

Shared services centers bij de rijksoverheid:

Big bang of zachte dwang

door: René Matthijse, Hans de Bruijn, Haiko van der Voort, René Wagenaar en Ruben van Wendel de Joode

Volgens een recente studie van de Stichting Management Studies is succes geboekt met shared service centers in het bedrijfsleven. Veel overheden zijn nu druk doende het concept passend te maken voor de eigen organisatie. De rijksdienst heeft echter een aantal unieke kenmerken ten opzichte van het bedrijfsleven, waardoor er geen exacte kopieën van succesvolle SSC's zijn te maken. Shared services is een beloftevol concept, dat tot betere en goedkopere dienstverlening en kennismanagement kan leiden. Met de invoering gebeurt echter veel meer: overheidsprocessen en -informatie worden onderwerp van systematisch beleid, machtsverhoudingen en rolverdelingen kunnen verschuiven, interne en externe informatierelaties en organisatiestructuren veranderen en er komt specifieke kennis en ervaring binnen de organisatie. Bij de invoering van shared services is de bestuurlijke component dan ook van wezenlijk belang.

Shared service projecten kunnen onderling verschillen in scope. Er bestaat een grote variëteit aan opvattingen over wat SSC's omhelzen, zodat er eerst keuzes moeten worden gemaakt welk(e) concept(en) passen bij de organisatie van de rijksdienst. Zo kan een SSC worden opgezet waarin de activiteiten beperkt zijn tot het leveren en ondersteunen van secundaire c.q. ondersteunende processen aan één departement. Het is ook denkbaar dat een SSC wordt ontworpen en geïmplementeerd waarin primaire, beleidsvormende processen worden geleverd voor meerdere departementen binnen een sector (zoals onderwijs) of meerdere sectoren (bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg).

Er is weliswaar veel consensus over een aantal cruciale potentiële voordelen van SSC's bij de Rijksoverheid (zie kader 1), maar veel *key players* onderkennen tegelijkertijd een aantal belangrijke potentiële nadelen. Niet iedereen is overtuigd van de noodzaak van SSC's, waardoor het gevaar bestaat dat de *sense of urgency* verslapt wanneer niet snel successen zullen worden geboekt. Hieruit kan worden opgemaakt dat het draagvlak voor SSC's weliswaar aanwezig is, maar bij slecht nieuws ook snel kan verdwijnen. Er worden door respondenten verschillende relevante bestuurlijke aspecten genoemd, waarvan sommige randvoorwaardelijk. Dergelijke randvoorwaarden, zoals een gemeenschappelijke informatiehuishouding, worden veelvuldig genoemd, maar weinig uitgewerkt, waardoor ze een bron kunnen worden van onvermoede complicaties.

Overwegingen bij besluitvorming

De overwegingen die de revue passeren bij het besluitvormingsproces, lopen uiteen van het professionaliseren van opdrachtgeverschap, vraagsturing en transparantie tot en met tariefstelling en dienstverleningscatalogus. Ook moet geanticipeerd worden op de mogelijkheid dat beoogde doelstellingen niet worden gehaald. Hieronder volgt een opsomming van onderwerpen waarmee bij de besluitvorming terdege rekening moet worden gehouden.

Weerstand: machtsconcentraties tijdens implementatie.

De implementatie van een SSC raakt de gehele organisatie, van bestuurder tot uitvoerder. Wanneer de noodzaak ervan niet tot een ieder is doorgedrongen, is het zeer waarschijnlijk dat velen strijd zullen leveren om hun autonomie en identiteit te behouden. Vaak blijken pas tijdens dergelijke grootschalige processen hoe afhankelijkheidsrelaties daadwerkelijk verlopen. Die kunnen compleet anders blijken te zijn dan de formele verantwoordelijkheidsrelaties. Anderen zijn om dezelfde redenen bang voor een machtsconcentratie, die van tevoren moeilijk voorspelbaar is en die hinder- en blokkademacht bezit.

Weerstand in de staart van het proces. Algemeen klinkt de angst dat doelen en consequenties onhelder blijven. Dit zou zeker het geval zijn wanneer het bestuur de beheersing over het proces uit handen geeft, hetzij door een toevalsfactor toe te staan ('trial-and-error'), hetzij door het proces al te participatief vorm te geven. Het proces is dan diffuus en verloopt chaotisch. Er komt echter een moment waarin de consequenties helderder worden en een eigen kosten-batenanalyse opgemaakt kan worden. Dit vindt veelal

plaats in de staart van het proces. Dit moment vormt een gevaar, omdat weerstand dan kan verhevigen en kan voortduren tot het moment dat het SSC daadwerkelijk in gebruik genomen wordt.

Weerstand van invloed op implementatiekosten.

Kostenbesparing is een belangrijk motief om tot invoering van een SSC over te gaan. Er wordt echter veelvuldig gewaarschuwd voor hoge implementatiekosten. Het is de vraag of de baten hiertegen zullen opwegen. Implementatiekosten betreffen niet alleen de projectkosten zelf, maar ook de noodzakelijke voorwaarden voor de start van een project. Hiertoe rekenen we bijvoorbeeld ook de kosten van reorganisaties. Bovendien kan weerstand impliceren dat voor een suboptimaal model wordt gekozen, waardoor kostenbesparing ook op de lange termijn minder is dan calculatorisch mogelijk.

