



Verdeeld sturen
of
Gestuurd delen

Governance van SSC's bij de rijksoverheid

VOORWOORD

Doorzettingsmacht, daadkracht, doorpakken, transparantie, new public management, businesscase, leiderschap, top down sturing. Geen woorden, maar daden. Meer en betere uitvoering. Minder beleid en dus minder ambtenaren. Termen en uitdrukkingen die aan duidelijkheid niets te wensen overlaten. De beleidsbrieven en nota's van de rijksoverheid staan er bol van. De overheid is *in control*. Sinds kort is er "woensdag-gehaktdag". Op die dag geeft het Kabinet in de afzonderlijke jaarverslagen van de rijksdepartementen aan of het gevoerde beleid doelmatig is geweest. De huidige rijksoverheid is anno 2004 een Andere Overheid. Innovatief, digitaal en slim georganiseerd. Dat is de wens van het Kabinet.

Voor het bedrijfsleven is doelmatigheid altijd al een 'must'. Bedrijven als Shell, DSM, Unilever en ING bundelen sinds een aantal jaren hun interne diensten om de kwaliteit van die dienstverlening te vergroten en om kosten te besparen. Dit gebeurt in zogenaamde shared service centra (SSC). Binnen de rijksoverheid is het bundelen van ondersteunende activiteiten in SSC's ook in opkomst. Vragen die zich hierbij voordoen zijn of het rijk kan worden beschouwd als één concern als rekening gehouden wordt met de afzonderlijke verantwoordelijkheid van ministers. En hoe verhoudt het collectieve belang van het rijk als geheel zich met de individuele belangen van de departementen. De vraag is op welke wijze deze SSC's het beste kunnen worden bestuurd (governance).

In opdracht van de heer Leonard Kok, plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie, richt ons onderzoek zich op de governance voor interdepartementale SSC's bij de rijksoverheid. Het onderwerp SSC is op dit moment uitermate actueel. Congressen vinden plaats, er verschijnen wekelijks rapporten over SSC's en in de vakliteratuur wordt er over geschreven. De voor- en nadelen van SSC's zijn inmiddels uitvoerig beschreven en in veel publicaties wordt aangegeven hoe problemen rondom SSC's kunnen worden opgelost. Vaak wordt het vooral beschouwd als een bedrijfsvoeringonderwerp. Zo op het oog geen ingewikkelde keuzes en politieke belangenafwegingen. Immers iedereen wil meer kwaliteit tegen lagere kosten. De werkelijkheid blijkt vaak complexer en tot op heden is de besturing van interdepartementale SSC's tamelijk onderbelicht gebleven.

Lang niet alle pogingen om een SSC in te richten zijn een succes geworden. Ondanks alle theorie blijkt het praktisch inrichten van een SSC geen sinecure. Gevoed door een rijkdom aan publicaties heeft inmiddels iedereen zich een mening gevormd en een verhaal gevonden dat het beste aansluit bij zijn belang. Met dit advies leveren we temidden van dit slagveld aan publicaties en belangen onze bijdrage aan het succes van het fenomeen SSC binnen de rijksoverheid. Wij zijn er van overtuigd dat SSC's een plaats verdienen in het repertoire van onze rijksoverheid.

Wij willen in de eerste plaats onze opdrachtgever Leonard Kok en onze begeleider van de NSOB, prof. mr. dr. Hans de Bruijn hartelijk danken voor het kritisch en constructief meedenken tijdens ons onderzoek. Ook danken wij alle geïnterviewden voor hun bijdrage aan dit advies.

drs. Ellen Maat, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bert Pilon, provincie Zuid-Holland

ir. Marcel Tuinder, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

drs. Simone de Wit, Politieacademie

INHOUDSOPGAVE

Management samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Introductie	10
1.1 Verdeeld sturen of gestuurd delen	10
1.2 Het fenomeen SSC	11
1.3 Maar kan ook de nodige weerstand oproepen	11
1.4 Aanpak	12
1.5 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 Verkenning SSC bij de rijksoverheid	14
2.1 Shared Service Centre	14
2.2 Governance binnen de rijksoverheid	20
Hoofdstuk 3 Lessen uit nabijgelegen thema's	24
3.1 Scheiden van beleid en uitvoering	24
3.2 Agentschapmodel	25
3.3 Outsourcing	26
3.4 Rijksgebouwendienst, rijksinkoopbureau en rijkspsychologische dienst	27
Hoofdstuk 4 Tussen droomscenario en doemdenken; kansen en bedreigingen	30
Droomscenario 2014, <i>Nederland Europees kampioen SSC</i>	30
Doemscenario 2014, <i>Einde gezamenlijke dienstverlening rijksoverheid</i>	31
4.1 SSC's kansen en bedreigingen	33
Hoofdstuk 5 Aanbevelingen governance bij interdepartementale SSC's	36
5.1 SSC's en governance binnen de rijksoverheid; de kern	36
5.2 Aanbevelingen: ontwerpeisen voor governance bij interdepartementale SSC's	36
Hoofdstuk 6 Het governancemodel 'proeve van een ontwerp'	42
6.1 'proeve van ontwerp'	42
6.2 Gedefinieerde rollen, taken en relaties vanuit het perspectief van de aanbevelingen	45
bijlagen	
1. Gedetailleerde invulling governancemodel	48
2. lijst van geïnterviewde personen	51
3. literatuurlijst	52

MANAGEMENT SAMENVATTING

Onderwerp

In dit adviesrapport wordt een antwoord gegeven op de vraag hoe op een adequate wijze vorm kan worden gegeven aan de governance van een interdepartementaal Shared Service Centre (SSC).

Governance van SSC

Een SSC is een organisatie-eenheid die een onderdeel van het bedrijfsproces verzorgt dat voorheen integraal onderdeel was van de bedrijfsonderdelen. Het instellen van een SSC leidt vaak tot kostenbesparingen en kwaliteitsverbetering. Het implementeren van een SSC is echter geen eenvoudige zaak en vereist meer dan het inrichten van een efficiënte productielijn. Het vereist een herijking van de taken en rollen op de verschillende niveau's binnen het bedrijf.

SSC's zijn er in verschillende soorten en maten. Deze verschillen hebben ook invloed op de *governance* van een SSC. Governance gaat over het regelen van de verantwoordelijkheid, de aansturing, verdeling van de zeggenschap en de bijbehorende regels en procedures voor het managen van de relaties met het SSC. Een complicerende factor bij governance van een interdepartementaal SSC is de spanningsrelatie tussen centrale sturing enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. De individuele belangen van de afnemende departementen en het collectieve belang van de rijksoverheid als geheel moeten in het governancemodel tot hun recht komen.

Lessen

Om te komen tot een onderbouwd advies hebben we gekeken naar lessen (→) die te trekken zijn uit aanverwante vraagstukken, de proxies:

- Het scheiden van beleid en uitvoering.
 - er moet gewaakt worden voor een te grote kloof tussen de core business en de ondersteunende activiteiten.
 - beleid en uitvoering zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.
- Het agentschapmodel.
 - creëer countervailing powers
 - onderken tegengestelde belangen van de verschillende spelers
- Outsourcing als verderstreckende beweging dan een SSC,
 - contractkosten moeten beperkt blijven
 - ontwikkel voldoende tegenkracht als afnemer (tegenover de dienstverlener)
- 'SSC's avant la lettre' (RGD, RPD en RIB)
 - organiseer prikkels indien er sprake is van gedwongen winkelnering
 - investeer in de klantrelatie

Verkenning van de toekomst

Op dit moment staan we aan de vooravond van de implementatie van een interdepartementaal SSC binnen de rijksoverheid. Een goede governance kan als voorbeeld dienen voor verdere samenwerkingsvormen binnen de rijksoverheid. Indien de tegengestelde belangen in een governance model niet in goede banen is te leiden, is de kans van slagen van een SSC klein. Kwaliteits- en doelmatigheidswinst zal niet gerealiseerd worden.

SSC's en governance binnen de rijksoverheid; de kern

- Implementatie van een SSC vereist meer dan het inrichten van een efficiënte productielijn. Een SSC vereist herijking van de rollen en taken op alle niveau's.
- De governance van het SSC in de opstartfase binnen de rijksoverheid dient rekening te houden met de belangen van de betrokken partijen en de belangenstrijd tussen de betrokken partijen. De individuele belangen van de afnemende departementen en het collectieve belang van de rijksoverheid moeten in het governance model tot hun recht komen.
- SSC's zijn er in alle soorten en maten. Ook binnen de rijksoverheid betekent dit dat de accenten van de bijbehorende structuren van governance zullen verschillen.
- De overheid is (g)een concern. Een interdepartementaal SSC veronderstelt dat dit een onderdeel is van de rijksdienst (alle departementen gezamenlijk) en dat diensten geleverd kunnen worden aan de gehele rijksdienst (alle departementen). De vraag is echter of er wel sprake is van een eenduidige organisatorische entiteit. Anders dan bij een bedrijf - die uit verschillende business units of divisies kan bestaan - met één Raad van Bestuur, met één baas en één missie is dit in het geval van het rijk minder helder. De verantwoordelijkheid voor het collectieve belang kent daarmee binnen de rijksoverheid geen natuurlijk plaats en machtsbasis, maar moet wel in het governance model worden belegd.

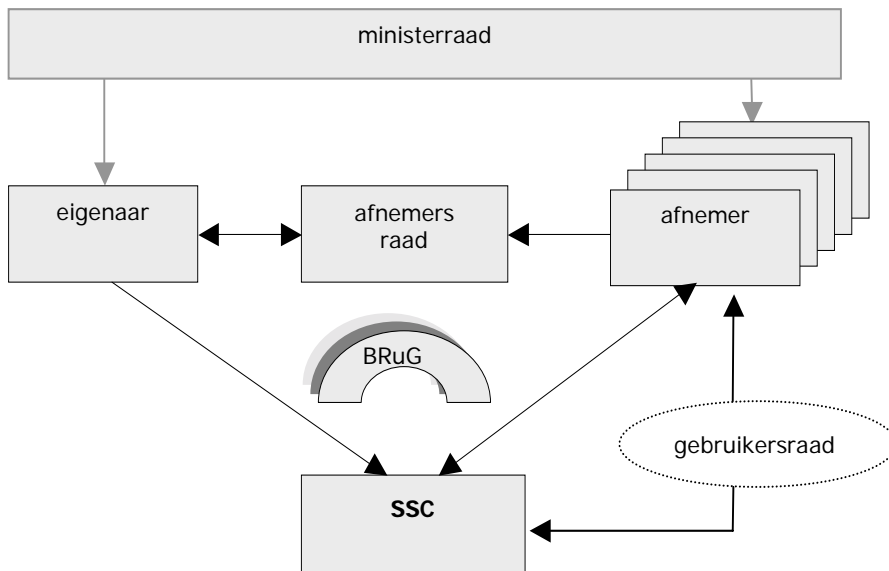
Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen worden de volgende aanbevelingen over het governance model van een interdepartementale SSC gegeven:

- 1. Formuleer bij de start een governancebesluit waarin de belangrijkste punten zoals, de missie, de kostenstructuur, het besturingsmodel en de businesscase worden vastgelegd;**
- 2. Het governance model moet kunnen omgaan met het plurale karakter van de rijksoverheid: (g)een concern, het collectieve belang en het individuele belang;**
- 3. Het governance model moet voldoende dynamiek kennen om als organisatiestructuur niet te fixeren en te bevriezen;**
- 4. Het governance model gaat uit van de huidige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid;**
- 5. Het governance model moet voorkomen dat het risico van monopolisering van het SSC zich voordoet;**
- 6. Het governance model moet zich aan kunnen passen aan de levensfase van het fenomeen SSC binnen de rijksoverheid;**

'Proeve van een ontwerp'

Rekening houdend met de aanbevelingen en de ontwerpeisen die ontleend zijn aan de aanverwante thema's wordt onderstaande proeve van ontwerp voor governancemodel voor interdepartementale SSC's voorgesteld.



De rollen en kerntaken van een ieder en de verhouding en relaties tussen de verschillende rollen wordt aangegeven.

Ministerraad: de MR neemt het besluit tot inrichting SSC ten aanzien van bepaalde taken.

Eigenaar: de eigenaar, die wordt aangewezen in het MR besluit, is formeel opdrachtgever en eindverantwoordelijk voor het SSC en de business case.

SSC: de resultaatverantwoordelijke eenheid met een opdracht voor het uitvoeren van activiteiten die worden afgenomen door de afzonderlijke departementen.

Afnemer(s): de departementen sluiten individueel een contract (DVO) met het SSC.

Afnemersraad: een gezamenlijke raad van afnemers als gesprekspartner voor de eigenaar over ondermeer de standaardisatie, de kosten en de visie van het SSC.

BRuG: BRuG heeft adviserende en ondersteunende taken is daarmee de olie in het governance-model. BRuG is het interdepartementale Bureau Rijksuitvoering Gemeenschappelijke diensten samengesteld uit experts uit de verschillende departementen op basis van gespreide deskundigheid (organisatorisch, veranderkundig, inhoudelijk en financieel).

Het model kan ten aanzien van de invulling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en relaties bijgesteld worden aan de levensfase of aan veranderingen in de omgeving. Relaties kunnen zwaarder of lichter aangezet worden afhankelijk van de mate van onderling vertrouwen, de mate van spanning tussen het collectieve en het individuele belang en de mate van standaardisering.

De balans tussen het collectieve doel en het individuele belang is geborgd doordat de afnemers instemmingsbevoegdheid hebben ten aanzien van de initiële opdracht die de eigenaar geeft aan het SSC. Op deze manier is men gehouden tot een gedragen opdrachtformulering te komen voor het SSC. Met het sluiten van een DVO behoudt ook een afzonderlijk departement zeggenschap over de ondersteunende diensten.

Daarnaast krijgen de departementen met de bonus/malusregelingen een instrument in handen om een dwingende kracht richting het SSC in te zetten opdat deze zich niet als een monopolist gaat gedragen.

