening en er is minder transparantie.”

De doelstellingen van het collegeprogramma O&F en de verbeteringen op het gebied van de bedrijfsvoering worden gerealiseerd in een parallelle beweging waarbij de afstemming in de concerndirectie plaatsvindt. In de regie op de doelstellingen van het programma O&F komt het accent op de verandering van de financiële bedrijfsvoering en de invoering van één concern systeem voor alle organisatieonderdelen te liggen.

De vorming van het concern



Figuur 3: tijdlijn vorming concern

Concerndirecteur Hermann Jäger over de beweging van decentraal naar centraal:

“De slinger heeft de neiging heen en weer te gaan. Ik heb veel contacten buiten Rotterdam en zie dat gemeenten alweer bezig zijn om sommige taken apart te gaan regelen. Ik bespeur een toename van overheids-nv's en gemeenschappelijke regelingen op deelgebieden van de gemeentelijke taken. Bij het cluster Stadsbeheer denken we ook al volop na over de toekomst. We zijn bezig met het invoeren van benchmarking en benchlearning en we denken na over varianten op de publieke cluster. In ieder geval willen wij het voor de Rotterdammer als overheid goed doen in vergelijking met de markt. Met benchlearning willen we ons verbeteren als we onder de norm presteren. Het sterke dienstenmodel werkte destijds goed, maar nu niet meer. Het gemeentelijk grondbedrijf was zo'n sterke dienst, die kon prima sparren met de markt en grote projecten tot stand brengen als het Weena en de Kop van Zuid. We zitten nu in andere tijden. Daarnaast waren er ook nadelen van het sterke-diensten-concept. De belangen lagen vooral bij de eigen dienst en het leveren van een bijdrage door een dienst aan het geheel was minder makkelijk dan nu. Er werd individueel geschakeld tussen een hoofd van dienst en 'zijn/haar' wethouder. Een voordeel was wel dat het bij elke dienst duidelijk was wie de kapitein was. Die kon niet wegduiken. Nu zijn verantwoordelijkheden veel diffuser belegd. Wie gaat waar over bij de clusters, bij de Directie Middelen en Control en de serviceorganisatie RSO. We hebben nu een matrix-organisatie gebouwd. Iedereen zit op een bepaalde manier aan de knoppen. Dat komt gelukkig samen in de mensen die de verantwoordelijkheid hebben als concerndirectie en het management dat meer en meer de concernbrede bril opzet. Dan zou het weer moeten kloppen.”

Dit deel gaf een schets van de ontwikkeling van de organisatie en bedrijfsvoering van de gemeente Rotterdam vanaf de jaren '90 tot 2010. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk hoe het programma dat vanaf 2010 is gestart heeft geleid tot het concern zoals dat er nu uit ziet.

2

Deel II

Opzet,
resultaten en
toekomst

Het voorgaande deel gaf een schets van de ontwikkeling van de organisatie en bedrijfsvoering van de gemeente Rotterdam vanaf de jaren '90 tot 2010. Dit tweede deel gaat in op de opzet van het programma en de bereikte resultaten. Hoogleraar Theo Toonen plaatst tevens in dit deel (hoofdstuk 5) de veranderingen in een bredere context.

Verbeterplan Financiële Huishouding programma Organisatie & Financiën

Voor het gemeentebestuur van Rotterdam zijn de continue vertragingen in het verantwoordingsproces en het brede gevoel niet in control te zijn aanleiding om tot een verbeteraanpak te komen specifiek voor de financiële huishouding. Het college informeert de gemeenteraad in oktober 2011¹⁰ over de opdracht aan de algemeen directeur/concerndirectie om tot aanscherping en versnelling van maatregelen te komen. Het doel van de bestuurlijke opdracht is te komen tot concern- in plaats van dienststandaarden (van middelen per dienst naar oplossingen voor het concern) en een uniforme inrichting van alle bedrijfsvoeringsprocessen. Als effect van deze efficiëncyslag dient versneld een personele krimp te worden gerealiseerd. De opdracht sluit naadloos aan bij het al eerder genoemde Collegeprogramma Organisatie & Financiën (O&F). Dit programma is voor de aanpak van de gemeentelijke bedrijfsvoering een nadere uitwerking van het collegewerkprogramma 2010-2014.

De bestuurlijke opdracht richt zich op het bereiken van zorgvuldig financieel beheer, naleving van wet- en regelgeving en een betrouwbare, transparante verantwoording daarover. Centraal hierin staat 'in control' zijn: grip hebben op de organisatie, zodat Rotterdam in staat is om goed te kunnen sturen, niet voor onverwachte verrassingen komt te staan en gestelde doelen op efficiënte wijze behaalt. De inrichting van de bedrijfsvoering zal volledig moeten aansluiten op de vorming van één concern. Het

¹⁰ Brief B&W over voortvarend reorganiseren d.d. 150311

leidend principe is 'centraal, tenzij...'. Centraal georganiseerd en gestandaardiseerd, met heldere regels en afspraken, die nageleefd worden. Eerdere initiatieven voor deze verbetering, zoals 'verbetering verantwoording en controle (controletoeren)' en de invoering van één concernsysteem (Oracle) worden onderdeel van dit verbeterplan voor de financiële huishouding. Voor de uitvoering van de collegeopdracht wordt een aparte programmaorganisatie in het leven geroepen. De nieuwe programmaorganisatie Organisatie & Financiën (O&F) stelt voor de uitvoering van de bestuurlijke opdracht een uitgebreid verbeterplan Financiële Huishouding op met een brede scope. Het accent van het programma komt te liggen op de reorganisatie van de gemeentelijke bedrijfsvoering. Voor de herkenbaarheid van de doelstelling wordt een aansprekende werktitel bedacht: Programma Rotterdam één (Rotterdam1).

Inhoud verbeterplan Financiële Huishouding

De inhoud van het verbeterplan richt zich op de financiële functie, de versterking van centrale kaderstelling en concerncontrol, het uniformeren, standaardiseren en versterken van de administratieve processen, en het op niveau brengen van de interne beheersmaatregelen. De uitgangspunten voor het verbeterplan van de financiële huishouding zijn de volgende:

- Organisatieonafhankelijk: het fundament voor de financiële functie is onafhankelijk van hoe het primaire proces zich organiseert en welke wijzigingen daarin (gaan) plaatsvinden.
- Het moet voorzien in de aangescherpte informatiebehoefte van de Raad: van elk gemeentelijk product is duidelijk wat de werkelijke kosten zijn en welk deel directe en welk deel indirecte kosten zijn (programmakosten versus apparaatskosten).
- Centrale uitvoering boekhouding: de financiële administratie (inclusief projectenadministratie) wordt centraal uitgevoerd voor alle gemeentelijke onderdelen.
- De standaardinrichting van Oracle is leidend voor de procesgang. Maatwerk is niet of nauwelijks mogelijk
- De concernvorming wordt ook administratief volledig doorgevoerd. Dit betekent één administratie (geen 'schotten'), één balans en één winst- en verliesrekening.
- Gegevens worden eenmalig vastgelegd.
- Budgetsturing is het leidende principe bij begroten en consolideren.

- Interne beheersing is ingericht op basis van duidelijke keten (three lines of defence).

Om leiding te geven aan de programmaorganisatie wordt een programmadirecteur aangesteld: Ruud Schalkwijk.

Verantwoordelijke directeur voor de uitvoering van het programma Rotterdam1, Ruud Schalkwijk:

"Ik heb niet bewust gekozen voor de functie van programmadirecteur van het collegeprogramma Organisatie & Financiën. Rotterdam heeft een strikt beleid gevoerd om het topkader om de vier jaar van functie te laten rouleren. Wegens het vertrek van een naaste collega-directeur ben ik bij Sport en Recreatie eenmaal met twee jaar verlengd, maar daarna was ik toch echt aan de beurt voor een andere functie. Ik kan mij wel voorstellen dat er toen aan mij als programmadirecteur is gedacht. Om een dergelijke klus te klaren, moet je resultaatgericht kunnen werken en af en toe een doorbraak kunnen forceren. Ik heb daar wel ervaring mee.

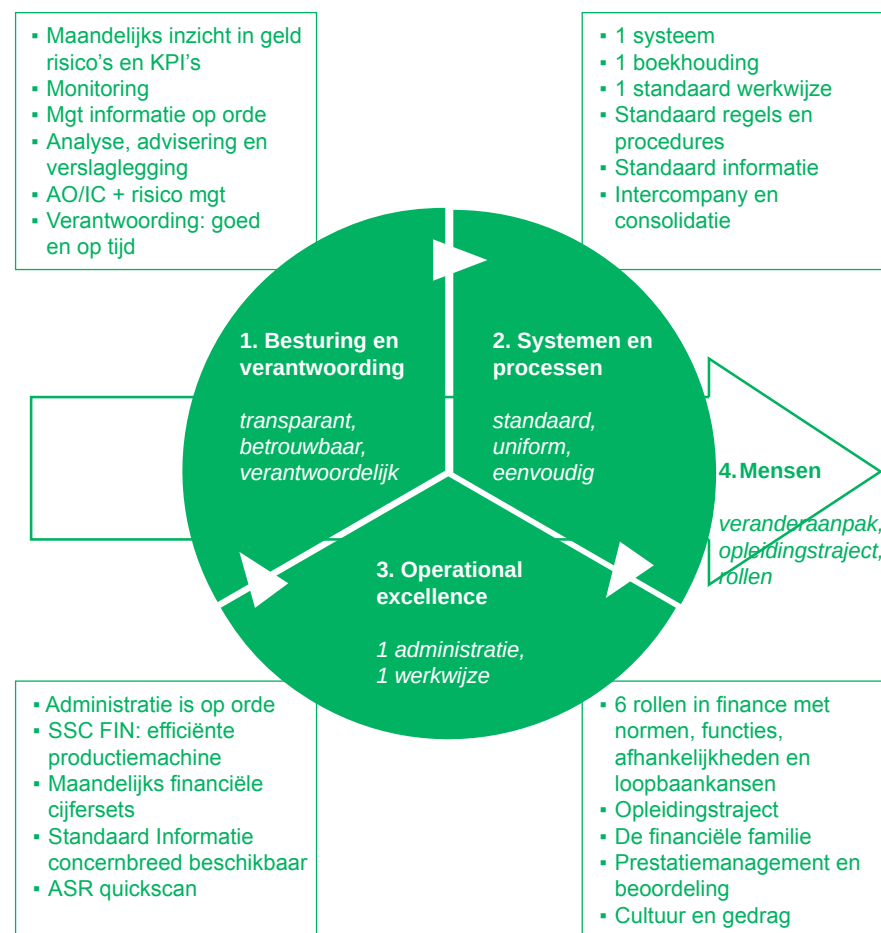
Het onderbrengen van alle voormalige dienstadministraties in één systeem ging niet van een leien dakje. Je moet beseffen dat in essentie aan de directeuren werd gevraagd om een stuk autonomie op te geven. Voorheen kon je binnen je eigen dienst zelf bepalen welk systemen je gebruikte, welke administratieve inrichting je koos, zelf bepalen hoe je werkwijze en je processen er uit zagen, maar nu werd gevraagd om je te schikken naar de standaard van het concern en er op te vertrouwen dat de administratie ook door anderen kan worden verzorgd. September 2012 is een zware periode geweest. In de planning waren toen de grootste en moeilijkste organisatieonderdelen van de gemeente aan de beurt: gemeentewerken, stedenbouw, het ontwikkelingsbedrijf en de Roteb. In de cultuur en de traditie van de stad hadden die diensten het meest een eigen manier van werken ontwikkeld en een zeer zelfstandige en machtige positie in de organisatie verworven. Dan valt het niet mee als je daarop moet inleveren. Toch zijn we er goed uitgekomen.

Er ontstond een breed besef dat het onvermijdelijk en onontkoombaar was om met de concernbewegingen mee te gaan. We moesten echt efficiënter gaan werken. De financiële crisis heeft daar zeker aan mee geholpen. Op een zeker moment gaat tellen dat de grote meerderheid van een groep een stap vooruit gaat zetten. Dan wil je niet als enige stil blijven staan."

Acties in samenhang

Sterk onderdeel van het programma Rotterdam1 en het verbeterplan is de onderverdeling naar vier programmalijnen. Op elke lijn kan apart, maar ook in samenhang worden gestuurd. Deze vier programmalijnen zijn: 1. Besturing en verantwoording
2. Processen en systemen
3. Operational excellence
4. Mensen

In onderstaande figuur zijn deze lijnen in samenhang weergegeven, inclusief korte toelichting.



Figuur 4: samenhangende programmalijnen

Rondom de programmadirecteur is een kleine staf geformeerd. Individuele stafmedewerkers adopteren ieder de coördinatie van activiteiten binnen een programmalijn. Elke lijn bevat één of meerdere projecten. De programmalijn Systemen en Processen krijgt uiteindelijk de grootste omvang. Deze lijn leidt tot de implementatie van één Oracle-systeem voor alle gemeentelijke onderdelen. Hoofdstuk zeven van deze publicatie gaat hier verder op in.

Aansturing van het programma Rotterdam1

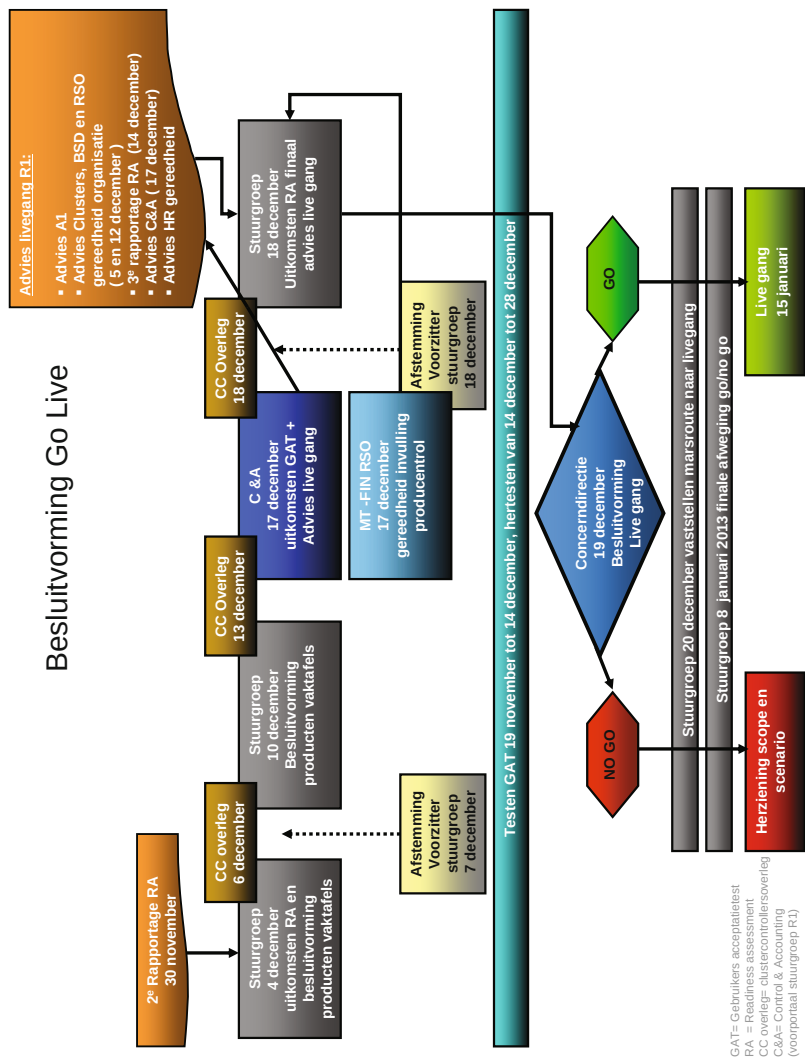
Gezien de brede impact van het programma Rotterdam1 op de gehele bedrijfsvoering is het noodzakelijk om alle stakeholders bij de veranderingen te betrekken. Noodzakelijk is dat het programma een breed draagvlak verwerft. Naast aanpassing van processen en systemen gaat de manier waarop medewerkers werken en de inrichting van de organisatie veranderen. Daarbij geldt dat de impact niet beperkt blijft tot de financiële processen. Om die reden is ervoor gekozen een concernbrede organisatie rondom het programma in het leven te roepen waarin in elk geval de clusters, de toekomstige serviceorganisatie, de bestuursdienst, de verantwoordelijk wethouder en de accountant zijn vertegenwoordigd. Waar zich belangentegenstellingen kunnen voordoen voorziet de inbedding van de programmaorganisatie ook in mogelijkheden om te nemen besluiten naar de concerndirectie te kunnen escaleren.

De sturing op de programmadoelen is als volgt:

- Een periodiek stafoverleg Rdam1 met de wethouder waarmee een lijn naar het college van Rotterdam is gelegd.
- De stuurgroep Rotterdam1 met de directeur Middelen en Control als voorzitter en als vaste deelnemers de directeur van programmaorganisatie, een directeur van de toekomstige serviceorganisatie, de concernproceseigenaar Projecten en de plaatsvervangend concerncontroller voor de relatie naar de lijn. Op basis van de agenda nodigt de stuurgroep andere deelnemers uit.
- Periodieke afstemming met de voorzitter van de stuurgroep, de directeur Middelen en Control. Daar deze directeur ook portefeuillehouder is binnen de concerndirectie voor de Rotterdamse bedrijfsvoering, kunnen majeure kwesties ook naar het hoogste ambtelijk niveau worden getild.

Complexiteit besluitvorming

In het proces van besluitvorming is het zaak om de inbreng van alle stakeholders zeker te stellen om hun commitment voor de majeure besluiten te verkrijgen. Voor dit type besluiten is telkens een kalender opgesteld waarin de besluitvormingsroute werd afgestemd en vastgelegd. Op deze manier is het advies op het voorgenomen besluit van alle partijen verzekerd. Figuur 5 laat als voorbeeld de besluitvormingskalender zien van go live per 1 januari 2013. Deze go live was de overgang van oude dienstadministraties naar Oracle.



Figuur 5: besluitvormingsproces Go Live

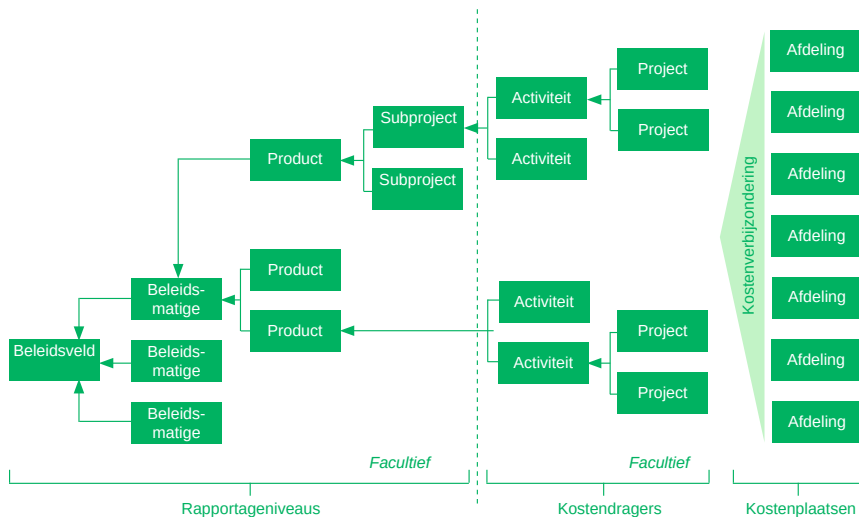
Nieuwe Besturing & Verantwoording

In de situatie van het eerder beschreven sterke-diensten-model is ieder gemeentelijk organisatieonderdeel zelfstandig verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording aan het bestuur. Iedere tak van dienst maakt een eigen jaarrekening op, die vervolgens op het niveau van de totale gemeente voor de verantwoording aan de gemeenteraad werd geconsolideerd.

Vanwege de keuze om tot één centrale boekhouding en administratie te komen, dienen ook de processen van besturing en verantwoording op de schop te worden genomen. In de nieuwe bedrijfsvoeringsfilosofie past het niet langer dat per dienst financieel wordt gestuurd en verantwoord. Ook de gevolgen hiervan zoals het onderling sturen van facturen (in de Rotterdamse situatie 40.000 per jaar) zijn niet langer aan de orde. Voortaan is een centrale sturing op producten en toerekening aan de producten van gecentraliseerde uitvoeringskosten en/of programmakosten het basisprincipe.

De nieuwe sturingsfilosofie van de gemeente Rotterdam krijgt in de loop van 2013 zijn beslag. De nieuwe filosofie is uitgewerkt op basis van de volgende ontwerpcriteria:

- De stuur- en verantwoordingsopzet dient ongevoelig te zijn voor wijzigingen in de organisatiestructuur.
- De stuur- en verantwoordingsopzet dient ongevoelig te zijn voor wijzigingen en/of invloeden uit de omgeving.
- De stuur- en verantwoordingsopzet dient rekening houdend met de verschillende perspectieven van de gebruikers en van de informatie en de functie van de stuur- en verantwoordingsinformatie (inclusief prestatieafspraken en kengetallen).
- De stuur- en verantwoordingsopzet dient te voldoen aan de minimale eisen vanuit de wet- en regelgeving.
- De stuur- en verantwoordingsopzet moet één stelsel van uitgangspunten, formats, totstandkomingsprocessen, rollen en verantwoordelijkheden, tijdslijnen, rapportages bieden. Waaronder een heldere definitie van de apparaatskosten en programmakosten.



Figuur 6: doorvertaling van beleidsvelden naar afdelingen

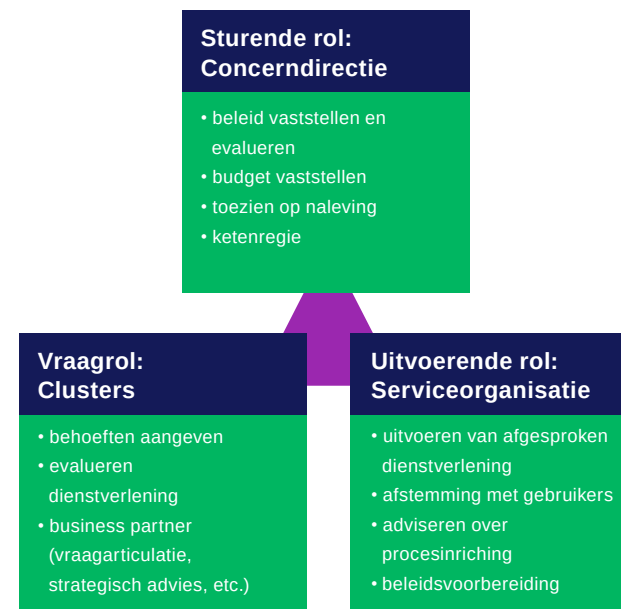
In figuur 6 zien we de doorvertaling van de beleidsvelden naar kostendrager en kostenplaats. In de begroting 2013 zijn 12 beleidsvelden en 88 producten opgenomen”

De gemeentelijke producten zijn voor de nieuwe sturing het leidende element. Baten en lasten worden uiteindelijk allemaal toegerekend aan deze producten, waarbij de financiële product-informatie ten behoeve van de sturing en verantwoording kan worden gekoppeld aan beleidsmatige inspanningen en uiteindelijk beleidsvelden. De verbijzondering van baten en lasten aan producten vindt primair plaats op activiteiten en/of projecten.

Nieuwe sturingsdriehoek

De centralisatie van de bedrijfsvoering en de nieuwe verantwoording hebben tot gevolg dat in 2013 de sturing in het concern op de bedrijfsvoering op een nieuwe wijze vorm heeft gekregen. Er moet een nieuwe werkwijze komen voor het omgaan met de uitvoerings- en programmakosten. Dit betekent een nieuwe rolinvulling van sturing en kaderstelling, de vraagrol van de lijnorganisatie voor de inzet van ondersteunende middelen bij de uitvoering en de centrale bedrijfsvoeringsorganisatie, de serviceorganisatie. De sturingsdriehoek (clusters, bestuursdienst en serviceorganisatie) wordt op een nieuwe wijze ingevuld.

Het sturingsmodel: drie rollen



Figuur 7: nieuwe sturingsdriehoek

Ivo Brughmans, extern adviseur, heeft aan de wieg gestaan van de nieuwe sturingsdriehoek:

“Het charmante van die driehoek is dat je de drie rollen in verschillende handen hebt gelegd. De kadersteller die zegt ‘dit zijn de kaders waarbinnen je mag acteren en dit is het aanbod en het dienstverleningsniveau waarvoor we willen gaan’, en daarbinnen kan dan het spel plaatsvinden tussen enerzijds de clusters die de vraag formuleren en anderzijds de RSO die instaat voor goede uitvoering. Door deze rolverdeling krijgt elk van deze drie fundamentele rollen (kaderstelling, vraagformulering en uitvoering) de focus en aandacht die het verdient en raken bepaalde rollen niet ondergesneeuwd doordat ze moeten worden gecombineerd met andere. In de praktijk kan dit ook goed werken. Voorwaarde is dat naast de focus op de eigen rol er een even grote focus is op samenwerking tussen de drie partijen in de driehoek.

