

---

# Shared services: synergie tussen organisatie en informatie

Shared services en uitbesteding staan momenteel volop in de aandacht.

Flexibilisering van dienstverlening, kostenrationalisatie en behoud van expertise noodzaken organisaties tot een flexibele opzet van verantwoordelijkheden, structuur en takenpakket, daarbij ondersteund door een solide informatie-infrastructuur. De auteurs pleiten voor een infrastructuurgerichte benadering, die de betrokken actoren een leidraad biedt in het vinden van wat als gemeenschappelijke basisinformatievoorziening moet worden ingericht en wat onder eigen verantwoordelijkheid blijft vallen. Organisatie en informatie zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Dr. René Matthijssse en prof. dr. René Wagenaar

## Shared services als organisatorische basisvoorziening

De organisatie en werkwijze van de overheid is geen statisch geheel, maar een afspiegeling van de veranderende samenleving. In het hoofdlijnenakkoord is dan ook aangegeven, dat een takenoperatie wordt gestart waarin regelgeving, staand beleid en organisatie van de rijksdienst onder de loep zullen worden genomen. Een goede en efficiënte bedrijfsvoering is een belangrijke voorwaarde voor de effectieve uitvoering van de kerntaken. Dit stelt hoge eisen aan het herontwerp van organisatiestructuur, aan samenhangende overheidstaken en -processen, en aan elektronische gegevensuitwisseling.

Shared services is een dergelijk vernieuwend managementconcept, waar organisatie-infrastructuur en informatie-infrastructuur bij elkaar komen, met name bij de interbestuurlijke variant. Met shared services hebben organisaties in potentie een belangrijk middel voorhanden voor kennisdeling, om kwaliteit in uitvoering te verbeteren, geld te besparen en om capaciteitsvraagstukken op te lossen. Shared service centers (SSC) zijn een organisatorische structuur die, indien zij op de juiste wijze wordt ingevoerd, de voordelen van centralisatie en decentralisatie combineert zonder de nadelen ervan. Door beleidsonafhankelijke functies te verenigen en tegelijkertijd expertise en klantgerichtheid te ontwikkelen, kan een SSC diensten van hogere kwaliteit verlenen tegen een lagere prijs. De invoering gebeurt ogenschijnlijk primair met het motief van kostenbesparing. De kern van shared services is samenwerking tussen autonome partijen, in samenhang met afstemming van werkprocessen en elektronische gegevensuitwisseling. De kracht zit in de beperking: shared services moeten standvastig en dringend doorgevoerd worden in een beperkt aantal domeinen, waarbij op korte termijn zichtbare resultaten kunnen worden behaald. De basisgedachte achter het shared services-model is, dat door bundeling en standaardisatie de kwaliteit van de publieke prestatie en het rendement van de bedrijfsvoering opgevoerd kunnen worden. Derhalve is het een waardevol en onmisbaar concept.

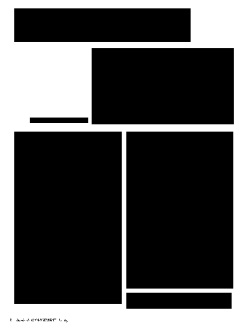
Nieuwe ontwikkelingen, met name op het gebied van ICT, hebben een belangrijke impuls gegeven aan de behoefte en noodzaak tot verbetering in proces- en informatiemanagement. Als gevolg van de bredere inzet van ICT is een aantal belangrijke stappen gezet in de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Inmiddels beschikken overheidsorganisaties ruimschoots over

internet als mogelijkheid om administratieve en burgergerichte processen te ondersteunen. Hierbij worden hoge eisen gesteld aan uniformiteit van processen, systemen en elektronische uitwisseling van gegevens. Een volledige toepassing van al deze mogelijkheden brengt belangrijke veranderingen met zich mee voor de proces- en ICT-inrichting, de personele bezetting, bestaande organisatiestructuren en informatiestromen. Gebrek aan een hoogwaardige informatie-infrastructuur kan de slagvaardigheid van een organisatie aantasten, omdat kennis en vaardigheden niet voldoende snel en effectief worden gemobiliseerd. Shared services kunnen een belangrijke ondersteuning bieden hierbij, mits ontworpen en ingevoerd op basis van een alle actoren omvattende informatiearchitectuur met daarin vastgelegde infrastructurele voorzieningen, waaronder basisregistraties als hulpmiddel voor goed management.

Een infrastructurele benadering wordt meer relevant naarmate een organisatie ICT-afhankelijker wordt, met name door de schaalgrootte van de operaties die met ICT worden ondersteund. Naast de afhankelijkheid in ondersteunende functies en besturings- en coördinatiefuncties kan het ICT-aspect ook in de primaire processen zo groot zijn, dat de organisatie-infrastructuur en de informatie-infrastructuur niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Hier is dan sprake van een infrastructuurgedreven organisatie. Gezien het belang en het fundamentele karakter zal het topmanagement ontwikkeling en exploitatie van de informatie-infrastructuur moeten aansturen.

