

Van	CS (W.J.Slierendregt)
Aan	R.Jeltema
C.c.	CMT
Onderwerp	Shared Services mogelijkheden (bij inkopen)
Datum	01-08-2005
Status ; versie nr.	versie nummer 2
Doel	Advies uitbrengen aan het CMT m.b.t. de inventarisatie van de betekenis van shared services (bij inkopen)

Inleiding

De Algemeen Directeur heeft gevraagd te kijken naar shared servicemogelijkheden voor inkopen. De aanleiding voor de vraag ligt in de brief van de PvdA van de vier WERV-gemeenten en in een lezing van het bureau inkoop en aanbestedingen Zuidoost Brabant¹. De brief van de PvdA noemt als voorbeeld het gezamenlijk inhuren van deskundigheid maar heeft als leidmotief het beperken van de bezuinigingen en het handhaven van de kwaliteit door het gezamenlijk optreden in WERV-verband.

Het gezamenlijk inkopen door het bureau ZOB is gestart vanuit vier kleine gemeenten met een totaal van 79.000 inwoners en nu uitgebreid tot 270.000 inwoners. Uit de groei van de deelnemende gemeenten mag geconcludeerd worden dat de deelnemers grote, concrete voordelen binnen halen. De kanttekening die hierbij gemaakt moet worden, is dat het allemaal kleine gemeenten zijn (de grootste is 32.000 inwoners) zodat er niet veel professionele inkoopcapaciteit aanwezig was en er dus ook snel voordeel te behalen is. De vraag past in het streven naar meer efficiency met betrekking tot de overhead.

De vraag heeft betrekking op de toepassing van Shared Services voor concernbrede onderwerpen. Om die reden is verder gekeken dan alleen de inkopen. Gemeenschappelijk kenmerk bij het begrip shared services is dat de ambtelijke krachten worden gebundeld maar dat het primaat van de gemeentelijke besturen gehandhaafd blijft. Ofwel: voor de uitvoering worden de schaalvoordelen van grotere organisatie nagestreefd maar de beleidsvorming blijft autonoom bij de eigen gemeenten.

Uit een in 2005 uitgevoerd onderzoek (door Leeuwendaal) is naar voren gekomen dat de gemeenten met name samenwerking zoeken bij inkopen. Dit is opvallend omdat hier vooral besparing wordt verwacht. Uit hetzelfde onderzoek blijkt namelijk dat gemeenten zeggen vooral een kwaliteitsimpuls uit samenwerking te verwachten terwijl hun verwachtingen ten aanzien van te behalen besparingen toch bescheidener zijn. Samenwerken op inkoop heeft echter weinig invloed op de organisatie en het personeelsbestand van de eigen organisatie. Kortom, daar samenwerken waar de opbrengsten goed zichtbaar zijn te maken (concrete besparingen), maar de gevolgen voor de eigen organisatie het minste pijn doen (geen of weinig directe personele gevolgen). Anderzijds zijn er reeds voorbeelden van verdergaande samenwerking tussen kleinere gemeenten. Deze hebben een kwetsbare organisatie op veel meer terreinen en kunnen door 'sharen' nog veel winnen in kwaliteit en continuïteit van dienstverlening.

De notitie is een literatuuronderzoek en omvat de algemene uitgangspunten, voorbeelden, succesfactoren c.a. voor de toepassing van Shared Services in z'n algemeenheid en voor inkopen in het bijzonder. Als bijlagen zijn opgenomen:

Bijlage 1 : Voordelen en nadelen van shared services

Bijlage 2 : succes- en faalfactoren bij shared services

Bijlage 3 : organisatie vormen van shared services

Bijlage 4 : Voorbeelden van shared services in Nederland

Bijlage 5 : Voorbeelden van daadwerkelijk bereikte besparingen bij inkopen.

Bijlage 6 : Voorbeeld documenten inkopen shared services (modellen c.a.)

Bijlage 7 : Aanpak

Bijlage 8 : informatiebronnen

Vraagstelling

De vraagstelling voor het onderzoek is als volgt beschreven:

" Nagaan of in WERV-verband toepassing van shared services een haalbare kaart is.

Hierbij ligt de nadruk op de inkoopfunctie. De inkoopfunctie wordt hierbij gedefinieerd als

¹ Hierna genoemd bureau ZOB

het aankopen van dienstverlenende organisatieonderdelen op het brede vlak van de uitvoering van de gemeentelijke taken. "

In deze notitie heeft zich beperkt tot het nagaan van de haalbaarheid van shared service in z'n algemeenheid.

Vormen van samenwerking waarop Shared Services van toepassing zijn

In de meeste gevallen gaat het bij shared services om de ondersteunende processen (de PIOFAH-functies). Maar er zijn ook mogelijkheden op het terrein van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering (vb. sociale dienst, onderwijskundige dienst, milieudienst enz.)

De activiteiten worden uit de afzonderlijke afdelingen van de desbetreffende gemeenten gehaald en worden samengevoegd in een shared services centrum. Dat shared services centrum levert vervolgens diensten op maat aan de deelnemende gemeenten op basis van contracten waarin afspraken zijn gemaakt over kwantiteit, kwaliteit en verrekening van kosten.

Shared services zijn bij uitstek dienstverlenende organisatieonderdelen die opereren op basis van een opdrachtnemer <> opdrachtgever relatie met de verschillende deelnemende gemeenten.

Voor de vorm van samenwerking kiezen gemeenten vaak een aparte rechtspersoon (onder de Wgr). Het bestuur van de shared service is dan verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de afzonderlijke gemeenten voor het definiëren van het beleid van het shared service en van de vraag, de kwantiteit en de kwaliteit van de te leveren dienst. Waar nodig kunnen de deelnemende gemeenten (via het bestuur) de koers van het shared service centrum bijsturen.

