

Shared Services

Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten

A.F.A. Korsten

L. Schaepkens

L.J.M.J. Sonnenschein

Voorwoord

Shared services: twee Engelse woorden die een nieuwe mode lijken te worden in bestuurlijk Nederland. Maar het begrip zoemt niet alleen in de bestuurskamers van de overheid rond. Ook in de 'boardrooms' van menig internationaal opererend bedrijf is de term shared services regelmatig te horen.

Maar wat is het nu eigenlijk? Wanneer is het gewoon 'iets samen doen' en wanneer noemen we het shared services? Op welke terreinen is het goed toe te passen en op welke gebieden moet er nog worden gepioneerd? Deze publicatie geeft antwoord op deze en andere vragen. Centraal staan de zogenaamde *interbestuurlijke shared services*, zoals we die zien bij gemeenten die samen een belastingkantoor opzetten, of de inkoop gezamenlijk besluiten aan te pakken.

Shared services is niet alleen handig, ik vind het ook een boeiend fenomeen. Het is een nieuwe vorm van samenwerking, die is ontstaan naast de bestuurlijke herindeling en bestuurlijke samenwerking in het kader van de Wgr. Het is een vorm van samenwerking die krachten van ambtelijke organisaties bundelt om opdrachten en taken uit te voeren voor verschillende autonome besturen. Die afzonderlijke besturen - bij gemeenten de colleges van burgemeester & wethouders - houden dus de beleidsverantwoordelijkheid. Maar in de uitvoering, en soms ook al bij de beleidsvoorbereiding, wordt volop gebruik gemaakt van de kennis en kostenbesparingen die de krachtenbundeling van ambtelijke organisaties biedt. Shared services is daarmee niet persé een alternatief voor herindeling of bestuurlijke samenwerking in het kader van de Wgr. Het is wel een belangrijke - zelfs onmisbare - aanvulling op het arsenaal van samenwerkingsvarianten. Shared services draagt bij aan een moderne overheid, herkenbaar voor de burger, die haar taken uitvoert op een kwalitatief hoogwaardig niveau.

Ik nodig u van harte uit deze publicatie in de InAxis reeks te lezen en u te laten inspireren.

Prof. dr. W. Lemstra,

Voorzitter Commissie Innovatie Openbaar Bestuur

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	9
2	<i>Shared services en hun belang voor gemeenten</i>	13
2.1	Het begrip shared services	13
2.2	Waarom shared services: efficiency en strategie	17
2.3	Shared services: domein en bereik	18
2.4	Shared services: hype of houdbaar concept?	19
2.5	Voor- en nadelen van shared services tussen organisaties	22
3	<i>Casebeschrijvingen</i>	27
3.1	Netwerkstad Twente	28
3.2	West-Brabant: gezamenlijke inkoop	31
3.3	Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing- en Waardebepaling- Hoeksche Waard (SVHW)	33
3.4	Het K5-concept	36
3.5	Samenwerking op ICT-gebied: Friese gemeenten	40
3.6	Federatieve samenwerking in Roerstad: een visie	43
3.7	Kempengemeenten gaan samenwerken	47
3.8	Soortgelijke ontwikkelingen: de 3R gemeenten en Beemster e.o.	49
3.9	Het shared services-concept in Rotterdam: aanzet	51
4	<i>Vormen van shared services</i>	55
4.1	Het netwerkconcept	55
4.2	Het centrumconcept	57
4.3	Het matrixconcept	59
4.4	Het shared service centrum concept	62
4.5	Mengvormen en andere vormen van samenwerking	65
5	<i>Federatiegemeenten, SETA en Wgr</i>	69
5.1	De Federatiegemeente	70
5.2	SETA - Samen En Toch Apart	71
5.3	Samenwerking onder de Wgr	74
5.4	Conclusies	76

6	<i>Implementatie, succes- en faalfactoren</i>	79
6.1	Voorwaarden voor het invoeren van shared services	79
6.2	Succes- en faalfactoren bij de implementatie van shared services	82
6.3	Uitgelicht	83
7	<i>Conclusies</i>	87
	<i>Literatuurlijst</i>	91
	<i>Aantekeningen</i>	95



