



Shared services

Shared services binnen WIZ-diensten

Een verkenning van de vormen van shared services binnen de branche van WIZ-diensten, het proces waarlangs deze tot stand komen, alsmede een voorstel voor de inrichting van het vervolgtraject

*Utrecht
20 december 2004
versie 0.3*

Inhoudsopgave

INLEIDING	4
<i>WIZ-diensten gekenmerkt door turbulente ICT-omgeving</i>	4
<i>Inzet ICT bij WIZ-diensten laat een verschillend beeld zien</i>	5
<i>Schaalgrootte gaat een rol spelen</i>	6
<i>Samenwerking als oplossing?</i>	7
<i>Shared services: eerste afbakening</i>	8
<i>Inhoud rapportage</i>	8
1 PROCES ICT ALS REFERENTIEKADER	9
1.1 INZET ICT KENT VERSCHILLENDE ASPECTEN	9
1.1.1 <i>(Strategisch) beleid: basis voor de ontwikkeling en inzet</i>	9
1.1.2 <i>Inkoop: belangrijk en kritisch deelproces</i>	10
1.1.3 <i>Beheer: inrichting beheersorganisatie is cruciaal</i>	10
1.1.4 <i>Overige dienstverlening: inzet op specifieke onderdelen</i>	11
1.1.5 <i>Planning & control: meer dan geld alleen</i>	11
1.1.6 <i>Conclusie ICT-proces: omvangrijk en complex proces</i>	11
1.2 SHARED SERVICES IS EEN BREED BEGRIIP: AFBAKENING MOET	11
1.2.1 <i>Uitwisseling van ervaringen: geen samenwerking</i>	12
1.2.2 <i>Samen doen: eenmalige activiteit</i>	12
1.2.3 <i>Shared services: structurele samenwerking</i>	12
1.2.4 <i>Definitie shared services: ICT en structureel</i>	12
2 HUIDIGE PRAKTIJK: SAMENWERKING IN VELE VORMEN	14
2.1 VOORBEELDEN VAN "SAMEN DOEN": DIVERSITEIT AANWEZIG	14
2.1.1 <i>CP ICT: inzet op (strategisch) ICT-beleid</i>	14
2.1.2 <i>Gezamenlijke opstelling PvE</i>	14
2.1.3 <i>Gezamenlijke aanbesteding applicaties</i>	14
2.1.4 <i>Handreikingen voor implementaties</i>	15
2.1.5 <i>In- en uitleen van ICT-personeel</i>	15
2.2 VOORBEELDEN SHARED SERVICES: BEPERKT AANWEZIG	15
2.2.1 <i>Uitbesteding specifieke procesonderdelen: outtasking</i>	15
2.2.2 <i>Uitbesteding backoffice of meer: business process outsourcing</i>	15
2.2.3 <i>Regionale samenwerking in WGR-verband: cosourcing</i>	16
2.2.4 <i>Bundeling kopersmacht: DO GWS4all</i>	16
2.3 POSITIONERING VERSCHILLENDE SAMENWERKINGSVORMEN	16
3 KRITISCHE FACTOREN VOOR SHARED SERVICES	17
3.1 SAMENWERKING IS GEBASEERD OP VISIE!	17
3.1.1 <i>Visie samenwerking: contouren in beeld brengen</i>	17

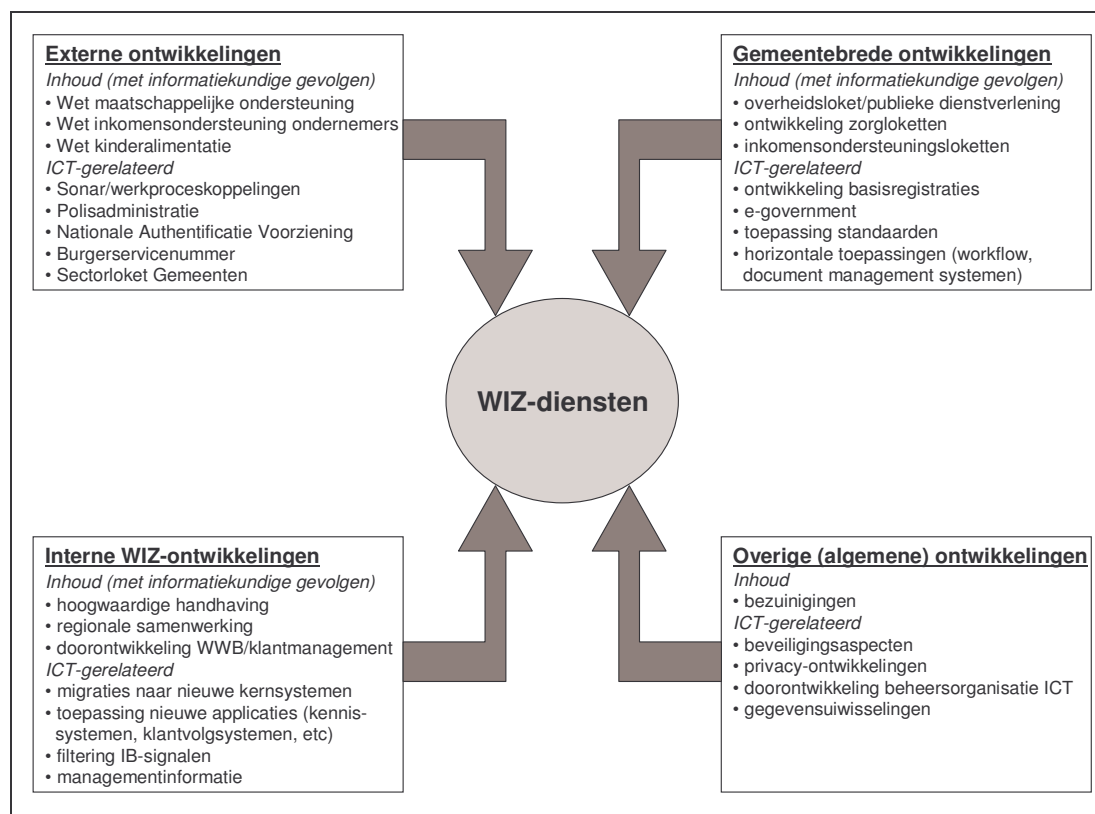
3.1.2	<i>Bestuurlijk draagvlak: onmisbaar en basis voor het vervolg</i>	19
3.1.3	<i>Ambtelijk draagvlak: afdwingbaar, maar toch...</i>	19
3.1.4	<i>Uitvoeren vooronderzoek: quick scan betrokken organisaties</i>	19
3.1.5	<i>Bepalen reikwijdte samenwerking: een aantal opties</i>	20
3.1.6	<i>Principebesluit betrokken organisaties: wel/geen samenwerking</i>	21
3.1.7	<i>Opstellen implementatieplan: vormgeving samenwerking</i>	21
3.1.8	<i>Definitief besluit & start: formeel moment inbouwen</i>	22
3.2	SHARED SERVICES: DE WERKELIJKHEID IS WEERBARSTIG	22
4	INRICHTING VERVOLGTRAJECT: TWEE OPTIES VOORHANDEN	23
4.1	VOEREN FUNDAMENTELE DISCUSSIE ICT-INZET WIZ-DIENSTEN	23
4.2	PROMOTEN EN FACILITEREN VAN SHARED SERVICES	23

Inleiding

WIZ-diensten¹ zijn (omvangrijke) gegevensverwerkende bedrijven, waarbinnen de inzet van Informatie- en CommunicatieTechnologie (ICT) niet meer is weg te denken. De inzet van ICT is een cruciale factor geworden voor de bedrijfsvoering van deze diensten en verdient evenveel aandacht als de “traditionele” middelen (financiën en personeel).

WIZ-diensten gekenmerkt door turbulente ICT-omgeving

Naast deze sterke afhankelijkheid van de inzet van ICT kan worden geconstateerd dat WIZ-diensten worden geconfronteerd met vele ontwikkelingen, die informatiekundige gevolgen hebben voor hun bedrijfsvoering en de bijbehorende inzet van ICT. De ICT-omgeving is zeer turbulent te noemen. In afbeelding 1 zijn schematisch een aantal belangrijke ontwikkelingen op dit moment opgenomen.