Waarom shared services?

Gemeenten richten shared services op, omdat het mogelijkheden biedt om de kosten te reduceren (efficiency), de professionalisering te verhogen (efficiency), de kwetsbaarheid van de kennis te reduceren (effectiviteit) en het kwaliteitsniveau te handhaven of te verbeteren (effectiviteit).

Een aantal voorbeelden laat zien dat het waarom vooral ligt in het antwoord op de vraag of elke ambtelijke organisatie afzonderlijk in de toekomst nog in staat is om de betrokken overheidstaken op een goede manier te vervullen. Door "opschaling" ontstaat de mogelijkheid professioneler te werken en hoog opgeleide medewerkers aan te trekken, die een goed carrièreperspectief kunnen worden geboden.

Wat opvalt in deze voorbeelden is dat er niet op voorhand een keuze gemaakt wordt maar dat een breed scala van onderwerpen gekozen wordt. Deze onderwerpen worden vervolgens bestudeerd op een aantal haalbaarheidskenmerken. Met de meest kansrijke onderwerpen wordt dan vervolgens verder gegaan.

Wat blijft er bij shared services als directe taak bij de gemeenten?

Het principe bij shared service is een strikte scheiding tussen uitvoering (shared service) en beleid (de gemeente). Als dat principe uit het oog verloren wordt verliest het bestuur zijn greep op de ontwikkelingen en gaat de eigen identiteit van de gemeente verloren.

De gemeenten blijven daarom:

- de strategische lijnen uitzetten en hierbij de beslissingen nemen,
- beslissen ten aanzien van kwaliteit, kwantiteit en kosten van de shared servicediensten
- de planning en controlcyclus uitvoeren

Inkopen

Met inkopen zijn besparingen goed zichtbaar te maken (zie voorbeeld accountantsdienst netwerkstad in bijlage 5). Het is een goed vertrekpunt om de samenwerking mee te starten vanwege de snel te behalen effecten en geringe effecten op de organisatie.

Met inkopen worden de inkopen op het brede vlak van de uitvoering door de gemeentelijke taken bedoeld. Dit kunnen zijn inkooptrajecten op het gebied van:

WOZ, ARBO, verzekeringen, wagenpark, welstandsbeleid, kantoorbenodigdheden, ICT, abonnementenbeheer, reïntegratie trajecten, externe deskundigen, aanleg en onderhoud van infrastructurele werken enz. enz. De Europese aanbestedingen horen hier vanzelfsprekend ook bij.

Niet al deze of andere uitvoerende taken hoeven ondergebracht te worden in een shared service: het is een kwestie van keuze. Ook hoeft niet elke gemeente hetzelfde pakket te kiezen.

implementatie-, faal- en succesfactoren

Bijna alle betrokkenen uit de voorbeelden geven aan dat een goed onderbouwde argumentatie over nut en noodzaak van shared services noodzakelijk is. Die onderbouwing moet ook aandacht geven aan mogelijke nadelen zoals de consequenties voor het personeel en het feit dat een deel van de ambtenaren niet meer altijd ad-hoc beschikbaar is. Wie moeilijke vragen in het begin uit de weg gaat brengt het project op langere termijn in gevaar.

Cruciaal is hoe het bestuur tegen shared services aan kijkt.

Ook lijken de meeste voorbeelden het er over eens dat een geleidelijke invoering van shared services de voorkeur heeft: de intentie wordt breed geformuleerd maar de concrete taakvelden en de wijze van samenwerking wordt geleidelijk opgebouwd. Op die manier krijgen de deelnemers geleidelijk aan meer inzicht in de manier waarop het concept werkt en welke consequenties het heeft voor de betrokken besturen, organisaties en personeel. Verschillende voorbeelden geven aan dat kostenreducties niet altijd optreden. Dat kan verschillende oorzaken hebben (hoger salaris, investeringen op een hoger niveau die anders niet gedaan zouden zijn). Wel wordt aangegeven dat er met minder meerkosten een beter kwaliteitsniveau wordt bereikt.

Invoering bij gemeenten van gelijke omvang is succesvoller dan bij gemeenten met een sterk uiteenlopende omvang.

De consequenties van shared services voor het personeel dat overgaat wordt nogal eens onderschat. Aandacht voor teambuilding, positionering van de shared services en de ontwikkeling van de vaardigheden van het personeel zijn dan ook van groot belang.

Economische omvang (break-evenpoint)

De totale omvang van de vier WERVgemeenten - in inwoners - is 219.569 (Wageningen 35.098; Ede 105.507; Rhenen 17.843 en Veenendaal 61.121).

Dit ligt al hoger dan het aantal deelnemers van het bureau ZOB in 2004 (184.000). Op basis van de omvang van de WERV mag daarom verwacht worden dat er voordelen te behalen zijn. Gezien de omvang van bv. Ede en Veenendaal mag echter verwacht worden dat er al wel professioneel ingekocht wordt, dat de directe voordelen daardoor kleiner zijn en dat directe personele gevolgen wel te verwachten zijn. Om die reden is het verstandig vanaf het begin af aan de OR in te schakelen.

Uit een Rotterdamse studie² komt naar voren dat – naarmate de organisaties kleiner zijn – de kostenvoordelen groter uitpakken bij shared services. Voor grotere organisaties gaat dit minder op: bij 500 medewerkers is er niet echt sprake meer van kostenvoordelen.

