

NOVEMBER 2005

 **ERNST & YOUNG**

Quality In Everything We Do

Shared Service Centres bij de overheid

Kansen en succesfactoren



Ernst & Young
is partner van
het Nederlands
Olympisch Team

SHARED SERVICE CENTRES BIJ DE OVERHEID:
Kansen en succesfactoren

Drs. H.M. ter Beek
Drs. M. Jansen
Drs. F. Langendijk

Amsterdam, november 2005

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 – 5315 315
Fax : 020 – 6265 199

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ernst & Young.

Inhoudsopgave

1	Management samenvatting	2
2	Definitie van een Shared Service Centre	4
3	Ervaringen met Shared Service Centres	5
4	Doelen voor en motivatie van SSC-vorming	8
5	Voorwaarden voor succesvolle opzet van SSC's	13
5.1	Spanningsveld tussen zakelijkheid en collegiale verhoudingen	13
5.2	Overige voorwaarden voor succesvolle introductie van SSC's	15
6	Eisen aan vormgeving en inrichting van SSC's	20
6.1	Inbedding van SSC's in de organisatie	20
6.2	Uitwerken van de dienstverlening tussen SSC en afnemers	21
6.3	Noodzaak van goede ICT-faciliteiten	23
7	Perspectieven voor SSC's: kansen en belemmeringen	26
7.1	Kansen voor SSC's	26
7.2	Belemmeringen voor SSC-vorming	27
8	Casestudies in het onderwijs	29
9	Conclusie: dare to share!	34

Bijlagen

- Gesprekspartners en respondenten
- Ernst & Young Services

Voorwoord

Hoe positief zijn de inmiddels opgedane ervaringen met Shared Service Centres (SSC's) bij de Nederlandse overheden en onderwijsinstellingen? Is SSC-vorming méér dan weer een zoveelste hype op het gebied van management en organisatie? Welke meerwaarde kan ik vooral genereren door de inrichting van een SSC en onder welke voorwaarden blijken SSC's daadwerkelijk bij te dragen aan de versterking van overheden en onderwijsinstellingen? Dit zijn vragen waar veel managers bij de overheid en in het onderwijs momenteel hun aandacht op richten. Als vooraanstaande dienstverlener aan overheden en onderwijsinstellingen ziet Ernst & Young het als een uitdaging om bij te dragen aan de gedachtevorming omtrent SSC's. In het kader daarvan is een onderzoek uitgevoerd naar de opgedane ervaringen met SSC's bij de overheid en in het onderwijs en de beelden die daar leven met betrekking tot de kansen voor SSC-vorming en de voorwaarden waaronder dit dan kan plaatsvinden. Het onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, als onderdeel van Ernst & Young, en heeft geresulteerd in het voorliggende rapport.

Ten behoeve van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met acht direct bij SSC-vorming betrokken leidinggevendenden in het onderwijs, het bedrijfsleven en bij de overheid. Deze gesprekken hebben geleid tot aansprekende casussen, op basis waarvan belangrijke lessen getrokken kunnen worden. Verder heeft de uitgezette enquête onder ministeries, provincies en de grotere gemeenten geleid tot een hoogwaardige respons en daarmee tot een dekkend overzicht van de praktijk van SSC-vorming. Zowel de gesprekspartners als de respondenten willen wij graag van harte danken voor hun medewerking aan het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Floor Langendijk, Mariëlle Jansen en Herbert ter Beek (Regioplan Beleidsonderzoek), waarbij het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit Jaap Maan (Ernst & Young, sector Rijksoverheid), Marc Welters (Ernst & Young, EDP Audit), Wim Schotman (Ernst & Young, sector Lokale Overheid), Joop Koorn (Ernst & Young Accountants, sector Onderwijs) en Quinten Foppe (Doxis Informatiemanagers).

Voor nadere informatie over het onderzoek respectievelijk de dienstverlening van Ernst & Young inzake SSC-vorming kunt u met ons contact opnemen.

Amsterdam/Den Haag, november 2005

Herbert ter Beek
herbert.ter.beek@regioplan.nl
00-31-(0)20-5315 374

Jaap Maan
jaap.maan@nl.ev.com
00-31-(0)70-3286 509

1 Management samenvatting

Uit onderzoek van Ernst & Young naar Shared Service Centres (SSC's) bij ministeries, provincies, gemeenten en onderwijsinstellingen blijkt dat de ervaringen tot dusverre overwegend positief zijn. Maar liefst 4 op de 5 organisaties die ervaring hebben met Shared Service Centres geeft aan per saldo tevreden te zijn met de invoering ervan. Het onderzoek is gebaseerd op een enquête en enkele casestudies bij ministeries, provincies, grotere gemeenten en onderwijsinstellingen. Onder een Shared Service Centre wordt verstaan een organisatieonderdeel waarin ondersteunende taken zijn gebundeld en die op zakelijke basis diensten verlenen aan andere, opdrachtgevende eenheden binnen deze organisatie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een bundeling van de uitvoerende ICT-taken in een organisatie, waar die voorheen gespreid georganiseerd waren over verschillende sectoren of afdelingen.

De vorming van Shared Service Centres betekent in de praktijk een schaalvergroting van de ondersteunende taken op gebieden als Financiën, Personeel & Organisatie (HRM), ICT en automatisering, Facilitair Management, Inkoop en Documentaire Informatievoorziening, met als gewenst resultaat efficiencywinst, verminderde kwetsbaarheid, betere besturing van de organisatie en een positieve invloed op de geleverde kwaliteit van de dienstverlening door de ondersteunende diensten binnen de overheid. Uit het onderzoek blijkt dat kostenbesparing weliswaar voor 50 procent van de organisaties een belangrijke doelstelling is van SSC-vorming, maar dat kwaliteitsverhoging van de dienstverlening en, in mindere mate, stroomlijnen van werkprocessen ook belangrijke motieven zijn. Overheden en onderwijsinstellingen zien echter ook nadelen van SSC-vorming, waarbij met name toename van de bureaucratie en de spanning tussen het leveren van maatwerk enerzijds en het willen benutten van efficiencyvoordelen anderzijds als risico's worden genoemd. Ook de toegenomen afstand tussen de medewerkers van het SSC en de afnemers wordt als minpunt ervaren.

De vorming van een SSC heeft ingrijpende gevolgen voor afnemende diensten binnen de organisatie én voor de betrokken medewerkers en daarom moet er bij SSC-vorming veel aandacht worden gegeven aan de 'zachte kant' van het veranderingsproces. Opdrachtgevende diensten moeten overtuigd worden van het feit dat SSC-vorming goed samen kan gaan met het meestal voorgestane concept van integraal management. Voor de medewerkers van Shared Service Centres verandert er ook veel: waar men vroeger voor één afdeling werkzaam was als systeembeheerder of als administratief medewerker, daar wordt men na de invoering van een SSC onderdeel van een groter geheel, waarbij bovendien aan meerdere organisatieonderdelen diensten moeten worden geleverd. Het risico is aanwezig dat hun werk onpersoonlijker wordt, hoewel de bundeling wel de basis kan vormen voor verdere professionele groei van medewerkers. Andere belangrijke voorwaarden voor SSC-vorming betreffen het leren onderhandelen over te verrichten ondersteunende diensten door zowel de opdrachtgevende diensten als het SSC, het opstellen van adequate dienstverleningsovereenkomsten, het op orde hebben van netwerken, systemen en software, en commitment van het (ambtelijk) topmanagement.

SSC-vorming blijkt in de praktijk te leiden tot een spanningsveld tussen enerzijds de gewenste grotere zakelijkheid binnen de overheid en anderzijds de vaak impliciet ook gewenste goede collegiale verhoudingen binnen de overheid. Respondenten geven aan dat zij vinden dat opdrachtgevers en –nemers stevig moeten onderhandelen over de te leveren diensten, dat gerealiseerde efficiencywinst moet worden doorgegeven aan de opdrachtgevende diensten en dat ook het SSC zelf financieel baat mag hebben bij goed functioneren.

Een meerderheid vindt het verder ook goed als de dienstverlening door een SSC via een benchmark wordt vergeleken met 'de markt'. Anderzijds blijkt dat een meerderheid toch de veelal verplichte winkelnering wil handhaven. Veel respondenten geven ook aan het een belangrijk risico te vinden als SSC-vorming te veel wordt gezien als een opstap naar mogelijke uitbesteding of outsourcing van ondersteunende taken. Verder ziet slechts een minderheid van de respondenten graag dat het SSC ook voor derden diensten gaat leveren.

Uit het onderzoek kunnen de volgende belangrijke lessen worden getrokken ten aanzien van SSC-vorming:

- Sterk commitment van het topmanagement is essentieel, omdat aan ingrijpende keuzes niet valt te ontkomen bij SSC-vorming.
- Aandacht voor de 'zachte kant' van het reorganisatieproces is belangrijk.
- Manage de verwachtingen over de meerwaarde van SSC's, door de overgangsperikelen worden de structurele voordelen soms pas op termijn zichtbaar.
- Breng eerst de uitgangssituatie in beeld via een nulmeting, zodat opdrachtnemer en opdrachtgever de verbeteringen in kosten en dienstverlening ook kunnen aantonen.
- Kies voor een evenwicht tussen de gewenste verzakelijking enerzijds en pragmatisme en behoud van collegiale verhoudingen anderzijds (in één keer loslaten van de verplichte winkelnering is in de meeste situaties niet raadzaam).
- Werk planmatig toe naar verdere verzakelijking en gebruik daarvoor goed opgezette prestatiecontracten, interne en externe benchmarks (ook met de markt) en investeer in de professionele ontwikkeling van het betrokken management en de betreffende medewerkers.

2 Definitie van een Shared Service Centre

Alvorens in te gaan op de opgedane ervaringen met en door respondenten ingeschatte kansen voor SSC's, is het goed om nader te definiëren wat onder een SSC wordt verstaan. In de literatuur zijn diverse definities te vinden, bijvoorbeeld:

- Een SSC is een resultaatverantwoordelijke eenheid in een organisatie, die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de operationele eenheden van die organisatie, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.¹
- Een SSC is een samenwerkingsstrategie waarbinnen bedrijfsfuncties zijn geconcentreerd in een nieuwe semi-autonome bedrijfseenheid, die een managementstructuur heeft die ontworpen is om efficiency, waardecreatie, kostenbesparing en verbeterde dienstverlening te realiseren voor de interne klanten van het moederbedrijf op vergelijkbare wijze alsof het concurreert in een open markt.²
- Een SSC is een organisatorische structuur die, indien zij op de juiste wijze wordt ingevoerd, de voordelen van centralisatie en decentralisatie combineert zonder de nadelen ervan. Door beleids-onafhankelijke functies te verenigen en tegelijkertijd expertise en klantgerichtheid te ontwikkelen, kan een SSC diensten van hogere kwaliteit leveren tegen een lagere prijs.³

In grote lijnen blijkt uit deze definities dat SSC-vorming twee belangrijke effecten heeft en dat, anders geformuleerd, twee dimensies van belang zijn om van SSC-vorming te kunnen spreken:

- Er is sprake van clustering van (vooral ondersteunende) taken binnen een organisatie.
- De relatie tussen de leverancier van deze (ondersteunende) taken c.q. het SSC en de afnemers binnen de organisatie wordt verzakelijkt en krijgt de vorm van een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.

Beide dimensies van SSC-vorming hebben hun eigen voordelen (en nadelen), waarbij in het algemeen de gedachte is dat de meerwaarde van SSC-vorming vooral daarom zo groot kan zijn omdat het de voordelen van schaalvergroting combineert met die van voortgaande verzakelijking op het gebied van ondersteunende functies. Op deze voor- en nadelen wordt navolgend nader ingegaan.

¹ Prof. dr. J. Strikwerda, *Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie*, Van Gorcum-Stichting, Management Studies, Assen, 2003.

² B. Bergeron, *Essentials of Shared Services*, 2002.

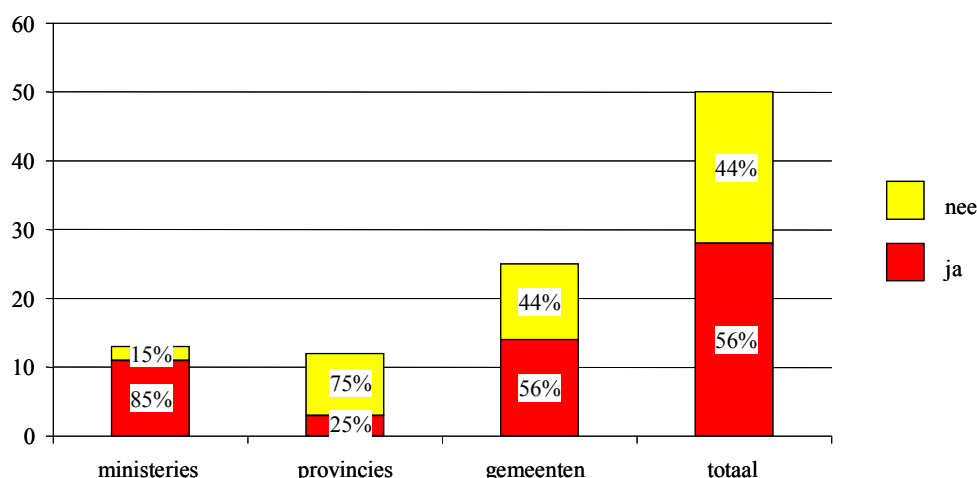
³ Dr. R. Matthijsse en prof. dr. R. Wagenaar, *Shared services: synergie tussen organisatie en informatie*, Overheidsmanagement I/2005.

3 Ervaringen met Shared Service Centres

Het onderzoek illustreert datgene wat reeds verwacht mocht worden: op dit moment is met name bij de ministeries ervaring opgedaan met SSC's, terwijl bij gemeenten en zeker bij provincies nog veel organisaties geen SSC hebben ingericht. Met name bij de provincies is een Shared Service Centre nog een relatief onbekend fenomeen: ⁴

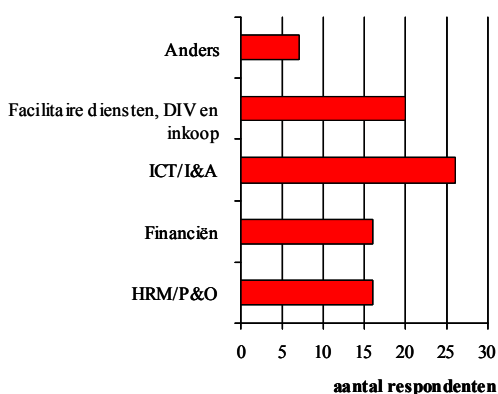
aantal respondenten

Vraag: Heeft uw organisatie één of meerdere SSC's?

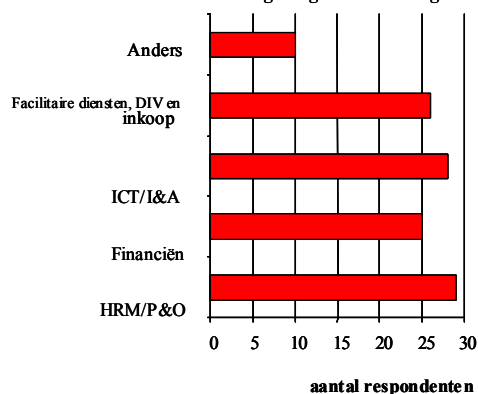


De meeste ervaring met SSC's is opgedaan met betrekking tot ICT i.c. het taakveld I&A, gevolgd door facilitair management:

Vraag: Voor welke taken is een SSC ingericht?