Afbeelding 1: informatiekundige ontwikkelingen WIZ-diensten

Gegroepeerd hebben WIZ-diensten te maken met vier soorten ontwikkelingen:-

- externe ontwikkelingen (van buiten de gemeente): enerzijds hebben deze betrekking op wijzigingen in wet- en regelgeving vanuit het rijk en anderzijds hebben deze te maken met ICT-ontwikkelingen in de omgeving, waarin WIZ-diensten opereren (en met name de keten van Werk & Inkomen, maar ook bijvoorbeeld “Andere overheid”);

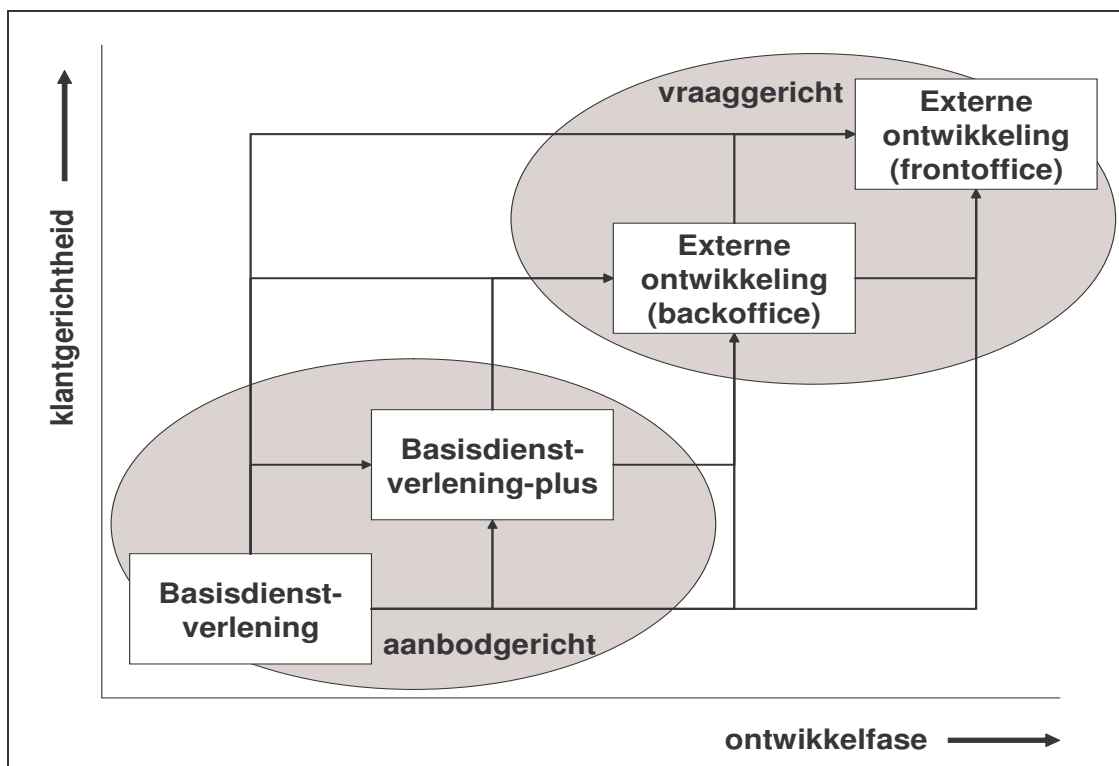
¹ In deze notitie zal gesproken worden over WIZ-diensten (Werk, Inkomen en Zorg), aangezien de meeste sociale diensten inmiddels een breder werkterrein hebben dan alleen uitkeringen.

- gemeentebrede ontwikkelingen: WIZ-diensten zijn en blijven onderdeel van de gemeente (hoewel zij in meerdere ketens opereren) en ook vanuit gemeentelijk perspectief zijn ontwikkelingen actueel, die van invloed zijn op WIZ-diensten. Enerzijds betreft het hier inhoudelijke ontwikkelingen (met informatiekundige gevolgen) rond de publieke dienstverlening en anderzijds ICT-ontwikkelingen, die vooral te maken hebben met gemeentebrede kaders en richtlijnen op ICT-terrein (relatie naar EGEM);
- interne WIZ-ontwikkelingen: als gevolg van diverse inhoudelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld hoogwaardige handhaving) zijn aanpassingen in de inzet van ICT onontkoombaar. Anderzijds zoeken WIZ-diensten nieuwe ondersteunende inzet van ICT om de efficiëntie en effectiviteit van de bedrijfsvoering verder te verbeteren;
- algemene ontwikkelingen op ICT-terrein of breder, die hun impact zullen hebben.

Samengevat hebben WIZ-diensten te maken met een “turbulente ICT-omgeving”. Telkens opnieuw zullen aanpassingen nodig zijn, die van het management en de medewerkers flexibiliteit en creativiteit vragen om daadwerkelijk gerealiseerd te kunnen worden. En daarbij gaat het niet alleen om de medewerkers van de WIZ-diensten, maar ook van de (gemeentebrede) betrokken ICT-afdeling.

Inzet ICT bij WIZ-diensten laat een verschillend beeld zien

De inzet van ICT binnen WIZ-diensten is niet voor alle WIZ-diensten uniform, in die zin dat de inzet daarvan mede afhankelijk is van de omvang van de betreffende dienst in termen van aantallen (WWB)klanten. In het algemeen kan worden gesteld dat grotere WIZ-diensten een bredere inzet van ICT kennen. Voor de beeldvorming kan afbeelding 2 dienen.



Afbeelding 2: stadia van inzet van ICT

In dit model verloopt de inzet van ICT binnen WIZ-diensten als volgt:

- in de fase van basisdienstverlening worden alle producten die geleverd worden geautomatiseerd ondersteund, op een wijze die primair past binnen de WIZ-dienst en vooral gericht is op de interne bedrijfsvoering. Daarin passen het kernsysteem (registreren en betalen van uitkeringen) en specifieke toepassingen, die voor de basisproducten noodzakelijk zijn (ondersteuning klantmanagement, debiteuren en fraude e.d.);
- in de fase van basisdienstverlening-plus wordt, al dan niet gekoppeld aan het kernsysteem, gebruik gemaakt van nieuwe functionaliteit: kennissystemen, rapportagesystemen, workflow-management (embedded of apart) en Document Management Systemen (DMS). Ook in deze fase is de inzet van ICT primair intern gericht (aanbodgericht) en vooral ten dienste van de eigen bedrijfsvoering (en efficiëntie en effectiviteit);
- in de volgende twee fasen wordt de “blik” naar buiten verlegd. De externe ontwikkeling van de backoffice richt zich op diverse gegevensuitwisselingen, die (vanuit klantperspectief) ertoe leiden dat kan worden volstaan met eenmalige gegevensuitvraag. Ook kan hierbij worden gedacht aan de mogelijkheden van elektronische dienstverlening, maar dan in de backoffice: bijvoorbeeld het zelf muteren van gegevens door de klant, online raadplegen van uitkeringengegevens e.d.;
- in de laatste fase wordt optimaal gebruik gemaakt van de inzet van e-government in de frontoffice: niet alleen de benutting van de opties van informatie en interactie, maar ook transactie. In de situatie van WIZ-diensten zal met name de transactiefase nog inspanning vragen: authenticatie (DigiD) en privacy maken dit voorlopig nog “lastig”.

Deze onderscheiden fasen behoeven overigens niet volledig in deze volgorde te worden doorlopen, al blijft gelden dat de basisdienstverlening op orde dient te zijn, alvorens verdere stappen kunnen worden gezet, wil sprake zijn en blijven van een “evenwichtig” proces.

Niet alle WIZ-diensten zullen al deze stadia doorlopen. Afhankelijk van de schaalgrootte zal met name de inzet voor de ondersteuning van het primaire proces kunnen verschillen. Bijvoorbeeld: een WIZ-dienst met 50 klanten zal niet snel een fraudesysteem aanschaffen. Anderzijds, deze gemeente krijgt ook te maken met bijvoorbeeld de koppeling tussen SONAR (CWI) en de eigen WIZ-applicatie (werkproceskoppelingen), die verplicht is (en ook al worden er maar 2 berichten per week uitgewisseld).

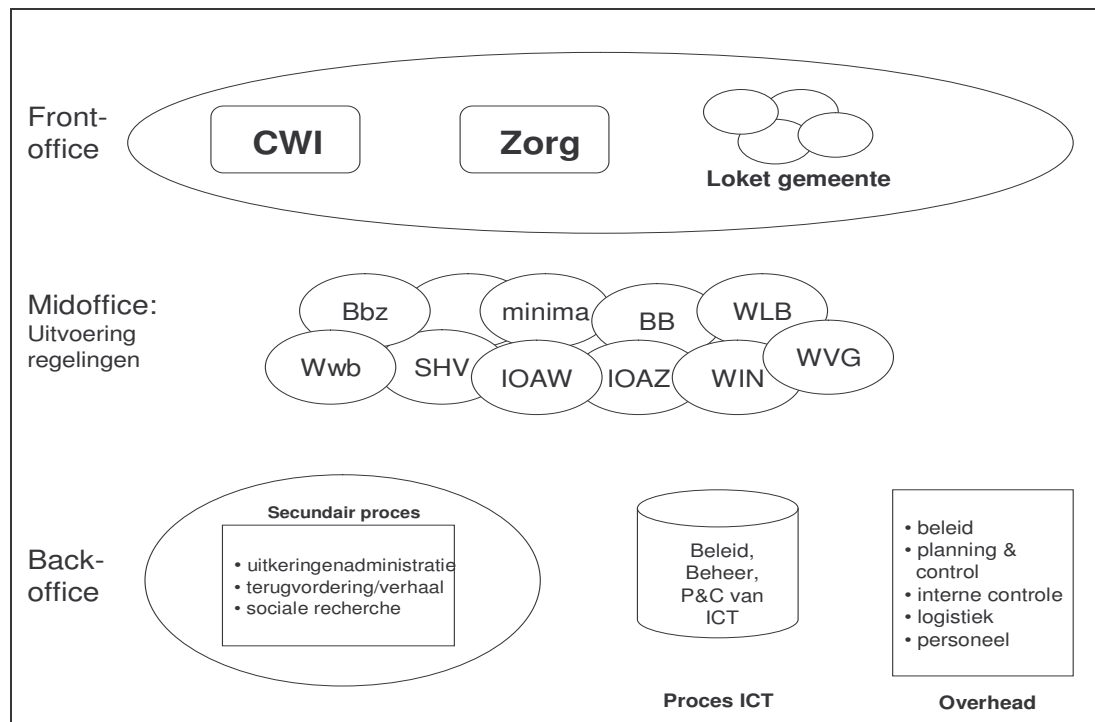
Schaalgrootte gaat een rol spelen

De toenemende (deels verplichte) inzet van ICT binnen WIZ-diensten leidt tot een toename van de complexiteit van de gehele ICT-architectuur en infrastructuur en daaraan gerelateerd tot een toenemende druk op de beheersorganisatie voor de ICT (in alle relevante functies, dus zowel van beleid rond ICT tot applicatiebeheer en systeembeheer). Teneinde risico's in de bedrijfsvoering uit te sluiten, zullen gemeenten/WIZ-diensten hun beheersorganisatie daarop aan moeten passen, hetgeen een toenemende druk geeft op de kosten daarvan. Daarbij gaat de schaalgrootte van een WIZ-dienst onherroepelijk een rol spelen, in die zin dat de toenemende kosten van de inzet van ICT en de daaraan gerelateerde beheersorganisatie een onevenredige claim op de beschikbare budgetten gaat leggen, ofwel dat de kosten per klant meer dan evenredig zullen toenemen.