Mocht in WERVverband geen succesvolle invoering van shared services mogelijk zijn, dan kan wellicht ook naar de R3 (Renkum, Rheden en Rozendaal) gemeenten gekeken worden

Aanpak

- het accent moet niet liggen op proces en vorm maar op de inhoud van de samenwerking
- definieer welke inkoopfuncties onderdeel worden van verder onderzoek binnen WERVverband
- definieer van te voren welke doelen bereikt moeten worden.
- Werk van grof naar fijn door het sluiten van een intentieovereenkomst, gevolgd door een raamovereenkomst en als laatste een realisatieovereenkomst

Conclusie

1. een verder onderzoek binnen WERVverband naar de toepassingen van shared services tussen de WERVgemeenten is zeker zinvol
2. Brengt op voorhand nog geen beperking in de onderwerpen van onderzoek maar ga hierbij uit van een start in de inkoopfunctie.
3. het principe binnen het WERV-overleg bespreken op basis van de volgende stelling: " instemmen met de verkenning, definiëring, ontwikkeling en realisatie van mogelijkheden voor meer samenwerking in de WERV-gemeenten, die leiden tot voordeel voor de deelnemende gemeenten in termen van doelmatigheid en/of kwaliteit op het gebied van de facilitaire diensten. Hierbij wordt begonnen met een verkenning naar de inkoopfunctie"

² Op het gebied van P&O, financiën, inkopen en huisvesting.

Bijlage 1: Voordelen en nadelen van shared services

Voordelen zijn:

- het creëren van schaalvoordelen (kostenreductie, bundeling van kennis, bundeling van investeringskracht, verminderen van kwetsbaarheid) met behoud van de integrale verantwoordelijkheid voor het beleid en de prestatie
- het vergemakkelijken van afstemming en kennisuitwisseling tussen de deelnemende gemeenten
- het bereiken van een grotere transparantie door het vastleggen van prijs, volume en kwaliteit van de te leveren diensten. Hierdoor worden de werkelijke behoeften en kosten zichtbaar. Dat inzicht biedt ook meer mogelijkheden voor benchmarking.
- De grotere schaal van een shared service biedt vaak meer mogelijkheden om pieken in werkdruk op te vangen

Nadelen zijn:

- Het grootste nadeel ligt in de vorming van de shared service zelf: elke vorm van samenwerking legt hoe dan ook beperkingen op aan de mate waarin elke gemeente een eigen koers kan varen. Elke gemeente levert een stukje zeggenschap op de uitvoering in. Dit nadeel wordt beperkt naarmate de spelregels tussen de samenwerkende gemeenten een hogere kwaliteit hebben.
- Invoering van shared services leidt tot een proces van organisatieverandering met consequenties voor de medewerkers
- Invoering gaat tijdelijk ten koste van de externe gerichtheid
- Een deel van de ambtelijke organisatie komt meer op afstand te staan en is dus niet meer ad-hoc beschikbaar. Dit is onvermijdelijk. Door in het contract een zekere flexibiliteit in te bouwen is dit enigszins op te vangen.
- Het gemiddelde loonniveau in een shared service ligt (soms) hoger dan bij de afzonderlijke afdelingen.
- De shared service brengt haar eigen coördinatiekosten met zich mee (afstemming omvang opdrachten, kwaliteit en prijsniveau).
- Shared services leggen een extra beslag op tijd van (ambtelijke en politieke) bestuurders. Dit is beheersbaar door bij de opzet van de shared service duidelijke spelregels te formuleren over besluitvorming, kostenverdelingsvraagstukken en prijsstelling.

Bijlage 2 : succes- en faalfactoren bij shared services

Succesfactoren

Organisaties die shared services overwegen, doen er goed aan zich uitgebreid te oriënteren; gesprekken met organisaties die ervaring hebben opgedaan zijn bijzonder nuttig. Uit onderzoek naar de ervaringen van overheden die met succes Shared Services hebben ingevoerd zijn een aantal succesfactoren voor Shared Services projecten geïdentificeerd:

- definieer een duidelijke visie, de strategie en het operationele proces;
- zorg voor een duidelijke aansturing
- zorg voor een geleidelijke introductie van het shared services concept, te beginnen met de taakvelden die het meest kansrijk zijn.
- stel duidelijke doelen met meetbare resultaten
- meet die resultaten regelmatig;
- maak een gedetailleerde planning;
- zorg voor een duidelijke projectstructuur en invoeringstraject
- maak een realistische budgetraming aan het begin van het project;
- zet een zelfstandige Shared Services organisatie op;
- zorg voor een goede informatie- en communicatiestructuur rond het project
- besteed goede aandacht aan veranderingen in interne cultuur, zowel naar de organisatie als het bestuur.

Basis voor succes ligt – behalve in de hiervoor genoemde “harde”factoren – in de cultuurfactoren:

- commitment van bestuur, CMT en managers van alle deelnemende gemeenten
- een houding van gezamenlijk de schouders eronder
- coöperatief gedrag in plaats van competitief gedrag
- betrokkenheid en vertrouwen

Faalfactoren

- een gebrekkige communicatie vooraf over het doel, de urgentie en de aanpak van de krachtenbundeling
- een gebrekkige communicatie tijdens het implementatieproces tussen de organisaties
- te hoge verwachtingen over de voordelen op korte termijn en teveel focus op kostenreductie
- een gebrekkig vertrouwen tussen de partners
- onderschatting van de impact op het personeel
- teveel ineens willen in plaats van geleidelijke ontwikkeling
- het ontbreken van overeenstemming over spelregels en werkwijze
- de neiging van bestuurders en ambtenaren om zich niet te houden aan de zelfgemaakte spelregels over de samenwerking, zowel in de oriëntatie, de implementatie als de uitvoeringsfase
- knelpunten in de procesgang rond opdrachten / coördinatie niet oplossen
- wegvallende bestuurlijke aandacht gedurende het proces
- geen adequate leiding van het proces
- het niet tot stand brengen van een standaardisatie en foutloze uitwisseling van gegevens.