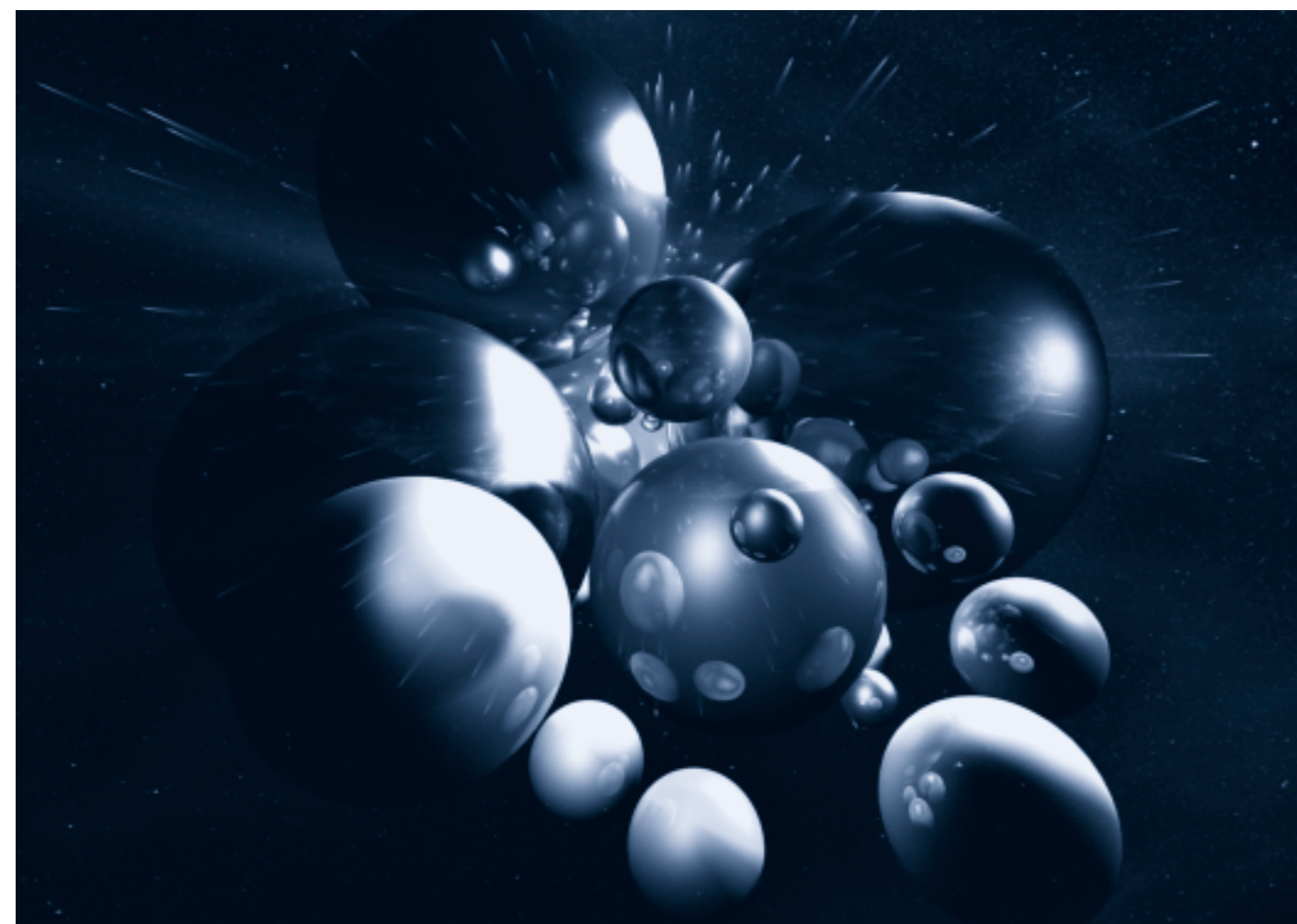
Uitstroom van kennis. Iedere reorganisatie leidt tot uitstroom van personeel. Het gaat veelal om mensen wiens belangen volgens henzelf te veel worden geschaad. Dit zijn meestal niet de mensen die slecht functioneren. Sterker nog, vaak liggen zij die waardevol zijn voor de organisatie ook goed in de arbeidsmarkt. Uitstroom van dergelijk personeel is een risico, want het betekent uitstroom van belangrijke kennis.

Omgeving: tijdsfrictie. Veel grootschalige projecten bij de overheid kennen een lange tijdshorizon en een ongeduldige omgeving. Het is moeilijk de omgeving tevreden te stellen met een langlopend traject dat bovendien weinig tot de verbeelding spreekt. Wanneer het verloop van het traject niet goed wordt uitgelegd, kan de indruk al snel ontstaan dat het project faalt. Deze negatieve perceptie vanuit de omgeving kan doorwerken in de implementatie en kan schadelijke gevolgen hebben.

Politieke interventie. Zoals besproken, stelt een klein aantal respondenten dat SSC's slechts een bestuurlijke hype zijn. Bestuurlijk commitment zal snel verdwijnen wanneer het enthousiasme vanuit de politiek zakt. De politiek is bijzonder gevoelig voor de omgeving, wat vaak tot de nodige dynamiek leidt. Vandaar dat de respondenten bijzonder huiverig bleken voor politieke interventies en/of tanend commitment vanuit de politiek.