Vraag: Over welke taken vindt discussie plaats over schaalvergroting door clustering?

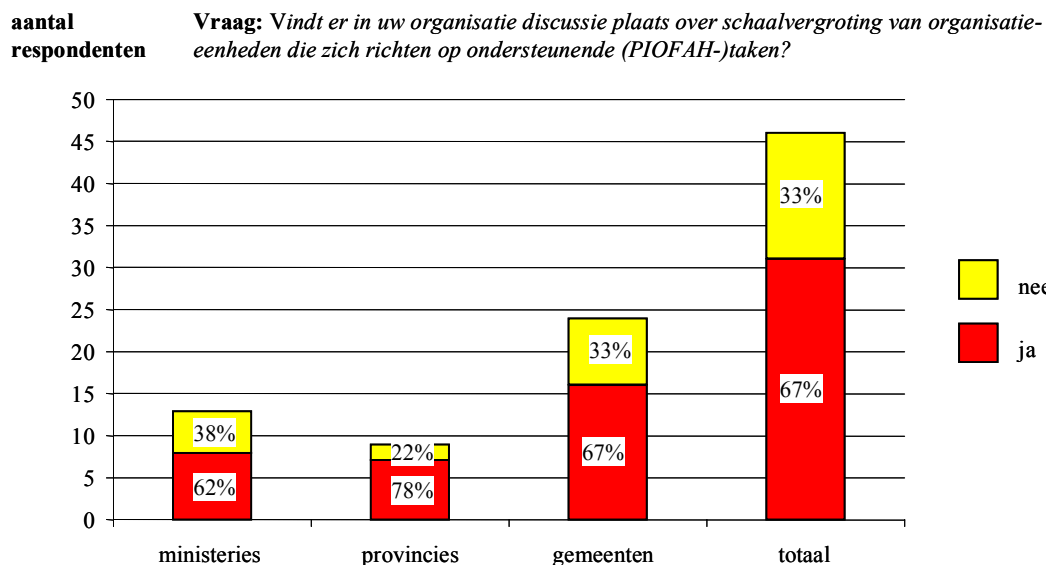


⁴ Ten behoeve van het onderzoek zijn enquêteformulieren verzonden aan 12 van de 13 ministeries (met uitzondering van Algemene Zaken), aan alle 12 provincies en aan 30 gemeenten in de grootte-categorie 'meer dan 50.000 inwoners'. In bijlage I wordt nader ingegaan op de representativiteit van het onderzoek.

In totaal kunnen de respondenten oordelen over 85 concreet functionerende SSC's: 26 SSC's op het gebied van ICT dan wel I&A, 20 op het gebied van facilitaire diensten, documentaire informatievoorziening (DIV) en inkoop, 16 op de terreinen van zowel HRM/P&O als Financiën en nog eens 7 op andere terreinen.⁵

Het blijkt verder dat er momenteel veel discussie plaatsvindt over schaalvergroting van ondersteunende taken door clustering van de PIOFAH-taken⁶ en dat de discussie zich min of meer gelijkmatig richt op alle soorten ondersteunende taken.

Verder is opvallend dat, hoewel SSC's vooralsnog een relatief nog weinig beproefd instrument vormen bij met name de provinciale bestuurslaag, momenteel wel de meeste discussie wordt gevoerd juist bij de provincies over schaalvergroting van ondersteunende taken:



De verschillen blijken echter gering, feitelijk is het beeld dat binnen de gehele overheid momenteel intensieve discussie plaatsvindt over de wijze waarop ondersteunende taken beter (niet alleen efficiënter) georganiseerd kunnen worden.

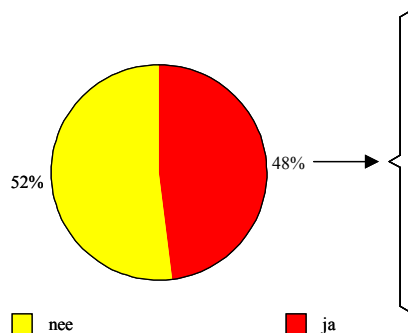
Indien ministeries, provincies of gemeenten een SSC hebben ingericht, wordt er in veel gevallen (ook) samengewerkt met andere organisaties (bijvoorbeeld een gemeente met een buurgemeente dan wel het ene ministerie met één of meer andere ministeries). Het blijkt dat deze organisatieoverstijgende samenwerking zich vooral richt op facilitaire dienstverlening, DIV en inkoop, op I&A en op de P&O-taken.⁷

⁵ Dit betreft taakvelden zoals communicatie en eerstelijns klantcontacten, juridische zaken, sociale zaken, sociaal-geografisch bureau en geografische informatievoorziening.

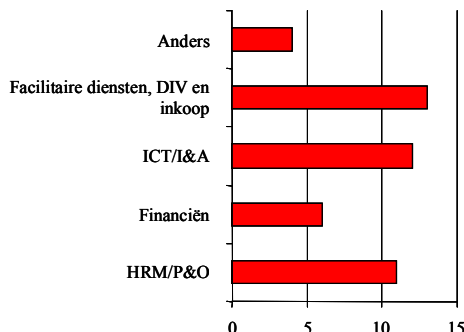
⁶ PIOFAH staat voor personeel, informatisering, organisatie, financiën, administratie en huisvesting.

⁷ Bekende voorbeelden hiervan zijn de samenwerking in het verband van de Drechtsteden of in het verband van de Twentse netwerksteden op het gebied van inkoop en facilitaire diensten.

Vraag: Werkt uw organisatie samen met andere organisaties?



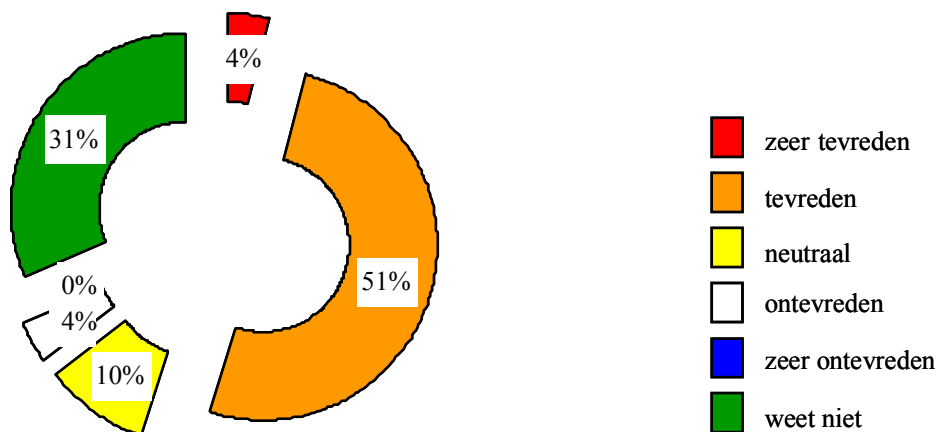
Vraag: Voor welke taken werkt uw organisatie samen met andere organisaties?



Het onderzoek laat tevens zien dat organisatieoverstijgende samenwerking op het vlak van Financiën relatief zeldzaam is, wat wellicht voortkomt uit de vrees dat dan op een als essentieel ervaren terrein (te veel) autonomie moet worden opgegeven.

Opvallend is verder dat de organisaties die daadwerkelijk ervaring hebben opgedaan met SSC's, daar in het algemeen tevreden over zijn:

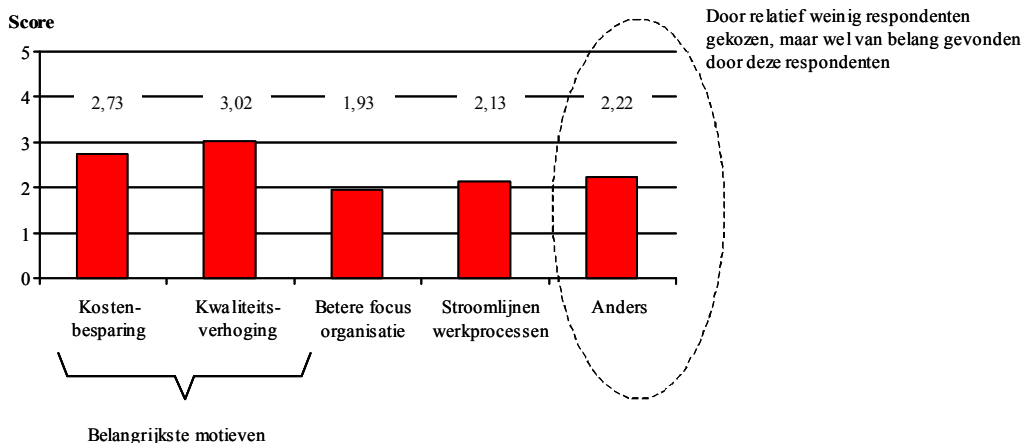
Vraag: Bent u per saldo tevreden over het ingerichte SSC, de ontstane bundeling van ondersteunende taken of de samenwerking met (een) andere organisatie(s)?



Van alle 35 respondenten die aangeven ervaring te hebben met SSC-vorming, dan wel waarvan de organisatie op het terrein van de ondersteunende taken via interne of externe samenwerking schaalvergroting heeft gerealiseerd, geeft een ruime meerderheid aan daar tevreden over te zijn.

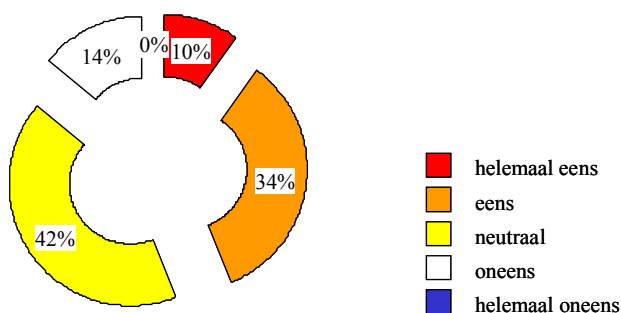
4 Doelen voor en motivatie van SSC-vorming

De enquête illustreert duidelijk dat bij de overheid de combinatie van kwaliteitsverhoging en kostenbesparingen de belangrijkste motivatie vormt voor de vorming van SSC's. Indien de respondenten moeten aangeven welk doel de belangrijkste motivatie vormt voor SSC-vorming, op een schaal van 1 (minst belangrijk) tot 5 (belangrijkste motief), dan ontlopen de scores voor kwaliteitsverhoging en kostenbesparing elkaar niet veel:

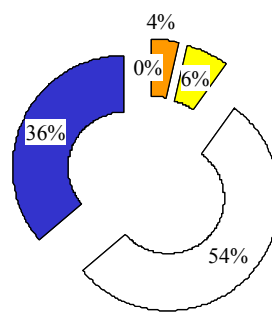


Hoewel dit antwoord illustreert dat kwaliteitsverhoging en kostenbesparing allebei door de respondenten van belang wordt geacht als belangrijkste motivatie voor SSC-vorming, is een meerderheid van de respondenten het wel eens met de stelling dat “een SSC vooral een instrument is voor het realiseren van kostenbesparingen”:

Stelling: SSC is vooral instrument voor kostenbesparing



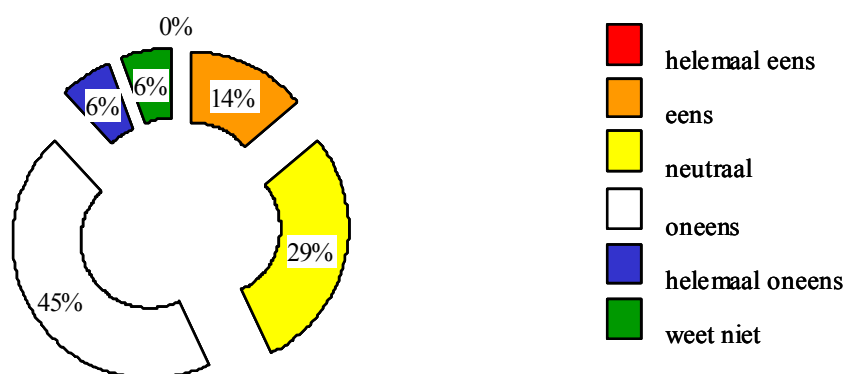
Stelling: Bij opzet van SSC moet worden gekozen voor óf lagere kosten óf hogere kwaliteit



Een zeer ruime meerderheid van de respondenten geeft echter aan niet te willen kiezen tussen kostenbesparing enerzijds en kwaliteitsverhoging anderzijds. Zij geven aan het (helemaal) oneens te zijn met de stelling dat “bij de opzet van een SSC gekozen moet worden voor óf kostenbesparing óf voor hogere kwaliteit”.

Een opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is, dat een meerderheid van de respondenten het oneens is met de stelling dat “alle potentiële voordelen van een SSC ook anderszins bereikt kunnen worden”:

Stelling: *Alle potentiële voordelen van een SSC kunnen ook anderszins worden bereikt*

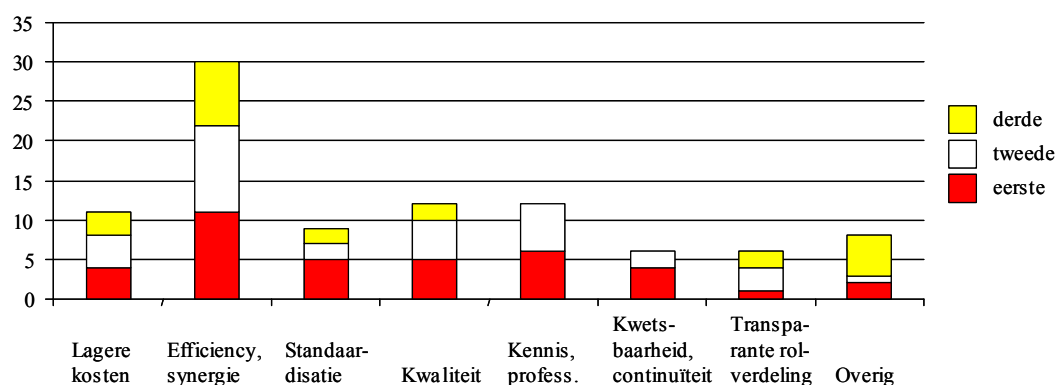


Voor de respondenten die het oneens zijn met bovenstaande stelling (zij die van mening zijn dat de potentiële voordelen van een SSC alleen via een SSC kunnen worden bereikt), zijn de motieven kostenbesparing en stroomlijnen van werkprocessen veel belangrijker dan voor degenen die wel vinden dat de voordelen van een SSC anderszins kunnen worden bereikt.