Bijlage 3 : organisatie vormen van shared services

Grofweg zijn er 7 varianten in de organisatievorm:

- het netwerkmodel; de organisaties blijven intact maar op een aantal gebieden werken ambtenaren samen
- het centrummodel; hierbij wordt de shared service ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten (vaak de grootste)
- het matrixmodel; hierbij neemt elk van de deelnemende gemeenten een bepaald uitvoeringsterrein voor haar rekening
- het shared service centrum. Hierbij worden de diensten en ambtenaren van de betrokken uitvoeringsterreinen ondergebracht in één gemeenschappelijke organisatie
- een mengvorm van de hiervoor genoemde modellen.
- Het SETA-concept
- De federatiegemeente

Naarmate de samenwerking meer terreinen beslaat valt de keuze eerder op een shared service centrum.

Bij de voorbeelden (bijlage 4) is vermeld om welke organisatievorm het gaat.

- het netwerkmodel.

De organisaties blijven intact maar op een aantal gebieden werken ambtenaren samen. Dit is een goede formule als de organisaties de tijd willen hebben om naar elkaar toe te groeien en als de noodzaak om schaalgrootte te realiseren niet urgent is. Het concept is flexibel.

Het is geen oplossing om de kwetsbaarheid te verminderen of de kwaliteit te verbeteren.

Kostenbesparingen zullen in beperkte mate worden gerealiseerd.

Bestuurlijk en organisatorisch heeft het model weinig gevolgen.

Juridisch kan een convenant voldoende zijn.

- het centrummodel.

Hierbij wordt de shared service ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten (vaak de grootste). Deze gemeente brengt vervolgens diensten op basis van service level agreements (SLA) aan de andere gemeenten. Het concept is vooral pragmatisch van aard. Het is een goede formule als er aantoonbaar voordelen zijn om de shared service onder te brengen bij een van de gemeenten.

Hierdoor wordt gebruik gemaakt van de specifiek sterke punten van één van de gemeenten. Meestal kan volstaan worden met uitbreiding (overneming van ambtenaren) van een bestaande afdeling en de ontwikkeling van maatwerkcontracten. De kwetsbaarheid kan verkleind worden en schaalvoordelen zijn te behalen.

In de filosofie van de Wgr treedt de grootste gemeente op als centrumgemeente en is het beleid van die gemeente vaak bepalend. Dat wringt met de filosofie van shared services dat uitgaat van de eigen beleidsverantwoordelijkheid. De Wgr biedt wel ruimte om dit aspect goed te regelen. Er zijn wel personele consequenties.

Een convenant is, gezien de constructie, te vrijblijvend. Meer voor de hand ligt een overeenkomst of een samenwerking gebaseerd op leveringscontracten.

- het matrixmodel.

Hierbij neemt elk van de deelnemende gemeenten een bepaald uitvoeringsterrein voor haar rekening.

In principe treden alle medewerkers uit een bepaald taakveld in dienst van de gemeente die dat taakveld uit gaat voeren. De eigen verantwoordelijkheid krijgt gestalte in de af te sluiten leveringscontracten.

De voor- en nadelen zijn vergelijkbaar met die van het centrummodel. Een risico is dat door de fysieke en organisatorische scheiding de verkoking van de ambtelijke apparaten toeneemt. Ook is een risico dat voor de kostenverrekening van de dienstverlening men gaat zoeken naar een zodanige verdeling van de taakvelden dat de transacties met gesloten beurzen plaats kunnen vinden.

Het model kan daar goed werken waar men behalve de uitvoering ook het beleid zoveel mogelijk wil gelijk trekken.

Voor dit model ligt het meest voor de hand een publiekrechtelijke constructie op basis van de Wgr. Voor de onderlinge dienstverlening wordt toch geadviseerd met contracten te werken.

- het shared service centrum.

Hierbij worden de diensten en ambtenaren van de betrokken uitvoeringsterreinen ondergebracht in één gemeenschappelijke organisatie. Op contractbasis worden diensten verleend. Medewerkers gaan in dienst van het centrum of worden gedetacheerd. De voordelen liggen in de combinatie van schaalgrootte, heldere scheiding tussen uitvoering en beleid, een aparte professionele organisatie, een eenduidige relatie tussen de samenwerkende gemeenten en het aantal taakvelden is relatief eenvoudig uit te breiden. Bij een enkelvoudig shared services werkt het concept uitstekend. Bij meerdere taakvelden kan dit ten koste gaan van de overzichtelijkheid, zeker als er elke keer een apart shared services wordt opgericht. Bij meerdere taakvelden moet niet alleen gekeken worden naar de specifieke taakvelden maar juist ook naar het totaalplaatje. Bestuurlijk werkt het vooral goed in een situatie dat bestuurders een sterk zakelijke relatie met de organisatie voor staan. Dat betekent ook dat naarmate het shared service centrum krachtiger en professioneler wordt, het bestuur van de deelnemende gemeenten mee moet professionaliseren. Personele consequenties zijn groot doordat personeel in dienst komt van het centrum. Voor de constructie wordt vaak gebruik gemaakt van de Wgr.

- een mengvorm van de hiervoor genoemde modellen.

In de praktijk zijn combinaties mogelijk van de hiervoor genoemde modellen. Het aantrekkelijke hiervan is dat ze uitgaan van maatwerk per taakveld en politieke voorkeur. De mengvorm biedt veel ruimte om naar elkaar toe te groeien

- Het SETA-concept

Het SETA-concept (Samen En Toch Apart) is een bestuurskundig ontworpen theoretisch model waarvan de eerste uitwerkingen in de praktijk nu tot stand komen. Het heeft veel weg van het Shared services centrum omdat het ook uitgaat van het poolen van medewerkers in een nieuwe organisatie (facilitair bedrijf). Het is veelomvattender omdat het uitgaat van het zoveel mogelijk uitvoeren van activiteiten door het facilitair bedrijf. De samenwerking geschiedt op basis van bestuursopdrachten en is geregeld in een convenant, maar kan ook via een Wgr-constructie.