Bestuurlijke vraagstukken

Naast deze overwegingen werd in de interviews die zijn gehouden ten tijde van het onderzoek een groot aantal bestuurlijke vraagstukken genoemd waaraan aandacht besteed dient te worden. Onderstaande selectie geeft een



Big Bang scenario: In één keer wordt een groot SSC neergezet. Dit voorkomt dat weerstand een kans krijgt. Er wordt immers een voldongen feit gecreëerd. Departementen zullen dan erkennen dat het SSC een 'fact of life' is. Omdat het groots is neergezet, en veel departementen tot klant heeft, is er voor deze departementen een sterke prikkel om zich te committeren aan het SSC en om het SSC tot een succes te maken. Maar er zijn ook andere scenario's



De rijksoverheid kent geen duidelijke concernsturing zoals het bedrijfsleven. De dertien departementen zijn te beschouwen als afzonderlijke concerns, met deels strijdige en overlappende doelstellingen. SSC's daarentegen zijn gebaat bij eenduidige concernsturing

goed beeld van het brede scala aan aspecten die het verschil kunnen maken tussen succes en falen. De bestuurlijke aspecten hebben primair betrekking op de besluitvorming, maar ook op organisatie- en verandermanagement.

Opdrachtgeverschap: professionalisering. De kans bestaat dat departementen hun werkwijzen onvoldoende aanpassen, de werkzaamheden van SSC's deels worden overgedaan, of dat – bijvoorbeeld met een beroep op de noodzaak van maatwerk – er herstaffing op het departement plaatsvindt. De inrichting van SSC's vergt een professionalisering van het opdrachtgeverschap, waarvan de essentie is dat ze een goede trade-off kan maken tussen de belangen van het SSC en die van het departement.

Administratieve organisatie: gemeenschappelijke informatie-infrastructuur. Efficiëntie en professionalisering worden belemmerd door het feit dat iedere afnemer zijn informatiehuishouding en bijbehorende ict-infrastructuur op zijn eigen manier bijhoudt. Schaalvoordelen en kennisuitwisseling worden zo belemmerd. Een gemeenschappelijke

informatievoorziening is voorwaarde voor een efficiënte dienstverlening, met of zonder shared service centers. Partijen dienen bereid te zijn om tot eenduidige afstemming van gegevensstructuren te komen. Zo wordt een optimale interoperabiliteit nagestreefd van de diverse (inter)departementale informatiestromen, waarmee een hoger niveau van dienstverlening op basis van uitwisselbaarheid van gegevens kan worden gerealiseerd. SSC's kunnen zo een stimulerende rol spelen binnen de noodzakelijke verandering binnen de overheid richting ketenmanagement. Dit betekent overigens niet, dat daarmee autonomie van besluitvorming op basis van gemeenschappelijke gegevensbronnen hoeft te worden opgeofferd.

Kosten en baten: transparant. Dit geldt ook voor ambigue kosten en baten. Een dergelijke transparantie is uiteraard van cruciaal belang voor het gezag van een SSC. Dit zal alleen maar toenemen, indien het SSC in haar business cases ook zoveel mogelijk de ambigue kosten meeneemt. Doet ze dat niet, dan kan het beeld ontstaan dat het SSC slechts zeer smalle calculaties van kosten en baten maakt,

die vervolgens niet gezag-hebbend zullen zijn. Een benchmark met het bedrijfsleven of binnen de overheid zou een goede indicatie kunnen geven.

Concernsturing: duidelijk eigendom. De rijksoverheid kent geen duidelijke concernsturing zoals het bedrijfsleven. De dertien departementen zijn te beschouwen als afzonderlijke concerns, met deels strijdige en overlappende doelstellingen. SSC's daarentegen zijn gebaat bij eenduidige concernsturing. Dit vereist de ontwikkeling van een nieuw organisatie-model, waarbij het eigendom van het SSC in één hand is, maar waarbij gebruikers toch voldoende invloed kunnen uitoefenen op het SSC.

Interbestuurlijk overleg: commitment vanuit het hoogste niveau. Zowel de invoering als het functioneren van een SSC is met veel onzekerheid omgeven. Om die reden is een continu politiek-bestuurlijk commitment aan SSC's noodzakelijk. Zou dit niet aanwezig zijn en vervliegt de steun voor SSC's, dan is de kans groot dat de kracht van het SSC gedurende de implementatie sterk afneemt.

Prestatieafspraken: vastleggen en evalueren. Een aantal potentiële nadelen van SSC's (zoals monopolisering en bureaucrativering) kan worden ondervangen door goede afspraken te maken en deze vast te leggen in Service Level Agreements. Deze afspraken dienen met enige regelmaat te worden geëvalueerd en aangepast.

Standaardisatie en maatwerk: een mix. Efficiency is te bereiken door standaardisatie. Een uniform aanbod voor alle departementen kan tot kostenbesparing leiden. Departementen zullen echter om maatwerk vragen. Zonder maatwerk zal de staf van de departementen wellicht nauwelijks afnemen, waardoor efficiencyvoordelen verloren zullen gaan. De kosten van maatwerk moeten transparant worden gemaakt.

Verandermanagement: het expliciet maken van de meerwaarde van SSC's als ongoing process. Het invoeren van een SSC is niet een eenmalig besluit. Weerstand kan in de loop van het veranderproces veranderen. Het transparant en expliciet maken van mogelijke meerwaarde van SSC's is dan ook een belangrijke succesfactor. Dit is een ongoing process. Bij voortdurende duidelijk moeten worden dat verdere efficiencywinst mogelijk is, dat eventuele bureaucrativering die de kop opsteekt kan worden bestreden, dat het SSC op een efficiënte manier gebruik maakt van innovaties, et cetera.