Inleiding

1

Gemeenten staan vandaag de dag voor een dubbele uitdaging. Burgers willen een krachtig bestuur, dat regels handhaaft, veiligheid garandeert, en snel en adequaat diensten verleent zonder dat de kosten uit de hand lopen. Tegelijkertijd willen burgers een herkenbaar bestuur dat dicht bij de burger staat, aanspreekbaar is, de mensen begrijpt en betreft bij besluitvorming. Bestuurlijke herindeling is één oplossing voor een krachtig bestuur. Samenvoeging van gemeenten en dus van ambtelijke organisaties leidt tot schaalvoordelen: hogere efficiency en professionelere dienstverlening zijn het gevolg. Daarnaast kennen we de samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), die veelal te kenmerken zijn als vormen van regionaal bestuur op specifieke thema's.

Gemeenten gaan op zoek naar de schaalvoordelen van grotere organisaties met behoud van de voordelen van relatief kleine gemeenten.

De laatste tijd zien we bij gemeenten een toenemende aandacht voor nieuwe vormen van samenwerking. Zij gaan op zoek naar de schaalvoordelen van grotere organisaties, met behoud van de voordelen van relatief kleine gemeenten met een herkenbaar bestuur dicht bij de burger¹. Soms gaat het daarbij om nieuwe samenwerkingsverbanden op basis van convenanten, in stichtingen of andere privaatrechtelijke vormen. Soms zien we dat gemeenten regionale bestuursvormen in het kader van de WGR omvormen tot eigentijdse samenwerkingsverbanden die te kenmerken zijn als 'verlengd lokaal bestuur', al dan niet binnen het kader van diezelfde WGR (Zie o.a. SGBO onderzoek: Samenwerking tussen decentrale overheden, aantallen, motieven en trends, 1997).

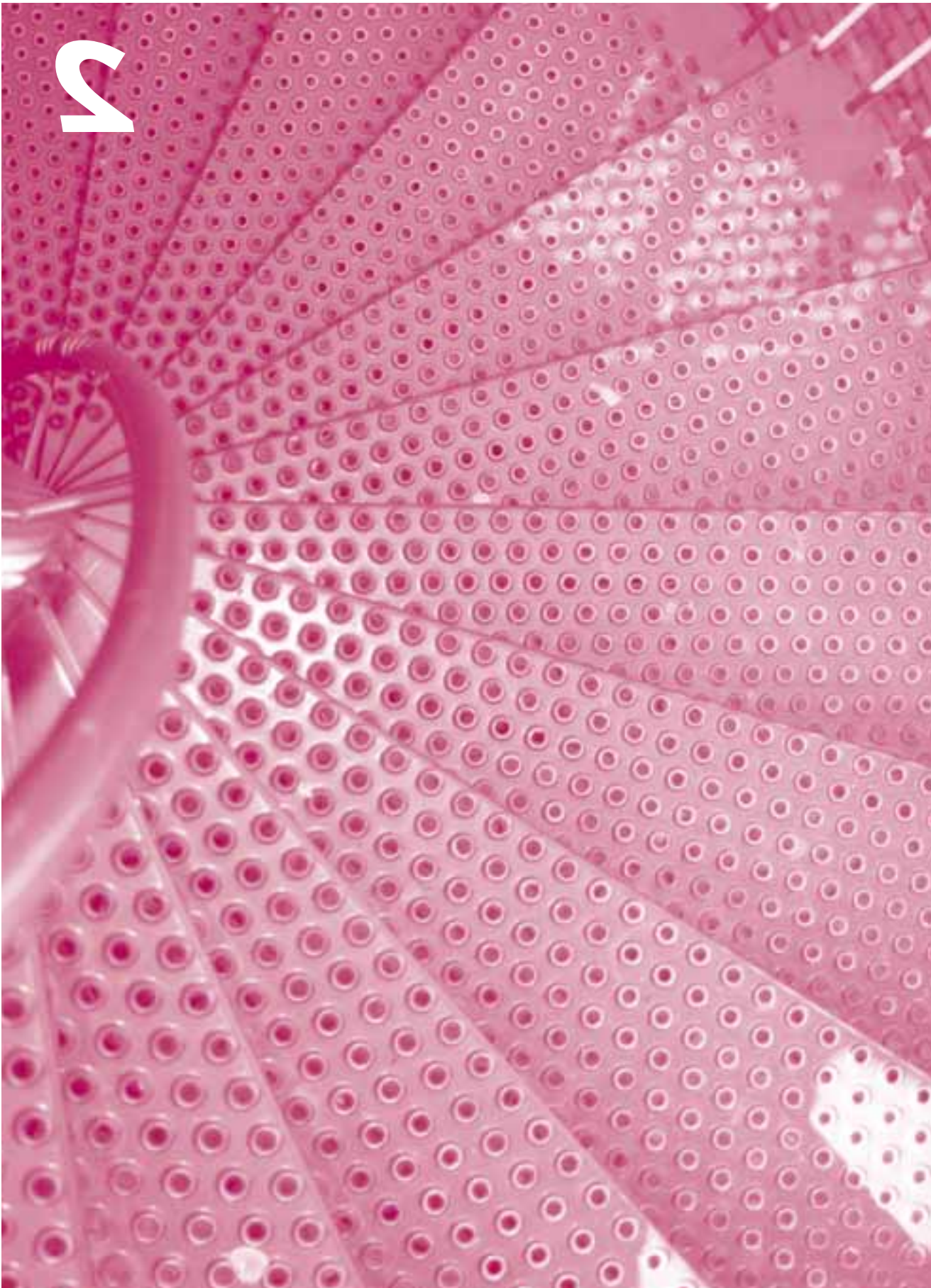
¹Vanuit vergelijkbare motieven is eveneens een toenemende aandacht voor binnengemeentelijke decentralisatie zichtbaar, dat overigens buiten het bestek van deze publicatie valt.