Anderzijds, deze ontwikkeling is onontkoombaar, mede gegeven de veelheid van “verplichte” ontwikkelingen waarmee WIZ-diensten te maken krijgen. In veel gevallen is de keuze niet aanwezig om het “wel/niet” te doen. Uiteraard is er wel de keuze om het zelf te doen, dan wel dit op een andere wijze te regelen. Regionale samenwerking, outsourcing e.d. zijn dan de mogelijke opties.

Samenwerking als oplossing?

Samenwerking, in welke (juridische) vorm dan ook, zou een oplossing kunnen zijn voor WIZ-diensten, waarvoor de kosten (en/of kennis en kunde) niet meer haalbaar is. Deze samenwerking kan op vele terreinen vorm krijgen en hoeft zich uiteraard niet te beperken tot de inzet van ICT. Voor de beeldvorming is afbeelding 3 opgenomen, zijnde een gestileerde weergave van een WIZ-dienst.



Afbeelding 3: gestileerde weergave WIZ-dienst

In hoofdlijnen bestaat een WIZ-dienst uit een aantal (samenhangende) onderdelen, namelijk:-

- een frontoffice: voor een WIZ-dienst is dit altijd een CWI (aanvraag WWB), het kan een zorgloket zijn (doorontwikkeling RIO's/CIZ) of het loket van de gemeente (of eigen loket);
- in de midoffice worden alle relevante regelingen uitgevoerd, die een direct klantcontact tot gevolg hebben. Meestal wordt hier klantmanagement als instrument ingezet;
- de backoffice bestaat uit twee delen, namelijk enerzijds de uitkeringenadministratie en het zogenoemde "secundaire" proces (terugvordering/verhaal, sociale recherche) en anderzijds het "proces ICT", zijnde het beleid, beheer en planning & control van de inzet van relevante ICT-systemen, die binnen de gehele organisatie worden gebruikt. Dit "proces ICT" is dus meer dan alleen de "rekendoos" (uitkeringenapplicatie);
- tenslotte (voor de volledigheid) kan de overhead worden onderscheiden.

Dit denkmodel voor een gestileerde WIZ-dienst is bruikbaar om duidelijk te maken, waarop eventuele samenwerking betrekking heeft. Bijvoorbeeld: gaat het alleen om het beheer van de ICT, gaat het over het gehele proces ICT, gaat het over de gehele backoffice of over het gehele takenpakket van de WIZ-dienst.

In hoofdstuk 3 zal op dit model nog worden teruggekomen.

Shared services: eerste afbakening

Het voorgaande zal duidelijk hebben gemaakt dat de inzet van ICT binnen WIZ-diensten volop in beweging is en noopt tot keuzes bij de individuele WIZ-dienst: kunnen we het nog zelf blijven doen of is samenwerking een optie. En zo ja, hoever zal deze samenwerking dan reiken?

Shared services hebben betrekking op samenwerking voor ondersteunende functies, die het primaire bedrijfsproces van WIZ-diensten ondersteunen. Daarbij wordt hier op voorhand een beperking aangebracht, namelijk tot de inzet van ICT (in alle aspecten).

Shared services zijn niet nieuw. In de meeste grotere gemeenten is dit al realiteit, in de vorm van een facilitair bedrijf of een shared service centrum. De overwegingen om daartoe over te gaan zijn (meestal) tweeledig:

- enerzijds gaat het om standaardisering en uniformering van de ondersteunde processen (effectiviteit);
- anderzijds gaat het om het bereiken van een efficiëntievoordeel (schaalgrootte en/of kwetsbare functies).

De shared services waar het in deze notitie om gaat hebben enerzijds betrekking op de inzet van ICT (alle aspecten) en hebben anderzijds het kenmerk dat deze over de "gemeentegrenzen" heen gaan. Primair is daarbij de afbakening gemaakt tot WIZ-diensten.

Inhoud rapportage

Conform de opdracht aan het Coördinatiepunt ICT Gemeenten (CP ICT) is in deze notitie een eerste, uitgewerkte verkenning opgenomen van de mogelijkheden en onmogelijkheden van shared services voor WIZ-diensten.

In hoofdstuk 1 zal daarvoor eerst worden ingegaan op het "proces van de ICT", dat als referentiekader kan worden gebruikt voor de verdere analyse. Mede op basis daarvan kan ook een verdere afbakening plaatsvinden van het begrip shared services.

Vervolgens zullen in hoofdstuk 2 een aantal voorbeelden worden beschreven van bekende vormen van shared services in de branche van de WIZ-diensten. Dit zijn geen uitputtende beschrijvingen en/of de analyses. Primair is gezocht naar voorbeelden, om op basis daarvan vervolgstappen te kunnen zetten. De benoemde voorbeelden zullen worden gepositioneerd binnen het in hoofdstuk 1 beschreven ICT-proces.

Hoofdstuk 3 gaat in op het proces, dat voor de totstandkoming van shared services noodzakelijk is, op basis van ervaringen die (in het land) zijn opgedaan.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het mogelijke vervolgtraject van de shared services.

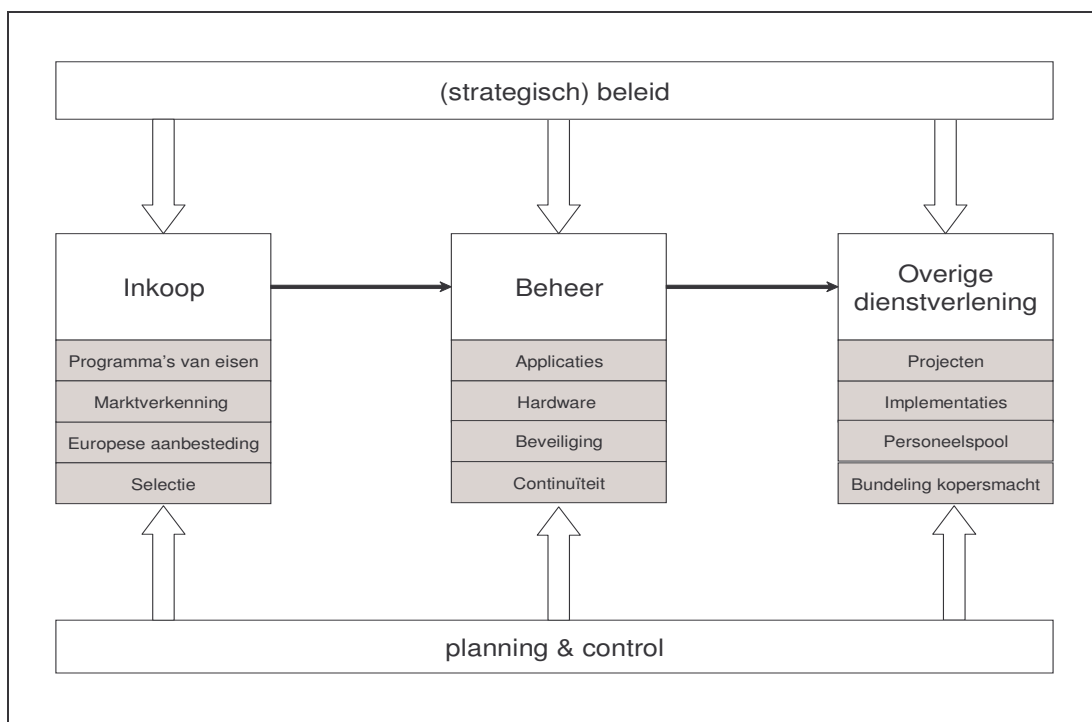
Door het CP ICT is bewust gekozen een eerste verkenning uit te voeren naar het "wat" en "hoe" van shared services op een redelijk abstractieniveau, teneinde op basis daarvan keuzes te maken en eventuele vervolgstappen te gaan zetten.