Zekerheid en helderheid moeten geboden worden voor deze relatief nieuwe situatie, waarbij de departementen zullen moeten samenwerken om het doel te bereiken. Er ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid en een gezamenlijke kans. Van verdeeld sturen naar gestuurd delen!

HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE

Om kosten te besparen en de kwaliteit van ondersteunende diensten te verhogen hebben veel bedrijven Shared Service Centers opgezet of uitgebreid. Ook binnen de Rijksoverheid wordt in toenemende mate het initiatief genomen tot het inrichten van Shared Service Centers (SSC). Bezien wordt hoe binnen verschillende departementen, maar ook interdepartementaal gemeenschappelijke voorzieningen en samenwerking tot stand gebracht kan worden. Vaak gaat het hierbij om ondersteunende diensten. Bekend initiatief is de inrichting van het SSC Human Resource Management (SCC HRM). Naast allerlei vraagstukken rond de inrichting van een SSC die van veranderkundige aard zijn, is de vraag hoe de *besturing* van dergelijke voorzieningen geregeld wordt.

1. 1 Verdeeld sturen of gestuurd delen

Over nut en noodzaak van de inrichting van een SSC bij het rijk is snel consensus. Over het algemeen wordt aangenomen dat een dergelijke voorziening leidt tot grotere efficiëntie en verbetering van kwaliteit van dienstverlening. De huidige tijdgeest waarin daadkracht, ontbureaucratisering en doelmatigheid de boventoon voeren, in combinatie met het belabberde economische klimaat dwingt de overheid te besparen door herordering van het eigen apparaat.

In Nederland is het fenomeen SSC in het bedrijfsleven sinds een jaar of vijf in opkomst en inmiddels kunnen er meer dan 100 SSC's worden geteld¹. De eerste ervaring leert dat het bedrijven een besparing kan opleveren in de orde van grootte van 20 % – 50 % op de kosten van administratieve taken. Indrukwekkend dus: an offer we can't refuse. Maar vanzelf gaat het niet: de gebruikelijke weerstand bij verandering, de positionering van het SSC en de herverdeling van zeggenschap, macht en invloed vragen om een zorgvuldig en doordachte strategie bij vormgeving en invoering. Een SSC heeft daarom alleen kans van slagen als de interne governance goed geregeld wordt. Verschillende bedrijven hebben hier hun tanden al op stukgebeten. We zijn opzoek gegaan naar lessen die hieruit getrokken kunnen worden.

Een SSC voor de rijksoverheid kent een extra complicerende factor. Anders dan bijvoorbeeld Philips zijn er 13 afzonderlijke departementen, 15 ministers, geen CEO aan het hoofd maar een primus inter pares, gescheiden budgetverantwoordelijkheden, een ambtelijke leiding naast de politieke leiding en een grote diversiteit tussen de verschillende departementen als organisatie. Kortom, alle aanleiding voor de nodige hoofdbreken. Want, wie is de eigenaar van het SCC, wie is de opdrachtgever, wie de opdrachtnemer en hoe wordt het toezicht geregeld? Of anders gezegd: wie bepaalt wat, wie betaalt waarvoor en bovenal: wie is verantwoordelijk? Antwoorden op deze vragen worden vooral beïnvloed door het centrale thema bij dit vraagstuk: de individuele belangen van de departementen en het collectieve belang van de rijksoverheid als geheel.

¹ J. Strikwerda, Shared Service centers van kosten besparing naar waarde creatie.

De centrale vraag van dit adviesrapport is: *governance van interdepartementale SSC's hoe regel je dat op adequate wijze?*

Met adequaat bedoelen we dat enerzijds de gewenste kostenbesparing en kwaliteitsstijging op het collectieve niveau rijksbreed wordt gerealiseerd en anderzijds ruimte gegeven wordt aan de individuele departementale behoeften. Adequaat ook in meer algemene ontwerptermen: governance moet doorzichtig, toetsbaar en eenvoudig zijn.

De aanbevelingen ten aanzien van adequate governance die wij met dit rapport opleveren moeten voorkomen dat - met de inrichting van interdepartementale SSC's - gedeelde sturing vervalt in gestuurde verdeeldheid. De departementen zullen moeten gaan samenwerken en tot op zekere hoogte zich gaan gedragen als één concern. De aanbevelingen geven aan hoe hier invulling aan gegeven kan worden.

1.2 Het fenomeen SSC

In het bedrijfsleven wordt over een Shared Service Center gesproken als binnen een organisatie een aantal business units of divisies een bepaalde dienst of proces – die zij allen op ongeveer dezelfde wijze (zouden kunnen) uitvoeren – uitbesteden aan een speciaal daarvoor ingerichte centrale resultaat verantwoordelijke eenheid. Toegepast op de overheid of meer specifiek de rijksoverheid spreken we over een SSC indien er sprake is van een resultaat verantwoordelijke eenheid (RVE) binnen de rijksdienst die tot taak heeft het leveren van specifieke diensten (zoals administratie, inkoop, of ICT) aan de departementen.

Kostenbesparing in samenhang met verbetering van de kwaliteit van (interne) dienstverlening zijn de belangrijkste doelen bij de inrichting van een SSC. Helemaal nieuw is het fenomeen eigenlijk niet. In feite kunnen het (voormalige) rijksinkoopbureau, de rijksgebouwendienst en een aantal facilitaire directies op een ministerie als SSC beschouwd worden.

1.3 Maar kan ook de nodige weerstand oproepen

De implementatie van een SSC is complex en kostbaar. Het roept weerstand op door verschuiving in de machtsbalans als gevolg van personele en organisatorische verschuivingen. Een SSC gaat gepaard met een culturele omslag in de SSC-organisatie zelf (naar dienstverlenende organisatie) en van de afnemende organisatie, naar een klant-leverancier relatie.

Overhevelen of beter gezegd afstoten van bepaalde taken leidt ook tot verminderde zeggenschap en directe invloed voor de departementen. Minder control op de uitvoering. Een SSC vereist dat departementen compromissen sluiten ten aanzien van specifieke behoeften. Kortom, inrichting van een SSC roept weerstand op. Weerstand die kan leiden tot bureaupolitiek, strategisch gedrag, tegenwerking en scepsis.

1.4 Aanpak

Om te komen tot een bruikbaar advies voor een adequate governance hebben wij gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden. Brainstormsessies, simulaties, literatuurstudie, interviews met wetenschappers, met functionarissen binnen de overheid en binnen het bedrijfsleven (voor interviewlijst zie bijlage 3) en onderzoek naar nabijgelegen thema's (proxies). Tevens is een droom- en doemscenario in 2014 geschetst.

Onze aanbevelingen houden rekening met twee bewegingen die van invloed zijn op deze casus: de polderstrategie, compromissen sluiten, zoveel mogelijk alle partijen betrekken en zoeken naar de gulden midden weg (maar die kan leiden tot stroperigheid en ondoorzichtigheid) en anderzijds de beweging richting het vergroten van de slagkracht, de doorzettingsmacht en daadkracht (maar die kan doorslaan in stoerheid, ondoordachtheid en het afstoten van stakeholders). In bestuurskundige termen: een evenwicht tussen de beleidsnetwerkentheorie en het New Public Management.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 '*Verkenning van SSC bij de rijksoverheid*' wordt dieper ingegaan op het fenomeen SSC en het vraagstuk van governance bij de rijksoverheid bij het behalen van een gezamenlijk doel. In hoofdstuk 3 '*Lessen uit nabijgelegen thema's*' worden ontwerpregels voor governance geschetst aan de hand van vraagstukken waarmee SSC's overeenkomsten vertonen. Zo wordt ingegaan op het scheiden van beleid en uitvoering, het agentschapmodel, outsourcing en enkele SSC's avant la lettre (de RGD, het RIB en de RPD). In hoofdstuk 4 '*Tussen droomscenario en doemdenken*' worden twee fictieve scenario's uit 2014 van het SSC-beleid neergezet. Deze monden uit in kansen en bedreigingen voor een (interdepartementaal) SSC.

Op basis van de bevindingen uit deze hoofdstukken volgen de '*Aanbevelingen*' in hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk is het advies: zes concrete aanbevelingen die leiden tot een adequate governance voor interdepartementale SSC's. Om te laten zien hoe invulling gegeven kan worden aan deze aanbevelingen hebben we ten slotte een voorzet gemaakt voor een governance model in hoofdstuk 6 '*Proeve van ontwerp*'. Alhoewel het uiteraard complex is een voorstel voor een governance model te doen op basis van een abstracte casus, zijn we de uitdaging aangegaan om een proeve van ontwerp te maken.

Hoofdstuk 2 VERKENNING SSC BIJ DE RIJKSOVERHEID

Dit hoofdstuk belicht de aspecten van het adviesvraagstuk. Als eerste wordt dieper ingegaan op het fenomeen SSC. Vervolgens komt de complexiteit van governance binnen de Rijksoverheid aan de orde.

2.1 Shared Service Centre

Waar de overheid nog aan het experimenteren is met SSC's, is het bedrijfsleven toe aan het experimenteren met het verplaatsen van SSC's naar lage(re) lonen landen. SSC is het panacee van de laatste jaren om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. Het is dus goed voor u, maar waarom ontstaan ze juist nu en wat is het eigenlijk? Welke verschillende soorten zijn er? Wat is de motivatie om te kiezen voor een SSC? Wat zijn de voordelen?

Waarom ontstaan SSC's juist nu?

SSC's zijn ook een fenomeen van deze tijd waarin ontwikkelingen als samenwerken in netwerken, arbeidsdeling en specialisatie, flexibiliteit, kostenreductie en locatieonafhankelijkheid door ICT door zowel overheid, bedrijfsleven en individuen dagelijks worden ervaren. Omdat deze ontwikkelingen een antwoord geven op de problemen die we ervaren worden deze ontwikkelingen door iedereen gevolgd. Daarbij wordt vergeten dat de problemen die ze introduceren nog minder bekend zijn.

Of SSC's een blijvertje zijn moet nog blijken. Ervaringen uit het verleden met minder succesvolle voorlopers van SSC's zoals het RIB en de RPD kunnen ook duiden op het bewegen van de slinger. Ervaringen met voorlopers van SSC's zoals RCC en SDU kunnen duiden op de start van een beweging die eindigt in outsourcing naar een private onderneming. Veel zal afhangen van de strategische doelen die met een SSC worden beoogd en de governance die moet voorkomen dat de slinger te ver doorzwaait naar het collectieve belang.

De belangrijkste technologische ontwikkeling die de inrichting van SSC's op dit moment beter mogelijk maakt is de toegenomen locatieonafhankelijkheid door de ICT. Daarnaast is de toenemende externe druk op de Rijksoverheid om beter te presteren en de verschillende onderdelen (departementen) beter te laten samenwerken aanleiding deze technologische ontwikkeling te gebruiken.

Een SSC: meer dan het inrichten van een productielijn!

Een SSC verzorgt een onderdeel van het bedrijfsproces dat voorheen integraal onderdeel was van de bedrijfsonderdelen. Om het uitbesteden van dat bedrijfsproces in goede banen te leiden kan niet worden volstaan met het inrichten van een productielijn binnen het SSC. Ook de uitbestedende bedrijfsonderdelen en het gehele concern moeten op de verandering van de organisatiebesturing worden voorbereid. Daarbij worden de volgende rollen en partijen onderscheiden.

SSC

Deze richt de volgende onderdelen in:

- een productielijn (de productielijn produceert zowel het “product” als de benodigde stuurinformatie voor de klantorganisaties)
- een transactieorganisatie voor de interactie met de klanten
- een strategisch onderdeel voor de afstemming met de concernstrategie
- een ontwikkelorganisatie om de bedrijfsvoering van het SSC te verbeteren en vernieuwen

Afnemers

Tegelijk met de implementatie van het SSC vinden de volgende veranderingen binnen de afnemersorganisaties (de uitbestedende onderdelen) plaats:

- zij stoten de eigen uitvoeringsorganisatie af (naar het SSC).
- zij richten een eigen transactieorganisatie in (om de interne eisen te bundelen en om de inkoop aan te sturen).
- zij passen de bedrijfsprocessen aan op de levering van SSC-producten. Tevens passen zij hun procesbesturing aan op de stuurinformatie die het SSC aanlevert.

Concern

Tegelijk met de implementatie van het SSC vinden de volgende aanpassingen op concernniveau plaats:

- de strategieontwikkeling wordt uitgebreid met ontwikkelingen over de doelstellingen en producten van het SSC.
- een governance structuur wordt ingericht voor de besturing van samenwerking en resultaat van SSC en de resultaatverantwoordelijke bedrijfsonderdelen (klanten van het SSC).

Implementatie van een SSC vereist meer dan het inrichten van een efficiënte productielijn. Maar vereist een herijking van de taken en rollen op alle niveau's.

SSC: verschillende bedrijfsprocessen

SSC's worden voor verschillende soorten bedrijfsprocessen ingezet. De onderliggende vraag is wat de verschillende resultaatverantwoordelijke bedrijfsonderdelen met elkaar gemeen hebben en zouden kunnen delen. Het meest voor de hand liggend zijn de ondersteunende processen zoals administratie, automatisering, inkoop, HRM en financiën. Maar ook processen als logistiek beheer en klant beheer (front office) kunnen in een SSC worden gedeeld. Niet voor een SSC in aanmerking komen die processen binnen een bedrijfsonderdeel die zo specifiek en bijzonder zijn (core business) dat delen met andere bedrijfsonderdelen onmogelijk en inefficiënt is.

Domeinen

Het domein van een SSC wordt bepaald door datgene wat binnen de bedrijfsonderdelen min of meer hetzelfde is. Dit kan concernbreed aan de orde zijn of bepaald worden door andere karakteristieken. Te denken valt dan aan karakteristieken als:

- dezelfde locatie (bijvoorbeeld logistieke en voorraaddiensten),
- gelijksoortige producten (bijvoorbeeld diensten voor alle gloeilampfabrieken, alle fabrieken voor audioapparatuur, soortgelijke verzekeringen),
- bedrijfsonderdelen die dezelfde klantgroep bedienen (particulieren, bedrijven, overheid).