## Synergie tussen organisatie en informatie

Organisaties hebben veel van hun behoeften aan informatie



---

gemeenschappelijk met andere overheidsorganisaties, bedrijfsleven en burgers. Infrastructuren voorzien in het algemeen op duurzame wijze in gemeenschappelijke behoeften. Deze behoeften bestaan niet alleen binnen organisaties waar sprake is van een hiërarchische organisatie, maar ook bij netwerkorganisaties. De schaalwinst bij shared services wordt in belangrijke mate bepaald door gemeenschappelijke informatiesystemen en de gestandaardiseerde ontsluiting daarvan. Organisatie-infrastructuur en informatie-infrastructuur kunnen niet los van elkaar worden beschouwd. Er bestaat in het shared services model een noodzaak tot een informatie-infrastructuur die specifiek ontworpen en ontwikkeld wordt voor een beleidssector of handelingsketen, op nationaal of internationaal niveau. Informatie-infrastructuren krijgen daardoor een verschillende betekenis die afhankelijk is van het strategische belang van informatievoorziening voor de beleidssector of taakuitoefening in kwestie. Naarmate dit belang groter is, en dus de stand van informatievoorziening verder gevorderd is, stijgt het belang van een proactief infrastructuurbeleid. Het draagvlak voor de ontwikkeling van een informatie-infrastructuur zal vanwege deze externe oriëntatie breder moeten zijn dan een individuele organisatie op zichzelf kan bieden.

Belangrijk kader in het zoeken naar duurzame informatievoorzieningen is het onderscheid tussen informatie-infrastructuren en daarop voortbouwende specifieke applicaties. Met betrekking tot infrastructuur kunnen een tweetal stromingen worden onderscheiden. In de traditionele opvatting wordt een infrastructuur gezien als een voorwaardenscheppend IT-platform, benodigd voor het gebruik van eindtoepassingen (technische infrastructuur of infrastructuur van technische faciliteiten). De moderne stroming beschouwt een infrastructuur als alle gemeenschappelijke voorzieningen op informatiegebied ten behoeve van de eindgebruiker. Deze stroming kent derhalve een veel breder perspectief dan alleen het technische perspectief van de traditionele stroming. Daarom hanteren wij het expliciete onderscheid tussen de begrippen IT-infrastructuur en informatie-infrastructuur.

Een informatie-infrastructuur wordt beschouwd als een stelsel van generieke en relatief permanente basisvoorzieningen voor de verzameling, opslag, verwerking en transport van gegevens en kennis. Deze voorzieningen vormen de basis voor de verdere ontwikkeling en gebruik van specifieke informatiesystemen. Een informatie-infrastructuur dient zorgvuldig gepland en beheerd te worden. Zo'n infrastructuur omvat naast facilitaire technische voorzieningen ook gemeenschappelijke toepassingen, gemeenschappelijke gegevensverzamelingen en organisatorische voorzieningen. Sleutelwoorden zijn gemeenschappelijkheid, duurzaamheid en transparantie.

Er ontstaat een noodzaak tot een samenhangend geheel van informatiesystemen, dat bereikt wordt door interconnectie van bestaande deelsystemen (modulaire infrastructuurcomponenten) en door een stelsel van afspraken, waaronder communicatiestandaards en gegevensafspraken. Traditionele informatiesystemen hebben veelal hun werkingsgebied binnen de eigen organisatie. De bestuurlijke en juridische grenzen van organisaties zijn lange tijd de natuurlijke grenzen gebleken van geautomatiseerde informatiesystemen. Een informatie-infrastructuur breekt met dit principe van organisatiegrenzen. Er wordt een brug geslagen tussen de samenwerkende organisaties.

Het is in de praktijk niet realistisch om op een dergelijk grote schaal in de publieke sector te praten over een overall basisinfrastructuur. Het is beter om te spreken van koppelingen van zelfstandige informatiesystemen met elk hun eigen functionaliteiten en eigenschappen. Op basis van afgesproken standaardisatie voor gegevensuitwisseling kan een integrale architectuur

met een verwijzingsindex totstandkomen. We spreken hierbij dus van een afsprakenstelsel met uitgangspunten, modellen en standaards. Een informatie-infrastructuur is niet statisch, maar ontwikkelt zich in de tijd. Er is geen sprake van een eenmalige ontwerpactie, maar van een biologisch ontwikkelingsproces. Een informatie-infrastructuur is derhalve een uitstekend managementinstrument, een lijn van denken die verder ingezet kan worden bij de modernisering van bedrijfsvoering en informatievoorziening. Een informatie-infrastructuur is de resultante van zowel organisatieconcept als besturingsconcept.