Ict als hefboom. Het is een illusie om informatie- en ict-processen geïsoleerd te zien van de organisatie. Met de

Management samenvatting

Een meerderheid van de deelnemers aan een recent onderzoek stelt dat invoering van shared services bij de rijksoverheid geen bestuurlijke hype is. Dit betekent echter niet, dat een succesvolle invoering verzekerd is, gelet op de specifieke processen en kenmerken die de organisatie van de Rijksoverheid nu eenmaal heeft. Er bestaan diverse scenario's voor besluitvorming rondom en invoering van shared services. Belangrijke bestuurlijke keuzes betreffen zowel het shared services model als de wijze van invoering. De auteurs laten zien welke belangrijke onderwerpen bij deze twee categorieën keuzes spelen en dat deze keuzecategorieën bovendien met elkaar samenhangen. De auteurs pleiten daarom voor het intelligent combineren van strategieën rond enerzijds het organisatieontwerp en anderzijds het proces van invoering. Bovendien geven de auteurs suggesties voor de wijze waarop dergelijke strategieën kunnen worden gecombineerd.

invoering gebeurt veel meer: overheidsprocessen en informatie worden onderwerp van systematisch beleid, machtsverhoudingen en rolverdelingen verschuiven, interne en externe informatierelaties en organisatiestructuren veranderen en er komt specifieke kennis en ervaring binnen de organisatie.

Het is van belang om deze eigenschap van ict als 'hefboom' voor grote organisatorische veranderingen te onderkennen en hier wellicht op te anticiperen. Een belangrijke ontwikkeling binnen de ict maakt het daarbij mogelijk om flexibeler op de vraag maatwerk versus standaardisatie in te spelen. Gedoeld wordt hier op de trend naar modularisering van grote informatiesystemen: in plaats van één geïntegreerd softwarepakket, zien we dat applicaties meer en meer als aparte modules worden ontwikkeld, die dankzij gestandaardiseerde interfaces aan elkaar kunnen worden 'geklikt'. Het grote voordeel hiervan is dat de keuze rond gemeenschappelijk versus maatwerk kan worden toegesneden op moduleniveau, waarmee de ict-inrichtingsvraag voor een SSC zich laat flexibiliseren.

Human Resources: aandacht voor vraagstukken als beloning en loopbaanontwikkeling. Op het gebied van HRM ligt een aantal complexe vraagstukken. De functieomschrijvingen en salarisschalen zijn vanuit de departementen ontwikkeld. De functies in het SSC zullen er geheel anders uitzien. Harmonisering is een tijdrovend en gevoelig proces, waar veel tijd voor moet worden ingeruimd. Hetzelfde geldt voor loopbaanontwikkeling voor hen die bij het SSC gaan werken.

Business case: succesverhalen van groot belang. Een business case mag niet het uitgangspunt voor strategische beleidsvorming vormen, maar dient wel uitgewerkt te worden. Niet iedereen is een *believer*. Het is van groot belang om de indifferenten en de cynici tot coöperatie te bewegen. Hiervoor zijn succesverhalen van groot belang, waardoor kosten en baten transparanter kunnen worden. Inzicht in kosten en baten kan wellicht indifferenten en cynici over de streep trekken.

Autonomie: houd rekening met weerstand. SSC's hebben grote consequenties voor de autonomie van organisatiedelen. Immers, concrete onderdelen worden uit de departementen geplaatst en er ontstaan nieuwe afhankelijkheden van het departement met een nieuw SSC. Tegelijkertijd hangt het succes van SSC's af van de coöperatie van de departementen. Bedacht moet worden, dat voor weerstand valide argumenten kunnen bestaan. Weerstand vanuit de latende organisaties moet daarom serieus worden genomen.

Klantgericht denken. Shared services veronderstellen een omslag van aanbodoriëntatie naar vraagoriëntatie en klantgericht denken. Vanuit het verandermanagement zal expliciet aandacht moeten worden besteed aan deze cultuuromslag in termen van onder meer relatiemanagement, klantgericht denken en klachtenafhandeling.

Keuzevraagstukken bij organisatie

Uit de interviews blijkt, dat verschil van mening bestaat over een aantal belangrijke keuzes die bij het ontwerp en het veranderproces gemaakt moeten worden. Deze keuzes kunnen van invloed zijn op de faal- en slaagkansen van een SSC. Op basis van de onderzoeksresultaten onderscheiden we een aantal van dergelijke keuzes.

Takenpakket van een SSC: beperkt of uitgebreid? De tweede keuze betreft de vraag welke taken naar een SSC kunnen worden overgeheveld. Er zijn respondenten die zich willen beperken tot volledig gestandaardiseerde, beleidsneutrale en departementsneutrale taken. Het standaard voorbeeld is hier de salarisuitbetalingen. Andere respondenten vinden dat de ambitie hoger moet zijn. Er zijn ook taken die minder beleidsneutraal zijn, minder gestandaardiseerd en die meer verschillen tussen departementen kennen, maar die door sharing desondanks efficiënter, en wellicht ook inhoudsvoller kunnen worden uitgevoerd. Zo kunnen bijvoorbeeld de onderzoeksinspanningen van departementen worden gedeeld.