Deze uitkomst maakt verder nieuwsgierig naar de daadwerkelijk ervaren voordelen van het inrichten van een SSC. Het ervaren voordeel dat het vaakst wordt genoemd, bovendien ook het meest frequent als belangrijkste voordeel, is efficiencywinst en synergie. Verder is ook verlaging van kosten een voordeel dat vaak genoemd wordt en dat in het verlengde ligt van gerealiseerde efficiencywinst en synergie:

Vraag: *Wat zijn de belangrijkste door u ervaren voordelen van het SSC en/of de bundeling van taken?*

Aantal keren genoemd

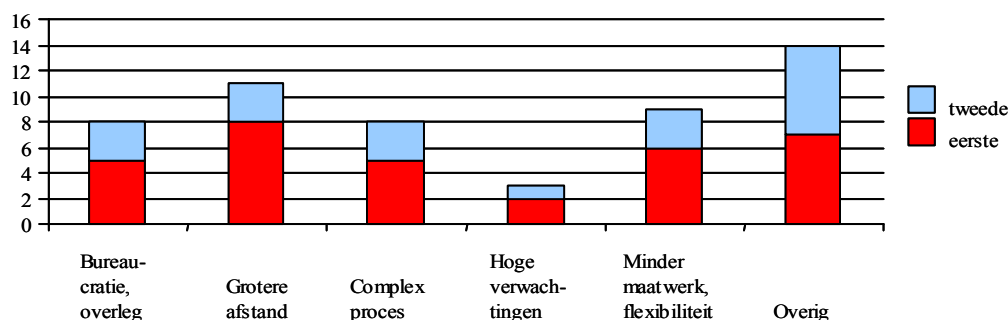


De respondenten die ervaring hebben opgedaan met SSC's, noemen ook een aantal nadelen van SSC-vorming, zij het dat het aantal genoemde nadelen duidelijk achterblijft bij het aantal genoemde voordelen.

De respondenten noemen het vaakst de vergrote afstand na SSC-vorming als ervaren nadeel, gevolgd door verminderd maatwerk en lagere flexibiliteit, een toename van de bureaucratie en meer overleg en het tijdrovende en energieverwendende karakter van het complexe reorganisatieproces:

Vraag: Wat zijn de door u ervaren nadelen van het SSC en/of de bundeling van taken?

Aantal keren genoemd



Nota bene: de categorie 'overig' is het grootst, maar de daar genoemde nadelen zijn inhoudelijk sterk uiteenlopend.

De gemeente Delft is een goed voorbeeld van een gemeente waarin door een combinatie van motieven is gewerkt aan een ingrijpende reorganisatie met als belangrijk onderdeel de clustering van de ondersteunende PIOFAH-taken:

Gemeente Delft: ontkokeren, versterken en besparen via schaalvergroting van PIOFAH-taken ⁸

Mede als uitvloeisel van de grootschalige reorganisatie van de gemeentelijke organisatie, is in Delft in 2000 gestart met het clusteren van PIOFAH-taken in een cluster Middelen met als driedelig doel:

- Ontkokering van de gemeentelijke organisatie door de sectoren c.q. diensten minder hun eigen bedrijfsvoering op te laten tuigen.
- Realiseren van efficiencywinst en daardoor besparingen op de gemeentelijke formatie.
- Versterken van de gemeentelijke organisatie door kwetsbaarheden bij de decentraal georganiseerde PIOFAH-taken op te lossen door deze taken te centraliseren.

Deze ingrijpende verandering in de gemeentelijke organisatie is door het College van B&W geïnitieerd, waarbij het op instemming kon rekenen van de Ondernemingsraad. Beide organen vonden dat het voormalige concern-dienstenmodel leidde tot een te grote verkokering. Inmiddels is een soort directiemodel ingevoerd en wordt in de relatie tussen de geclusterde PIOFAH-taken en de afnemende afdelingen als leitmotiv gekozen voor samenwerking boven het creëren van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Door het GMT (gemeentelijk management team) wordt verder een basispakket van diensten geformuleerd, waarbij er wel de mogelijkheid is voor de afnemende afdelingen om te kiezen voor een 'plus'-pakket. De kosten voor het basispakket worden verder niet op basis van het werkelijke gebruik door de afdelingen in rekening gebracht, maar op basis van een verdeelsleutel die in het GMT is gekozen.

⁸ Beschrijving mede op basis van een gesprek met mevrouw Hanneke Koenen, controller van het cluster Middelen.

Het aantal werkplekken en werknemers is daarbij in belangrijke mate bepalend. Dit systeem heeft als voordeel dat het niet ten koste gaat van ‘arme’ afdelingen die een relatief groot beroep moeten doen op de ondersteunende diensten; het heeft als nadeel dat er geen prikkels worden gecreëerd voor de afdelingen waardoor zij zich bewust worden van het beslag dat zij leggen op de beperkte gemeentelijke middelen. In de visie van de gemeente bevordert dit systeem verder het ‘wij-gevoel’ binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij dit in het geval van uitbesteding van ondersteunende taken aan private partners onder druk zou komen te staan.

Het draagvlak voor de schaalvergroting van de ondersteunende taken verschilde per taakveld. Bij de ICT-ers leefde bijvoorbeeld in het algemeen het idee dat clustering per saldo zou leiden tot kwaliteitswinst en kostenbesparingen. Bovendien waren gewenste ICT-ontwikkelingen alleen op een grotere schaal te realiseren. Op andere taakvelden was de weerstand tegen de clustering soms groter en ook bij de afnemers van de PIOFAH-diensten was soms sprake van onwennigheid tot soms openlijke weerstand. Soms is er echter ook openlijke steun vanuit de afdelingen voor de nieuwe wijze van werken, waarbij één van de directeurs bijvoorbeeld aangaf geen ‘eigen’ ondersteunende afdelingen te wensen, maar een voorkeur te hebben voor projectmatig werken met naar behoefte samengestelde teams. Er is binnen de context van de gemeente Delft wel nadrukkelijk ruimte voor maatwerk. Zo heeft de directeur Publieksdienstverlening, waaronder ook de sociale dienst ressorteert, wel enkele ‘eigen’ ondersteunende functies om voldoende greep te kunnen houden op de specifieke werkprocessen van de eigen dienst.

De gemeente Delft heeft gekozen voor verschillende modellen per taakveld. Met betrekking tot de juridische expertise is gedeeltelijk gekozen voor centralisatie, maar gedeeltelijk ook voor onderbrenging decentraal (het juridische advies op ruimtelijk orderingsgebied is bijvoorbeeld dermate verweven met het primaire werkproces, dat deze beter decentraal ondergebracht kan worden). De communicatiemedewerkers zijn relatief probleemloos centraal georganiseerd. Lastiger taakvelden waren uiteindelijk Financiën en P&O. Bij Financiën speelt daarbij mee dat de decentrale managers groot belang hechten aan de eigen financiële mensen en dat er in de loop der jaren bovendien een grote differentiatie van werkwijzen en systemen was ontwikkeld. Voor de decentrale managers resulteerde dit in maatwerk; voor de gemeentelijke organisatie als geheel maakte het de besturing complex. De centralisatie ging gepaard met standaardisatie in één administratie. Oude maatwerk-oplossingen voor managers konden niet blijven bestaan. De centralisatie van bepaalde financiële taken, zoals de debiteuren- en crediteurenadministratie, ging gepaard met weerstand bij de medewerkers omdat zij hechtten aan de collegiale verhoudingen binnen hun oude afdeling, zij kenden het werkveld van die afdeling en hadden ook afdelingspecifieke kwaliteiten ontwikkeld. In de nieuwe situatie, na clustering van de PIOFAH-taken, moeten zij een breder terrein bestrijken en ook voor meerdere afdelingen werken, en moesten ze zich ontwikkelen van generalist naar vakspecialist. Eenzelfde situatie ontstond bij de P&O-taken. De P&O’ers in een functionele en uitvoerende functie hadden afdelingspecifieke expertise opgebouwd die in de nieuwe situatie, na clustering, zijn waarde grotendeels verloor. Inmiddels geldt voor beide disciplines dat de expertise met betrekking tot bepaalde sectoren en hun werkprocessen weer meer wordt gebundeld in zogenaamde klantenteams, zodat de klant binnen de standaard op maat wordt bediend.

Opgedane lessen:

- Tegelijkertijd sectoren én ondersteunende taken ingrijpend reorganiseren, is wel erg veel van het goede. Sectoren verwachten bij reorganisatie namelijk juist extra ondersteuning.
- Kies voor maatwerk bij het al dan niet clusteren van PIOFAH-taken. Soms is clustering wenselijk en soms zijn er argumenten om de taken in een bepaalde afdeling onder te brengen.

- Standaardisatie van ondersteuning en flexibiliteit om in te spelen op maatwerkbehoeften van managers kan samengaan. Als een organisatie veel verschillende werkprocessen heeft, is winst uit standaardisatie én het realiseren van ondersteuning op maat vaak een moeilijke opgave. In eerste instantie is standaardisatie de hoofdzaak, om verschillende onderdelen en werkwijzen goed te kunnen laten fuseren tot een gestroomlijnde organisatie met dito werkprocessen. Daarna moet echter de balans gevonden worden met de behoefte van de afnemers aan maatwerk binnen de standaard. Dat vraagt om het hanteren van een samenwerkingsmodel en behoorlijk gekwalificeerde medewerkers als adviseurs en accountmanagers.
- Niet te hoge verwachtingen hebben over besparingen en rekening houden met overgangsproblemen (in de eerste jaren kostte de reorganisatie geld, pas na het derde jaar werd de besparing zichtbaar).
- Bij de clustering van de PIOFAH-taken gingen in principe alle PIOFA medewerkers over naar de Sector Middelen. Achteraf was het misschien beter geweest om toch tot een selectie te komen, omdat het nieuwe model andere kwaliteiten van medewerkers bleek te vragen dan de oude situatie. De gemiddelde prijs per medewerker is per saldo niet lager geworden.
- Investeren in PIOFAH-medewerkers is heel belangrijk omdat zij uiteindelijk de gewenste dienstverlenende houding moeten ontwikkelen en daarvoor ook positief gemotiveerd dienen te zijn.

5 Voorwaarden voor succesvolle opzet van SSC's

Navolgend wordt ingegaan op de volgende thema's:

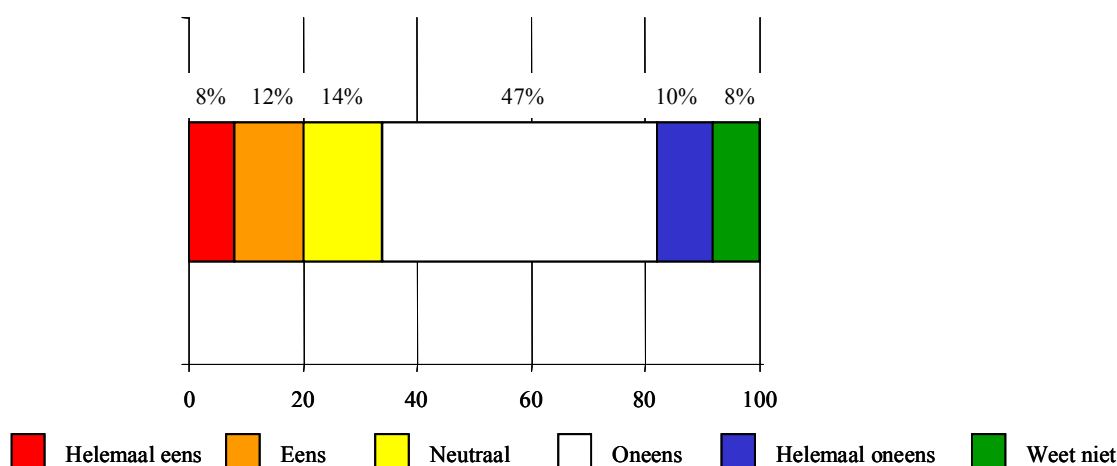
- Het spanningsveld tussen gewenste zakelijkheid en collegiale verhoudingen.
- Overige voorwaarden voor de succesvolle introductie van SSC's.

5.1 Spanningsveld tussen zakelijkheid en collegiale verhoudingen

SSC-vorming blijkt in de praktijk te leiden tot een spanningsveld tussen enerzijds de gewenste grotere zakelijkheid binnen de overheid en anderzijds de vaak impliciet ook gewenste goede collegiale verhoudingen binnen de overheid. Respondenten geven aan dat zij vinden dat opdrachtgevers en –nemers stevig moeten onderhandelen over de te leveren diensten, dat gerealiseerde efficiencywinst moet worden doorgegeven aan de opdrachtgevende diensten en dat ook het SSC zelf financieel baat mag hebben bij goed functioneren. Een meerderheid vindt het verder ook goed als de dienstverlening door een SSC via een benchmark wordt vergeleken met 'de markt'. Anderzijds blijkt dat een meerderheid toch de veelal verplichte winkelnering wil handhaven. Veel respondenten geven ook aan het een belangrijk risico te vinden als SSC-vorming te veel wordt gezien als een opstap naar mogelijke uitbesteding of outsourcing van ondersteunende taken. Verder ziet slechts een minderheid van de respondenten graag dat het SSC ook voor derden diensten gaat leveren.

Ten aanzien van het al dan niet loslaten van de gedwongen winkelnering oordeelt slechts een vijfde dat een SSC alleen succesvol kan zijn met loslating daarvan:

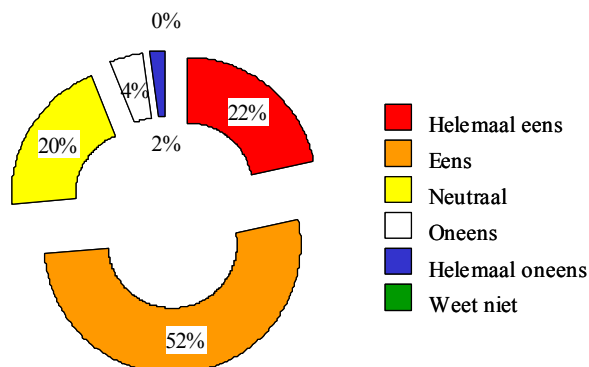
Stelling: Een SSC kan alleen succesvol zijn in combinatie met het loslaten van verplichte winkelnering



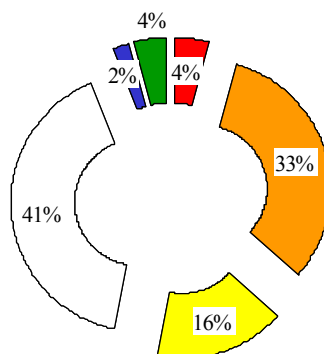
Het is bij de vormgeving van Shared Service Centres balanceren op het snijvlak van zakelijkheid enerzijds en behoedzaamheid en behoud van gezamenlijke collegiale verhoudingen anderzijds. Het loslaten van de gedwongen winkelnering is voor veruit de meeste respondenten duidelijk een brug te ver.