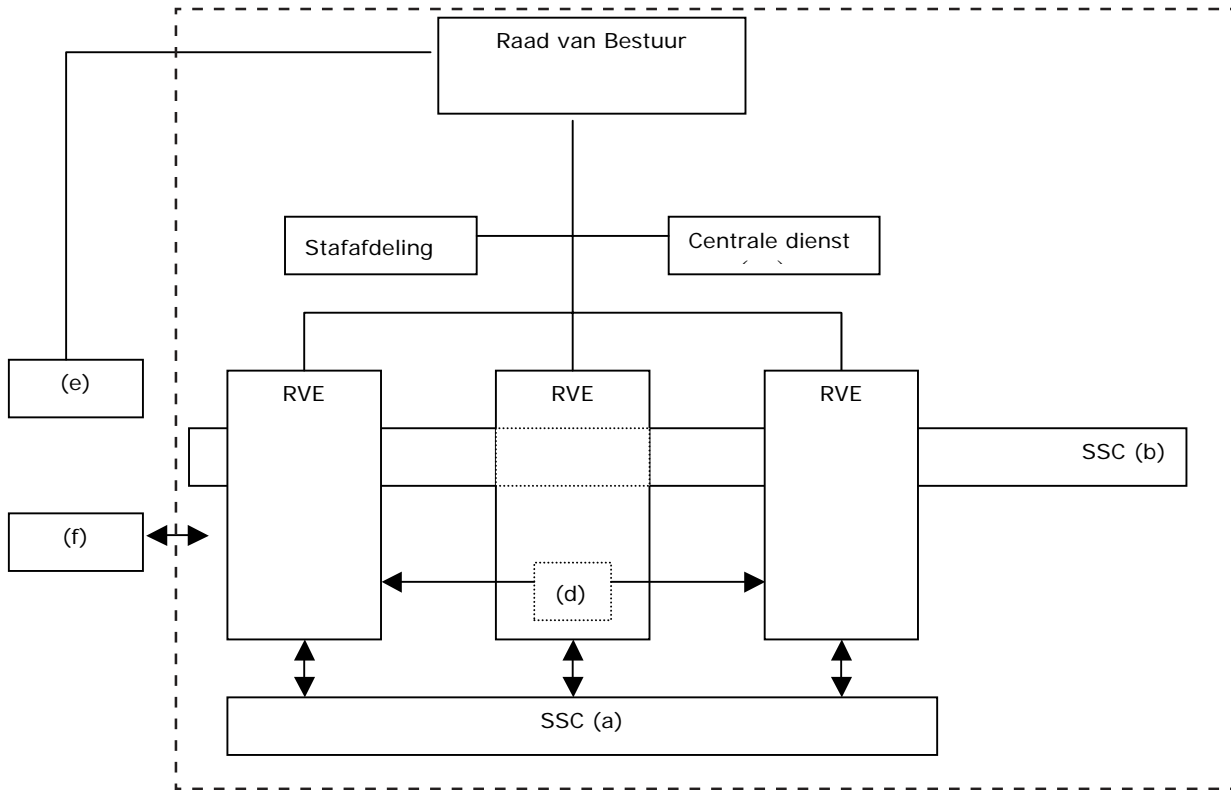
Gestandaardiseerde diensten of maatwerk

SSC's kunnen worden ingezet voor gestandaardiseerde diensten of voor maatwerkdiensten. Bij gestandaardiseerde diensten wordt de kostenbesparing behaald door de standaardisatie en de bijbehorende *economy of scale*. Bij de bundeling van maatwerkdiensten wordt veelal een *economy of skill* behaald. De aard van de werking van het SSC, de bijbehorende transactie organisaties (SSC en haar klanten) en de bijbehorende governance zullen verschillen tussen maatwerk SSC's en SSC's voor standaard diensten. Bij de SSC voor standaard diensten is de governance ter ondersteuning van de standaardisatie een belangrijke component en bij de maatwerk SSC's ligt de nadruk veel meer op de werking van de transactieorganisaties. Bij een SSC voor standaarddiensten is sturing op het collectieve concernvoordeel leidend boven het voordeel van een individueel bedrijf onderdeel. Bij een SSC voor maatwerkdiensten geldt dat omgekeerd.

SSC's zijn geen eenheidsworst. SSC zijn er in alle soorten en maten; verschillende soorten bedrijfsprocessen, verschillende domeinen, gestandaardiseerde diensten of maatwerk. Hierdoor zullen ook de accenten in de bijbehorende structuren van governance verschillen.

Plaats van een SSC binnen de organisatie.

Strikwerda beschrijft verschillende modellen voor de plaats van een SSC binnen de organisatie of daarbuiten. De plaats van een SSC is van grote invloed op de machtsbalans binnen het concern.



Figuur 2: positionering SSC. Bron: Strikwerda, 2004

Verskillende, in de praktijk voorkomende organisatievormen voor ssc's.

- (a) en (b) zijn zuivere vormen van SSC's als apart onderdeel van de interne organisatie.
- (c) is een shared service center gehangen onder de corresponderende functionele stafafdeling.

- (d) is een organisatievorm voor een aantal specifieke gevallen zoals geringe levering aan de klant RVE's, superieure kwaliteit van het SSC binnen de leverende RVE of omdat de RvB het divisieconcept wil vasthouden.
- (e) is een shared service center georganiseerd buiten het concern in de vorm van een joint venture.
- (f) is een zelfstandige onderneming in de markt dat als SSC diensten levert aan het concern.

Implementatiescenario's

Voor de inrichting van een SSC kunnen verschillende implementatiescenario's worden gehanteerd. Afhankelijk van de Ausgangssituatie en de ambities met het SSC kan worden gekozen voor:

- De inrichting van een SSC met een geheel nieuw ontwikkelde productielijn.
- De uitbouw van de beste productielijn en deze productielijn binnen het SSC voor alle bedrijfsonderdelen te gaan toepassen.
- Het implementeren van het SSC voor het gehele concern in één keer.
- Het implementeren van het SSC bij een beperkt aantal bedrijfsonderdelen en de implementatie geleidelijk uitbouwen.

Ontwikkelingen in de levensfase

Bij de implementatie van een SSC zal veel aandacht uitgaan naar het uitdragen van de gevolgen van de veranderde machtsbalans en de nieuwe governance structuur. De natuurlijke weerstand die ontstaat tegen een dergelijke ingrijpende verandering moet met een strategie met veel aandacht voor educatie en participatie worden beantwoord. De governance van het SSC dient in deze levensfase gericht te zijn op het vormgeven van deze nieuwe machtsbalans door rekening te houden met de belangen van de betrokken partijen. In deze fase worden voornamelijk de "verplichte" SSC's ingericht waarin de nadruk ligt op kostenreductie in ondersteunende processen.

Nadat de organisatie gewend is aan SSC's kan de nadruk binnen de governance verschoven worden naar een meer efficiënte besturing en het verder optimaliseren van de samenwerking. In zo'n tweede levensfase van het fenomeen SSC in een organisatie worden ook SSC's ingericht waarbij delen een business opportunity is. De organisatie borduurt in deze fase creatief verder op de voordelen van het delen.

Het zal de kunst zijn bij de inrichting van een SSC in een organisatie in deze tweede fase te komen en niet te blijven hangen in de eerste fase van weerstand. Voorkomen moet worden door te schieten naar een derde fase van gedachteloos delen waarin de belangen van de verschillende bedrijfsonderdelen te zeer ondergeschikt worden aan het collectieve belang. De governance structuur moet een belangrijke bijdrage leveren aan het beantwoorden van de eerste weerstand en het voorkomen van het doorschieten naar gedachteloos delen.

Wat is de motivatie om te kiezen voor een SSC?

Op zich is het niet ongebruikelijk voor bedrijfsonderdelen werkzaamheden uit te besteden bij derden. Het bijzondere van een shared service center zit hier echter in **shared**.

De service wordt namelijk niet afgenomen bij een willekeurig service center maar bij een **shared** service center. De bedrijfsonderdelen worden gedwongen (kiezen er voor) een deel van het bedrijfsproces gezamenlijk bij een SSC binnen hetzelfde concern te beleggen. Daarmee wordt een gedeelte van de beleidsvrijheid en controle van de business unit ingeleverd ten faveure van de voordelen van het **shared** service center. Er is dus kennelijk een collectief belang; een hoger doel dan winst in het bedrijfsonderdeel, om een **shared** service center in te richten. Dit collectieve belang wordt veelal geduid als het verbeteren van kwaliteit en het verlagen van de kosten van het gehele concern. In veel gevallen is er ook sprake van een achterliggend strategisch belang. Externe druk op het concern om beter, sneller en flexibeler te kunnen samen te werken is vaak de aanleiding voor dit strategische belang. Uit de ervaringen met de inrichting van SSC's is het expliciet benoemen en communiceren van het strategische belang een belangrijke succesfactor. Dit is nodig ter compensatie van de tegenkracht die tegen een SSC zal ontstaan door het veranderen van de machtsbalans tussen de resultaatverantwoordelijke bedrijfsonderdelen, de top van het concern en het SSC.

Voordelen van een SSC.

De drijvende krachten onder het succes van een SSC zijn *economy of scale*, *economy of skill* en *economy of scope*.

Economy of scope wordt behaald doordat een bedrijfsonderdeel zich meer bezig kan houden met de core business en niet meer met het operationeel management van het SSC proces. Wel zal extra aandacht moeten worden besteed aan de afstemming tussen het bedrijfsonderdeel en het SSC-proces door de inrichting van een transactieorganisatie.

Economy of scale wordt behaald doordat de vaste kosten (per product) bij een hoger productie volume veelal lager uitvallen en de introductie van nieuwe hulpmiddelen en technieken maar één keer wordt gedaan. Introductie van nieuwe hulpmiddelen en technieken kan hierdoor niet alleen goedkoper maar ook sneller plaatsvinden en daarmee stijgt de concurrentiekracht van het concern. De keerzijde van de *economy of scale* zijn de kosten voor het standaardiseren. De kosten voor standaardisering bestaan uit de besturing van het standaardisatieproces en de inefficiëntie van de standaard die in geen enkel bedrijfsonderdeel de meest efficiënte oplossing zal blijken (grootst gemene deler).

Economy of skill wordt behaald doordat binnen een grotere specialistische organisatie kennisontwikkeling en senioriteit binnen het vakgebied beter kunnen worden geborgd. Keerzijde hiervan is dat de kennis van de bedrijfsonderdelen waarin de specialisatie wordt ingezet zal verminderen.

De bedrijfsvoering van het concern wordt efficiënter en beter als de benoemde voordelen de keerzijdes overtreffen. Besparingen van 20-50% blijken in de praktijk mogelijk.

Wanneer een SSC echter ook wordt ingezet als business opportunity neemt niet alleen de operationele efficiëntie toe maar ook de overlevingskans en concurrentiekracht op langere termijn. Deze lange termijn effecten laten zich niet eenvoudig (over een kortere periode) in een cijfer vangen.

Wat moet je doen om een SSC te laten slagen?

Uit de praktijkevaluaties blijkt dat het onderkennen van het strategische belang een belangrijke succesfactor is. Uit de interviews en de praktijkevaluaties blijkt dat de weerstand ten gevolge van het veranderen van de machtsbalans een belangrijke faalfactor is. Deze faalfactor wordt met name gevoed door onduidelijkheid over de consequenties van de veranderende machtsbalans en onduidelijkheid over het nut en de noodzaak er van. Het heeft een grotere invloed bij de implementatie van SSC's ter verbetering van kwaliteit en kosten ingegeven door een rationeel beargumenteerde operationele business case ("an offer you can't refuse"). Kortom, voor het laten slagen van een SSC zijn de volgende aspecten van belang:

- Vaststellen van het strategische belang met steun van de top.
- Vaststellen en implementeren van de verandering in de machtsbalans (nieuwe governance); liefst voor de start van de SSC implementatie.
- Aandacht besteden aan educatie (over zowel de operationele, strategische en governance consequenties). Laat de betrokken bedrijfsonderdelen en medewerkers participeren in de implementatie; hiermee wordt de angst voor de verandering tot reële proporties teruggebracht.
- De implementatie van het SSC vorm te geven met een mix van project- en procesmanagement.

2.2 Governance binnen de Rijksoverheid

Governance gaat over het regelen van de verantwoordelijkheid, de aansturing, verdeling van de zeggenschap en de bijbehorende regels en procedures voor het managen van de relaties met het SSC. Er bestaat niet zoiets als een blauwdruk voor het beste governance model voor een SSC. Naast de hiervoor genoemde aspecten die van invloed zijn op de governance van een SSC zijn ook de organisatiestructuur, cultuur en eisen uit de omgeving van invloed op het te kiezen model.

Tussen centrale sturing en individuele verantwoordelijkheid: de overheid (g)een concern

Een complicerende factor bij governance van een interdepartementaal SSC is de spanningsrelatie tussen centrale sturing en de individuele verantwoordelijkheid van de ministers. Dit vraagstuk is uiteen te leggen in de ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetsverantwoordelijkheid en de politiek- ambtelijke verhoudingen.

Tegelijkertijd willen we ook aandacht hebben voor een aantal bestuurlijke doelstellingen van dit kabinet, namelijk het ontkokeren van het beleid, verhogen van de flexibiliteit in verband een steeds sneller veranderende samenleving, daadkrachtig en eenduidig beleid. Dit alles in een unitaire staat waarbij de regering bestaat uit een coalitie die op basis van consensus regeert.