- De federatiegemeente

De federatiegemeente is een model van Elsinga. Het lijkt veel op het SETA-model en het shared service centrum. De samenwerking wordt hier via een verordening geregeld. Ook hier kan de Wgr gebruikt worden.

De conclusie is dat naarmate het onderwerp beter afgepaald kan worden vaak direct voor een aparte organisatie wordt gekozen.

Vaak wordt voorzichtig met een mengvorm begonnen uitgaande van een groeimodel; na de eerste successen (smaken naar meer) vaak snel een verdere studie op het model plaats.

Een systematische verkenning van de mogelijkheden is zeker zinvol is als er structureel samen gewerkt gaat worden op meerdere terreinen.

Wgr

Omdat in bijna alle modellen de Wgr ook bruikbaar is, wordt kort op de Wgr ingegaan.

De Wgr kent 4 vormen:

- een openbaar lichaam
- een gemeenschappelijk orgaan
- een centrumgemeente constructie
- een regeling zonder meer

Door het instellen van een openbaar lichaam creëren de gemeenten een rechtspersoon die zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Personeel kan in dienst worden genomen met behoud van de ambtenarenstatus. Bevoegdheden kunnen worden overgedragen.

Een gemeenschappelijk orgaan is een constructie met een gemeenschappelijk bestuur, zonder rechtspersoonlijkheid. Het kan daarom geen ambtenaren in dienst hebben. Alleen

beschikkingsbevoegdheden kunnen worden overgedragen, geen regelgevende. In de regel heeft deze vorm een coördinerend karakter.

Bij een centrumgemeente constructie dragen de gemeenten taken over aan één van de deelnemende gemeenten. Meestal gaat het om uitvoerende taken en de uitvoering geschiedt op naam en onder verantwoordelijkheid van de gemeente die de taak heeft overgedragen.

Een regeling zonder meer is een lichte constructie zonder bestuursstructuur of overdracht van taken/bevoegdheden. In de regel worden er slechts afstemmingsafspraken gemaakt. In feite is dit een publiekrechtelijke variant van het convenant.

In de praktijk gaat het bij Wgr-verbanden vaak om het gemeenschappelijk beleid van de deelnemers; de ruimte voor eigen beleid wordt dus beperkt. Daarnaast zijn de kosten van de gemeenschappelijke regeling verplichte uitgaven voor de gemeenten. Dit betekent in principe onbeperkte aansprakelijkheid, tenzij daarvoor bij een andere regeling voor wordt getroffen. Het onderscheid in shared services tussen beleid en uitvoering is er dus in Wgr-verband in principe niet. De Wgr heeft het nadeel van het imago van een zware bovengemeentelijke structuur in plaats van de dynamische constructie van de shared services samenwerkingsverbanden, zoals SETA. Overigens is er een wetswijziging waardoor het toch ook van belang is naar de mogelijkheid van de toepassing van de Wgr te kijken.

Bijlage 4 : Voorbeelden van shared services in Nederland

1. bureau ZOB:

Deelnemende organisaties: 14 gemeenten in Zuidoost Brabant

Doel samenwerking: een gezamenlijk inkoopbureau

Organisatievorm: in de vorm van een aparte stichting

Start: ?.

Tussenstand: de inkoopfunctie is opgenomen in een shared service centrum

Resultaten: er heeft kostenreductie plaats gevonden, de kwetsbaarheid is afgenomen, de kwaliteit is toegenomen.

2. netwerkstad Twente:

Deelnemende organisaties: een samenwerking tussen 4 gemeenten, de provincie en de regio.

Doel samenwerking: richt zich op het terrein van de facilitaire functies.

Organisatievorm: de samenwerking krijgt vorm via werkgroepen (netwerkmodel)

Start: in 2002.

Tussenstand: maak onderscheid tussen quick wins (onderwerpen en voorstellen die snel tot voordelen leiden) en voorstellen, die al wel kunnen starten, maar die een langere doorlooptijd kennen.

Resultaten: in de rapportage van 2003 constateert het projectbureau dat de voordelen van facilitaire samenwerking voor een belangrijk deel kwalitatief van aard zijn. Daarnaast worden er ook aantoonbare kostenbesparingen gerealiseerd. Reeds in 2003, het opstartjaar is het saldo positief. Geconcludeerd wordt dat de netwerkformule succesvol is; gelijktijdig speelt de discussie of op een aantal terreinen wellicht verder moet worden (bv. op het gebied van ICT)

3. De stichting Inkoop Bureau westbrabant (RIB):

Deelnemende organisaties: een gezamenlijk inkoopbureau voor 10 westbrabantse en Zuid-Hollandse gemeenten.

Doel samenwerking: door gezamenlijk inkopen kortingen bedingen.

Organisatievorm: de samenwerking krijgt de vorm van een stichting (centrummodel)

Start: ?.

Tussenstand: er zijn professionele inkopers aangesteld, er is een handboek inkoop en de inkoopwerkzaamheden worden gecombineerd. Hierdoor een toegenomen transparantie rond de beoordeling bij offertes. De gemeenten verplichten zich een vast aantal dagdelen per jaar van het RIB in te huren

Resultaten: er is tot regionale inkoop overgegaan. Het aantal facturen neemt af, op menskracht wordt bespaard. De deskundigheid is toegenomen. De efficiencywinst is 5 tot 30%.

4. Samenwerking vastgoedinformatie Heffing en waardebeoordeling (SVHW)

Deelnemende organisaties: een samenwerking tussen 12 gemeenten en 2 waterschappen op het gebied van heffing/invordering en vastgoedinformatie. Voor de komende jaren wordt uitbreiding met nieuwe deelnemers verwacht.