De efficiencywinst die naar verwachting ontstaat door de inrichting van SSC's, dient naar de mening van de respondenten primair ten goede te komen aan de opdrachtgevers c.q. afnemers van de SSC's. Tegelijkertijd mag een SSC van iets meer dan één op de drie respondenten financieel baat hebben bij goed functioneren en zich dus profileren als een profitcenter in plaats van een kostencenter:

Stelling: Een SSC moet de behaalde efficiencywinst doorgeven aan afnemers via lagere tarieven

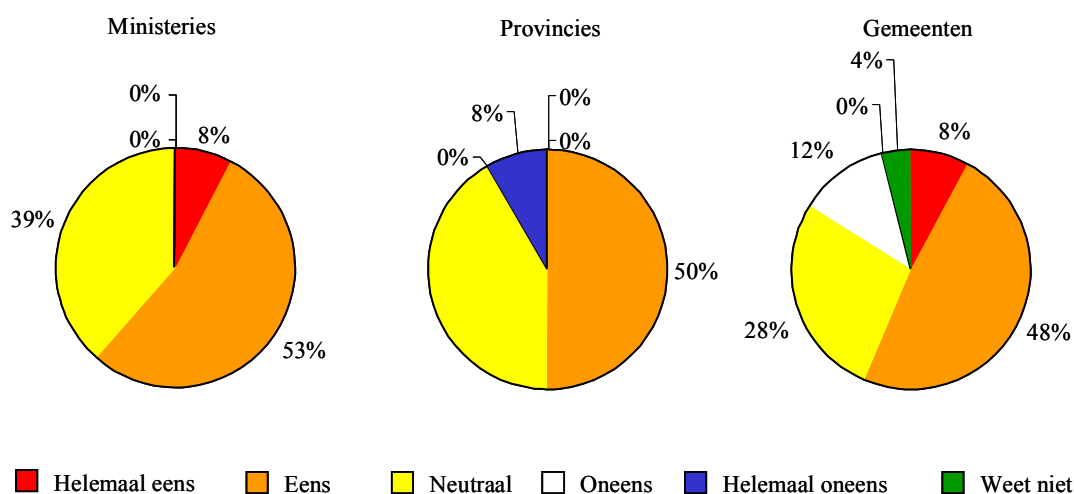


Stelling: Een SSC dient financieel baat te hebben bij goed functioneren (bijvoorbeeld 'winst' maken)



Verder is opvallend dat zowel bij ministeries, provincies als gemeenten een ruime meerderheid voorstander is van benchmarking van de dienstverlening door SSC's met 'de markt':

Stelling: Een benchmark van de dienstverlening door een SSC met aanbieders in de markt is noodzakelijk

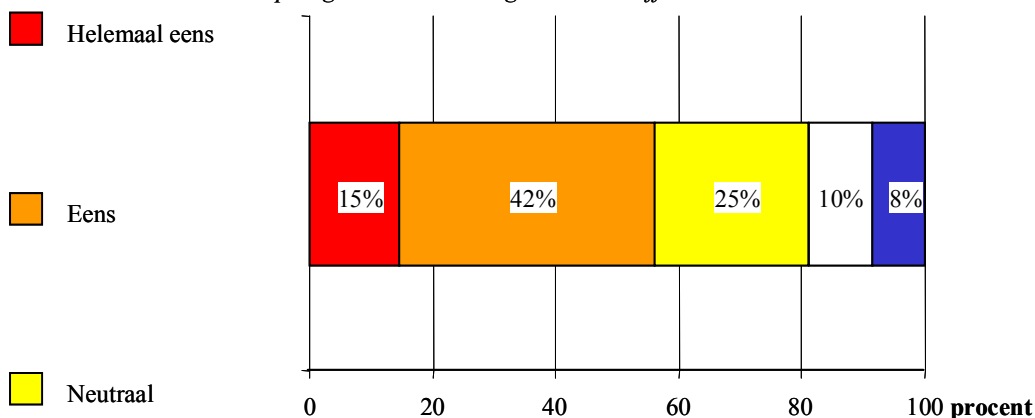


De respondenten vanuit ministeries en gemeenten blijken relatief het vaakst voorstander te zijn van benchmarking aan de 'markt' (hetgeen dan overigens ook betekent dat de organisaties die relatief de meeste ervaring hebben opgedaan met SSC-vorming het vaakst voorstander zijn van benchmarking).

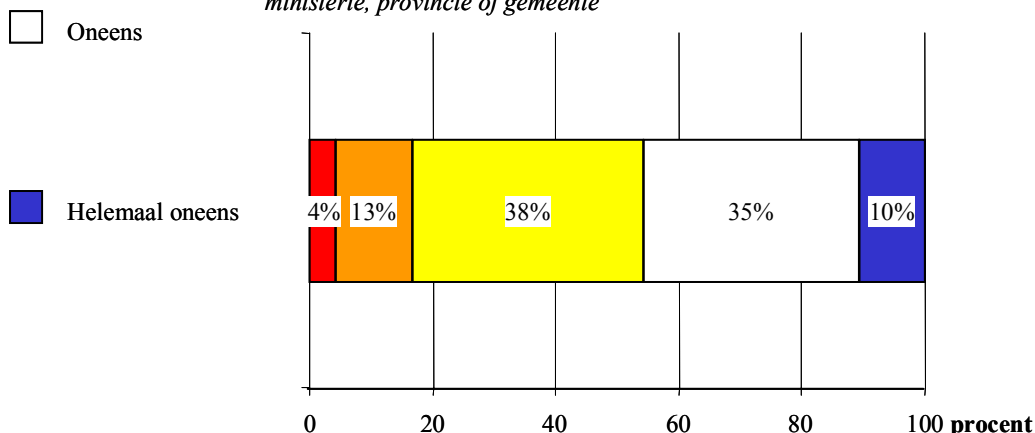
Het spanningsveld tussen zakelijkheid enerzijds en behoedzaamheid anderzijds komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop respondenten oordelen over het gegeven dat de vorming van een SSC de voorbode kan zijn van uitbesteding van de betreffende taak.

Door SSC-vorming worden beleidsvorming en uitvoering van beleid gescheiden van elkaar, wat één van de voorwaarden is om -te zijner tijd- te komen tot uitbesteding van de betreffende taak.

Stelling: Voorkomen moet worden dat men denkt dat een SSC een eerste stap is op weg naar uitbesteding van de betreffende taak



Stelling: Een SSC dient ook klanten te bedienen buiten de eigen organisatie van ministerie, provincie of gemeente



Verder is slechts een kleine minderheid (minder dan 20 procent) van de respondenten voorstander van het bedienen door een SSC van klanten buiten de eigen organisatie. Iets minder dan de helft van de respondenten is er tegen dat SSC's extern gaan werken.

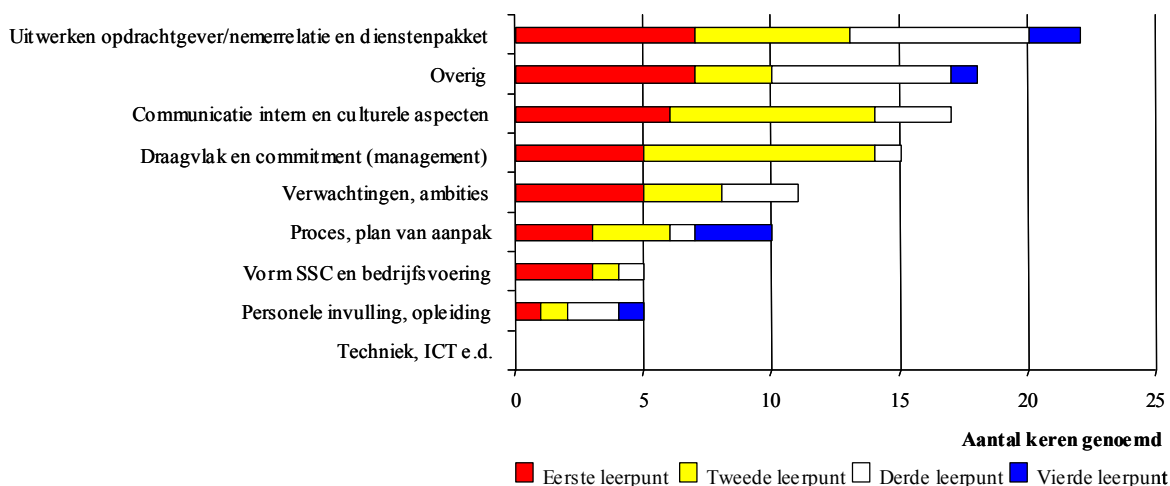
5.2 Overige voorwaarden voor succesvolle introductie van SSC's

De opgedane ervaringen met SSC-vorming hebben ook een schat aan leereffecten opgeleverd. De leereffecten hebben voor een belangrijk deel betrekking op de voorwaarden waaraan voldaan zou moeten zijn voor een succesvolle introductie van een SSC. Opvallend is dat de vaakst genoemde leerpunten zich concentreren rondom de volgende aspecten:

- Communicatie, cultuur, draagvlak en commitment.
- Uitwerken van de opdrachtgever/-nemerrelatie en het dienstverleningspakket.

Even opvallend is dat de respondenten weinig leerpunten melden op het vlak van techniek en ICT.⁹

Vraag: Welke leerpunten zijn met name belangrijk gebleken bij de voorbereiding of bij de inrichting van het SSC?



Het belang van de zogenoemde ‘zachte kant’ van het proces van SSC-vorming blijkt niet alleen uit bovengenoemde enquêteresultaten, maar komt ook als één van de belangrijkste thema’s naar voren in de uitgevoerde casestudies.

Een illustratie van het belang van aandacht schenken aan de ‘zachte’ aspecten van het reorganisatieproces bij SSC-vorming is de vorming van de Shared Service Organisatie (SSO) bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

Shared Service Organisatie (SSO) van V&W: aandacht voor ‘zachte’ zijde van reorganisatie¹⁰

In maart 2003 is bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de Shared Service Organisatie (SSO) van start gegaan met de Directie Facilitair Bedrijf, het Facilitair Adviescentrum en de salarisadministratie. Vervolgens zijn in september de ICT-taken gebundeld tot de Directie Informatie- en Communicatietechnologie, zijn in oktober het P&O Expertisecentrum en het Mobiliteitscentrum toegevoegd en op 1 januari 2004 de P&O advies en administratietaken (samen de directie HRM) en de financiële dienstverlening in de Directie Financiële Diensten. De motivatie voor de vorming van de SSO was gemengd. Naast een taakstelling van 15 procent waren verder ook het verbeteren van de effectiviteit van de aansturing van de ondersteunende processen, het benutten van synergie tussen voorheen naast elkaar functionerende onderdelen en het werken aan kwaliteitsverbetering belangrijke doelen. Inmiddels zijn de eerste vruchten van deze ingrijpende reorganisatie zichtbaar. Een onderzoek uitgevoerd door de interne auditdienst van V&W bij de Directie Financiële Diensten toonde een verbetering van de kwaliteit ten opzichte van 2003.

⁹ Bij de interpretatie daarvan moeten wij overigens wel voorzichtigheid betrachten. Het kan in principe zijn dat respondenten het op orde hebben van ‘de techniek’ (netwerken, systemen en dergelijke) dermate vanzelfsprekend vinden, dat zij daar geen leereffecten over hebben opgedaan of het daarom niet de moeite waard vinden op dit terrein leerpunten te melden. In de praktijk blijkt een adequate ICT-infrastructuur een belangrijke voorwaarde voor een SSC, waarbij onder meer verwezen kan worden naar de situatie rond P-Direkt.

¹⁰ Beschrijving mede op basis van een gesprek met mevrouw Marja van Strien, algemeen directeur SSO.

Er is verder een substantiële beperking gerealiseerd van de ‘wildgroei’ aan SLA’s¹¹ op bijvoorbeeld het terrein van ICT en mede daardoor zijn de ICT-kosten per werkplek inmiddels sterk gedaald. De winst van de SSO is echter niet alleen gelegen in kostenbesparing, maar nadrukkelijk ook in kwaliteitsverbeteringen.

Sinds de oprichting van de SSO is zeer veel tijd en energie gestoken in het communiceren met de eigen medewerkers, die vaak een sterk gewijzigde rol kregen in de nieuwe situatie, en het creëren en behouden van voldoende draagvlak bij de klanten binnen de V&W-organisatie. Van belang is het om een eigen identiteit te creëren. Om de betrokkenheid van de eigen medewerkers te stimuleren, zijn allerlei evenementen georganiseerd. Er is tijdens lunchbijeenkomsten aandacht besteed aan het reorganisatieproces, er zijn themafeesten georganiseerd met de medewerkers en maandelijkse borrels en er is ook een adequate nieuwsvoorziening georganiseerd voor de medewerkers in de vorm van een eigen blad. Gerichtte aandacht voor de medewerkers is ook zeer belangrijk, vooral omdat voor veel van hen geldt dat zij nu in een heel andere rol moeten werken dan voorheen.

Een belangrijk instrument tot gedragsverandering is het op INK gebaseerde competentie-meetmodel. In de functioneringsgesprekken wordt zo gericht ingegaan op de ontwikkeling van de kerncompetenties van SSO: klantgerichtheid, innovativiteit, kostenbewustzijn en samenwerkings-gerichtheid. KIKS Medewerkers van de SSO werken nu voor meer organisatieonderdelen en staan losser van deze opdrachtgevers dan vroeger (toen zij vooral collega waren van de unit waarvoor zij diensten leverden, terwijl zij nu steeds meer moeten groeien in de rol van dienstverlener). Dit kan het werk afstandelijker en anoniemer maken, maar er staat tegenover dat er ook grotere mogelijkheden zijn voor specialisatie en verdieping van het werk. Om de betrokkenheid van de medewerkers ook structureel in goede banen te leiden, is vanaf de start werk gemaakt van het opzetten en ook daadwerkelijk benutten van de medezeggenschap (via de Ondernemingsraad). Wat betreft het interne draagvlak binnen V&W voor de SSO, is ook veel geïnvesteerd in de relatie met de opdrachtgevers. Met name is getracht om overdreven hoge verwachtingen dan wel onfaire verwachtingen te temperen en in alles uit te stralen dat er sprake is van gemeenschappelijke doelen, namelijk betere kwaliteit dienstverlening tegen mogelijk lagere kosten.

Bij de start van de SSO is verder gekozen voor handhaving van de verplichte winkelnering. Wel worden kwaliteit en kosten van de dienstverlening nauwgezet gemonitord en is het doel om eind 2007 een vergelijking met de markt goed te kunnen doorstaan.

Opgedane lessen:

- Cultuurtraject bij reorganisatie minstens zo belangrijk als structuurdiscussies.
- Aandacht schenken aan de medewerkers en hun veranderende rol en functie in de nieuwe setting.
- Creëren van een realistisch verwachtingspatroon, rekening houdend met reorganisatieperikelen en een groeiproces aan zowel de zijde van de SSO als aan de zijde van de afnemers die ook moeten groeien in hun nieuwe opdrachtgeverrol.
- Opdrachtgevers gevoel geven dat zij ‘in control’ zijn, gezamenlijk zoeken naar optimale uitwerking van dienstverleningsovereenkomsten in de vorm van SLA’s.
- ‘Vieren van successen’, laten zien dat de SSO inderdaad leidt tot kwaliteitsverbeteringen en lagere kosten.

¹¹ SLA staat voor Service Level Agreement.

Shell:¹² investeren in draagvlak, mensen en systemen als basis voor SSC-vorming

Als groot internationaal concern heeft Shell in het laatste decennium ruime ervaring opgedaan met SSC's op allerlei terreinen. In de jaren negentig heeft Shell onder meer TASCO opgericht, hetgeen staat voor The Accounting Services Company, in samenwerking met een internationaal accountantskantoor. TASCO werd opgezet om voor de Europese activiteiten van Shell finance en accounting services te leveren, waarbij ook aan 'third party market customers' diensten werden geleverd. De opzet was om te komen tot een rationalisatie van de activiteiten op het gebied van finance en accounting vanuit een geconcentreerde unit die werd gevestigd in Glasgow. TASCO werd opgezet als een joint venture met het accountantskantoor, maar na enige tijd werd besloten om het weer volledig onder de Shell-vlag te brengen.