Ministeriële verantwoordelijkheid

In de Grondwet staat in artikel 42: "De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk". Over wat die verantwoordelijkheid betekent heeft de commissie-Scheltema²

² Steekhoudend ministerschap, Kamerstukken II, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs 40 en 41

het volgende gezegd: "Verantwoording afleggen betekent aanspreekbaar en aansprakelijk zijn, (bevredigend) rekenschap afleggen, rechtvaardigen en verdedigen.(...) Afleggen van verantwoording is het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid". Over de inhoud definieert Scheltema het volgende: "De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording geroepen kan worden voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaatsvindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Maar binnen die grens geldt de verantwoordelijkheid onverkort: zij is niet beperkt tot hetgeen de minister persoonlijk kan worden aangerekend".

Wat betreft de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid geldt dat die voor de ambtelijke dienst even ver strekt als de bevoegdheden van de minister. De departementen vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor diensten die zijn verzelfstandigd (zoals ZBO's), is de minister verantwoordelijk voor het hanteren van die bevoegdheden die hij ten opzichte van die dienst (nog) bezit³.

Zo helder als het hierboven klinkt, is de invulling ervan in de praktijk vaak niet. Zeker wanneer het niet zozeer gaat over de politieke legitimatie, maar wanneer het gaat over de beoordeling ervan aan de hand van andere maatstaven, de effectiviteit en de doelmatigheid, alsmede om de vraag of de eisen van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid zijn nageleefd. Concreet: is het realistisch om een minister van V&W verantwoordelijk te houden voor onrechtmatig of zelfs ondoelmatig handelen van één van haar 16.000 ambtenaren. De toegenomen complexiteit van de samenleving en omvang van het ambtelijk apparaat leidt tot een ruimere –minder strikte- interpretatie van verantwoordelijkheid van de minister als ultieme eindverantwoordelijke. Daarbij is het van belang in ogenschouw te nemen dat de afgelopen jaren een trend te constateren is dat steeds vaker een ambtenaar wordt geofferd dan een minister voor vermeend onverantwoord handelen⁴. Niet De Geus maar Joustra kon het veld ruimen.

Samenhang en coördinatie binnen het rijk

Naast hetgeen te zeggen is over de ministeriële verantwoordelijkheid die van invloed is op het governancevraagstuk bij SSC, is het uiteraard ook van belang in te zoomen op datgene wat het rijk een geheel maakt, er sprake is van kabinetsbeleid; wat is het bindend element tussen de departementen en de rijksoverheid? Het kabinetsbeleid staat beschreven in het regeerakkoord. Vervolgens zijn er verschillende coördinatiemechanismen ingericht. Denk aan de coördinerend bewindspersoon. Bijvoorbeeld, de staatssecretaris van VWS is coördinerend bewindspersoon als het gaat om beleid met betrekking tot mensen met een handicap. Haar taak is toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor gehandicapten (V&W), de arbeidsintegratie van gehandicapten (SZW) en medische zorg voor gehandicapten (VWS) te coördineren tot een samenhangend geheel. Onverlet blijft wel de afzonderlijke verantwoordelijkheid van de afzonderlijke bewindspersonen. In de praktijk blijkt veel van de daadwerkelijke invulling van het begrip coördinerend bewindspersoon af te hangen van de persoonlijke invulling van een bewindspersoon.

Een ander voorbeeld binnen het huidige kabinet is de (ministeriële) onderraden structuur voorafgaand aan de MR. Deze is rond bepaalde thema's opgezet om zo de samenhang tussen het departementale sectorale beleid te vergroten. Ten slotte vindt van hoog tot laag ambtelijk niveau structureel en incidenteel interdepartementaal, overleg, samenwerking en afstemming plaats.

Hoe verhoudt zich dit nu met een SSC binnen het rijk: de overheid is (g)een concern

Een interdepartementaal SSC veronderstelt dat dit een onderdeel is van de Rijksdienst (alle departementen gezamenlijk) en dat diensten geleverd kunnen worden aan de gehele rijksdienst (alle departementen). De vraag is echter of er wel sprake is van een eenduidige organisatorische entiteit. Anders dan bij een bedrijf - die uit verschillende business units of divisies kan bestaan - met één Raad van Bestuur, met één baas en één missie is dit in het geval van het Rijk minder helder.

Alhoewel er een collectief gezamenlijk belang van de rijksoverheid valt te definiëren, wordt geconstateerd dat de wettelijke structuur en verantwoordelijkheidsverdeling niet als zodanig zijn vastgelegd.

In dit adviesrapport gaan wij uit van de stelling dat binnen de Rijksoverheid wel een gezamenlijk collectief belang en samenhang te definiëren valt, maar dat er geen sprake is van een eenduidige organisatorische entiteit. Een en ander zal gevolgen hebben voor het te kiezen governance model. De overheid is (g)een concern.

HOOFDSTUK 3 LESSEN UIT NABIJGELEGEN THEMA'S

Een interdepartementaal SSC en de governance ervan zijn relatief nieuw. Meest uitgewerkt voorbeeld is het SSC HRM dat in de steigers staat en 1 januari 2006 moet gaan draaien. Tegelijkertijd zijn er min of meer vergelijkbare vraagstukken opgelost en is er relevante ervaring opgedaan. Om te komen tot een onderbouwd advies hebben we daarom gekeken naar lessen die te trekken zijn uit aanverwante thema's; de proxies. Daarbij zijn we tot de volgende keuze gekomen:

- Het scheiden van beleid en uitvoering. De reden voor deze keuze is dat bij inrichting van een SSC in feite ook de core-business ('het beleidswerk') verder wordt losgekoppeld van de daaraan ondersteunende activiteiten;
- De tweede proxy ligt in het verlengde van de eerste en betreft het agentschapsmodel. Dit model is onder meer ingevoerd om een quasi-marktwerking te creëren, rollen van opdrachtnemer, opdrachtgever, afnemer en toezichhouder te verhelderen en te scheiden;
- Outsourcing als verderstreckende beweging dan een SSC;
- Rijksgebouwendienst, Rijkpsychologischdienst, en het Rijksinkoopbureau. Destijds niet als SSC geïdentificeerd, maar naar de inzichten van nu wel onder die noemer te vatten.

Uit deze proxies worden enkele ontwerpeisen voor governance van SSC afgeleid.

3.1 Scheiden van beleid en uitvoering

Een zekere afstand tussen beleid en uitvoering is effectief en leidt tot countervailing power, checks en balances. Er ontstaat een betere focus op de uitvoering, betere kennis en een beschermlaag tegen de waan van de dag en incidentalisme.

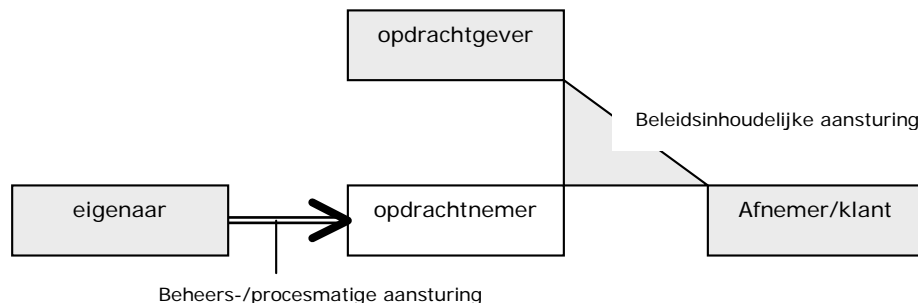
Uitvoering wordt steeds belangrijker, maar in de uitvoering gaat ook vaak iets mis waarop de minister aanspreekbaar is. Zoals onlangs bij het UWV. Een volledige scheiding van beleid en uitvoering is daarom niet aanwezig en ook niet praktisch vorm te geven. Een te grote afstand tussen beleid en uitvoering leidt tot een te grote kloof tussen beleid en uitvoering terwijl deze toch onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Door te grote afstand treedt er binnen het beleid een te grote onbekendheid, ongevoeligheid en onbegrip ten aanzien van uitvoeringsproblemen op, terwijl uitvoeringsproblemen ook juist kunnen ontstaan door beleidsbeslissingen. Daartegenover leidt de afstand tussen beleid en uitvoering bij de uitvoering tot starheid ten aanzien van wenselijke beleidsvragen, wordt instandhouding van de uitvoering een doel op zich en schiet het daadwerkelijke beleidsdoel voorbij. Daarbij is er een grote barrièremacht gecreëerd: de uitvoeringsorganisatie beschikt over actuelere en volledigere informatie over de uitkomsten en de stand van zaken van het beleid. Door gebrek aan kennis aan de ander kant (het beleid) kan weinig tegenkracht en toezicht gehouden worden.

Hieruit kunnen de volgende ontwerpeisen afgeleid worden:

- Er moet gewaakt worden voor een te grote kloof tussen de core business en de ondersteunende activiteiten. Een te grote kloof kan leiden tot wederzijds onbegrip waardoor het vermogen om op effectief elkaar te reageren afneemt. Dit leidt tot traagheid, starheid en het letterlijk uit elkaar groeien. Aan beide kanten wordt verlies geleden, waarbij de core business wel eens de grote verliezer kan worden door gebrek aan informatie en zicht op het totale proces.
- Verantwoordelijkheid is niet eenvoudig te delegeren. Je kan een taak wel door een ander laten uitvoeren, maar de verantwoordelijkheid ervoor is niet mede over te dragen.
- Beleid en uitvoering dienen onlosmakelijk met elkaar verbonden te zijn. Het is geen sinecure een praktische knip te leggen in de overgang van beleid naar uitvoering. Bovendien als bij Shell de olievoorraad verkeerd geteld is, verdwijnt niet alleen de uitvoerder maar ook de beleidsverantwoordelijke aan de top. Bij overheidsbeleid is dat niet veel anders.

3.2 Agentschapmodel

Agentschappen zijn intern verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid waarbij resultaat gericht management het uitgangspunt is⁵. In het agentschapmodel van het Ministerie van Financiën zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer als contractant onderscheiden. Het agentschapmodel is een concreet uitvloeisel van het principe van scheiden van beleid en uitvoering. Het agentschapmodel creëert tegengestelde belangen, doordat in het agentschapmodel een aantal rollen onderkend wordt: opdrachtnemer, opdrachtgever, eigenaar en afnemer/cliënt. Centraal in dit model staat de opdrachtnemer, ofwel het agentschap dat verantwoordelijk is voor het leveren van diensten van het product tegen afgesproken prijs en kwaliteit. Er is sprake van twee soorten aansturing: een beleidsinhoudelijke sturing en de beheersmatige aansturing. Op deze wijze wordt getracht een quasi-marktsituatie te creëren met een afnemers-leverancier relatie. Het resultaat staat centraal, gestuurd wordt op producten en diensten. In schema ziet het besturingmodel er als volgt uit⁶:



Figuur 2: besturingsmodel voor agentschappen

⁵ Oosterom, R.P. van, *Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, Den Haag.

⁶ Idem.

Het achterliggende theoretisch concept achter het scheiden van de rollen en het creëren van tegengestelde belangen is de 'principaal-agent' theorie en het transactiekostenparadigma⁷. De principaal-agent theorie komt voort uit public choice theorie en is gericht op de vraag hoe individuen het beste in belang van de organisatie kunnen functioneren. Het richt zich op de relatie tussen de opdrachtgever (principaal) en de opdrachtnemer (de agent). Beiden worden geacht rationeel te handelen gericht op economisch nut maximalisatie. Risicoattitude en informatieasymmetrie zijn in dit verband relevante begrippen. Het transactiekosten paradigma richt zich onder meer op de kosten van informatievoorziening en toezicht gekoppeld aan de wijze van organiseren van de uitvoering van taken. Het streven is deze kosten in relatie tot de productiekosten te optimaliseren. De combinatie van deze theorieën moet antwoord geven op de vraag wat de beste wijze van organiseren en de daaraan gekoppelde besturing is. Het sturingsmodel agentschap beoogt effectieve sturing op afstand mogelijk te maken en tevens bij te dragen aan het optimaliseren van de doelmatigheid.

Dit theoretisch kader is één op één toepasbaar op het vraagstuk van SSC. Agentschappen vertonen, voor wat betreft de aansturing grote gelijkenis met rijksbrede SSC's⁸.

Uit het agentschapmodel als sturingsmodel zijn de volgende ontwerpregels te destilleren:

- creëer countervailing powers /checks and balances om sturing op afstand te realiseren en de doelmatigheid te optimaliseren.
- zorg voor duidelijke verdeling en toedeling van verantwoordelijkheden op zowel het beheersmatige als het beleidsmatige niveau,
- onderken tegengestelde belangen van de verschillende spelers.
organiseer toezicht en prikkels: er is geen markt situatie maar een quasi marktsituatie. Dit vergt toezicht om te voorkomen dat de scherpte uit de relatie gaat en een luie monopolist ontstaat.

3.3 Outsourcing

Het concept SSC is nauw verwant aan een andere beweging, outsourcing of contracting-out. In principe gaan beide bewegingen uit van dezelfde inzet en gedachte: kostenbesparing en verbetering van de kwaliteit neemt toe door economies of scale, scope en skills. Het verschil tussen een SSC en outsourcing is dat bij outsourcing daadwerkelijk de betreffende activiteiten buiten de deur gezet worden. Over de op te leveren diensten wordt een contract gesloten waarin voor een bepaalde tijd afspraken worden gemaakt over de prijs en kwaliteit. Verschil tussen outsourcing en SSC is dat bij outsourcing sprake is van een volledige marktwerking. Het SSC gaat over een relatie tussen veel cliënten en één vendor, in tegenstelling tot outsourcing waar het gaat om een relatie tussen een cliënt en één of meer vendors. Meer markt betekent in principe een meer optimaal evenwicht tussen vraag en aanbod en optimale doelmatigheid. Aan outsourcing zitten echter ook haken en ogen. De Australische overheid heeft hier ervaring mee opgedaan. Outsourcing heeft daar op grote schaal op verschillende terreinen plaatsgevonden. De efficiëntie kan door deze benadering vergroot worden, maar enkele

⁷ Kaplan, Robert & Anthony A. Atkinson, Advanced management accounting, 1989.

