

Verschenen als: Strikwerda, J. 2005. "Shared service centers en gemeenten". *Openbaar bestuur*, 15(4): 28-31.

Shared Service Centers als samenwerkingsvorm tussen gemeenten

J. Strikwerda¹

Inleiding

De belangstelling voor het fenomeen shared service centers in combinatie met een steeds sterker gevoelde noodzaak voor verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger en de noodzaak voor kostenverlaging, heeft het denken, maar ook de praktijk van samenwerking tussen gemeenten in een stroomversnelling gebracht. Het concept van shared service center kan, mits goed georganiseerd, een oplossing betekenen voor het dilemma van zelfstandigheid ↔ schaalvoordelen. De praktijk leert dat toepassing van het concept, wil het succesvol zijn, de nodige aandacht vergt van bestuurders: er moet een aantal duidelijke bestuurlijke condities worden gecreëerd. Welke dat zijn, worden in dit artikel behandeld.

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek dat ten grondslag ligt van het boek over shared services centers van de auteur, enkele adviescases bij gemeenten, op cases uit gemeenten zoals behandeld tijdens de serie masterclasses van het ROI over shared

¹ Prof. Dr. J. Strikwerda is hoogleraar organisatieleer en –verandering aan de Universiteit van Amsterdam, als management consultant verbonden aan Nolan, Norton & Co. en is auteur van o.m. *Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie* (4e gewijzigde ed.). Assen: Van Gorcum - Stichting Management Studies, 2004.

service centers gehouden in november 2004¹ en een aantal algemene beginselen van openbaar bestuur.

Definitie

Onder een shared service center wordt verstaan: een resultaat verantwoordelijke eenheid (RVE) met als taak het leveren van gespecialiseerde diensten aan operationele eenheden (business units, divisies, gemeenten, departementen, ZBO's, agentschappen e.d.) op basis van een schriftelijke dienstverleningsovereenkomst (DVO) tegen een verrekenprijs.² Deze dienstverlening kan ook inhouden dat een shared service center—in opdracht van meerdere gemeenten—in direct contact met burgers van die gemeenten taken uitvoert als bijvoorbeeld belastingheffing. Een voorbeeld van het laatste is de dienst Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW), een samenwerkingsverband tussen een twintigtal gemeenten in Zuid-Holland.

Succesvolle shared service centers hebben de kenmerken zoals samengevat in Tabel 1. Met deze kenmerken zijn nog niet de bestuurlijke voorwaarden benoemd.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">◆ Het is een eenduidig afgebakende organisatie<ul style="list-style-type: none">■ Heeft een specifieke opgelegde taak voor een aangewezen doelgroep■ Is georganiseerd in een aparte (publieke) rechtsvorm of quasi rechtsvorm■ Heeft één integraal budget■ Is (economisch) werkgever van zijn medewerker (beoordeling, beloning), werknemers zijn gespecialiseerd■ Scheiding van operationele dagelijkse leiding en beleidsbepalend bestuur (hier beleid met betrekking tot het ssc zelf)◆ Wordt bekostigd op basis van verleende diensten (geen budget overheveling)◆ Is beleidsneutraal, heeft de capaciteit om zonder meerkosten meerdere beleids-sets uit te voeren◆ Heeft een interne organisatie gebaseerd op functionele processen◆ Heeft als dominante waarden: efficiency, foutloos en snelheid (maar wel binnen de context en waarden van een Weberiaanse bureaucratie) |
|---|

Tabel 1. Kenmerken van shared service centers.

¹ Zie hiervoor <http://werkcafe.sharedservicesbijdeoverheid.nl>, zie ook de publicatie “Shared Services” van de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, www.inaxis.nl.

² Bewerkt naar Strikwerda 2004: 1.

Een shared service center moet niet verward worden met andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling, het uitwisselen van kennis en ervaring, het wederzijds verlenen van diensten. Kenmerkend voor een shared service center is dat taken worden uitbesteed aan een shared service center, waarbij ook de bijbehorende ambtenaren en productiemiddelen (gebouwen, computers) worden overgedragen. De in de definitie van shared service center vervatte criteria verklaren ook waarom shared service centers succesvoller blijken dan andere vormen van samenwerking: er is duidelijkheid, er is sprake van contracten en er is sprake van bekostiging op basis van die contracten en geleverde prestaties.

