

Samenwerkingsvormen bij de overheid

'Het is februari 2011. Recentelijk is het nieuwe Ministerie voor Bedrijfsvoering geopend. Het ministerie is onder andere verantwoordelijk voor de financiële en personele administratie, het afsluiten van de contracten met mantelleveranciers, de ICT-voorziening voor de gehele rijksoverheid. Er was nog wel discussie of de Belastingdienst als de inner van alle overheidsdiensten bij burgers en bedrijfsleven ook onder dit ministerie zou vallen, maar vooralsnog valt het onder het ministerie van Financiën'.

Wilco Bothof en Vincent van Doorn

Zal deze fantasie werkelijkheid worden of is het slechts een gedachtespinsel? Onze inschatting is dat de realiteit in 2011 best dichtbij deze hypothetische beschrijving kan komen. In het programma Andere Overheid zien we dat de overheid de komende jaren drastisch gaat reorganiseren. Waar dat zal eindigen is nu nog niet volledig in te schatten, maar dat het verstrekkende gevolgen zal hebben, staat wel vast.

In het programma Andere Overheid staat als derde actielijn de organisatie van de overheid centraal. Deze lijn raakt zowel de organisatie van taken (bijvoorbeeld hoe organiseren we de veiligheid in de maatschappij) als de uitvoering van de taken (bijvoorbeeld welke activiteiten gaan we in een Shared Service Center onderbrengen). Dit onderwerp raakt ook de vraag welke samenwerkingsvormen op welk moment van toepassing kunnen/moeten zijn om deze doelstellingen te bereiken. In dit artikel wordt ingegaan op de verschillende samenwerkingsvormen die daarvoor mogelijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn onder andere een Shared Service Center, een federatie of joint venture, en uitbesteding.

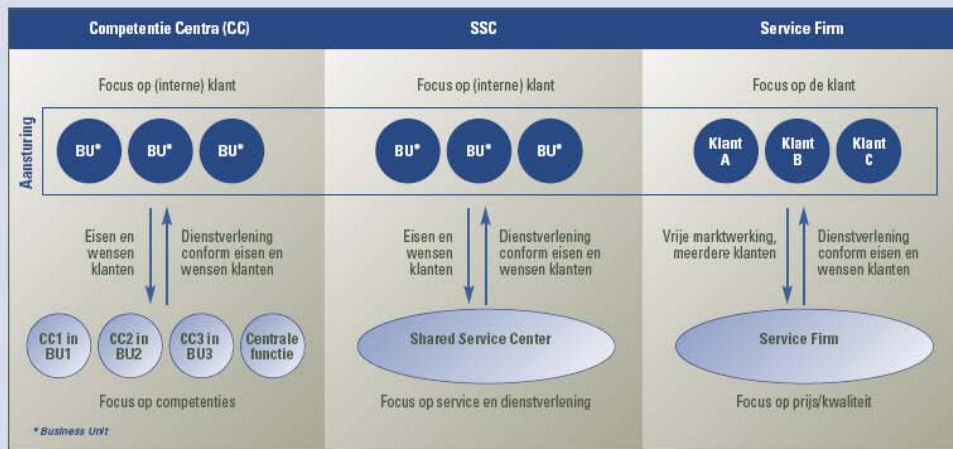
Andere Overheid

In het programma Andere Overheid worden verschillende initiatieven en projecten benoemd waarmee de overheid zijn taakuitvoering doelmatiger wil realiseren. Voor het incasseren van de bestuurlijke boetes wil de Secretaris-Generaal (SG) van Justitie een Shared Service Center inrichten. De vraag is of daarvoor ook geen samenwerking met het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) kan worden gezocht. Vooralsnog lijkt het de voorkeur te hebben om het CJIB hierin een rol te geven. Om meer synergie in het vastgoedbeleid te realiseren is een samenwerking tussen Financiën, VROM, V&W, Defensie en LNV gestart. Zij hebben zitting genomen in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR). Op het terrein van de ICT bestaat ook veel dynamiek binnen de overheid. De Secretaris-Generaal van Defensie heeft de opdracht om de doelmatigheid van ICT te verbeteren. Deze doelstelling moet onder andere worden gerealiseerd middels een uniforme rijksbrede ICT-infrastructuur, een kernmodel voor een werkplek en de vorming van een Shared Service Center op het gebied van de ICT. Tot slot is Economische Zaken verantwoordelijk voor het doelmatig inkoop en aanbesteden van de Rijksoverheid. Eén van de programma's die hieraan invulling moet geven is Professioneel Inkoop en Aanbesteden (PIA). De inkoop zal meer op niveau van concern (lees Rijksoverheidsbreed) tot stand komen met als gevolg scherpere inkoopresultaten.