De verschillende PIOFIJACH (staf)-functies hadden verschillende startposities. Communicatie is eerder gestart en je ziet dat daar het sturingsmodel al goed werkt. Andere functies staan nog maar juist aan het begin. Een belangrijk aandachtspunt is ook dat alle drie de rollen van het sturingsmodel in hetzelfde tempo ontwikkelen. Je zult dus de uniformiteit die je nastreeft voor de RSO ook door moeten vertalen naar de clusters. Je ziet nu grote verschillen in hoe bijvoorbeeld de rol van strategisch adviseur wordt ingevuld. Maar ook de RSO moet nu een grote slag maken op het vlak van kosten-efficiency en op professionalisering. Medewerkers uit de diensten halen en hen bij elkaar zetten in een nieuwe organisatie (RSO), betekent nog niet dat je daarmee een nieuwe serviceorganisatie hebt gevormd.

Inmiddels is zonder meer een grote stap gezet. Het fundament ligt er en is op een onomkeerbare manier ingevoerd. Dat is super sterk en een hele prestatie, zeker gezien het verleden! Maar is het is wel belangrijk om te realiseren dat de grote veranderslag inzake kosten, kwaliteit en service nog moet worden gemaakt.

Bekeken vanuit een systematische aanpak van dergelijke grote transformaties, heb ik wel het gevoel dat sommige belangrijke stappen te snel zijn genomen of zelfs zijn overgeslagen. Ik herinner me de twee dagen in de Maastoren, toen we het sturingsmodel uitwerkten. Mijn ervaring is dat vanaf het moment dat je de visie op

een bierviltje uitwerkt tot aan het moment dat het daadwerkelijk draait, je ongeveer drie jaar verder bent. Zo niet in Rotterdam. ‘Globaal ontwerp, drie maanden? Welnee, dan staat dat hele spul hier al!’ ‘Al dat gepraat, gewoon doen.’ Dat is typisch Rotterdams. Er zit ook een angst voor praatgroepen, dat het verzandt in oeverloze discussie. Deze voortvarendheid is op zich natuurlijk alleen maar toe te juichen, maar heeft ook geleid tot enige onderschatting van de complexiteit en de tijdsduur. We zijn nu twee en een half jaar verder: de medewerkers zijn juist over en nu kan er gestart worden met het stroomlijnen van de processen en het invoeren van de nieuwe manieren van werken. Door meteen in de actie te willen schieten, zonder veel ‘conceptuele modellen’ of ‘masterplannen’, kun je ook tijd en geld verliezen.”

Directeur van de Rekenkamer, Paul Hofstra, uit zich genuanceerd over de tot op heden bereikte resultaten van de nieuwe ‘sturingsdriehoek’:

“Het is pure winst dat we nu één financiële administratie hebben en dat we op efficiënte wijze financiële managementinformatie kunnen gaan genereren. We moeten wel oppassen dat we in de concernvorming niet gaan doorslaan. Er is nog onvoldoende evenwicht, de checks en balances ontbreken nog. Ik vind dat de concerndirectie veel meer als een bestuursraad zou moeten opereren. De leden van die raad zouden zich vooral met de brede kaderstelling en de strategische ontwikkelingen moeten bezig houden. Nu zijn de concerndirectieleden, de clusterdirecteuren nog met hun eigen inhoudelijke dossiers bezig en hebben we aan de organisatie voor de bedrijfsvoering een eigenstandige machtige positie toebedeeld. Dat klopt niet. Er is onvoldoende balans en een kans op ongelukken. Ik ben fel gekant tegen een ‘demand-model’ en bijvoorbeeld het werken met Service Level Agreements. Zo’n concept uit het bedrijfsleven gaat hier niet werken en heeft het risico dat er dubbelingen gaan ontstaan. Als de clusters niet goed worden bediend gaan ze het toch zelf organiseren.

De ICT is een goed voorbeeld over hoe het ongeveer zou moeten werken met de ondersteunende taken. In dat vakgebied is er een heldere kaderstelling, er is duidelijkheid over wat er wel en niet mag en kan en de CIO handhaaft de kaders. Verder vind ik dat de

dagelijkse ondersteuning dicht bij de lijnfunctie moet blijven. Daar moet geen afstand zijn.

In de aansturing van het concern zou Rotterdam een bestuursraad moeten hebben. De kern zou moeten bestaan uit de gemeentesecretaris als CEO, daarnaast als leden: een CFO, een CIO en een COO. Dit orgaan zou moeten nadenken over de toekomst. Hoe gaan we de flexibilisering bereiken, hoe gaan we over van 'zorgen voor naar zorgen dat'".

De COO zou de verantwoordelijkheid moeten hebben voor de afweging tussen de dienstverlening en de inzet van middelen.

Nogmaals, de bestuursraad zou kaders moeten stellen en de directeuren binnen de clusters zouden zich binnen die kaders met de uitvoering moeten bezig houden en inhoudelijk ook het mandaat hebben."

Nieuwe wijze van begroten

Begroten is onlosmakelijk verbonden aan de nieuwe wijze van verantwoorden. Als de verantwoording wordt veranderd dan zal dit ook voor de wijze van begroten moeten gebeuren. De centralisatie van de bedrijfsvoering heeft gevolgen voor de wijze waarop in Rotterdam het begrotingsproces is ingericht. Er ontstaat een nieuw samenspel tussen de centrale bedrijfsvoeringsorganisatie, de lijnorganisatie (de clusters) en het stadhuis, de directie Middelen.

De implementatie van het nieuwe proces vindt geleidelijk plaats. De begroting 2013 is voor wat betreft de opzet ingericht volgens de nieuwe wijze van sturen en verantwoorden, maar er is nog geen directe verbinding met het nieuw ingerichte administratieve systeem. Begrotingscijfers zijn nog niet ingevoerd.

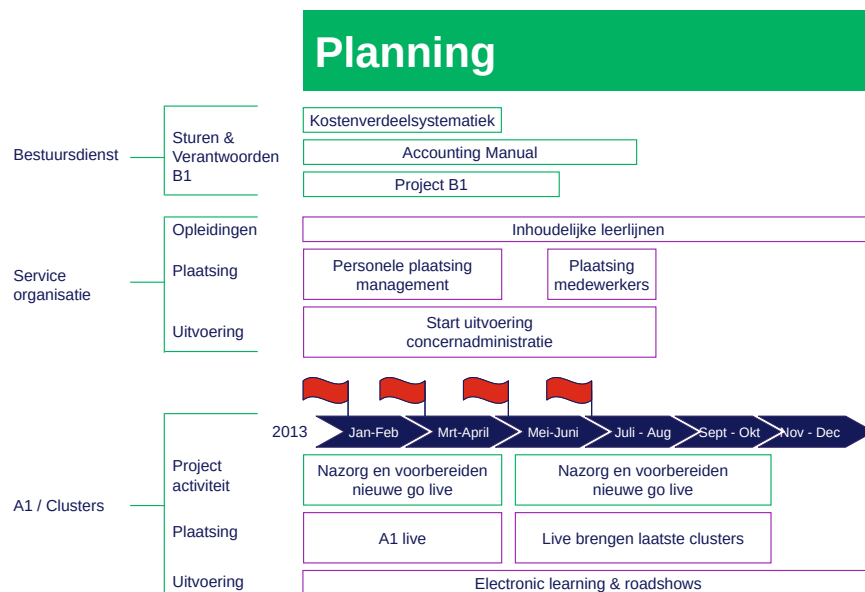
Als één van de acties van de Programmalijn Systemen en Processen is het project Begroten (B1) ingericht. Het project heeft als doel tot een efficiënter en controleerbaar verloop van het concernbreed begrotingsproces (zowel centraal als cluster intern proces) door middel van IT-ondersteuning (proces en informatievoorziening) te komen, zo veel mogelijk met behulp van één integrale IT-voorziening. Naast de standaard informatievoorziening van de IT-oplossing zal de verdere informatiebehoefte worden gedekt door een rapportagetool (Cognos).

Na afronding van het project B1 is de cirkel van begroten en verantwoorden weer rond. Daar bij gemeenten het begrotingsproces een zeer specifiek verloop heeft, is ervoor gekozen om het proces te ondersteunen met een aparte applicatie LIAS Enterprise. De specifieke eisen die gesteld worden aan het gemeentelijke begrotingsproces zijn niet binnen Oracle te realiseren. Tussen LIAS en Oracle vindt wel één op één gegevensuitwisseling plaats.

Sturing op het geheel

Aanpassing van de bedrijfsvoering van een organisatie is niet los te zien van de wijze van sturing, de kaders en normstelling voor de bedrijfsvoering, de wijze van productie cq uitvoering, de competenties van medewerkers en de inrichting van processen. De voorbeeldfiguur laat de complexiteit van het veranderproces zien en toont ook aan welke afstemming tussen afzonderlijke acties in de tijd gezien noodzakelijk is. In

de bovenste lijn worden noodzakelijke randvoorwaarden gecreëerd, in de middelste lijn (de uitvoeringslijn met een gecentraliseerde uitvoering) vindt de opbouw van de nieuwe centrale bedrijfsvoeringsorganisatie (een serviceorganisatie) plaats en in de onderste lijn (de lijn A1/clusters) vindt gefaseerd de implementatie van Oracle en de aanpassing van de clusterorganisaties plaats op het gebied van de financiële bedrijfsvoering.



Figuur 8: voorbeeld roadmap R1

3

Resultaten financiële huishouding

Concerndirectie in positie

Door het programma R1 maken de clusters nu deel uit van één financiële huishouding. Voor de bedrijfsvoering en staffuncties is er een serviceorganisatie die het gehele concern ondersteunt en de bestuurlijke ondersteuning en kaderstelling wordt vormgegeven vanuit één concernstaf/bestursdienst. De clusters dragen de verantwoordelijkheid voor het geven van invulling aan de 88 gemeentelijke producten. De nieuwe organisatie bevordert het integraal werken en wordt collegiaal aangestuurd. De gemeente Rotterdam legt zich, net als veel andere gemeenten, meer toe op regietaken: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Ten behoeve van de concernvorming en het meer integraal werken zijn processen aangepast waardoor sneller en efficiënter gewerkt kan worden. De vorming van het concern heeft geleid tot aanpassing van de sturing op de bedrijfsvoering en de wijze van administratie en verantwoording.

Alle gemeentelijke organisatieonderdelen werken sinds augustus 2013 met één administratief systeem. Dit houdt in dat er één rekeningschema, één balans en één winst- en verliesrekening is. De concerndirectie is het verantwoordelijk directeurenteam voor het geheel. Er is dus geen deelverantwoordelijkheid meer voor één cluster of dienst. De concerndirectie is in positie gebracht en kan hiermee haar verantwoording nemen.

Efficiënt en transparant verantwoordingsproces

In de gemeentelijke verhoudingen is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de uitvoering en de gemeenteraad is verantwoordelijk voor de kaderstelling en de controle op de uitvoering hiervan. Het college legt jaarlijks verantwoording af aan de hand van de jaarrekening en met tussentijdse rapportages. In het sterke-diensten-model, waarbij elke tak van dienst zijn eigen systemen, inrichting en processen kende, is het bijeenbrengen van alle zelfstandig opgemaakte verantwoordingsinformatie zeer bewerkelijk. Deze consolidatieslag die de afgelopen jaren zeer veel tijd in beslag nam, zal met één administratief systeem tot het verleden behoren. Naast de besparing in tijd ligt ook met één administratie een efficiënter verantwoordingsproces en minder ergernis in het verschiet. De 17 zelfstandige diensten stuurden elkaar onderling per jaar ca. 40.000 facturen voor geleverde diensten, uren en producten. De factuurafwikkeling ging daarbij niet zonder

slag of stoot. Bij het opmaken van de jaarrekening van een dienst kwamen er facturen van een collega-tak van dienst naar voren waarover geen overeenstemming bestond. Aan de hand van een arbitrageprocedure hakte de concerncontroller de knoop door wie de factuur voor zijn of haar rekening moest nemen. Arbitrage op kostentoedeling is niet meer nodig.

Door de toedeling van alle kosten naar gemeentelijke producten is het voor raad en college transparant welke programma- en welke apparaatskosten op een gemeentelijk product drukken. In de oude situatie van gemeentelijke diensten en de verschillen in wijze van kostenallocatie ontbrak dit inzicht veelal.

Over de behaalde resultaten merkt de huidige wethouder Financiën en verantwoordelijk wethouder Richard Moti voor het programma O&F op:

"Ik ben elf jaar raadslid geweest en ben woordvoerder geweest voor de financiële portefeuille. Ik werd als raadslid voortdurend geconfronteerd met budgetoverschrijdingen en als er investeringen werden gedaan schoof het break-even point steeds naar achteren. Mij was duidelijk dat er iets moest gebeuren maar in de organisatie was er nog geen acceptatie dat het roer om moest en overbodige handelingen, zoals intern factureren, zouden moeten verdwijnen. Nu terugkijkend moet ik ook stellen dat het niveau van informatievoorziening aan de Raad lang niet optimaal was. Met de informatie die toen beschikbaar was, had dat ook niet anders gekund. In de nieuwe situatie krijgen we het inzicht in de directe en indirecte kosten per product. Dat is absoluut van toegevoegde waarde.

De nieuwe administratieve inrichting en de nieuwe wijze van sturen en verantwoorden zal tot een betere informatievoorziening gaan leiden. De toegankelijkheid van de informatie voor de raad zal worden vergroot. Als raadslid kreeg ik geregeld het antwoord dat er ergens geen geld voor was terwijl ik wist dat er lucht in de begroting moest zitten. Ik kon daar dan niet mijn vinger op leggen, maar dat hoeft vanaf nu niet meer voor te komen. Een voorbeeld van 'lucht' in de begroting is de post inhuur derden. Toen het moest, wisten we daar miljoenen op te besparen en blijken we het ook te kunnen zonder de dure externe inhuur.

Ik vind dat er een formidabele prestatie is geleverd en ik wil dan ook

de Rotterdamse medewerkers voor hun inzet bedanken. Ik ben in mijn inwerkperiode een paar maal op bezoek geweest bij het project en heb gezien dat tot in de late uurtjes en met veel enthousiasme de schouders eronder zijn gezet. Ik waardeer vooral dat de eigen medewerkers de klus hebben geklaard. Daardoor is de kennis binnenshuis gebleven en zijn er kosten bespaard."

Versterkte beheersing

Eén centraal systeem versterkt op concernniveau de financiële sturing door de mogelijkheid van een sneller inzicht en een maandelijkse concernbrede afsluiting. Nu alle organisatieonderdelen zijn aangesloten, zal verdere ontwikkeling op het gebied van sturing plaatsvinden. Bij de implementatie van Oracle is besloten om niet per direct tot absolute budgetsturing over te gaan, maar dit pas in te voeren na de gewenningsfase. Zodra absolute budgetsturing praktijk is geworden, zal er ook een directe aansluiting tussen de begroting en de verantwoording zijn gerealiseerd. In de huidige situatie is er binnen het systeem nog geen direct verband tussen gevoteerde begrotingsbedragen en uitgaven.

Greep op overheadkosten

Met de centralisatie van alle bedrijfsvoeringsfuncties is ook de greep op de omvang van de overheadkosten versterkt. Deze zijn nu op een geüniformeerde wijze bij elkaar gebracht en worden op één plek geadministreerd, begroot en verantwoord. Door de aanpassing van het gemeentelijk sturingsmodel staan de producten centraal. De kosten van de serviceorganisatie worden met verdeelsleutels op concernniveau toegerekend aan de gemeentelijke producten en programma's. Hiermee is de omvang en transparantie van de baten en lasten per product en de toerekening van apparaatskosten aan programma's versterkt.

Bijdrage aan bezuinigingen

De concernbrede invoering van het ERP-systeem Oracle levert een grote bijdrage aan het gezond maken van de Rotterdamse gemeentelijke financiën. De bezuinigingen bestaan uit een besparing op de kosten van de ICT en op personele besparingen. Eén systeem leidt tot minder maatwerk en daarmee minder en eenvoudiger beheerswerk. Daarnaast leidt één

systeem tot minder productie-inspanning. Er is een verwachte daling van 250 facturen per dag. Door de nieuwe werkwijze is er een daling van 25% op de aangemaakte projecten door gemeentebrede projectstructuur (nu 35.000 per jaar). De daling van het aantal banktransacties (nu 386.000 per jaar) wordt ingeschat op 25%.

Door de invoer van ERP en de vorming van de serviceorganisatie is een grote efficiëntieslag mogelijk. In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt in hoeverre inmiddels is bespaard op de vier typen apparaatskosten: personeel, inhuur, ICT (apparaatsgerelateerd) en huisvesting. De prognose van de loonsom voor 2014 bedraagt € 654 miljoen, uitgaande van een verdere daling van de bezetting naar ca. 10.500 fte. De inhuur is inmiddels teruggebracht naar minder dan € 35 miljoen (was in 2008 nog meer dan € 165 miljoen) en wordt voor 2014 ingeschat op ca. € 30 miljoen. Gezien de krimp op de bezetting is verdere verlaging van de inhuur niet opportuun. De apparaatsgerelateerde ICT-kosten worden voor 2014 geprognosticeerd op € 42 miljoen, € 2 miljoen lager dan de nulmeting. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de vorming van het SSC ICT en lagere kapitaallasten door een betere sturing op investeringen en heroverwegingen in het kader van soberheid.

Besparing op apparaatskosten (bedragen x € 1 miljoen)

Component	Nulmeting 1-1-2010	Realisatie 2012	Prognose 2013*	Prognose 2014**
<i>Personeel***</i>	€ 722	€ 705	€ 670	€ 654
<i>Externe inhuur</i>	€ 136	€ 31	€ 34	€ 30
<i>ICT</i>	€ 44	€ 40	€ 42	€ 42
<i>Huisvesting****</i>	€ 63	€ 64	€ 62	€ 50
<i>Totaal</i>	€ 965	€ 840	€ 808	€ 776
<i>Bezuiniging t.o.v. 2010</i>	<i>n.v.t.</i>	-13%	-16%	-20%

* Prognose zoals gerapporteerd in de Tweede Bestuursrapportage 2013.

** Prognose per eind oktober 2013.

*** Cijfers zijn gebaseerd op de eindbezetting van elk jaar.

**** Cijfers gelden alleen voor kantoorlocaties; eindbedrag van € 50 miljoen wordt behaald in 2018.

Meer kwaliteit, overzicht en snelheid

Met de invoering van één administratief systeem zal er na de eerste periode van gewenning en ervaring opdoen met de nieuwe werkwijze ook een positief effect op de dienstverlening optreden. Daar gegevens nog maar éénmalig worden vastgelegd in één administratie zullen fouten gaan afnemen. Bij de verschillende dienstadministraties kwam het voor dat dezelfde bedrijven, instellingen of personen meerdere malen, maar dan onder een andere naam, zijn vastgelegd.

Het aantal crediteuren daalt van 27.000 naar 13.000, debiteuren van 240.000 naar 60.000 en het aantal grootboekrekeningen van 900 naar 500. De eenmalige vastlegging bevordert ook het overzicht. Alle vorderingen en schulden van dezelfde debiteur of crediteur zijn op één plek verzameld. Dit leidt tot betere dienstverlening bij vragen. Voor de interne sturing levert Oracle (in combinatie met de applicatie Cognos) ook meer en betere informatie op.

Op termijn zullen door de invoering zullen de nieuwe werkprocessen ook tot een snellere factuuraafhandeling gaan leiden. Voor het doen van inkopen is het nodig dat verplichtingen worden aangemaakt en er een inkoopordernummer aan de leverancier wordt verstrekt. In de oude situatie was dit niet het geval en de overgang heeft tijdelijk geleid tot een dip in de factuuraafhandeling. Door inzet van extra personele capaciteit is dit opgelost. Zodra zowel aan de kant van de gemeente als bij de leveranciers het nieuwe inkoopproces is ingesloten zal factuuraafhandeling steeds sneller plaatsvinden. Per november 2013 is de afhandelingstermijn weer binnen de gewenste 30 dagen termijn gekomen.

Concerndirecteur Hermann Jäger merkt over het veranderproces op:

“Men zegt dat ik ongeduldig ben. Dat helpt niet tevreden te zijn. Mijn grootste problemen zijn dat ik vanaf januari 2013 geen stuurinformatie meer heb gekregen en dat er betalingsachterstanden zijn waardoor aannemers en projecten in de problemen komen.

Tot januari konden we elke maand een paar A4 bespreken waarmee we precies wisten hoe we ervoor stonden en of er geen overschrijdingen of onderbestedingen waren. Bij de invoering van het ene concernsysteem heb ik ervoor gepleit om een jaar langer voor de implementatie uit te trekken. Dat is niet gebeurd en de gevolgen zijn nu goed merkbaar. Medewerkers zijn door elkaar geschud en er is kennis verloren gegaan. Ik heb er wel begrip voor dat er voor snelheid is gekozen maar dat betekent dat implementatie van de systemen daarna komt. Dat is werkende weg bedrijfsprocessen aanpassen. We moeten nu ook nog de deelgemeenten integreren. De kans op ongelukken is groot, dus moeten we voldoende aandacht besteden aan de implementatie van nieuwe werkwijzen.”

Verbeterde informatievoorziening

De invoering van Oracle leidt tot een duidelijke en betrouwbare bron voor het vastleggen van gegevens. Alle modules van Oracle gebruiken hetzelfde datawarehouse. Gegevens zijn eenmalig vastgelegd en stamdata wordt centraal beheerd. De betrouwbaarheid van de informatievoorziening is hierdoor toegenomen. Tevens kunnen in dit datawarehouse gegevens uit primaire proces systemen worden overgenomen waardoor

bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie vanuit één bron ontsloten kunnen worden. Dit biedt een meerwaarde voor de strategische beleidsvorming.

Ervaring en kennis voor welslagen grote veranderingsprojecten Het nieuwe concernbrede Oraclesysteem is binnen budget en binnen planning geïmplementeerd. Vanaf het najaar 2013 ondersteunt Oracle ook het grondexploitatie (grex)proces waarmee een einde komt aan een lang en slepend proces van vervanging van de gedateerde en kwetsbare applicatie Grobis. Met het projectmatig aanpakken van een groot veranderingstraject is nu ervaring opgedaan en zijn lessen geleerd die voor een volgende keer weer direct toepasbaar zijn.

Rotterdamse gemeentesecretaris Phillipe Raets merkt over de tot dusver bereikte resultaten op:

“Er is nu een grote stap gezet, maar de organisatie is zeker nog niet klaar. We hebben nu als het ware een nieuwe keuken geïnstalleerd maar we zullen moeten leren om die goed te gebruiken. Ook op het niveau van de Concerndirectie is dat aan de orde. Op basis van de concernadministratie moet het mogelijk worden om integrale stuurinformatie in de concerndirectie op tafel te krijgen. Nu is zij daar nog niet toe in staat. De aandacht voor eigen bedrijfsvoering zal moeten verschuiven naar aandacht voor inhoudelijke problematiek.”

Wat waren volgens voormalig wethouder Jantine Kriens de succesfactoren?

“Ik kan drie factoren noemen die een bijdrage aan het succes hebben geleverd:

- 1. Het samenspel tussen de krachtige driehoek politiek, ambtenaren en financiën: vanuit de eigen rollen en met het volste vertrouwen in elkaar samen aan het doel werken.*
- 2. Het benutten van de kracht van mensen. Door bijvoorbeeld mensen uit de verschillende dienstonderdelen samen nieuwe oplossingen te laten bedenken voor vraagstukken op bijvoorbeeld het gebied van ICT. Zo wordt veel energie losgemaakt en ontstaan goede oplossingen voor de vragen die er spelen.*
- 3. Tot slot de noodzakelijke financiële efficiency als gevolg van de centralisatie.”*

4

Blik op de toekomst

In het licht van deze publicatie is het een interessante vraag of de concernvorming, de nieuwe wijze van sturing en verantwoording, de clustervorming, het werken met één administratief systeem en de centralisatie van alle bedrijfsvoeringsfuncties toekomstbestendig is. Een aantal stakeholders hebben hierover uitspraken gedaan.

Ontschotting gaat door

De gerealiseerde ontschotting, centralisatie en efficiency sluiten aan op algemeen maatschappelijke ontwikkelingen vindt verantwoordelijk wethouder Organisatie en Financiën Richard Moti.

Wethouder Richard Moti:

"De ontwikkelingen zullen verder gaan. Net als in het bedrijfsleven zal de tendens van centraliseren en het streven naar meer efficiency doorzetten. Naast het efficiënt werken zullen we juist meer maatwerk op het niveau van de straat moeten gaan leveren. Gebiedsgericht werken is daarbij prioriteit, ook om de decentralisatie van taken door het Rijk te kunnen opvangen."

Zijn motto voor de toekomst: "Concerndirecteuren zijn geen clusterdirecteuren. Zoals vroeger bij de diensten zullen tussen de clusters geen schotten mogen ontstaan en is de concerndirectie als geheel verantwoordelijk."

Schaalvergroting is tendens

Over de maatschappelijke ontwikkelingen die betrekking hebben op de verhouding van de overheid tot de burger, merkt de voormalige Rotterdamse wethouder Organisatie en Financiën Jantine Kriens op dat de gerealiseerde opschaling, de centralisatie van bedrijfsvoeringsfuncties en het efficiënter werken goed past bij de ontwikkelingen die nu bij lokale overheden waarneembaar zijn.