Binnen grote gemeenten kan er sprake zijn van shared service centers tussen de gemeentelijke diensten. Dit treffen we bijvoorbeeld aan in Rotterdam en in Amsterdam. Dit artikel zal zich concentreren op shared service centers als samenwerkingsvorm tussen gemeenten en ook andere overheden, bijvoorbeeld waterschappen.

Doelstelling van het werken met een shared service center

Om succesvol met het concept van shared service centers te werken is een eerste voorwaarde, maar dat geldt elke organisatievorm, dat helder is wat de doelstelling is die door toepassing van het concept moet worden gerealiseerd. Vaak wordt als doelstelling van een shared service center gehanteerd: kostenbesparing, verhoging van de kwaliteit van de interne dienstverlening en het verminderen van de kwetsbaarheid van de operatie van de gemeente voor kritische functies, bijvoorbeeld ICT. De kostenbesparingen die te realiseren zijn door toepassing van een shared service center zijn materieel. In het bedrijfsleven worden besparingen gerapporteerd op de kosten van processen als HRM, verwerking van nota's, van 25-50% in twee jaar tijd.³ Het eerder genoemde SVHW realiseert de uitvoering van de WOZ voor € 11,76 per aanslag tegen de landelijke norm (2004) van € 17,50.⁴

Hoe begrijpelijk en sympathiek deze doelstelling ook is, toch blijkt een zo geformuleerde doelstelling van shared service centers geen voldoende voorwaarde voor succes. Een shared service center is een *middel*, geen *doel*. Het doel van de gemeentelijke organisatie is om jegens de burgers de taken van de gemeente kwalitatief zo goed mogelijk uit te voeren (zoals gedefinieerd door de politiek) tegen zo laag mogelijk kosten, zodanig georganiseerd dat de ambtenaar plezier heeft in zijn werk en de gemeente die

³ Strikwerda 2004:1.

⁴ Voordracht P. Bervoets op 8 november 2004 bij ROI te Den Haag.

gekwalficeerde ambtenaren weet aan te trekken die ze nodig heeft. Het oog moet altijd gericht blijven op het *uiteindelijke* doel. De toepassing van en de beoordeling van het functioneren van een shared service center moet steeds in het licht van dat uiteindelijke doel beoordeeld worden. Het is aan de bestuurder van de gemeente, de gemeenteraad, burgemeesters & wethouders, om hieraan de hand te houden.

Het gaat bij het toepassen van shared service centers in de publieke sfeer om meer dan alleen taakrealisatie. Onze samenleving bevindt zich, zoals de socioloog Giddens het formuleert, in een proces van de *democratisering van de democratie*. De burger verlangt transparantie. Dit betekent dat, vooraf nog aan de operationele doelstellingen, het toepassen van een shared service center steeds zo georganiseerd moet worden dat dit ten goede komt van de transparantie in het democratisch toezicht op de uitvoering van wettelijke taken. Toepassing van het concept van shared service centers impliceert ook een wijziging in het machtssysteem zoals dit samenhangt met informatieasymmetrie tussen burgers, bestuurders, ambtenaren en ambtenaren onderling. Zonder politieke steun zal een shared service center nooit goed kunnen functioneren.

De doelstellingen van het toepassen van een shared service center kunnen worden samengevat als in Tabel 2.