Gemeenschappelijk kenmerk is dat ambtelijke krachten worden gebundeld, maar dat het primaat van de gemeentelijke besturen blijft gehandhaafd. Recente pleidooien van Elzinga voor 'Federatiegemeenten', en Korsten voor het zogeheten SETA-model (Samen en toch apart), hebben er toe geleid dat de belangstelling voor deze 'nieuwe' vormen van samenwerking toeneemt. In deze publicatie bespreken we ze onder de noemer 'Shared Services'.

Intrabestuurlijke en intergemeentelijke shared services

Als we spreken over shared services bij de overheid is het goed om onderscheid te maken tussen shared services binnen één organisatie - bijvoorbeeld een grote gemeente die de financiële administratie van verschillende diensten bundelt - en shared services tussen autonome organisaties - zoals het geval is bij gemeenten die besluiten een gezamenlijke inkooporganisatie op te richten. De eerste vorm noemen we intrabestuurlijke shared services, de tweede noemen we interbestuurlijke shared services, omdat er meerdere autonome besturen bij betrokken zijn. In deze publicatie bespreken we voornamelijk deze laatste categorie.

In hoofdstuk 2 gaan we in op het concept shared services. Wat verstaan we er onder, waarom doen gemeenten het en welke parallele ontwikkelingen zien we bij het Rijk en het bedrijfsleven? In hoofdstuk 3 staan casebeschrijvingen centraal van shared services tussen gemeenten. Van daaruit geven we een typering van de verschillende vormen van shared services in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 beantwoorden we de vraag hoe de concepten van de Federatiegemeente en SETA, en de WGR zich tot elkaar verhouden. In hoofdstuk 6 komen de implementatie en de succes- en faalfactoren voor shared services aan bod, en in hoofdstuk 7 sluiten we af met een aantal samenvattende conclusies.



Shared Services en hun belang voor gemeenten

2

2.1 Het begrip shared services

Het begrip shared services, letterlijk 'gedeelde diensten', is relatief nieuw. Sinds midden jaren negentig zien we een toenemend aantal grote bedrijven in Nederland shared service centers oprichten (Strikwerda, 2003). In de meeste gevallen gaat het daarbij om generieke activiteiten (bijvoorbeeld het innen van rekeningen, ICT en HRM-diensten) die uit de afzonderlijke bedrijfsonderdelen (business units) worden gehaald en worden samengevoegd in een shared service centrum. Dat shared service centrum levert vervolgens diensten op maat aan de bedrijfsonderdelen op basis van contracten waarin afspraken zijn gemaakt over kwantiteit, kwaliteit en kosten (service level agreements). Belangrijk kenmerk is dat het shared service centrum onderdeel blijft van het bedrijf en een