Geografische positie van een SSC: concentratie of deconcentratie? SSC's kunnen fysiek worden geconcentreerd. De medewerkers van SSC's worden dan ontvlochten van de

departementen en op een aparte locatie, op afstand van de afnemers, samengebracht. Een dergelijke fysieke concentratie is uiteraard bevorderlijk voor de herkenbaarheid van het SSC, en kan voorkomen dat oude routines op het departement blijven domineren. Het is ook mogelijk om formeel een centraal SSC in te richten, maar de medewerkers te deconcentreren. Ze zijn en blijven dan werkzaam op het departement als een vooruitgeschoven post van het SSC. Het voordeel hiervan is dat de medewerker waarschijnlijk wat sensitiever is voor de wensen van de afnemer; het risico is uiteraard dat de loyaliteit niet bij het SSC ligt maar bij de afnemer.

Relatie tussen SSC en afnemer: zakelijk of betrokken? Nauw aan het voorgaande punt verbonden is de vraag hoe de relatie tussen SSC en afnemer vorm moet krijgen. Een aantal respondenten strijdt voor strikte verzakelijking. Er moet een afstand bestaan tussen SSC en afnemer. Een SSC dient strikt neutraal te zijn met betrekking tot de verschillende afnemers. Alleen zo ontstaat transparantie en daarmee vergelijkbaarheid en stuurbaarheid. Anderen pleiten voor een nauwe betrokkenheid tussen afnemer en SSC. Afnemers verschillen nu eenmaal van elkaar, hebben andere wensen, soms een andere cultuur, geven een andere rol aan beheer, en dus is intensieve interactie tussen SSC en afnemer noodzakelijk. Een te sterke formalisering en verzakelijking van de onderlinge relatie is in een dergelijke situatie contraproductief.

Dienstverlening van een SSC: vraagsturing of aanbodsturing? Wat moet het aanbod worden van het SSC? In het verlengde van voorgaand punt pleiten sommigen voor volledige uniformiteit. Differentiatie tussen afnemers mag niet worden toegestaan. Uniformiteit is van belang omdat juist standaardisatie noodzakelijk is voor het behalen van schaalvoordelen, welke nodig zijn om kostenbesparingen te realiseren. Differentiatie van diensten zou hiervoor een bedreiging vormen.

Anderen willen wel differentiëren. Zij wensen maatwerk van een SSC. Immers, de besparingen voor de afnemer bij invoering van een SSC zullen minimaal zijn als deze slechts in staat is om standaardwerk te leveren. Extra mensen zijn nodig om deze standaardoplossingen aan te passen aan de eisen van de klant. Differentiatie vereist echter meer expertise en professionaliteit bij een SSC. Zij worden hierbij immers geconfronteerd met vraagsturing vanuit verschillende omgevingen. Professionalisering is voorwaarde voor de toegevoegde waarde van een SSC voor de afnemers.

De functionele invulling van opdrachtgeverschap moet zo klein mogelijk, anders schep je de vraag naar maatwerk en wordt het oorspronkelijke doel van uniformiteit weer gepasseerd

Strategie voor invoeringsproces

Aandacht voor het invoeringsproces wordt essentieel geacht, maar over de wijze waarop dit proces moet worden vormgegeven, verschillen de meningen. De resultaten van de interviews leverden een gevarieerd en diffuus beeld op. We presenteren de verschillen weer in de vorm van dilemma's.

Besluitvorming: centraal versus decentraal. Hoe moet besluitvorming ten aanzien van de implementatie van een SSC plaatsvinden? Het gaat hier om het klassieke dilemma van centralisatie versus decentralisatie. Veel respondenten hebben een voorkeur voor centrale besluitvorming. Er wordt een aantal redenen genoemd. Allereerst vereisen dergelijk complexe projecten enige centrale coördinatie. Processen zoals de scheiding van beleid en uitvoering en het realiseren van een gemeenschappelijke ict-infrastructuur, zullen moeilijk vanzelf gaan. Een andere reden is dat middels centrale directieven het commitment van de top zichtbaar gemaakt wordt. Een belangrijk argument voor decentralisatie is de behoefte aan steun vanuit de organisatie. Zonder deze steun zal het implementatietraject stroperig verlopen en zal het resultaat teleurstellend zijn.

Een ander argument is de onmogelijkheid voor het centrale management om de gehele organisatie, inclusief alle verschillende omgevingen, te overzien. Decentralisatie is nodig om het SSC-concept op een lager niveau aan de omstandigheden aan te passen. Uiteraard betreft het geen eenmalige keuze tussen centralisatie en decentralisatie. Veel respondenten zoeken hierin de nuance. Zo kan er bijvoorbeeld worden gevarieerd tussen de verschillende beslismomenten, zoals a) de nut en noodzaakdiscussie van SSC's, b) de globale kaders van een in te voeren SSC en c) de invulling van deze kaders. Op elk van deze beslismomenten kan worden gekozen voor decentralisatie of centralisatie.

Invoering: radicaal of stapsgewijs? Het tweede dilemma gaat over het ritme van invoering. Waar de één pleit voor een eenmalige, dramatische verandering, daar pleit de ander voor stapsgewijze invoering. De eerste veranderstrategie is veelal doelgeoriënteerd: eerst wordt de ideale SSC op papier uitgetekend, vervolgens wordt deze zo snel mogelijk ingevoerd. Het voordeel van een radicale verandering is dat het leidt tot een eenduidig beeld bij de betrokkenen over de vorm en wijze van implementatie.