- ♦ Verbetering van de transparantie ter wille het democratisch toezicht op gedelegeerde taken en uitoefening van bevoegdheden en een democratische beleidsbepaling (*democratisering van de democratie*)
- ♦ Hogere kwaliteit van beleidsontwikkeling en de uitvoering van wettelijke taken en regelingen / publieke voorzieningen
 - Burger/bedrijf niet lastig vallen met inconsistenties, anticiperend wijzend op verplichtingen en rechten
 - Snelheid
 - Minder fouten
- ♦ Lagere kosten voor de burger/bedrijf voor wat betreft zijn tijd/inspanning
 - Eénmalige gegevensopgave
 - Eén contactpunt
- ♦ Lagere integrale kosten van de uitvoering van wetten en regelingen / publieke voorzieningen
 - Hogere arbeidsproductiviteit ambtenaren
 - Hogere kwaliteit interne dienstverlening
 - Meer plezier in het werk

Tabel 2. De doelstellingen zoals te realiseren door toepassing van een shared service center.⁵

In het geval van—kleinere—gemeenten kan nog een doelstelling aan die genoemd in Tabel 2. worden toegevoegd. Het concept van shared service centers maakt het mogelijk

⁵ Dit overzicht, in het bijzonder het derde en vierde hoofdpunt zijn mede gebaseerd op de notities “De Elektronische Overheid”, Actieprogramma ‘Andere overheid’, Actieprogramma Elektronische overheid (TK 2002-2003, 26 387, 17 en 29 362, nr. 1).

om de zelfstandigheid (identiteit en beleidsautonomie) van kleinere gemeenten te handhaven, terwijl toch de complexe wetgeving van het rijk goed kan worden toegepast, de burger in die kleinere gemeente een goede kwaliteit dienstverlening geniet tegen eenzelfde prijs als bij grote gemeenten.⁶ Dit argument geldt ook de ICT-voorziening van (kleinere) gemeenten. Het ICT Samenwerkingsverband Sudwest Fryslân (Bolsward, Littenseradiel, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat en Lemsterlân) is van dat laatste een voorbeeld.⁷

De rol van de gemeentelijke bestuurder

Het toepassen van een shared service center tussen een aantal gemeenten wijzigt niets in de verantwoordelijkheid van de bestuurder jegens de burgers van zijn gemeente (respectievelijk het hoofd van een dienst tegenover het gemeentebestuur). Er worden geen verantwoordelijkheden overgedragen en evenmin kan de bestuurder zich disculperen door te verwijzen naar het shared service center. Het enige wat de gemeente doet is één of meerdere taken op basis van een contract door een derde laten uitvoeren. Die derde is in het geval van een shared service center dan een partij, waarover de gemeente, tezamen met een aantal andere gemeenten, volledige zeggenschap heeft, in tegenstelling tot het uitbesteden van taken (vuilophaal bijvoorbeeld) aan een particuliere onderneming.

De vraag is dus hoe, wanneer de gemeente taken laat uitvoeren door een shared service center als samenwerkingsvorm met andere gemeenten, de bestuurder van elk van die gemeenten zich van zijn verantwoordelijkheid kan kwijten jegens zijn burgers. Hiervoor moeten twee voorwaarden worden vervuld.

In de eerste plaats moet de bestuurder er voor zorgen dat hij zich als een goed opdrachtgever gedraagt tegenover het shared service center. Op dit moment, zo kan uit verschillende cases worden geconcludeerd, zit daar een zwak punt.⁸ Goed opdrachtgever zijn houdt het volgende in.

⁶ Het uitbesteden van activiteiten door een kleine gemeente aan een private *service firm* is geen optie omdat als gevolg van oligopolistische verhoudingen in het aanbod dit de kleine gemeente afhankelijk maakt van die private onderneming, waardoor de autonomie van de gemeente in het geding komt.

⁷ Case-presentatie A.W. Siebenga tijdens ROI-masterclass op 29 november 2004, te vinden op <http://werkcafe.sharedservicesbijdeoverheid.nl>.

⁸ Deze conclusie is gebaseerd op uitspraken van vertegenwoordigers van meerdere gemeenten, het verschijnsel komt ook voor, maar in mindere mate in het bedrijfsleven.