Doel samenwerking: reduceren van kwetsbaarheid van de deelnemers, behalen van efficiencyvoordelen, het op peil houden van de dienstverlening.

Organisatievorm: de rechtsvorm is die van een openbaar lichaam op basis van de WGR (centrummodel).

Start: 2001 (voorzetting van samenwerkingsvorm uit 1977).

Tussenstand: de deelnemers hebben aan het SVHW de bevoegdheden overgedragen voor de heffing, invordering en waardebeoordeling van belastingen

Resultaten: Het SVHW doet voor de deelnemers, tegen een vastgestelde vergoeding en op basis van een Service Level Agreement (SLA) :

- de heffing en de invordering van belastingen
- de uitvoering van de WOZ
- de administratie van vastgoedgegevens
- het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden.

Er is een professionalisatie tot stand gekomen die financieel voordeel oplevert.

5. Kempengemeenten:

Deelnemende organisaties: een samenwerking tussen 4 kempengemeenten..

Doel samenwerking: de samenwerking richt zich op 18 uitvoerende taakvelden..

Organisatievorm: de samenwerkingsvorm staat niet op voorhand vast, maar is afhankelijk van het desbetreffende taakveld. Elke gemeente neemt een bepaalde taak voor haar rekening (matrixmodel op basis Wgr). Wel is gekozen voor een groeimodel.

Start: 2001.

Tussenstand: er is in eerste instantie gekozen voor samenwerking op de gebieden van automatisering, belastingen, onderwijs, personeelszaken en sociale zaken.

Resultaten: volgens de deelnemers werkt het concept goed. SGBO heeft opdracht gekregen de samenwerking te evalueren.

6. Friese gemeenten

Deelnemende organisaties: 6 Friese gemeenten van ieder ongeveer 10.000 inwoners.

Doel samenwerking: een gezamenlijke ICT-organisatie

Organisatievorm: een aparte organisatie op een centrale locatie (shared service centrum) in de vorm van een publieke organisatie met rechtspersoonlijkheid (Wgr)

Start: 2000.

Tussenstand: er is een gezamenlijke ICT-organisatie tot stand gekomen.

Resultaten: het was een belangrijk voordeel dat alle gemeenten ongeveer even groot waren en met hetzelfde kwaliteitsprobleem kampten. De ervaringen zijn positief.

7. De 3R gemeenten:

Deelnemende organisaties: een samenwerking tussen Renkum, Rheden en Rozendaal.

Doel samenwerking: een samenwerking op het gebied van ICT, vergunningverlening /handhaving, juridische ondersteuning, belastingen en openbare werken.

Organisatievorm: de juridische rechtsvorm moet nog gekozen worden (mengvorm)

Start: ?.

Tussenstand: er is een intentieverklaring getekend

Resultaten: zijn nog niet bekend

8. De beemster:

Deelnemende organisaties: een samenwerking tussen 4 Noord-Hollandse gemeenten..

Doel samenwerking: er zijn 24 taakgebieden bepaald die geschikt zijn voor mogelijke samenwerking, hierbij staat voorop verkleinen kwetsbaarheid, behoud van kwaliteit, financieel voordeel.

Organisatievorm: per taakveld wordt bekeken welke rechtsvorm het beste bij de samenwerking past (mengvorm)

Start: ?.

Tussenstand: er is per 1-1-2004 een gezamenlijke sociale dienst operationeel.

Resultaten: de (wervings)positie van de gezamenlijke Soc.Dienst is beter dan die van de afzonderlijke soc. Diensten.

9. De Drechtsteden

Deelnemende organisaties: een tussen 7 Zuid-Hollandse gemeenten.

Doel samenwerking: door innovatief samenwerken schaalvoordelen te behalen.

Organisatievorm: de samenwerking is op vrijwillige basis

Start: 2004.

Tussenstand: er is een opdracht geformuleerd voor verkennende onderzoeken op het gebied van ICT, beleidsontwikkeling en de vormgeving van shared services

Resultaten: nog niet genoemd.

10. Zevenhuizen-Moerkapelle en Nieuwenkerk aan de IJssel

Deelnemende organisaties: de gemeenten Zevenhuizen-Moerkapelle en Nieuwenkerk

Doel samenwerking: een vergaande samenwerking door (delen van het) ambtelijk apparaat samen te voegen zonder tot gemeentelijke herindeling te komen.

Organisatievorm: de organisatievorm moet voortkomen uit het uitwerken van het plan van aanpak. Voorop staat een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor uitvoering en voor beleid.

Start: 2005, maar er wordt al langer intensief samengewerkt..

Tussenstand: er zijn raadsbesluiten genomen

Resultaten: nog niet genoemd.

11. Waterschappen

Deelnemende organisaties: de 26 waterschappen in Nederland

Doel samenwerking: door samenwerking op ICT-gebied de dienstverlening naar een hoger niveau tillen en een aanzienlijke kostenreductie tot stand brengen

Organisatievorm: het waterschapshuis. Niet helemaal duidelijk is wat voor vorm dat is. Er zijn 3 medewerkers belast met coördinatie. De ICT-specialisten van de waterschappen worden vanuit hun eigen kantoor voor het waterschapshuis ingezet.

Start: 2003.

Tussenstand: het waterschaploket is de 1^{ste} concrete bijdrage; deze elektronische productencatalogus is voor derden toegankelijk.

Resultaten: er vindt centrale inkoop plaats wat moet leiden tot een kostenbesparing van enige miljoenen per jaar.

12. Ruim baan

Deelnemende organisaties: gemeenten in Groningen en het waterschap Hunze en Aa

Doel samenwerking: gezamenlijke dienstverlening op het gebied van personeel en organisatie van de decentrale overheden.