Samenwerkingsvorm is afhankelijk van impact en implementatie

De bovengenoemde initiatieven zijn zeer divers en ook de oplossingsrichtingen lopen sterk uiteen. Van wezenlijk belang zijn de criteria die de te kiezen oplossingsrichting bepalen. Op basis van onze eigen analyse en ervaring zijn we tot twee sets van criteria gekomen die ondersteuning kunnen bieden bij het kiezen van een scenario. Ten eerste zijn er criteria die iets zeggen over de impact van de samenwerking op de organisatie. Ten tweede is van wezenlijk belang hoe moeilijk het is om de samenwerkingsvorm te realiseren. De invalshoek impact beschrijft in welke mate de organisatie voordeel heeft van de verandering. Oftewel, wat zijn de winsten voor de

Het programma Andere Overheid benoemt verschillende initiatieven waarmee de overheid zijn taakuitvoering doelmatiger wil realiseren



Bron: Alton Consulting research, Shared Service Centers – Een kwestie van doen (Bijga. n. 200)

Figuur 1: Klant-leverancierrelatie in drie samenwerkingsvormen

organisatie? Naar onze mening zijn de volgende criteria relevant:

1. mogelijkheid tot waardecreatie;
2. kritisch voor de kernactiviteiten van de organisatie;
3. noodzaak voor verandering.

De *mogelijkheid van waardecreatie* is het vertrekpunt voor een businesscase. Op het moment dat geen duidelijke baten zijn te verwachten, zal de overgang naar een andere samenwerkingsvorm niet voor de hand liggen. Onder waardecreatie wordt verstaan het identificeren van vooraf gewenste baten. Deze baten kunnen zijn het verhogen van de kwaliteit en/of een daling van de kosten. Tevens is daarbij relevant welke kans er bestaat om de verwachte waardecreatie te realiseren. Het criterium kritisch voor de *kernactiviteiten van de organisatie* bepaalt in welke mate het mogelijk is de activiteit buiten de organisatie te beleggen of juist te kiezen voor in eigen huis houden. De beoordeling zal vooral zijn ingegeven door de vraag of het primaire proces direct wordt verstoord op het moment dat de activiteit fout gaat. Tot slot zal in de beoordeling ook de vraag aan de orde komen naar de *noodzaak voor de verandering*. Indien er op korte termijn resultaten moeten worden behaald, zal voor een ander samenwerkingsmodel worden gekozen dan op het moment dat de verandering een langere doorlooptijd mag hebben.

Voor de invalshoek in welke mate de verandering eenvoudig te realiseren is, zal met name inzicht moeten worden verkregen in de verandervaardigheid en bereidheid van de organisatie. Hiervoor hanteer we de volgende criteria:

1. mate van directieve organisatie;
2. mate van uniformiteit van de bedrijfsvoering;
3. beschikbaarheid van marktpartijen;
4. gewenste mate van beheersing.

De *mate van directieve organisatie* is in belangrijke mate bepalend voor de keuze van de samenwerkingsvorm. Bij een organisatie met

een directief model bepaalt de top of de invoering van bijvoorbeeld een SSC gewenst is. Bij een federatief organisatiemodel zal het veel meer vanuit de organisatie zelf moeten komen.