⁸ Kijzers A., Aansturing van rijksbrede SSC: gedeelde verantwoordelijkheid.

belangrijke lessen zijn te trekken uit het Australische. Op de eerste plaats moeten de contractkosten niet onderschat worden. Deze kosten ontstaan door het onderhandelingsmoment dat onlosmakelijk verbonden is aan contractmanagement. Ten tweede blijkt dat het op een hoog niveau centraliseren van outsourcing niet het gewenste effect heeft gehad, omdat niet aan alle eisen en omstandigheden van de diverse onderdelen voldaan kon worden. Een te ver doorgevoerde outsourcing heeft uiteindelijk geleid tot intern expertiseverlies, hetgeen uiteindelijk weer tot een stijging van de kosten leidde. Ten slotte kan kwaliteitsverlies optreden doordat je door uitbesteding 'een klant naast andere klanten' wordt. Immers de andere klanten moeten ook tevreden gehouden worden. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot serviceverlies ten opzichte van vroegere ondersteunende diensten.

Tenslotte is marktwerking maar beperkt. Tussentijdse beëindiging van een contract of na afloop van een contract overstappen naar een andere partij gaat vaak gepaard met hoge transitiekosten. Deze hoge kosten beperken in de praktijk het met voeten stemmen.

Ontwerpeisen die hier uit voort komen:

- contractkosten moeten beperkt blijven.
- zorg voor tegenkracht als afnemer; om een goed onderhandelaar te zijn moet je over enige kennis en inzicht beschikken.

3.4 Rijksgebouwendienst (RGD), rijksinkoopbureau (RIB) en rijkspsychologische dienst (RPD)

De RGD, RIB en RPD kunnen beschouwd worden als een SSC's avant la lettre. Deze diensten verzorgen of verzorgden een bepaalde dienstverlening voor de departementen. De RIB en RPD bestaan inmiddels niet meer.

De RGD zorgt sinds 1927 voor de huisvesting van rijksdiensten en beheert in opdracht van zijn klanten circa 2000 gebouwen. Momenteel wordt het stelsel rijkshuisvestingsbeleid geëvalueerd. Men wil onder andere weten of de kanteling van de organisatie (invoering van een front- en backoffice organisatie) het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Binnen de RGD wordt de spanning gevoeld tussen het collectief belang van de rijksoverheid (namelijk de waarde van het vastgoed) en het individuele belang van de klant (bijvoorbeeld, door het gewenste onderhoud vanwege kostenbesparing en overlast op de werkvloer, nog een aantal jaren uit te stellen). De departementen zijn als klant in veel opzichten voor de RGD belangrijk. Het beeld van de klant over de RGD is echter dat het een trage en ambtelijke organisatie is. Dit al dan niet terechte beeld kan worden weggenomen door een verbetering van de klantrelaties. Bijvoorbeeld door klanttevredenheidsonderzoeken, benchmarks en de klant te laten delen in de "winst".

De RPD en de RIB bestaan niet meer. De redenen van opheffing zijn verschillend en interessant voor dit advies. De RPD was verantwoordelijk voor het afnemen van psychologische testen bij werving en selectie van rijksambtenaren. De aanloop tot de verzelfstandiging van de RPD heeft lang geduurd en heeft geleid tot veel onzekerheid binnen de RPD. Er waren aarzelingen om het intellectuele eigendom van de RPD "weg te geven" aan de markt. De gedachte was dat deze informatie goed bruikbaar was voor de nog op te richten Algemene Bestuursdienst. Door dit langdurende, onzekere proces is het niet gelukt RPD commerciëler te laten werken. Zittende medewerkers van de RPD waren op basis van lessen uit het verleden, van mening dat het toch niet tot een verzelfstandiging zou komen. De dienst is uiteindelijk door een commerciële marktpartij overgenomen.

De reden waarom het RIB ter ziele is gegaan is een geheel andere, maar voor dit advies wel van belang. De RIB was belast met de gezamenlijke inkoop van kantoorartikelen voor rijk, provincie en gemeenten. Het RIB had in die tijd hierdoor zoveel marktkracht dat zij als een ware monopsist de prijs van veel kantoorartikelen kon beïnvloeden. Het bedrijfsleven heeft er toen via een sterke lobby bij het ministerie Economische Zaken op aangedrongen hier een einde aan te maken.

Ontwerpeisen die hieruit naar voren komen zijn:

- organiseer prikkels indien er sprake is van gedwongen winkelnering;
- investeer in de klantrelatie
- wees beducht voor de markteffecten van te grote SSC's bij de rijksoverheid.

HOOFDSTUK 4 TUSSEN DROOMSCENARIO EN DOEMDENKEN

In dit hoofdstuk worden twee *fictieve* evaluaties beschreven over de uitkomst van het gevoerde SSC-beleid in het jaar 2014. De eerste evaluatie beschrijft het droomscenario dat aansluit bij de verwachtingen van de believers. De tweede evaluatie beschrijft het doemscenario dat we met de uitkomsten van deze studie willen vermijden. Tenslotte worden de kansen en bedreigingen van de implementatie van SSC's in een tabel gepresenteerd.

DROOMSCENARIO 2014 (NEDERLAND EUROPEES KAMPIOEN SSC)

Onder druk van noodzakelijke bezuinigingen werd door het kabinet Balkenende medio 2003 besloten tot de inrichting van een SSC HRM. Hierbij werd geprofiteerd van het voorwerk van de commissie van Rijn die twee jaar eerder reeds voorstelde een SSC in te richten ter verbetering van de HRM-functie.

Het uit nood geboren besluit bleek een gouden greep. Na een moeizame aanloopperiode waarin veel weerstand, wantrouwen, perikelen met de ICT-aanbesteding en negatieve publiciteit het SSC ten deel vielen begon het SSC HRM begin 2006 met het Ministerie van Justitie, VWS en BZK als eerste klanten. Het eerste half jaar was voor het SSC teleurstellend omdat het aantal klanten achterbleef bij de prognoses en daarmee werd de financiële positie van het SSC penibel. Door de goede ervaringen van de eerste klanten steeg het vertrouwen echter snel en eind 2006 werd 90% van alle salarisbetalingen binnen het Rijk zonder problemen door het SSC uitgevoerd.

Voor de meeste departementen waren de initiële exploitatiekosten gelijk aan de oude situatie. De kosten van de conversie viel in alle gevallen mee. Onder druk van de conversie was de kwaliteit van alle personeelsdossiers reeds begin 2006 aanmerkelijk hoger dan ooit tevoren. Eigenlijk was het SSC HRM reeds een half jaar na de start een operationeel succes. Begin 2007 werden zowel op het gebied van de kosten als op het gebied van de kwaliteit de verwachtingen (en de DVO-s)

ruimschoots overtroffen. De belangrijkste verklaringen voor dit succes waren de kwaliteit van de ICT-dienstverlening door het consortium rondom IBM, de snelle transitie van het SSC-HRM tot klantgericht en professionele dienstverlener en de inrichting van BRuG (Bureau Rijksuitvoering Gemeenschappelijke diensten) in de herfst van 2004. Met de kwaliteit van de ICT en de snelle ontwikkeling als dienstverlenende organisatie was het SSC in staat de gewenste operationele kwaliteit te leveren. De inrichting van BRuG leverde de noodzakelijke duidelijkheid op in de governance structuur voor het SSC HRM. BRuG was de katalysator voor de benodigde standaardisatie en de inrichting van goede transactieorganisaties bij alle departementen.

Ook voor de uitbouw van het SSC concept op andere terreinen binnen de Rijksoverheid was BRuG een belangrijke katalysator. Inmiddels ondersteunt BRuG:

- het SSC ICT,
- het SSC Call Center Rijk
- het SSC calamiteitenbeheer(Rijk, provincie en de grote steden)
- het SSC financiële administratie
- het SSC Inkoop voor Rijk en provincie
- ABP
- ABD
- RGD
- Het project "Steden in HRM-Rijk"

- De implementatie van het SSC “heffingen voor burgers”
- De implementatie van het SSC wetgeving
- De implementatie van het SSC beveiliging
- De implementatie van het SSC “burger loket voor alle overheidstransacties”

De versnelling in de implementatie van de SSC's dateert van 2010 met als belangrijkste oorzaken:

- de departementen hadden ruim drie jaar de voordelen van het SSC HRM ondervonden
- de introductie van de next generation P-admin in het SSC HRM in 2009
- de departementen hadden ervaring opgedaan met de klantrol
- de wens van lagere overheden mee te doen met het SSC HRM
- de overgang van BRuG naar het Ministerie van Algemene Zaken
- het regeerakkoord van het eerste kabinet Eurlings

De overgang van BRuG naar AZ maakte het mogelijk BRuG niet alleen in te zetten voor SSC activiteiten voor ondersteunende processen, maar ook ter versterking van de regie op andersoortige interdepartementale projecten. In een incidenteel

geval werd BRuG ingezet ter ondersteuning van de invulling van een rol van coördinerend minister. Met de introductie van BRuG is daadwerkelijk een andere overheid ontstaan waarin de mogelijkheden van en het vertrouwen in interdepartementale samenwerking sterk is toegenomen. Door de introductie van de governancestructuur en de rol van BRuG daarin, heeft het collectieve belang zich een definitieve plaats verworven binnen de Rijksoverheid zonder het belang van de verschillende beleidsterreinen te overschaduwden.

Met de kwaliteit van de Nederlandse SSC's is Nederland feitelijk Europees kampioen SSC. Door de genoemde successen met SSC binnen Nederland wordt door een aantal Europese partners sterk overwogen voort te bouwen op het Nederlandse SSC concept. Inmiddels is duidelijk dat BRuG de implementatie van SSC's in NordRhein-Westfalen en in het Wuppertal met raad en daad zal ondersteunen. Met België (Vlaanderen) en Luxemburg wordt komende week overlegd om de salarisbetalingen na de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden (EG-richtlijn 2014-78) vanuit het SSC-HRM uit te voeren. Tegenstanders van deze ontwikkelingen betogen dat de Rijksoverheid hiermee op een oneigenlijke manier concurreert met het bedrijfsleven. Maar ja, we wilden in Nederland toch een Andere Overheid?

DOEMSCENARIO 2014: EINDE GEZAMENLIJKE DIENSTVERLENING RIJKSOVERHEID

De ministerraad heeft afgelopen vrijdag (18/6/2014) besloten te stoppen met de gezamenlijke dienstverlening bij de rijksoverheid. Aanleiding voor dit besluit was de uitkomst van een onderzoek uitgevoerd door de Technische Universiteiten van Delft en Twente. Wetenschappers concluderen in hun onderzoek uitgevoerd bij de gehele rijksdienst dat de beoogde voordelen van gezamenlijke dienstverlening (shared services) binnen

de rijksdienst uiteindelijk niet gerealiseerd zijn. De oprichting van shared service centra was ooit bedoeld om de rijksoverheid te moderniseren, de kwaliteit van de rijksdienst te verhogen en tegelijkertijd een kostenbesparing te realiseren. Het onderzoek richtte zich primair op het SSC Human Resource Management, maar de onderzoekers hebben ook andere SSC's bij de rijksoverheid onderzocht.

Volgens de opstellers van het onderzoeksrapport hebben de verschillende Kabinetten in het verleden te lang vastgehouden aan de het idee dat de overheid qua bedrijfsvoering gelijk is aan het bedrijfsleven en de rijksoverheid in dit verband kan worden beschouwd als 1 concern. Ook heeft men het belang van een sterke aansturing en de gevolgen van de gedwongen winkelnering bij de SSC's onderschat. Velen waren verantwoordelijk, maar niemand voelde zich verantwoordelijk voor de businesscase. Een heldere verantwoordelijkheidverdeling ontbrak en er waren geen instrumenten om in te grijpen.

Hierdoor ging het SSC bijvoorbeeld steeds meer beleid zelf maken, in plaats van het beleid van de opdrachtgever uit te voeren. In het rapport komt onder andere naar voren dat de financiële prognoses, opgenomen in het businessplan dat ten grondslag lag aan het SSC HRM niet zijn uitgekomen. Geen kostenbesparing, maar juist een stijging van de kosten door onder andere een toename van ambtenaren in ondersteunende en staf-functies.

Een andere oorzaak van de kostenstijging en de groei van het aantal ambtenaren is volgens de onderzoekers dat er van de beoogde standaardisatie weinig tot niets terecht is gekomen. In plaats van een verdergaande standaardisatie heeft het SSC HRM geleid tot ingewikkelde automatiseringssystemen waarin verschillende rechtspositieregelingen en afzonderlijke departementale afspraken minutieus geregeld waren. Het onderhouden van dit alles vergt veel mankracht en is kostbaar.

Volgens de onderzoekers bleek uit de interviews ook dat de departementen het eigen belang meestal lieten prevaleren boven het collectieve belang. Het wij-gevoel ontbrak en was er geen bereidheid om

in het kader van het collectief samen te werken. Het doel om door middel van SSC de bureaucratie te verminderen is niet gehaald. Volgens de onderzoekers komt dit door het feit dat oude procedures werden vervangen door nieuwe procedures die uiteindelijk weer net zo ingewikkeld waren. Een geïnterviewde topambtenaar sprak in dit verband over "het handelen in houten euro's en het nodeloos rondpompen van overheidsgeld". Verder gaf deze, inmiddels gepensioneerde ambtenaar, aan dat er bij de start van het center bij alle departementen sprake was van wantrouwen vanwege de monopoliepositie die het center innam. Hij meldde dat er in de wandelgangen gekscherend gesproken werd over *shared shit* centra. De interviews met het management en medewerkers van het SSC bevestigde dit beeld. Bij de start van het center in 2006 was er volgens de onderzoekers nog sprake van enige bereidheid tot serviceverlening aan de departementen, maar dit verdween al snel door de monopoliepositie die het center innam. De medewerkers van het SSC voelde geen enkele prikkel om klantgericht te werken en bleven ontevreden over de gedwongen overplaatsing van Den Haag naar Zwolle. Dit werd nog eens verergerd door een reeks van verkeerde benoemingen in de top van het SSC.