- a. De bestuurder besluit welke taken wel en welke taken niet worden geoutsourced naar een shared service center (De praktijk is dat het shared service center een te grote invloed uitoefent op deze beslissing);
- b. Het vaststellen van het beleid, zoals uit te voeren door een shared service center, blijft ten alle tijde, formeel en materieel, bij de gemeente. Het formele zal voor zichzelf spreken, de bestuurder dient er voor te zorgen dat de gemeente zo deskundig blijft dat deze als opdrachtgever steeds overwicht houdt over het shared service center (wat nu juist ook een expertisecentrum is!);⁹
- c. De bestuurder (respectievelijk sleutelambtenaren op deelterreinen) kennen de processen die ter uitvoering worden overgedragen aan een shared service center zodanig dat de bestuurder precies de cesuur kent en kan bepalen tussen wat in de gemeentelijke organisatie blijft en welke deel van de processen overgaat naar het shared service center. De bestuurder, respectievelijk de sleutelambtenaren hebben kennis in welke kwantitatieve parameters de prestatie van het shared service center contractueel moet worden vastgelegd (tijdigheid, responstijd, maximaal aantal fouten, *uptime* van systemen, functionaliteit van ICT, ed.), een en ander afgeleid van de ultieme doelstelling van de gemeente jegens de burger;
- d. Het shared service center ontvangt een vergoeding op basis van een contract voor prestaties, wanprestatie wordt niet vergoed. Ofwel: het shared service center wordt niet bekostigd door overheveling van budgetten (bijvoorbeeld het ICT-budget).¹⁰

In de tweede plaats moet de gemeente zich als een goed bestuurder van het shared service center (het is vergelijkbaar met een joint-venture tussen bedrijven) opstellen en gedragen. Immers het risico van een shared service center tussen gemeenten is, zie ook de ervaring met de Wet Gemeenschappelijk Regeling, dat er een zodanige informatieasymmetrie ontstaat tussen bestuurder en ambtenaren dat daardoor de

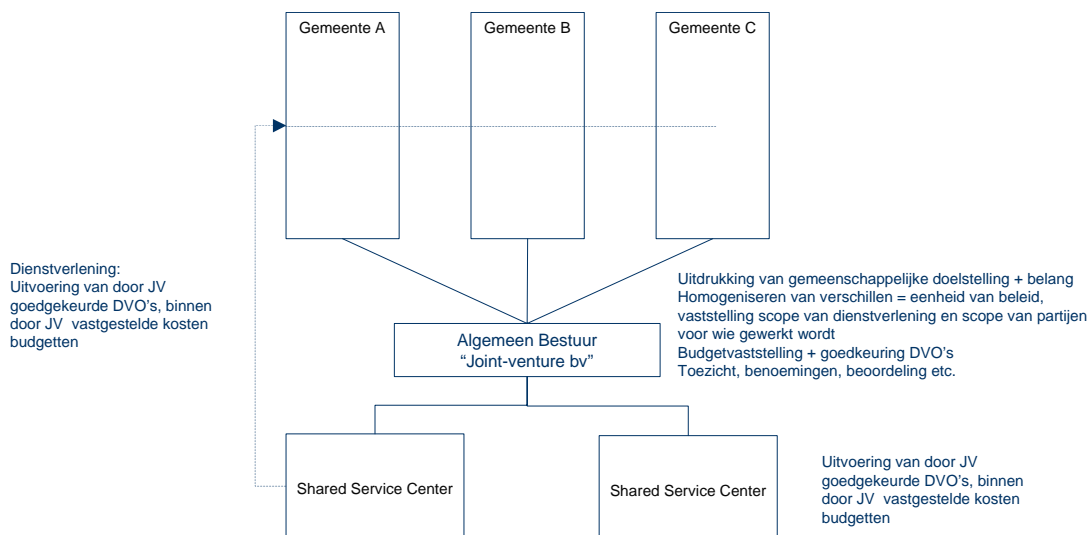
⁹ Zie voor een voorbeeld van het dilemma in geval van kleinere gemeenten op dit punt de eerder genoemde presentatie van Siebenga.

¹⁰ Dit gebeurt in de praktijk nu juist wel, wat leidt tot tal van complicaties, onduidelijkheden en onzekerheden in gedrag (gebaseerd op gesprekken met een aantal representanten van meerdere gemeenten).

beginselen van taakuitvoering in een democratische rechtsstaat in het geding kunnen komen.