De tweede strategie is stapsgewijs. De stapsgewijze invoering geeft de betrokken partijen de gelegenheid het ontwerp regelmatig aan te passen aan de specifieke organisatie. Dit heeft als voordeel dat de weerstanden in het gehele implementatietraject geadresseerd en opgelost kunnen worden. Er is ruimte voor onderhandeling en aanpassing.

Er zijn verschillende vormen van stapsgewijze invoering genoemd: 1) eerst een aantal (vooral beleidsneutrale) activiteiten in een SSC onderbrengen, vervolgens het activiteitenpakket uitbreiden, 2) eerst soepel omgaan met principes en vervolgens de regels strakker maken. Zo kan besloten worden om in het begin afnemers niet te verplichten tot gedwongen winkelnering ten gunste van het SSC. 3) Eerst de status van de SLA's zacht houden. Een SLA wordt dan gezien als richting gevend, in de loop van tijd kan het SLA een meer dwingend karakter krijgen. *Timing: huis op orde of 'over the wall-engineering'?* Voordat een SSC succesvol geïmplementeerd kan worden zal 'het huis op orde' moeten zijn, zo redeneert een aantal respondenten. Zo zullen eerst de processen in kaart gebracht moeten worden en zal de ict-infrastructuur gestandaardiseerd moeten worden. Pas wanneer dit in orde is, kan een weloverwogen besluit genomen worden over welke processen in het SSC moeten worden ondergebracht.

Anderen zijn echter van mening, dat niet gewacht moet worden tot dergelijke complexe processen van standaardisatie zich hebben voltrokken. Zij vertrouwen erop dat standaardisatie een resultaat kan zijn van het invoeren van een SSC. Pas als het SSC een feit is, is het in het belang van veel partijen om werkprocessen op elkaar af te stemmen. Daarmee zal het veranderproces minder weerstand krijgen en dus sneller en makkelijker verlopen. De belangrijke beslissing ten aanzien van timing is daarmee het bepalen van het moment waarop de ambitie 'het huis op orde' te hebben, wordt verlaten en wanneer tot daadwerkelijke implementatie kan worden overgegaan.

Management van verwachtingen: open of gesloten houding? De vraag die hier centraal staat is, welke verwachtingen moeten worden geschapen bij de omgeving. Het scheppen van hoge verwachtingen stelt de organisatie open voor de omgeving. Voordeel hiervan is dat de organisatie zich committeert en dat wellicht belangrijke kennis en ideeën uit de omgeving kunnen worden gegenereerd. Echter, een open houding naar de omgeving kent ook risico's, zoals

De basis voor een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten wordt gevormd door eenheid in sturing en verzakelijking van de werkrelaties

interventies vanuit de media of de politiek. Angst voor dergelijke risico's kan al snel tot het besluit leiden om een minder open werkwijze ten aanzien van de omgeving te kiezen. De veranderingen worden zover mogelijk low profile doorgevoerd. Genoemde voordelen voor de open benadering worden hierdoor uiteraard misgelopen. Ook hier zijn uiteraard combinaties mogelijk. Zo kan er bijvoorbeeld worden gedifferentieerd naar (deel)projecten. In dit verband wordt door respondenten vaak een grote rol toebedeeld aan voorbeeldprojecten. Deze zijn open en worden gecommuniceerd naar de omgeving. **Projectmanagement: door de eigenaar of door de opdrachtgevers?** Bij de totstandkoming van SSC's zijn ten minste twee rollen te onderscheiden: die van opdrachtgever en die van eigenaar van het SSC. Een aantal respondenten refereert hier aan het voorbeeld van SSC HRM. In dit geval wordt overwogen om het SSC onder te brengen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat dan als eigenaar van het SSC fungeert. Deze twee rollen kennen natuurlijk een risico. Indien het SSC teveel gezien wordt als de organisatie van de eigenaar kan de situatie ontstaan dat opdrachtgevers zich reactief opstellen en zich onvoldoende betrokken weten bij het SSC. Indien het SSC teveel gezien wordt als de organisatie van de opdrachtgever, dan kan dit negatieve gevolgen hebben voor haar identiteit. Het SSC loopt het risico net zoveel identiteiten te hebben als er opdrachtgevers zijn. Het idee is, dat deze spanning expliciete aandacht vraagt voor de regierol: het samenbrengen van de belangen van de eigenaar en de opdrachtgevers. Op het eerste gezicht is dit onaantrekkelijk. Wanneer naast de twee bestaande



Uit interviews blijkt, dat verschil van mening bestaat over een aantal belangrijke keuzes die bij het ontwerp en het veranderproces gemaakt moeten worden. Deze keuzes kunnen van invloed zijn op de faal- en slaagkansen van een SSC



Over de auteurs:

Dr. René Matthijsse is senior organisatie- en procesconsultant bij Verdonck, Klooster & Associates. Prof.dr. Hans de Bruijn is hoogleraar Organisatie en Management aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Prof.dr. René Wagenaar is hoogleraar ICT aan dezelfde faculteit van de Technische Universiteit Delft. Drs. Haiko van der Voort en drs Ruben van Wendel de Jode hebben belangrijke bijdragen geleverd bij de interviews en rapportage van dit project. In het kader van dit onderzoek zijn 61 gesprekken met ervaringsdeskundigen en ambtelijk topmanagement binnen de Rijksdienst gevoerd, een enquête onder 49 respondenten gehouden en een elektronische brainstormsessie georganiseerd.