De enige die volgens het onderzoeksrapport er beter van is geworden is het bedrijfsleven. Door het slim uitspelen van de talloze ambtelijke opdrachtgevers en het gebrek aan kennis bij de klant/opdrachtgever heeft het bedrijfsleven de afgelopen jaren miljoenen verdiend. De onderzoekers komen op basis van hun bevindingen tot de conclusie dat het beter is te stoppen met het fenomeen *shared services*. Volgens het rapport is het beter en goedkoper de ondersteunende taken op het terrein van personeel, informatievoorziening en financiën onder te brengen bij de afzonderlijke departementen.

4.1 SSC's kansen en bedreigingen

Uit bovenstaande scenario's zijn kansen en bedreigingen af te leiden die van invloed zijn op het slagen van een SSC. De kansen en bedreigingen zijn in onderstaande tabel weergegeven. Bij de governance moet hier rekening mee gehouden worden.

Kansen SSC	Bedreigingen SSC
<p>Economy of scope; de departementen kunnen de aandacht richten op hun kerntaken. Immers de uitvoering van de SSC-taken vraagt geen aandacht meer.</p>	<p>De kosten stijgen omdat zowel aan de kant van het SSC als aan de kant van departementen transactie-kosten worden gemaakt.</p>
<p>Economy of scale; door het grotere productie-volume kan een SSC goedkoper produceren.</p>	<p>De departementen raken de controle kwijt over de SSC-taken; de machtsbalans verschuift.</p>
<p>Voor sommige bedrijfsonderdelen levert de standaardisatie verbetering op van de kwaliteit.</p>	<p>De verschuiving van de machtsbalans leidt tot weerstand en spanning in de organisatie waardoor de inefficiëntie toeneemt.</p>
<p>Economy of skill; de professionaliteit op het eigen vakgebied van het SSC is groter.</p>	<p>Er worden (initiële) kosten gemaakt voor standaardisatie.</p>
<p>De trots op de eigen professie neemt toe.</p>	<p>Niemand krijgt de voor zijn bedrijfsonderdeel meest ideale oplossing.</p>
<p>Het SSC is beter in staat bij te blijven bij alle ontwikkelingen op het eigen vakgebied.</p>	<p>Door de standaardisatie moeten bedrijfs-onderdelen hun bedrijfsprocessen aanpassen; hiervoor worden kosten gemaakt.</p>
<p>Door de DVO's en het zicht op de kosten neemt het kostenbewustzijn bij de klanten toe.</p>	<p>Voor sommige bedrijfsonderdelen levert de standaardisatie achteruitgang op van de kwaliteit.</p>
<p>Het SSC wordt een prestatiegerichte dienstverlener.</p>	<p>De kennis bij SSC van de bedrijfsonderdelen en hun afnemers neemt af.</p>
<p>De ervaringen met samenwerken met een SSC maken de overstap naar meer omvattende samenwerkingsvormen makkelijker.</p>	<p>De toegenomen professionaliteit leidt tot betere en duurdere producten waardoor de kosten stijgen (en niet dalen).</p>

	Bedreigingen SSC
	<p>Het kennisverschil tussen het SSC en de afnemers neemt toe en daarmee wordt de onderhandelingspositie van de klanten sterk ondermijnd.</p> <p>De loyaliteit aan de bedrijfsonderdelen neemt af.</p> <p>Het SSC volgt niet meer vanzelfsprekend de ontwikkelingen bij de bedrijfsonderdelen.</p> <p>Door de DVO's nemen de transactiekosten toe.</p> <p>Door de DVO's neemt de starheid van de dienstverlening toe.</p> <p>De departementen worden afhankelijk van het SSC. De professionaliteit van de klant als inkoper wordt minder sterk ontwikkeld dan de professionaliteit van het SSC als verkoper. De klant is hierdoor onvoldoende in staat het SSC scherp te houden.</p> <p>Het SSC wordt (blijft) een luie monopolist.</p>

HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN VAN GOVERNANCE BIJ INTERDEPARTEMENTALE SSC'S

Ons rapport gaat over het zoeken naar een antwoord op de vraag: *Governance van interdepartementale SSC's hoe regel je dat op adequate wijze?* In de voorgaande hoofdstukken hebben we het onderzoeksgebied verkend, hebben we gezocht naar lessen uit nabijgelegen thema's en hebben we aandacht besteed aan toekomstscenario's, kansen en bedreigingen. Dit hebben we gedaan om een basis te leggen voor aanbevelingen omtrent governance voor interdepartementale SSC's. Dit hoofdstuk begint met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de verkenning van SSC's en governance binnen de rijksoverheid. In het tweede deel van dit hoofdstuk doen we aanbevelingen over de inrichting van het governance-model op basis van alle voorgaande hoofdstukken.

5.1 SSC's en governance binnen de rijksoverheid; de kern

- Implementatie van een SSC vereist meer dan het inrichten van een efficiënte productielijn. Een SSC vereist herijking van de rollen en taken op alle niveau's.
- De governance van het SSC in de opstartfase binnen de rijksoverheid dient rekening te houden met de belangen van de betrokken partijen en de belangenstrijd tussen de betrokken partijen. De individuele belangen van de afnemende departementen en het collectieve belang van de rijksoverheid moeten in het governance-model tot hun recht komen.
- SSC's zijn er in alle soorten en maten. Ook binnen de rijksoverheid betekent dit dat de accenten van de bijbehorende structuren van governance zullen verschillen.
- De overheid is (g)een concern. Een interdepartementaal SSC veronderstelt dat dit een onderdeel is van de rijksdienst (alle departementen gezamenlijk) en dat diensten geleverd kunnen worden aan de gehele rijksdienst (alle departementen). De vraag is echter of er wel sprake is van een eenduidige organisatorische entiteit. Anders dan bij een bedrijf - die uit verschillende business units of divisies kan bestaan - met één Raad van Bestuur, met één baas en één missie is dit in het geval van het rijk minder helder. De verantwoordelijkheid voor het collectieve belang kent daarmee binnen de rijksoverheid geen natuurlijk plaats en formele machtsbasis, maar moet wel in het governance-model worden belegd.

5.2 Aanbevelingen: ontwerpeisen voor governance bij interdepartementale SSC's

Op basis van lessen, proxies, kansen en bedreigingen uit de voorgaande hoofdstukken formuleren we de volgende aanbevelingen waaraan het governance model moet voldoen. De ontwerpeisen luiden als volgt:

1. Formuleer bij de start een governancebesluit waarin de volgende punten worden vastgelegd:

- a) De missie van het SSC (verwant aan de business case)
- b) Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden belegd bij het SSC,
- c) Wie stuurt het SSC aan? Welke bevoegdheden heeft deze bestuurder?
- d) Welke bevoegdheden hebben de afnemers?
- e) Op welke wijze worden de wensen en eisen van de afnemers gebundeld en op elkaar afgestemd? Wordt hiervoor een nieuwe rol geïntroduceerd? en zo ja welke bevoegdheden worden aan deze rol gekoppeld?
- f) Hoe wordt de interactie tussen de verschillende rollen geregeld?
- g) Wie is de bewaker van de totale businesscase en het collectieve belang?
- h) Hoe is de escalatie geregeld?
- i) Hoe wordt recht gedaan aan het individuele belang van de departementen ten aanzien van producten, kosten, klantvragen, bedrijfszekerheid van SSC etc.
- j) Wie gaat over benoemingen van de directie van het SSC, de raden etc.
- k) Hoe worden de kosten van de prestaties van het SSC met de afnemers in rekening verrekend? Wordt gekozen voor een integrale kostprijs of splitsing van ogen en beheers- en productiekosten?
- l) Wie houdt toezicht op het ontstaan van schaduwfuncties en schaduw dossiers bij departementen ter voorkoming van verdubbeling van staf en papier?
- m) Prikkel voor efficiëntie van het SSC: toetsing en controle om SSC efficiënt te houden.

Vanaf het begin dient in dit governancebesluit duidelijkheid te bestaan over de escalatieprocedures. Immers de veranderde verantwoordelijkheidsverdeling in een SSC governancemodel zal zeker in de beginfase leiden tot spanning tussen de verschillende rollen. Juist in de beginfase zullen de rol van het SSC, de werking van het governancemodel en de escalatieprocedures worden beproefd. Aan de andere kant kunnen hierdoor meteen in de beginfase de toegevoegde waarde van het SSC en de werking van het governancemodel worden aangetoond.

In de praktijk blijkt bij de implementatie van SSC's veelal wel op hoofdlijnen overeenstemming te bestaan over rollen, taken en bevoegdheden. Vaak wordt echter nagelaten gelijk bij de start een gedetailleerd governance besluit uit te werken en vast te stellen waardoor alsnog disputen ontstaan. Wij bevelen aan bij de start van de implementatie meteen een gedetailleerd governance besluit uit te werken en vast te stellen. Om ongewenste starheid te voorkomen dient in het governance besluit onder meer te worden opgenomen wie bevoegd zijn om het governance besluit aan te passen, met wie daar afstemming over bereikt moet worden en welke procedure hiervoor geldt.

2. Het governancemodel moet kunnen omgaan met het plurale karakter van de rijksoverheid: (g)een concern, het collectieve belang en het individuele belang.

Implementatie van een SSC organisatiemodel binnen de Rijksoverheid vereist aanvullende aansturing bij het nastreven van het collectieve doel. Het collectieve doel bij de implementatie van een SSC is zeker niet gelijk aan de som van de individuele doelen. Dit vereist de introductie van een bestuurder/eigenaars rol die verantwoordelijk wordt voor het behalen van het collectieve doel. De eigenaar rapporteert hierover aan de MR. Door zicht te geven en te houden op het collectieve belang wordt voorkomen dat een prisoners dilemma ontstaat door alleen te streven naar het optimaliseren van de diverse individuele belangen.

**plurale
karakter**

Het plurale karakter van de Rijksoverheid vereist naast de eigenaarsrol de introductie van meerdere rollen die de verschillende belangen behartigen. Vanwege dit plurale karakter zijn naast de rollen van SSC en bestuurder/eigenaar van SSC, rollen nodig voor de bundeling van de wensen van de afnemers en het bewaken van het collectieve belang. Hierbij wordt – naast de individuele rol als afnemer - gedacht aan een afnemersraad bestaande uit de vertegenwoordiging van alle departementen die afnemer zijn van het SSC. Om het geheel van rollen op strategisch niveau te ondersteunen en de beoogde balans tussen het collectieve en het individuele belang te operationaliseren wordt voorgesteld een interdepartementaal bureau in te stellen ter ondersteuning van signalering richting de eigenaar en de afnemers. Dit bureau moet voorzien in verschillende expertises op organisatorisch, veranderkundig, inhoudelijk en financieel gebied.

**(g)een
concern**

Door een zorgvuldige balans tussen de individuele belangen en het collectieve belang wordt de plurale rijksoverheid in staat gesteld het optimale rendement te halen uit de invoering van het SSC.

3. Het governancemodel moet voldoende dynamiek kennen om als organisatie-structuur niet te fixeren en te bevriezen.

De belangenstrijd tussen de verschillende rollen kan sterk verschillen afhankelijk van de vele factoren zoals beschreven in 2.1 van dit rapport. Afhankelijk van de spanning tussen de rollen kan deze in sommige gevallen worden opgelost in de bilaterale relatie tussen SSC en afnemer en soms in de meer multilaterale relaties binnen een afnemersraad. In het model moet ruimte zijn om op verschillende manieren om te gaan met de spanning tussen de verschillende rollen en hun belangen. Daarbij moeten de spelregels (bevoegdheden en verantwoordelijkheden) wel duidelijk zijn. Het verdient aanbeveling in het governancemodel rekening te houden met een doorontwikkeling naar outsourcing. Niet uit te sluiten valt dat na verloop van tijd wordt vastgesteld dat meer marktwerking nodig is voor het bereiken van de collectieve doelen.

dynamiek

Het verdient aanbeveling in het governancemodel rekening te houden met het versterken van de sturing op het collectieve belang op andere (beleids-)terreinen dan Shared Service Centra zoals het programma Andere Overheid beoogt. Samenhang tussen het sturen op het collectieve belang van SSC's en de collectieve belangen op andere (beleids-)terreinen lijkt in de toekomst gewenst.

niet
opknippen

4. Het governancemodel gaat uit van de huidige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Wij bevelen aan bij het ontwikkelen van het governancemodel uit te gaan van de huidige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en niet te kiezen voor het opknippen van de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering. De beleidsverantwoordelijkheid blijft onverkort gehandhaafd. Een minister blijft politiek verantwoordelijk voor het geheel aan beleid en uitvoering op zijn beleidsterrein, ook als uitvoering van deeltaken bij een SSC wordt belegd. Dit sluit volledig aan bij de staande praktijk waarbij de politieke aanspreekbaarheid op het beleidsterrein ook bij uitbesteding van taken gehandhaafd blijft.

5. Het governancemodel moet voorkomen dat het risico van monopolisering van het SSC zich voordoet.

Ondanks de elementen van marktwerking, zoals een klant-leverancier relatie, doorbelasting van kosten en een bonus/malus regeling die worden geïntroduceerd met de inrichting van een SSC zal van volledige marktwerking geen sprake zijn. Door gedwongen winkelnering krijgt het SSC een monopolistische positie. Er moet een prikkelstructuur in het model worden opgenomen ter compensatie van het risico van machtsmisbruik. Deze prikkelstructuur zal zich met name richten op de verhouding van prijs en kwaliteit in relatie tot de echte markt. Verder is het nodig checks & balances van SSC en haar afnemers in het model te borgen. Ook is het van belang in het model de afstemming van het "strategische alignment" tussen SSC en de individuele departementen te regelen.

prikkels

De instrumenten die hiervoor worden ingezet en de verantwoordelijkheidsverdeling kunnen echter van SSC tot SCC verschillen. Op welk detail niveau de eigenaar zal toezien op de werking van het SSC dient in een toezichtprotocol te worden vastgelegd. Bij een SSC met een bedrijfsvoering (kwaliteitssysteem) waarin aandacht is voor horizontale verantwoording (zoals benchmarks en visitaties) kan een toezichthouder zich beperken tot metatoezicht op de verantwoordingsprocessen en een incidentele visitatie. Bij een SSC zonder horizontale verantwoording op een gebied waar geen vergelijkbare markt is, lijkt een detailcontrole op basis van inhoudelijke expertise door de toezichthouder wenselijk.

