

Verschijnt in Tijdschrift voor Public Controlling, 2004

Shared service centres en control in de publieke sector

Hoe verdere decentralisatie leidt tot betere control

J. Strikwerda¹

Samenvatting

Recentelijk is ook binnen de overheden, rijk, provincie en gemeenten, belangstelling ontstaan voor de figuur van shared service centres. Uit uitgevoerd onderzoek en enkele adviesopdrachten kan worden geconcludeerd dat controllers zich intensiever dan nu het geval is, dienen te bemoeien met de *management control* rondom shared service centers. In dit artikel wordt beschreven wat de rol en bijdrage van de controller kan zijn om shared service centers in de publieke sector tot een succes te maken.

1. Introductie²

In de praktijk blijkt dat de idee van shared service centers tal van vragen oproept: wie stuurt de manager van een shared service center aan, wie stelt het budget vast, mag een shared service center ook voor derden werken, is een dienst verplicht gebruik te maken van een shared service center, moet een shared service center als een profit center of als een cost center worden georganiseerd, etc.? Het blijkt dat op al deze vragen afhankelijk van specifieke omstandigheden steeds op logische wijze een antwoord is te vinden en dat die antwoorden ook geformuleerd moeten worden als beslissingen wil er sprake zijn van control in een organisatie waarin met shared service centers wordt gewerkt.

¹ Prof. Dr. J. Strikwerda CMC is als management consultant verbonden aan Nolan, Norton & Co en als hoogleraar organisatieleer en organisatieverandering verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, ondermeer aan de opleiding voor register controller van de Amsterdam graduate Business School.

² Dit artikel is goeddeels gebaseerd op een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Stichting Management Studies waarvan verslag is gedaan in (Strikwerda, 2003b), daarnaast is gebruik gemaakt van enkele observaties uit een lopend onderzoek van de TUD in opdracht van AKIM en van enkele observaties opgedaan in uitgevoerde opdrachten in de publieke sector en vele in de private sector.

2. Wat is een shared service center en waarom worden ze toegepast?

Een shared service center (ssc) is een resultaatverantwoordelijke eenheid (RVE) in de interne organisatie van een concern, met als taak het leveren van gespecialiseerde diensten aan business units op basis van een service level agreement en tegen verrekening van de kosten van die dienstverlening.

SSC's worden toegepast om de kwaliteit van de interne dienstverlening te verhogen, de kosten van specifieke processen te verlagen (door standaardisatie, schaalvoordelen) en daarnaast spelen er meer strategische motieven (maar deze worden minder vaak aangetroffen): kennisexploitatie, flexibiliteit, en anticiperen op toekomstige specialisatiepatronen op het niveau van de sector. De ervaring leert dat in een periode van 2 à 3 jaar 25-50% van de kosten van de processen die in een ssc worden ondergebracht bespaard kunnen worden.

In ssc's worden generieke processen ondergebracht zoals ICT, HRM-transacties, transactieverwerking van verkoop en inkoop inclusief het verrichten en verwerken van ontvangsten en betalingen, vastgoedbeheer, administratie in het algemeen (ter ondersteuning van de control-functie), logistiek, front office activiteiten als call centers en generieke fabricage processen. Het criterium om te besluiten welke activiteiten wel of niet onder te brengen in een ssc is niet of het van ondersteunend karakter is of niet, maar of het om generieke activiteiten gaat waarvan de interface met overige activiteiten van de waardeketen eenvoudig definieerbaar is en waarvan de te leveren prestatie meetbaar beschrijfbaar en dus contracteerbaar is.

Activiteiten als het ondersteunen van de RvB in zijn statutaire taken en beleidstaken worden niet ondergebracht in een ssc, evenmin wordt de controller ondergebracht in een ssc.