Shared services zijn bij uitstek dienstverlenende organisatieverbanden die opereren op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie.

resultaatverantwoordelijkheid heeft waarop het door de bedrijfsleiding kan worden afgerekend. In de overheidssector zien we een vergelijkbare trend. Gemeenten richten een gezamenlijke ICT-afdeling op om zo investeringskracht te bundelen en exploitatiekosten te beperken. Op die manier wordt een kwalitatief betere digitale dienstverlening aan de burger beter betaalbaar. Andere richten een gezamenlijk inkoopbureau op om professioneler en goedkoper in te kunnen kopen. Op rijksniveau besloot het kabinet onlangs tot de oprichting van een shared service HRM Rijk, waarin de departementen een deel van hun HRM diensten samen brengen om kosten te besparen en de kwaliteit te verhogen.

Een goed voorbeeld van een shared service centrum ‘avant la lettre’ zien we bij het ministerie van Defensie. Daar werd in 1994 besloten tot oprichting van het Defensie Interservice Commando (DICO), een defensiebrede dienstverlenende organisatie die ondersteunende diensten levert aan de Koninklijke Landmacht, Luchtmacht, Marine en Marechaussee met als missie:

“Wij staan voor elke gewenste ondersteuning van de krijgsmacht, zodat deze zich volledig kan concentreren op haar primaire taken. Wij leveren daartoe op een doelmatige wijze een breed scala van ondersteunende diensten van overeengekomen kwaliteit en kwantiteit op de juiste plaats en tijd, waar ook ter wereld.”

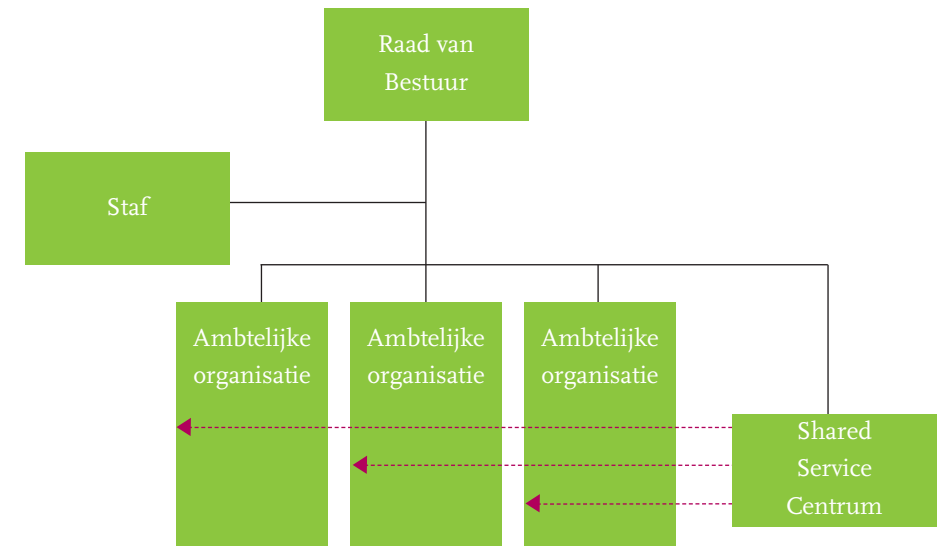
Het DICO werkt op basis van een klant-leverancier relatie met de krijgsmachtonderdelen en bestaat inmiddels uit veertien verschillende bedrijfsonderdelen die onder andere diensten leveren op het gebied van personeel & administratie, ICT, horeca, opleidingen en vervoer (Strikwerda, 2003).

