

# Gemeentelijke herindeling en I&A: een kans uit duizenden!

*In een herindelingsproces krijgen de betrokken gemeenten de kans om af te rekenen met het verleden en als het ware opnieuw te beginnen. Dit is in het bijzonder ook van toepassing op de I&A infrastructuur. Immers onder invloed van de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering lopen gemeenten steeds meer aan tegen de weinig flexibele en dikwijls verouderde infrastructuur. Vaak ziet men er tegen op om deze infrastructuur te vervangen door een moderne.*

*Een gemeentelijke herindeling is bij uitstek de gelegenheid om deze stap te doen. Eénmaal in de 200 jaar krijgt men een dergelijke kans! Dus pak deze kans en grijp deze gelegenheid aan om een moderniseringslag door te voeren.*

Oorspronkelijk artikel - J.P. van Tongeren – bewerkt door H.M. Calis

*In dit artikel wordt ingegaan op de wijze waarop een nieuwe infrastructuur voor de informatievoorziening en automatisering (I&A) bij zo'n herindeling met succes tot stand kan komen.*

*Opgemerkt dient te worden, dat hetgeen hierin is uitgewerkt in het bijzonder van toepassing is in situaties waarbij sprake is van samenvoeging van gemeenten met vergelijkbare grootte én met verschillende infrastructuren.*

*Wordt een kleine gemeente samengevoegd met een grote gemeente, dan zal veelal de bestaande infrastructuur van de grote gemeente gehandhaafd blijven.*

## Inleiding

Bij een gemeentelijke herindeling worden verschillende gemeenten en evt. gemeenschappelijke regelingen (Belastingen, Vergunningen, Burgerzaken, Sociale Dienst, Financiën, Gemeentewerken, Reiniging) samengevoegd tot één gemeente. Wat betreft de automatisering is er in deze organisaties vaak sprake van een grote verscheidenheid in huisleveranciers van apparatuur en programmatuur.

De opdracht bij een herindeling is om uit al deze op zichzelf staande infrastructuren één nieuwe infrastructuur voor de nieuwe gemeente te kiezen en deze op tijd operationeel te hebben.

Het zal duidelijk zijn, dat een dergelijk traject zeer omvangrijk en complex is. Bovendien gaat de aanschaf van een nieuwe informatie-infrastructuur gepaard met forse investeringen.

Wanneer dit traject niet vanaf het begin goed wordt opgepakt ontstaan op vaak onverwachte momenten allerlei discussies over de meest uiteenlopende onderwerpen. Dit werkt sterk vertragend, waardoor het traject onder grote tijdsdruk komt te staan.

Daarnaast loopt men het gevaar, dat de mensen in de nieuwe organisatie niet optimaal gemotiveerd zijn om de ingevoerde informatie-infrastructuur te gaan gebruiken. In een dergelijk geval wordt de rekening achteraf betaald met alle gevolgen van dien.

## Doel- en resultaatgericht werken

Centraal in dergelijke trajecten staat een doel- en resultaatgerichte werkwijze. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten van essentieel belang:

- de fasen van I&A ontwikkeling waarin de bij de herindeling betrokken organisaties zich bevinden;
- het op één lijn krijgen van alle direct betrokkenen uit de verschillende organisaties;
- het creëren van draagvlak binnen alle geledingen, dus ook en vooral bestuur en lijnmanagement;
- de keuze voor een toekomstvaste informatie-infrastructuur, die de doelstellingen en uitgangspunten van de nieuwe gemeente optimaal ondersteunen én kan meegroeien met de voorgestelde ontwikkelingen in de bedrijfsvoering;

- een onderscheid in z.g. vitale en niet vitale systemen, waarbij de vitale systemen in ieder geval bij de start van de nieuwe gemeente operationeel moeten zijn;
- een optimaal gebruik van de nieuwe informatie-infrastructuur;
- het opbouwen van I&A kennis en kunde om deze infrastructuur verder te ontwikkelen en te beheren;
- het reeds in een vroeg stadium organiseren en inrichten van de I&A functie in de nieuwe gemeente, inclusief toewijzen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Tijdens het traject dienen alle uit te voeren activiteiten primair op deze aandachtspunten gericht te zijn.