1 Proces ICT als referentiekader

In de inleiding is reeds aangegeven dat deze verkenning rond het onderwerp shared services zich “beperkt” tot de inzet van ICT binnen WIZ-diensten en de daaraan gerelateerde processen. Tegen deze achtergrond is het gewenst het ICT-proces, met de daarin voorkomende onderdelen, te beschrijven, zodat het beeld duidelijk wordt waarover shared services kunnen gaan op ICT-terrein.

1.1 Inzet ICT kent verschillende aspecten

Het ICT-proces (en dat geldt niet alleen voor WIZ-diensten overigens) bestaat uit de cyclus “beleid, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht”, anders gezegd ook op de inzet van ICT is de “reguliere” planning en controlcyclus van toepassing. In afbeelding 4 is dit schematisch opgenomen, daarna zullen de onderdelen worden toegelicht.



Afbeelding 4: het ICT-proces

1.1.1 (Strategisch) beleid: basis voor de ontwikkeling en inzet

De basis voor de inzet van de ICT binnen een organisatie wordt gelegd door het ontwikkelen van het (strategische) beleid, dat wil zeggen de keuzes, die richting geven aan de uitgangspunten en randvoorwaarden, inclusief de vertaling naar de (eigen) bedrijfsvoering en de inzet van ICT daarbinnen. Daarbij kunnen meerjarenplannen worden onderscheiden, die kunnen worden vertaald in jaarplannen. Meestal worden deze op het hoogste niveau in de organisatie opgesteld (concernniveau), doch een vertaling daarvan naar de eigen WIZ-dienst is noodzakelijk.

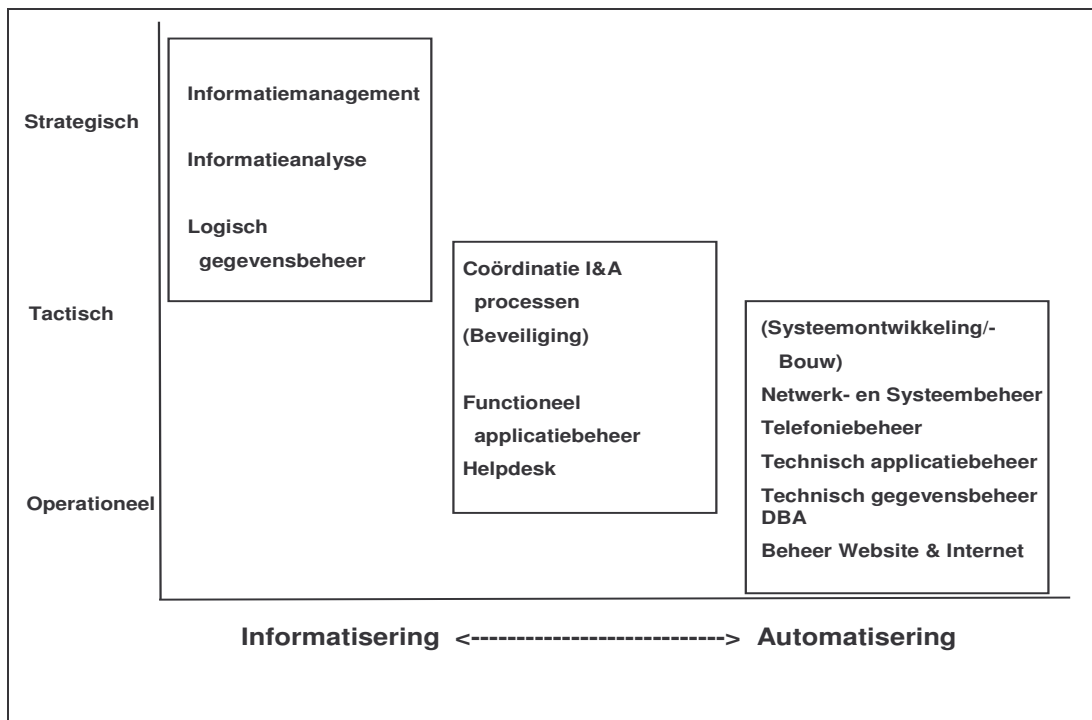
1.1.2 Inkoop: belangrijk en kritisch deelproces

De inkoop van nieuwe ICT, ter ondersteuning van de bedrijfsprocessen, is een belangrijk en kritisch deelproces. Binnen dit deelproces kunnen een aantal activiteiten worden onderscheiden:-

- opstellen van programma's van eisen: deze omvatten niet alleen de (inhoudelijke) functionaliteit, maar ook de technische eisen, omgevingseisen, leverancierseisen en de zogenoemde "inkoopvoorwaarden";
- het uitvoeren van marktverkenningen, teneinde zicht te krijgen en te houden op relevante toepassingen voor de eigen organisatie;
- indien besloten wordt nieuwe ICT in te zetten, is in de meeste gevallen een Europese aanbesteding aan de orde (gegeven het feit dat niet alleen het aanschafbedrag telt, doch ook een aantal jaren onderhoud). Een Europese aanbesteding vraagt, naast procedurele kennis, vooral specifieke juridische kennis rond het opstellen van contracten en het vastleggen daarin van diverse afspraken;
- uiteindelijk zal de selectie plaatsvinden, kan de implementatie daarvan beginnen (zie onder overige dienstverlening), waarna overdracht plaatsvindt naar beheer.

1.1.3 Beheer: inrichting beheersorganisatie is cruciaal

Het beheer van zowel de applicaties als de technische infrastructuur zal plaatsvinden binnen de daartoe ingerichte beheersorganisatie. Gegeven de vele soorten van beheerstaken op de diverse onderdelen (applicatie en techniek), alsmede de interacties daartussen en de aansluiting op de "buitenwereld" (gegevensuitwisselingen, internet e.d.), zijn vele (specialistische) functies noodzakelijk. Een opsomming daarvan is opgenomen in afbeelding 5.



Afbeelding 5: functies in de beheersorganisatie

Deze functies zullen allen (in enige vorm) in de beheersorganisatie moeten terugkomen, wil sprake kunnen zijn van een adequaat beheer. En uiteraard dienen daarbij afbreukrisico's te worden voorkomen.

Voor kleinere gemeenten en/of WIZ-diensten kan dit een "onmogelijke opgave" zijn, gegeven de beschikbare budgetten en de met deze beheersorganisatie gemoeide kosten. Anderzijds, worden functies niet vervuld, dan kunnen beheersrisico's ontstaan.

1.1.4 Overige dienstverlening: inzet op specifieke onderdelen

Als laatste kan binnen het ICT-proces een categorie "overige dienstverlening" worden onderscheiden, die uit verschillende deelactiviteiten kan bestaan:-

- het uitvoeren van projecten op het terrein van ICT, bijvoorbeeld de ontwikkeling van elektronische dienstverlening in al haar aspecten;
- het uitvoeren van implementaties van nieuwe applicaties en/of technieken binnen de eigen organisatie (projectmanagement, inregelen gehele bedrijfsvoering);
- het beheren van een personeelspool, daar waar afspraken zijn gemaakt rond in- of uitleen van (specialistisch) personeel met andere WIZ-diensten;
- het beheren van de relaties met de diverse leveranciers van toegepaste software voor de bedrijfsprocessen, ofwel het meedoen aan cq organiseren van zogenoemde "kopersmacht".

1.1.5 Planning & control: meer dan geld alleen

Het sluitstuk van het ICT-proces is de inrichting van de planning & control op dit gehele proces, voor alle relevante aspecten. Daarbij gaat het niet alleen om de financiële control (investeringen versus opbrengsten) en de juridische control (zijn alle contracten en afspraken adequaat gemaakt), maar ook om de zogenoemde "operational control", dat wil zeggen de inbedding van de ICT binnen de organisatie en processen. Cruciale begrippen daarbij zijn autorisaties binnen systemen en applicaties, beveiliging (in brede zin, dus ook fysiek), uitvoering van privacywetgeving e.d.

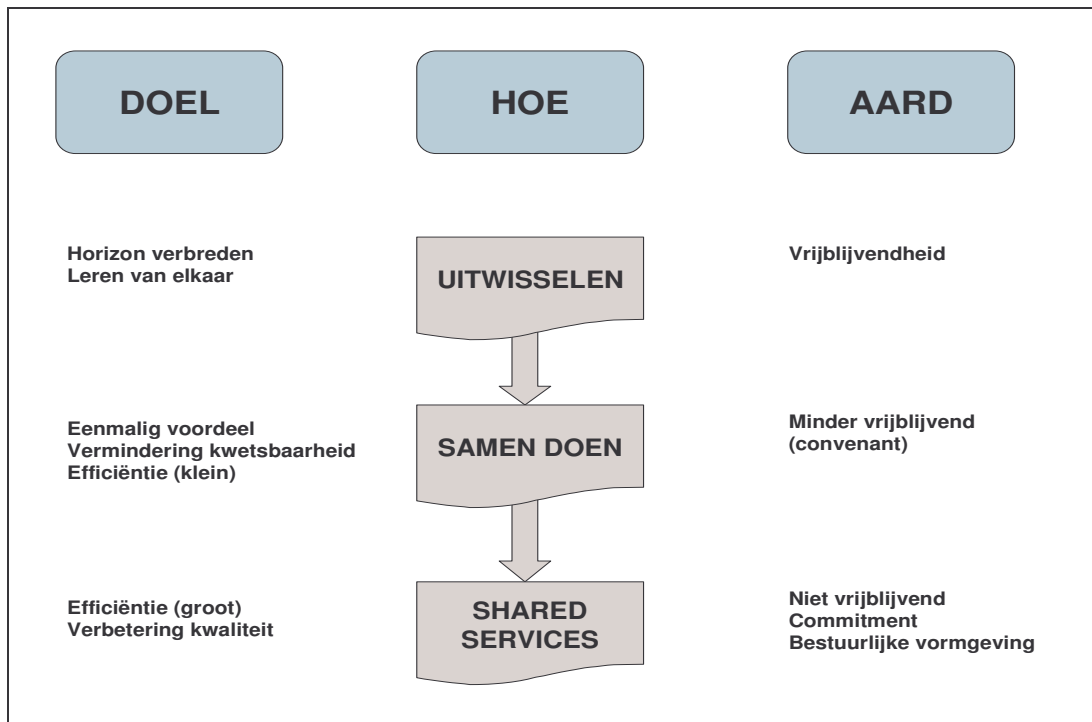
1.1.6 Conclusie ICT-proces: omvangrijk en complex proces

Uit de voorgaande beschrijving van het ICT-proces kan worden geconcludeerd, dat dit proces vele stappen omvat, de inzet vraagt van diverse specialistische functies en veel samenhang vertoont. Kortom, het ICT-proces is een complex proces.