3. Een *a priori* voorwaarde voor control: een goed gedefinieerde *internal governance*

Opdat er wanneer er gewerkt wordt met ssc's, sprake kan zijn van een effectieve management control in engere zin, moet er, naast enkele andere voorwaarden, sprake zijn van een goed gedefinieerde – nieuwe – *internal governance*. De criteria hiervoor zijn (Sloan, 1962/1986.; Strikwerda, 2000):³

1. Er moet sprake zijn van een heldere missie, identiteit en waarden van het concern, deze moeten ook gelden voor de ssc's.
2. De leiding moet de *business scope* van de diensten, voor welke burger, respectievelijk bedrijven welke taken moeten worden uitgevoerd, volledig en eenduidig besluiten. SSC's zijn daarvan een afgeleide.
3. De *resource scope* van de verschillende diensten dient eveneens door de leiding bepaald te worden: invoering van ssc's impliceert een inperking van die *resource scope*.
4. Het benoemen, beoordelen, belonen en ontslaan is steeds een belangrijk bestuursinstrument voor de concernleiding, dit geldt ook voor het hoofd van een ssc.
5. Zoals voor business units steeds geldt dat de financiering daarvan een concerntaak is (en bestuursinstrument) zo zal ook helder moeten zijn wie het budget van een ssc vaststelt en waaruit het bekostigd wordt.
6. Het moet helder zijn wie de taakstelling van de hoofden van diensten en dus ook de taakstelling van het hoofd van een ssc vaststelt.
7. Er moet sprake zijn van actief toezicht op hoofden van diensten, dus ook op het hoofd van een ssc.
8. Er moet sprake zijn van dwingend opgelegde concernrichtlijnen, die gelden ook het ssc.

De controller heeft als taak er voor te waken, in de zin van de concernleiding te attenderen op en daarover voorstellen te doen, dat aan de voorgaande acht voorwaarden voor *internal governance* wordt voldaan, als voorwaarden voor control in engere zin.

³ De toegemeten ruimte voor dit artikel laat niet toe de consequenties van invoering voor ssc's voor de *internal governance* uitvoerig te behandelen, zie hiervoor (Strikwerda, 2003b: hoofdstuk 5).

4. Management control en ssc's in engere zin

Merchant (1998) en Anthony & Govindarajan (1995) noemen als elementen (in de zin van vereiste voorwaarden) voor een management control systeem:

- a. Een gedeelde missie en waarden
- b. Training en ontwikkeling
- c. Een eenduidige organisatie, respectievelijk taakstructuur
- d. Een planningsproces
- e. Taakstelling (naar personen)
- f. Een systematische en een vrije communicatie om doelen, prestaties en afwijkingen te bespreken
- g. Een systematische evaluatie van prestaties tegen doelstelling, assumpties, marktontwikkelingen, met daaraan verbonden oordeelsvorming, beoordeling van personen en het opleggen van corrigerende acties

Ik volg deze elementen om op een aantal aspecten te wijzen die spelen in het geval gewerkt wordt met één of meerdere shared service centers. Er zij op gewezen dat een effectieve control meer vereisten kent, onder meer kennis van zaken (in de zin van causale relaties en het probabilistische karakter daarvan en daarmee van risicos's) en de wil om corrigerend op te treden, maar dat zijn vaktechnische kwesties die altijd spelen in management control.⁴

Een gedeelde missie en waarden

Omdat een shared service center gespecialiseerd is in specifieke processen (bijv. HRM-transacties) en niet voor één specifiek product of dienst werkt, ontstaat er in een ssc een eigen (professionele) identiteit. Uit de taakstelling vloeit al gemakkelijk een eigen missie voort, zich te concentreren om op bepaalde processen te excelleren. Dit kan een spanning opleveren met de missie van het concern en idem de waarden, waar het concern, de overheidssdienst voor staat. Een dergelijke discrepantie vertaalt zich naar verschillen in inzicht en interpretatie, prioriteitstelling en in een afnemende bereidheid elkaar te helpen problemen op te lossen. Het gevolg daarvan is een sluipend proces met als afloop dat de effectiviteit van de control van de gemeenten of het department wordt aangetast. Het is dus noodzakelijk dat de leiding van het

⁴ *To be or not to be – In Control*, notitie voor studenten van de postdoctorale opleiding voor register controller, Universiteit van Amsterdam, 29 maart 2004.

concern er op toeziet dat de missie van het concern ook de missie is van het shared service center en dat de waarden van het concern ook die zijn van het shared service center. Daarbinnen kan er dan ruimte zijn voor een submissie en specifieke, bij de professie van een ssc behorende waarden. Daarnaast kan de controller bekijken in hoeverre de missie en waarden, bijvoorbeeld door middel van toepassing van de bij de balanced score card behorende causaliteitsmodellen (Kaplan & Norton, 2004), vertaald kunnen worden in meetbare criteria in *service level agreements*.