Organisatievorm: de deelnemende organisaties hebben met elkaar afgesproken dat deze samenwerking niet vrijblijvend is. Ze hebben de afspraken over en weer vastgelegd in een convenant.

Start: BAN PD is ontstaan uit een mobiliteitsproject dat begin jaren '90 als gezamenlijk initiatief van de Bestuursacademie Noord Nederland en een aantal gemeenten in Noord Nederland is gestart.

Tussenstand: de organisatie breid zich uit ook buiten de provincie Groningen.

Resultaten: BAN PersoneelsDiensten (BAN PD) is een professionele organisatie met een breed aanbod dienstverlening De tarieven zijn gebaseerd op de uitgangspunten van een "interne markt".

Opdrachtgevers zijn gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke

Bijlage 5: voorbeelden van daadwerkelijk bereikte besparingen bij inkopen

Inkoopbureau West-Brabant

Eén van de deelnemers, de gemeente Alphen-Chaam, stelde medio februari in een nieuwsbericht geld over te houden aan het Inkoopbureau. En wel zo'n 180.000 euro – een en ander in vergelijking met de beraamde kosten op de jaarlijkse begroting. Voor deze gemeente ging het onder andere om de Europese aanbesteding van huisvuilinzameling, aanbesteding en exploitatie van een milieustraat, aanschaf brandweervoertuigen, inkoop van groene stroom, aanbesteding verzekering wagenpark en aanschaf automatisering en kantoorartikelen.

Het Inkoopbureau West-Brabant zelf zegt : 'Gemiddeld gaat het toch al gauw om besparingen van 5 tot 8% van het huidige kostenniveau. De stichting zelf heeft in het eerste half jaar van haar bestaan de oprichtingskosten terugverdiend.'

Gemeenten in Regio Stedendriehoek kopen gezamenlijk in

Op 21 september 2004 is de samenwerking op inkoopgebied in de regio Stedendriehoek formeel van start gegaan. Het doel van de inkoop samenwerking is het professionaliseren van inkoop en het verlagen van de inkoop kosten binnen de regio Stedendriehoek.

De gemeenten die op dit moment aan de inkoop samenwerking deelnemen zijn: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Olst-Wijhe, Voorst en Zutphen.

De aanleiding voor de formele samenwerking op inkoopgebied was de succesvolle gezamenlijke inkoop van elektrische energie door een aantal gemeenten uit de regio Stedendriehoek. Deze aanbesteding werd een succes en leidde ertoe dat de deelnemende gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen openlijk de wens tot inkoop samenwerking uitspraken.

17/03/05 (Bron: Binnenlandsbestuur.nl)

Samenwerking leidt ook tot kostenbesparing

De 26 waterschappen besloten in 2003 te starten met een Task Force ICT. Enerzijds wilden ze de dienstverlening door de gezamenlijke inzet van ICT naar een hoger niveau tillen. Anderzijds confronteerde het kabinet de waterschappen met een besparingsopdracht. Waterschappen verplichtten zich overigens om bij de belangrijkste informatiesystemen samen te werken. Zo is Het Waterschapshuis verantwoordelijk voor de levering van de centrale IT-architectuur, de ontwikkeling en het beheer van gestandaardiseerde applicaties en het realiseren van een uniform systeem voor publicaties via intranet en internet. Door centrale en rechtstreekse inkoop werkt Het Waterschapshuis uiteindelijk aan een beoogde kostenbesparing van enkele miljoenen per jaar.

Netwerkstad bespaart op accountantsdiensten

De gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo, die samen de Netwerkstad Twente vormen, zijn er in geslaagd de kosten van hun accountant na een aanbesteding met 150.000 euro te verlagen. Tot nu toe betaalden ze gezamenlijk 400.000 euro. De opdracht gaat naar Ernst & Young.

17/02/05 (Bron: Accountants Online.nl)

Gemeenten besparen dik miljoen door gezamenlijk inkopen

In acht maanden hebben tien Kempen- en Peel gemeenten door gezamenlijk inkopen en aanbesteden 1,5 miljoen euro bespaard. Het Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuidoost-Brabant ondersteunt afzonderlijke inkoopafdelingen van tien gemeenten sinds begin dit jaar. Het inkoopbureau zoekt bedrijven die de gemeenten producten kunnen leveren, van koffie en pennen tot interim-managers, wegconstructies en rioleringen. De tien gemeenten die zijn aangesloten bij het bureau zijn: Asten, Bergeijk, Bladel, Deurne, Eersel, Oirschot, Reusel- De Mierden, Someren, Son en Breugel en Waalre.

10/12/04 (Bron: Eindhovens Dagblad)

Bijlage 6 : voorbeeld documenten inkopen shared services (modellen c.a.)

Via ovia.nl naar pianodesk naar welkom > groep algemeen > mappen > kom je bij het wiel. Hier staan voorbeelddocumenten over inkoopbeleid

Dossiers in Ovia:

- ▶ [Dossier Purchasing Excellence -](#) PEP-resultatenboekje, juni 2005
- ▶ [Dossier Inkoopsamenwerking](#) PIAinfo nr.14
- ▶ [Dossier Purchasing Excellence -](#) Factsheet Purchasing Excellence Publiek, april 2005
- ▶ [Dossier Bibob - aanbestedingen](#) Uitspraak rechter: Openbaarheid aanbestedingsstukken - juni 2005
- ▶ [Handreikingen - Inkoopsamenwerking](#) Eerste versie DBFM handboek, mei 2005

Handreikingen Inkopen

Het ministerie BZK, het IPO, de VNG en het Kenniscentrum Europa decentraal.:
Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding, september 2004

 [\[787Kb\]](#)

VNG: *Handleiding bij het voorbeeld controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening*

 [\[147Kb\]](#)