Anderzijds kan hieruit tevens worden geconcludeerd dat vele samenwerkingsmogelijkheden optioneel zijn, anders gezegd dat de mogelijke shared services zich op vele onderdelen kunnen afspelen. Daarmee is dan tevens een eerste afbakening van het inhoudelijke terrein van shared services aangegeven.

1.2 Shared services is een breed begrip: afbakening moet

Naast het inhoudelijke terrein voor de inzet van shared services (de "wat-vraag", voorshands afgebakend tot de inzet van ICT en de onderdelen van het ICT-proces), dient een tweede afbakening te worden gemaakt, namelijk de vorm van samenwerking (de "hoe-vraag"). Daarbij gaat het niet om de juridische vorm, maar over de wijze waarop (het doel, de aard en het "hoe") deze samenwerking wordt vormgegeven. Ten behoeve van de verdere afbakening kunnen daarbij drie soorten samenwerking worden onderscheiden, zoals opgenomen in afbeelding 6.



Afbeelding 6: vormen van samenwerking

1.2.1 Uitwisseling van ervaringen: geen samenwerking

De eerste vorm van samenwerken betreft het uitwisselen van ervaringen op diverse onderdelen van het ICT-proces. Er kan dan geleerd worden van elkaar, doch de vrijblijvendheid is dominant. Dit is dan ook geen vorm van samenwerking.

1.2.2 Samen doen: eenmalige activiteit

Een tweede vorm is “samen doen”, dat wil zeggen de samenwerking zoeken rond een specifiek thema of project. Bijvoorbeeld: het samenwerken in migratietrajecten. Bij deze vorm is sprake van een eenmalige activiteit, die wordt beëindigd na afloop van de betreffende activiteit. Deze vorm is minder vrijblijvend dan de eerste en biedt eenmalige voordelen.

1.2.3 Shared services: structurele samenwerking

De derde en laatste vorm is een structurele samenwerking op onderdelen van het beschreven ICT-proces. Deze samenwerking is niet vrijblijvend (er ligt een juridische overeenkomst aan ten grondslag, in welke vorm dan ook), maar wordt voor een bepaalde periode aangegaan. Alleen bij deze vorm is sprake van shared services in de strikte zin.

1.2.4 Definitie shared services: ICT en structureel

Shared services kunnen nu worden afgebakend tot: betrekking hebbend op (onderdelen van) het ICT-proces, in een samenwerkingsvorm die structureel van karakter is.



Shared services

Teneinde dit nog inzichtelijker te maken, is onderstaand een matrix opgenomen, waarin de “wat-vraag” (inhoud van de samenwerking, mede gebaseerd op afbeelding 3 en de verfijning van het proces ICT uit afbeelding 4) is gecombineerd met de “hoe-vraag” (de wijze waarop de samenwerking vorm wordt gegeven, gebaseerd op afbeelding 6).

	Uitwisselen	Samen doen	Shared services
Frontoffice			
Midoffice			
Backoffice/secundair proces			
Backoffice/proces ICT			Shared services
Backoffice/overhead			

Met deze afbakening wordt ervoor gekozen de definitie van shared services in eerste instantie strikt af te bakenen en de andere (mogelijke) samenwerkingsvormen uit te sluiten.

2 Huidige praktijk: samenwerking in vele vormen

Gegeven de afbakening van het begrip shared services, waarop deze notitie betrekking heeft, kan nu –met voorbeelden uit de praktijk- een eerste inventarisatie worden gepresenteerd van mogelijke opties. Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen “samen doen” en de “echte” shared services (conform de definitie), zodat daarmee een eerste clustering (en scheiding) ontstaat. De variant “uitwisseling” zal hierbij buiten beschouwing blijven. De onderstaande praktijkvoorbeelden zullen kort worden beschreven, aangezien het primair gaat om het verkrijgen van een beeld op dit moment. In een later stadium kunnen deze verder worden uitgewerkt, indien gewenst. In hoofdstuk 4 zal daarop worden teruggekomen.

2.1 Voorbeelden van “samen doen”: diversiteit aanwezig

In de huidige praktijk kunnen diverse voorbeelden worden benoemd van activiteiten binnen het ICT-proces, die vallen onder de categorie “samen doen”.

2.1.1 CP ICT: inzet op (strategisch) ICT-beleid

Met de oprichting van het CP ICT is een deel van het (strategisch) ICT-beleid van WIZ-diensten bij het CP ICT belegd². Dit kan worden gekenschetst als een vorm van samen doen, aangezien het CP ICT op basis van “verworven draagvlak” onder de WIZ-diensten de “spreekbuis” is van deze diensten naar de partners buiten de branche.

Voordeel van een dergelijke samenwerking is dat WIZ-diensten als “een gezicht” naar buiten kunnen optreden en afspraken kunnen maken met partners buiten de branche. Nadeel is en blijft de vrijblijvendheid, die hiermee gepaard gaat.

2.1.2 Gezamenlijke opstelling PvE

Er zijn diverse voorbeelden bekend van gemeenten, die samen een programma van eisen (PvE) hebben opgesteld voor de aanbesteding van aan te schaffen software. Bijvoorbeeld de (voormalige) WBS-gebruikers in de aanbesteding van hun kernpakket. In deze samenwerking is een “basisdocument” gemaakt, dat vervolgens door elke gemeente op maat is gemaakt. Voordeel van deze vorm van samenwerking is dat efficiëntie optreedt bij de opstelling van het basisdocument. Nadeel (en dat beperkt de efficiëntie) is dat een dergelijk PvE toch op maat moet worden gemaakt, afhankelijk van de lokale situatie (bijvoorbeeld verschillende gewenste koppelingen tussen pakketten).

2.1.3 Gezamenlijke aanbesteding applicaties

In het verlengde van het opstellen van een gezamenlijk PvE hebben WIZ-diensten ook samengewerkt bij de Europese aanbesteding. Daarbij is hetzelfde proces gehanteerd als bij het PvE: een gezamenlijk opgestelde standaardprocedure, die vervolgens door elke gemeente is gebruikt en op maat is gemaakt voor de eigen organisatie. Een “echte”

² Andere organen, die invloed hebben op de inzet van ICT binnen WIZ-diensten, zullen hier niet worden onderscheiden (voorbeeld BKWI en Inlichtingenbureau), aangezien daarbij geen sprake is van “formele” samenwerking cq de gebruikersinvloed minimaal is.

gezamenlijke Europese aanbesteding is juridisch niet mogelijk, aangezien gemeenten afzonderlijke contractpartners zijn. Ook in dit voorbeeld geldt dat het voordeel is gelegen in de efficiëntie en het nadeel in het toch op maat moeten maken voor de eigen gemeente. Bijvoorbeeld: inkoopvoorwaarden per gemeente verschillen.

2.1.4 Handreikingen voor implementaties

Er zijn diverse voorbeelden bekend van gemeenten die samenwerken rond de implementatie van systemen en applicaties. Voorbeelden: binnen het Directeurenoverleg *GWS4all* wordt voor elke nieuwe versie van dit pakket een impactanalyse opgesteld. Daarnaast is eerder een handreiking voor migraties gemaakt. Ander voorbeeld is het gezamenlijk optrekken van de centrumgemeenten rond de Wwik (gezamenlijk projectplan, inclusief ICT-aspecten).

2.1.5 In- en uitleen van ICT-personeel

Tussen diverse WIZ-diensten zijn afspraken gemaakt rond de in- en uitleen van personeel (meestal applicatiebeheerders), zodat in het geval van optredende afbreukrisico's teruggevallen kan worden op de andere WIZ-dienst. Deze vorm van samen doen biedt voordelen (vermindering kwetsbaarheid), doch ook nadelen (blijft een tijdelijke afspraak).

2.2 Voorbeelden shared services: beperkt aanwezig

In de huidige praktijk zijn voorbeelden bekend van zogenoemde shared services rond aspecten van het ICT-proces. Onderstaand worden de belangrijkste vormen benoemd.