6. Het governancemodel moet zich aan kunnen passen aan de levensfase van het fenomeen SSC binnen de Rijksoverheid.

Het behoeft geen betoog dat de implementatie van een SSC governancemodel een heldere en krachtige implementatiestrategie vereist. In deze implementatiestrategie moet veel aandacht uitgaan naar educatie en participatie om de organisatie te laten omgaan en kennismaken met het SSC governancemodel. Al naar gelang de ervaring binnen de rijksoverheid met SSC's en de mate van weerstand tegen SSC's heeft dit consequenties voor de werking van het governancemodel.

fluïde

De werking van het governancemodel moet zich daarom kunnen en willen aanpassen aan levensfase van SSC's. Het model moet fluïde zijn.

Bij de eerste implementatie van SSC's binnen een concern worden veelal de bedrijfsprocessen gedeeld die duidelijk herkenbaar gelijksoortig zijn zoals de ondersteunende processen. In een tweede fase worden niet alleen de "verplichte (obligate)" SSC's ingericht maar ook SSC's waarbij delen geen (kosten) noodzaak is maar meer een business opportunity. De werking van het governancemodel moet kunnen omgaan met deze verschillen.

Voor de inrichting van een SSC kunnen verschillende implementatiescenario's worden gehanteerd. Afhankelijk van de Ausgangssituatie en de ambities met het SSC kan worden gekozen voor:

implementatie

- De inrichting van een SSC met een geheel nieuw ontwikkelde productielijn.
- De uitbouw van de beste productielijn en deze productielijn binnen het SSC voor alle bedrijfsonderdelen te gaan toepassen.
- Het implementeren van het SSC voor het gehele concern in één keer.
- Het implementeren van het SSC bij een beperkt aantal bedrijfsonderdelen en de implementatie geleidelijk uitbouwen.

De werking van het governancemodel moet kunnen meebewegen met de verschillen in de ontwikkeling van een SSC.

HOOFDSTUK 6 HET GOVERNANCEMODEL 'EEN PROEVE VAN ONTWERP'

Op basis van de aanbevelingen uit het vorige hoofdstuk presenteren we hier een 'proeve van ontwerp' voor een governancemodel interdepartementale SSC's. Allereerst wordt het model - de rollen en kerntaken en de verhouding en relaties tussen de verschillende rollen - op hoofdlijnen aangegeven. Vervolgens wordt aangegeven hoe dit model spoort met de aanbevelingen.

6.1 'Proeve van ontwerp'

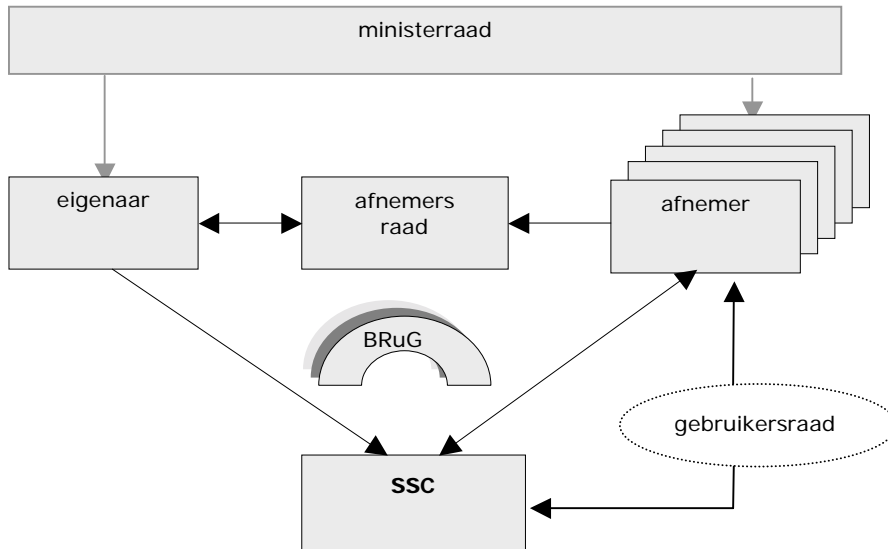
Voorafgaand merken we op dat het maken van dit ontwerp verre van eenvoudig was. Dit komt in de eerste plaats omdat hier geen concrete casus van een specifiek SSC voorligt. De karakteristiek van een SSC, de mate van standaardisering, het domein e.d. zijn immers medebepalend voor de invulling van een governancemodel. De invulling van een concrete casus zou daarbij letterlijk en figuurlijk meer tot de verbeelding spreken dan een abstract model. Omdat in de praktijk het ontbreken van een vastgesteld gedetailleerd governancemodel tot onnodige weerstand en vertraging leidt bij de invoering van een SSC, zijn we in dit rapport de uitdaging van concretisering middels een 'proeve van ontwerp' juist wel aangegaan.

Daarnaast is het complex omdat - zoals we met de aanbeveling hebben laten zien - een ontwerp voor een governancemodel tegemoet moet komen aan deels strijdige eisen (zoals het dienen van het collectieve en het individuele belang). De rijksoverheid kan niet eenduidig gezien worden als een concern met een baas en dat betekent dat het ontwerp voor een governancemodel enige complexiteit zal kennen (bijvoorbeeld: het onderscheid tussen afnemer en eigenaar). In ons proeve van ontwerp leveren we daarom noodzakelijkerwijs iets in op eenvoud en toegankelijkheid van het model. Het laat zien hoe een governancemodel voor een interdepartementaal SSC er in de basis uit kan zien. Het laat zien hoe tegemoet kan worden gekomen aan het plurale karakter en hoe verschillende belangen op zo'n manier in verhouding tot elkaar gezet kunnen worden dat het uiteindelijke doel van een SSC - kostenbesparing en kwaliteitsverbetering - behaald wordt.

Rollen, kerntaken en hun onderlinge relaties

De hieronder gepresenteerde 'proeve van ontwerp' bestaat uit een beschrijving van de rollen, de bijbehorende kerntaken en hun onderlinge relaties. Een gedetailleerde uitwerking met een concrete invulling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is ook gemaakt. Zie hiervoor bijlage 1.

In de proeve van ontwerp definiëren we de volgende rollen en onderlinge relaties:



Figuur 3. Governancemodel

Ministerraad: de MR neemt het besluit tot inrichting SSC ten aanzien van bepaalde taken. Tevens wordt bij vaststelling de missie en het collectieve belang van het SSC omschreven en de financiële kaders toegelicht (al dan niet mate van bezuiniging en de financiële ruimte van departementen). Onder de ministers wordt de verantwoordelijke minister (eigenaar) aangewezen. De keuze van eigenaar is gebaseerd op de overeenkomst tussen de dienst van het SSC en de taakopdracht en missie van het departement. Bijvoorbeeld: omdat personeelsbeleid van de overheid onder de minister van BZK valt is BZK de eigenaar van het SSC HRM. Ander voorbeeld is ministerie van Buitenlandse zaken voor een SSC beleidsondersteuning EU aangelegenheden en ministerie VROM voor een SSC huisvestingszaken.

Indien er onverhoopt grote onenigheid ontstaat tussen de eigenaar en de afnemersraad wordt geëscaleerd naar de MR.

De Eigenaar: De eigenaar⁹, die wordt aangewezen in het MR besluit, is formeel opdrachtgever en eindverantwoordelijk voor het SSC. Kerntaak van de eigenaar is het uitdragen en bewaken van het collectief geformuleerde doel dat ten grondslag ligt aan het SSC. Daarmee is de eigenaar niet alleen verantwoordelijk voor het SSC (als agentschap) maar ook om toe te zien op het behalen van het totale rijksbrede resultaat. De eigenaar stelt de (standaard) product-catalogus inclusief de integrale kostprijs van het SSC vast, maar doet dit na afstemming met de afnemersraad. De eigenaar bemoeit zich verder niet met de bilaterale contracten (de DVO's) die gesloten worden tussen de afzonderlijke departementen en het SSC.

Het SSC: de uitvoerder. Een resultaat verantwoordelijke eenheid¹⁰ met een opdracht voor het uitvoeren van activiteiten. Kerntaak is diensten te leveren aan de departementen op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Als uitgangspunt wordt genomen dat de totale kosten van het SSC 20 – 25 % lager moeten zijn dan de totale kosten in de huidige situatie. Het SSC heeft uitvoeringsbevoegdheid en geen beleidsverantwoordelijkheid. Wel kan het SSC innovatieve voorstellen aan de eigenaar voorleggen. Het SSC zorgt ervoor dat ze adequaat en flexibel kunnen reageren op veranderingen in de vraag. Dit kan onder meer door een gebruikersraad in te stellen. Het SSC heeft een opdrachtnemersrelatie met de eigenaar en heeft een klant-leverancier relatie met afnemers/departementen.

De Afnemers: de departementen (en hun onderdelen) De afnemers nemen onder afspraken over prijs, kwaliteit en omvang diensten van het SSC af. Een afnemer heeft op grond van het MR-besluit geen bevoegdheid meer de aan het SSC toegeschreven taken zelf uit te voeren of aan derden uit te besteden. Van de afnemer wordt verwacht dat zijn individuele belang wordt afgezet tegen het collectieve belang. De afnemer is gehouden binnen het financiële kader/taakstelling te blijven (zoals geformuleerd in het MR-besluit). De afnemer kan zelf bepalen hoe hier invulling aan gegeven wordt. Er bestaat binnen een zekere marge ruimte om afspraken te maken over aanvullende diensten met het SSC.

De Afnemersraad

Een gezamenlijke raad van afnemers bestaand uit de pSG's van de departementen. De afnemersraad wordt voorgezeten door de pSG van AZ¹¹. Het doel van de afnemersraad is het uitwisselen van ervaring: leren en stimuleren. De leden van de raad geven elkaar inzage in de individuele afname en DVO's met het SSC en inzage in de inrichting van de organisatie. De afnemersraad dient als onderling afstemmingsgremium en als countervailing power tegenover de eigenaar. De afnemersraad heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van de visie omtrent SSC; De afnemersraad adviseert over de kostprijs en de standaard productlijst. Dit is een zwaarwegend advies. Dit zelfde geldt ten opzichte van de benoeming van de directie van het SSC. Ook hierover geeft de afnemersraad advies aan de eigenaar. De afnemersraad komt periodiek bij elkaar. De eigenaar van SSC en de directeur van het

⁹ In de regel zal het eigenaarschap uitgeoefend worden door een SG of DG. Omdat het departement naast eigenaar ook afnemer van het SSC is wordt het eigenaarschap en het afnemerschap wordt niet belegd in een persoon; bijvoorbeeld: de SG is eigenaar, de pSG afnemer.

¹⁰ in de regel zal dit een agentschap zijn.

¹¹ of door een uit hun midden gekozen voorzitter.

SSC kunnen uitgenodigd worden ter toelichting van stukken of om als toehoorder aanwezig te zijn. De agenda wordt voorbereid door BRuG na consultatie van de eigenaar en de afnemers. De eigenaar rapporteert periodiek aan de afnemersraad over voortgang SSC.

BRuG

Het Bureau Rijksuitvoering Gemeenschappelijke diensten (BRuG) heeft adviserende en ondersteunende taken. De reden hiervoor is dat in het governance model veel partijen en veel onderlinge relaties bestaan. Er moet veel afgestemd en uitgewisseld worden. Om afstemming/bundeling en besluitvormingsprocessen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen is goede voorbereiding en ondersteuning nodig. BRuG dient als olie in de motor en kan ingezet worden voor alle SSC's.

Het bureau wordt samengesteld met experts van de verschillende departementen¹² op basis van gespreide deskundigheid (veranderkundig, operationeel/organisatiekundig en financieel). BRuG valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de afnemersraad. Om te voorkomen dat het een bureaucratische tussenlaag wordt, die zichzelf instand houdt wordt BRuG jaarlijks beoordeeld door de eigenaar en de afnemersraad. Over de uitkomst van de beoordeling vindt overleg plaats (hoor en wederhoor) en wordt over uitbreiding of afslanking gesproken.

De proeve van ontwerp roept op het eerste gezicht wellicht een aantal vragen op van de volgende strekking:

- Leidt dit ontwerp niet tot een kerstboom van actoren en managementlagen, waardoor het SSC bij voorbaat niet slaagt?
- Kan het eigendom van het SSC juist niet beter naar een departement dat geen enkele affiniteit heeft met het onderwerp zodat afstand ontstaat?
- Kan de eigenaar wel verantwoordelijk gehouden worden voor de efficiency van het SSC als de afnemersraad zo'n belangrijke stem heeft?
- Zijn naast een adequaat governance model andere zaken zoals de juiste persoon op de juiste plek, onderling vertrouwen en timing niet minstens zo belangrijk voor de kans van slagen voor een SSC?
- Het SSC heeft veel informatie en kennis, waarom krijgen ze geen beleidsverantwoordelijkheid? Zoals eerder opgemerkt is ontwerpen niet eenvoudig en zijn bepaalde knopen doorgehakt in dit model. In de volgende paragraaf zal nader ingegaan worden op de onderbouwing hiervan.