Literatuur

- Bergeron, Bryan P.: *Essentials of Shared Services*. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey, 2003.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepekens en L.J.M.J. Sonnenschein: *Shared Services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Uitgave Inaxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, Ministerie van BZK, 2004.
- Maat, E., M. Tuinder, S. de Wit en B. Pilon: *Verdeeld sturen of gestuurd delen 'Governance van SSC's bij de rijksoverheid*. Rapport NSOB in opdracht van het Ministerie van Justitie, 2004.
- Matthijsse, R. en R. Wagenaar: *Shared Services in de overheid: samenwerking tussen beleidspartners*. in: *Overheidsmanagement*, oktober 2004.
- Matthijsse, R. en R. Wagenaar: *Shared Services: synergie tussen organisatie en informatie*. in: *Overheidsmanagement*, januari 2005.
- Opheij, W. en F. Willems: *Shared Service Centers: balanceren tussen pracht en praal*. In: *Holland Management Review*, nummer 95, 2004, blz 31-45.
- Strikwerda, H.: *Shared Service Centers: Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Stichting Management Studies, Koninklijke Van Gorcum, 2003.

ingelost, dan genereert deze combinatie wellicht meer weerstand dan deze wegneemt.

Combinatie 2: Besluitvorming als Big Bang, uitvoering als zachte dwang

De SSC wordt centraal ontworpen en opgelegd. Bovendien gaat het om een 'groots en meeslepend' SSC. De principes worden tijdens de uitvoering (in eerste instantie) echter niet strikt gehandhaafd. Departementen en SSC krijgen ruimte om het ontwerp enigszins naar hun eigen hand te zetten. Het SSC kan bijvoorbeeld haar eigen organisatie en eigen procedures wat aanpassen en kunnen in samenwerking met departementen hun takenpakket verder vaststellen. Wellicht is er bijvoorbeeld behoefte aan en ruimte voor maatwerk. Voordeel van deze combinatie is het vermogen om weerstand tijdens de uitvoering om te zetten in actie. Er ligt echter wel een lastige beheersvraag: tot hoever kunnen de vrijheden gaan zonder de rationale achter SSC's teveel aan te tasten? Voorwaarde is dat het gezamenlijke doel aantrekkelijker blijft dan individuele doelen (Het Expertise Centrum, papernote 16).

Combinatie 3: Big Bang als verhaal, zachte dwang als praktijk

Officieel wordt het SSC centraal ontworpen en opgelegd. Ook hier gaat het om een 'groots en meeslepend' SSC. Feitelijk is het ontwerp een resultaat van afstemming met en tussen departementen. Bovendien is er tijdens de uitvoering ruimte om het ontwerp aan te passen. Deze combinatie is gunstig bij een dynamische omgeving. De 'Big Bang'-taal wordt door politiek en media beter begrepen dan de taal van langdurige processen. Het gaat immers om een helder ontwerp en daadkrachtige uitvoering. Big Bang als verhaal verschaft zo legitimiteit voor de processen die feitelijk plaatshebben.

Combinatie 4: Een momentum voor een Big Bang
Deze combinatie is een aanvulling op de strategie van de zachte dwang, maar legt meer nadruk op de temporele component. De mogelijkheid voor centraal ingrijpen wordt nadrukkelijk opgehouden, bijvoorbeeld wanneer het proces van besluitvorming te stroperig wordt (procesmatige reden) of wanneer SSC's te versnipperd dreigen te raken (inhoudelijke reden). De strategie van de zachte dwang wordt aldus gehanteerd 'in the shadow of hierarchy': alle partijen zijn zich ervan bewust dat centraal ingrijpen tot de mogelijkheden behoort. Het benutten van een momentum voor centraal ingrijpen vereist betrokkenheid. Exacte kennis van het verloop van het proces en de belangen die er op dat moment spelen is dan immers onontbeerlijk. ●

De voordelen van een SSC voor de rijksoverheid

SSC's maken oriëntatie op kerntaken mogelijk. Een overheid die in staat is om beleidsonafhankelijke taken in SSC's onder te brengen, kan zich vervolgens beter richten op haar kerntaken. De organisatorische complexiteit binnen rijksdienst of departementen kan als gevolg van de oprichting van SSC's immers afnemen.

SSC's leiden tot meer transparantie. Een SSC betekent, dat er een afstand ontstaat tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Afstand dwingt altijd tot explicitering van opdrachten, prijzen, leveringsvoorwaarden, benoeming van portfolio, etc. Een dergelijke explicitering vergroot de transparantie van de bedrijfsvoering binnen de overheid. SSC's maken expertiseopbouw mogelijk. Doordat een SSC zich richt op de vormgeving van één of enkele functies, wordt alle expertise ten aanzien van deze functies samengebracht. Deze samenvoeging van expertise maakt het mogelijk om sneller en beter gebruik te maken van nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de betreffende functie. Zo wordt voorkomen, dat het wiel voortdurend opnieuw wordt uitgevonden binnen de afzonderlijke delen van de rijksdienst. Bovendien past ze bij de doelstelling van verdere professionalisering van de verschillende management functies.