### De start

Meestal start een herindeling met het ontwikkelen van een z.g. basisfilosofie voor de nieuwe te vormen gemeente en een organisatiestructuur op hoofdlijnen. In de basisfilosofie is aangegeven hoe de nieuwe gemeente dient te functioneren (u kent het wel: integraal management, besturen op hoofdlijnen, front-/back-office enz.).

Vervolgens worden werkgroepen geformeerd om te werken aan de nieuwe gemeente. Eén van deze werkgroepen is de werkgroep I&A, die als taak heeft om I&A vorm te geven.

De bestaande situatie is in veel gevallen boeiend en daardoor zeer uitdagend. Tussen de betrokken organisaties bestaan vaak sterk uiteenlopende cultuurverschillen. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de wijze waarop de verschillende organisaties worden aangestuurd.

Bovendien zijn er grote verschillen te constateren in de fasen van organisatie-ontwikkeling en dus ook in I&A.

Daarnaast bestaan er allerlei varianten in denkbeelden over de bedrijfsvoering en over I&A. Iedereen heeft wel een mening over de producten van de verschillende leveranciers. Kortom de neuzen van de direct betrokkenen wijzen alle mogelijke richtingen uit. Hoe krijg je het nu voor elkaar om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen en draagvlak te creëren voor de keuze van een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur? Hoe kan voorkomen worden, dat tijdens het keuzetraject en ook daarna op de meest ongelegen momenten de discussies opnieuw worden gevoerd en daarmee de tijdsplanning ernstig in gevaar wordt gebracht? Hoe krijgen we alle medewerk(st)ers zover, dat zij na implementatie van de infrastructuur met groot enthousiasme gebruik gaan maken van de nieuwe infrastructuur? Al deze vragen leiden tot de volgende uitspraak: 'zorg dat de start van het traject goed is'.

Wat is dan die start?

De start is het opstellen van een I&A plan.

### Het I&A plan

Met een I&A plan wordt niet bedoeld een plan, zoals dat bij veel gemeenten het laatste decennium is vervaardigd met b.v. een uitgebreide inventarisatie en analyse van gegevens. Ook niet een louter automatiseringstechnisch plan, waarin uitsluitend A-beleid is uitgewerkt en automatiseringsprojecten in de tijd zijn uitgezet. Neen een concreet en pragmatisch plan, dat toegesneden is op de directe behoeften en vooral ook op de beleving van de betrokken organisaties. Kortom een plan, dat nadrukkelijk rekening houdt met de fasen van I&A ontwikkeling, waarin de verschillende organisaties zich bevinden; maatwerk dus.

Bovendien dient het plan rechtstreeks afgeleid te zijn van de eerder genoemde basisfilosofie van de nieuwe gemeente. Immers I&A is een belangrijk middel om deze basisfilosofie en de doelstellingen, die aan deze filosofie ten grondslag liggen, te kunnen verwezenlijken.

Eisen, die vanuit de nieuwe bedrijfsvoering worden gesteld, dienen één op één vertaald te worden naar I&A doelstellingen, uitgangspunten en richtlijnen van zowel het te voeren I-beleid als het daarvan afgeleide A-beleid.

Daarmee wordt het plan direct op bestuurs- en managementniveau getild en kunnen beide doelgroepen een belangrijke bijdrage leveren bij het tot stand komen van het plan en komt het plan op het niveau waar het thuishoort n.l. bij bestuur en management.

Het tweede cruciale punt wat betreft het I&A plan is het proces waarin dit plan tot stand komt. Dit proces is minstens net zo belangrijk als de inhoud van het I&A plan. Tijdens dit proces worden draagvlak en betrokkenheid voor I&A gecreëerd. Bovendien wordt een bewustwordingsproces op gang gebracht, waarbij duidelijk wordt gemaakt welke essentiële rol I&A vervult bij het realiseren van de doelstellingen en uitgangspunten van de nieuwe organisatie. Immers de inrichting van de nieuwe organisatie en de bedrijfsprocessen bepalen de keuze en het gebruik van de nieuwe informatie-infrastructuur.