2.2.1 Uitbesteding specifieke procesonderdelen: outtasking

Uitbesteding van specifieke procesonderdelen rond de inzet van ICT komen in een aantal vormen voor:-

- het gebruiken van het kernsysteem van een andere WIZ-dienst als basis voor de verwerking (mutaties en betalingen), inclusief het beheer van het kernsysteem (voorbeeld Enkhuizen die dit bij Hoorn heeft belegd);
- het laten beheren van het kernsysteem door een leverancier (Application Service Providing, alle leveranciers bieden dit aan);
- het samenwerken op specifieke (inhoudelijke) onderdelen, inclusief de inzet van ICT. Voorbeelden zijn de regionale uitvoering van de sociale recherche.

2.2.2 Uitbesteding backoffice of meer: business process outsourcing

Een stap verder dan outtasking rond het kernsysteem of een specifieke toepassing, is de zogenoemde "business process outsourcing", waarbij onderdelen van het bedrijfsproces of het gehele bedrijfsproces aan een andere WIZ-dienst of private partner wordt uitbesteed. Voorbeelden:-

- uitbesteding backoffice (beheer kernsysteem en backofficetaken zoals terugvordering en verhaal). Voorbeeld is Apeldoorn, die dit voor de gemeenten Epe en Heerde uitvoert;
- uitbesteding van de volledige taken van een WIZ-dienst aan een andere dienst. Voorbeeld: Tilburg, die dit voor een aantal regio-gemeenten uitvoert;

- uitbesteding van het volledige takenpakket van een WIZ-dienst aan een private partner (bijvoorbeeld de gemeente Maarsssen).

2.2.3 Regionale samenwerking in WGR-verband: cosourcing

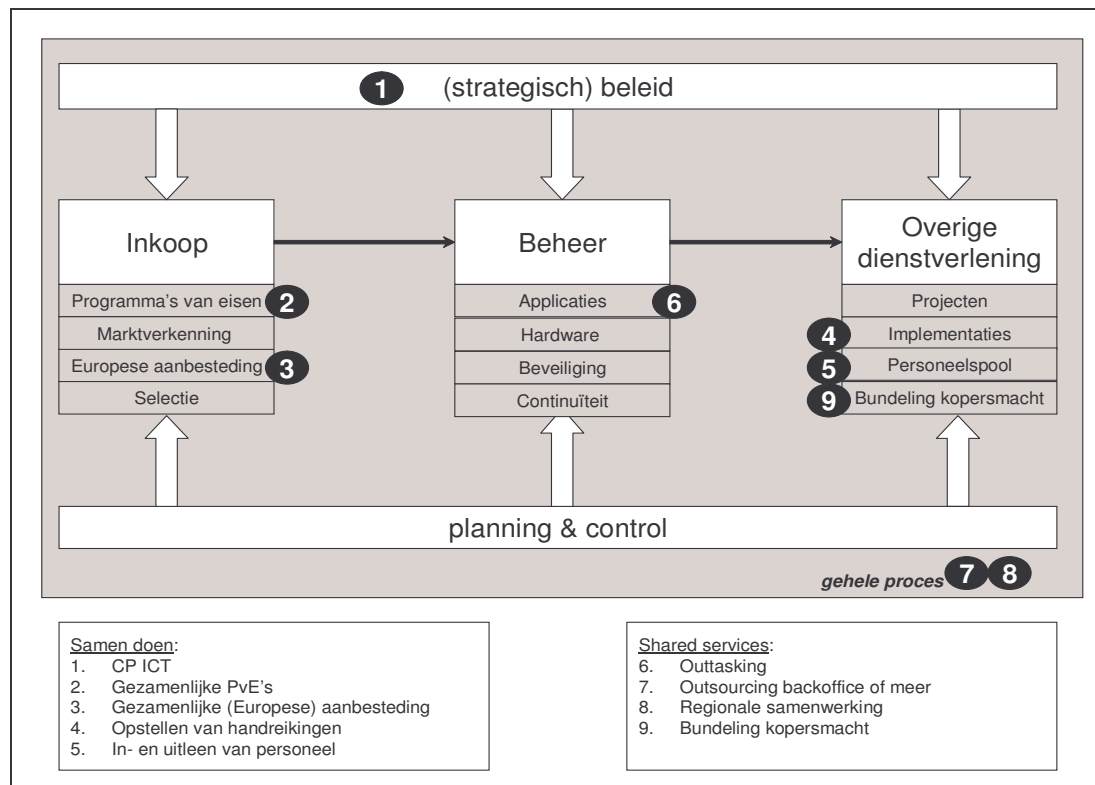
Naast outsourcing kan ook worden gekozen voor zogenoemde cosourcing, waarbij WIZ-diensten opgaan in een samenwerkingsverband (meestal interregionale sociale dienst) onder WGR-vlag. Een andere vorm is een fusie tussen WIZ-diensten.

2.2.4 Bundeling kopersmacht: DO GWS4all

Gericht op de “aansturing” van de leverancier van het kernsysteem, kan sprake zijn van het bundelen van kopersmacht. Op dit moment is dat alleen het geval bij het DO GWS4all, die onafhankelijk van de leverancier opereert en de samenwerking in de vorm van een convenant heeft ondergebracht, inclusief de betaling voor de gezamenlijke kosten.

2.3 Positionering verschillende samenwerkingsvormen

De benoemde voorbeelden van samenwerking in bovenstaande paragrafen, kunnen nu worden geplaatst binnen het eerder gepresenteerde model voor het ICT-proces.



Afbeelding 7: positionering samenwerkingsvormen

3 Kritische factoren voor shared services

In het voorgaande hoofdstuk zal duidelijk zijn geworden, dat “echte” shared services veelal beperkt zijn tot samenwerkingsmodellen, hetzij in de vorm van outtasking of outsourcing (meestal gericht op de inzet van ICT), hetzij in de vorm van regionale samenwerking (meestal breder en gericht op het gehele takenpakket van een WIZ-dienst).

In dit hoofdstuk zullen deze vormen van shared services nader worden gezien, tegen de achtergrond van het proces: hoe komen deze tot stand, welke keuzes zijn noodzakelijk, welke valkuilen doen zich voor etc³. Kortom, het gaat daarbij niet zozeer om de inhoud, maar meer om het proces en de stappen die daarin gezet moeten worden. Inzicht in deze procesfactoren heeft als voordeel dat de “toekomst” van de shared services (en de wijze waarop deze ondersteund kunnen worden) in een perspectief kan worden geplaatst en op basis daarvan het (mogelijke) vervolgtraject invulling kan worden gegeven.

3.1 Samenwerking is gebaseerd op visie!

Samenwerking (in welke vorm dan ook) kan (uiteraard) worden beredeneerd op basis van logische argumenten, vooronderzoeken, kostprijsvergelijkingen e.d., doch de praktijk heeft geleerd dat dit “slechts” uitwerkingen zijn van een en hetzelfde vraagstuk: het zoeken van argumenten “voor of tegen”, want samenwerking is niet gemakkelijk, kost inspanning en energie en gebleken is dat de uitkomsten van dit soort onderzoeken evenveel voor- als tegenstanders oplevert (op basis van hetzelfde onderzoek!). Dit heeft er overigens ook mee te maken dat bij samenwerking veel niet-kwantificeerbare effecten optreden, zoals beperking van het afbreukrisico, verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening e.d.