Wat houdt dat nu in dat een gemeentebestuur zich als goed bestuurder van een shared service center gedraagt? De te realiseren bestuurlijke verhoudingen (de rechtsvorm van het shared service center is daaraan ondergeschikt) bevat twee elementen, een passief deel (structuur) en een actief deel (proces).

Qua structuur dient tenminste het volgende geregeld te worden. Een shared service center dient in een eigen (publieke) rechtsvorm te worden georganiseerd.¹¹ Deze rechtsvorm dient te worden voorzien van een orgaan, bijvoorbeeld een algemeen bestuur, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers uit de deelnemende gemeenten (Figuur 1).



Figuur 1. Bestuursmodel voor shared service centers tussen gemeenten.

De taken van het algemeen bestuur dienen te zijn: het vaststellen van het beleid met betrekking tot het shared service center, het vaststellen van de begroting van het shared service center, het benoemen, beoordelen, belonen en ontslaan van de directeur van het shared service center, het zijn van beroepscommissie inzake geschillen tussen gemeenten en het shared service center inzake de naleving van

¹¹ Dit geldt niet voor ssc's van grotere gemeenten, die kunnen binnen de rechtspersoon van de gemeente worden georganiseerd als administratieve eenheid. Het organiseren van een shared service center in een eigen rechtspersoon betreft enkel de bestuursdaad van *incorporatie*, niet die van *verzelfstandiging* door dat de eigendom wordt verkocht aan derden.

dienstverleningsovereenkomsten. Het vaststellen van het beleid heeft tenminste betrekking op besluiten over welke diensten een shared service center wel of niet zal uitvoeren, of het shared service center wel of niet voor derden mag werken, toelating van nieuwe deelnemers, of activiteiten van een shared service center weer aan derden uitbesteed mogen worden, en overigens de zaken zoals gebruikelijk in de statuten van een rechtspersoon. Deze constructie zal op zijn beurt weer berusten op een overeenkomst (vergelijkbaar met een 'shareholder agreement') tussen de deelnemende partijen. Met het vorige ligt ook vast dat het dit algemene bestuur is dat bepaalt welke beslissingsbevoegdheden wel en welke niet gedelegeerd worden aan de directeur van het shared service center. Een constructie als deze is noodzakelijk om een goede machtsverhouding te realiseren en in stand te houden tussen de deelnemende gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de directeur van het shared service center.¹² De functie van een orgaan als het algemeen bestuur is ook om de belangentegenstellingen tussen de gemeenten in dat orgaan te isoleren en te voorkomen dat die terechtkomen bij de directeur van het shared service center.

Wat betreft het *bestuursproces* volstaat hier te vermelden dat de gemeenten respectievelijk hun vertegenwoordiger zich in die zin actief moeten opstellen dat vergaderingen worden bezocht, zich onafhankelijk en kritisch opstelt tegenover de directeur van het shared service center en dat de gemeente zorgt voor een zodanige deskundige inbreng in het bestuur als vereist is om te voorkomen dat het shared service center een eigen leven gaat leiden. Hoewel de code Tabaksblat geen volledige opsomming geeft van alle bestuursaspecten¹³, kan daar toch een aantal nuttige tips worden gevonden die ook hier van toepassing zijn.¹⁴ Zo zal gelden dat de directeur van het shared service center geen lid mag zijn van het bestuur van het shared service center¹⁵ terwijl ook als dwingend recht zal moeten worden gezien dat het bestuur, in

¹² Er wordt ook op enkele plaatsen gewerkt met de constructie dat het shared service center feitelijk (budgettair, juridisch) onderdeel uitmaakt van een grote gemeente, die dan tegen betaling diensten verleent aan kleine gemeenten. De eerste signalen over de ervaringen hiermee zijn niet positief, overeenkomstig ervaringen met dergelijke constructies in multidivisionele ondernemingen. Samenwerking veronderstelt toch steeds een zeker machtsevenwicht. Zie ook slide #14 van de presentatie *Scs's, een praktische stap in een principiële organisatieverandering* op <http://werkcafe.sharedservicesbijdeoverheid.nl>.

¹³ (Commissie Corporate Governance (Tabaksblat), 2003), zie voor een relativering van dit rapport (Strikwerda, 2004a).