Jantine Kriens, vanaf april 2013 directieraad-voorzitter van de VNG, zegt over de toekomst:

"De samenleving wordt steeds complexer. Ook het oplossen van problemen wordt steeds ingewikkelder. Voor het oplossen van een

probleem zul je netwerken moeten organiseren. Gemeenten moeten leren om te verbinden: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'.

Bovendien zie je overal een tendens richting schaalvergroting en samenwerking, bijvoorbeeld via een meer centrale bedrijfsvoering. En dan niet alleen samenwerking tussen gemeenten of binnen gemeenten, maar ook samenwerking tussen gemeenten en partners in de netwerksamenleving.

Cruciaal voor een succesvolle samenwerking is de informatievoorziening en de manier waarop politiek en ambtenaren samenwerken.

Er zijn vele goede voorbeelden in de gemeentelijke praktijk te vinden. Zo vind ik bijvoorbeeld de oprichting van de werkmaatschappij Duivenvoorde een mooi voorbeeld van goede samenwerking tussen gemeenten. Daar zijn de ambtelijke organisaties van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten samengegaan in een werkmaatschappij en van daaruit bedienen ze de beide colleges. Dat verkleint de kwetsbaarheid en het is financieel efficiënter, wat belangrijk is in deze tijd. Ook in dit voorbeeld zijn het vooral de kracht van mensen en het vertrouwen in elkaar die de positieve doorslag hebben gegeven. Naast – opnieuw – de ondersteunende informatietechnologie die op orde moet zijn, om flexibel te kunnen werken.

De VNG inventariseert en verspreidt actief dit soort mooie initiatieven en stimuleert gemeenten om bij elkaar af te kijken, bijvoorbeeld via een bus-tour.

Deze initiatieven zijn wellicht ingegeven door een (financiële) noodzaak, maar ze leiden wel tot een slagvaardige, flexibele en efficiënte organisatie. En dat hebben we nodig om de uitdagingen die op gemeenten afkomen en die vragen om inventieve en creatieve oplossingen goed het hoofd te kunnen bieden."

Belang informatievoorziening groeit

De Rotterdamse gemeentesecretaris Philippe Raets wijst erop dat de verbeterde informatievoorziening het behalen van de toekomstige doelen gaat ondersteunen.

Philippe Raets over het vervolg:

“De nieuwe administratieve inrichting moet gaan leiden tot meer transparantie van het gemeentelijk functioneren en een meer integrale informatievoorziening om de complexe problemen in de stad aan te pakken. De inhoud van die problemen is meervoudig.” Philippe wijst daarbij op de noodzaak van ‘forecasting’. “Vooral bij de aanstaande decentralisaties van de AWBZ, de jeugdzorg en de Participatiewet is het van belang om te kunnen voorzien wat de impact is van nieuwe taken. Rotterdam is daar nu niet goed in.”

Kleine maar flexibele organisatie

De directeur Middelen en Control, Winfried Houtman de concerncontroller, geeft aan dat de personele krimp, het opheffen van de diensten en de gerealiseerde flexibiliteit een belangrijke bijdrage zal leveren aan de doelen voor de toekomst.

Winfried Houtman merkt over de toekomst op:

“De rol van de gemeente zal bescheidener zijn dan wat we gewend waren. We zullen niet meer alles zelf willen doen maar er vooral moet zorgen dat anderen tot initiatieven komen. Ik vind de ontwikkeling van de Rijnhaven een mooi voorbeeld. Projectontwikkelaars en het bedrijfsleven pakken dit zelf op en de gemeente faciliteert en stimuleert. Onze rol is dan niet alleen kleiner maar zal ook inhoudelijk veranderen. Als we willen dat anderen de zaken oppakken dan zullen we ons ook niet meer met allerlei uitvoeringsdetails zoals het voorschrijven van de kleur van de stenen moeten bezig houden. Dat vraagt ook om een cultuurverandering.”

Zijn we dus nog niet klaar?

“Nee, in het geheel niet. We zitten in een tussenfase. Ik voorzie dat we toegroeien naar een kleiner ambtelijk apparaat dat zeer flexibel zal moeten zijn. Ik denk dat de huidige clusterindeling niet toekomstbestendig is, we zullen nog verder gaan ontschotten. Er zal een stam zijn voor de repeterende en te automatiseren taken. Verder zullen we fluide grenzen moeten kennen. We zullen aan de markt de taken overlaten die beter daar gedaan kunnen worden.”

ICT als motor

De projectleider van ‘Eén-administratie’ (A1), Daphne Rijnders, wijst op de motor die IT biedt om veranderingen te realiseren, maar geeft ook aan dat de ontwikkelingen zo snel gaan dat nieuwe projecten op ICT-gebied weer snel voor de deur zullen staan.

Daphne Rijnders over de toekomst van IT-systemen:

“Ik geloof in ICT als motor van veranderingen. Naast dat ICT kansen biedt voor betere en meer bij tijd passende dienstverlening is het vaak ook randvoorwaardelijk. Het moet vanzelfsprekend zijn dat bij decentralisaties ICT wordt meegenomen om de burger dezelfde dienstverlening te bieden maar wel voor minder kosten. ICT is niet moeilijk en de directie hoeft alleen maar te weten welke problemen opgelost kunnen worden. Aparte zelfstandige automatiseringsprojecten bestaan niet want automatisering behoort logisch bij elk groot veranderproject. Standaardafspraken en eenduidigheid blijven, maar of alles in één systeem wordt gestopt is nog maar de vraag. Ik zie een landschap waarin iedereen zijn eigen voorkant heeft in de vorm van een app. Voor de burger zijn we hier al goed in om technologische innovaties toe te passen. Nu moeten we dat ook nog worden voor onze medewerkers. Een onkostendeclaratie moet eenvoudig kunnen middels een fotootje met de smartphone. Dit scheelt zowel de medewerker als de administratie tijd en geld.”

Faciliteren van de doe-democratie

Nieuwe gemeentelijke taken brengen een andere omgang met de burgers met zich mee.

Rob van Loenen was in de collegeperiode 1998-2002 betrokken bij de toenmalige kerntakenoperatie ROTS en is nu deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Noord. Over de tot dusver bereikte resultaten merkt hij op:

“Mij houdt nu de vraag bezig of we met de concernvorming en de centralisatie van de bedrijfsvoering een voldoende antwoord hebben op de maatschappelijke opgaven die voor ons liggen. De decentralisatie van de AWBZ, de jeugdzorg en de Participatiewet heeft een enorme impact op niet alleen de gemeentelijke organisatie, maar ook op de wijze waarop we met de burgers omgaan. De nieuwe

taken houden in dat de burgers moeten handelen vanuit een eigen kracht. We krijgen te maken met een doe-democratie en veel meer burgerparticipatie. Als overheid moeten we de kracht van de Rotterdammers stimuleren, maar we moeten ook leren ermee om te gaan. Ik neem nu waar dat de nieuwe clusters zich ieder op hun eigen gebied voorbereiden op de decentralisaties maar de integraliteit ontbreekt. Ik denk dat we in de toekomst nog meer moeten flexibiliseren, op alle gebieden. Ik doel bij voorbeeld op de nog versnipperde dienstverlening. Tegen alle ambities in hebben we nog steeds aparte Vraagwijzerloketten voor de uitvoering van de WMO. De burger zal nog steeds naar een ander loket moeten gaan als er een verbouwing nodig is. Dat moet echt anders als we willen dat we de burger faciliteren om meer zelfredzaam te worden.

Ik zie de huidige organisatie van de gemeente met clusters en een RSO als een tussenstap naar een nog flexibelere organisatievorm waarin het reageren op integrale informatie over de problematiek in de stad de grootste opgave zal zijn. Nu zijn we daartoe nog niet in staat. Daarin hebben we nog een lange weg in te gaan."

and balances. Het speelveld tussen de clusters, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het stadhuis moet opnieuw worden ingericht. Voor het nieuwe speelveld gelden nieuwe regels. We zitten nu in een overgangperiode. De toekomst vraagt erom dat we optimaal flexibel zijn. De burgers en de ondernemers hebben geen boodschap aan hoe we ons organiseren. Ik denk dat organisatiemodellen steeds minder belangrijk gaan worden. Om die flexibiliteit mogelijk te maken en daarin geloofwaardig te kunnen opereren, zullen we onze interne huishouding helemaal op orde moeten hebben. Vergelijk dat maar met bij voorbeeld Centraal Beheer. Je kunt daar digitaal als klant zelf alles regelen maar als de backoffice er vervolgens een puinhoop van maakt, ben je meteen je geloofwaardigheid kwijt. We zijn op de goede weg, maar er moet nog veel gebeuren."

Huis op orde altijd voorwaarde

Als een algemene voorwaarde om de doelen die we voor de toekomst stellen te kunnen vervullen, wijst de programmadirecteur van Rotterdam1, Ruud Schalkwijk, op het belang om eerst het eigen huis geheel op orde te hebben voor het verbeteren van de dienstverlening en het inspelen op de behoeften van burgers en bedrijven. Met de reorganisatie van de bedrijfsvoering is voor het op orde krijgen een belangrijke stap gezet.

Programmadirecteur O&F, Ruud Schalkwijk, zegt over het vervolg:

"Het is nooit klaar. Organisaties zullen zich altijd blijven ontwikkelen. We hebben met het programma in een hele korte tijd aan heel veel knoppen gedraaid. Met al die knoppen moeten we leren omgaan. Vergelijk het met een nieuwe auto met een nieuw dashboard. Het kost tijd daarmee te leren omgaan en te ontdekken wat er allemaal mogelijk is. We hebben echt een stap voorwaarts gezet en nieuwe voorwaarden gecreëerd maar er is nog veel te doen. We zullen vooral een nieuw evenwicht moeten vinden, met een mooi woord: de checks

5

**Eén gemeente,
één open
huishouding**

Theo Toonen

Aan prof. dr. Th. A. J. (Theo) Toonen, hoogleraar bestuurskunde en decaan aan de TU Delft, is gevraagd te reflecteren op de volgende vragen:

- In welk breder perspectief past de transitie die de gemeente Rotterdam heeft doorgemaakt?
- Hoe toekomstvast is het gekozen organisatiemodel gezien de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen en de wijzigende rolopvatting?

In zijn bijdrage plaats Theo Toonen de ontwikkeling van de Rotterdamse bedrijfsvoering in een breder perspectief.

*'Samenbinden om weer te komen tot decentralisatie, schijnt het organisatiebeginsel van deze tijd'*¹¹

Inleiding

Het belang van de administratieve organisatie voor overheid, gezin, bedrijf – of universiteit - kan niet makkelijk worden overschat. Overal waar deze organisatie niet op orde is dreigt crisis en verval; of het nu gaat om onvoorziene tekorten bij een gemeentelijk grondbedrijf of een sociale dienst, de getrouwheid van Libor rentes, de begrijpelijkheid van derivaten of de nationale schuldenadministratie van een land als – pakweg - Griekenland. Als de basisinformatie over de staat van de economische huishouding niet op orde is, dreigt de verloederings- en – op zijn best - een lange weg naar herstel.

Dat wil niet zeggen dat het omgekeerde ook waar is. Een degelijke, liefst professionele en in ieder geval up-to-date administratieve organisatie is een noodzakelijke, geen voldoende voorwaarde voor een gelukkig familieleven, een duurzaam organisatorisch succes, een productief bedrijf of een krachtvolle en betrouwbare overheid. Een modern - en dat heet in een tijd van ICT gedreven hervorming al snel een Smart - administratief systeem, is bij lange na nog niet hetzelfde als een intelligente organisatie. Een Cyber City kan de opmaat vormen

¹¹ G.A. van Poelje, *De Moderne gemeente in de Moderne Staat*, Voordracht Rotterdam ter gelegenheid van de viering van het veertig jarig bestaan van de afdeling Zuid-Holland van de Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren op 28 november, 1931

naar, maar is zeker niet hetzelfde als, een Intelligente Stad.¹²

Inderdaad: 'De IT is maar een hulpmiddel en ondergeschikt aan de nieuwe werkwijze die we willen bereiken'¹³. Een krachtig en doorwrocht administratief systeem is belangrijk. Zo'n systeem kan echter ook in zijn tegendeel verkeren. Van instrument tot hindermacht, van facilititeit tot keurslijf, van managementtool tot administratieve last. Hoe goed ook, de hamer of de beitel, de hakbijl of de kaasschaaf: elk hulpmiddel kent zijn sterke en zwakke kanten, zijn mogelijkheden en beperkingen. De 'ontdienting' en 'ontschotting' van vandaag leidt altijd opnieuw weer tot de verkokering – specialisatie, categorisering, standaardisering, taakverdeling, targetting, prioritering, bonding, professionalisering, functionele dienstverlening - van morgen. Hetzelfde systeem dat op het ene moment als bevrijdende vernieuwing werd ingehuldigd, ontpopt zich in een volgende fase al weer snel als 'bureaucracy'.

Algemeen, integraal bestuur is al eeuwen de heilige graal voor politici, bestuurders, ambtenaren, professionals en beleidsmakers en zeker ook de maatstaf van die belangrijke bestuurders aan wal: burgers, bedrijven en journalisten. Op elke deregulering en ontschotting volgen echter weer nieuwe kaders en keuzen; de onvermijdelijkheid van een nieuwe strategische verkokering. De vraag is enkel of deze op de toekomst dan wel het verleden is ingericht.

Men hoeft slechts naar de optocht van rampzalige ICT-projecten te kijken – bijvoorbeeld bij verschillende ministeries, overigens lang niet altijd in de openbaarheid getreden – om te weten dat het succesvol afronden van een complex ICT-gerelateerd verandertraject geen sinecure is. Het verdient naast lof zeker een feestje. Maar voor de dwarskijker geldt: de administratieve organisatie is - ook als kwaliteit op zich – een primair hulpmiddel. Voor een grootstedelijke overheid als de Gemeente Rotterdam vormt de ontwikkeling van een moderne, op de toekomst gerichte werkwijze het ijkpunt voor het succes van de ingezette operatie.

Er valt in deze fase van ontwikkeling nog veel te vragen en vertellen over hoe het nieuwe administratieve systeem in de

¹² Nicos Komninos, *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London, 2008:248

¹³ Mark Vermeer, quote in hoofdstuk 7 van deze publicatie

Rotterdamse praktijk gaat functioneren. Administratieve systemen zijn, als het goed is, buigzaam. Adaptief zal men tegenwoordig zeggen. Dat een administratief systeem gestandaardiseerd en geüniformeerd is, hoeft niet te betekenen dat er voor maatwerk in de organisatie geen ruimte is. Zo gauw een administratief systeem echter bestaat uit een opeenstapeling van op elke situatie afzonderlijk toegesneden regelingen, regeren naast onoverzichtelijkheid de bureaucratie, detail bemoeienis en transactiekosten.

Een administratief systeem moet voldoende algemeen – in de zin van gestandaardiseerd en uniform – zijn om geheel verschillende omstandigheden naar tijd en plaats het hoofd te kunnen bieden. Dat geldt zeker voor het bestuur van de moderne stad. Geen one-size-fits-all, maar een algemeen administratief kader waarbinnen een diverse bestuur- en beleidspraktijk tot ontwikkeling kan komen. Harde en duidelijke regels en randvoorwaarden zijn vaak voorwaarde om flexibel te kunnen opereren. De toetssteen voor een modern grootstedelijk administratief systeem is of dit systeem berekend is op wisselende omstandigheden en snelle aanpassingen van de organisatie aan zijn omgeving mogelijk maakt: 'Diversity is quite simply the key today to urban sustainability'¹⁴. Diversiteit vraagt om responsiviteit.

Ik laat hier de interne en technisch administratieve kanten van het nieuwe systeem voor wat ze zijn. Laat ik in plaats daarvan proberen een verkennende ex-ante evaluatie uitvoeren. Een schot voor de boeg – een kleine exercitie in forecasting zoals de Rotterdamse gemeentesecretaris het noemt¹⁵. Wat is de werkwijze van een stad van de toekomst? Hoe gaan we beslissen en begroten? In welk breder perspectief past de transitie die Rotterdam nu met deze administratieve reorganisatie doormaakt? Hoe toekomstvast is het model gelet op de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen en de wijzigende rolopvatting die zich internationaal in het grootstedelijke stadbestuur aftekent?

Ik kies – als bestuurskundige – bij zo'n forecast graag mijn

¹⁴ Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven/London, 2013:70

¹⁵ Zie hier in bundel; p 72

vertrekpunt in het verleden. De bestuurskunde is al sinds de eerste leerstoel aan de Rotterdamse Economische Hogeschool eind jaren '20 – bezet door G.A. van Poelje – doordrongen van het historische besef dat administratieve organisatie – zeker de administratieve organisatie van een grote stad¹⁶ – nimmer een louter instrumenteel vraagstuk is. Van de grote Van der Schroeff¹⁷ heb ik tevens geleerd een onderscheid te maken tussen de interne en de externe organisatie. Van de loop der geschiedenis heb ik geleerd dat de eerste maakbaarder is dan de tweede en de tweede doorgaans sterker blijkt dan de eerste. Het onderscheid tussen interne en externe organisatie betekent in de hedendaagse netwerkende samenleving – noem het de participatiemaatschappij – vooral analytisch. Het is steeds minder een scheiding van 'de organisatie en zijn omgeving' – eerder de integratie van beide domeinen van organisatorisch handelen: '...the modern metropolis is multicultural, systemically unbordered, and networked into the world in a way that renders inside and outside meaningless.'¹⁸

Administratieve organisatie als tricky business

Het fenomeen van de administratieve reorganisatie roept van oudsher ambivalente reacties op. Sociologen die het succes en falen van de staat bestudeerden tijdens en na de Industriële Revolutie in de loop van de 19e eeuw, hebben reeds gewezen op het strategisch belang van een gedegen administratieve organisatie. In deze vorige technologiegedreven omwenteling – mechanisering – kwam de administratieve organisatie naar boven als een belangrijke politiek-strategische kracht. Niet zo zeer de aristocratie (regering door de adel) of de democratie (regering door het volk) maar de bureaucratie (regering door gespecialiseerde en geprofessionaliseerde bureaus) vormde de verklaring voor het succes van nationale staten en sommige Koninkrijken in het institutionele aanpassingsproces aan de technologische omwenteling van de Industriële Revolutie. Diverse Duitse landen in de 18e en 19e eeuw waren zo effectief in hun modernisering omdat hun bureaucraten alles inventariseerden, documenteerden en opschreven: meten is weten. In

¹⁶ G.A. Van Poelje, *De eis van zelfstandigheid in verband met de ontwikkeling der grote steden*, Preadvies Congres Regional des des Sciences Administratives, Brussel, juni 1935

¹⁷ H.J. van der Schroeff, *Leiding en organisatie van het bedrijf*, Amsterdam, 1961;

¹⁸ Barber, op. cit., 164

het 'lege land' Nederland¹⁹ zou de Industriële Revolutie relatief laat, in de tweede helft van de 19e eeuw, zijn beslag krijgen. Een sterke industrialisatie en urbanisatie was het gevolg. De technologie gedreven omwentelingen in economie en samenleving misten ook hun uitwerking niet op 'het bestuur van de grote stad' aan het begin van de 20e eeuw, precies zoals we dat nu ook weer zien in de technologie gedreven omwentelingen die zo kenmerkend zijn voor overgang van de 20e naar de 21e eeuw.

Robert Michels' Iron law of Oligarchy is voor de 19e eeuw ontwikkeld, maar nog immer actueel. De wet vestigt de aandacht op het onvermijdelijke politiek belang van de administratieve organisatie. Wat aanvankelijk begon als een spontane, ongeorganiseerde democratiseringsbeweging – de vorming van politieke partijen in de 19e eeuw - onttaardde al spoedig in ondoorzichtige machtsvorming. Coördinatie in een participatieve organisatie is complex en onvermijdelijk. Dagelijkse organisatorische beslissingen kunnen niet door grote groepen mensen gezamenlijk genomen worden. Deze beslissingen eindigden dan ook stevast in de handen van kleine 'onverantwoorde' elites: degenen die aan de organisatorische en administratieve knoppen draaiden; de partijsecretarissen en de administrateurs. 'Het beheer' – niet het politieke ideaal - van de democratische beweging greep op ondemocratische wijze de macht. Anders gezegd: niet het bedrijfsproces van de overheid (maatschappelijke problemen oplossen) maar het bedrijfsvoeringproces (de administratieve organisatie) kreeg al snel de overhand, met alle gevolgen van dien.

De actuele relevantie van de Wet van Michels voor het duiden van de 'open' en 'democratische ontwikkeling' van het hedendaagse internet ligt voor de hand, maar laat ik hier rusten. De Wet wijst op de noodzaak om ontwikkelingen in de administratieve organisatie – hoe technisch, beheersmatig en bedrijfsmatig in eerste aanleg ook – te bezien in zijn bredere politiek-bestuurlijke context. Ook in Rotterdam zien we dat het pleidooi voor een nieuwe administratieve organisatie uitmondt in een op het eerste gezicht vrij centralistisch bestuursmodel. De macht komt te liggen bij een bestuursraad als 'concern-directie'. Hoe moeten we dit alles beoordelen en waarderen? Wat is een bruikbaar politiek-bestuurlijk perspectief voor de actuele

19 Auke van der Woud, *Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Olympus, (1987), 2010

ontwikkeling van het bestuur van een grote stad als Rotterdam? Een andere grootmeester van de bureaucratietheorie, Max Weber, wijst de weg. In één van zijn minder bekende werken besteedt Weber aandacht aan het bestuur van de stad.²⁰ De opeenhoping en concentratie van problemen en mensen in een relatief kleine territoriale ruimte brengt volgens hem een ongelooflijke toename met zich mee in gespecialiseerde behoeften en eisen. Zaken als straten en wegen, watervoorziening, waterreiniging, afvalverzameling, politiebescherming, brandbeveiliging, parken, speelvelden, culturele centra, scholen, bibliotheken, (en) transportsystemen, vereisen een – in vergelijking tot andere bestuurlijke organisaties – meer geavanceerd en gecompliceerd administratief systeem om de met de functionele uitdagingen samenhangende complexe ingenieursvraagstukken, problemen van wet- en regelgeving, financiering en maatschappelijk welzijn aan te kunnen. Die kenmerkende pragmatische en functionele oriëntatie bepaalt mede het onderscheid van stedelijk bestuur ten opzichte van andere meer cultureel-historisch bepaalde besturen – provincies – of beleid en ideologie gedreven overheden - het rijk. De functionaliteit bepaalt ook de verschillen tussen steden onderling. Het algemene, dagelijkse leven van burgers in de stad (urban life) hoeft aan de oppervlakte niet merkbaar te verschillen of veranderen, terwijl het onderliggende functionele profiel en de daartoe benodigde administratieve organisatie in de loop der tijd of van regio tot regio heel anders kunnen zijn dan wel radicale verandering ondergaan. Soms móet het functionele profiel van de stad veranderingen ondergaan om de kwaliteit van internationale (groot)stedelijkheid te kunnen behouden. Het heeft er veel van weg dat we aan het begin van de 21e eeuw in zo'n fase verkeren. Waar staten in een context van mondialisering en globalisering zijn aangewezen op het beschermen van hun nationale soevereiniteit en identiteit, geldt dat 'Metropolitan areas can network globally', waarbij tegelijkertijd geldt dat 'Metropolitan areas can innovate locally'²¹.

Hergroepering als uitdaging

De taak van gemeenten in het binnenlands bestuur is, zeker in Nederland en zeker voor een grote stad, geen vaststaande

20 Max Weber, *The city*, Glencoe IL, 1985

21 Bruce Katz, Jennifer Bradley, *The metropolitan revolution: how cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*, Washington DC, 2013:13

grootheid. Hij wordt – in weerwil van wat sommigen willen of denken – hooguit gedeeltelijk bepaald door het rijk. Als het waar is dat we leven in een tijd van global cities – en ik denk dat dit waar is – wordt de ontwikkeling van een stad als Rotterdam mede gevormd door nieuwe functies ten opzichte van een mondiale markt en een door migratie, interconnectiviteit en mobiliteit dramatisch veranderende internationale 'civil society'. Daarbij geldt overigens, dat het in deze beweging moeilijk is '... to separate the city from its larger metro region – or to separate the metro from the city'.²² De Metropoolvorming in de Zuidvleugel is, net als in andere delen van Nederland en (ver) daarbuiten, de reflectie van dit proces.

Het is vanuit dit gezichtspunt ook niet opmerkelijk dat in de voorafgaande hoofdstukken de oorsprong van de verandering die uiteindelijk geleid heeft tot de huidige administratieve reorganisatie gemarkeerd wordt aan het begin van de jaren 2000: de Fortuyn-revolutie. Een duidelijker voorbeeld van het primaat van de politiek in het bestuur van de stad valt haast niet te bedenken. De omwenteling was, naast andere zaken, in belangrijke mate een uitbarsting van ongenoegen tegen de omgang met – of de verwaarlozing van – de lokale gevolgen van een ongoing proces van transnationalisatie: internationale migratie.