Training en ontwikkeling

Merchant en Anthony & Govindarajan denken bij training en ontwikkeling aan de voor management control systemen te gebruiken methoden en procedures. Uiteraard blijft dat ook gelden in het geval van toepassing van shared service centers. Bij ssc speelt, althans voorlopig nog iets anders. Invoering van shared service centers betekent afscheid van het oververtrouwde model van de multidivisionele organisatie met zijn verticaal en functioneel georganiseerde divisies. Dat was ook een heel duidelijk control-model en staat, in het bijzonder via het begrip van *profit center* model in de handboeken voor management control. Nu dat model wordt verlaten, moet geleerd worden, door lijn managers, controllers, medewerkers, stafmedewerkers, hoe daarmee te werken. Een lijnmanager die niet weet hoe een SLA op te stellen en die zich daarbij laat leiden door de manager van een ssc, is *out of control*. Controllers die niet weten hoe de planning & control cyclus moeten aanpassen aan het werken met ssc's creëren daarmee een control probleem. Een gebruikersraad van een ssc die niet begrijpt wat zijn taak en rol is, creëert problemen die uiteindelijk zich vertalen in *control* problemen.

Het is zaak om hoe te werken met ssc's te bespreken en, althans op hoger niveau in de organisatie, zich eigen te maken, voordat met de invoering van shared service centers wordt begonnen. Als betrokkenen de achtergrond, aanleiding, doelstelling, voordelen, de consequentie voor hun eigen plaats en rol, van een nieuwe organisatievorm niet begrijpen, dan ontstaat er gedrag dat zich vertaalt in een slechte control van de organisatie. De controller moet er dan bij de leiding ook op aandringen dat de nieuwe organisatie tijdig, vooraf aan het ontwerp en de implementatie van het

ssc, met de belangrijkste spelers wordt besproken.⁵ De controller moet gespist zijn op signalen, gedrag die er op wijzen dat er zijn in de organisatie die de nieuwe organisatievorm niet (willen) begrijpen. Zulke signalen moet hij aan de orde stellen bij zijn lijnbaas met voorstellen wat daaraan te doen.