¹⁴ Zie de module *Corporate Governance* op www.tql.nl.

¹⁵ De directeur van het shared service center dient dus in dienst te zijn van het shared service center, niet in dienst van één van de deelnemende gemeenten.

zijn rol als toezichhouder, ook buiten aanwezigheid van de directeur van het shared service center vergadert.

Een belangrijk aspect is uiteraard tegenover wie de directeur waarvoor verantwoordelijk is. Uit het voorgaande volgt dat de directeur tegenover het algemeen bestuur verantwoordelijk is voor de prestaties en voor goed beheer van het shared service center. In de praktijk zal het de voorzitter van het algemeen bestuur zijn waaraan de directeur rapporteert.

De directeur heeft, wat tegenwoordig wordt genoemd zowel een *vertical accountability* (tegenover het algemeen bestuur) als een *horizontal accountability*. De laatste houdt in dat de directeur tot taak heeft met de deelnemende gemeenten overeengekomen dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) uit te voeren (*contract performance*) binnen het hem, door het algemeen bestuur, gestelde kostenbudget. Omdat het door het algemeen bestuur vast te stellen budget gebaseerd dient te zijn op de DVO's met de gemeenten is de vraag wie bevoegd is de DVO's tussen de gemeente en het shared service center vast te stellen. Een shared service center tussen gemeenten heeft geen winstdoelstelling. Wanneer de bevoegdheid tot het vaststellen van de DVO bij de directeur zou liggen zou dit impliceren dat er van de bestuursmacht van het algemeen bestuur niets overblijft dan *rubber stamping*. Bovendien, externe effecten van DVO's (één gemeente wil iets of niet waardoor de ander op kosten wordt gejaagd) zal binnen het algemeen bestuur moeten worden besproken, geaccepteerd of gecorrigeerd, anders zal er geen sprake kunnen zijn van een effectief beheer van het shared service center.¹⁶

Welke taken wel en niet in een shared service center?

Het blijkt in de praktijk dat er veel vragen leven over welke taken wel of niet in een shared service center georganiseerd kunnen of mogen worden. Tabel 3 geeft een overzicht van taken die in ieder geval wel in een shared service center georganiseerd kunnen worden.

¹⁶ Voor een uitwerking van de governance van shared service centers binnen een grote gemeente zij verwezen naar het besluit Spelregels Shared Service Centers van het College van B&W van Rotterdam, 20 juli 2004. (In zulke gevallen wordt—formeel—de DVO vastgesteld *in de context van de planning & control cyclus* van de gemeente door het College van B&W.) Voor een behandeling van de control-aspecten van shared service centers zij verwezen naar Strikwerda (2004) *Shared Service Centers en Control in de Publieke sector*, **Public Controlling**, juni 2004.

- ◆ Loket voor de burger voor standaard informatie en idem dienstverlening
- ◆ ICT-dienstverlening
- ◆ Belastingvaststelling, -heffing en inning
- ◆ Gezamenlijke inkoop
 - Betaling van toeleveranciers
- ◆ HRM-transacties
 - Salarisadministratie
 - Ander HRM-transacties (60 in totaal)
- ◆ Financiële administratie
- ◆ Verwerking van stromen van standaard transacties in de sociale zekerheid, justitie
- ◆ Logistiek, incl. lease auto's
- ◆ Facilitaire dienstverlening (huisvesting, post, receptie, etc.)

Tabel 3. Overzicht van activiteiten die in een ssc georganiseerd kunnen worden.