De *mate van uniformiteit van de bedrijfsvoering* gaat in op de vraag in welke mate de organisatie haar eigen processen en output beheerst. Begrippen als uniform werken en inzicht of de afgesproken resultaten worden behaald, zijn daarbij relevant. Ook is daarbij de vraag aan de orde in welke mate de kwetsbaarheid van de organisatie voor de verschillende activiteiten en/of processen speelt. Voor de keuze zelf doen of uitbesteden is uiteraard van wezenlijk belang of er voldoende marktpartijen aanwezig zijn. Daarbij is het ook de vraag of de randvoorwaarden voor een goede marktwerking zijn ingevuld (bijvoorbeeld is er één marktlieder of bestaan er meerdere gelijkwaardige aanbieders). Deze beoordeling valt onder het criterium *beschikbaarheid van marktpartijen*. Tot slot is bij de keuze van samenwerkingsvorm ook relevant waar de nadruk ligt. Is er meer behoefte aan waardecreatie of juist aan *beheersing van risico's, kwaliteit en naleving van procedures?*

Complicaties in samenwerking

Samenwerken in een overheidsomgeving is niet eenvoudig, hoewel in toenemende mate binnen de overheid overeenstemming bestaat over de mogelijkheid om waarde te creëren door beter dan nu samen te werken. Belangrijke bottleneck is dat de bestuurlijke relaties ingewikkeld zijn en daardoor lange doorlooptijden voor besluitvorming en realisatie van de samenwerking veroorzaken. Dit kan een op voorhand goede business case snel minder interessant maken. Voorbeeld hiervan is het verlate invoeren van P-Direct, het SSC voor de Rijksoverheid op het gebied van HRM.² Daarnaast is vaak een struikelblok de veranderbereidheid van onderdelen. Men vraagt zich af: willen wij dingen wel anders doen, en willen wij wel samenwerken? En overheidsinstanties vragen zich af of zij door nieuwe samenwerkingsvormen niet de grip verliezen

op die activiteiten, en afhankelijk worden van anderen. Onze ervaring leert dat het kiezen van de juiste samenwerkingsvorm sterk van invloed is op de waarde die uit en het tempo dat door de samenwerking kan worden gehaald.

Samenwerkingsvormen

Drie vormen stellen we hier voor: het Shared Service Center, uitbesteden en de competentiecentra (zie figuur 1). In de drie genoemde samenwerkingsvormen wordt werk wel 'elders' uitgevoerd maar blijft de verantwoordelijkheid bij de (interne) klant liggen. We gaan niet in op de centrale stafafdeling, waarbij de eindverantwoordelijkheid voor de uit te voeren werkzaamheden bij deze afdeling komt te liggen.

Shared Service Center

Een Shared Service Center (SSC) is een resultaatverantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een overheidsinstelling of non-profit instelling, die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie, aan de operationele eenheden van die onderneming of instelling, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.³

Voorbeeld is het ISC, het SSC op het gebied van ICT voor de keten Openbare Orde en Veiligheid. Het ISC voert onder meer voor steeds meer politiekorpsen het ICT-beheer uit, en ontwikkelt landelijke applicaties. Dit biedt de mogelijkheid om in de OOV-keten tot de gewenste uniforme informatiehuishouding te komen, die professioneler dan de huidige is.

Een tweede voorbeeld is de Shared Services Organisatie (SSO) binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Binnen de SSO is een overgroot deel van de bestuursneutrale stafftaken gebundeld. Het gaat hier om taken op het terrein van Facilitaire Zaken, Informatie- en Communicatietechnologie, Human Resource Management, Financiële diensten, en het Advies en Coördinatie Centrum.

Belangrijk voordeel is dat met het SSC een duidelijke aansturing van activiteiten geregeld kan worden. Het is duidelijk wie de klant is en wie de leverancier, en tegen welke 'menu-

kaart' diensten worden geleverd. Aandachtspunt zijn onder meer personele zaken, waarbij mensen uit de interne organisatieonderdelen zullen overgaan naar het SSC, en het ontwikkeltempo.