Een eenduidige organisatie, respectievelijk taakstructuur

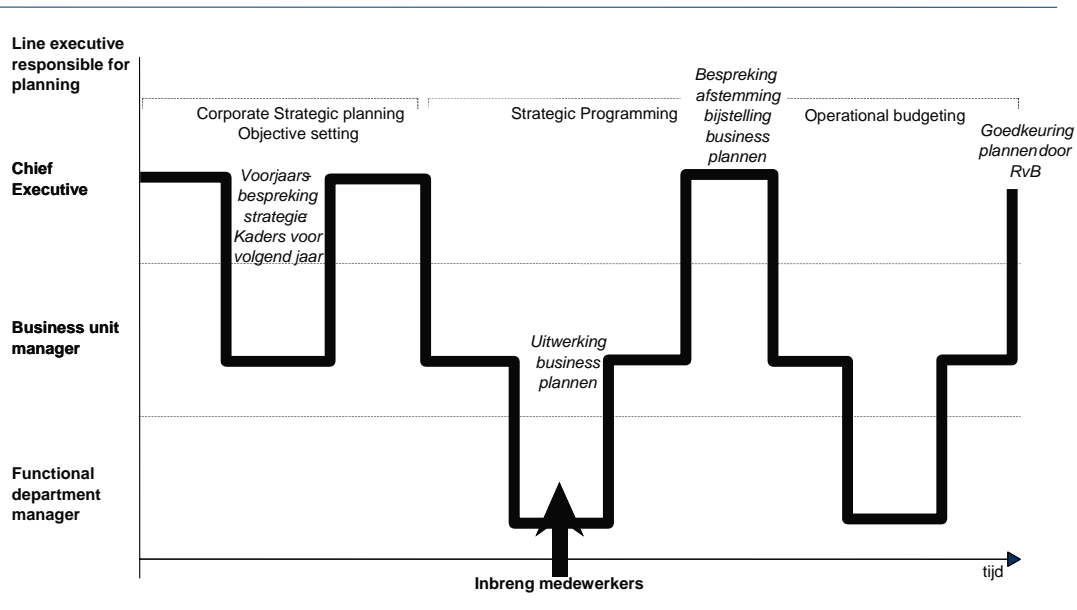
Zie wat hiervoor hierover al werd opgemerkt onder de punten 2 en 3 van de criteria voor *good internal governance*. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat vooraf aan het criterium van volledigheid en eenduidigheid het criterium geldt dat de taakstructuur dient te voldoen aan *fit-to-market*, (in het geval van de overheid, de doelgroep), *fit-to-strategy* (in het geval van taakorganisaties: de opgelegde taak) en aan economische criteria (waarbij voor de overheid geldt dat rechtmatigheid steeds voor gaat op efficiency).⁶ De organisatiestructuur dient steeds een eigen logica te hebben, die voldoet aan deze criteria, de organisatiestructuur mag niet bepaald worden door subjectieve opvattingen van individuen, laat staan dat er rond personen georganiseerd mag worden. Invoering van ssc's creëert een nieuwe mogelijkheid het principe van de logische organisatievorm te schenden.

Het planningsproces

De standaard planningsproces om de totale taak van een concern, gemeente, respectievelijk department te vertalen in budgetten van afzonderlijke afdelingen is schematisch weergegeven in Figuur 1.

⁵ Voor een methode hoe dit zou kunnen zij verwezen naar: (Strikwerda, 2004b).

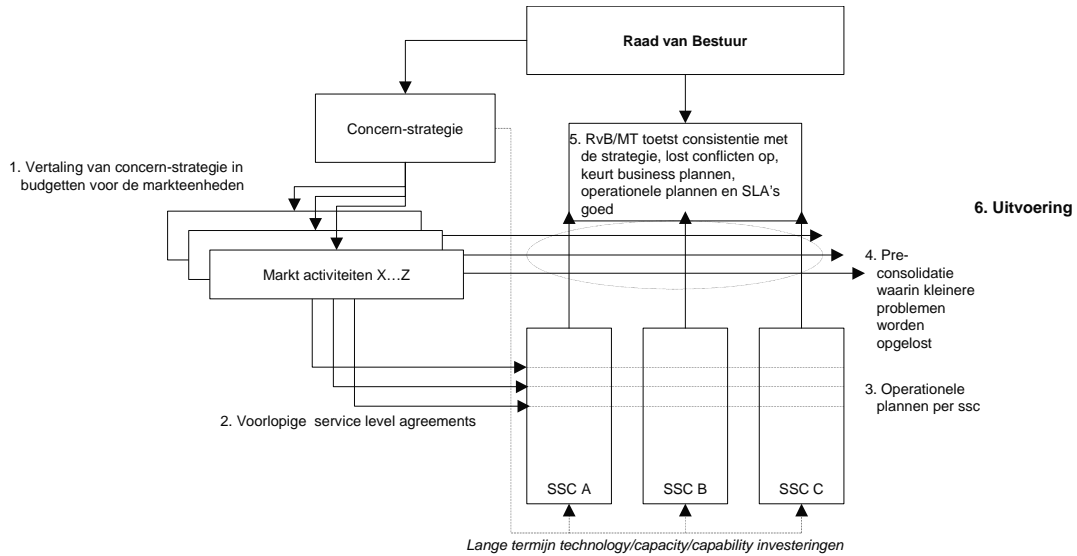
⁶ Zie voor een toelichting hiervoor (Strikwerda, 2004a) en voor een uitwerking hiervan (Strikwerda, 2003a).