De discussie over wat wel of niet in een shared service center georganiseerd kan worden spitst zich toe op de vraag of beleidsvoorbereiding door ambtenaren in een shared service center ondergebracht kunnen worden. Dit wordt bepleit in het geval van kleinere gemeenten die het niet elk voor zich kunnen opbrengen de nodige expertise in huis te halen om specifieke wetgeving toe te passen. Er zijn meerder voorbeelden van dat kleinere gemeenten benodigde ambtelijke expertise met elkaar delen. In die zin zou aan de lijst in Tabel 3 deze ambtelijke expertise kunnen worden toegevoegd. De reden waarom dat niet is gedaan is om er op te wijzen dat er een zeker gevaar is dat een grens wordt overschreden waardoor gemeenten niet echt zelfstandig hun beleid kunnen vaststellen. Onder druk van efficiency, soms onbewust, zal een shared service center dat voor meerdere gemeenten werkt de neiging hebben beleidsadviesing aan gemeenten zo te spelen dat het shared service center zelf zo weinig mogelijk variatie hoeft te verwerken. Zeker wanneer er sprake is van verschillen in omvang tussen deelnemende gemeenten kan dit impliceren dat een kleinere gemeente de facto haar zelfstandigheid verliest. Dat ware te vermijden, juist ook gezien de hiervoor geformuleerde additionele doelstelling

van shared service centers tussen gemeenten. Ook zou die ontwikkeling in strijd zijn met het beginsel van de democratische rechtsstaat dat het beleid (en wetgeving) in een open, democratisch proces door politieke organen (de gemeenteraad) wordt vastgesteld. Het is een principieel punt dat een shared service center beleidsneutraal dient te zijn en zowel de capaciteiten, de competenties, de systemen als de mentaliteit dient te hebben om verschillende beleids-sets uit te voeren, respectievelijk beleidsaanbevelingen per gemeente te differentiëren. Zoals hiervoor al opgemerkt, dit vereist omgekeerd dat de gemeente als opdrachtgever de nodige kennis moet hebben om vanuit overwicht te leveren diensten en uit te voeren taken te kunnen contracteren met een shared service center. Zo dient een gemeente zich de vraag te stellen of in het geval dat deze gebruik maakt van een shared service centers voor ICT of naast de operationele dienstverlening ook de beleidsadvisering over ICT in datzelfde shared service center ondergebracht dient te worden.¹⁷ Idealiter blijft de beleidsbepaling ICT in organisatie van de gemeente, maar dat stuit nu juist bij kleinere gemeenten op het ontbreken van vereiste schaalgrootte.

De organisatie van het shared service center zelf

Gegeven de taakstelling van een shared service center, de wijze van bekostiging, het budget van het shared service center en de bevoegdheden van de directeur van een shared service center, moet de gemeentebestuurder zich dan nog bemoeien met de interne organisatie van het shared service center zelf?

In eerste aanleg is die interne organisatie, binnen de kaders van het door het algemeen bestuur vastgestelde budget, de discretionaire bevoegdheid van de directeur van het shared service center. Immers het goedgekeurde budget machtigt de houder daarvan te doen en te laten wat deze denkt te moeten doen en te laten om de hem gestelde taak zo effectief en efficiënt mogelijk te realiseren, behoudens vastgelegde voorbehouden bevoegdheden. De interne organisatie van een shared service center wordt, uit oogpunt van efficiency, bepaald op basis van uit te voeren processen, niet naar afnemers (de deelnemende gemeenten).

Het heikele punt is uiteraard de overgang van ambtenaren uit de gemeentelijke organisatie naar het shared service center. In beginsel geldt dat de ambtenaar het werk volgt. Maar wat als er in het shared service center sprake is van andere, hogere of lagere functie vereisten? De praktijk leert dat dit een lastig fenomeen is, waardoor gemeenten

¹⁷ Zie de case gepresenteerd door Siebenga, op <http://werkcafe.sharedservicesbijdeoverheid.nl>. In het bedrijfsleven wordt de ICT-uitvoering steeds gescheiden georganiseerd van de ICT-governance (beleid).

zich toch wel intensiever met de interne organisatie van een shared service center bemoeien dan wenselijk is uit oogpunt van het realiseren van de met het shared service center beoogde doelstellingen. De vraag is dan of de door de invoering van een shared service centers opgeroepen arbeidsrechtelijke vraagstukken binnen de gemeentelijke organisatie moeten worden opgelost of binnen het shared service center. Uit oogpunt van acceptatie wordt vaak voor het laatste gekozen. De ervaring leert inmiddels dat die arbeidsrechtelijke vraagstukken beter binnen de organisatie van de gemeente kunnen worden opgelost. Het shared service center dient tenminste eenheid te hebben in arbeidsvoorwaarden, inclusief het systeem voor functiewaardering. Het is niet verstandig dat overkomende ambtenaren de arbeidsvoorwaarden van hun gemeente meenemen.