Eind jaren negentig ontstond verder SSI (Shell Services International) en per 1 januari 2000 Shell People Services. Sinds 1998 richt SSI zich als dedicated unit op de diverse ICT-taken en behoeften binnen de Shell-organisatie. Motieven om te komen tot een bundeling van deze taken waren onder meer kostenoverwegingen en de noodzaak om op wereldwijde schaal te komen tot meer harmonisatie. Eén van de ICT-partners van Shell Group bericht dat SSI een kostenbesparing van circa 30 procent heeft kunnen realiseren via onder meer een geavanceerd systeem gericht op desk top procurement en management processen (het betreft met name het zogenoemde PIMA-project, wat staat voor Procurement, Installation, Maintenance en Asset management)¹³. Op het gebied van HRM-taken was Nederland binnen Shell Group pionier met het bundelen van taken. In de jaren negentig waren in Nederland alle payroll-activiteiten reeds gebundeld in één unit. Inmiddels is er een globaal werkend SSC ingericht, Shell People Services, dat payroll-activiteiten en andere HRM-activiteiten uitvoert voor landen en regio's als Nederland, Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland. Er is daarbij gekozen voor een stapsgewijze invoering van de bundeling, waarbij eerst op het niveau van landen of regio's is geconcentreerd en later is overgegaan tot een globale bundeling. Vanaf 2003 is er sprake van een daadwerkelijk globale opzet, waarbij er in grote lijnen ook voor is gekozen om 'polities' te scheiden van 'delivery services', met andere woorden zijn de uitvoerende taken en de beleids- en strategische taken in verschillende units ondergebracht.

De hiervoor geschetste bundelingen van activiteiten binnen Shell betreffen grootschalige reorganisaties die alleen met forse investeringen in ICT en systemen enerzijds en investeringen in de medewerkers en de organisatiecultuur anderzijds kunnen werken. De bundeling van ondersteunende taken maakt een harmonisatie van ondersteunende applicaties en van gebruikte systemen en netwerken noodzakelijk, waarbij deze harmonisatie op zijn beurt weer een belangrijke onderlegger is voor te realiseren kostenbesparingen. Met betrekking tot de 'zachte' kant van de reorganisatieprocessen is zwaar ingezet op het bevorderen van competentieontwikkeling van medewerkers en managers. Waar medewerkers vanwege de SSC-vorming dienden te verhuizen, zijn hiervoor in overleg met de medezeggenschap oplossingen gevonden. Een andere succesvoorwaarde voor SSC-vorming blijkt in de praktijk dat er continu geïnvesteerd moet worden in de relatie tussen de groepsmaatschappijen en de SSC's. De meerwaarde van SSC-vorming ontvalt uiteraard als binnen een organisatie twee units zich gaan richten op dezelfde activiteiten zonder daarbij te komen tot een optimale afstemming van taken. Gelet op de schaal van Shell en de wereldwijde aanwezigheid, is het komen tot een optimale afstemming vanzelfsprekend een zeer grote opgave.

¹² Beschrijving mede op basis van een gesprek met de heer Hans Kranendonk, manager EU Payrolls binnen Shell People Services.

¹³ Getronics, Shell case, www.getronics.com/global/en-gb/industries/manufacturing/cases/shell.htm.

Opgedane lessen:

- Inrichting van SSC's heeft alleen kans van slagen indien de ontwikkeling kan rekenen op voldoende support bij de decentrale units (in het geval van Shell met name landenorganisaties en business organisaties (bijvoorbeeld Exploratie en Productie of Olieproducten).
- Bij complexe reorganisaties, zeker bij een bij uitstek globaal opererende onderneming als Shell, is het vaak raadzaam te kiezen voor fasegewijze invoering van veranderingen (bijvoorbeeld eerst nationaal en dan globaal bundelen van taken), waarbij dit uiteraard ook afhankelijk is van de aard van de taak en de specifieke omstandigheden.
- Bundeling van ondersteunende taken kan alleen indien deze gepaard gaan met majeure investeringen in netwerken, systemen en applicaties om deze voldoende te harmoniseren. Anderzijds kunnen gewenste besparingen ook alleen worden gerealiseerd vanwege een dergelijke harmonisatie.
- De medewerkers en managers dienen goed voorbereid te zijn op ingrijpende veranderingen. Aandacht voor de 'zachte' kant van SSC-vorming en van ingrijpende reorganisatieprocessen in het algemeen is essentieel voor de slaagkansen. Kernwoorden zijn dan competentieontwikkeling op het niveau van organisatieonderdelen en het niveau van medewerkers, waarbij allerlei vormen van balanced business scorecards op beide niveaus bruikbare instrumenten zijn om te monitoren of de verwachte meerwaarde daadwerkelijk gerealiseerd wordt en of medewerkers in voldoende mate 'meegroeien' naar de nieuwe situatie.

6 Eisen aan vormgeving en inrichting van SSC's

Navolgend wordt ingegaan op:

- Inbedding van SSC's in de organisatie.
- Uitwerken van de dienstverleningsrelatie tussen SSC en afnemers.
- Noodzaak van goede ICT-faciliteiten.

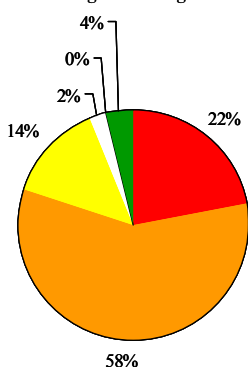
6.1 Inbedding van SSC's in de organisatie

De introductie van een SSC leidt tot een wezenlijk andere organisatie van taken:

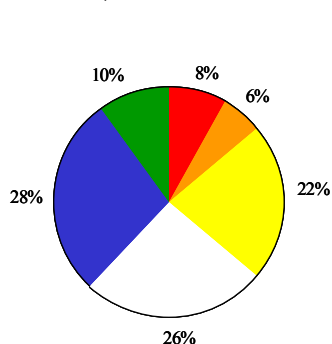
- De decentrale managers hebben niet meer de beschikking over 'eigen' ondersteunende medewerkers, zij het dat deze vanuit een SSC wel weer gedetacheerd kunnen worden.
- SSC-vorming gaat gepaard met harmonisatie en standaardisatie van werkprocessen, zodat de decentrale managers de indruk kunnen krijgen dat "maatwerk niet meer mogelijk is".
- De ondersteunende diensten worden bovendien op basis van een overeenkomst met het SSC afgenomen, waar voorheen de inzet van de ondersteunende medewerkers binnen de decentrale organisatie op basis van hiërarchische structuren plaatsvond.

Een spanningsveld dat bij de vorming van SSC's telkens optreedt, is het spanningsveld tussen enerzijds het veelal gewenste integrale managementconcept en anderzijds de noodzaak tot harmonisatie van ondersteunende processen in combinatie met het op afstand van de decentrale managers plaatsen van PIOFAH-taken. In de praktijk hoeft SSC-vorming zeker niet ten koste te gaan van het concept van integraal management, en het kan daaraan zelfs bijdragen, maar hierover uitgebreid communiceren met de decentrale leidinggevenden is essentieel voor een voldoende gedragen en succesvol veranderingsproces.

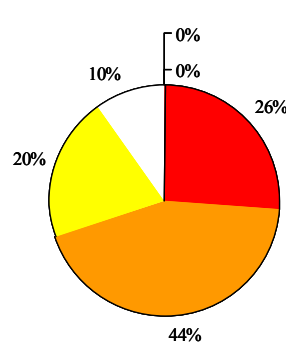
Stelling: Een SSC moet goed worden ingepast in het integraal managementconcept



Stelling: Een SSC past niet in een sectorenmodel (dan zijn ondersteunende taken ondergebracht in de sectoren)



Stelling: Een SSC past bij modern management dat uitgaat van samenwerken i.p.v. hiërarchie



■ Helemaal eens
 ■ Eens
 ■ Neutraal
 ■ Oneens
 ■ Helemaal oneens
 ■ Weet niet

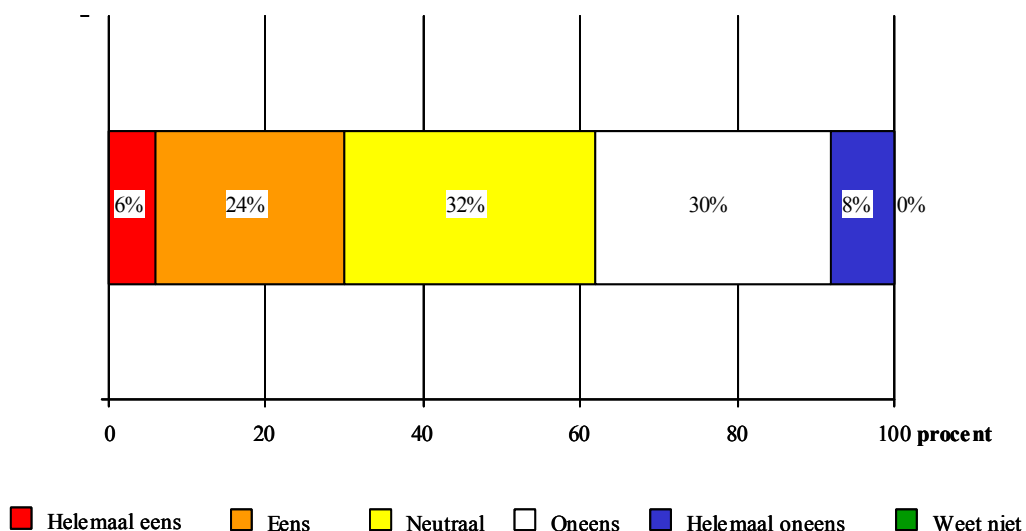
De respondenten geven in grote meerderheid aan, zoals hierboven is weergegeven, dat het inderdaad belangrijk is om een SSC goed in te bedden in het integrale managementconcept. Zij zijn ronduit positief over de mogelijkheden daartoe:

- De respondenten kunnen het zich blijkbaar goed voorstellen dat ondersteunende taken wat betreft de uitvoering niet meer decentraal zijn georganiseerd, maar dat tegelijkertijd de zeggenschap over het al dan niet inzetten van deze ondersteuning wel tot het besluitvormingsdomein van de decentrale manager blijft behoren.
- Een SSC gaat prima samen met een sectorenmodel, een divisiestructuur of een ander organisatie-model waarin de respectievelijke organisatieonderdelen zeggenschap hebben over de inzet van de ondersteunende taken.
- De respondenten vinden in grote meerderheid dat SSC-vorming prima past in een moderne managementopvatting, waarbij niet langer voornamelijk hiërarchische relaties bepalend zijn voor de inzet van bepaalde (ondersteunende) taken, maar vooral van samenwerking. Door de vorming van een SSC kan een decentrale manager niet langer op basis van zijn hiërarchische positie de ondersteunende taken organiseren; hij of zij dient daarvoor een al dan niet contractueel uitgewerkte samenwerkingsrelatie op te zetten met het SSC.

6.2 Uitwerken van de dienstverlening tussen SSC en afnemers

De inrichting van de dienstverleningsrelatie tussen SSC en afnemers vindt plaats op basis van contracten (dienstverleningsovereenkomst, service level agreement ofwel SLA). Het blijkt dat een passende uitwerking van de dienstverleningsrelatie van groot belang is voor het succesvol functioneren van SSC's. Uit de enquêteresultaten blijkt dat een vrij grote groep zich zorgen maakt over het maatwerkgehalte van de dienstverlening na de vorming van een SSC.

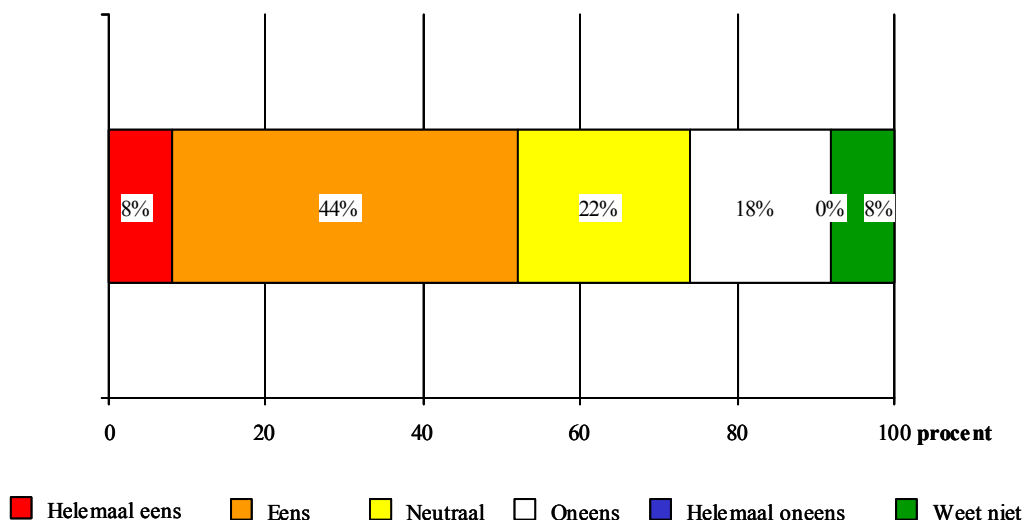
Stelling: Met de inrichting van een SSC bestaat het risico van 'eenheidsworst' in de dienstverlening



Circa 30 procent van de respondenten onderschrijft het risico dat na SSC-vorming onvoldoende maatwerk en dus te veel ‘eenheidsworst’ ontstaat in de dienstverlening. Nog eens één op de drie is hierover voorlopig neutraal (maar er blijkt ook niet van overtuigd dat SSC-vorming wel automatisch leidt tot het gewenste maatwerk).

Onder het motto van ‘wie betaalt, bepaalt’ is een kleine meerderheid van de respondenten het eens met de stelling dat het toedelen van budgetten aan afnemers essentieel is voor het benutten van de potentie van een SSC. Misschien is echter nog opvallender dat circa 40 procent van de respondenten deze basisvoorwaarde voor de opzet van een SSC, namelijk dat een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ontstaat waarbij de opdrachtgever budgethouder is, niet onderschrijft:

Stelling: *Het toedelen van budgetten aan afnemers is essentieel voor het benutten van de potentie van een SSC*



Verder is er grote consensus over de volgende aspecten van de dienstverleningsrelatie tussen SSC en afnemers:

- Meer dan 90 procent is van mening dat de afnemers van SSC's moeten leren sturen door middel van een prestatiecontract. De inrichting van een SSC dwingt de afnemende organisatieonderdelen hun vraag te expliciteren, waarbij zij ook precieze beelden moeten ontwikkelen bij het niveau van de dienstverlening en de gevraagde service. Dit is in de praktijk vaak niet eenvoudig, omdat voorheen veel van dergelijke keuzes veel impliciet tot stand kwamen. Bovendien had voorheen bijvoorbeeld de systeembeheerder of de P&O-functionaris ook een zekere invloed in de formulering van de te leveren prestaties, al was het maar doordat zij beschikken over kennis waarover de betreffende manager in mindere mate beschikt.¹⁴ Het goed kunnen formuleren van de vraag door afnemers van een SSC is een belangrijke voorwaarde voor het succesvol kunnen functioneren van een SSC. Indien door SSC-vorming te weinig expertise op de PIOFAH-terreinen ‘achterblijft’ in de decentrale eenheden, dan kan het zijn dat de explicitering van de vraag dermate onhelder is dat er legio misverstanden kunnen ontstaan in de relatie met het SSC.