6.2 Gedefinieerde rollen, taken en relaties vanuit het perspectief van de aanbevelingen

De functie van het definiëren van rollen en partijen is duidelijk te maken op welke wijze de verschillende belangen in het model zijn belegd. Zowel het individuele belang als het collectieve

¹² op basis van een clustering van belangen van de departementen.

belang worden expliciet toegewezen. Verder wordt duidelijk waar deze belangen elkaar ontmoeten en welke afspraken hiervoor gelden.

balans

De balans tussen het collectieve doel en het individuele belang komt tot stand doordat de afnemers instemmingbevoegdheid hebben ten aanzien van de initiële opdracht die de eigenaar geeft aan het SSC. Er moet tot een gedragen opdrachtformulering gekomen worden. Weging van het collectieve en individuele belang wordt ook bereikt in de jaarlijks tussen het SSC en de eigenaar overeen te komen productlijst en kostprijzen. Met het vaststellen van de producten en prijzen heeft de eigenaar een machtsmiddel in handen, terwijl de belangen van de afnemers niet zomaar genegeerd kunnen worden.

dwingende kracht

Door de adviserende bevoegdheid te beleggen in een afnemersraad en niet bij de afzonderlijke afnemers wordt voorzien in een dwingende kracht tot vergelijken van de prestaties van de afzonderlijke departementen. Tevens dwingt het model de afnemersraad zich te beraden over standaardisatie bij het vaststellen van de eisen aan de producten van het SSC in de onderhandeling over de productlijst en de kosten. Zo vindt synergie plaats en kan van elkaar geleerd worden. Daarbij wordt een gebundeld advies richting de eigenaar geformuleerd zodat eigenaar niet met alle 13 departementen afzonderlijk hoeft af te stemmen. Dit zou immers leiden tot inefficiëntie: te veel polderen.

zeggenschap

De afzonderlijke departementen sluiten met het SSC dienstverleningsovereenkomsten (DVO). In deze bilaterale overeenkomsten wordt de kwaliteit en kwantiteit vastgelegd en worden bonus/ malusregelingen afgesproken over de te leveren diensten. Met het sluiten van een DVO behoudt een afzonderlijk departement zeggenschap over de ondersteunende diensten. De afnemer is verantwoordelijk voor de juiste aansluiting van de af te nemen diensten en de wensen van zijn departement. De bonus/malus regelingen zijn een stok achter de deur richting het SSC. Deze zal zich minder snel als een monopolist gaan gedragen. Daarbij zal de eigenaar benchmarks (laten) uitvoeren over vergelijkbare dienstverlening in de markt. Op het moment dat uit eerder genoemde benchmarks geconstateerd wordt dat het SSC (bij herhaling) het niveau van de markt niet behaalt kan worden gekozen worden voor outsourcing. Om feeling te houden met de gebruikers kan het SSC een gebruikersraad instellen.

uitvoering

Het SSC heeft een strikte uitvoerende bevoegdheid en geen beleidsverantwoordelijkheid. Anders zou het risico van onnodig groeien ontstaan. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid die nu juist met het SSC gerealiseerd dient te worden. Ook zou het SSC met beleidsbevoegdheid te veel invloed krijgen op de departementale processen, terwijl het departement wel verantwoordelijk blijft vanwege zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Wel kan het SSC (innovatieve) voorstellen aan de eigenaar voorleggen, indien zij meent dat dit het collectieve doel ten goede komt. Hiermee wordt ruimte gecreëerd om op het operationele niveau ideeën te laten groeien.

aanpassen

Het model kan ten aanzien van de invulling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en relaties bijgesteld worden aan ontwikkelingen in de levensfase of in de omgeving. Zo kan de rol van de afnemersraad bijvoorbeeld verkleind worden als het concept van SSC zich bewezen heeft. Relaties kunnen zwaarder aangezet worden of juist afgezwakt afhankelijk van de mate van onderling vertrouwen, mate van spanning tussen het collectieve en het individuele belang en de mate van standaardisering. Het model is in die zin fluïde.

Vooropgesteld blijft uiteraard de regel dat over aanpassingen duidelijkheid en overeenstemming bereikt moet worden. Zekerheid en helderheid moeten geboden worden voor deze relatief nieuwe situatie waarbij het Rijk zal moeten samenwerken om het doel te bereiken. Er ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid en een gezamenlijke kans. Gestuurd delen in plaats van verdeeld sturen!

Den Haag, 4 juni 2004

Bijlage 1 Gedetailleerde invulling van de rollen

De eerste aanbeveling gaat over het vastleggen van duidelijkheid in een governance besluit, waarin de missie van het SSC verwant aan de business case is vastgelegd. In deze bijlage worden op basis van de in hoofdstuk 6 geschetste rollen en kerntaken, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden concreet ingevuld.

De eigenaar:

De **bevoegdheden** van de eigenaar:

- voorbereiden van het MR-besluit tot start SSC;
- vormgeven van het proces van oprichting SSC: voorleggen ontwerpbesluit aan MR;
- het verstrekken van de formele opdracht aan het SSC na instemming van de afnemersraad, als men er niet uitkomt is de MR het escalatieniveau;
- het periodiek accorderen van de productcatalogus en integrale kostprijs van het SSC na advies van de afnemersraad;
- het bijeenroepen van de afnemersraad bijvoorbeeld ter advies,
- het voorstellen van interdepartementale leden en adviseurs van BRuG.
- Het periodiek laten uitvoeren van benchmarks.

De **verantwoordelijkheden** van de eigenaar:

- het uitdragen en bewaken van het collectieve belang van de rijksoverheid, en het collectief geformuleerde doel van het besluit SSC;
- bewaken van de totale businesscase van het SSC;
- zicht houden op en bewaken van de rentabiliteit en solvabiliteit van het SSC;
- het jaarlijks rapporteren aan de MR over behaalde resultaten, doelstellingen van het SSC en de business case;
- af- en overeenstemming bereiken met de afnemersraad:
- periodiek rapporteren over de voortgang van het SSC (financieel en inhoudelijk) aan de afnemersraad;
- het benoemen van de directie van het SSC, na advies afnemersraad.

SSC, de uitvoerder:

Het SSC heeft **bevoegdheid ten aanzien van:**

- de organisatiestructuur van het SSC;
- de inrichting van de uitvoeringsprocessen;
- het ondertekenen van de collectieve opdracht;
- het periodiek doen van een voorstel aan de eigenaar en (cc aan de afnemersraad) voor een productencatalogus inclusief een onderbouwde transparant kostprijsmodel;
- het medeondertekenen van een DVO;
- een gebruikersraad in te stellen.

Het SSC is **verantwoordelijk** voor:

- het uitvoeren van de opdracht;
- het nakomen van de DVO's binnen het kader van de opdracht;
- vernieuwing, verbetering en aanpassing van de op te leveren diensten;
- de financiering van het uitvoeringsproces op basis van een integrale kostprijs voor producten. Hieruit moeten de totale kosten: personeel, kapitaal, overhead e.d. gefinancierd worden;
- het inrichten van een transactieorganisatie voor de interactie met de afnemers;
- periodiek rapporteren aan eigenaar over bedrijfsprocessen;
- periodiek rapporteren aan afnemer over nakomen van het DVO individueel.

De Afnemers: de departementen (en hun onderdelen)

De **bevoegdheden** van de afnemer:

- het opstellen en sluiten van een DVO (kwaliteit en kwantiteit) met het SSC, inclusief bonus/ malusregelingen, vragen aanvullende producten afnemen binnen de afgesproken kaders
- de inrichting van de organisatie/proces aan de kant van de afnemer,
- instemmen met samenstelling BRuG,
- rapporteren aan eigenaar over klanttevredenheid SSC.

De **verantwoordelijkheden** van de afnemer:

- het formuleren van de klant vraag,
- bewaken van de afname,
- bewaken van de kosten, en rapporteren en inzage geven aan eigenaar,

de Afnemersraad

De afnemersraad heeft tot **doel**:

- het uitwisselen van ervaring: leren en stimuleren, de raad geeft elkaar inzage in de individuele afname en DVO's met het SSC en inzage in de inrichting van de organisatie;
- heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de visie omtrent SSC;
- countervailingpower tov de eigenaar,
- een zorgvuldige afweging te maken van het collectieve belang en de individuele belangen,

Bevoegdheden afnemersraad:

- het uitbrengen van een gezamenlijk gedragen advies ten aanzien van de benoeming van de directie.
- het uitbrengen van een gezamenlijk gedragen advies over de productcatalogus en de integrale kostprijs,
- het instemmen met het gezamenlijk met de opdracht aan het SSC;
- het formuleren van een extra adviesaanvraag aan BRuG.
- vragen stellen aan eigenaar over rapportages;
- vragen stellen aan directeur aan SSC.

BRuG (Bureau Rijksuitvoering Gemeenschappelijke diensten)

Ondersteunende taken BRuG:

- advies over aanpassing organisatie bij departementen om goed aan te sluiten op SSC;
 - advies over integrale kostprijs en productcatalogus;
 - bij elkaar brengen van afnemers;
 - het leveren van mediationexpertise;
 - bij elkaar brengen van SSC en eigenaar,
 - bij elkaar brengen van eigenaar en afnemer,
 - ondersteuning aan afnemers bij het tot stand brengen van een DVO's
 - het leveren van commentaar bij rapportages SSC aan eigenaar en afzonderlijke departementen,
 - het voorstellen van indicatoren waarover gerapporteerd moet worden,
 - voorbereiden van de vergaderingen van de afnemersraad (secretariaatsfunctie).
- De leden van BRuG zijn tevens aanspreekbaar door het SSC.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Wetenschap

Prof. Mol, Universiteit Twente

Prof. Dr. J. Strikwerda, Universiteit van Amsterdam

Prof. Dr. R. in 't Veld, hoogleraar bestuurskunde, Universiteiten van Utrecht en Amsterdam en decaan, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.

Departementen

Mevr. drs. A.J.H.M. Kijzers, projectdirectie "Andere Overheid", ministerie van Financiën

Drs. L.P.D. Lombaers, directeur P&O, ministerie van BZK

Mevr. mr. A. v. Meeteren, projectleider evaluatie rijkshuisvestingsstelsel, ministerie VROM

Drs. R.P. van Oosterom CPC RC, programmateam "Andere Overheid", ministerie van BZK

Drs. J.G. Pot, plv directeur generaal RGD

Drs. M.J. van Rijn, Directeur-Generaal Gezondheidszorg, ministerie van VWS

Drs. M. Schröder, projectsecretaris implementatie SSC HRM, ministerie van VWS

CDRA W. Voogt, directeur DICTU, ministerie van Defensie

Drs. M. Wolthuis, afdelingshoofd directie P&O en projectleider implementatie SSC HRM, ministerie van VWS

Organisatie advies

Drs. R. Smits, voorzitter Raad van Bestuur Albert Schweitzer Ziekenhuis, Dordrecht

Mr. J.N. van Lunteren, principal, Het Expertise Centrum, consultants voor overheidsinformatisering, lid commissie second-opinion SSC HRM, en voormalig DG Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Th. Rodrigues, senior consultant Ordina

Drs. W. van der Kruijs, voormalig partner Human Capital Group, Deloitte

Overigen

Drs. T. Hooghiemstra, senior vice-president en lid groepsraad van Philips

J. Otten, Im-pact, adviseur, politie Haaglanden

Drs. R. Vetkamp, voormalig directeur RPD

Bijlage 3 Literatuurlijst

- Christiaens, J., & C. Schaeken, *Waardegedreven besturing van het Shared Service Center*, in: MCA nr. 6, pag. 18-25, maart 2004;
- *Centrale doelen, decentrale uitvoering, Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, Centraal Planbureau, no. 45, Den Haag januari 2004
- Commissie Second Opinion SSC-HRM, *Audit op de governance bij de vorming van het SSC HRM*, conceptrapportage, Den Haag 10 mei 2004;
- Gianotten, M., *Uit het oog, uit het hart*, in: Pentascope Magazine, nr 4, pag. 41-42, april 2004;
- Hart, P. 't Hart, e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam 2002;
- Handreikingen Instellingsprocedure 1^e deel
- www.Hubsquare.com *Shared Service Centers*,
- Janssen, M., & R. Wagenaar, *An Analysis of a Shared Services Centre in E-government*, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences 2004;
- Kabinetsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie (P&S), versie 1.1, Den-Haag, 4 juli 2003;
- Kaplan, R., & Anthony A. Atkinson, *Advanced management accounting*, 1989
- Kijzers, A.J.H.M., *Aansturing van rijksbrede Shared Service Centers: gedeelde verantwoordelijkheid?* Referaat in het kader van de postdoctorale opleiding Public Controlling aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, 23 april 2004;
- Memo, *Project SSC-HRM*, tbv leden Kernteam pSG's, kenmerk agendapunt 3, 9 januari 2004;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Kabinetsvisie en Actieprogramma "Andere Overheid"*, november 2003.
- Oosterom, R.P. van, *Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, Den-Haag
- Scheltema, M., *Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?*, NJB 2000 afl. 38, p. 1861-1867;

- Symposium verslag, *Aansturing van agentschappen: uitvoering te koop?*, i.o.v. Ministerie van Financiën, Den-Haag 6 februari 2003;
- Spruit J., *Supermarkt voor personeelszaken, HRM-Shared Services Center voor alle departementen*, in: Binnenlandsbestuur, week 20, pag. 28-29, 25^e jrg, 14 mei 2004;
- Strikwerda, J., *Shared Service Centers, van kostenbesparing naar waardecreatie*, Koninklijke Van Gorcum, 2^e druk, 2004;
- Strikwerda, H., *Shared Service Centers: hoe de weerstanden bij de invoering daarvan te overwinnen*, in: Holland Management Review, nummer 95, pag. 46-53, 2004;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nummer 40 en 41, *Steekhoudend Ministerschap, betekenis e toepassing van d ministeriële verantwoordelijkheid, rapport van de externe commissie-Scheltema*, 1 juni 1993
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 -2003, 28 737, nummer 1, *Kabinetsstandpunt over de tweede rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel*, 16 december 2002;
- Twynstra Gudde, *Shared Service Centers, balanceren tussen pracht en macht*,
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rapporten aan de regering, het borgen van het publiek belang*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000;
- Werkconferentie verslag en resultaten, *Regels en Rekenschap*, i.o.v. Ministerie van Justitie, Bureau Secretaris-Generaal, Den-Haag 3 december 2003.

Colofon

Vormgeving

Karin Zuur

ZeroOne digital productions

www.ZeroOne.nl