De gemeente zal uiteraard wel in de interne organisatie van het shared service center geïnteresseerd zijn uit oogpunt van de kostprijs van de aan de gemeente te leveren diensten. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente, geen der partijen heeft de vrijheid bestaande DVO's *at will* op te zeggen, heeft de gemeente recht op (benchmark)gegevens met betrekking van de door het shared service center uit te voeren processen, ook uit oogpunt van faire onderhandelingen over de verrekenprijzen.

Een shared service center is, in weerwil van de hiervoor genoemde waarde van efficiency, geen *cost center* zoals gedefinieerd in de management control literatuur. Immers het gaat om uitvoering van taken met in beginsel een onbepaalde duur wat impliceert dat er geïnvesteerd moet worden, in mensen, in middelen, in innovatie, met oog op de langere termijn. Die investeringen moeten door de deelnemende gemeenten gefinancierd worden (naast dat de gemeenten ook de input moeten leveren voor het langere termijn beleid van het ssc). Dit impliceert, dat bij tijd en wijle, via het algemeen bestuur, de gemeenten zich toch wel moeten verdiepen in de (toekomstige) interne organisatie van het shared service center, in het bijzonder met betrekking tot de competenties daarvan.

Slot

Uiteraard valt er over het hanteren van shared service centers veel meer te zeggen dan in dit artikel. Hier is de nadruk gelegd op de rol van de bestuurder en goede bestuurlijke verhoudingen als voorwaarde voor succes, *the devil is not only in the details*. Zoals altijd bij veranderingen in organisaties is er sprake van de nodige spanningen en onduidelijkheden. Die worden niet opgelost door het instellen van werkgroepen, het uitvoeren van studies of het inhuren van externe adviseurs. Het is de

taak van de gemeentelijke bestuurder aan te geven welke doelen nagestreefd moeten worden met een shared service center, volgens welke spelregels en vervolgens moet de bestuurder de naleving daarvan afdwingen.

In dit artikel is aangegeven hoe daaraan vorm en inhoud te geven. Ook in het geval van werken met een shared service center geldt dat besturen is *jamais faire, toujours faire faire, jamais laissez-passer*. De bestuurder moet zich daarbij niet laten misleiden door allerlei details die een rol spelen, de rol van ICT bij toepassing van shared service centers, steeds moet hij wijzen op het doel dat nagestreefd moeten worden en de beperkingen die daarbij gelden.

Van belang hierbij is dat de gemeentelijke bestuurder het toepassen van shared service centers niet ziet als bedreiging van de onafhankelijkheid van de gemeenten of van zijn eigen onafhankelijkheid of positie als bestuurder. Ook is het van belang dat de bestuurder shared service centers niet ziet als instrument om kosten te verlagen. In essentie zal blijken dat uit de shared service centers nieuwe generatie infrastructuur zullen groeien, beleidsneutraal zoals elektriciteit neutraal is ten opzichte voor het doel waarvoor het uit de wandcontactdoos wordt getapt (koelkast, computer, televisie). Nieuwe generatie infrastructuur die het mogelijk maken om een nieuwe invulling te geven aan de organisatie van het openbaarbestuur, waarin de menselijke, lokale maat van invloed, betrokkenheid en zeggenschap kan worden gecombineerd met (inter)nationale schaalvoordelen. Dat is het onverwachte van het concept van shared service centers, dat het zicht geeft hoe handen en voeten te geven aan de idee van de Andere Overheid.

Literatuur

Commissie Corporate Governance (Tabaksblat). 2003. *De Nederlandse corporate governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*: 70 p. 's Gravenhage: VNO.

Strikwerda, J. 2004a. "Corporate governance en economische groei". *MAB*, 78(6): 301-309.

Strikwerda, J. 2004b. *Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie* (4e gewijzigde ed.). Assen: Van Gorcum - Stichting Management Studies