Figuur 1. Het standaardplanningsproces in een traditionele multidivisionele organisatie (Lorange & Vancil, 1977.; Merchant, 1998:334).

Dit planningsproces moet worden aangepast in geval er met shared service centers gewerkt gaat worden. Immers, uit het beginsel van integraal management vloeit voort dat een shared service center bekostigd wordt door de diensten waarvoor het werkt. De gedachte van een shared service center is niet alleen dat er kosten bespaard kunnen worden, maar ook dat diensthoofden die de hen opgedragen taak weten goed weten te realiseren en toch minder van een shared service center gebruik weten te maken (zonder zelf dingen te gaan doen) daarvoor beloond worden in de vorm van meer middelen voor andere processen. Bijvoorbeeld, een schooldirecteur die van een shared service center gebruikt maakt moet dat terug zien in de vorm van meer geld voor betere en meer leermiddelen in de klas. De opdrachtgever moet invloed kunnen uitoefenen. Dit impliceert ondermeer dat de tarieven van een shared service center niet gebaseerd moeten zijn op een vast percentage van het totale budget van een afdeling, dan zouden we terug zijn bij het verouderde toeslagstelsel. Een vast bedrag, bijvoorbeeld voor ICT ondersteuning per werkplek ligt meer voor de hand. Beter is het dat bedrag te splitsen voor een vast bedrag voor (verplichte) standaarddiensten en een ander deel voor bijzondere wensen van de afnemer, zodat deze direct geconfronteerd wordt met de kosten van zijn wensen en zo gedwongen wordt afwegingen te maken. Evenmin mag het zo zijn dat het budget van een ssc los van de taak en de daaraan verbonden budgetten van de diensten, vanuit de centrale leiding wordt vastgesteld.

Dit betekent dat er in het totale planningsproces van het tot stand komen van budgetten een wijziging moet plaatsvinden. Deze wijziging is schematisch weergegeven in Figuur 2.



Figuur 2. Het schema voor budgetplanning in een organisatie waarin met ssc's wordt gewerkt.

Zoals hiervoor al aangegeven, het is van belang dat de service level agreements worden goedgekeurd als onderdeel van dit proces zodat gewaarborgd wordt dat het totaal wordt geoptimaliseerd.

Het is de taak van de controller om voor zijn organisatie dit proces uit te werken in planningsschema's, instructies, formats voor planning, de preconsolidatie uit te voeren en de RvB te adviseren waar de principiële conflicten zitten en hoe die op te lossen. Het resultaat van dit planningsproces dient te zijn de goedgekeurde (integrale) budgetten voor de markteenheden, die voor de ssc's en de goedgekeurde SLA's.

Taakstelling naar personen

De uit het planningsproces resulterende goedgekeurde budgetten impliceren ook steeds een taakstelling naar hoofden van afdelingen, diensten e.d., als voorwaarde voor control. Ten opzichte van bestaande inzichten hierover in de management control wijzigt de invoering van ssc's hierin niets: taakstelling moet specifiek zijn, meetbaar, realistisch en een tijdselement bevatten. Taakstelling met betrekking tot bezuinigingen, bijvoorbeeld op ICT, moeten steeds gegeven worden aan hoofden van

diensten, die deze dan moeten vertalen naar de ssc's; nimmer mag via ssc's taakstelling aan diensten worden opgelegd. Ook moet er voor gewaakt worden dat niet via ssc's beleidsbeïnvloeding plaatsvindt, ook dat moet steeds via de diensthoofden lopen (bijvoorbeeld, een diensthoofd streeft een zekere differentiatie na in dienstverlening, maar de centrale leiding frustreert dat door het ssc zodanig besparingen op te leggen dat deze de daarvoor benodigde ondersteuning niet kan realiseren: shared service centers dienen steeds beleidsneutraal te zijn).