Het verschil met andere vormen van samenwerking

Nu is samenwerking tussen gemeenten niet nieuw. En het gebruik maken van een gemeenschappelijke HRM-dienst door departementen lijkt op het eerste gezicht erg veel op wat vroeger een centrale stafdienst genoemd werd. Ook DICO lijkt daar op het eerste gezicht op. Toch is er meer aan de hand. Gemeenschappelijk kenmerk van de ontstane gemeentelijke samenwerkingsvormen is, dat ambtelijke krachten worden gebundeld, soms zelfs in een aparte organisatie, maar dat het primaat van de afzonderlijke gemeentebesturen blijft bestaan. Dat wil zeggen: de ambtenaren werken samen voor verschillende opdrachtgevers met soms ook verschillende wensen en beleid, en er vindt een vorm van kostenverrekening plaats. Analoog hieraan zien we bij de Rijksoverheid dat de gemeenschappelijke HRM-functie niet tot doel heeft om het centrale beleid uit te dragen, maar om de verschillende ministeries professionele diensten te verlenen op het gebied van HRM, afgestemd op hun vraag. Hetzelfde geldt voor DICO op een breed scala van diensten.

Shared services zijn bij uitstek dienstverlenende organisatieverbanden die opereren op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie met de verschillende deelnemende organisaties of organisatieonderdelen. Het verschil met het extern inhuren van diensten is dat de shared service opereert onder verantwoordelijkheid van de concernleiding of een bestuur ingesteld door de deelnemende organisaties. Zij kunnen waar nodig de koers van de shared service bijsturen.

In het bedrijfsleven en bij grote gemeenten zien we dat de shared services vaak worden onder gebracht in een apart bedrijfsonderdeel met een eigen resultaatverantwoordelijkheid, het shared service centrum. Bij shared services tussen gemeenten, zien we ook andere vormen, waarbij de ambtenaren bijvoorbeeld als een organisatie opereren bij het vervullen van opdrachten, maar in dienst blijven van de afzonderlijke gemeenten.



Figuur 2.1: voorbeeld van een shared service centrum in het bedrijfsleven

Als omschrijving van shared services maken we hier gebruik van de definitie van Strikwerda in ‘Shared Services: van kostenbesparing naar waardecreatie’:

“Een shared service is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop, beleidsontwikkeling, toezicht), aan de afzonderlijke moederorganisaties (besturen, of operationele diensten), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs”.²

²De definitie van Strikwerda spreekt over shared service centers als resultaatverantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een concern. Deze hebben we hier aangepast voor de situatie van shared services tussen organisaties.

Kenmerken van een shared service binnen het openbaar bestuur zijn:

- binnen de shared service brengen de deelnemende organisaties (gemeenten, departementen, of andere) een deel van hun ambtenaren samen in één organisatieverband;
- het organisatieverband heeft een zekere mate van zelfstandigheid in het ambtelijk functioneren ten opzichte van de moederorganisaties en kent meestal integraal management;
- het organisatieverband levert gemeenschappelijke diensten en diensten op maat op basis van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie;
- het organisatieverband heeft resultaatverantwoordelijkheid en legt verantwoording af aan de besturen vanuit het netwerk van de deelnemende organisaties. Met andere woorden: de shared service is zichtbaar in de p&c van de afzonderlijke organisaties.

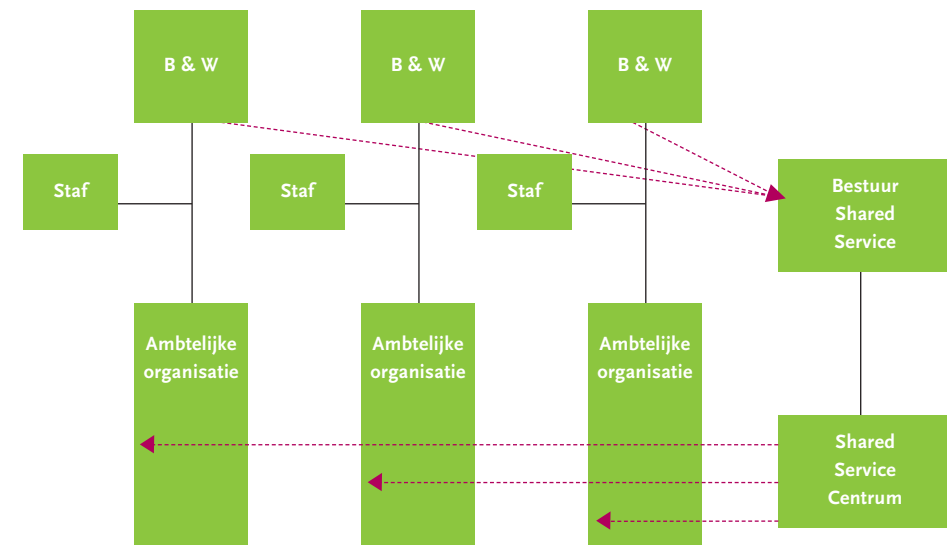
Voor de rechtsvorm, de organisatiestructuur, de aansturing door de moederorganisaties en de manier waarop afspraken over dienstverlening worden gemaakt, kiezen organisaties verschillende oplossingen zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien.