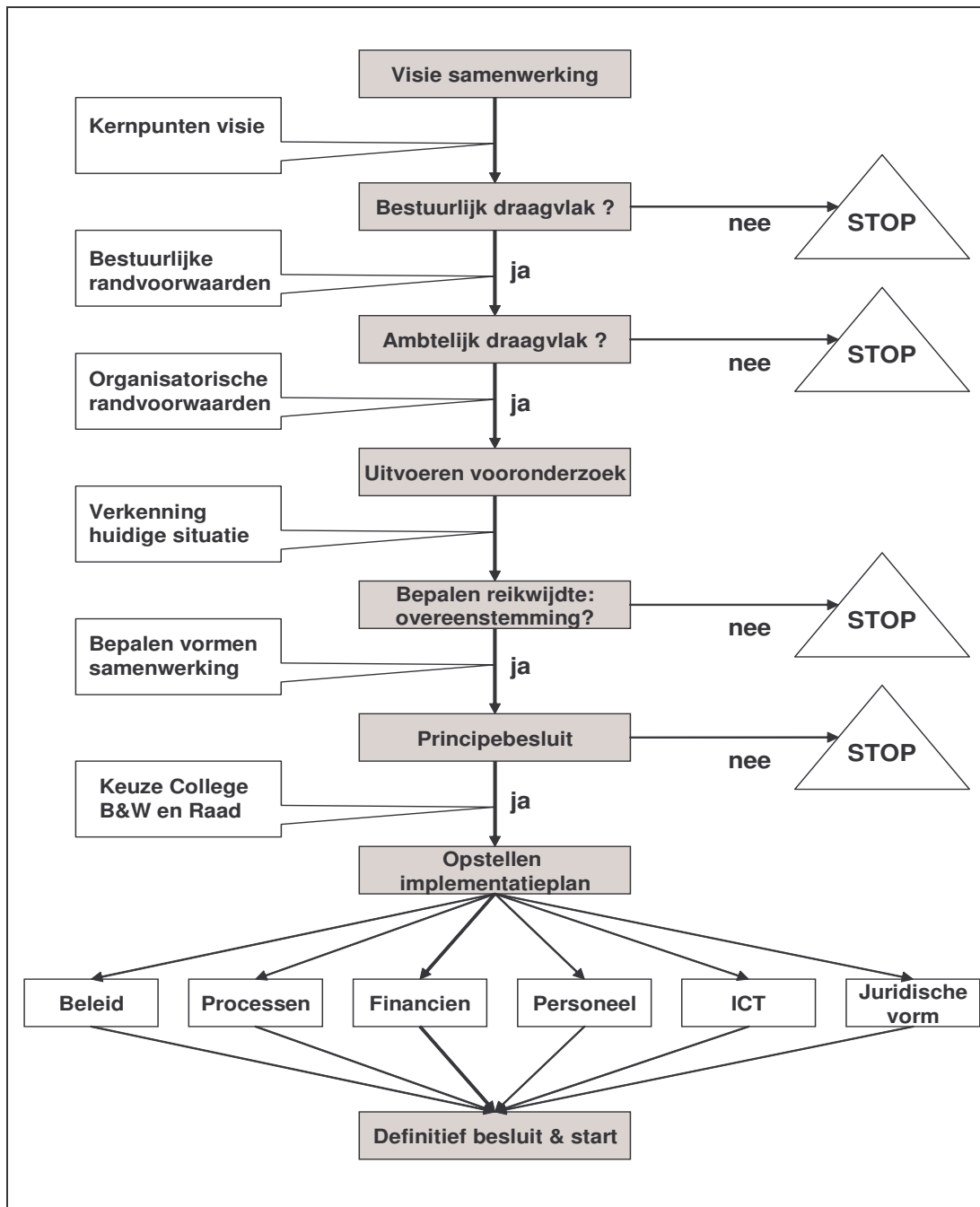
Samenwerking is meer dan cijfers alleen! Echte samenwerking is gebaseerd op een visie rond de toekomst (en de ontwikkelingen die zich gaan voordoen), bestuurlijk en ambtelijk draagvlak en heldere uitgangspunten en randvoorwaarden. De daadwerkelijke vormgeving (implementatie) van de samenwerking is een kwestie van uitwerking en regelen. Om dit proces inzichtelijk te maken is in afbeelding 8 een (proces)schema opgenomen van de stappen die in een dergelijk traject moeten worden gezet. Onderstaand zullen deze stappen kort worden toegelicht.

3.1.1 Visie samenwerking: contouren in beeld brengen

De start van een samenwerkingstraject ligt in een visie op deze samenwerking. Wat zijn de achterliggende redenen, welke (toekomstige) inhoudelijke of ICT-ontwikkelingen nopen tot een samenwerking, welke zwakke punten uit de huidige organisaties kunnen met de samenwerking worden opgelost, dan wel welke sterke punten kunnen worden benut? In algemene zin kunnen een aantal (potentiële) voordelen van samenwerking worden benoemd, die in veel samenwerkingstrajecten een rol spelen:-

- verwachte schaalvoordelen sec (en daarmee vermindering van de kwetsbaarheid cq afbreukrisico van de betrokken organisaties);
- door vergroting van het “draagvlak” (schaal) kunnen nieuwe ontwikkelingen makkelijker worden geïmplementeerd;
- efficiëntie van de samenwerking, met name door beperking van de overhead;

³ Voor deze beschrijving is geen uitgebreid onderzoek gedaan, doch is vooral geput uit de ervaringen van samenwerkingsverbanden, zoals deze bekend zijn.



Afbeelding 8: hoofdstappen proces samenwerking

- vergroting van de kwaliteit van de dienstverlening (hetzij intern aan de betrokken organisaties, hetzij extern als ook klantgerichte taken in de samenwerking zijn betrokken);
- schaalvergroting biedt mogelijkheden voor de medewerkers (specialisatie, bredere inzetbaarheid e.d.);
- versterking van de continuïteit van de dienstverlening;
- flexibiliteit en snelheid van het opereren van betrokken organisaties.

Kortom, er zijn veel redenen aanwezig die pleiten voor een verdergaande samenwerking, hetzij op het terrein van de ICT, hetzij in breder perspectief (komt nog terug). Randvoorwaarde is en blijft een gedeelde visie op deze samenwerking.

3.1.2 Bestuurlijk draagvlak: onmisbaar en basis voor het vervolg

Deze visie op samenwerking zal moeten kunnen rekenen op een bestuurlijk draagvlak bij de samenwerkingspartners. Ontbreekt dit draagvlak op voorhand, dan heeft het onderzoeken van allerhande samenwerkingsvormen weinig toegevoegde waarde en kan het proces beter worden gestopt.

Uiteraard kunnen aan dit bestuurlijke draagvlak randvoorwaarden worden verbonden, die als *kaders* dienen voor het vervolgproces. Deze randvoorwaarden kunnen vanuit verschillende perspectieven worden beschouwd. Een aantal voorbeelden:-

- bestuurlijk perspectief: het handhaven van het “onvervreembare” recht tot het eigen beleid en de verantwoordelijkheid daarvoor;
- klantperspectief: het handhaven van een loket voor de burger in de betrokken gemeenten of het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening;
- organisatieperspectief: verbetering deskundigheid en vermindering kwetsbaarheid van de uitvoering;
- bedrijfseconomisch perspectief: schaalvergroting en efficiëntie, gevolgen voor ICT, frictiekosten.

3.1.3 Ambtelijk draagvlak: afdwingbaar, maar toch...

Naast het bestuurlijke draagvlak is het gewenst het ambtelijke draagvlak te “koesteren”, in die zin dat dit draagvlak weliswaar (hiërarchisch) afdwingbaar is, doch dat dit het proces niet ten goede zal komen. Integendeel.

Uiteindelijk zal de ambtelijke organisatie het voortouw hebben bij de verdere uitwerking van de samenwerking en dient zij de visie op de samenwerking te onderschrijven en uit te dragen. Alleen dan zal sprake kunnen zijn van een voldragen proces. Deze randvoorwaarde impliceert dat een aantal organisatorische randvoorwaarden zullen moeten worden vervuld, met name op het terrein van het personeelsbeleid en de wijze waarop de samenwerking met de verwachte personele consequenties zal omgaan. Voor de gemiddelde manager, die bij de samenwerking betrokken is, ontstaat namelijk een “spagaat”: doorgaan op de huidige wijze (zonder samenwerking) leidt ertoe dat “het schip ergens zal stranden”, doch samenwerking leidt ertoe dat er teveel managers zijn!

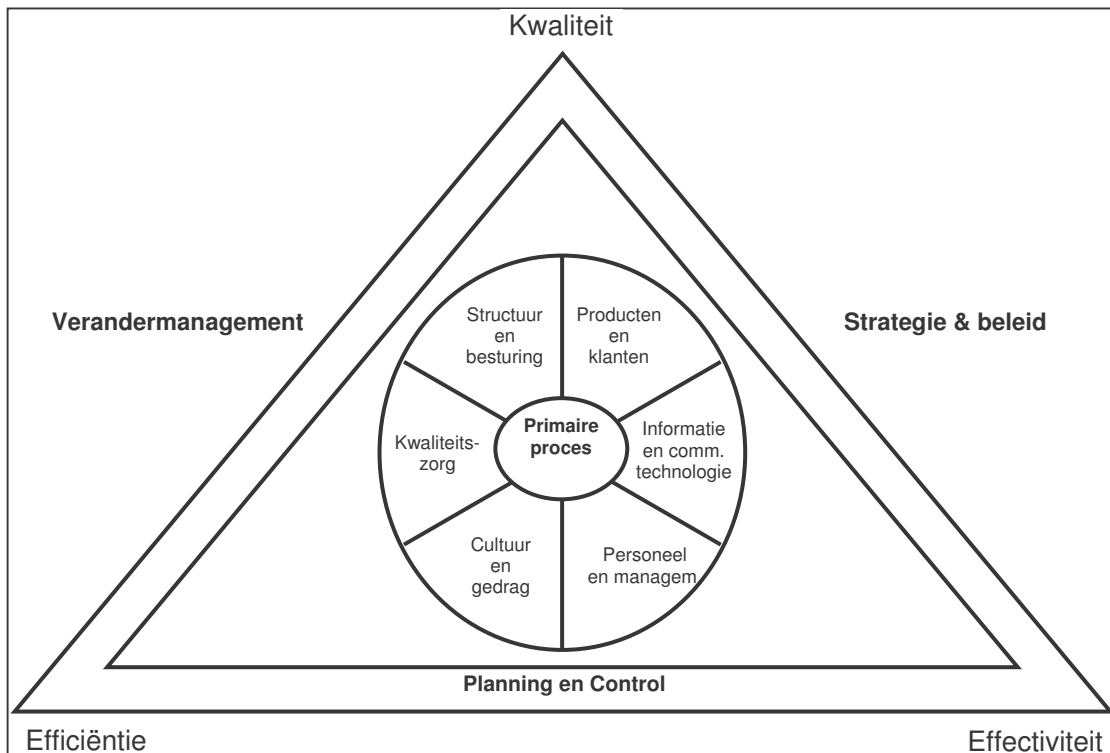
Ook hier geldt: indien het draagvlak ontbreekt cq ook niet kan worden gecreëerd, ontstaat een groot probleem en moet worden overwogen de samenwerkingsinitiatieven te beëindigen.