SSC's verhogen de strategische flexibiliteit. Shared services maken het mogelijk om een onderscheid te maken tussen kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten, die onafhankelijk van elkaar aangepast kunnen worden aan strategische, organisatorische, politieke, economische of technologische veranderingen. De flexibiliteit om in te spelen op dynamieken en specifieke veranderingen neemt toe. SSC's leiden tot snellere besluitvorming. Een duidelijk, van tevoren gedefinieerd, takenpakket van een SSC maakt eenduidige verantwoordelijkheden en uitvoeringsbeleid mogelijk.

SSC zal tot kostenbesparingen leiden, doordat de economies of scale kunnen worden benut en omdat processen en taken zich veelal lenen voor verdere standaardisatie.

voor het SSC wordt gezien als essentieel voor de kwaliteit ervan. Gedurende het proces kan worden geleerd (bijvoorbeeld over de optimale inrichting of de mate van standaardisatie), waardoor uiteindelijk een SSC ontstaat dat grotere kans van slagen heeft. Er zullen meerdere SSC's ontstaan, waardoor er voor departementen ruimte is om een eigen SSC te kiezen en departementen zich dus ook meer eigenaar van een SSC zullen voelen. Dit eigenaarschap is belangrijk, want dan zijn eventuele problemen gezamenlijke problemen. Een proces van implementatie zou 'als vanzelf' moeten verlopen, maar dit kan alleen met bovengenoemde steun, leerprocessen en eigenaarschap. Uiteraard kent ook deze strategie een afbreukrisico. Het proces kan langzaam verlopen en geeft weerstand alle kansen. In het uiterste geval verzandt het veranderproces.

De vraag die rest is hoe de potentiële voordelen van deze strategieën kunnen worden benut en tegelijkertijd de afbreukrisico's kunnen worden geminimaliseerd. Het antwoord ligt in het vermogen om beide strategieën intelligent met elkaar te combineren. De wijze waarop deze combinatie tot stand moet komen, hangt in grote mate af van de omstandigheden van het betreffende project, zoals het stadium waarin het project verkeert, relevante machtscentra en bestuurlijke context.

Combinatie 1: Besluitvorming als zachte dwang, uitvoering als Big Bang

Dit is een klassieke combinatie. Besluitvorming wordt vormgegeven als een proces, de uitvoering vindt projectmatig plaats. De besluitvorming zal eerst worden ingezet als een incrementeel proces. Tijdens deze besluitvormingsfase staat de vorm van het SSC nog niet vast: deze is het resultaat van de besluitvorming. Wanneer de vorm van het SSC zich wat meer uitkristalliseert, is het moment van centrale inhoudelijke sturing gekomen. De principes waarover relatief veel consensus was, worden elementen in een centraal opgemaakte blauwdruk die vervolgens wordt opgelegd en uitgevoerd. Voordeel van deze combinatie is dat het integrale karakter van het project wordt behouden, omdat er nog steeds sprake is van een blauwdruk. Bovendien wordt er ook hier een point-of-no-return gecreëerd, met een grotere kans op steun dan de 'Big bang'-strategie in haar pure vorm. Kwetsbaar is echter het moment van centraal ingrijpen. Een interactief proces schept veel verwachtingen die niet allemaal ingelost kunnen worden. Wanneer te weinig van deze verwachtingen worden

rollen ook nog een regierol wordt onderscheiden (en wellicht apart wordt belegd), neemt de complexiteit van de organisatie toe. Het alternatief is dat deze regierol niet wordt onderscheiden, waardoor de kans ontstaat dat de genoemde spanning zich daadwerkelijk gaat manifesteren en schadelijk wordt.

Aanbevelingen voor ontwerp en invoering

In het voorgaande hebben we een aantal dilemma's beschreven die spelen bij de besluitvorming, organisatie en invoering van een SSC in de rijksdienst. Deze dilemma's zijn samen te voegen tot mogelijke scenario's voor de te kiezen strategie rond organisatie en invoering, waarbij uiteraard elke optie haar eigen voor- en nadelen kent. Indien deze scenario's met elkaar geconfronteerd worden, dan kunnen twee hoofdlijnen van invoering geformuleerd worden: De Big Bang (een groots en meeslepende organisatie als project ingevoerd) en de Zachte Dwang (een kleine en wendbare organisatie als proces ingevoerd). Deze strategieën kunnen als extremen worden gezien en zullen zelden in hun pure vorm succesvol worden gehanteerd.

Strategie 1: Big Bang (organisatie 'groots en meeslepend', implementatie als project)

In één keer wordt een groot SSC neergezet. Dit voorkomt dat weerstand een kans krijgt. Er wordt immers een voldongen feit gecreëerd. Departementen zullen dan erkennen dat het SSC een 'fact of life' is. Omdat het groots is neergezet, en veel departementen tot klant heeft, is er voor deze departementen een sterke prikkel om zich te committeren aan het SSC en om het SSC tot een succes te maken. Een groot SSC creëert zo haar eigen 'countervailing powers' en kent dus voortdurend krachten die de risico's van SSC's zullen tegengaan. Deze strategie kent echter ook een groot afbreukrisico. Het SSC komt snel tot stand, dus problemen manifesteren zich pas nadien. Het SSC is vervolgens van niemand, behalve van de initiatiefnemer. Deze heeft vervolgens de loodzware klus om opnieuw commitment te kweken. Er is aldus een groot afbreukrisico wanneer er problemen ontstaan.

Strategie 2: Zachte dwang (organisatie 'klein en wendbaar', implementatie als proces)

Bij deze strategie is implementatie een proces waarbij de departementen zijn betrokken. Steun van de departementen