Uitbesteden

Bij uitbesteden worden de diensten afgenomen van een 'service-firma' buiten de overheid die werkt voor meerdere klanten. De relatie tussen klant en aanbieder is goed ontwikkeld. De klant 'weet wat-ie wil' en de leverancier is er erg op gericht om de afgesproken prijs, kwaliteit en andere leverafspraken na te komen.

Goed voorbeeld is Accounting Focus, een samenwerkingsverband van Accounting Plaza en Atos Origin. Voor organisaties met groot-schalige administratieve activiteiten verzorgt Accounting Plaza het gehele administratieve proces of delen ervan, zodat de klant zich kan richten op zijn kernactiviteiten. Het gaat om financieel-administratieve dienstverlening, HR-diensten, personeelsadministratie en salaris-

verwerking en ERP-Support. Onder meer het Ministerie van Buitenlandse Zaken is klant.⁴ De Nederlandse overheid maakt nog minder gebruik van uitbesteden dan het bedrijfsleven. Natuurlijk schrikken berichten over het minder dan verwacht succesvol zijn hierin een rol. Verder is een aandachtspunt dat personeel zal overgaan naar de outsourcingpartij, die afwijkende arbeidsvoorwaarden kan hebben.

Competentiecentra

In het geval van competentiecentra ten slotte wordt het werk 'herverdeeld' tussen overheidsonderdelen die willen samenwerken. Het onderdeel dat goed is in een bepaalde activiteit, gaat deze ook uitvoeren voor de andere samenwerkingspartners. Deze samenwerkingsvorm is zeer geschikt voor organisaties met veel decentrale autonomie.

Voorbeeld zijn Nederlandse politiekorpsen, die bijvoorbeeld per regio samenwerken op het gebied van opsporing, analyse, speciale eenheden en ondersteunende taken. Ander voorbeeld is de samenwerking tussen GGD's op het gebied van ICT. Zij besluiten om voor elkaar activiteiten te gaan uitvoeren, en dus meer te specialiseren. Hiermee bereiden zij een SSC voor.⁵

Belangrijk voordeel is hier is dat relatief snel interessante samenwerkingen kunnen worden ontwikkeld, zonder de eigen autonomie te veel aan te tasten. Deze samenwerking kan indien gewenst de opmaat vormen naar een SSC. Nadeel is dat de opbrengsten van de samenwerking minder groot zullen zijn dan in het geval van een SSC of uitbesteden. Verder zal de klant die diensten afneemt van een samenwerkingspartner, zich wellicht benadeeld voelen in de serviceverlening ('de eigen organisatie gaat voor'). Dit is op te lossen als gelijkwaardige activiteiten worden uitgewisseld en de afhankelijkheden over en weer bestaan.

En hoe nu kiezen?

Moet de gewenste samenwerking snel worden gerealiseerd, is de organisatie redelijk tot zeer decentraal georganiseerd, en moeten de activiteiten dicht bij huis worden gehouden, dan ligt het model competentiecentra voor de hand. Als daarentegen de uniformiteit in uitgevoerde activiteiten hoog is en de organisatie meer directief werkt, dan is uitbesteden een goede optie. Werkt tot slot de organisatie voldoende uniform en directief, en moet tegelijkertijd veel waarde worden opgebouwd, dan biedt een SSC uitkomst. Denk hier aan een grote verbetering van kwaliteit van interne processen en dienstverlening en uitstraling naar de klant.

Noten:

1. Voortgangsrapportage PAO December 2004.
2. Automatiseringsgids, maart 2005.
3. H. Strikwerda, Shared Service Centers, 2004.
4. Accounting Focus.nl.
5. Bron: Atos Consulting.

Wilco Bothof (principal consultant – wilco.bothof@atosorigin.com) en Vincent van Doorn (senior business consultant – vincent.van-doorn@atosorigin.com) zijn beiden werkzaam bij Atos Consulting en adviseren specifiek de publieke sector. ■

Veranderbereidheid
van onderdelen is
vaak een struikelblok