Het I&A plan schept ook duidelijkheid in welke fase van I&A ontwikkeling de verschillende organisaties zich op dat moment bevinden (de foto). Het resultaat van deze foto vormt de basis om tot de realisatie van de herindeling te werken aan het op een gelijk niveau krijgen van de betrokken organisaties wat betreft de benodigde kennis en kunde op het gebied van I&A.

Daarnaast wordt een concreet beleidskader voor I&A uitgewerkt in de vorm van doelstellingen, uitgangspunten en richtlijnen met daarin o.a. ook afspraken over de te kiezen standaards. Dit kader vormt het fundament voor de in een latere fase op te stellen programma van eisen m.b.t. de aan te schaffen componenten van de informatie-infrastructuur.

Tenslotte bevat het plan een overzicht van projecten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in projecten, die betrekking hebben op de z.g. 'vitale systemen' en de 'niet vitale systemen'. Vitale systemen hebben betrekking op toepassingen, die in ieder geval bij de start van de nieuwe gemeente operationeel dienen te zijn. De niet vitale systemen kunnen in de periode ná de herindeling worden geïmplementeerd. Zo ontstaat een compleet en samenhangend actieplan om een zorgvuldig afgewogen keuze te kunnen maken m.b.t. de nieuwe infrastructuur en deze stapsgewijs in te voeren inclusief een volledig inzicht in de daarbij benodigde middelen.

#### Organiseren en inrichten van de I&A functie

Na het gereed komen van het I&A plan is het van belang om uitvoering te geven aan het eerste project uit dit plan n.l. 'Organisatie en inrichting van de I&A functie'. Doel van dit project is in beeld brengen welke I&A taakgebieden in de nieuw te vormen gemeente relevant zijn en welke daarvan door eigen mensen dienen te worden ingevuld. Het is aan te bevelen om direct na afronding van dit project en vooruitlopend op de inpassingprocedure m.b.t. alle gemeentelijke functies, reeds mensen uit de bestaande organisaties te benaderen en vrij te maken om alle I&A taken te laten uitvoeren. Via 'training on the job' en cursussen dienen zij in staat te worden gesteld om de taken op het vereiste niveau inhoud te geven. De helpdesk medewerkers volgen in een vroegtijdig stadium cursussen op het gebied van kantoorautomatiseringtoepassingen en kunnen daarna zelf een handleiding schrijven en cursussen verzorgen voor de overige medewerk(st)ers in de nieuwe organisatie. Deze aanpak spaart niet alleen veel geld uit, maar werkt ook zeer motiverend naar zowel de helpdesk medewerkers als de cursisten.

De overige I&A medewerkers doen juist in deze fase buitengewoon veel kennis op, variërend van het opstellen van beleid en planning op het gebied van I&A tot contractonderhandelingen, conversie en implementatie van de nieuwe infrastructuur.

#### Het keuzeproces

In het begin van het proces om te komen tot een I&A plan is aanvankelijk sprake van 'alle bloemetjes mogen bloeien'. Tijdens het proces echter wordt door de betrokkenen zelf nagedacht en bepaald welke I&A richting gekozen dient te worden. Wanneer dit niet of in onvoldoende mate gebeurt, dan loopt de nieuwe organisatie het gevaar sterk afhankelijk te worden van de gekozen leverancier(s) en/of van de eigen 'techneuten'. Bovendien kan dit leiden tot de keuze van een infrastructuur, die niet kan meegroeien met ontwikkelingen in de bedrijfsvoering. Achteraf blijken dan onverantwoorde investeringen gedaan te zijn, waar de nieuwe gemeente nog jaren last van kan hebben.