Intrabestuurlijke en interbestuurlijke shared services

Intrabestuurlijke shared services zijn shared services binnen één concern (zie figuur 1). Bedrijfsonderdelen hebben afzonderlijke contracten met de shared service, maar er is sprake van één overkoepelend bestuur dat eindverantwoordelijk is voor het geheel. Aansturing en verantwoordelijkheden zijn relatief eenvoudig te regelen. In de meeste gevallen legt de manager van de shared service verantwoording af aan de raad van bestuur of het college van burgemeester en wethouders.

Bij interbestuurlijke shared services is de situatie principieel anders. Als een aantal zelfstandige gemeenten diensten gaan delen via één shared service, rijst de vraag aan wie de manager van de shared service verantwoording schuldig is. Er is een coördinerend orgaan nodig waaraan de manager verantwoording aflegt over de bedrijfsvoering, waarin belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen en waar voorstellen worden ontwikkeld voor strategische bedrijfsvoering en investeringen van de shared service. In hoofdstuk drie zal blijken dat gemeenten daar meestal een oplossing voor vinden door de shared service in een aparte rechtspersoon onder te brengen, vaak onder de Wgr. Het bestuur van de shared service is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, en de afzonderlijke gemeentebesturen

voor het definiëren van de vraag, kwantiteit en kwaliteit van de te leveren diensten.



Figuur 2.2: Voorbeeld van een interbestuurlijk shared service centrum

2.2 Waarom shared services: efficiency en strategie

Organisaties richten shared services op, omdat het mogelijkheden biedt om kosten te reduceren, kennis te delen en schaalvoordelen te realiseren op het gebied van kwaliteitsverbetering van werkprocessen, professionalisering van medewerkers en arbeidsproductiviteit. De redenen voor organisaties in het bedrijfsleven, het Rijk of bij de decentrale overheid verschillen niet zoveel. Maar waar in het bedrijfsleven, bij het Rijk en grotere gemeenten, shared services uit efficiencyoverwegingen worden opgericht is bij kleine gemeenten vooral het strategische motief belangrijker: het reduceren van kwetsbaarheid en het verkrijgen van schaalgrootte om een goed kwaliteitsniveau van dienstverlening te kunnen garanderen in de toekomst.

In Friesland hebben zes gemeenten hun ICT-afdelingen ondergebracht in één organisatie (zie ook hoofdstuk 3). Daardoor kunnen zij besparen op overhead (één afdeling, in plaats van zes). Het betekent ook dat zij grotere kortingen kunnen bedingen bij de aanschaf van apparatuur en systemen, en hun personele capaciteit beter kunnen benutten. Daarnaast biedt een grotere organisatie mogelijkheden voor professionalisering en specialisering van medewerkers. Dat heeft toegevoegde

waarde heeft voor de zes ambtelijke organisaties én voor de individuele medewerker in de shared service. Belangrijke aanzet voor de shared service was de constatering van de gemeentebesturen dat de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie de capaciteit van de afzonderlijke gemeenten ver te boven ging. Door het samenbrengen van menskracht en geld, kon de schaalgrootte worden gerealiseerd die nodig is om mee te gaan in de ontwikkelingen, zonder dit ten koste zou gaan van de eigen identiteit van de gemeenten en de beleidsaccenten van de gemeentebesturen. Daarnaast werd ook de kwetsbaarheid van de ICT-afdelingen gereduceerd, die met een formatie van gemiddeld twee per gemeente, erg klein waren gezien de ontwikkelingen op dat terrein.

De Friese gemeenten laten zien dat voor kleine gemeenten de vraag om al dan niet een shared service op te richten, direct samenhangt met de vraag of elke ambtelijke organisatie afzonderlijk in de toekomst nog in staat zal zijn de overheidstaken op een goede manier te vervullen.