¹⁴ Indien de betreffende systeembeheerder of P&O-medewerker overgaat naar het SSC, dan vergt dit van deze medewerkers belangrijke omschakelingen. Waren zij voorheen binnen de betreffende afdeling de specialist op hun terrein en konden zij uit dien hoofde vaak meebeslissen over te maken keuzes, ná de SSC-vorming is de afdeling als opdrachtgever in beginsel volledig bepalend voor de te formuleren behoefte en dient het SSC hier optimaal op in te spelen. Deze omslag vraagt van de PIOFAH-medewerkers die overgaan naar een SSC een grote cultuuromslag naar een minder bepalende en (nog) meer dienstverlenende houding.

- Zo'n 95 procent van de respondenten is het eens met de stelling dat een prestatiecontract 'SMART'¹⁵ geformuleerd dient te zijn. Dit is overigens in veel situaties een ingrijpende wijziging ten opzichte van de situatie vóór de SSC-vorming omdat dan vaak geldt dat de gewenste PIOFAH-prestaties veel minder expliciet bepaald zijn. De SSC-vorming resulteert in die zin in een belangrijke verzakelijking in de betreffende organisaties.
- Bijna 90 procent is het eveneens eens met de stelling dat zowel afnemers van het SSC als het SSC moeten leren onderhandelen over de prijs/kwaliteitsverhouding van de dienstverlening. Vanzelfsprekend draagt ook de noodzaak tot onderhandelen in sterke mate bij aan een verzakelijking binnen de betreffende overheidsorganisatie.

6.3 Noodzaak van goede ICT-faciliteiten

In veel gevallen zijn bij SSC-vorming belangrijke investeringen noodzakelijk in ICT. Een deel van de PIOFAH-medewerkers komt letterlijk en figuurlijk 'op afstand' te staan van de afdeling waarvoor zij voorheen werkten en voor het overbruggen van deze afstand is ICT onmisbaar.

De navolgende casus van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie illustreert dit:

Dienst Justitiële Inrichtingen: belang van goede ICT-faciliteiten¹⁶

Eén van de grootste operaties bij de overheid gericht op het creëren van Shared Service Centres betreft die van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het ministerie van Justitie. DJI bestaat uit in totaal 104 vestigingen, waar 20.000 medewerkers werkzaam zijn die jaarlijks 70.000 gedetineerden voor korte of langere tijd opsluiten. DJI bestaat onder meer uit het Gevangeniswezen, TBS- en Justitiële Jeugdinrichtingen en zogenoemde Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen. DJI kreeg vanuit de politiek de opdracht om met hetzelfde geld fors meer celcapaciteit te realiseren (in drie jaar tijd van 18.000 naar 24.000 cellen), zodat een zeer sterke prikkel ontstond om kritisch te kijken naar manieren om te besparen op de ondersteunende processen.

Als uitvloeisel daarvan is een traject gericht op de vorming van SSC's ingezet, waarbij de personele formatie voor de PIOFAH-taken wordt afgebouwd van aanvankelijk 1.300 naar momenteel circa 800 en in de komende twee jaar verder naar 500 medewerkers. Deze enorme reductie in de formatie voor de ondersteunende taken kon alleen georganiseerd worden door forse investeringen in ICT, die de weg vrijmaakten voor harmonisatie van de PIOFAH-taken en het gedeeltelijk centraliseren daarvan. In de loop van vele decennia was binnen DJI een structuur ontstaan met meer dan 100 decentrale instellingen met elk hun eigen ondersteunende taken. Deze situatie bemoeilijkte de besturing van de DJI-organisatie, doordat sturingsinformatie niet gestandaardiseerd werd aangeleverd, terwijl op decentraal niveau ook belangrijke kwetsbaarheden bleken bij ziekte en dergelijke van PIOFAH-medewerkers.

In de nieuwe situatie zijn vijf SSC's ingericht die gespreid over het land gevestigd zijn. De daarmee ontstane fysieke afstand tussen de decentrale units en de PIOFAH-medewerkers in de vijf SSC's moet worden overbrugd met diverse ICT-oplossingen.

¹⁵ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Afrekenbaar, Realiseerbaar en Tijdgebonden.

¹⁶ Beschrijving mede op basis van een gesprek met de heer Paul Scholte, directeur Concernstaf Bedrijfsvoering.

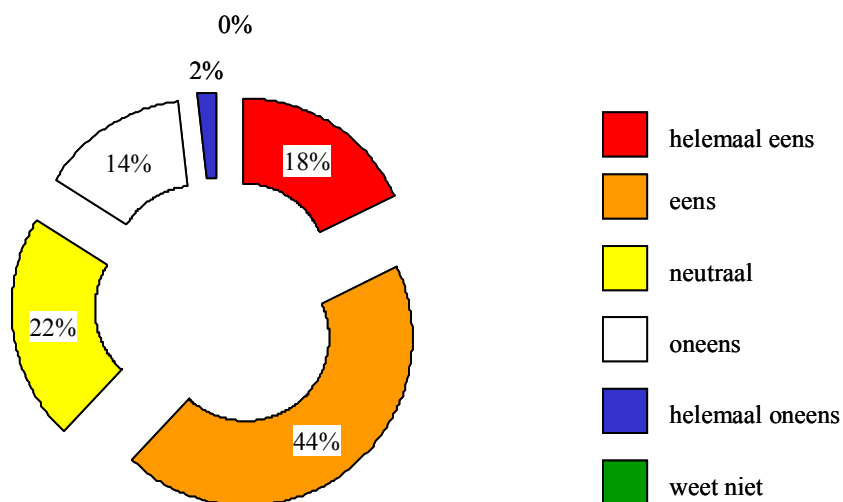
Zo is geconstateerd dat het leeuwendeel van de te verrichten handelingen van de onderdelen van DJI kunnen worden gevat in 120 'contactmomenten' en voor 40 van deze handelingen zijn inmiddels via de website van DJI webformulieren beschikbaar, voor nog eens circa 40 kunnen pdf-bestanden worden gedownload en aan de vertaling van de resterende 40 handelingen in gestandaardiseerde en eenvoudig toegankelijke documenten wordt nu gewerkt. Eén en ander betekent niet dat alle benodigde ICT-faciliteiten nu volledig op orde en uitgekristalliseerd zijn. Er wordt nu onder andere gewerkt aan de implementatie van een ondersteunend systeem.

Opgedane lessen:

- Bij een bij uitstek decentrale organisatie als DJI kan invoering van SSC's leiden tot aanzienlijke besparingen én kwaliteitswinst (zowel in de interne dienstverlening als in de aansturing).
- Voer een nulmeting uit vóór de vorming van SSC's, zodat de meerwaarde voor zowel directie als decentrale eenheden tastbaar wordt (bij DJI heeft ook een nulmeting plaatsgevonden).
- Wees realistisch in de doelstellingen en hou rekening met overgangsproblematiek (een 'tussendoelstelling' is om per 1 januari 2005 minstens hetzelfde niveau van dienstverlening te hebben als per 1 januari 2004 en van daaruit door te ontwikkelen naar structurele 'winst').
- In de nieuwe opzet van de PIOFAH-taken komen de ondersteunende medewerkers niet alleen op afstand te staan van de decentrale eenheden, maar er worden ook andere kwaliteiten van hen gevraagd (er was een overschot aan functioneel georiënteerde medewerkers, bijvoorbeeld P&O-adviseurs, terwijl nu vooral ook behoefte is aan integraal denkende PIOFAH-medewerkers).
- De 'zachte' kant van het reorganisatieproces is zeer belangrijk. Dit vereist een goede betrokkenheid van zowel de individuele medewerkers als van de Medezeggenschap. Een reorganisatie leidt tot veel onzekerheid, waarbij discussies ontstaan over heel praktische zaken als reiskostenvergoedingen, compensatieregelingen werk/reistijd en dergelijke. Ook bij de decentrale leidinggevenden moet een grote omschakeling gerealiseerd worden, omdat een routine van vele jaren werken met eigen ondersteunende medewerkers niet eenvoudig in te wisselen is voor een nieuwe werkwijze.
- De onontkoombaarheid van de reorganisatie in combinatie met de grote politieke en maatschappelijke druk om als DJI-organisatie 'een beter product voor hetzelfde geld' te leveren, hebben belangrijk bijgedragen aan de slaagkansen van de reorganisatie. En verder stimuleert ook het gegeven dat nu concrete winst zichtbaar wordt (niet alleen qua kosten, maar ook in de kwaliteit van de organisatie) en dat in de praktijk blijkt dat met de nieuwe structuur ook goed gewerkt kan worden.

De respondenten zijn in meerderheid van mening dat netwerken, systemen en software op orde dienen te zijn vóórdat gestart wordt met een SSC.

Stelling: Netwerken, systemen en software moeten op orde zijn vóórdat gestart wordt met SSC-vorming



De praktijk van SSC's in Nederland geeft overigens aan dat dit in lang niet alle gevallen gerealiseerd is en het is ook de vraag of dit in alle gevallen realistisch is. De hiervoor beschreven casus van DJI illustreert het grote belang van ICT-voorzieningen voor het optimaal inpassen van SSC's in een organisatie, maar ook daar geldt dat de volledige uitbouw van alle benodigde websystemen, netwerken en software pas gerealiseerd wordt na de start van de SSC's. Een kritische ondergrens bij het nog niet volledig op orde hebben van alle ICT-voorzieningen is uiteraard wel dat het primaire proces niet te veel te lijden heeft onder het feit dat 'tijdens de verbouwing de verkoop toch gewoon doorgaat'.

7 Perspectieven voor SSC's: kansen en belemmeringen

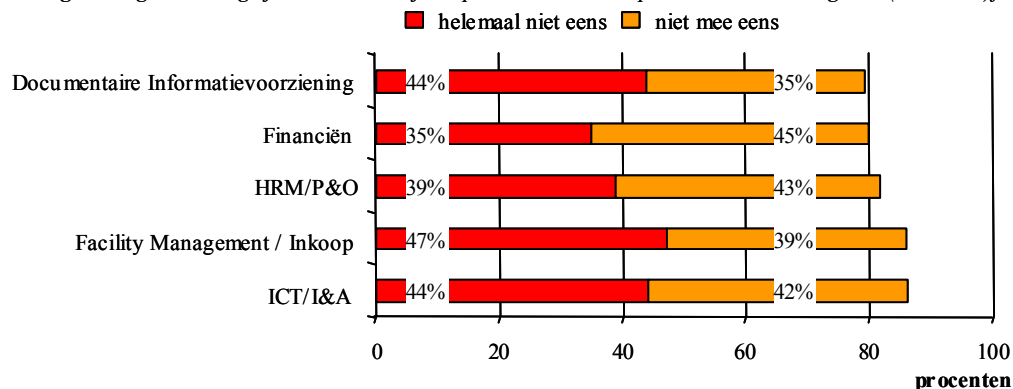
Navolgend wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Kansen voor SSC's, zoals respondenten die zien.
- Mate waarin respondenten belemmeringen zien voor SSC-vorming.

7.1 Kansen voor SSC's

De respondenten zijn in grote meerderheid positief over de voordelen van SSC-vorming. De respondenten zijn het althans in grote meerderheid niet eens met de stelling dat zij “geen belangrijke voordelen zien bij de opzet van een SSC”, waarbij zij het meest positief zijn over de voordelen van een SSC op het terrein van ICT/I&A en Facilitair Management (inclusief inkoop), alhoewel de verschillen tussen de respectievelijke functies gering zijn:

Stelling: Ik zie geen belangrijke voordelen bij de opzet van een SSC op het vlak van de volgende (PIOFAH-)functies



Indien de respons wordt uitgesplitst naar vertegenwoordigers van ministeries, provincies en gemeenten, dan blijkt dat de provinciale respondenten structureel wat minder positief oordelen over de verwachte voordelen van SSC-vorming. De provinciale respondenten zijn met name ten aanzien van SSC-vorming op het vlak van Financiën en HRM/P&O wezenlijk terughoudender dan de respondenten vanuit de ministeries en de gemeenten:

- *Financiën:* Ongeveer 50 procent van de provinciale respondenten is het eens met bovenstaande stelling dan wel staat daar neutraal tegenover; van alle respondenten is dit circa 20 procent.
- *HRM/P&O:* Meer dan 40 procent van de provinciale respondenten ziet geen belangrijke voordelen van SSC-vorming op het gebied van HRM/P&O of oordeelt vooralsnog neutraal; van alle respondenten is dat circa 20 procent.

Overigens is óók van de provinciale respondenten tussen 50 en 60 procent het (helemaal) niet eens met bovenstaande stelling en zien dus wel belangrijke voordelen voor SSC-vorming op de terreinen van Financiën en HRM/P&O.

Voor zowel de respondenten vanuit de provincies als voor de overige respondenten vanuit de ministeries en de gemeenten geldt verder dat zij nog positiever staan tegenover de mogelijke voordelen van SSC-vorming op navolgende terreinen:

- ICT en I&A.
- Facility management en inkoop.
- Documentaire informatievoorziening.

De respons is zeer overtuigend: tussen 65 en 85 procent van de respondenten vanuit zowel rijk, provincies als gemeenten ziet belangrijke voordelen voor SSC-vorming op deze terreinen.

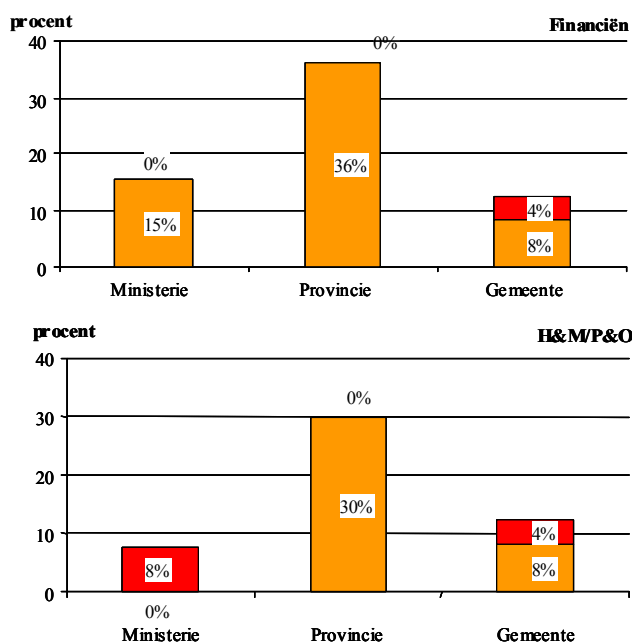
7.2 Belemmeringen voor SSC-vorming

Omdat er zoals in paragraaf 6.1 is geschetst in het algemeen een positieve grondhouding is ten aanzien van SSC-vorming en veel respondenten ook belangrijke potentiële voordelen zien en er tegelijkertijd in Nederland nog maar weinig praktijkervaring is opgedaan met SSC's bij de overheid, is het interessant en nuttig te bezien hoe geoordeeld wordt over eventuele belemmeringen voor SSC-vorming.