#### **Gebrek aan concernsturing**

Het aansturen en implementeren van het shared services-organisatiemodel kan beschouwd worden als een complexe organisatorische en technische interventie. Het omvattende en ingrijpende karakter van complexe organisatieprojecten heeft het strategische gehalte van dergelijke projecten verder doen toenemen. Voorwaarde voor bewuste sturing is dat inzicht bestaat in de bestuurlijke en organisatorische processen om zodoende een effectief beleid te kunnen ontwikkelen en de effecten van invoering te kunnen inschatten. Er bestaat in de praktijk van besturing en inrichting een grote diversiteit aan managementaspecten.

Effectieve besluitvorming inzake shared services met een informatie-infrastructuur vraagt om een systematische planning, organisatorische afspraken en beheersprocedures. De bedrijfs-economische aspecten betreffen in het bijzonder de aanzienlijke investeringen die hiermee gepaard gaan met tegelijkertijd de noodzaak om kapitaalvernietiging zoveel mogelijk te voorkomen. De grootschaligheid impliceert een diversiteit aan belangen en actoren, waardoor behoefte ontstaat aan normalisering en standaardisatie met name op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling.

Bij samenwerking tussen organisaties is sprake van autonome actoren, die elk op hun eigen manier hun eigen doelstellingen nastreven en waarvan het gedrag niet vanuit één punt door één actor gedictieerd kan worden. In een organisatienetwerk zoals de rijksdienst zullen organisaties zich opportunistisch gedragen en zich richten op het zo goed mogelijk dienen van de eigen belangen en het verwezenlijken van de eigen doelstellingen vanuit hun ingenomen positie.

Bij elke complexe reorganisatie zoals bij shared services moet men zich nauwgezet afvragen welke doelstellingen en randvoorwaarden in het geding zijn. Naast een overzicht van de betrokken organisaties dient derhalve een analyse van belangengroepen gemaakt te worden, omdat veelal sprake is van zaken als structuurpositie, macht, autonomie en werknemersbelangen. Het is een kwestie van voortdurende interactie en organisatie. Vanuit de heterogeniteit van achtergronden ontstaat de noodzaak tot systematisering en hiërarchisering van het besluitvormingsproces mede met het oog op doorlooptijd, kosten en beoogde consensusvorming.

De kern van het probleem bij de rijksoverheid is, dat bij de rijksdienst geen sprake is van concernsturing. Hier ligt dan ook een belangrijk verschil met de private sector, waar veelal wel sprake is van hiërarchie in aansturing. Echter, door in eerste instantie te kiezen voor een beperkt aantal grootschalige, voor elke actor relevante basisvoorzieningen binnen een in te richten shared service center, en deze dwingend op te leggen aan de betrokken actoren, kan vervolgens ruimte worden gecreëerd voor een dynamisch groei-model voor telkens nieuwe binnen het shared services center onder te brengen diensten. Deze gecombineerde 'top-down-' versus 'bottom-up'-aanpak biedt de beste kansen om shared service centers succesvol in te voeren binnen de publieke sector.

---

---

Dr. René Matthijssse is senior organisatie- en procesconsultant bij Verdonck, Klooster & Associates. Prof. dr. René Wagenaar is hoogleraar ICT aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Deze bijdrage is gebaseerd op een thans lopend onderzoek naar dit thema, waarbij tevens prof. dr. Hans de Bruijn, hoogleraar Organisatie en Management van de Technische Universiteit Delft, is betrokken.

### Literatuur

- Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Duivenboden, H. van, M.J.W. van twist en M. Veldhuizen, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein, *Shared Services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Inaxis – Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, Ministerie van BZK, 2004.
- Matthijssse, R.P.H.M., *Regiebesturing bij informatisering in de publieke sector*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.
- Matthijssse, R.P.H.M. en R.W. Wagenaar, *Shared Services in de overheid: samenwerking tussen beleidspartners*, in: *Overheidsmanagement*, oktober 2004, pp. 262-265.
- Venrooy, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening. De ontwikkeling en verkenning van een ontwerpaanpak*, Eburon, Delft, 2002.
- Wagenaar, R.W. en J.A. de Bruijn, *Shared Services in de overheid: onderzoeksrapportage*, Technische Universiteit Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management, Delft, oktober 2004.