Een systematische en vrije communicatie

Geheel conform Simons's *levers of control* (Simons, 1995) is directe, persoonlijke communicatie tussen betrokkenen bij een ssc noodzakelijk als voorwaarde voor een effectieve control. Dat geldt ook in het geval van ssc's, enerzijds om autisme van hoofden van ssc's te voorkomen, anderzijds om te waarborgen dat hoofden van dienst vertrouwen hebben in het ssc. De controller zal er dus op toe moeten zien dat er voor elk ssc zoiets als een gebruikersraad wordt ingesteld, al of niet gelaagd, dat hangt af van omvang en complexiteit⁷ waarin beleid, gevraagde dienstverlening, budgetten, verrekenprijzen, risico's, onzekerheden, conflicten e.d. tussen betrokkenen persoonlijk besproken kan worden. Zo'n gebruikersraad moet qua planning en agenda aangehaakt zijn in de totale plannings- en control cyclus en tijdig worden voorzien van de nodige informatie, en op zodanige momenten uitspraken kunnen doen dat die meegenomen kunnen worden in de planning en control.

Een belangrijk element van communicatie als voorwaarde voor control is uiteraard dat ook een ssc, net als elk ander dienstonderdeel, maandelijks rapporteert over prestaties, uitgaven, aangegane verplichtingen, afwijkingen, correcties e.d. Het is inmiddels een goed gebruik dat een ssc aan elk van zijn afnemers maandelijks rapporteert in hoeverre aan de SLA wordt voldaan en hoe zal worden gereageerd (of zelfs geanticipeerd) op afwijkingen. Een gebruikersraad kan een goede rol spelen in de control van een ssc, maar door mogelijke belangentegenstellingen kan een dergelijk gremium nimmer het ultieme orgaan zijn voor control: dat zal steeds één lijn functionaris moeten zijn, daarin ondersteund door de controller.

Er moet ook steeds ruimte zijn voor vrije communicatie, in het bijzonder tussen de afnemers/opdrachtgevers van een ssc en de medewerkers van een ssc. Het

⁷ Voor een goed voorbeeld zie: (Strikwerda, 2003b:29).

kan niet zo zijn dat wanneer er zich een operationeel probleem voordoet, en dat is altijd wel het geval, dat dan alles via formele kanalen moet lopen. Er moeten op operationeel niveau de nodige *passerelles* zijn, bovendien bevordert dat het wederzijds begrip en dus een goede naleving van de *service level agreements*.

Een systematische evaluatie van prestaties

Het spreekt vanzelf dat de prestaties van een shared service center systematisch beoordeeld worden, dat wil zeggen tegen een vooraf gesteld norm. Zoals hiervoor al gesteld ligt het in de rede daarbij in de eerste plaats te denken aan het naleven van de goedgekeurde *service level agreements* binnen de gestelde kostenbudgetten, respectievelijk tegen de goedgekeurde interne verrekenprijzen.

Echter de toepassing van een shared service center in een gemeente, departement, tussen departementen, e.d., dient steeds om het presteren van deze instellingen, betere dienstverlening, taakrealisatie, tegen lagere kosten, te realiseren. Dit impliceert dat de prestatie van een shared service center nimmer op zichzelf beoordeeld mag worden, steeds gaat vooraf de vraag of een gemeente als geheel die prestatie levert die beoogd was en is. Binnen de context van die vraag moet dan beoordeeld worden of het shared service center heeft opgeleverd wat beoogd was *ten tijde van de besluitvorming* daartoe. Hier pas komt de rol van de *business case* naar voren. De praktijk in het bedrijfsleven leert dat een *business case* niet zozeer dient om al of niet tot invoering van een shared service center te besluiten, maar meer om alle aannames die ten tijde van de besluitvorming van invoering van een shared service center zijn gehanteerd te expliciteren. Immers voordat een shared service center na besluitvorming daartoe, goed op stoom is, verstrijken al gauw twee jaar. In die tijd zijn er tal van wijzigingen, aantal burgers, begrotingen, wetgeving, technologie, marktprijzen etc. De praktijk leert dan ook dat een *business case* veel meer dient als hulpmiddel om de implementatie van een shared service center te bewaken, dan als beslissingscalculatie. Ook voor een ssc geldt de control-regel dat realisatie van een budget niet noodzakelijkerwijze goed is en dat afwijking van een budget niet noodzakelijker wijze fout is, het hangt er maar vanaf. De te realiseren kostenbesparing zal in de regel uitgedrukt moeten worden in bijvoorbeeld uitvoeringskosten per verzekerde, ICT-kosten per transactie e.d. om volume effecten te elimineren.