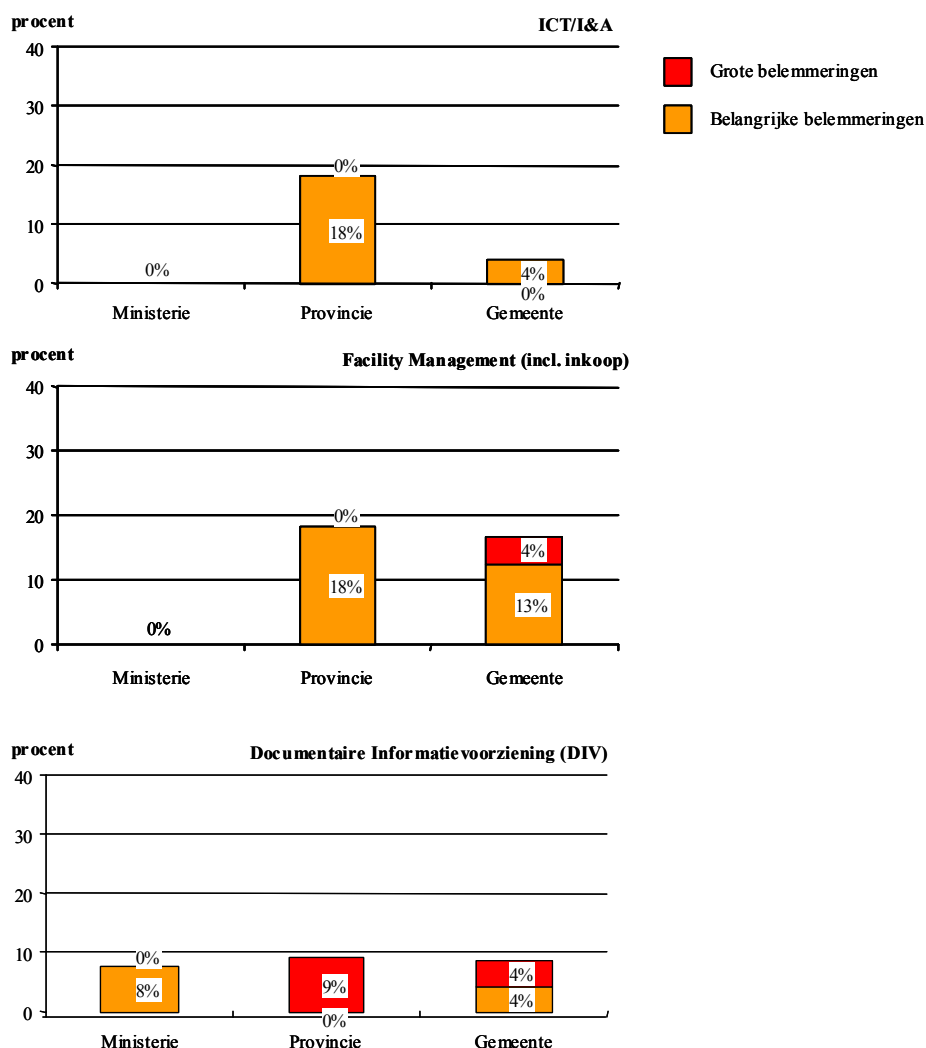
De respondenten zijn in het algemeen relatief optimistisch over de mate waarin SSC-vorming tegen belangrijke belemmeringen oploopt. Opvallend is dat, wederom, provinciale respondenten, wellicht vanwege het feit dat zij van alle respondenten het minste ervaring hebben opgedaan tot dusverre met SSC-vorming, de meeste 'beren op de weg' zien. En wederom springen de taakvelden van Financiën en HRM/P&O er dan enigszins uit in die zin dat de provinciale respondenten op deze taakvelden de grootste belemmeringen verwachten.

Ten aanzien van SSC-vorming op het gebied van Financiën en HRM/P&O zien de meeste respondenten geen of slechts kleine belemmeringen, met uitzondering zoals aangegeven van de provinciale respondenten:¹⁷

Stelling: Ik zie (belangrijke) belemmeringen voor de toepassing van SSC's binnen mijn organisatie voor de volgende PIOFAH-functies:



¹⁷ De antwoordcategorieën waren respectievelijk: Geen belemmeringen, kleine belemmeringen, enkele belemmeringen, belangrijke belemmeringen, hele belangrijke c.q. grote belemmeringen en 'weet niet'.



Het totale beeld is zoals gesteld bijzonder positief over zowel de verwachte voordelen van SSC-vorming op de respectievelijke PIOFAH-taakvelden als over de verwachte barrières voor SSC-vorming. Zelfs met de aangegeven relatief grote haperingen bij de provinciale respondenten over SSC-vorming bij met name de taken op het gebied van Financiën en HRM/P&O geldt toch dat ook zij in meerderheid geen grote belemmeringen zien.

8 Casestudies in het onderwijs

In het kader van het voorliggende onderzoek zijn drie casestudies verricht in het onderwijs omdat ook daar inmiddels relatief veel ervaring is opgedaan met SSC's. Deze ervaring heeft zowel betrekking op universiteiten en hogescholen als op de Regionale Opleidingscentra (ROC's).

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van:

- Hogeschool Utrecht.
- Hogeschool INHOLLAND.
- Albeda College (ROC in Rotterdam en omstreken).

De meest opvallende zaken alsmede de uit de cases af te leiden lessen worden navolgend beknopt weergegeven:

Hogeschool Utrecht:¹⁸ van 'decentraal tenzij' naar 'gezamenlijk waar zinvol'

De Hogeschool Utrecht heeft sinds eind jaren negentig gewerkt aan de vorming van SSC's. De ontwikkeling van de SSC's vindt plaats tegen de achtergrond van een hogeschool die door fusie sterk vergroot werd, met inmiddels 30.000 studenten, en inmiddels op meerdere locaties opleidingen aanbiedt (vooral de fusie tussen Hogeschool Midden Nederland, Hogeschool Utrecht en Hogeschool voor Economie en Management in 1995 droeg daaraan bij). In de huidige organisatiestructuur zijn onder de directeur Bedrijfsvoering twee SSC's geformeerd: een SSC gericht op allerlei administratieve processen ('SSC-A') en een SSC dat een bundeling is van facilitaire diensten, bureau faciliteiten & projecten alsmede inkoop ('SSC-F'). Bij SSC-A zijn circa 100 mensen werkzaam en bij SSC-F circa 300. Verder zijn ook de taken op het gebied van marketing en communicatie gebundeld in een servicebureau en is IT Support (met 80 medewerkers) te zien als een SSC voor IT-taken. Een andere belangrijke centrale faciliteit betreft het Bureau Inschrijvingen (begin 2003 ingericht en inmiddels onderdeel van het SSC-A). De inschrijvingsperiode is elk jaar zeer hectisch en de belangen van een goede inschrijvingsadministratie zijn zeer groot voor zowel de studenten als voor de hogeschool vanwege de daaraan gekoppelde financiële belangen.

De huidige situatie wijkt sterk af van de organisatievorm die aanvankelijk na de fusie was gekozen. Na de fusie werd gekozen voor een 'lichte' centrale staf in combinatie met een hoge mate van autonomie van de faculteiten. Dit betekende voor de taken op het gebied van Financiën en P&O dat per faculteit op deze terreinen circa 3 tot 5 medewerkers actief waren, zodat sprake was van een zekere kwetsbaarheid en geringe mogelijkheden tot specialisatie en professionalisering. Op het taakveld facilitaire diensten en ICT waren de formaties uitgebreider met, bijvoorbeeld, in totaal iets meer dan 200 facilitaire medewerkers bij alle faculteiten. In 1996 werd bovendien een begin gemaakt met een SSC in de vorm van het FAB (ofwel het facilitair bedrijf). Vrij spoedig daarna werd besloten om een centrale unit 'IT Support' in te richten, maar het gebruik daarvan was niet verplicht, zodat bij de start 3 van de 6 faculteiten van dit SSC avant la lettre gebruik maakten (per 1 september 2005 sloten ook de laatste twee faculteiten zich hierbij aan).

¹⁸ Beschrijving mede op basis van een gesprek met mevrouw Ineke van der Linden en de heer Wim Kuus (respectievelijk projectleider reorganisatie en tot voor kort directielid Faculteit Economie en Management en Directeur Servicebureau en ad interim SSC-A).

De Hogeschool Utrecht is momenteel bezig om een zogenoemde ‘Verbeteragenda’ te realiseren waarin het oude adagium van ‘decentraal tenzij...’ is vervangen door het leidende principe ‘gezamenlijk, waar zinvol...’. Het inrichten en optimaal benutten van SSC’s past in deze omslag uiteraard perfect. De laatste jaren werd steeds sterker de noodzaak gevoeld om tot een zekere centralisatie van de ondersteunende taken te komen. Daarbij speelden met name de gevoelde moeizame bestuurbaarheid van de hogeschool een rol. Het opstellen van een jaarrekening was vanwege de uiteenlopende inrichting van financiële en administratieve processen telkens een grote opgave. Aan de andere kant voelden de faculteiten zich over het algemeen wel goed bij de hoge mate van autonomie die zij genoten binnen de hogeschool.

Inmiddels is de hogeschool bezig een nieuw functieboek op te stellen om beter in te spelen op de gewijzigde rollen en functies van veel medewerkers. Voor de ondersteunende medewerkers heeft de vorming van SSC’s ingrijpende veranderingen tot gevolg en men ervaart het dan zeker als prettig als er ook ruimte is voor professionele groei. De hogeschool speelt op deze behoefte in omdat dit een mogelijkheid is om de ondersteunende medewerkers positief gemotiveerd en bij het veranderingsproces betrokken te houden. Op dit vlak is verder duidelijk gecommuniceerd dat de vorming van SSC’s geen stap is op weg naar uitbesteding van de betreffende taken. De hogeschool toetst wel om de 2 jaar de mate waarin de dienstverlening vanuit de SSC’s zich aan ‘de markt’ kan spiegelen.

Opgedane lessen:

- Bij de personele invulling van de SSC’s blijkt het structureel eenvoudiger om uitvoerende medewerkers (primair functioneel georiënteerd) te werven, terwijl meer ‘managerial’ onderlegde medewerkers veel lastiger te krijgen zijn.
- Bij de faculteitsdirecties heeft een ingrijpende mentaliteitsomslag plaatsgevonden. Waar men vroeger sterk hechte aan de eigen autonomie, zien de directies nu goed in dat de SSC’s hun ontlasten van allerlei ‘rompslomp’ zodat zij zich beter kunnen focussen op het primaire (onderwijs en onderzoeks)proces.
- De directeuren van de faculteiten blijven onverkort integraal manager, waarbij zij nu alleen ondersteunende diensten betrekken bij de SSC’s en zelf over een zeer beperkte beleidsmatige staf beschikken.
- Actief werken aan een hechte band met de faculteiten, bijvoorbeeld door consultants en accountmanagers, zodat voorkomen wordt dat daar een gevoel ontstaat dat de SSC’s te veel op afstand staan en te weinig maatwerk leveren.
- Niet op alle terreinen per se SSC’s willen inrichten en ook niet alle ondersteunende taken in één ‘vergaarbak’ bij elkaar zetten. Het samenspel tussen centrale staf, facultaire staf en SSC’s wordt per functiegebied verschillend vormgegeven. Ook bij de interne organisatie is maatwerk het motto.

Hogeschool INHOLLAND:¹⁹ substantiële besparingen en kwalitatieve winst door clustering

De Hogeschool INHOLLAND verzorgt onderwijs voor bijna 38.000 studenten op zes verschillende locaties (Alkmaar, Amsterdam-Diemen, Delft, Den Haag, Haarlem en Rotterdam) en het is daarmee in Nederland naar studentenaantallen gemeten de grootste onderwijsinstelling. In totaal werken momenteel circa 3.000 medewerkers voor INHOLLAND. De hogeschool is in 2001 ontstaan uit een fusie van vier hogescholen, waarbij de fusie in 2002 daadwerkelijk geëffectueerd is. Leidend uitgangspunt bij de fusie was dat de onderwijslocaties behouden bleven, maar dat ‘aan de achterzijde’ van het onderwijsproces gezocht werd naar mogelijkheden om door bundeling van taken te komen tot synergie en efficiencywinst.

¹⁹ Beschrijving mede op basis van een gesprek met de heer Lein Labruyère (vice-voorzitter College van Bestuur).

De hogeschool is na de fusie georganiseerd in 16 zogeheten ‘schools’, die samen de onderwijs-‘poot’ vormen van INHOLLAND, en in 9 ondersteunende diensten. De schools beschikken elk over een bewust beperkt gehouden centrale staf en enige ondersteuning op de locatie. Het leeuwendeel van de ondersteunende taken is inmiddels gecentraliseerd. De taken op gebieden als marketing & communicatie, HRM (inclusief salarisadministratie), Financiën (inclusief studentenadministraties), Control, ICT, Bestuurszaken en ASAR (een onderdeel dat zich richt op onderzoek, lectoraten en internationalisering) zijn inmiddels geclusterd in centrale units.

De bundeling van de ondersteunende taken heeft inmiddels tot aanmerkelijke efficiencywinst geleid, in de ordegrrootte van 60 miljoen euro (een besparing van ruim 12,5% op een totaal budget van 470 miljoen euro). Deze besparing heeft de hogeschool kunnen realiseren doordat de fusie en vervolgens de clustering van de ondersteunende taken leidde tot substantiële mogelijkheden voor besparingen op de formatie. Ter illustratie: waar de vier hogescholen voorheen over 4x25 is gezamenlijk 100 medewerkers beschikten op een taakveld als ICT, daar kan de huidige hogeschool in totaal toe met 65 medewerkers. Hierbij dient dan wel aangetekend te worden dat dan in bepaalde gevallen wel medewerkers gevraagd worden met andere kwalificaties (deels ‘hogere’ kwalificaties, waardoor per medewerker wel gemiddeld hogere personeelslasten ontstaan die de in aantallen gerealiseerde besparingen op de formatie in enige mate teniet doen). Bij de fusie is verder besloten dat alle medewerkers ‘meegaan’ naar de nieuwe fusiehogeschool. Door gericht beleid en een reorganisatie in combinatie met natuurlijk verloop is toegegroeid naar een duidelijk minder grote formatieomvang voor de ondersteunende taken.

De gerealiseerde besparingen zijn voor het belangrijkste deel toe te schrijven aan de schaalvergroting van de ondersteunende processen en enkele ingrijpende keuzes gericht op harmonisatie en standaardisatie (met name op het gebied van ICT en financiën). Met betrekking tot ICT-systemen en programma’s heeft er, bijvoorbeeld, een grote standaardisatie plaatsgevonden, waarbij uiteraard bij de gebruikers enige weerstand te overwinnen was. Het College van Bestuur heeft op dit punt echter duidelijke keuzes gemaakt en daar ook aan vastgehouden. De standaardisatie was niet alleen zeer wenselijk vanuit het oogpunt van efficiency, maar kwam ook de besturing van de hogeschool ten goede (vier verschillende financiële systemen zijn lastig naast elkaar te handhaven).