Of degenen die daarmee tijdelijk aan de bestuurlijke macht kwamen een oplossing boden is de vraag. De ambitie om resultaatgericht zaken te veranderen was wel merkbaar aanwezig. Sterk gedreven door de ideologie om 'de overheid als een bedrijf te runnen' concentreerde men zich op het stellen en halen van doelen en targets, wellicht te weinig op het pragmatische oplossen van problemen, waar het in het functionele perspectief van Weber in de stadspolitiek primair om draait. Daar betaalde men na een periode de electorale prijs voor. De ambitie om wat te doen en praktisch te veranderen in de stad als samenleving was evenwel gevestigd. De stijl van besturen was veranderd en maakte duidelijk dat het model van de zelfstandige diensten zijn langste tijd had gehad.

Het concept van de Sterke Diensten paste goed bij de wederopbouw en modernisering van Rotterdam als – welhaast legendarische – strategische opgave. Gemotiveerde, gedreven,

aan hun missie toegewijde medewerkers moesten het voor elkaar boksen. In dit licht is de transformatie die het Rotterdamse administratieve model nu doormaakt er primair één van het zich losmaken van functioneel uitermate relevante administratieve indelingen uit het verleden. De beweging naar een nieuw, vooralsnog weer meer generiek administratief systeem dat nu het voorlopige sluitstuk vormt van ruim tien jaar transformatie, brengt de mogelijkheid – en volgens mij ook de noodzaak – met zich mee tot functionele en op de toekomst gerichte organisatorische hergroeperingen.

De vraag is waar het naar toe gaat. Velen redeneren: structure follows strategy. Voor de functionele, probleemgerichte benadering die kenmerkend is voor het bestuur van de grote metropolitaine stad geldt: strategy follows function. Velen zien vaak over het hoofd dat het de structuur van de administratieve organisatie is die het mogelijk moet maken de functionele stedelijke strategie 'werkende weg' in praktijk te brengen. Terugkijkend waren – naast het gebrek aan probleembesef dat Fortuyn blootlegde – het gebrek aan transparantie en de ondoorzichtige verantwoording de factoren die in het proces de druk en noodzaak tot verandering genereerden. Niet bijvoorbeeld het gebrek aan doelrealisatie, wat mij in het geval van 23 prioriteiten verdeeld over 53 doelstellingen trouwens een hele opgave lijkt.

Transparantie, controleerbaarheid en verantwoording zijn de kenmerken van een goede administratie en bedrijfsvoering. Deze waarden vormen in het publieke domein structurele voorwaarden, geen doelen, voor het functionele, probleemgerichte en bij uitstek politieke grootstedelijke bedrijfsproces. De administratieve organisatie moet niet als 'een instrument' te veel zijn opgehangen aan specifieke doelen of missies. Een functionele, responsieve, en probleemgerichte beleidsstrategie zal over een langere periode zijn nieuwe organisatorische en politieke beslag moeten krijgen. In het bestuur van de grote stad is het telkens nodig opnieuw en waarschijnlijk op een andere manier te verbinden wat voorheen om goede redenen van specialisatie en taakverdeling gescheiden was. Een duurzame administratieve organisatie kan als het goed is omgaan met verschillende en wisselende beleidsmatige arrangementen.

²² Judith Rodin, President Rockefeller Foundation, in: Katz, Bradley, op. cit, vii

Het is niet aan het administratieve systeem maar - om met Van Poelje te spreken – bij uitstek de taak van het gemeentebestuur om op te treden als integrerende factor in een bestuurlijke systeem dat voor het overige gekenmerkt wordt door specialisatie en functionele organisatie. Van Poelje spreekt van de 're-integrerende functie' van het grootstedelijk bestuur die er voor moet '... zorgen dat tussen de activiteiten op door specialisatie gescheiden terreinen van het maatschappelijke leven wederom verband en samenhang bestaat'²³

Twee macro-ontwikkelingen zijn nu al van belang voor deze re-integratie – the New Deal for Rotterdam. Zij vloeien voort uit de mondiale ontwikkelingen die internationaal gezien de functionele en bestuurlijke positie van steden treffen.

Denationalisering van de verzorgingsstaat

Ten eerste brengt de internationalisering van economische verhoudingen niet persé met zich mee dat de verzorgingsstaat onhoudbaar is geworden - dat is een politieke keuze zoals de Scandinavische landen laten zien -, maar wel dat deze drastisch anders moet worden ingericht. Binnen de emergente mondiale bestuurlijke constellatie en verhoudingen vervult de nationale overheid als staatkundig instituut niet meer de rol die de almachtige nationale staat in de achter ons liggende eeuwen kon spelen. In de nieuwe mondiale bestuurlijke verhoudingen – waarvan de Europese integratie met vallen en opstaan, zoals het overigens altijd is gegaan, een voorbode probeert te vormen – fungeert de centrale overheid niet langer in de rol van de soevereine natiestaat die het welzijn van zijn burgers nagenoeg eenzijdig kon bepalen. Hoe je het ook wendt of keert – and for better or worse - de drie decentralisaties zullen vooral een einde moeten maken aan een hoogst inefficiënte en ondoeltreffende nationale – en daarmee ook verkokerde - organisatie op het terrein van jeugd, welzijn en ouderen- en gezondheidszorg.

De nationale politiek maakt zich zorgen of gemeenten hun nieuwe taken wel aankunnen, maar houdt daardoor intussen een systeem in stand dat ooit redelijk goed werkte, maar inmiddels notoir en voor iedereen zichtbaar disfunctioneert. Men heeft echter weinig keus. Het rijk wordt functioneel richting

²³ G.A. van Poelje, De culturele taak van de gemeente, Rede Almelo 31 oktober 1936, in VNG (red) Wet en Wezen, Alphen aan den Rijn, 1954:153

Europa en andere mondiale verbanden gedreven. Het inzicht dat armoedebeleid gezondheidsbeleid, jongerenbeleid, regionaal werkgelegenheidsbeleid en ouderenbeleid vooral ook economisch attractief huisvestingsbeleid is, maakt eens te meer duidelijk dat alleen decentralisatie naar de algemene, open huishouding van de lokale overheden in Nederland de mogelijkheid biedt disfunctionele kokers uit het verleden op te ruimen en – om met Thorbecke te spreken – 'verdere ontwikkeling mogelijk te maken'.

In de jaren negentig was er de angst dat gemeenten bij decentralisatie het bijstandsbeleid zouden verkwanselen. Door een strategische verbinding van de nationale kokers 'werk' (economie) en 'inkomen' (bijstand) binnen de generieke kaders van het gemeentelijke bestuur is één van de alom erkende meest succesvolle decentralisaties gerealiseerd, waar sommige steden op bepaalde momenten riant aan over hielden. Ik merk op dat 'de sterke diensten' van Rotterdam – en trouwens ook van Amsterdam – laatkomers waren in dit proces – waarschijnlijk omdat ze zich sterk waanden. Uiteindelijk keert de wal van de externe organisatie dan het schip van de interne organisatie.

De veralgemenisering van het administratieve systeem die mede door de perikelen rond de Rotterdamse Sociale Dienst is ingezet, kan nog aardig van pas komen bij de verwerking van een tweede grote decentralisatiebeweging: de technologiegedreven decentralisatie. Deze is inherent aan de mondialisering van de bestuurlijke verhoudingen die de Metropolitan Revolution kenmerkt.

Technologiegedreven decentralisatie

Het Rotterdamse stadbestuur was zich al snel bewust van de noodzaak van vervanging van de zware industrie - zoals de scheepsbouw – die zich naar elders verplaatste, of door nieuwe technologie obsoleet aan het worden was. Het verdwijnen van de zware industrie was het teken aan de wand van een meer algemene technologische ontwikkeling. Deze heeft niet alleen de ICT-gedreven administratieve reorganisatie van de gemeente Rotterdam, maar ook het ingrijpende proces van internationalisering en globalisering over de afgelopen decennia gefaciliteerd en ondersteund. Diezelfde technologie gaat gepaard met een tendens naar schaalvergroting evenals decentralisatie in de vorm van de opmars van light infrastructures en smart grids - intelligente netwerken.

In de tijd van Van Poelje luidde de technologie vooral een tijdperk in van schaalvergroting en bemoeienis van provincies en rijk op domeinen als energie en water, elektriciteit en andere infrastructurele arrangementen, waar gemeenten tot de Eerste Wereldoorlog een belangrijke autonome taak hadden, net als voor gezondheidszorg, onderwijs en woningbouw. Nu geldt het omgekeerde. Denk aan de grote zware (regionale) energiecentrales van voorheen in vergelijking tot de kleinschalige energie-opwekker die zijn overproductie aan bio-, zonne- of windenergie en masse verhandelt op de grid. Een belangrijk deel van deze ontwikkeling zal zich afspelen in de wijken en instituties van de grote stad, terwijl deze decentralisatie zich niet beperkt tot energie, maar zal uitstrekken tot mobiliteit, gezondheidszorg en trouwens ook universitair onderwijs en leven lang leren.

De economie gedreven decentralisatie van de nationale welvaartsstaat en de technologie gedreven decentralisatie van het infrastructurele domein zullen op lokaal, en zeker op grootstedelijk niveau vragen om een nieuwe integratie – een nieuwe strategische verkokering voor pakweg de komende tien tot vijftien jaar. De toekomst en kwaliteit van het functioneren van de stad in internationale netwerken en economische verhoudingen zal naast de kwaliteit van leven – onderwijs, gezondheid, zorg - voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de kwaliteit van het management van de traditionele functionele stromen in die stad: water, energie, afval, transport, logistiek, wegen en verkeer. In toenemende mate zullen – onder invloed van smart grids – deze traditioneel sterke sectoren echter in onderlinge samenhang en rechtstreeks fysiek verband tot elkaar behandeld moeten worden.

'All politics may be local, all economics is global'. De technologie faciliteert, de economie dwingt af. Ik kijk sinds kort televisie via het stopcontact in mijn huiskamer in plaats van via de kabel, laat staan via een antenne op het dak. Bij de technologiegedreven decentralisaties die we meemaken in traditionele functionele infrastructuurdomeinen van grootstedelijke functieverzorging, moet u bedenken dat het allang niet meer gaat om ICT-gedreven ontwikkelingen. Had u ooit gedacht dat een foto die na vier seconden verdwijnt één van de grootste commerciële successen van het jaar zou worden? Of dat één van de grootste sociale netwerken gebouwd zou worden op het puberale verlangen om meisjes te vergelijken en beoordelen? De gebruiker bepaalt de ontwikkeling, niet de ICT. Het gaat

daarbij om de services en consumenten. Ook de besluitvormers, de ondernemers en andere actoren bepalen de feitelijke ontwikkeling. Steden zullen zich gaan afvragen of zij de beveiliging van hun cybersystemen nog wel exclusief toe kunnen vertrouwen aan nationale bestuurlijke organisaties, waarbij het begrip lokale veiligheid plots een hele andere inhoud en dimensie krijgt. Technologie is intussen ook al lang niet meer alleen ICT, maar ook nieuwe materialen, 3D-printing van hele huizenblokken en wijken, pizza bezorgende drones in de stad en LED-gedreven grootschalige visualisaties. Er is weinig virtueel meer aan de technologiegedreven decentralisatie die ons nog te wachten staat.

We kunnen ons hier verder nog in allerlei details verliezen, maar de bottom line is de constatering dat de grote stad – zeker een havenstad als Rotterdam – een onlosmakelijk onderdeel wordt van transnationale configuraties en op globale schaal gespecialiseerde netwerken. 'There is a metropolitan revolution under way'²⁴. 'Cities in the 21st century are where action is': de toekomst wordt gevormd door de kosmopolitische, niet de patriottistische stad²⁵. Grote steden worden meer en meer onderdeel van internationale netwerken, samenwerkings- en concurrentieverhoudingen. Metropolitaine steden zijn de nationale dragers van een onomkeerbaar proces van Glocalisering: Globalisering door Localisering – for better or for worse. Dit betekent ook een andere verhouding tot de lokale samenleving. Het succes van de windenergie in Denemarken schuilt niet in een technologische voorsprong. Het is evenmin te danken aan de overheid of het bedrijfsleven, maar aan het feit dat een groot deel van de aandelen van windparken in handen zijn van de 'civil society' – de burgerij, die als electoraat de politiek op koers houdt en als economische macht het bedrijfsleven het betrouwbare toekomstige investeringsperspectief biedt dat zij behoeft. Ook in de Nederlandse steden zal men bij gelegenheid willen experimenteren met Participatory Budgeting²⁶ om het eeuwige wantrouwen en NIMBY- gedrag in functionele, verkokerde besluitvorming te doorbreken en om te zetten in een productieve co-productie van overheden met burgers. De Stadsinitiatieven Rotterdam zijn een stap in deze richting. De interne en de externe organisatie treffen elkaar in

²⁴ Katz, Bradley, op cit.

²⁵ Barber, op cit 115

²⁶ Idem, 303

het geval van een van de meest elementaire administratieve processen van de overheid als archetype budgetorganisatie.

Impact, innovatie en productiviteit

'Tegels lichten.' 'Zorgen dat de tent draait.' Dat zijn van oudsher wijsheden in de lokale politiek die goed bij de Rotterdamse no-nonsense mentaliteit passen. Zij gelden vandaag de dag opnieuw: op het niveau van de stad, van de nationale staten en zeker ook op het niveau van de Europese regio. Een overheid dient in zijn samenleving een eigen rol te spelen. Niet te doen wat anderen ook kunnen, maar juist wat anderen niet kunnen. De tijd van de sturende overheid ligt achter ons; voor zover hij in de Nederlandse context al ooit heeft bestaan. Aanpassingsvermogen, creativiteit, wendbaarheid, kortom: responsiviteit in een door de economie – niet de ICT – afgedwongen proces van innovatie en entrepreneurship. Technologie is daarbij een infrastructuur. ICT maakt van steden wellicht smart cities, maar van de stad nog geen intelligente samenleving. En toch is dat wat van de stad gevraagd wordt om betekenis te hebben in een mondiaal opererende samenleving. Voor de verdere vormgevers van het Rotterdamse administratieve model is het goed te bedenken dat de toekomst van een grote stad in the Entrepreneurial State²⁷ niet schuilt in control and compliance, maar in het verantwoord omgaan met risk and intelligence.

Centraliseren om te – kunnen - decentraliseren. Dit zou ook het adagium moeten zijn van waaruit de standaardisatie en generalisatie – door 'ontdiensting' – in de Rotterdamse context verder gestalte krijgen. Standaardisatie om bewegingsruimte te scheppen. Niet maatwerk in het systeem, maar maatwerk – customization - door het systeem. Door de algemeenheid van het systeem. Men moet waken voor de Wet van Michels. De centralisatie die nodig is om 'ontdiensting' en standaardisatie in het bedrijfsvoeringproces te bereiken, hoeft niet te onttaarden in een centralisatie van de bedrijfsprocessen van de gemeente. Daartoe hoeft men slechts te bedenken dat het 'concern' van de stad van de toekomst niet bestaat en niet kan bestaan uit een unitaire organisatie, maar uit reeksen gedistribueerde functionele diensten en een daarop afgestemde politiek-bestuurlijke organisatie.

Leiderschap is geboden in de rising cities. In het buitenland zijn dat veelal de – rechtstreeks gekozen – burgemeesters van de grote stad. In Nederland is dat vooralsnog het College, geen oligarchie van ambtenaren hoe belangrijk deze ook zijn voor het goed functioneren van de stad en hoezeer ook vermomd als CEO, CFO, CIO en COO. Verschuiving van de aandacht voor de bedrijfsvoering naar aandacht voor de inhoudelijke problematiek, vergt aandacht voor de participatieve kwaliteit en productiviteit van het proces van politieke bedrijvigheid in de grote stad. Eén administratieve organisatie, die transparantie en verantwoordelijkheid borgt, vormt een noodzakelijke, geen voldoende voorwaarde.

²⁷ Marian Mazzucato, *The entrepreneurial state: debunking public vs private sector myths*, London 2013

6

Deel III

**Methoden en
Rotterdamse
checklist**

Het voorgaande deel gaf inzicht in de opzet van het programma, de bereikte resultaten en een blik op de toekomst. Dit laatste deel heeft een meer instrumenteel karakter en schetst de aanpak, de gebruikte methoden en de lessons learned. Birthe van der Voort levert als extern adviseur een aparte bijdrage.

Instrumenten voor verandering

Bij de implementatie van één systeem voor de gehele organisatie staan principes voorop als: uniformering, efficiency en “standaard, tenzij...” Deze uitgangspunten sluiten nog niet aan op de heersende cultuur waarin veel decentrale vrijheid is. Als veranderingsstrategie²⁸ wordt daarom gekozen voor het uitgangspunt: van centrale vormgeving naar decentrale uitvoering. Dit impliceert een top down benadering. Het betekent dat sturing en doorzettingsmacht nodig is om het soort doelen waar het programma voor staat te realiseren. Dat gebeurt door het stellen van duidelijke kaders, het aanreiken van formats en een strakke bewaking daarop. Door periodieke rapportages in de stuurgroep Rotterdam1 van het programma²⁹, vindt bewaking plaats van de voortgang van acties. Als zich ergens een kink in de kabel dreigt voor te doen, vindt binnen de stuurgroep afstemming plaats over extra te nemen maatregelen. Met alleen een top down-aanpak ontstaat echter geen draagvlak. De kunst is dus om de strakke sturing van bovenaf te combineren met een brede participatie van de stakeholders in de uitvoering. In dit hoofdstuk worden de methoden en de ingezette instrumenten om dit te realiseren, verder toegelicht.

André de Reus, implementatiemanager van de cluster Stadsontwikkeling:

“Ik vind dat we de implementatie naar behoren hebben laten verlopen. Wel merk ik op dat de aanpak vooral door de eisen van het nieuwe systeem werd gedreven. De impact van het nieuwe Oracle

voor de werkwijze binnen het cluster was groot en er was weinig ruimte om tot aanpassingen te komen. Voor de aanpassing van processen en de organisatorische gevolgen hebben we binnen het cluster een flink been moeten bijtrekken.

Eerlijk gezegd zie ik geen alternatief voor een andere aanpak. Als je tempo wilt maken is er eigenlijk geen andere weg dan wat we nu gedaan hebben, namelijk de standaard werkwijze voorop stellen, de techniek leidend maken en de aanpassingen en veranderingen in de processen afdwingen. We hadden er anders in het cluster nog wel twee jaar over kunnen doen om al onze wensen en eisen kenbaar te maken. Ik constateer nu dat er een grote mate van acceptatie is binnen het cluster Stadsontwikkeling. De bulk van het werk ligt nu echter bij de RSO, de serviceorganisatie. Daar moet nog veel werk verzet worden.”

Lijn verantwoordelijk voor implementatie

De financiële functie binnen de clusters wordt er op aangesproken om inbreng te leveren en te participeren in het implementatietraject. Concreet leidt dit tot de benoeming van implementatiemanagers in de lijnorganisatie. Deze functionarissen zijn de verbindende schakel tussen de lijn en de programmaorganisatie. Omdat het hier gaat om processen die op veel niveaus ingrijpen is dat niet voor iedereen een makkelijke weg. De veranderstrategie zal zich dan ook vooral daarop richten: hoe organiseren we de samenwerking met ‘het financiële veld’ en hoe gaan we om met weerstand. Het implementatiemanagement zal belangentegenstellingen moeten overbruggen. Invulling gebeurt door wekelijkse implementatieoverleggen. In de praktijk is dit wekelijks een afwisselend Groot en Klein implementatieoverleg. In implementatieoverleg Groot werden alle kernspelers bijgepraat, inclusief het management van de clusters. In overleg Klein alleen de verantwoordelijke functionarissen voor de implementatie.

Communicatie speelt een cruciale rol voor het slagen van het verbeterplan, niet alleen door de verschillende doelgroepen te informeren, maar ook verandering van attitude en gedrag door participatie en interactie met deze doelgroep. Voor de inzet van de veranderinstrumenten betekent dit voor de verhouding

²⁸ Verbeterplan Financiële huishouding, p. 17

²⁹ Zie hoofdstuk 2, paragraaf Aansturing van het programma

tussen de programmaorganisatie en de lijnorganisatie dat het programma dwingend faciliteert en het lijnmanagement zelf analyses uitvoert en acties bedenkt die voor het slagen van de verandering noodzakelijk zijn.

De mening over het implementatieprincipe ‘standaard, tenzij...’ ligt genuanceerd, getuige een opmerking van concerndirecteur Hermann Jäger:

“We zeggen hier dat we besmet zijn met ‘een generieke schimmel’. We scheren alles over één kam terwijl de verscheidenheid aan taken in het concern groot is. Grootste structurele fout is dat alle documenten worden geschreven tegen de achtergrond van het kantoorwerk. Het kost dan energie om het document aangepast te krijgen aan het feit dat er ook een grote groep uitvoerenden is. Zoals gezegd moeten we niet de grootste inspanning leveren om de laatste 5% gestandaardiseerd te krijgen: dat is onverstandig. Durf dat gesprek nu aan te gaan zonder het model ter discussie te stellen. We moeten er niet bang voor zijn dat dit precedenten schept. Het is een teken van volwassenheid als we verschillen accepteren. Die volwassenheid moet ook komen in hoe we samenwerken als clusters met de RSO, want de mensen van de RSO zijn onze mensen. De zogenaamde demand-cyclus moet tijdelijk zijn. We zullen verder naar elkaar toe moeten groeien. In Hoogvliet werkt bijvoorbeeld één ambtenaar zowel voor het belang van de deelgemeente als voor het cluster. Voor mij is dat een voorbeeld voor de toekomst waarin we de besturing gaan vereenvoudigen: de rol van concernproceseigenaar en manager van het dienstencentrum RSO gaat samenvallen en zo ook die van de gedeconcentreerde teamleider van de RSO en de demandmanager/strategisch adviseur van het cluster.”

Start met impactanalyses

Vanaf het moment dat duidelijk is welke doelen het programma Rotterdam1 moet realiseren, is het zaak om de impact van de veranderingen op de staande organisatie helder boven tafel te krijgen. Pas dan wordt de veranderopgave voor iedereen inzichtelijk.

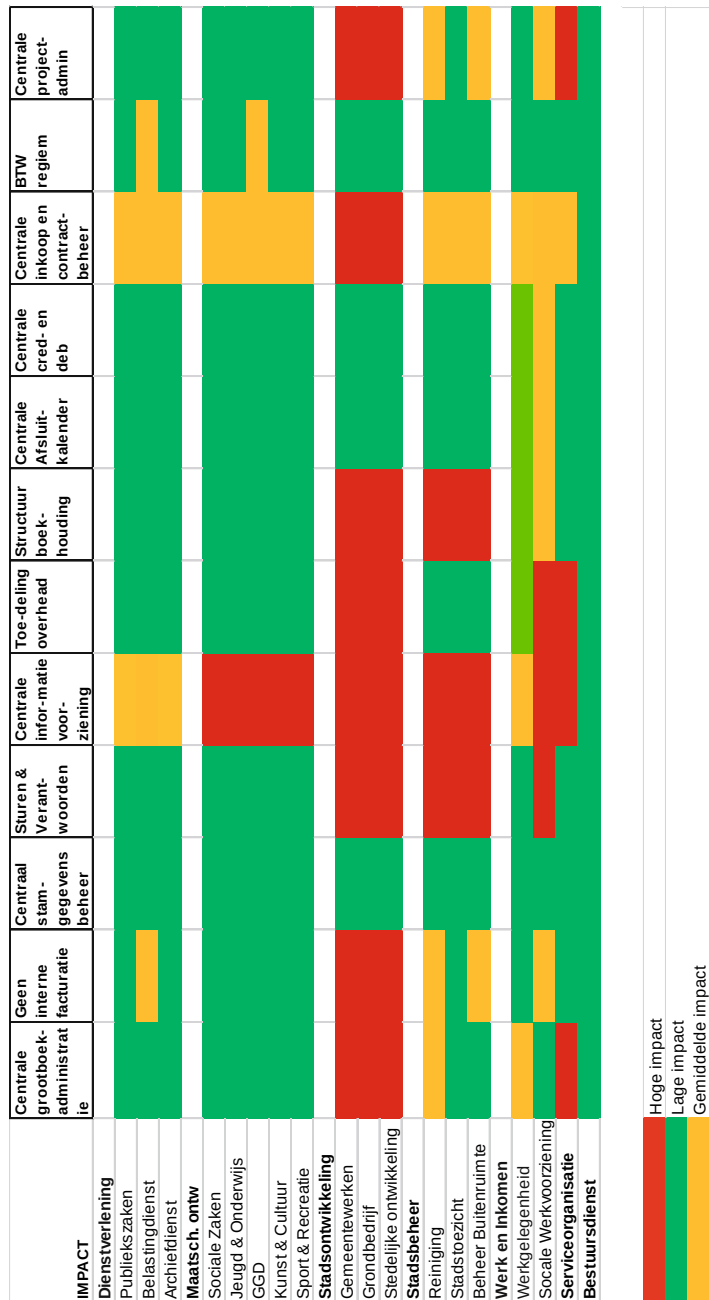
De top-down implementatiestrategie waarbij wel een optimale inbreng van de lijnorganisatie verzekerd moet zijn, is vertaald in een aantal duidelijk te nemen ingekaderde stappen. Voor elke stap bedenkt het programmateam de aanpak, operationaliseert dit in formats en stuurt vervolgens op de voortgang

De eerste stap in het implementatietraject bestaat uit het uitvoeren van een impactanalyse. Daarbij is ervoor gekozen om de lijnorganisatie, de clusters, de serviceorganisatie en de Bestuursdienst de impactanalyses zélf uit te laten voeren. Het programma Rotterdam1 heeft enkel een faciliterende rol, de stakeholders zelf moeten in workshops de impact van de veranderingen aangeven. Deze workshops hebben het karakter van een IST-SOLL analyse: wat is de inrichting en procesgang na afronding van Rotterdam1 en hoe verhoudt deze zich tot de huidige situatie. De toekomstige situatie wordt neergezet in een norm waaraan alle stakeholders moesten gaan voldoen. Deze norm bestaat uit:

- Invulling van de toekomstige wijze van sturing en verantwoording inclusief nieuwe systematiek van kostenallocatie.
- Benodigde veranderingen in de financiële procesgang met name de processen crediteuren, debiteuren en subsidies.
- Benodigde veranderingen in de organisatie, met name door de centralisatie van de bedrijfsvoering en de invulling van een vraag-aanbod relatie.
- De veranderingen in de wijze van vastlegging en verslaglegging: van gewijzigde BTW-afleiding tot inrichting van de tijdschrijfmodule.