3.1.4 Uitvoeren vooronderzoek: quick scan betrokken organisaties

Zijn de eerste stappen (visie en draagvlak) met succes doorlopen, dan kan worden gestart met de uitvoering van een (beperkt) vooronderzoek, namelijk een quick scan van de betrokken organisaties. Enerzijds zal dit vooronderzoek zich richten op het in beeld brengen van deze organisaties (op alle relevante terreinen), anderzijds dient het vooronderzoek inzicht te verschaffen in de mogelijke reikwijdte van de samenwerking.

Deze verkenning kan worden uitgevoerd aan de hand van het bedrijfsvoeringsmodel sociale diensten, zoals opgenomen in afbeelding 9. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- strategie & beleid: inschatting toekomstige ontwikkelingen, in kaart brengen van de beleidsverschillen tussen de betrokken organisaties;



Afbeelding 9: bedrijfsvoeringsmodel

- planning & control: huidige wijze van vormgeving daarvan en aansluiting op de gemeentelijke cyclus;
 - primaire proces: huidige wijze van procesinrichting en vertaling daarvan naar het geautomatiseerde systeem;
 - ICT: inzet van welke soorten ICT, kosten daarvan en beheersorganisatie;
 - betrokken formatie en kosten van de organisatie.
- De primaire insteek hierbij moet zijn “zoek de overeenkomsten”, aangezien deze in de praktijk vele malen groter zijn dan de verschillen.

3.1.5 Bepalen reikwijdte samenwerking: een aantal opties

In de inleiding is reeds ingezoomd op het “gestileerde” model van een WIZ-dienst, om langs deze weg inzichtelijk te maken op welke terreinen de samenwerking kan worden gezocht. Want, mede op basis van het vooronderzoek (en uiteraard de visie) zal een keuze moeten worden gemaakt voor de reikwijdte van de samenwerking.

Om dit inzichtelijk te maken, kunnen een aantal modellen worden onderscheiden, namelijk:-

- model 1: beperkte samenwerking, namelijk alleen het uitwisselen van kennis en ervaring, pooling van capaciteit (rond bijvoorbeeld beleid en/of applicatiebeheer) e.d.;
- model 2: samenwerking in de backoffice en waarbij de backoffice is gedefinieerd als het “proces ICT”, anders gezegd de totale inzet van ICT binnen de betrokken organisaties en relevant voor de WIZ-diensten;
- model 3: een integrale samenwerking, namelijk de samenwerking op alle terreinen die de WIZ-dienst raken (zowel de frontoffice, midoffice als de backoffice, inclusief overhead).

Elk van deze modellen kent een aantal kenmerken, die kunnen worden gerelateerd aan de bestuurlijke kaders, zoals deze eerder zijn benoemd. Dan ontstaat een matrix, die kan

worden gevuld met "positieve en negatieve" aspecten, zodat de consequenties inzichtelijk worden. In afbeelding 10 is een voorbeeld opgenomen.

ALGEMENE UITGANGSPUNTEN	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
	BEPERKT	ACHTERKANT	INTEGRAAL
Bestuurlijke aspecten			
* "eigen" gemeentelijke frontoffice	+	+	+
* vrijheid "eigen" gemeentelijk beleid	+	+	+
* besturingsmodel moet passen	nvt	regelen	regelen
Klantbelang			
* herkenbare loketten voor de klant/burger	+	+	+
* waarborgen kwaliteit dienstverlening	-	+ (deels)	+
Organisatorische aspecten			
* verbetering deskundigheid	-	+ (deels)	+
* vermindering kwetsbaarheid uitvoering	-	+ (deels)	+
Bedrijfseconomische aspecten			
* ICT/migratie	nvt	- (moet)	- (moet)
* schaalvergroting	-	+ (deels)	+
* ontvlechtingproblematiek & frictiekosten	nvt	-	-

+ = positief, - = negatief

Afbeelding 10: modellen van samenwerking in relatie tot de kaders

3.1.6 Principebesluit betrokken organisaties: wel/geen samenwerking

Met het vooronderzoek en de bepaling van de mogelijke reikwijdte van de samenwerking, zijn alle ingrediënten aanwezig om een principebesluit te nemen: wordt er wel of niet samengewerkt? Daarmee is de samenwerking nog niet definitief, doch wordt wel een expliciete keuze gemaakt voor de richting en bestaat bij alle partijen een inspanningsverplichting om de samenwerking tot een goed einde te brengen.

3.1.7 Opstellen implementatieplan: vormgeving samenwerking

Is het principebesluit positief, dan dient een implementatieplan te worden opgesteld voor de daadwerkelijke inregeling van de samenwerking en waarbij (mede afhankelijk van de gekozen reikwijdte) diverse aspecten aan de orde zullen komen.

Een van deze aspecten is ook de juridische vormgeving van de samenwerking, waarbij op voorhand twee hoofdvormen kunnen worden onderkend, namelijk:-

- een gemeenschappelijke regeling, waarin betrokken gemeenten participeren en waaraan de relevante taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen (het betreft dan een gemeenschappelijke regeling met een "openbaar lichaam", dat een eigen rechtspositie heeft). Voordeel hiervan is de gelijkwaardigheid van betrokken partijen, nadeel daarvan is het inregelen en beheren van de noodzakelijke structuur;
- een contract, waarbij de ene gemeente optreedt als "insourcer" en de andere gemeente(n) als "outsourcer", ofwel een situatie waarin sprake is van publieke uitbesteding. Nadeel hiervan is dat beide partijen niet gelijkwaardig zijn, voordeel daarvan zijn de lage kosten en snelheid, waarmee een en ander kan worden geregeld.



Shared services

3.1.8 Definitief besluit & start: formeel moment inbouwen

Tenslotte is het gewenst om, na de verdere uitwerking van het implementatieplan, een formeel moment te bepalen waarop de definitieve keuze kan worden gemaakt, op basis van de verdere uitwerkingen en invullingen die hebben plaatsgevonden. Dan kunnen ook besluiten rond de juridische vormgeving worden genomen.

3.2 Shared services: de werkelijkheid is weerbarstig

In het voorgaande zal duidelijk zijn geworden, dat het proces, dat leidt tot een “shared service” van cruciaal belang is. In theorie en op papier is de meerwaarde van shared services “simpel” uit te tekenen, de werkelijkheid is des te weerbarstiger en vraagt veel van het proces waarlangs een besluit tot het aangaan van shared services tot stand komt.

Deze conclusie heeft ook consequenties voor het vervolgtraject van de shared services, zoals dat in de opdracht aan het CP ICT is beschreven: welke stappen kunnen worden gevolgd om shared services naar de toekomst onder de aandacht te brengen cq te promoten.

In het volgende hoofdstuk zal hierop in worden gegaan.

4 Inrichting vervolgtraject: twee opties voorhanden

In het voorgaande is een beeld geschetst van de inzet van ICT bij WIZ-diensten in het algemeen, het proces ICT (en welke onderdelen daarbij een rol spelen), de huidige vormen van shared services, zoals deze in de praktijk voorkomen en tenslotte het proces, waarlangs shared services tot stand komen.

Daarmee is de verkenning compleet en kunnen de conclusies worden getrokken voor het vervolgtraject van het project shared services. Feitelijk zijn twee opties voorhanden, namelijk het voeren van een fundamentele discussie rond de inzet van ICT bij WIZ-diensten en het promoten en faciliteren van de totstandkoming van shared services binnen WIZ-diensten.

4.1 Voeren fundamentele discussie ICT-inzet WIZ-diensten

Een eerste lijn die kan worden gekozen is het voeren van een fundamentele discussie rond de inzet van ICT binnen WIZ-diensten naar de toekomst, gegeven alle ontwikkelingen die op deze diensten afkomen. Inhoudelijk zal hierop niet worden ingegaan, aangezien dit buiten het bestek van de opdracht aan het CP ICT valt (verwezen kan worden naar relevante artikelen)⁴.

4.2 Promoten en faciliteren van shared services

De tweede lijn die kan worden uitgezet is “het promoten en faciliteren” van de totstandkoming van shared services binnen WIZ-diensten. Het geschetste proces om hiertoe te komen vraagt veel van de betrokken gemeenten en in de praktijk wordt “het wiel telkens opnieuw uitgevonden”.

Indien de totstandkoming van shared services als een ambitie voor de WIZ-diensten wordt gezien, dan is het gewenst langs twee lijnen “ondersteuning” te bieden:-

- deze ambitie te promoten (best practices, voorbeelden e.d.) bij bestuurders en het ambtelijk apparaat van WIZ-diensten, zodat bij wordt gedragen aan de verbreding van het draagvlak (cruciaal in het geschetste proces);
- het proces, waarlangs deze shared services tot stand komen, te faciliteren in de vorm van concrete handreikingen, zoals standaarden voor uit te voeren vooronderzoeken, implementatieplannen, ICT-migraties e.d. Daarmee kan de gemeenten veel werk uit handen worden genomen en wordt het traject “makkelijker”.

⁴ Zie bijvoorbeeld: “Toegepaste informatietechnologie, werkprocessen en sociale diensten: een kritieke combinatie”, H. Kuipers & L. Nilwik, Sociaal Bestek juni 2002