Opgedane lessen:

- De ‘zachte’ zijde van het reorganisatieproces is datgene waar met name aandacht aan besteed dient te worden.
- De potentiële voordelen van clustering van de ondersteunende taken zijn, zeker na een fusie zoals die leidend tot de hogeschool INHOLLAND, zodanig groot dat altijd voor schaalvergroting gekozen zou moeten worden. De dan resulterende besparingen zijn dermate groot dat daaruit ook kwaliteitsimpulsen voor medewerkers en studenten gerealiseerd kunnen worden.
- Het is cruciaal gebleken om alle directeurs en afdelingshoofden van de 16 ‘schools’ en van de diensten goed te ondersteunen in hun rol in het reorganisatieproces omdat zij de formatieve veranderingen en de gewijzigde organisatie dienen uit te leggen aan de medewerkers. De hogeschool heeft voor deze specifieke doelgroep een management development-traject opgezet.
- De hogeschool heeft er verder bewust voor gekozen dat de schools een prikkel hebben om efficiënt te werken, met name door toe te staan dat de schools gerealiseerde besparingen mogen ‘meenemen’ naar het volgend jaar.

Albeda College:²⁰ Shared Service Centre als uitvoerder en uitbesteder

Het Shared Service Centre van het Albeda College verricht sinds zijn oprichting in 2001 allerlei ondersteunende taken voor de divisies en werkeenheden in het Albeda College. Het Albeda College geeft onderwijs aan zo'n 30.000 leerlingen en er zijn in totaal circa 2.600 medewerkers in dienst. Het college is opgebouwd uit vier onderwijsdivisies en een aantal werkeenheden met aan het hoofd telkens een directeur die als integraal en eindverantwoordelijk manager functioneert. Het Albeda College verzorgt onderwijs op ongeveer 60 verschillende locaties. De oprichting in 2001 van het SSC was met name vanwege de daarvan verwachte efficiencywinst en besparingen. De schaalvergroting van de ondersteunende taken diende dan wel zoveel als mogelijk gecombineerd te worden 'met behoud van de flexibiliteit en slagvaardigheid van een gedecentraliseerde organisatie'. Er is tevens voor gekozen om het SSC niet alle ondersteunende diensten zelf te laten verrichten. Het SSC vervult regelmatig een intermediaire functie tussen het Albeda College en diverse private dienstverleners. In de praktijk is bijvoorbeeld gebleken dat op deze wijze bij de inkoop van personal computers grote besparingen gerealiseerd konden worden, doordat via gebundelde inkoop veel hogere kortingen konden worden bedongen dan voorheen. Grote besparingen zijn ook mogelijk gebleken bij de gezamenlijke contractering van een cateraar. Vorig jaar kon het SSC besparingen op verschillende gebieden melden ter hoogte van 1 miljoen. Het SSC kiest steeds meer voor het vervullen van deze intermediaire regisseursrol, door de uitvoering namens het Albeda College uit te besteden. Het managen van deze uit- en aanbestedingsprocessen vraagt om kennis en expertise die inmiddels ruimschoots voorhanden is. Een ander motief voor de inrichting van een SSC was dat het College van Bestuur formuleerde dat de directies zich volledig moesten kunnen richten op het primaire proces: het geven van onderwijs. Deze keuze betekende voor de directies een behoorlijke omslag omdat daarvoor een belangrijk deel van de aandacht gericht was op de ondersteunende diensten. Deze aandacht is in de huidige situatie veel minder noodzakelijk.

Het SSC bundelt ondersteunende taken op de volgende terreinen: administratie en boekhouding, communicatie, inkoop, ICT en facilitaire dienstverlening. De communicatietaken worden binnenkort uitgebreid met naast de al in het SSC georganiseerde taken ten behoeve van het CvB en de centrale staf ook de overige communicatietaken. De HRM- en huisvestingstaken zijn niet ondergebracht bij het SSC (deze vallen rechtstreeks onder het CvB). Er is sinds de oprichting van het SSC verder sprake van een gestage groei van het takenpakket en de klantenkring. Zo waren aanvankelijk de ICT-taken van de divisie Economie niet opgenomen in het SSC, maar gaandeweg is er mede op initiatief van de daar werkende ICT-ers toch gekozen voor aansluiting bij het SSC. De grotere schaal van het SSC maakt de noodzakelijke professionalisering van het ICT-beheer eenvoudiger te organiseren en biedt bovendien ook betere mogelijkheden aan de professionals om zich verder te ontwikkelen.

Een belangrijk aandachtspunt bij de vorming van het SSC betreft de personele invulling. Uitgangspunt bij de oprichting van het SSC was dat al het personeel op de taken die 'overgingen' ook ondergebracht werden in het SSC. Dit betekende in de praktijk dat gestart werd met een personeelsbestand van 80 medewerkers, waarvan 26 ID'ers (instroom- en doorstroombaan, voorheen 'Melkert-baan'). Deze samenstelling leidde tot beperkte mogelijkheden bij de gewenste cultuuromslag (inmiddels is het personeelsbestand gegroeid tot 100 medewerkers, waarvan 12 ID'ers). Omdat een forse verzakelijking in de dienstverlening wordt nagestreefd en van de medewerkers een bij uitstek dienstverlenende houding wordt verwacht, had een deel van het personeel moeite om de daarvoor gewenste cultuuromslag volledig te ondergaan.

²⁰ Beschrijving mede op basis van een gesprek met de heer Paul Nas (algemeen directeur SSC Albeda College) en op basis van een evaluatie van de SSC-vorming: Adviesbureau Van Montfoort i.o.v. Albeda College, *Drie jaar shared services: een drieluik*, 24 mei 2004.

Bijvoorbeeld: een systeembeheerder was in de oude situatie binnen bepaalde kaders 'baas' op zijn eigen terrein. Hij besliste mee met het management over systemen en aan te schaffen software en overige voorzieningen. Het is een grote overgang om in de huidige situatie de in het SLA vastgelegde afspraken over inrichting van systemen, gevraagde niveau en vorm van ondersteuning en dergelijke te moeten accepteren.

Opgedane lessen:

- Creëer een centraal aanspreekpunt voor de divisies (het SSC heeft dat gedaan door een Centraal Coördinatiepunt dienstverlening, CCD, in te richten).
- Commitment van het CvB is zeer belangrijk omdat het anders moeilijk wordt om eventuele weerstand tegen een SSC bij directeurs van divisies te overwinnen.
- Bij de start van het SSC dienen de 'basisprocessen' op orde te zijn op het gebied van financiën, administraties inclusief facturering, ICT en communicatie (het Albeda College moest na de oprichting van het SSC nog een aantal stappen zetten).
- Continue communicatie met en informatievoorziening aan zowel medewerkers als klanten.
- Niet eenzijdig richten op de directeurs van de afnemende divisies, maar ook op de daadwerkelijke gebruikers 'onder' deze directeurs.
- Afscheid nemen van personeel dat per se de gevraagde cultuuromslag niet wil volgen.
- Niet eenzijdig richten op de directeurs van de afnemende divisies, maar ook op de daadwerkelijke gebruikers 'daar onder'.
- Afscheid nemen van personeel dat per se de gevraagde cultuuromslag niet wil volgen.

9 Conclusie: dare to share!

SSC's zijn een 'hot item' binnen de overheid en in het onderwijs. Vooral ministeries, universiteiten, hogescholen, ROC's en enkele grotere gemeenten hebben al ervaring opgedaan met SSC's. Provincies zijn hiermee het minst bekend. Wel vindt er binnen provincies relatief veel discussie plaats over het bundelen van (PIOFAH-)taken.

De organisaties die ervaring hebben opgedaan met (een vorm van) bundeling van taken in een SSC zijn hier overwegend positief over. De schaalvergroting die SSC-vorming tot gevolg heeft, leidt tot efficiencywinst, verminderde kwetsbaarheid, betere sturing van de organisatie en een hogere kwaliteit van de geleverde diensten. Kwaliteitsverhoging wordt zelfs gezien als het belangrijkste motief voor het inrichten van een SSC, al wordt deze op de voet gevolgd door kostenbesparing. De meeste respondenten geven dan ook aan dat beide doelen nagestreefd kunnen worden; een keuze tussen deze doelen is niet noodzakelijk en wordt zelfs gezien als ongewenst.

Als mogelijke nadelen verbonden aan de vorming van SSC's worden genoemd: grotere afstand tussen de medewerkers en de afnemers van het SSC, minder maatwerk, lagere flexibiliteit, en toename van de bureaucratie. De opgedane ervaringen geven echter aan dat het goed mogelijk is deze potentiële nadelen van SSC's via gerichte maatregelen zo beperkt mogelijk te houden. Uit alle uitgevoerde casestudies blijkt dat gerichte aandacht voor de medewerkers die door SSC-vorming dienen over te stappen naar dit SSC, en daarmee dus 'losser' komen te staan van hun oude organisatieonderdeel en voor meerdere organisatieonderdelen gaan werken, essentieel is. De betreffende organisaties hebben daarom veel energie gestoken in voorlichting en communicatie, groepsbijeenkomsten met medewerkers, eventueel benodigde aanvullende opleidingen en cursussen en het werken aan een nieuwe gezamenlijke cultuur. Verder zijn investeringen in ICT en harmonisatie van werkprocessen veelal noodzakelijk om de nagestreefde efficiencywinst daadwerkelijk te realiseren. Door investeringen in ICT kan bovendien gewerkt worden aan het zo kort mogelijk houden van de afstand tussen het SSC en de afnemende organisatieonderdelen, waarbij verder in de praktijk ook concepten als accountmanagement en het aanstellen van consultants voor één of enkele afnemers bijdragen aan het zo kort mogelijk houden van de afstand tussen SSC en afnemer. Cases zoals bijvoorbeeld die van de Dienst Justitiële Inrichtingen laten zien dat SSC-vorming, mits goed gefaciliteerd door doordachte ICT-faciliteiten, ook kan leiden tot verminderde bureaucratie en een sterke vereenvoudiging van de 'papierwinkel' rondom de ondersteunende taken (onder meer door voor belangrijke handelingen webformulieren te ontwerpen en hierin ook een forse harmonisatieslag te maken).

Dankzij de inmiddels opgedane ervaringen van ministeries, gemeenten, onderwijsinstellingen en in mindere mate provincies kan een groot aantal lessen worden getrokken om de vorming van SSC's in goede banen te leiden. De belangrijkste worden navolgend nog eens kort benoemd:

- Sterk commitment van het topmanagement is essentieel, omdat aan ingrijpende keuzes niet valt te ontkomen bij SSC-vorming.
- Aandacht voor de 'zachte kant' van het reorganisatieproces is van kritisch belang.
- Manage de verwachtingen over de meerwaarde van SSC's, door de overgangsperikelen worden de structurele voordelen soms pas op termijn zichtbaar.
- Breng eerst de uitgangssituatie in beeld via een nulmeting, zodat opdrachtnemer en opdrachtgever de verbeteringen in kosten en dienstverlening ook kunnen aantonen.

- Kies voor een evenwicht tussen de gewenste verzakelijking enerzijds en pragmatisme en behoud van collegiale verhoudingen anderzijds (in één keer loslaten van de verplichte winkelnering is in de meeste situaties niet raadzaam).
- Werk planmatig toe naar verdere verzakelijking en gebruik daarvoor goed opgezette prestatiecontracten, interne en externe benchmarks (ook met de markt) en investeer in de professionele ontwikkeling van het betrokken management en de betreffende medewerkers.

De praktijk van SSC-vorming laat zien dat de nagestreefde voordelen inderdaad gerealiseerd kunnen worden en dat deze duidelijk ‘breder’ zijn dan alleen kostenbesparingen. SSC-vorming blijkt in de praktijk ook van positieve invloed te zijn op de kwaliteit van de ondersteunende taken, en daarmee van het primaire proces, van overheden en onderwijsinstellingen. Essentieel voor het succes van een SSC is verder een doordachte visie op het gewenste eindbeeld van de nieuwe structuur en het goed managen van het veranderingsproces. In het kader daarvan is het van groot belang dat de voorwaarden waaronder SSC-vorming succesvol kan zijn in een vroeg stadium worden benoemd en dat op deze aspecten gericht beleid wordt geformuleerd. De praktijk geeft dan aan dat SSC-vorming een instrument is dat belangrijk kan bijdragen aan het moderniseren en versterken van overheden en onderwijsinstellingen.

Het weloverwogen invoeren van Shared Service Centres in situaties die zich daarvoor lenen, is daarmee een belangrijke uitdaging voor overheden en onderwijsinstellingen. Kortom: Dare to share!

Bijlage: Gesprekspartners en respondenten

Ten behoeve van de voor de onderhavige studie opgestelde cases zijn gesprekken gevoerd met:

- Marja van Strien, Shared Service Organisatie van het Ministerie van V&W.
- Paul Scholte, Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie.
- Hanneke Koenen, Gemeente Delft.
- Wim Kuus, Hogeschool Utrecht.
- Ineke van der Linden, Hogeschool Utrecht.
- Lein Labruyère, Hogeschool INHOLLAND.
- Paul Nas, Shared Service Centre van het Albeda College.
- Hans Kranendonk, Shell People Services.

Voorts is ten behoeve van het onderzoek een enquête uitgezet onder:

- 12 van de 13 ministeries.
- Alle 12 provincies.
- 30 gemeenten in de grootte-categorie van 'meer dan 50.000 inwoners'.

In het onderwijs zijn geen enquêtes uitgezet; de inzichten over de praktijk van SSC-vorming in het onderwijs zijn in beeld gebracht op basis van drie cases.

De kwaliteit van de respons op de enquête is hoog in die zin dat het grootste deel van de respondenten een management- dan wel leidinggevende functie bekleedt op één van de PIOFAH-taakvelden dan wel binnen SSC's. De omvang van de respons is verder voldoende om kwalitatieve beelden te genereren van de praktijk van SSC-vorming bij Nederlandse overheden. Uiteindelijk hebben 14 respondenten vanuit de diverse ministeries, 12 provinciale respondenten en 25 respondenten vanuit de benaderde gemeenten meegewerkt aan de enquête.

Bijlage: Ernst & Young Services

EY sectorgroep Rijksoverheid – advisering ten aanzien van ontwikkeling overheidsinstellingen

Contactpersoon: H. van Moorsel, MPM RA, partner Ernst & Young en voorzitter sectorgroep

Telefoon: 070-328 64 47

EY sectorgroep Onderwijs – advisering ten aanzien van ontwikkeling onderwijsinstellingen

Contactpersoon: J.C. Besters RA, partner Ernst & Young en voorzitter sectorgroep

Telefoon: 020-549 72 95

EY sectorgroep Lokale Overheid – advisering ten aanzien van gemeenten, provincies, politiekorpsen en waterschappen.

Contactpersoon: R. Ellermeijer RA, partner Ernst & Young en voorzitter sectorgroep

Telefoon: 020- 549 72 68

EY EDP Audit – optimalisatie informatiesystemen

Contactpersoon: drs. M.M.J.M. Welters RE RA, partner Ernst & Young

Telefoon: 070-328 64 02

EY Bedrijfsadviseurs – advies voor MKB-ondernemingen en overheidsinstellingen op management- en organisatorisch gebied

Contactpersoon: drs. W.L.M. Schotman

Telefoon: 020-546 64 42

Doxis – informatiemanagement

Contactpersoon: drs. L. Verbeek, manager Sector Overheid

Telefoon: 070-317 71 72

Regioplan – beleidsonderzoek

Contactpersoon: dr. R.C. van Geuns, directeur Regioplan

Telefoon: 020-531 53 15

Meer informatie

Ernst & Young sectorgroep Rijksoverheid

Postbus 90636

2509 LP Den Haag

Telefoon: 070-328 68 51

E-mail: rijksoverheid@nl.ey.com

Internet: www.ey.nl, zoek onder rijksoverheid