De impactanalyse wordt clustergewijs uitgevoerd met in de workshops een brede vertegenwoordiging vanuit management, lijn en bedrijfsvoering. Het resultaat hiervan is een diepgaand en gedeeld beeld van de benodigde change en tegelijkertijd de start voor een goed implementatieplan per cluster.

Op de volgende pagina In de figuur 9 is de uitkomst van de eerste impactanalyse (nulmeting per cluster en per dienst) samengevat.



Figuur 9: voorbeeld uitkomst impactanalyse

Clusterplannen

Na de impactanalyse was stap twee om een plan op te stellen om alle veranderingen op te vangen.

De programmaorganisatie reikt voor het opstellen van een plan door de clusters een format aan met vaste, te benoemen onderwerpen. De inhoud van het plan zal een beeld moeten geven over:

- De wijze waarop binnen het betreffende onderdeel de implementatie wordt georganiseerd (projectorganisatie per cluster).
- De inzet die vanuit de lijnorganisatie aan de projectorganisatie Oracle (A1) wordt geleverd voor inbreng en kennis over de specifieke processen waarvoor oplossingen moeten worden gevonden.
- De wijze waarop binnen de lijnorganisatie de communicatie over de veranderingen wordt georganiseerd met medewerkers, leidinggevend en budgethouders.
- Last but not least: een planning voor alle te vervullen randvoorwaarden die vervuld moeten worden om de conversie van een dienstadministratie naar de nieuwe concernstandaard mogelijk te maken.

Wat betreft de te vervullen voorwaarden betekent dit dat binnen het betreffende organisatieonderdeel acties nodig zijn op het gebied van:

- De wijziging van de kostenplaats en kostendragerstructuur zoals die in de concernadministratie moet worden opgenomen. De structuur van eigen dienstadministratie moet dus op de concernstandaard worden aangepast.
- De koppelvlakken met de primaire processystemen zoals die binnen de gemeente worden gebruikt voor bijvoorbeeld het beheren van het gemeentelijk vastgoed, het innen van belastingen, het verstrekken van uitkeringen en het inkopen van materialen voor de sociale werkvoorziening. Voor dit soort primaire systemen zal in het plan de vaststelling moeten worden vastgelegd in hoeverre er met het centrale Oracle gecommuniceerd moet worden.
- De wensen van elke lijnorganisatie voor de beleidsvorming en verantwoording op het gebied van de informatievoorziening. In het plan zal dat ook een plaats moeten krijgen.
- De voorwaarde dat de betreffende oude administratie zo schoon mogelijk overgaat. Oude facturen, nog te verwachten ontvangen bedragen zullen zoveel als mogelijk afgewikkeld

moeten worden. Het is zaak dat de conversie-inspanning zoveel mogelijk wordt beperkt.

Bij elke onderdeel van de lijnorganisatie is bekend wie op de uitwerking en de voortgang van het clusterplan door de projectorganisatie kan worden aangesproken. Deze zogenaamde implementatiemanagers onderhouden minimaal wekelijks contact met de overkoepelende programma- en projectorganisatie.

Readiness assessment

De laatste stap in het implementatietraject voor de realisatie van de veranderingen is de uitvoering van een readiness assessment. Met dit onderzoeksinstrument kan worden vastgesteld in welke mate de lijnorganisatie, de serviceorganisatie RSO in oprichting, de clusters (inclusief de Bestuursdienst (BSD)) het systeem, de processen en de mensen gereed zijn om op de geplande datum van de overgang naar Oracle, beheerst over te gaan naar de afgesproken nieuwe situatie.

De programmaorganisatie kiest er bewust voor om het assessment door onafhankelijke onderzoekers te laten uitvoeren (zie ook hoofdstuk 10). Hier is gekozen voor een combinatie van een extern bureau samen met de eigen afdeling van de gemeente Rotterdam. De slager, in dit geval het programma Rotterdam1, kan en mag niet in de positie komen om het eigen vlees te keuren.

In het assessment komen de volgende vragen aan de orde:

- Zijn door het programma voldoende maatregelen getroffen om de organisatie (alle betrokken partijen) op de geplande datum van overgang conform de doelstellingen van R1 en A1 en afgesproken functionaliteit te laten functioneren?
- Zijn er bij de lijnorganisatie (de clusters, de RSO en Bestuursdienst als gebruikers van het systeem) voldoende maatregelen getroffen om de doelstellingen van het programma Rotterdam1 en het project Oracle (A1) zoals beschreven in de implementatieplannen op de kritieke datum te bereiken?
- Zijn voldoende maatregelen getroffen om de Serviceorganisatie als uitvoerder (beheerdersrol) van de financiële administratie na de overgang naar Oracle adequaat te laten functioneren?

- Zijn voldoende maatregelen getroffen om de concernstaf, de Bestuursdienst, haar kaderstellende rol vanaf de overgangsdatum invulling te laten geven?

Voor de uitvoering van het assessment is er voor diverse te onderzoeken onderdelen (processen, systemen, organisatie, mensen) een normenkader vastgesteld. Dit normenkader is de meetlat waaraan de bevindingen van het onderzoeksbureau kunnen worden getoetst en vervolgens van een positieve of negatieve beoordeling kunnen worden voorzien. Het onderzoek wordt uitgevoerd met een documentstudie en door middel van interviews bij zowel de lijn- als projectorganisatie.

Het assessment kent in de uitvoering drie ronden. Het eerste assessment is een nulmeting. Deze nulmeting draagt bij aan de bewustwording bij de toekomstige gebruikers van het nieuwe systeem van de onderwerpen die op orde moeten zijn voordat er een groen licht voor de live-gang kan worden gegeven. Aan de hand van de nulmeting kan prioritering plaatsvinden van in te zetten acties. In de andere twee ronden werd de opvolging beoordeeld.

De onderzoekers rapporteren hun onderzoeksbevindingen aan de hand van het vastgestelde normenkader met stoplicht-rapportages:

- Groen is op orde.
- Oranje vraagt nog aandacht voor verdere afronding.
- Rood vraagt om onmiddellijke en stevige actie. Als de rode onderwerpen niet tijdig zijn geregeld, dan is er een groot risico voor de livegang.

Cluster Stadsbeheer (SB) - tussentijdse meting april 2013		
Thema	Status	Toelichting
Organisatie	O	- Tussen RSO en SB moet nog een afspraak worden gemaakt over de verwerking van 40.000 inkoopfacturen van Lease. In relatie hiermee is de plaatsing van de medewerkers van Roteb Lease nog niet geheel duidelijk - Expertise Navision beperkt aanwezig. Risico voor juistheid en volledigheid conversie - Duidelijkheid bij lijnorganisatie/budgethouders over toewijzing verantwoordelijkheden en bevoegdheden nieuw inkoopproces moet nog een laatste slag krijgen
Processen & informatie	O	- Tussen RSO en SB moeten nog afspraken worden afgerond over verantwoordelijkheden en autorisaties Inkoop/directievoering - Nog onduidelijkheid inzake reductie bankrekeningen, HR en nog geen akkoord met Belastingdienst over BTW -verrekening bij Lease - Nog geen heldere afspraken (evenals concernbreed) over hoe om te gaan met interne leveringen - Finale afstemming met de RSO inzake overdracht werkzaamheden is nodig. Specifiek inzake facturatie Roteb Lease en inkoopverantwoordelijkheid directieleveranties
Systemen & ICT	R	- Geautomatiseerde koppelingen Lease en Clear vermoedelijk niet tijdig gerealiseerd - Er dienen nog procesafspraken (procedures) tussen RSO en cluster te worden gemaakt over gebruik koppelingen en/of workarounds, voor eventuele noodzakelijke workarounds ontbreken nog procesbeschrijvingen die op betrouwbaarheid getest kunnen worden
Mens & cultuur	G	- Implementatiemanagers hebben grip op de verandering

Figuur 10: voorbeeld tussenrapportage readiness assessment

In de stuurgroep Rotterdam1 worden alle assessment-rapportages besproken. De rapportages van de nulmeting en de rapportage van de eerste ronde waarin de opvolging wordt beoordeeld, leiden tot extra actie. De derde rapportage, de slot-rapportage is basis voor het geven van het groene licht voor het overbrengen van een dienstadministratie naar de nieuwe concernadministratie.

Programmadirecteur Ruud Schalkwijk zegt over het readiness assessment en de programma-aanpak:

"Het werken met readiness assessments is een gouden greep geweest. Steeds de thermometer er in steken en vaststellen wat er nog gedaan moet worden. Dat geeft veel duidelijkheid en is heel sturend. Ook de manier waarop we de veranderorganisatie en de besluitvorming hebben georganiseerd, zou ik weer hetzelfde doen. Op een zeker moment ontstaat er met de vaste groep mensen die aan de veranderingen werken een soort flow die steeds sterker wordt. Dan ontstaat er energie om tot oplossingen voor problemen te komen. Het ultieme effect van de flow was dat er een tijdelijke werkorganisatie ontstond om de klussen te klaren. Iedereen die vanuit zijn eigen positie en vanuit zijn organisatie een bijdrage moest leveren, ging bij elkaar zitten. We hadden daarvoor hele kantoorverdiepingen vrij gemaakt. Af en toe moest er wat doorgedrukt worden. Daarvoor hadden we een 'gehaktdag' bedacht. We haalden dan iedereen bij elkaar die met het probleem te maken had en meteen werd een knoop doorgesneden. Het belangrijkste is dat je steeds vasthoudt aan je uitgangspunten. In dit geval was dat het vasthouden aan de standaardoplossingen: dit is wat je krijgt, dus je zal je daaraan moeten aanpassen."

'Inside out' en 'outside in'

De programmaorganisatie Rotterdam1 en het project A1 zijn grotendeels met eigen mensen ingevuld. Inhuur vond alleen plaats om eigen mensen te vervangen die fulltime werden opgeslokt door het project, voor het leveren van specifieke expertise of voor het geven van externe assurance. Rotterdam heeft voor dit project dus geen aanbesteding uitgezet voor het vinden van een zogenaamde implementatiepartner, een rol die meestal wordt vervuld door een van de vijf grote ICT-bedrijven in Nederland.

Toch heeft er gedurende de gehele looptijd van het programma wel een wisselwerking met externe adviseurs, projectleiders of specialisten plaatsgevonden. Het bijzondere was echter dat geen van deze externen in de 'driver seat' zat. Er was geen externe collega die als opdrachtnemer fungeerde en als verantwoordelijk opdrachtnemer overall leiding gaf aan het programma of project. De Rotterdamse ambtelijke stuurgroep R1 hield zelf het stuur in handen.

De gezonde wisselwerking tussen kennis van binnen en van buiten werd op twee manieren georganiseerd. Ten eerste door de externe medewerkers die wel op kernposities in het programma functioneerden de ruimte te geven voor gevraagd en ongevraagd advies, ideevorming te stimuleren en hen gebruik te laten maken van de kennis die het kantoor heeft wat achter hen staat. Externe medewerkers dus die vanuit hun rol in het hart van het programma de vrijheid kregen om ruimte naar kennis van buiten te organiseren. Hiermee kreeg 'inside out' gestalte.

Ten tweede was er een wisselwerking door het reeds genoemde instrument van het readiness assessment. Door hier op stuurgroep- en zelfs concerndirectieniveau waarde aan te hechten en het externe bureau volgens eigen methodiek en standaarden het assessment uit te laten voeren is dit een krachtige 'outside in' methode gebleken. Het scherpe externe oordeel over de daadwerkelijke stand van zaken van het programma gaf richting aan een beheerste voorbereiding voor de diverse go live momenten.

7

Keuze voor standaard ERP

Een belangrijke driver achter de ontwikkelingen die het concern Rotterdam op gebied van bedrijfsvoering heeft doorgemaakt, is de keuze voor een ERP-oplossing³⁰. Hoewel de gemeente Rotterdam al een aantal jaren met ERP werkt zijn de voordelen niet tot zijn recht gekomen omdat het systeem versnipperd was geïmplementeerd met veel ruimte voor maatwerk bij de diensten. De voordelen van Oracle gaan pas goed tot zijn recht komen als er voor één inrichting wordt gekozen die voor alle clusters op eenzelfde wijze wordt toegepast ('one way of working').

De keuze vanuit de gemeente aan het begin van deze eeuw om niet voor gerichte kleinere pakketten te gaan maar waar mogelijk te standaardiseren in een ERP is in veel gevallen reden geweest voor verdere uniformering.

Hoofdontwerp inrichting ERP

Daar Rotterdam al met Oracle werkt, maar dan wel met een specifieke inrichting per dienst (gescheiden 'operating units') voor de administratieve processen, is het logisch dat in eerste instantie, wegens kosten en kennisvoordelen, wordt gezien of Oracle als geschikt ERP-systeem voor het ene concern kan worden voortgezet. Duidelijk is dan wel dat een nieuwe inrichting aan de orde is.

Voor het verkennen van een hoofdontwerp voor de nieuwe inrichting is een drietal scenario's tegen het licht gehouden:

1. Optimaliseren van de huidige Oracle Release 12 situatie
2. Herinrichten van Oracle met één centrale grootboekadministratie en één subadministratie per cluster
3. Herinrichten van Oracle met één centrale grootboekadministratie en één centrale subadministratie

Op basis van de eerder vastgestelde uitgangspunten voor de inrichting van de administratie is besloten dat het 'herinrichten

³⁰ ERP staat voor Enterprise Resource Planning. Hiermee wordt bedoeld één administratief systeem dat in staat is om alle bedrijfsvoeringsfuncties geautomatiseerd te ondersteunen. Er is sprake van eenmalige vastlegging van data, waarbij deze in één bron worden opgeslagen. Informatievoorziening vindt van daaruit plaats. In Rotterdam gaat het hierbij o.a. om financiën, HR, projecten, subsidies en inkoop. De Oracle-versie die Rotterdam heeft geïmplementeerd is Oracle EBS, release 12.

van Oracle R12 met één centrale grootboekadministratie, één centrale subadministratie en één balans' als enige volledig aansluit op de wensen voor de nieuwe inrichting van de bedrijfsvoering. Dit is voor de bedrijfsvoering van Rotterdam wel de meest ingrijpende optie.

De consequenties van de uitvoering van het hoofdontwerp leiden tot grote veranderingen:

- Eén centrale administratie³¹ leidt tot centrale bedrijfsvoering.
- Eén centrale administratie leidt tot één centrale afsluitkalender.
- Er is één balans en één winst- en verliesrekening.
- Centrale kostenverdeling: toerekening overhead aan gemeentelijke producten.
- Eén centrale administratie betekent uniforme processen en informatie.

Aanpak en werkwijze van het project Oracle (A1 = één administratie)

Voor de implementatie van de standaard ERP-inrichting en het hoofdontwerp van de nieuwe administratie start onder de vlag van het programma Rotterdam1 het project één administratie (A1) op 5 maart 2012. Hiermee wordt invulling gegeven aan de programmaliijn Processen & Systemen.

De inrichting van het project en de aansturing van het project is gebaseerd op een aantal eenvoudige principes:

- Optimaal gebruik en inzet van eigen kennis die aanwezig is in de eigen organisatie. Alleen inhuur van externe deskundigheid voor specialismen die de gemeente niet zelf in huis heeft.
- Medewerkers van de lijn vrijmaken voor het leveren van een projectbijdrage en voor hun reguliere werk vervanging inhuren.
- Verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de projectorganisatie neerleggen.
- Alle benodigde vakdisciplines fysiek met elkaar in één ruimte laten samenwerken.
- Projectaanpak gebaseerd op Prince II maar met eigen maat en naar eigen behoefte; een wekelijkse update van de

³¹ Onder centrale administratie wordt verstaan een centraal grootboek met een centrale subadministratie.

programmamanager Rotterdam1 en door middel van een hoofdpuntenrapportage een maandelijkse update voor de stuurgroep Rotterdam1.

- Flexibel omgaan met gebruikelijke volgtijdelijkheid. De projectfasen ontwerpen, testen en accepteren lopen bij verschillende onderwerpen naast en door elkaar heen.
- Als belangrijkste de inzet van een hands-on dagelijks aanwezige zeer betrokken projectleider die communiceert, problemen oplost en alle betrokken medewerkers stimuleert.

De concrete invulling van de principes leidt tot een projectorganisatie die werkt in het centrum van Rotterdam. Van een bestaande kantoorlocatie worden twee verdiepingen vrijgemaakt waarin een tijdelijke werkorganisatie wordt gehuisvest. Op het hoogtepunt zijn op de twee verdiepingen ca. 150 medewerkers gehuisvest. Dit bestond uit ongeveer 120 eigen Rotterdams personeel en ongeveer 30 externen voor het plannen, ontwikkelen, inrichten en testen van de Oracle Business Suite.

De samenwerking binnen de projectorganisatie was ingedeeld op basis van kennis. Er waren twaalf vaktafels geformeerd met als onderwerp: inkopen, crediteuren, debiteuren, grootboek enzovoorts. Per tafel werd het traject doorlopen van ontwikkelen tot testen ten behoeve van de in productie name. Aan deze tafels namen zowel ontwikkelaars, inhoudelijk deskundigen als gebruikers deel.

Projectleider A1, Daphne Rijnders, over de functie van de vaktafels:

"Het werken met vaktafels was een sterke zet. Aan de tafels zaten de mensen bij elkaar over één onderwerp of een specifiek proces van de concernadministratie (voorbeeld crediteuren) en daar werd ontwikkeld, ontworpen, getest en nagedacht over de implementatie. De verandering van de processen was leidend en niet het systeem. Dus het systeem heeft niet de nieuwe sturingsmodellen bepaald maar andersom. Maatwerk is zoveel mogelijk vermeden zodat op er details wel een situatie is ontstaan dat er concessies gedaan moeten worden aan het proces. Ik heb iedereen goed over de toekomst geïnformeerd zodat men ook begreep dat er geen dienst of afdeling meer is. Daarbij hielp het

eerder genoemde tafelprincipe om goed te richten op een gezamenlijk doel. Diegene die er straks van is aan het inhoudelijk stuur zetten, dat werkt het beste. Op de achtergrond hielp de noodzaak tot bezuinigen. Ik had graag tot een warme overdracht naar de uitvoering willen komen en de tafels organisch laten uitgroeien tot de echte administratie. In de context van de spelregels voor reorganisatie was dat niet haalbaar en moest er een harde overdracht naar de nieuwe uitvoerende organisatie RSO plaatsvinden. De harde overdracht is in de praktijk ook een harde landing geworden wat tot veel kinderziektes in de opstart van de uitvoerende processen heeft geleid. Het oude gedrag en de oude werkwijze zijn nog steeds aanwezig. Er moet concreet gemaakt worden wat er wordt verwacht nu we met een nieuwe systematiek en nieuwe processen werken. We moeten nog nieuwe formulieren en telefoonlijsten maken (wie bel je waarvoor?). Er is nu afstand tussen de RSO en de clusters in de uitvoering. We hebben te weinig aandacht gegeven aan een zachte landing van de nieuwe werkwijze en daardoor zijn we met de productie in een dip geraakt. Kennis delen binnen een project is al moeilijk, laat staan kennis overdragen na het project.

Per 15 januari gingen de meeste diensten over naar de concernadministratie en droeg ik ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering over naar de RSO. Ik heb dat tafelconcept gemist na 15 januari 2013, dat was daarvoor een echte succesfactor! We hebben soms vertraging opgelopen omdat we elkaar niet meer gemakkelijk vonden. Voor de conversie of voor het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten hebben we op onderdelen weer teruggegrepen op het tafelprincipe en medewerkers weer een aantal weken bij elkaar gezet. Dat hielp de zaak weer vooruit."

Projectresultaat

Over het behalen van de projectdoelstellingen zijn na de afloop van het project in oktober 2013 de conclusies:

- Dat de doelstelling voor de vorming van één centrale boekhouding voor generieke financiële processen die op een uniforme wijze, gestandaardiseerd worden uitgevoerd op dat moment (oktober 2013) voor 50% is behaald. Het nieuwe systeem dwingt feitelijk met één rekeningschema de standaardisatie af. Dit is echter nog niet in de volle breedte geland bij de uitvoering. Niet alle medewerkers voeren het werk al uit conform de nieuwe procesafspraken.
- Dat de doelstelling te komen tot één integraal P&C-proces,

top-down en bottom-up, nog niet geheel is gehaald. De beschrijving van het afsluitproces (draaiboek) is gemaakt. Iedere maand worden de boeken gesloten, niet per cluster/ dienst, maar integraal. Ook wordt maandelijks aansluiting gemaakt tussen het grootboek en de subboeken. De doorverdeling van kosten naar kostendragers is ook geautomatiseerd. Ter ondersteuning van het bottom-up-proces zijn concernrapportages opgeleverd. Echter: top-down zijn de P&C-processen nog niet afgerond. Aan het begrotingsproces B1 wordt nog gewerkt. De score komt uit op 80%.

- Dat generieke processen, zoals het bestel- en inkoopproces, worden vormgegeven als gestandaardiseerde concernprocessen. Dit betreft zowel de gestandaardiseerde systeeminrichting als een uniforme organisatorische inbedding van Oracle EBS. Deze doelstelling is 100% behaald.
- Dat de gemeente één jaarrekening kent, met één balans en één staat van baten en lasten, wat tot stand komt in één grootboekadministratie en één verwerkingseenheid. Daarmee hebben subadministraties concernbrede dekking: er is één debiteuren-, crediteuren- en grootboekadministratie. Deze doelstelling is 100% gehaald.
- Dat met het voeren van één administratie interne facturatie vervalt. Deze doelstelling is ook voor 100% gehaald.

Daphne Rijnders, projectleider A1, over het behalen van de doelstellingen:

“Van de vijf doelstellingen zijn er zeker vier gehaald en met de vijfde zijn we nog bezig. Er is door het programma één centrale boekhouding voor de generieke financiële processen gerealiseerd. De uitvoering kan dan gestandaardiseerd en geüniformeerd plaatsvinden. Het ene systeem en één rekeningsschema dwingt de standaardisatie af. De uitvoering leert om daarmee om te gaan. Generieke processen, zoals het bestel- en inkoopproces, zijn ontworpen en geïmplementeerd voor het hele concern. Het gaat zowel om de gestandaardiseerde systeeminrichting als om de uniforme organisatorische inbedding van Oracle EBS. Het derde doel is dat de gemeente nu één jaarrekening kent, met één balans en één staat van baten en lasten. Deze komt tot stand in één grootboekadministratie en één verwerkingseenheid. Daarmee hebben subadministraties concernbrede dekking: er is één debiteuren-, crediteuren- en grootboekadministratie. Het vierde doel

was om de interne facturatie te laten vervallen. Dat doen we niet meer. We hebben nog géén integraal P&C-proces over het hele concern, top-down en bottom-up. Deze doelstelling is nog niet gehaald. Buiten het proces voor het afsluiten van de boeken zijn de overige processen niet aan bod gekomen. We maken hiermee wel een doorstart in het zogenaamde project B1 (één begrotingsproces voor de gehele gemeente).”

Je hebt van 2002 tot 2006 als hoofd FA bij een gemeentelijke dienst gewerkt. Ben je veranderd in je denken over centralisatie?

“De administratie, en dus ook het onderliggende systeem, moest de nieuwe organisatievorm en het sturingsmodel ondersteunen. De gehele oude administratie moest daarom opnieuw gemaakt worden. De nieuwe administratie denkt niet in hokjes en is daarom stukken flexibeler bij organisatorische wijzigingen en in die zin klaar voor de toekomst. Wel wordt voor de medewerkers van de boekhouding het werk minder aantrekkelijk omdat verbondenheid met het product in de stad verloren gaat. Tevens had men in de oude constellatie een bredere taak en kennis van de organisatie. Het is belangrijk te weten waarvoor en voor wie je je werk uitvoert. Maar ja, aandacht voor het aantrekkelijk maken van de functies is geen onderwerp geweest.”

Eindafrekening en de businesscase

Voorafgaand aan de start van het implementatietraject van één systeem is een businesscase opgesteld om vast te stellen of de noodzakelijke investeringen rendabel zouden zijn. De conclusie van de business case was dat op basis van de te verwachten structurele kwantitatieve besparingen van € 3,2 miljoen een investeringsbedrag van € 10,6 miljoen gerechtvaardigd zou zijn. Bij de eindafrekening van het project in 2013 bleek de uiteindelijke investering € 10,2 miljoen te bedragen.