### Shared services als bestuurlijke hype?

Het concept shared services heeft zijn waarde in de private sector reeds aangetoond. Toch betekent dit nog niet dat de invoering van SSC's in de rijksdienst zonder problemen zal verlopen. Dit hangt mede samen met een aantal unieke kenmerken van de rijksdienst. Het is niet zo moeilijk om het concept van shared services te beschouwen als de zoveelste bestuurlijke hype. Een concept dat het in het bedrijfsleven goed doet, wordt in de publieke sector geïntroduceerd en blijkt uiteindelijk niet te brengen wat ervan wordt verwacht. Vaak wordt in dit verband gewezen op de slingerbewegingen die veel organisaties maken: een verandering roept haar eigen tegenkrachten op, die de verandering na verloop van tijd ongedaan maken.

Bij het lopende onderzoek is de vraag gesteld of shared services inderdaad als een hype gezien wordt, die dus zal overwaaien of die zijn eigen tegenkrachten zal oproepen. Opmerkelijk is dat de respondenten hier zeer uitgesproken over zijn. Figuur 1 geeft aan dat een overgrote meerderheid van de respondenten van mening is dat bij shared services geen sprake is van een bestuurlijke hype.

Op grond van de interviews is een verdere inkleuring van type voor- en tegenstanders mogelijk. Wij onderscheiden vier categorieën.

#### Aanhangers

Het gaat hier om een categorie respondenten die inhoudelijk volledig zijn overtuigd van de meerwaarde van het SSC-concept. SSC's leiden tot efficiencywinst en tot betere dienstverlening. De gelovigen zijn ook geneigd om de opkomst van SSC's als een bijna onontkoombare ontwikkeling te beschouwen. Het bedrijfsleven is al zover dat bepaalde diensten worden aangeboden vanuit lage-lonenlanden. De overheid moet nu haar eerste stap zetten op weg naar *sharing* van diensten en vervolgens voortdurend investeren in verdere efficiencywinst.

#### Volgers

Een tweede categorie respondenten beargumenteert de keuze voor SSC's meer vanuit het huidige economische en politieke tijdsgewricht. Er is een sterke politieke voorkeur voor SSC's, er is een noodzaak voor de overheid tot kostenreductie en een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering en

zakelijkheid domineren de huidige politieke cultuur. In een dergelijke context is het ondenkbaar dat de overheid de oprichting van SSC's niet zou exploreren en niet zou pogen hierdoor efficiencywinst te boeken. In economisch mindere tijden moet het harde argument van kostenreductie prevaleren boven het zachte argument van tolerantie voor variëteit. Tegelijk stellen deze volgers dat het SSC-concept natuurlijk niet in beton mag worden gegoten. Er moet ruimte zijn voor uitzonderingen, verschillende typen SSC's, er mag geen gedwongen winkelnering zijn et cetera.

Ook degenen die SSC's als een bestuurlijke hype beschouwen, in ons onderzoek dus duidelijk in de minderheid, zijn te onderscheiden in twee categorieën:

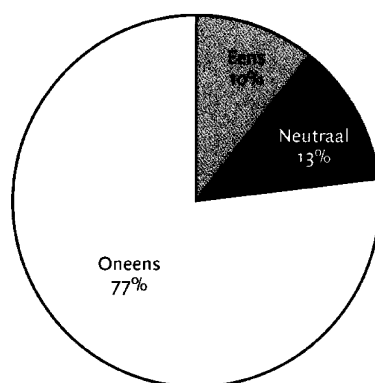
#### Indifferenten

Dit zijn respondenten die het SSC weliswaar als onderdeel van een bestuurlijke hype zien, maar tegelijk lijken te accepteren dat dergelijke hypes een *fact-of-life* zijn.

#### Cynici

Dit is de groep die het SSC duidelijk beschouwt als een bestuurlijke hype in de negatieve zin van het woord: in het beste geval zal het weinig opleveren, in het slechtste geval brengt het schade aan bestaande processen en werkwijzen.

Deze indeling maakt duidelijk dat de coalitie van voor- en tegenstanders van SSC's nog twee kanten op kan gaan. Er is een situatie denkbaar waarin de eerste implementaties van SSC's een succes blijken te zijn. Hierdoor is de kans groot dat een coalitie zal ontstaan tussen *believers*, volgers en indifferenten. Het kan uiteraard ook de andere kant op slaan, waarbij de indifferenten en de volgers zich voegen bij de cynici en er plotseling geheel andere verhoudingen ontstaan. Een laatste mogelijk scenario: de volgers nuanceren het concept zo sterk dat de verandering ten opzichte van de bestaande praktijk gering blijft. Ze weten hierdoor steun te verwerven van de indifferenten en cynici, maar gebruiken wel het label 'SSC'. Vooralsnog lijken de sterren voor SSC's echter gunstig te staan.



**Figuur 1. Vraagstelling: zijn SSC's een hype?**

---