Veel gemeenten met een omvang van pakweg 50-150 medewerkers, blijken te klein te zijn om al hun taken voor burgers, bedrijven en andere klanten op een kwalitatief hoog niveau aan te pakken en uit te voeren. Ze kunnen bepaalde thema's of uitdagingen niet oppakken. Ze besteden noodgedwongen veel uit. Dat leidt tot hogere kosten, veelal gebrekkige kwaliteit en minder slagvaardigheid.

Samenvattend zien we dat organisaties overgaan tot het oprichten van shared services uit de volgende overwegingen:

- kwetsbaarheid: kleine organisaties hebben moeite om de dienstverlening en uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden;
- kostenreductie door schaalvoordelen;
- verhogen van de kwaliteit van processen;
- verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;
- het verhogen van de arbeidsproductiviteit;
- het delen van kennis en ervaring en het mogelijk maken specialisering;
- het verbeteren van het carrière perspectief van de medewerkers;

2.3 Shared Services: domein en bereik

De praktijk leert dat shared services kunnen worden toegepast op een breed scala van activiteiten. De meeste organisaties kijken in eerste instantie naar de ondersteunende processen, de zogeheten PIOFAH-functies. Maar er liggen ook

mogelijkheden op het terrein van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Gemeenten die gezamenlijk een Sociale Dienst oprichten, bijvoorbeeld, of hun onderwijsambtenaren bij elkaar zetten in een onderwijskundige dienst. Het criterium is dat de activiteiten eenzelfde soort specifieke specialisatie vereisen. In de praktijk komen shared services voor op terreinen als:

- Administratie: postkamer, repro, archivering;
- Klantenservice: online services, call centers, buitendienst;
- Financiën: boekhouding, inkoop, facturering en inning van onroerend goedbelasting;
- Personeelsbeleid: werving en selectie, mobiliteit, training en opleiding, management development;
- ICT: applicatieontwikkeling, helpdeskfuncties, onderhoud, training;
- Huisvesting en facilitaire zaken: horecavoorzieningen, informatiesystemen, onderhoud, beveiliging;
- Marketing: adverteren, telemarketing, campagneontwikkeling;
- Juridisch advies;
- Beleidsontwikkeling en uitvoering: onderwijs, milieuhandhaving;
- Fabricageactiviteiten.

Veel activiteiten lenen zich om te worden ondergebracht in een shared service. Toch kan niet alles daarin worden ondergebracht. Taken op het gebied van planning en control zullen bij de concernleiding of de gemeentebesturen blijven. Ook zullen gemeentebesturen behoefte houden aan stafondersteuning om de strategische lijnen uit te zetten, hen te adviseren bij beslissingen, afspraken te maken over kwaliteit, kwantiteit en kosten van de verleende diensten.

2.4 Shared services: hype of houdbaar concept?

Het begrip 'shared services' is in korte tijd een modewoord geworden. Het vertoont daarbij alle tekenen van een hype. Maar het concept lijkt vanuit bedrijfseconomisch, bestuurlijk en organisatiekundig perspectief goed te verklaren.

Organisatiekundig en bedrijfskundig perspectief

Er zijn mensen die het ontstaan van de shared service verklaren als een reactie op de decentralisatiegolf van de tweede helft van de 20e eeuw. In die periode gingen grote concerns ertoe over hun activiteiten onder brengen in business units.

Kenmerk daarvan was dat de manager van de business unit integraal verantwoordelijk was voor productie en marketing (product-marktcombinaties) en voor alle ondersteunende processen. Door de (verfoeide) centrale stafafdelingen zoals administratie en personeelsbeleid op te delen en onder de verantwoordelijkheid te brengen van de business unit managers, hoopte men de productiviteit van deze stafdiensten te vergroten. Immers de business unit manager zou er wel voor zorgen dat de kosten van de stafdiensten laag bleven, omdat kosten ten laste gaan van het resultaat. Waarom dan nu shared services?