De berekende besparingen in de businesscase, ad € 3,2 miljoen, bestonden uit:

- Efficiencyvoordeel op het gebied van personeel en hardware, totaal € 1 miljoen, door de samenvoeging van verschillende ICT-afdelingen van gemeentelijke diensten bij de nieuwe centrale serviceorganisatie.
- Besparingen op het facturatie proces omdat na invoering van één systeem onderling geen facturen meer worden gestuurd

en het BTW-regime sterk vereenvoudigd zal zijn. In totaal verstuurden de diensten aan elkaar 40.000 facturen. De handling per factuur bedraagt € 75,00 voor de twaalf stappen in het proces van factuur aanmaken bij de ene dienst, inboeken bij de andere dienst en de betalingsverwerking. Van de twaalf stappen blijven na de invoering van één systeem drie stappen over. Er is dan sprake van 75%. Een besparing dus van € 2,25 miljoen.

Naast de financiële baten levert de investering op aan kwalitatieve baten:

- Flexibiliteit van de administratie bij organisatorische wijzigingen.
- Aangescherpte informatievoorziening voor de Raad.
- Optimale ondersteuning van gecentraliseerd boekhoud- en verslagleggingsproces.
- Eenmalige vastlegging van gegevens.
- Kostenefficiëntie door vergaande standaardisatie van processen en maximale uniformiteit.

Toekomstige baten die gaan ontstaan door de invoering één systeem:

- Vereenvoudigde beheerinspanning van Oracle omdat sprake is van één administratie die sterk geüniformeerd is. Daling van de inspanningen voor het realiseren van toekomstige upgrades.
- Afbouw van verschillende in gebruik zijnde systemen, daar deze overbodig worden (Navision, On Guard, Decade).
- Vermindering van banktransacties omdat intern geen betalingen via de bank plaatsvinden en omdat er minder bankrekeningen worden gebruikt.
- Het realiseren van 85% compliance op het inkoopproces (dus 85% van de inkoopfacturen hebben bestellingen) en daarmee een personele besparing op de kosten voor het verwerken van inkomende facturen.
- Besparing op processen die nodig waren om tussen verschillende administraties af te stemmen.
- Één administratie maakt het mogelijk concernbrede projecten als één te administreren zodat niet in verschillende administratie financiële informatie over projecten worden geboekt en voor het overzicht extra-comptabele processen nodig zijn ze bijeen te brengen.
- Één administratie versnelt en versoepelt het maand-,

kwartaal- en jaarafsluitingsproces omdat er een besparing is op afstemming, eliminatie en samenstelling van posten.

- Één administratie zorgt voor het centraal samenstellen van balansdossiers als standaardproces binnen de Gemeente Rotterdam door het aanwijzen van inhoudelijk verantwoorde-lijken en het inrichten van adequate control.
- Kant-en-klare centraal geleverde stuurinformatie, waardoor rapportage-inspanningen bij de verschillende organisaties vervallen.

Afronding binnen tijd en budget

Met de initiatiefase en de nazorg werd het project afgerond per 31 augustus 2013. Het volbrengen van een complex concernbreed implementatietraject binnen budget en binnen tijd als dat van A1 mag, gezien de vele publicaties over incidenten bij de overheid, bijzonder worden genoemd.

CIO Mark Vermeer van de gemeente Rotterdam merkt hier over op: "De projectmatige aanpak van het project A1 en de toepassing van readiness assessments zijn goede grepen geweest. Er was doorzettingsmacht georganiseerd en er was een tijdelijke werkorganisatie die liet zien dat het in de praktijk ook zou kunnen werken. Voorheen lieten we nog te veel maatwerk toe. Zo waren er bijvoorbeeld bij de release van Oracle 12 nog allerlei aanpassingen en individuele oplossingen voor de voormalige diensten nodig. Die tijd is gelukkig voorbij!"

Verandering in applicatielandschap door ERP

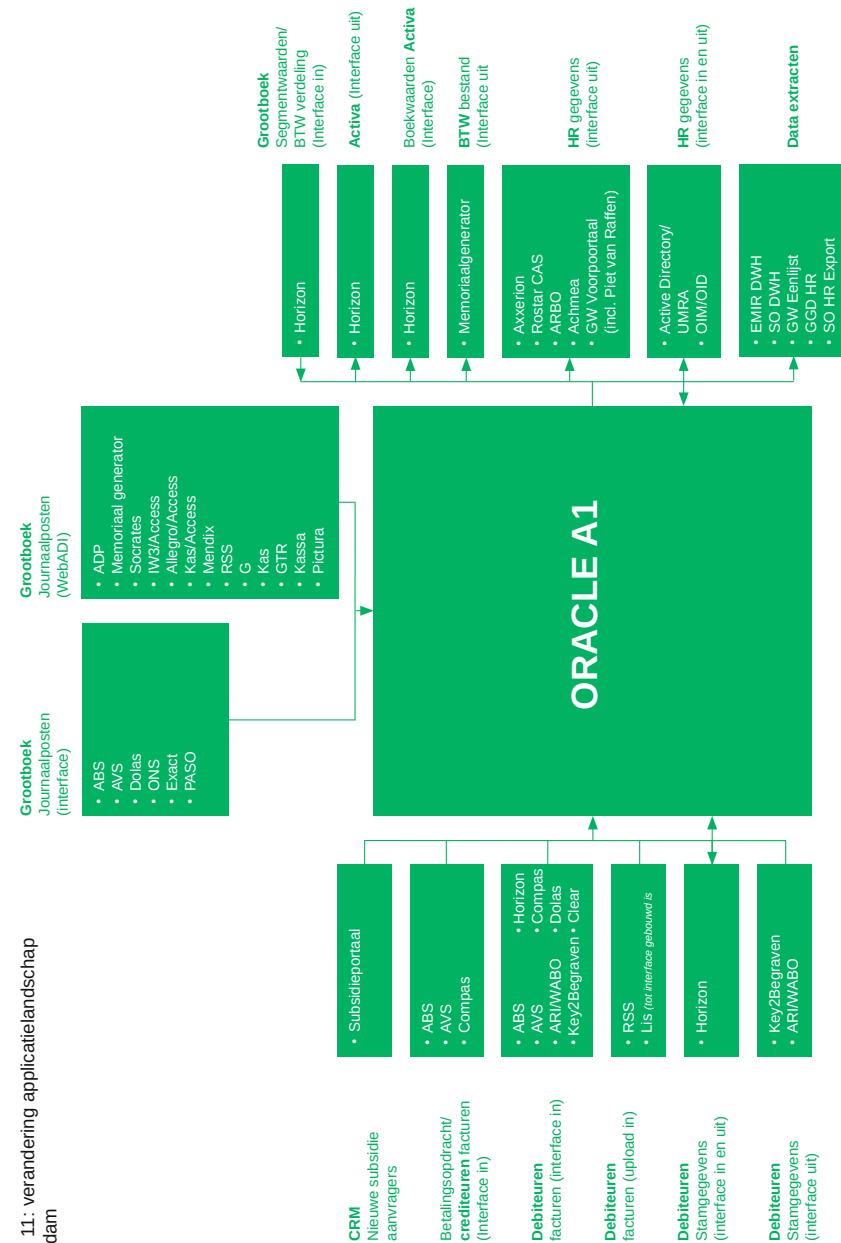
Bij de implementatie van het ERP-systeem is een duidelijke scheiding aangebracht met de systemen die primaire processen ondersteunen als het verstrekken van uitkeringen of bijvoorbeeld het innen van gemeentelijke belastingen. Oracle communiceert wel met de primaire systemen maar neemt geen functionaliteiten over die essentieel zijn voor de ondersteuning van processen van de lijnorganisatie. Op de scheiding tussen primair en administratief systeem wordt één uitzondering gemaakt, namelijk voor het proces grondexploitatie. In de volgende figuur 11 is het applicatielandschap van de gemeente Rotterdam vóór en na de implementatie van A1 opgenomen.

Met enige afstand kijkend naar het applicatielandschap kan gezegd worden dat Rotterdam vier belangrijke landschappen had voor implementatie van A1.

- Het landschap van Oracle R12 waarbinnen 14 van de 17 gemeentelijke diensten samenwerkten. Het ging hier om 14 afzonderlijke administraties (met 'schotten') die gebruik maakten van Oracle. Per dienst was er redelijke ruimte voor maatwerk (zie figuur 11a in de bijlage).
- Het Oracle landschap van de dienst Gemeentewerken (zie figuur 11b in de bijlage).
- Het Decade en Grobis landschap van de dienst Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (zie figuur 11c in de bijlage, zie ook de volgende paragraaf over Grondexploitatie).
- Het Navision landschap van de dienst Roteb (zie figuur 11d in de bijlage).
- Nieuwe situatie na implementatie A1, zie figuur 11.

Het landschap is sterk vereenvoudigd door de stap te maken naar één concernadministratie (E) waar alle clusters gebruik van maken en er geen schotten meer tussen diverse administraties aanwezig zijn (één grootboek). In bovenstaande figuur is vervolgens per inhoudelijk proces (debiteuren, crediteuren, grootboek, activa, HR, BTW en CRM) aangegeven waar interfaces liggen naar de primaire systemen van de clusters. Inzake grondexploitatie is het primaire systeem Grobis hier al niet meer in opgenomen.

Figuur 11: verandering applicatielandschap Rotterdam



Één uitzondering: grondexploitatieproces als maatwerk in Oracle

Zoals hierboven aangegeven is er voor het grondexploitatieproces een uitzondering gemaakt. Binnen de gemeente Rotterdam is er sprake van ruim 1500 meerjarige grondexploitatie-gerelateerde projecten met een totale waarde van ongeveer vier miljard euro.

Voor gemeenten is het verwerven en ontwikkelen van grond voor bijvoorbeeld woningbouw in hun gemeente een belangrijke activiteit. Voor het bijhouden van verwachte en gerealiseerde kosten en de verwachte en gerealiseerde opbrengsten heeft de gemeente Rotterdam in de tachtiger jaren van de vorige eeuw een specifieke IT-(Cobol)applicatie gebouwd, Grobis genaamd.

Als maatwerksysteem bood Grobis veel functionaliteiten. Geleidelijk werden steeds meer functionaliteiten toegevoegd. Een grondexploitatietraject van een bepaald gebied neemt vaak tientallen jaren in beslag. De rapportages naar het bestuur over opbrengsten en kosten zijn complex daar er vele te berekenen variabelen zijn. Een hoge mate van deskundigheid is vereist voor zowel het bouwen en beheren van een ondersteunende IT-applicatie als voor het omgaan met de output van het systeem. Specifiek gebouwd maatwerk is echter voor het beheren en onderhouden van het systeem bijzonder kwetsbaar.

Om de kwetsbaarheid van de oude applicatie met een verouderde programmeertaal te verminderen, zijn vanaf begin jaren 90 diverse projecten gestart om tot vervanging over te gaan. De pogingen tot vervanging hebben twintig jaar in beslag genomen en hebben uiteindelijk niet tot resultaat geleid.

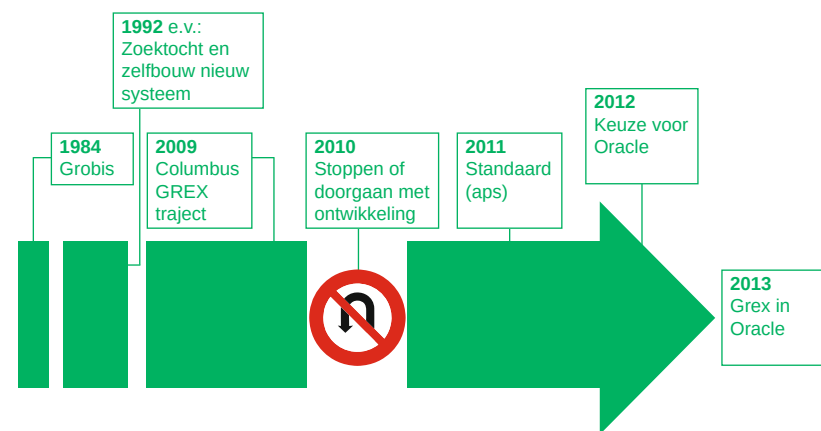
De keuze van Rotterdam om voor de ondersteuning van administratieve processen voor Oracle te kiezen, heeft er voor de vervanging van Grobis toe geleid het grondexploitatieproces als maatwerk-onderdeel van het grote ERP-systeem in te richten. Onderzoek en verkenning bij andere organisaties die daar ervaring mee hadden, wees uit dat dit mogelijk zou zijn.

Het bouwtraject van de maatwerkapplicatie in Oracle is op dezelfde wijze aangepakt als de inrichting van het gehele Rotterdamse systeem. Wederom is voor een projectmatige aanpak gekozen waarbij de inhoudelijke deskundigheid door eigen mensen is geleverd. De eigen medewerkers zijn voor hun

dagelijkse werk vervangen en samen met projectmedewerkers is in één ruimte gewerkt aan het ontwikkeltraject. Wederom liepen de fases ontwikkelen, testen, accepteren en produceren nauw in elkaar over.

Ook is er weer voor gekozen om voor het verkrijgen van extra zekerheid een readiness assessment door een extern bureau te laten uitvoeren. Door de assessoren kwam bevestiging dat Oracle voldoende mogelijkheden bood om hiermee het grex-proces te ondersteunen.

Van Grobis naar Oracle



Figuur 12: tijdslijn van Grobis naar Oracle

Het maatwerk in Oracle levert nu voor het grondexploitatieproces een aantal specifieke functionaliteiten:

- budgetteren inclusief programmatische bewaking
- netto contante waarde berekenen
- controlespoor (logboeken, audittrail en rechtmatigheid)
- renteberekeningen
- begroten
- rapportages
- de totale grondexploitatie projectstructuur geïntegreerd

Het boek met problemen en pogingen om gedurende een periode van twintig jaar een verouderde Cobol-applicatie te

vervangen, is eindelijk afgesloten. De totale grondexploitaties van Rotterdam (met een waarde van ongeveer 4 miljard euro) is nu in één systeem opgenomen.

8

**Centralisatie
bedrijfsvoering:
de vorming van de
serviceorganisatie**

De eerste stappen naar een gecentraliseerde bedrijfsvoering dateren uit 2003. Het gemeentebestuur besloot toen om de facilitaire taken van de stadhuisorganisatie af te splitsen en onder te brengen bij een centrale serviceorganisatie (RSO), de serviceorganisatie Rotterdam. De startformatie bestond uit circa 350 fte. De overwegingen in 2003 om ondersteunende functies onder te brengen in Shared Service Centers (SSC's) zijn dat het wenselijk is dat diensten zich concentreren op hun primaire taken en dat bundeling van ondersteunende taken leidt tot concentratie van kennis en daarmee meer kwaliteit. Bovendien is met shared services een schaalvoordeel te behalen. Er wordt bij de start in 2003 een bezuinigingsdoelstelling van 10% ingeboekt.

Tot 2012 functioneert de Servicedienst Rotterdam als een interne dienstverlener. Voor de producten en diensten van de serviceorganisatie die aan de lijn worden geleverd, worden facturen gestuurd. Geleverde uren worden bij afzonderlijke bestellers in rekening gebracht. De servicedienst levert zoveel als mogelijk maatwerk aan de interne klanten van de gemeente. De personeels- en salarisadministratie in Oracle vindt vanaf de start van de shared serviceorganisatie nagenoeg geheel gecentraliseerd plaats maar voor de uitvoering van de financiële administratie wordt per aangesloten tak van dienst nog maatwerk verricht. In de praktijk houdt dat in dat Servicedienst-medewerkers bij bijvoorbeeld de factuurafhandeling eerst moeten kijken bij welke dienst een factuur thuishoort en of er specifieke spelregels zijn voor de afhandeling.

Bij de opheffing van de diensten en de vorming van clusters breekt in 2012 voor de serviceorganisatie ook een nieuwe fase aan. In overeenstemming met de keuzes voor een nieuw sturingsmodel vindt ook de transformatie plaats van 'interne dienstverlener' naar verantwoordelijke organisatie voor de concernbedrijfsvoering. Alle bedrijfsvoeringstaken van de gemeentelijke organisatieonderdelen op het gebied van financiën, inkoop, personeel & organisatie, onderzoek, communicatie, ICT, facilitaire en juridische zaken worden naar een nieuwe Rotterdamse Service Organisatie (RSO) overgebracht. De organisatie zal groeien naar meer dan 2000 fte. De kaders op het gebied van de bedrijfsvoering worden gesteld door de concerndirectie, de clusters bepalen hoeveel en wat er geleverd moet worden, de RSO zorgt vervolgens voor de levering

van de betreffende producten en diensten. Hiermee wordt de sturingsdriehoek in werking gebracht.

Bij de clusters ontstaat een kleine staf voor het strategisch advies op het gebied van de bedrijfsvoering en de invulling van de demand rol, om zo de vraag 'wat moet er geleverd worden?' in te vullen. Zeer specifieke bedrijfsvoeringstaken die verweven zijn met het primair proces van het cluster blijven achter bij het cluster om inefficiëntie te vermijden. Met de centralisatie van de bedrijfsvoering wordt beoogd een efficiencyverbetering van tenminste 20% te bereiken (te rekenen vanaf 1-1-2010 tot einde collegeperiode in 2014).

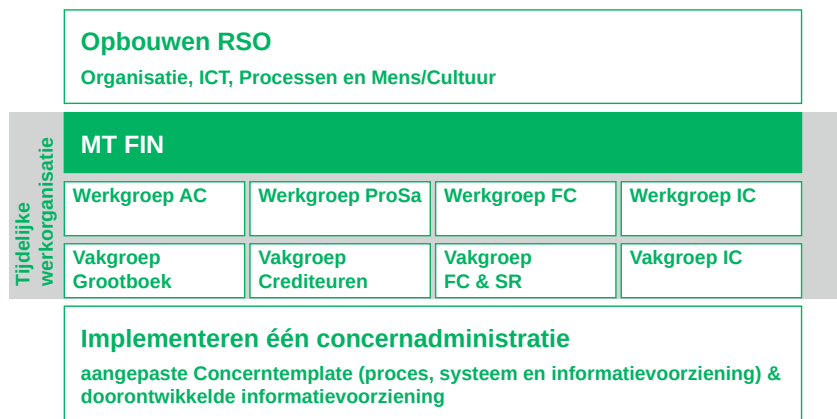
De financiering van de dienstverlening aan de clusters en de Bestuursdienst verloopt via centrale budgetten. De serviceorganisatie, RSO, heeft vanaf januari 2013 de verantwoordelijkheid van de clusters voor de uitvoering van de administratie overgenomen. De RSO treedt vanaf dat moment op in de rol van producent.

Van projectorganisatie naar staande organisatie

Om de nieuwe rol op zich te kunnen nemen, gaat de RSO voor de opbouw van de organisatie in het veranderingstraject uit van een drieluik, namelijk:

1. De veranderopgave van de projectorganisatie A1 om te zorgen dat de RSO (als producent) gereed is om te werken met de concernadministratie per implementatiedatum.
2. Naast het kunnen werken met de concernadministratie heeft de RSO ook een opgave om een organisatie te bouwen die per 1 januari 2013 gereed is om invulling te kunnen geven aan haar concernbrede taak als uitvoerder van de financiële functie.
3. De gehele verandering van de financiële functie zal meerdere jaren in beslag nemen. In een (meerjaren)verbeterplan zal invulling worden gegeven aan de gestelde efficiëntiedoelstellingen en kwaliteitsbewaking.

Om de overgang van projectorganisatie naar de nieuwe serviceorganisatie soepel te laten verlopen, wordt bij de projectorganisatie een tijdelijke werkorganisatie ingericht die bestaat uit de vaktafels (zie hoofdstuk 7) en het toekomstige Managementteam Financiën van de nieuwe serviceorganisatie. De tijdelijke werkorganisatie is hiermee opgebouwd overeenkomstig de opbouw van het dienstencentrum Financiën.



Figuur 13: opbouw Rotterdamse Serviceorganisatie vanuit concernadministratie

Met de tijdelijke werkorganisatie wordt de 'klassieke' scheiding tussen project en lijn zo klein mogelijk gehouden. Een belangrijk voordeel hierbij is dat de leidinggevenden en uitvoerenden al in de ontwerp-/bouwphase verantwoordelijk worden gemaakt en zich dus meer betrokken zullen voelen voor het ontwerp, implementatie én toekomstig beheer. Naarmate de verschillende onderdelen van de concernadministratie worden opgeleverd en de RSO-organisatie feitelijk wordt 'gevuld' met afdelingshoofden, teamleiders en medewerkers, zal de tijdelijke werkorganisatie opgaan in de nieuwe RSO-organisatie.

Inrichten dienstencentrum Financiën

Naast het implementeren van de nieuwe concernadministratie heeft de RSO ook de belangrijke opgave om een geheel nieuwe financiële functie op te bouwen: het dienstencentrum Financiën, waar ruim 500 medewerkers hun plek moeten vinden. Binnen de tijdelijke werkorganisatie zijn voor de opbouw van het dienstencentrum Financiën per toekomstige afdeling werkgroepen geformeerd.

Door de werkgroepen zijn verschillende veranderopgaven onderkend die moeten worden opgepakt om te kunnen komen tot een werkende organisatie. Het gaat hierbij om opgaven die liggen op het domein van organisatie, processen en mens/cultuur. Enkele van deze opgaven worden centraal opgepakt. Eigenaar voor deze overkoepelende opdrachten is het MT Financiën van de RSO. Voor de specifieke veranderopdrachten

geldt dat deze binnen de werkgroep, onder verantwoordelijkheid van de betreffende kwartiermaker c.q. het afdelingshoofd, moeten worden gerealiseerd.

Nieuw functiemodel voor de financiële functie

De ingezette veranderingen binnen Rotterdam hebben een groot effect op alle betrokken medewerkers binnen de financiële functie (in de ruime zin van het woord). Immers Rotterdam verandert niet alleen qua financieel systeem en organisatie-structuur maar ook qua besturingsfilosofie, wijze van control en wijze van verantwoording. Vanaf 2011 is gezocht naar de wijze waarop de financiële functie opnieuw kon worden ingericht. Aangesloten is bij het 'best in finance' model zoals met succes door KPN en andere organisatie geïmplementeerd.

Dit model leidde tot het benoemen en vervolgens het omvormen van de financiële community naar de volgende rollen:

- Accounting, inclusief project- en subsidieadministratie
- Financial Control
- Business Control
- Internal Control

Gekozen is om ook de afdelingen binnen het dienstencentrum Financiën van de serviceorganisatie aan te laten sluiten bij deze rollen. De implementatie van dit rollenmodel heeft tot grote veranderingen geleid:

- Alle medewerkers financiële administratie van de voormalige diensten (nu clusters) werken geconcentreerd op één locatie. Idem voor alle medewerkers project- en subsidieadministratie van de voormalige diensten.
- Alle medewerkers betrokken bij Planning & Control zijn gesplitst naar:
- Financial Control: gericht op financiële sturing en beheersing en control op transactieverwerking
- Business Control: gericht op brede sturing en beheersing binnen de clusters (financieel én niet-financieel).
- Zowel Financial Control als Business Control werken gedeconcentreerd. Financial Control valt onder hiërarchische en functionele verantwoordelijkheid van de RSO. Business Control valt onder de verantwoordelijkheid van de clusterdirectie.
- Het proces van Internal Control werd opnieuw ingericht met concentratie van internal auditing capaciteit binnen de serviceorganisatie.

De totale omvang van de financiële functie in fte is inmiddels teruggebracht naar ruim 600 fte per eind 2013. In de komende tijd zal nog verdere krimp plaatsvinden.

Maikel Ossewaarde, teamchef bij de Rotterdamse Service Organisatie

“Door als een Shared Service Center te gaan werken, is het werk voor de medewerkers eenzijdiger geworden. Dat geeft de medewerkers minder voldoening, maar dat willen we gaan oplossen door de mogelijkheden te onderzoeken van roulatie of inzet op een andere afdeling. Ook is er ten opzichte van de oude situatie met aparte financiële afdelingen een grotere afstand ontstaan in de samenwerking tussen financiën en de lijnafdelingen. Zowel bij de serviceorganisatie als bij de lijn zal de nieuwe werkwijze verder in moeten slijten. Zodra we echt gaan werken zoals dat is bedoeld, zoals met een bijna volledige inkooporderdekking, zal het werk vlotter gaan verlopen en zullen facturen sneller worden betaald. De teams beginnen zich te ontwikkelen maar voorlopig zit er nog veel tijd in het vormen van eenheid. Verschillen in werkwijze, cultuur, gedragsregels en dergelijke moeten gaan verdwijnen. Een andere keuze is er niet.”

Opleiding medewerkers

Om als RSO uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe concernadministratie is het van groot belang dat de financiële medewerkers zijn opgeleid in de nieuwe werkwijze en het systeem. Het opleiden van medewerkers wordt vorm gegeven vanuit twee invalshoeken/projecten, namelijk vanuit Oracle, als onderdeel van de implementatie van de nieuwe concernadministratie, en vanuit het opleidingsplan de leerlijn Accounting voor de nieuwe processen. De beide opleidingstrajecten moeten ertoe leiden dat de medewerkers voldoende geëquipeerd zijn om te kunnen werken met de nieuwe administratie, werkwijze en het systeem, maar dit ook kunnen plaatsen binnen de context van het voeren van één concernadministratie. Het belangrijkste verschil tussen de genoemde opleidingstrajecten is dat het Oracle-traject gericht is op het trainen van medewerkers in de nieuwe werkwijze en het systeem. De leerlijn Accounting is erop gericht om de medewerkers binnen de rol Accounting naar een hoger kwaliteitsniveau te brengen.