PIA: *Intensiever contact tussen CDI en FEZ: een goede stimulans voor een professionele inkoop*

 [\[383Kb\]](#)

Hoogheemraadschap van Delfland: *Beslisboom 2004*

 [\[151Kb\]](#)

Business Logistics: *Inkoopteams niet voor iedereen weggelegd*, mei 2003

 [\[659Kb\]](#)

Yacht purchasing: *Kraljic en de markt - De Purchasing Segmentation Method*, januari 2003

 [\[275Kb\]](#)

VNG: *Handreiking verdienen aan besteden*, 2003

 [\[243Kb\]](#)

Bijlage 7: aanpak

Het is van belang voor het ontwerpen, introduceren en verbeteren van Shared Service-activiteiten, veel aandacht is geven aan het mentale veranderingsproces. Deze aanpak is gebaseerd op een proces dat grofweg verdeeld kan worden in drie min of meer verschillende fasen :

Fase 1: ontwerp en plan

- Waar gaan we naar toe (bewustwording)
- Welke doelen willen we bereiken met shared services?
- Hoe gaat het werken?
- Hoe gaan wij het laten werken?
- Hoe wordt het nieuwe model ingevoerd?

Fase 2: detailleer en implementeer

- Hoe ziet de organisatie er in detail uit?
- Wat zijn de implicaties voor de gemeente?
- Hoe gaan we dit dag-in dag-uit in praktijk brengen?
- Wat betekent dit voor ieder van ons individueel?

Fase 3: operationaliseer & verbeter

- Hoe zorgen we ervoor dat de gemeente een succesvolle organisatie blijft (of wordt)?
- Hoe kunnen we blijven werken aan het reduceren van onze kosten?
- Hoe kunnen we de tevredenheid van onze klanten blijven verhogen en tegelijkertijd bedrijfsbeleid uitvoeren?

Fase 1 heeft tot doel het formuleren van een visie op de toekomst van de gemeente en het identificeren van de

belangrijkste issues die de drijfveer zijn achter de wens om een shared service center te introduceren of verbeteren. De belangrijkste organisatieprincipes die ten grondslag liggen aan het ontwerp van shared services worden gedefinieerd. De voornaamste kritische succesfactoren van deze fase zijn: commitment en steun van het topmanagement, focus op hoofdlijnen en aandacht voor de zachte kant van het transformatieproces.

In fase 2 wordt het ontwerp in detail uitgewerkt en vertaald naar consequenties voor de gemeente. Detailleren en implementeren is gericht op snelle besluitvorming om de overgang naar de nieuwe werkwijze zo kort mogelijk te houden. De voornaamste kritische succesfactoren zijn helderheid over hoe het service center zal worden bestuurd, bereidheid om problemen op te lossen en een gestructureerde aanpak van de noodzakelijke veranderingen.

Fase 3 is gericht op het beoordelen van de prestaties van het service center en het nagaan van mogelijkheden om de kwaliteit van de dienstverlening structureel te verbeteren, terwijl de kosten zo veel mogelijk worden verlaagd. De belangrijkste uitdagingen in deze derde fase zijn de beheersbaarheid van het service center en de kosten-prestatie vergelijking. Het zelfstandige shared service center kan maatwerkdiensten en andere speciale concepten aan gaan bieden. Het is echter belangrijk deze mogelijkheid af te stemmen op het beleid van de gemeente om zo een wildgroei aan dure dienstenconcepten te voorkomen. Omdat het shared service center de enige leverancier van diensten is en dus in een monopoliepositie zit, hebben de gemeenten en het shared service centrum baat bij transparante en geloofwaardige kosten- en kwaliteitsbenchmarks met andere leveranciers.

Het beschreven proces geeft de belangrijkste stappen weer die nodig zijn om een shared service center te realiseren. In de praktijk zal het regelmatig nodig blijken de stappen aan te passen om aan te sluiten bij de specifieke situatie van de organisatie.

Een realistische tijdslijn van ontwerp tot een volledig operationeel service center bedraagt dan tussen de 18 en 24 maanden.

Inkoopbureau West-Brabant

Vanuit het Inkoopbureau West-Brabant worden nog de volgende adviezen gegeven:

- Streef ernaar het shared service centrum klein te houden, qua omvang maar ook qua deelnemers; dus streef naar een optimale omvang zowel voor de uitvoering als de greep van de gemeenten op het centrum.

- Zorg er in de eerste plaats voor dat er van bovenaf commitment is. Neem de bestuurders van alle gemeenten in het algemeen bestuur op. Zij kunnen dan invloed uitoefenen op het beleid van de stichting.
- Zorg er voor dat de deelnemende gemeenten van vergelijkbare omvang zijn.
- Hou rekening met (interne) weerstanden. Het inkooptraject afstaan aan externen is vaak even slikken voor de aanwezige bestellers bij een gemeente. Houd daar rekening mee. Probeer weerstand om te zetten in acceptatie. Dat kan door te laten zien dat de samenwerking en nieuwe manier van werken in alle opzichten voordelen oplevert.
- Neem professionele inkopers in dienst, die voor de betreffende gemeente op detacheringbasis werken. Zij verzorgen het gehele inkoopproces van initiëren tot aan sluiten van het contract. Daarna neemt de betreffende gemeenten het verdere managen voor zijn rekening.

Bijlage 8: informatiebronnen*Internetsites:*

Sharedservicesbijdeoverheid

Ovia

Andereoverheid

Gemnet

Inaxis

Aeno

Nieuwsbrieven van deze sites

Rapport Shared Service Centers in gemeenten van april 2005. Bron: Leeuwendaal.

Auteurs: drs. P.S.C. Janssen en drs. L.J. Zwaan

Accenture onderzoek

Shared Services : nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. InAxis
(commissie innovatie openbaar bestuur)

InAxis: experimenten 2003