Uiteindelijk leidt het nadenken over hoe I&A de doelstellingen en basisfilosofie van de nieuwe gemeente optimaal kan ondersteunen tot een concreet uitgewerkt I&A plan. Daarmee is het I&A kader gezet, waarbinnen het keuzeproces zich kan voltrekken.

Het is belangrijk, dat er een consistente manier van beredeneren op nagehouden wordt. Dit scheidt duidelijkheid en leidt tot evenwichtige besluitvorming.

Het keuzeproces inclusief de beoordeling van de uitgebrachte offertes van de leveranciers dient zo objectief mogelijk plaats te vinden.

Dit kan door vóóraf een z.g. scorekaart op te stellen. Op deze kaart wordt aangegeven op welke criteria de offertes zullen worden beoordeeld. Bovendien wordt aan elk criterium een wegingsfactor toegekend. Met betrokkenen dient over de te hanteren scorekaart gecommuniceerd te worden.

Eén van de belangrijkste criteria is de functionaliteit. Doet het systeem of de toepassing de dingen die de nieuwe organisatie wil?

Om daar achter te komen worden programma's van eisen opgesteld, die door de potentiële leveranciers moeten worden ingevuld. Deze programma's van eisen worden door de functionele werkgroepen zelf opgesteld én daarna ook zelf beoordeeld.

Bovendien zijn ongeveer 50 % van de relevante criteria direct afgeleid van het I&A plan. Daarmee speelt het I&A plan een belangrijke rol in het keuzeproces.

Als het I&A plan zeer helder is uitgewerkt en het proces van totstandkoming daarvan heeft geleid tot een grote betrokkenheid en draagvlak binnen alle geledingen van de nieuwe organisaties, dan kan het keuzeproces in een stroomversnelling komen. Immers discussies over het goed of slecht zijn van de aangeboden producten van de leveranciers komen nauwelijks meer voor.

#### De prijs is slechts één van de beoordelingscriteria

Op de scorekaart is de prijs slechts één van de criteria, waarop de offertes worden beoordeeld. Het is een criterium met een hoge wegingsfactor, maar deze is in de totaalbeoordeling zeker niet van beslissende betekenis.

Overigens lopen deze prijzen dramatisch uiteen. Dit is niet alleen het geval bij de aangeboden applicaties, maar ook de kosten voor conversie en onderhoud vertonen grote verschillen. Daarnaast is prijs vaak "onderhandelbaar", dus een hoge wegingsfactor???

#### Eén hoofdaannemer

Een contract afsluiten met één leverancier kan (uiteraard afhankelijk van de situatie) grote voordelen bieden. Deze leverancier neemt de rol van hoofdaannemer op zich en is verantwoordelijk voor de levering, conversie en implementatie van alle componenten van de infrastructuur. Dit houdt niet in, dat alle componenten door één en dezelfde leverancier geleverd worden. Zo is in de meeste gevallen sprake van 2 of meer onderaannemers (netwerk, hardware en PC's), die de verschillende componenten onder verantwoordelijkheid van de hoofdaannemer implementeren.

Communicatie over de technische infrastructuur vindt plaats tussen de hoofd- en onderaannemers en niet met medewerk(st)ers van de nieuwe gemeente. Bovendien wordt met het leggen van de verantwoordelijkheid op één plek het z.g. 'ping-pong-effect' vermeden. Bij het in gebreke blijven wordt in de praktijk immers de schuld vaak bij de andere partij gelegd.

Genoemde constructie biedt in de praktijk duidelijk voordelen en biedt duidelijk meer garanties voor een goed samenhangend en compleet werkend systeem.

#### Fixed price

Een ander belangrijk aspect zijn de uiteindelijke kosten, die bij een dergelijk complex en omvangrijk traject gemoeid zijn. In de praktijk worden de geraamde kosten meestal overschreden.

De oorzaken hiervan kunnen zijn:

- Onvolledige offerte van de leverancier;
- Niet duidelijk opgestelde specificaties vanuit de gemeente;
- Gebrekkige uitvoering van het projectmanagement.