André de Reus, implementatiemanager van de cluster SO:

“De gevolgen van de veranderingen voor de medewerkers zijn onderschat. De mensen moeten wennen aan een nieuw systeem en een nieuwe werkwijze en daarnaast zijn ze naar een nieuwe organisatie overgeplaatst. De functies zijn veel smaller en veel meer gericht op routine en op het leveren van productie. De medewerkers vinden de functie minder aantrekkelijk geworden. Een zachtere landing was beter geweest.”

De serviceorganisatie in bedrijf

Vanaf begin 2013 is de serviceorganisatie verantwoordelijk voor het voeren van de concernadministratie. Gedurende het jaar sluiten er nog meer clusters aan, in mei Stadsbeheer en in juli Stadsontwikkeling. Vanaf 1 juli 2013 wordt dus de gemeentelijke administratie 100% bij de RSO uitgevoerd. Niet alles loopt al soepel sinds de go live. Met name het proces van bestelling tot betaling kent de nodige problemen vanwege de lage compliancegraad op inkooporders en het verdwijnen van veel routinematige handelingen. De medewerkers van de financiële administratie krijgen met facturen te maken die zij niet herkennen en de gebruikelijke routes naar de voor jou bekende budgethouder zijn niet meer mogelijk. Ondanks de knoppentrainingen zijn ook nog niet alle medewerkers in staat feilloos met Oracle te werken. Naast deze ‘dip’ op het financiële proces is er veel gewenning nodig met de invulling van de nieuwe rollen. De clusters moeten gaan vertrouwen op de RSO en hun vraagrol gaan vormgeven, de concerndirectie en bestuursdienst moeten groeien in hun kaderstellende rol en de RSO moet haar aanbod en wijze van dienstverlening in overeenstemming brengen met de wensen vanuit de lijn. Al met al een lastig proces waar gedurende 2013 meer grip op is gekomen.

Na een dergelijke complexe verandering (zowel in besturingsfilosofie als systeem) is een dip in de productie niet ongebruikelijk. Het doel was echter om deze te voorkomen door de RSO een soepele start te geven door vanuit de vaktafels van het project A1 langzaam de nieuwe administratie op te bouwen. Doordat er uiteindelijk in de besluitvorming veel nadruk is gelegd op het onderscheid in rollen, de serviceorganisatie als acceptant en de projectorganisatie als leverancier, was een

zachte landing niet mogelijk. De dip in de productie is door extra personele inzet per eind 2013 voor een groot deel overwonnen. Het verder opdoen van ervaring en routine zullen gaan bijdragen aan verdere verbeteringen.

Algemeen directeur van de RSO Toine van Riel: 'Knappe prestatie'

"Ik vind het knap wat we tot op heden met de RSO hebben gepresteerd. Ik gebruik soms de metafoor dat we met een moeilijke beklimming bezig zijn. We hadden al tien keer in een ravijn kunnen vallen, maar dat is steeds niet gebeurd. Dit geeft vertrouwen dat we de volgende obstakels ook wel kunnen overwinnen. Het worden er per slot van rekening steeds minder. En ik beschouw het ook maar als een compliment dat ik van collega's hoor die niet bij de RSO werken: 'het valt eigenlijk best mee met die RSO'.

Het kantelpunt in de vorming van de RSO was een besluit van de concerndirectie in 2011. Toen werd besloten om alle bedrijfsvoeringsfuncties, de zogenoemde PIJOFIACH, bij de RSO onder te brengen. Tot dat besluit gingen we uit van een groei naar 1100 fte. Na dat besluit kwamen we uit op een verdubbeling naar 2200 fte, ongeveer een vijfde van alle medewerkers.

De belangrijkste winst sinds 2011 is dat we nu voor vol worden aangezien. De voormalige Servicedienst had nauwelijks een positie als het om belangrijke besluiten voor het concern ging. Dat is nu veranderd. We blazen een flink toontje mee als het om zaken gaat die er toe doen. Terecht ook als je beseft wat we presteren. Om samen met het programma Concernhuisvesting in 4,5 jaar van veertig kantoorlocaties terug te gaan naar vier is ongekend. Net als dat we op het gebied van automatisering van zeventien aparte infrastructures naar één concerninfrastructuur zijn overgegaan. Dat bespaart miljoenen. Ook op afdelingen als juridische zaken is bewezen dat flink besparen mogelijk is en daarbij de juridische kwaliteit nog verder omhoog kan gaan. Ik ben ervan overtuigd dat iets dergelijks ook voor de financiële kolom gaat gelden."



**Rotterdamse
checklist voor een
complex
ICT-gerelateerd
verandertraject**

- ☐ 1. Maak voor het verkrijgen van het meeste rendement bij de invoering van een ERP-systeem de organisatie van hoog tot laag bewust dat de tijd van maatwerk en de handhaving van de huidige ondersteunende processen voorbij is. ERP-sytemen dicteren in hoge mate een nieuwe werkwijze en leiden tot standaardisering en uniformering. Efficiency ligt door standaardisering (standaard, tenzij...) en uniformering in het verschiet.
- ☐ 2. Richt een verander(programma)organisatie in waarin de veranderingen op het gebied van organisatie, sturing, processen, IT en gevolgen voor de medewerkers een logische plek krijgen. Stel onder de coördinatie van het programma aparte projecten in die een aparte inzet, kennis en planning kennen.
- ☐ 3. Stel een sterke, interne projectleider voor de ERP-implementatie aan. Kennis van de organisatie en de organisatiecultuur is wegens de impact van de veranderingen noodzakelijk.
- ☐ 4. Inventariseer alle verbeteracties tegen de achtergrond van de situatie die je uiteindelijk wilt bereiken en cluster die in een beperkt aantal thema's. Hanteer voor het nemen van vervolgstappen, het opmaken van verantwoordingsrapporten consequent de thema-indeling. Dit zorgt voor herkenbare programmalijnen.
- ☐ 5. Koppel binnen het brede veranderprogramma een verantwoordelijke projectmedewerker aan één van de thema's voor het bewaken van de continuïteit en de kennis en ontwikkelingen van de voortgang binnen het thema. (Door Rotterdam was geclusterd in vier thema's/programmalijnen: besturing en verantwoording, systemen en processen, operational excellence en mensen).
- ☐ 6. Organiseer bij belangentegenstellingen en het oplossen van problemen 'doorzettingsmacht' en rugdekking van genomen besluiten door een hoger echelon (zogenaamde 'gehaktdagen' en tussentijdse afstemming met de voorzitter van de stuurgroep).
- ☐ 7. Laat niet-belanghebbende buitenstaanders een expert-oordeel geven en een risicobepaling doen bij onderwerpen die gevoelig liggen en niet aansluiten bij de bestaande cultuur van de organisatie (quality review).
- ☐ 8. Zet zoveel mogelijk eigen mensen in bij het verandertraject. Laat de mensen in één aparte ruimte werken los van hun moederorganisatie; vervang eigen mensen zonodig door externe capaciteit.

- ☐ 9. Hanteer consequent een projectmanagement-methodiek (maandelijkse hoofdpuntenrapporten over de voortgang).
- ☐ 10. Laat inhoudelijke vraagstukken oplossen door eigen kennis en kunde binnen de organisatie en zet de medewerkers bij elkaar die de verschillende fasen van functionele- en gebruikersacceptatietesten samen doorlopen.
- ☐ 11. Visualiseer de wijze waarop ingrijpende besluiten tot stand komen: wie gaat waar over en wie heeft op welk moment het laatste woord?
- ☐ 12. Leg voor een implementatietraject de verantwoordelijkheid neer bij het lijnmanagement (vrijgestelde implementatiemanagers). Faciliteer als programma de uitvoering van een impactanalyse waarmee de veranderingen en risico's, maar vooral de omvang van de opdracht, aan de implementatiemanager duidelijk wordt.
- ☐ 13. Organiseer een beoordeling door een onafhankelijke derde of een betrokken lijnorganisatie in voldoende mate de voorwaarden heeft vervuld om het nieuwe ICT-systeem in te voeren (readiness assessments) en monitor als projectorganisatie de opvolging van aanbevelingen.
- ☐ 14. Leer medewerkers met het nieuwe systeem omgaan. Pas na het volbrengen van een elektronische leermodule (ELM) krijgt de medewerker autorisatie voor gebruik.
- ☐ 15. Uniformeer binnen gehele organisatie mandaten en bevoegdheden.
- ☐ 16. Zet communicatie over de voortgang van het project breed in, organiseer breed opgezette voorlichtingsbijeenkomsten en vier tussentijdse successen.
- ☐ 17. Creëer een tijdelijke werkorganisatie bij de overgang van oud naar nieuw systeem en oefen en test met sleutelfunctionarissen de nieuwe werkwijze.
- ☐ 18. Besteed veel aandacht aan het organiseren van de nazorg (linking pins, floorwalkers, helpdesk).
- ☐ 19. Bak duidelijk na oplevering het overdrachtsmoment van projectorganisatie naar de staande organisatie af.
- ☐ 20. Vooral: creëer noodzaak tot veranderen. Het ingezette proces is onomkeerbaar.

10

**Transformatie
gezien door de
ogen van de
externe adviseur**

Birthe van der Voort

Het verandertraject naar één concernadministratie is zoveel als mogelijk met de inzet van eigen Rotterdamse medewerkers uitgevoerd. In een paar fases van het traject is beroep gedaan op het extern adviesbureau Deloitte. Mevrouw mr. drs. Birthe van de Voort RO gaf vanuit dit bureau leiding aan het Deloitte-team dat betrokken was bij de uitvoering van zogenaamde 'readiness assessments', metingen om vast te stellen of een organisatieonderdeel er klaar voor was om naar de nieuwe Oracie-administratie over te gaan. Birthe geeft in onderstaand artikel haar ervaringen en die van haar collega's bij het Rotterdamse verandertraject weer.

'Vreemde ogen dwingen' is een spreekwoord dat wij in onze rol als externe adviseur vaak horen van onze opdrachtgevers. Zoals ieder spreekwoord bevat dit natuurlijk een kern van waarheid,, zo ook in de transformatie waar de gemeente Rotterdam doorheen is gegaan met het R1/A1-programma. Interessante vragen hierbij zijn: Hoe is de verandering aangepakt? En wat is ons opgevallen als adviseur, in vergelijking met gelijksoortige verandertrajecten? Deloitte is vanaf het prille begin betrokken bij het R1/A1-programma. Dit begin werd gemarkeerd door het 'top 25 financials-overleg' in december 2010, waar de noodzaak tot verandering duidelijk werd neergezet door de aanwezigen, maar waar door niemand eigenaarschap werd genomen. Vandaag de dag zijn wij nog steeds betrokken in de afrondende fase van het programma. De organisatie heeft hiermee een enorme stap heeft gezet naar een concernadministratie die alle mogelijkheden biedt voor de toekomst, en waarbij tegelijkertijd de beoogde benefits nog niet volledig zijn gerealiseerd en de organisatie te maken heeft met de spreekwoordelijke performance dip. Gedurende onze betrokkenheid in het programma hebben wij verschillende rollen vervuld als adviseur over de veranderingen die in de concernadministratie zijn doorgevoerd:

- Strategische advisering over de aanpak, opleidingsprogramma en bij een werkgroep
- Regie over de uitvoering van het readiness assessment
- Kwartiermaker voor de RSO

In deze rollen hebben wij diverse aspecten van de transformatie van dichtbij meegemaakt, hetgeen ons beeld van het programma heeft gevormd en nieuwe inzichten heeft opgeleverd. Enigszins afwijkend voor ons was dat het programma getrokken werd door medewerkers van de eigen organisatie en

ook de bemensing ervan voor het overgrote deel intern is ingevuld. Er stonden geen externe partijen aan het stuur van de implementatie. Hieronder geven wij onze visie op de aanpak van de verandering en de leerpunten die dit voor ons als externe adviseur heeft opgeleverd.

'Het hoe van veranderen'

Een lange aanloop versus urgentie in uitvoering.

Opvallend was dat er, zoals vaker in grote transitie, een lange aanloop nodig was naar de daadwerkelijke uitvoering van de verandering. De ratio tussen het praten over de verandering (ongeveer 1,5 jaar) en de daadwerkelijke uitvoering was in onze visie onevenwichtig. Verschillende signalen toonden aan dat er op meerdere vlakken verbeteringen mogelijk waren in de financiële functie. Het algemene beeld was dat Rotterdam onvoldoende 'in control' was over haar financiën. Zo was het proces om tot de jaarrekening te komen lastig en langdurig, omdat vanuit meerdere separate administraties cijfers werden opgeleverd en samengesteld. Deze en andere signalen leverden het streven op om de verschillende administraties samen te voegen tot één concernadministratie (1 administratie, A1).

Naast de noodzaak om meer in control te komen over de financiën, noopten ook de veranderende omstandigheden en daarmee gepaard gaande bezuinigingen tot urgentie in de verandering. Rotterdam koos voor een grote organisatorische verandering waarbij autonome takken van dienst met eigen dienstadministraties werden samengevoegd in vijf clusters. Het traject van concern- en clustervorming en het vormen van één concernadministratie is samengebracht en in samenhang met elkaar tot uitvoering gebracht. Dit heeft voor beide verandertrajecten gezorgd voor een onderlinge versterking en versnelling in de uitwerking.

Zoals een verandering vaak gaat.....

Directies denken 6 maanden na over een verandering

Ze nemen 6 weken om het op papier te zetten

In 6 dagen overtuigen ze hun staf

In 6 uur wordt het aan de 'manschappen verteld'

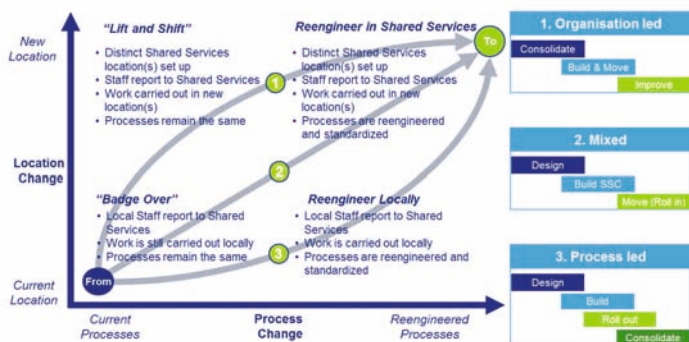
Die hebben 6 minuten om het te begrijpen en 6 seconden om vragen te stellen

Daadkracht in uitvoering

In het eerste kwartaal van 2012 heeft Deloitte op verzoek van Rotterdam een review uitgevoerd op het document 'Verbeterprogramma Financiële huishouding – Project inrichting administratie' tegen de achtergrond van drie mogelijke implementatiestrategieën:

1. implementatie leidend vanuit de organisatieontwikkelingen
2. implementatie leidend vanuit herontworpen processen
3. implementatie in een mix van beide strategieën.

In het onderzoek is getoetst in hoeverre een aantal belangrijke elementen, zoals de administratieve weergave van de organisatiestructuur en de doorbelastingssystematiek, leiden tot het realiseren van de doelen van R1/A1. Uiteindelijk is ervoor gekozen de laatste strategie te hanteren (zie onderstaande figuur).



Figuur 14: veranderstrategie

De uitvoering van het R1/A1-programma heeft in relatief korte tijd en met veel energie en daadkracht plaatsgevonden. Nadat de keuze voor de migratie-aanpak was gemaakt, heeft Rotterdam zelf een impactanalyse uitgevoerd, waarbij inzicht is verkregen op de organisatorische impact van R1/A1. Uiteindelijk zijn rondom meerdere kernitems uitgangspunten gedefinieerd, die gedurende de gehele uitvoering richting hebben gegeven aan de invulling van R1/A1.

Opvolgend aan de impactanalyse is onze meest zichtbare bijdrage als Deloitte de kwaliteitscontrole en –borging van het R1/A1 programma geweest. Door middel van een toetsingskader is het programma zowel op inhoudelijk als procesmatig vlak

getoetst (zie hoofdstuk 6 voor een uitgebreidere beschrijving van de readiness assessments).

Betrokkenheid bij besluitvormingstraject en succesfactoren

In een team van Deloiteurs en medewerkers van Concernauditing is voorafgaand aan belangrijke besluitvormingsmomenten een assessment uitgevoerd om te bepalen of de organisatieonderdelen klaar waren voor de volgende fase (bijvoorbeeld de go live). Het idee van 'vreemde ogen dwingen' heeft hier zeker gewerkt. Belangrijker echter is dat het betrekken van alle belanghebbenden in de belangrijke mijlpaal van 14 januari door het programma heel vakkundig is gebeurd. Dit is een zeer belangrijke succesfactor voor het besluit om over te gaan tot de eerste o zo belangrijke go live, de overgang van een dienstadministratie naar het nieuwe Oracle. Want, zoals bij veel programma's, stonden voorafgaand aan deze go-live veel seinen op 'roodachtig oranje' en gingen er belangrijke stemmen op om de go live uit te stellen. De opzet van het besluitvormingstraject en de volgorde waarin stakeholders een positief danwel negatief advies hebben kunnen geven, is in onze ogen een belangrijke bijdrage geweest. En zoals vaak geldt ook hier: als er één schaap over de dam is, volgen er meer. Het invulling geven aan de readiness assessments in een gemengd team van externen en medewerkers van Concern Auditing heeft nieuwe inzichten en ervaringen opgeleverd. Enerzijds vergde de samenwerking in het begin meer tijd dan gebruikelijk, door afstemming over aanpak en het mixen van verschillende culturen. Anderzijds leverde dit al snel toegevoegde waarde omdat door het gemengde team optimaal gebruik kon worden gemaakt van de aanwezige kennis van de gemeente en de processen en onze best practices en ervaring met gelijksoortige trajecten bij andere klanten. Deze combinatie heeft absolute meerwaarde gebracht.

Betrokkenheid RSO

Een ander opvallend element was de veranderende betrokkenheid van de RSO tijdens de uitvoering van het programma. Tot de fase rond de eerste go-live in januari 2013 was hun betrokkenheid beperkt. Er was nauwelijks sprake van deelname van de RSO in het programmamanagementteam, om de RSO belangen als toekomstig beheerder en uitvoerder te borgen. Dit is vanaf voorjaar 2013 veranderd en vanaf dat moment is de betrokkenheid van de RSO sterk toegenomen, wat zeker heeft bijgedragen aan een succesvol programmaresultaat. De RSO

is in korte tijd opgeschakeld, waarbij tijdelijke ondersteuning is gezocht in interim-management. Vervolgens zijn snel stappen gemaakt vanuit de RSO zelf om de zaken op orde te krijgen.

Scoping niet in beton gegoten

De scope van het programma is, zoals gebruikelijk bij dergelijke grote transformaties, niet in beton gegoten. Rond iedere go-live is de exacte scope van functionaliteiten door het programma-management bepaald en zijn keuzes gemaakt om, indien onvoldoende garanties konden worden gegeven, functionaliteiten door te schuiven naar volgende releases om het programma beheersbaar te houden. De resultaten van onze readiness assessments zijn hier input voor geweest. Eén van de eerste resultaten en leermomenten was om de communicatie over de exacte scope richting de clusters en vaktafels duidelijk(er) invulling te geven. Dit nam veel onzekerheid weg bij deze stakeholders waardoor positieve advisering over go live mogelijk werd.

In onze visie is rond scoping door het programma steeds heel goed gekeken naar het vinden van de balans tussen enerzijds veranderambitie en anderzijds verandervermogen. Deze balans is goed in de gaten gehouden en indien het programma over de verandercapaciteit van de organisatie twijfelde, is gekozen functionaliteit door te schuiven naar volgende release.

Duurzaam verankeren van de verandering

Het aanpassen van organisatorische structuren en systemen wil niet per definitie zeggen dat de cultuur en het gedrag van een organisatie mee verandert. Veranderingen op deze vlakken vragen meestal meer tijd. Rotterdam heeft zich tijdig gerealiseerd dat aandacht hiervoor al in een vroeg stadium noodzakelijk is. Een goed voorbeeld hiervan is het opleidingsprogramma voor financials dat is opgezet. Via de Rotterdamse (gemeentelijke) school kregen medewerkers de mogelijkheid een MBO 2- of MBO 3-diploma te halen. Inmiddels heeft een deel van de medewerkers zijn diploma behaald. Daarnaast zijn vanuit het programma e-learningmodules ontwikkeld waardoor medewerkers vertrouwd raakten met de veranderingen en standaarden in de werkwijze en het systeem. Een belangrijke voorwaarde voor het duurzaam succesvol veranderen van de organisatie. Ook het bouwen aan een solide team dat het leiderschap binnen de RSO op zich kan nemen is een grote stap geweest in het duurzaam verankeren van de verandering. Immers, dit is

het organisatieonderdeel waar de berekende benefits van de business case verdiend moeten gaan worden. Dat is niet mogelijk zonder een sterk team van management en medewerkers.

Koers vasthouden

Er is door het programma gekozen voor een gefaseerde go-live. Dit betekent als organisatie dat pas echt met verbeteringen kan worden gestart, nadat het laatste cluster live is gegaan en het grote geheel in beeld is. Mede hierdoor heeft de performance dip, bijvoorbeeld in de termijn van factuurafhandeling (een zeer gebruikelijk en eigenlijk onvermijdelijk fenomeen) relatief lang geduurd. Lang in de zin dat echte oplossingen pas mogelijk waren na de laatste conversie. De wijze waarop, vooral op het aspect van inkoopproces, de keten is meegenomen in het beheersbaar maken van de betaaltermijn is als bijzonder te kenschetsen; van een zekere mate van weerstand naar samenwerken, flexibel en doelgericht.

Het moment dat in een grote verandering de programmaorganisatie wordt opgeheven en de taken in de lijn worden belegd, is een risicovol moment. De organisatie die de drijvende kracht is geweest en continue focus heeft gehad op het doel is er niet meer, en vaak blijkt binnen de lijnorganisatie dat de praktijk weerbarstiger is, dan ooit in het programmaontwerp is bedacht. In deze fase is sprake van tegenvallers. Ook in Rotterdam speelt dit. De RSO heeft te maken met allerhande voorziene en onvoorziene tegenvallers die de performance beïnvloeden. Zaak is dan om vast te houden aan de afgesproken koers. Wat ons betreft is dit een onvermijdelijke fase. Wat kan nu gedaan worden om deze fase zo goed mogelijk door te komen?

Evalueren uitgangspunten

Allereerst is het verstandig om de uitgangspunten van het programma in deze fase nog eens goed tegen het licht te houden in een evaluatie. Was de business case realistisch? Is aan alle randvoorwaarden invulling gegeven? Welke acties staan nog open?

Een evaluatie is niet bedoeld om de schuldvraag op tafel te leggen, maar om te zoeken naar de oorzaak voor het achterblijven van de performance. Waar moet deze gezocht worden? Ligt het in de uitgangspunten, de achterblijvende efficiency van

de lijnorganisatie of ergens anders? Deze inzichten kunnen gebruikt worden als basis om verder te gaan op de ingeslagen weg, met haalbare doelstellingen voor iedere nieuwe fase.

Uit een dergelijke evaluatie kunnen ook realistische KPI's opgesteld worden, die de performance gaan meten over de jaren heen. Uiteraard dienen deze KPI's gekoppeld te worden aan de ooit afgesproken benefits en daarmee aan de gestelde bezuinigingen. In onze ogen is het verder verstandig om enkele quick wins te benoemen. Acties die in korte tijd kunnen worden uitgevoerd en snel resultaat opleveren.

Met deze quick wins wordt voor alle stakeholders zichtbaar dat het programma benefits oplevert. Tegelijkertijd werkt het opstellen van KPI's disciplinerend, want natuurlijk mogen de oorspronkelijke doelstellingen en benefits van het programma niet uit het oog worden verloren. Daar was het immers allemaal om begonnen.

Tot slot

De impact van één concernadministratie is groot. Tijdens de uitvoering zijn de uitdagingen naar boven gekomen. Qua timing ligt dit relatief kort op de jaarverantwoording, maar ook hier zien wij dezelfde benadering als bij het inkoopproces; flexibel en doelgericht.

Een deel van de huidige uitdagingen was voorzien en heeft een relatie met de wijze waarop de transitie is ingezet. Alle veranderingen samen en de impact op organisatie en mens betekenen dat de realisatie ook komend jaar nog haar beslag moet krijgen. De voortvarendheid waarmee het project A1 is op- en doorgepakt en de wijze waarop nu uitvoering wordt gegeven aan de implementatie en optimalisatie, geeft vertrouwen voor de toekomst.

Lesson learned

Alles overwegende is glashelder dat het een intens traject is geweest, waarvoor lef nodig was om eraan te beginnen, om op cruciale momenten door te zetten en vast te houden aan de uitgangspunten, ook al zit de actualiteit even tegen. Rotterdam is een organisatie met veel drive, waarbij zaken vaak op het laatste moment worden opgepakt en goedkomen. Voor ons als externe adviseur een traject waar we nog wel eens met verbazing naar hebben gekeken.