5. Afsluiting

De invoering van shared service center betekent het afscheid van het paradigmatische multi-divisionele, of business unit model als standaard voor de interne organisatie van een onderneming en ook voor een aantal overheids- en non-profit instellingen en daarmee ook het afscheid van een standaard control model voor ondernemingen en instellingen.

De uitwerking van de *internal governance* en in het bijzonder de management control in non-profit instellingen en overheidsinstellingen waar één of meerdere ssc's worden toegepast, is de taak van de controller. Deze uitwerking moet gebeuren vooraf aan de implementatie van een shared service center, dit mag geen onderdeel zijn van de implementatie.

Zoals altijd bij invoering van nieuwe organisatievormen, is ook bij invoering van shared service center sprake van weerstand tegen verandering. Juist de controller heeft een belangrijke taak die weerstand te overwinnen, door vooraf te laten zien, via het ontwerp van het nieuwe proces van management control, hoe de nieuwe organisatie gaat werken, hoe besluiten tot stand komen, wie waar voor verantwoordelijk is, wie met wie communiceert etc. In het bijzonder geldt dat wanneer de controller de leiding duidelijk maakt hoe zij als leiding *in control* zijn in de nieuwe situatie, dat dan een belangrijke stap is gezet voor succes van shared service centers.

Tenslotte moge er op worden gewezen dat invoering van shared service centers de organisatie voor de leiding veel transparanter maakt, ook in termen van *control*. Tegen control bestaat altijd een natuurlijke weerstand en dus ook tegen die transparantie. De controller moet zich daardoor niet van de wijs laten brengen. In de samenleving is een proces gaande van wat de socioloog Giddens noemt: de democratisering van de democratie (Giddens, 1990). De implicatie daarvan is dat de burger transparantie eist, juist ook van de bestuurder in de publieke sfeer. De tijd van blind vertrouwen van de burger in de bestuurder ligt als gevolg van het hogere opleidingsniveau, culturele emancipatie en de betere informatievoorziening, achter ons. Shared service centers zijn een instrument daarvoor en het is de taak van de controller de door de burger gevraagde transparantie te realiseren. Immers, transparantie is het beste instrument voor control.

Referenties

- Anthony, R. N., & Govindarajan, V. 1995. *Management Control Systems* (8th ed.). Chicago: Irwin.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. 2004. *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Lorange, P., & Vancil, R. F. 1977. *Strategic Planning Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Merchant, K. A. 1998. *Modern Management Control Systems*. Upper Saddle River NJ: Prentice Hall.
- Simons, R. 1995. *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Sloan, A. P. 1962/1986. *My Years with General Motors*. Hammondsworth: Penguin Books.
- Strikwerda, J. 2000. *Het ontwerpen van een organisatie: de concernstructuur*. Amsterdam: Pearson Education Uitgeverij B.V.
- Strikwerda, J. 2003a. *College Organisatie en Verandering - deel 2: De Structuur en opbouw van de organisatie, organisatievormen*: 131 p. Amsterdam: University of Amsterdam - Amsterdam Graduate business School.
- Strikwerda, J. 2003b. *Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie*. Assen: Van Gorcum - Stichting Management Studies.
- Strikwerda, J. 2004a. *The logic of the operating model under changing scarcities and new technologies: An exercise in the foundations of business administration?* Paper presented at the Amsterdam graduate Business School Theory Seminar, Amsterdam.
- Strikwerda, J. 2004b. "Shared Service Centers: hoe weerstanden bij de invoering daarvan te overwinnen". *Holland Management Review*, 21(95): 46-53.