Om te voorkomen dat a.g.v. niet voorziene uitgaven tussentijds telkens weer opnieuw krediet moet worden aangevraagd, is het aan te bevelen om tijdens de onderhandelingen

met de hoofdaannemer een fixed-price vast te stellen. Binnen deze prijs dient de complete infrastructuur geleverd en geïmplementeerd te worden inclusief eventuele conversie. In de praktijk kan deze constructie uitstekend werken. Discussies over onvoorziene zaken en de kosten daarvan komen nagenoeg niet meer voor.

Bovendien zijn alle partijen gebonden aan een inspanningsverplichting, waarbij de verantwoordelijkheden duidelijk zijn afgebakend. Een gezonde vertrouwensbasis en een wederzijds professioneel optreden zijn bij deze constructie essentieel.

### De Implementatie

De te kiezen informatie-infrastructuur dient toekomstvast te zijn. Dit betekent 'state of the art', die voor de meeste betrokken organisaties nieuw zal zijn. Daarom dient in een vroegtijdig stadium hard gewerkt te worden aan de implementatie (inclusief conversie) en opleiding van betrokkenen.

Motivatie en volle medewerking van het bestuur, management en alle medewerk(st)ers van de nieuwe organisatie zijn noodzakelijk om alles op tijd af te ronden. Natuurlijk doen zich onvoorziene situaties voor. Cruciaal is hoe daarmee binnen de organisatie wordt omgegaan. Belangrijk is, dat binnen de I&A medewerkers bewust aan teambuilding wordt gedaan. Niets moet teveel zijn. In zo'n situatie wordt pas expliciet duidelijk waartoe een team werkelijk in staat is!

### Conclusie

Gemeentelijke herindeling is een boeiend proces. Men krijgt de kans om een belangrijke stap vooruit te maken. Dit geldt in het bijzonder voor de organisatie en inrichting van de informatie-infrastructuur. De nieuwe gemeente kan beginnen met een moderne infrastructuur, die de nieuwe bedrijfsvoering optimaal kan ondersteunen en kan meegroeien met de modernisering van de bedrijfsvoering.

Belangrijk is om in dit complexe en omvangrijke proces een goede start te maken. Deze start begint bij het opstellen van een 'maatwerk' I&A plan. Naast de inhoud is ook het proces om te komen tot een dergelijk plan van cruciaal belang. Het succes van zo'n I&A traject valt of staat met de mate van betrokkenheid en draagvlak binnen alle geledingen van de nieuwe organisatie.

Dit vraagt om een duidelijke en consistente aanpak.

Uiteindelijk leidt dit tot een versnelling in het gehele implementatietraject en een gemotiveerd gebruik van de nieuwe infrastructuur.

Duidelijke afspraken over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeente en leverancier(s) is noodzakelijk om niet voor onaangename verrassingen te komen staan. De constructie hoofdaannemer versus onderaannemers kan in de praktijk heel goed werken. Het is mogelijk om op basis van wederzijds vertrouwen en professionele omgang met elkaar te komen tot een fixed-price, die ook gerealiseerd wordt.

Belangrijk is om ruim op tijd de I&A functie te organiseren en in te richten. Betrokkenen dienen zo snel mogelijk uit de bestaande organisaties vrij gemaakt te worden om te werken aan het welslagen van het traject. Enthousiaste mensen in teamverband laten opereren levert onverwacht goede resultaten op.

Ter afsluiting leidt dit tot de volgende stelling: 'Er is binnen elke organisatie in kwalitatieve zin zeer veel potentieel aan medewerk(st)ers aanwezig. Deze bevinden zich vaak op onverwachte plaatsen binnen een organisatie!

De kunst en uitdaging is om dit aanwezige potentieel te exploiteren!

Hier ligt een schone taak voor de verantwoordelijke managers.

*J.P. van Tongeren was in zijn werkzame leven directeur bij van Tongeren & Trimp.*

*Herman Calis is zelfstandig ondernemer bij CCSM en heeft veel ervaring met fusies en herindelingen*

*www.ccs.nl*