Een belangrijke 'Lesson learned' was voor ons dat de invulling van het opdrachtgeverschap en partnership met de medewerkers van de organisatie anders is dan in de situatie waarin we zelf de rol van implementatiepartner vervullen. Afstemming over de koers, planning en invulling van de activiteiten kost relatief meer tijd. Kritische succesfactor hierin is de wijze waarop het opdrachtgeverschap richting ons is ingevuld. Door duidelijke richtlijnen over onze rol en de aandacht die hierin gegeven werd voor de afstemming met onze interne partner, Concern Auditing, hebben we onze rol goed invulling kunnen geven.

De huidige situatie is wat ons betreft niet meer dan een logische fase in het ontwikkelproces. Juist nu is het dan ook zaak vast te houden aan de uitgangspunten en door te gaan om de beoogde benefits te realiseren. Het programma was immers een middel om een doel te bereiken. De organisatie is klaar voor de volgende stap en is als koploper in het lokaal bestuur klaar voor het nieuwe tijdperk, waarin beschikbaarheid en gebruik van managementinformatie een cruciale rol zullen gaan spelen om nieuwe strategische doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

11

Slotwoord

Getuige de vaak negatieve berichten in de media is het realiseren van veranderingen binnen overheidsorganisaties, zeker als de veranderingen een relatie met ICT hebben, problematisch, kostbaar en vaak tot mislukken gedoemd. De inhoud van deze publicatie laat zien dat succesvol veranderen zoals gerealiseerd door de gemeente Rotterdam wel mogelijk is.

Zoals dat vaak het geval is bij geslaagde veranderprojecten blijkt ook hier dat het ontstaan van problemen een flinke steun in de rug biedt om wijzigingen daadwerkelijk door te kunnen voeren. Bij de gemeente Rotterdam was het hoofdprobleem de financiële crisis, maar er waren ook een aantal incidenten waaruit bleek dat de houdbaarheidsdatum van een organisatie-model met 'sterke diensten' voorbij was. De differentiatie in de organisatie leidde tot disfunctionaliteit, in-efficiency en problemen in de sturing en verantwoording. Een breed gedragen gevoel dat er op het gebied van de bedrijfsvoering, de sturing, de organisatie van de productie en de ondersteunende ICT-systemen iets moest veranderen, was daardoor alom aanwezig en verschaftte een goede basis voor de acties van het veranderprogramma Rotterdam1.

Alleen het ontstaan van een urgente verandernoodzaak was voor het slagen van de benodigde veranderingen in het concern Rotterdam niet genoeg. Draagvlak en aandacht van het gemeentebestuur en de ambtelijke top, een goed georganiseerde programmaorganisatie, een breed afgestemde veranderplanning en een juiste keuze van veranderinstrumenten zijn bepalend geweest voor het welslagen. Echter de belangrijkste factor voor het binnen tijd en budget afronden van de veranderdoelstellingen is de inzet, de kwaliteit en de constructieve houding van de medewerkers geweest. De bereidheid van medewerkers om vanuit allerlei verschillende organisatieonderdelen op één locatie met extra inzet de klussen te klaren, gaf de doorslag en verdient veel respect. Respect omdat aan het verandertraject ook een grote efficiencyoperatie is gekoppeld en er door de vorming van één huishouding vele functies in de bedrijfsvoeringskolom gaan verdwijnen.

Uit de bijdrage van hoogleraar Theo Toonen en de quotes van een aantal stakeholders over de toekomstverwachtingen, blijkt dat de nu gerealiseerde verandering slechts één stap is in de

vele ontwikkelingen die nog zullen volgen. De verdergaande decentralisaties, de internationalisering en metropoolvorming, de ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie maar vooral ook de veranderende rol en positie van een overheidsorganisatie als Rotterdam ten opzichte van de samenleving en het bedrijfsleven, zullen tot nieuwe organisatorische veranderingen en ingrepen leiden.

Ongeacht de inhoud van toekomstige veranderdoelen blijft de opbrengst van de nu geleerde lessen en het verworven inzicht over succesfactoren voor een geslaagd veranderproject van toepassing en bruikbaar bij een toekomstige veranderaanpak. Zowel binnen en buiten de gemeente Rotterdam.

Met plezier is uiteen gezet wat de voorgeschiedenis was die leidde tot het veranderprogramma Rotterdam1. Er is beschreven hoe de aanpak van het programma is geweest, welke keuzes er zijn gemaakt en welke instrumenten zijn toegepast. Ook zijn de ervaringen beschreven en de lessen die we hebben geleerd. De bijdrage van Theo Toonen zet de zaken weer in perspectief: de organisatie van de bedrijfsvoering is slechts dienend en ondergeschikt aan wat we willen bereiken voor de inwoners, bedrijven en instellingen van de stad.

In de oude situatie van de gemeentelijke organisatie werden er over de verbetering van de bedrijfsvoering nieuwe wielen op meerdere plekken uitgevonden. Door het verandertraject zullen de uitvindingen, zeker op het gebied van de bedrijfsvoering, voortaan op één plek (de serviceorganisatie) plaatsvinden. We hopen dat de ervaringen en lessen in deze publicatie enige doorwerking zullen hebben op de aanpak van toekomstige veranderprojecten. Op tenminste één wiel moet toch bespaard kunnen worden.

Gijs Gijzen
Peter-Willem van Lindenberg

Rotterdam, 5 februari 2014

Bijlage 1

De Rotterdamse bedrijfsvoering in het kort

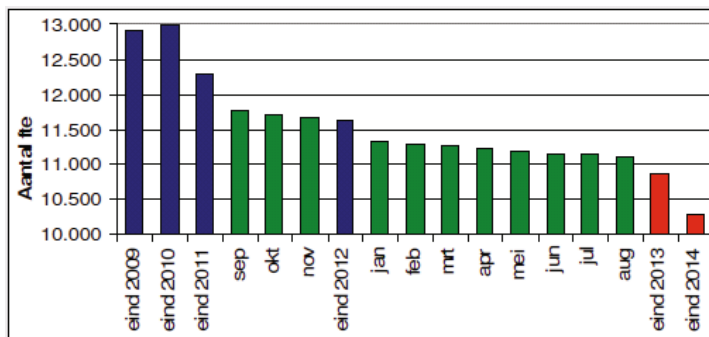
De gemeente Rotterdam had per 1 januari 2013 een inwoneraantal van 616.528.

Een aantal karakteristieken van de bedrijfsvoering:

- Bezetting (in medewerkers): 11.101
- Loonkosten: 683.177 (*€ 1.000, begroting 2014)
- Bedrijfsvoering in SSC: 1641 fte (begroting 2014)
- Circa 30 % overhead
- Inhuur personeel circa € 35 miljoen (was € 180 miljoen in 2008)

Formatie gemeente Rotterdam

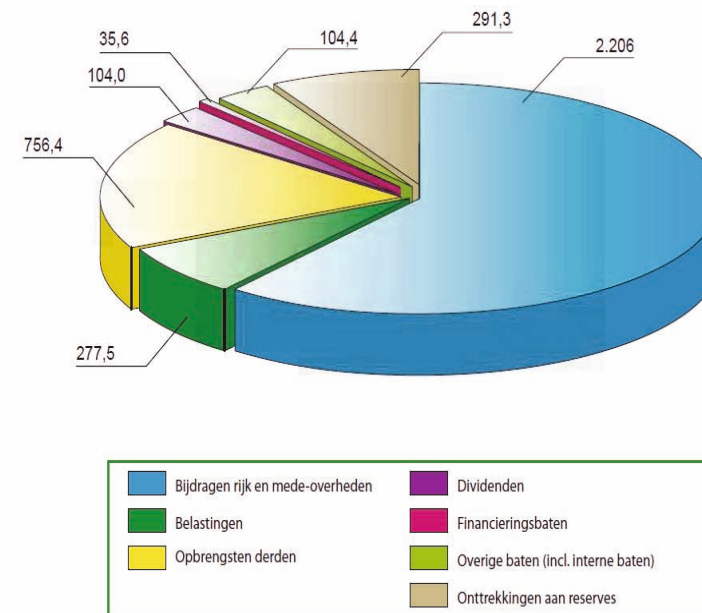
De ontwikkeling van de bezetting ziet er als volgt uit:



Figuur 15: ontwikkeling formatie gemeente Rotterdam

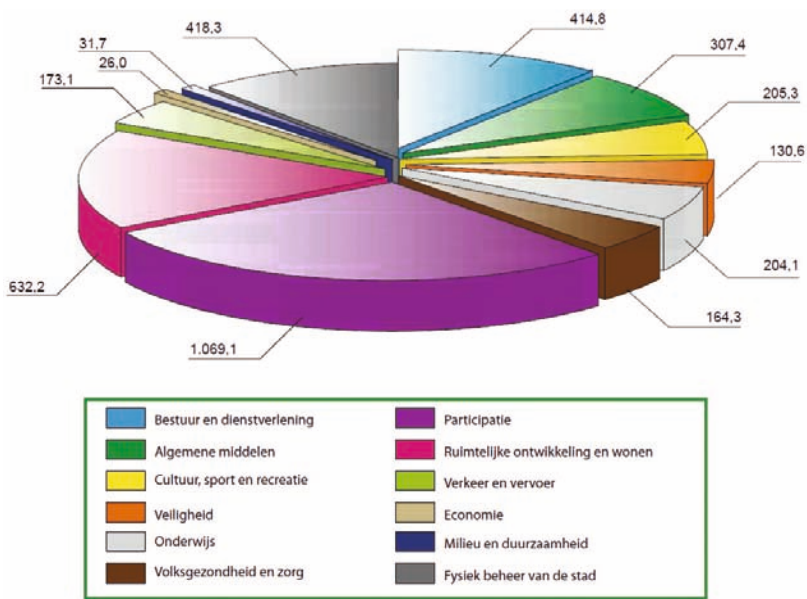
Begroting gemeente Rotterdam

De beoogde baten voor 2014 zijn als volgt verdeeld:



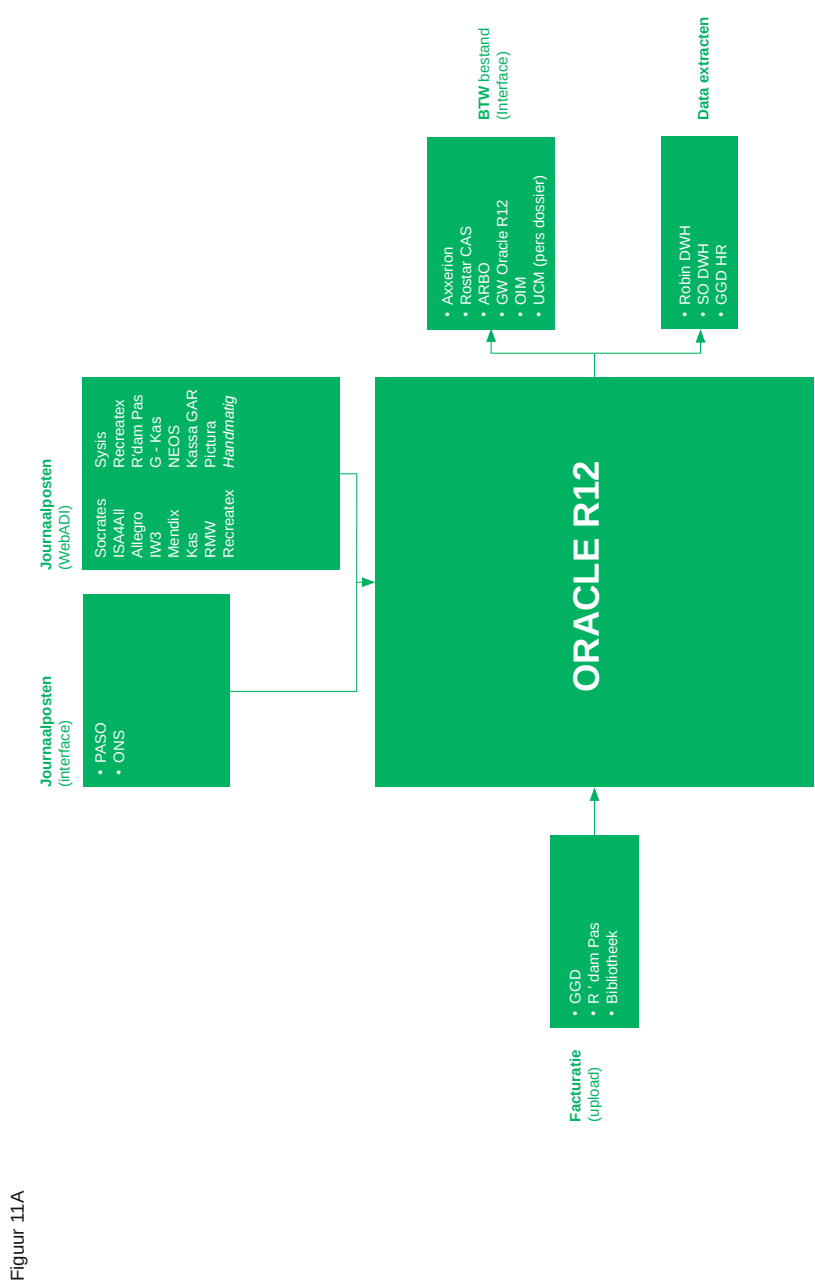
Figuur 16: baten gemeente Rotterdam

De verwachte lasten voor 2014 zijn als volgt verdeeld:

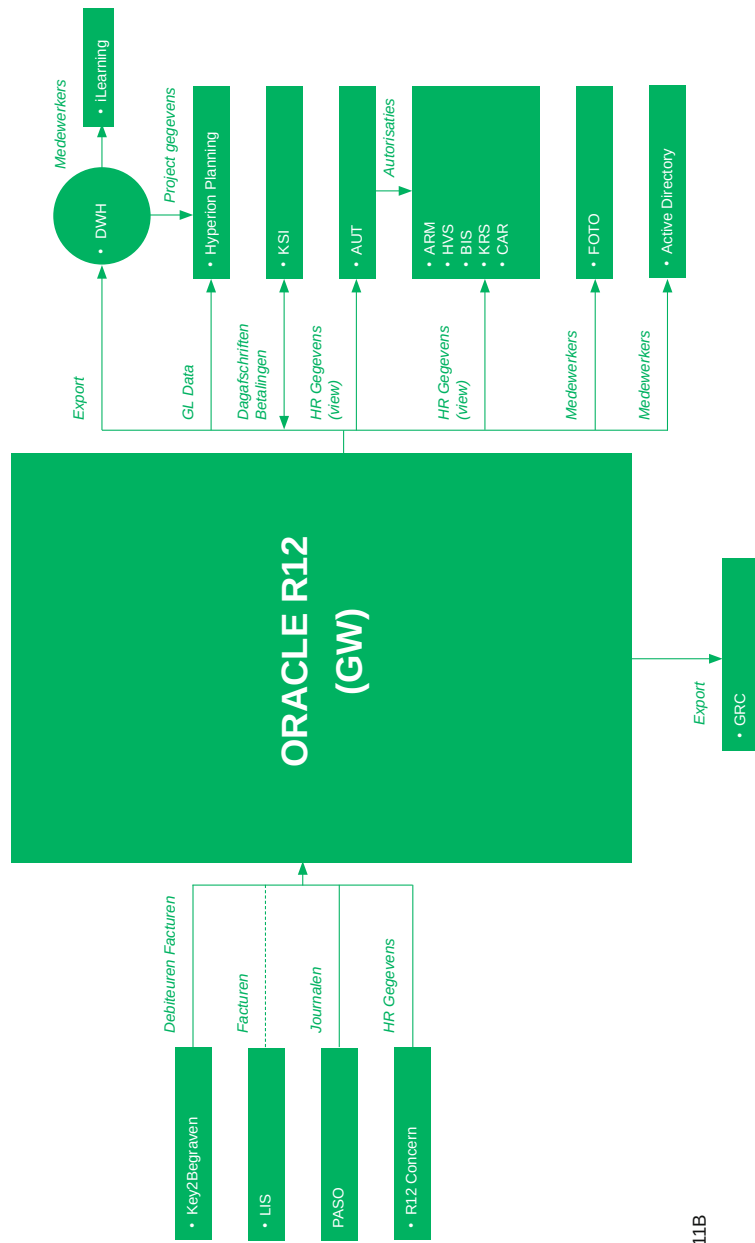


Kengetallen bedrijfsvoering gemeente Rotterdam

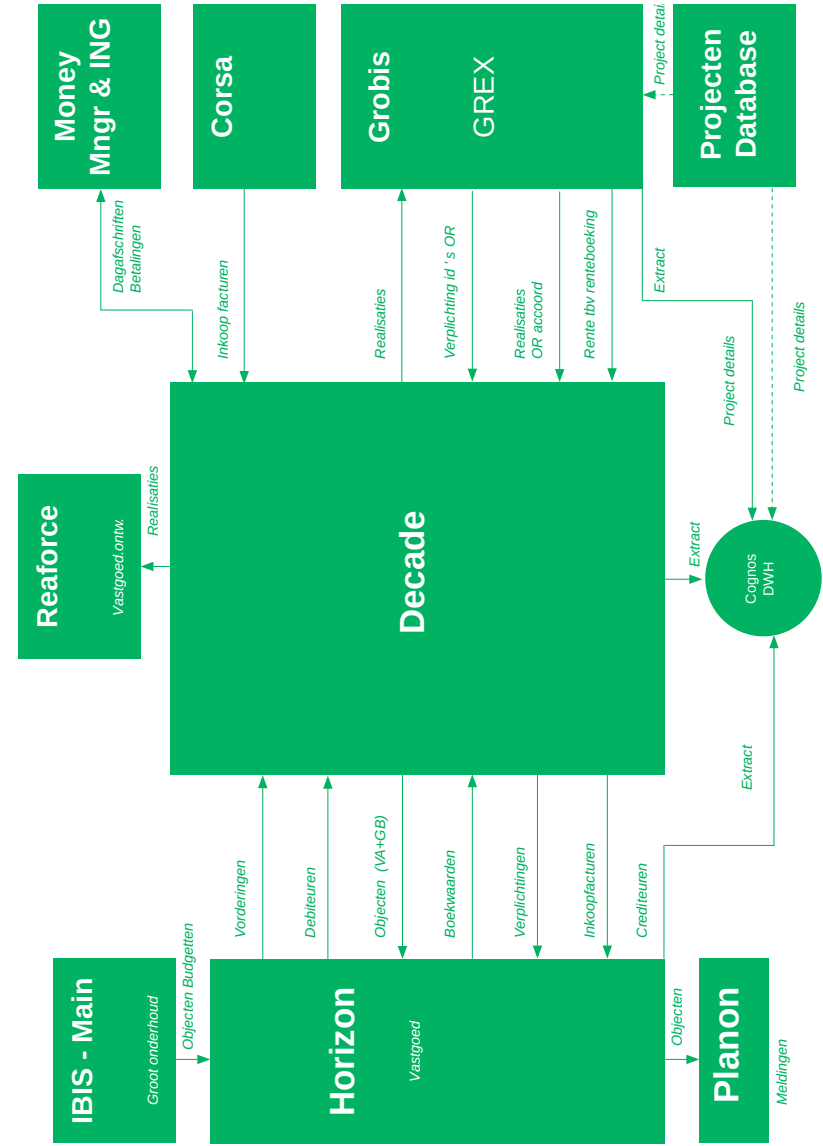
Cluster	Loonkosten (begr. 2014) * €1.000,-	Bezetting (fte, begr. 2014)	Inhuur externen (begr. 2014)* €1.000,-
Dienstverlening	31.951	515	1.668
Maatschappelijke Ontwikkeling	119.619	1.915	4.470
Stadsbeheer	163.821	3.094	6.968
Stadsontwikkeling	108.270	1.343	1.553
Werk & Inkomen	79.468	1.289	2.189
Bestuursdienst	35.334	434	385
RSO	138.593	1.641	4.238
Totalen	677.056	10.231	21.471



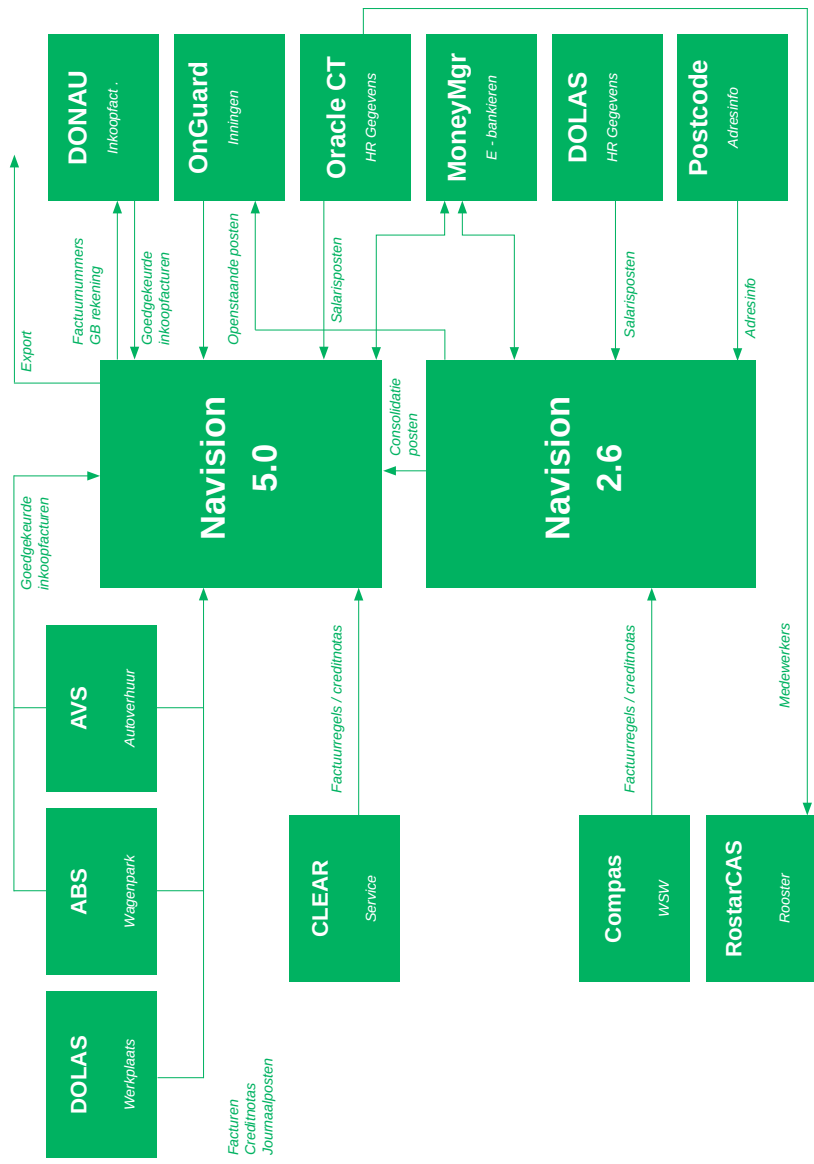
Figuur 11A



Figuur 11B



Figuur 11C



Figuur 11D

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewde personen

Door middel van een interview is door onderstaande personen aan deze publicatie bijgedragen. Daar waar van toepassing zijn uit de interviews quotes gedistilleerd die in de tekst zijn opgenomen.

- Carl Berg, directeur Bijzondere Diensten Rotterdam
- Gerard Boot, locosecretaris Den Haag
- Ivo Brughmans, PA Consulting
- Rob Dubbeldeman, Deloitte
- Arjan van Gils, gemeentesecretaris Amsterdam
- Paul Hofstra, directeur Rekenkamer Rotterdam
- Winfried Houtman, directeur Middelen en Control/concern-controller Rotterdam
- Hermann Jäger, concerndirecteur Rotterdam
- Richard Jongenotter, Bright&Company
- Kees van Kempen, KPN
- Jantine Kriens, voorzitter directieraad VNG
- Rob van Loenen, deelgemeentesecretaris deelgemeente Noord
- Richard Moti, wethouder Financiën Rotterdam
- Maikel Ossewaarde, teamleider RSO
- Philippe Raets, gemeentesecretaris Rotterdam
- André de Reus, implementatiemanager R1
- Toine van Riel, directeur Rotterdamse Service Organisatie
- Daphne Rijnders, projectleider A1
- Ruud Schalkwijk, directeur Programma Rotterdam1/O&F
- Jan Schonk, raadslid Rotterdam
- Wim Straasheim, voormalig directeur Financiën RSO
- Theo Toonen, hoogleraar TU Delft
- Mark Vermeer, CIO Rotterdam
- Birthe van der Voort, Deloitte
- Marianne Westerhout, EY
- Vincent van Woerkom, CFO gemeente Amsterdam

Colofon

Een uitgave van de gemeente
Rotterdam
Bestuursdienst
Programma Organisatie &
Financiën/Rotterdam1

Postadres:
Postbus 7012
3000 KP Rotterdam

Auteurs
Gijs Gijzen
Peter Willem van Lindenberg,

Redactie
Karin in 't Veld

Tekstredactie
Rotterdamse Serviceorganisatie
Communicatiediensten

Vormgeving
Robedrijf

Drukwerk
Tuijtel

Oplage
200

Februari 2014