De boeken die geschreven zijn over shared services in het bedrijfsleven hebben een hoog How to... gehalte maar geven vaak geen afdoende verklaring voor het fenomeen. Een verklaring lijkt dat de efficiencydoelstellingen, die met decentralisatie van staffuncties werden beoogd, min of meer zijn gerealiseerd. Er is een nieuwe stap nodig om het nut van ondersteunende processen te optimaliseren. Dat kan door taken die grotendeels gelijk zijn voor de verschillende business units samen te voegen om synergie te creëren en tegelijkertijd de focus te richten, door deze shared services te runnen als waren het zelf business units: concurrerend met aanbieders van buiten het concern. Daarbij speelt een belangrijke rol dat op dit moment de noodzaak voor kostenbesparingen veel groter is dan vroeger, toen de focus nog vooral gericht was op 'groeien met de markt'. Daarnaast maken de ontwikkelingen op het gebied van ICT het mogelijk om over grote afstanden data uit te wisselen en snel te communiceren zonder verlies van kwaliteit. De manager hoeft niet meer alle ondersteunende processen naast de deur te hebben om 'in control' te kunnen zijn (Strikwerda, 2003).

Bestuurlijke trends

Het concept van shared services lijkt goed aan te sluiten bij een trend die zich al enige tijd aftekende in de samenwerking tussen gemeenten. In 1999 constateerde het SGBO in haar rapport 'Samenwerking tussen decentrale overheden: aantallen, motieven en trends' drie trends:

- 1 Verzakelijking van de samenwerking. De verzakelijking van de samenwerking krijgt op verschillende manieren gestalte:
 - het inzichtelijker maken van de kosten en prestaties van het samenwerkingsverband voor deelnemende de gemeenten;
 - het ontwikkelen van organisatievormen voor de samenwerkingsorganisatie die het mogelijk moeten maken slagvaardiger te werken (het samenwerkingsverband wordt bijvoorbeeld omgevormd tot een concern waaronder verschillende bedrijven ressorteren).

- 2 Probleemgerichte in plaats van gebiedsgerichte samenwerking. De voorkeur van gemeenten gaat steeds meer uit naar tijdelijke samenwerkingsvormen om bepaalde vraagstukken aan te pakken (met uitsluitend gemeenten die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het vraagstuk). De hierbij passende samenwerkingsvorm is (naar de mening van gemeenten) het convenant. Het aantal convenanten is de afgelopen jaren dan ook sterk toegenomen.
- 3 Nadruk op lokaal bestuur in plaats van regionaal bestuur. Deze trend is vooral te zien bij de (Wgr) basisregelingen (gewesten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, etc.). De rol van de bestuursorganen van de samenwerkingsverbanden (het algemeen en het dagelijks bestuur) wordt teruggedrongen ten gunste van de overlegplatforms van gemeentelijke vertegenwoordigers (de portefeuillehouderoverleggen). Hierdoor verandert het karakter van de samenwerking: het accent komt minder te liggen op regionaal bestuur (met gemeentebestuurders in de rol van regionale bestuurders) en meer op verlengd gemeentelijk bestuur (met gemeentebestuurders in de rol van gemeentelijke vertegenwoordigers).

De laatste trend is overigens een logisch gevolg van het beleid van de afgelopen jaren waar gemeenten als drager van de bestuurlijke hoofdstructuur sterker gemaakt werden ten koste van de regionale structuren.

In een rapport uit 1999, 'Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen' laten onderzoekers van het SGBO vervolgens zien hoe gemeenten ook Wgr-samenwerkingsverbanden omvormen tot uitvoeringsorganisaties die, deels op contractbasis, taken uitvoeren voor de verschillende gemeentebesturen. De samenwerkingsverbanden die op deze wijze ontstaan lijken veel op het shared service concept zoals dat in paragraaf 2.1. besproken is. De bundeling van ambtelijke krachten wordt belangrijker, terwijl de bestuurlijke verantwoordelijkheid weer meer bij de gemeentebesturen komt te liggen. Shared services wordt daarmee veel meer een concept dat de werkelijkheid beschrijft dan een nieuw fenomeen.

Shared services en dualisering

Een vraag die wel gesteld wordt is of de dualisering in gemeenteland nog specifieke invloed heeft op shared services als concept. Dat lijkt niet het geval. Het College is hoe dan ook integraal verantwoordelijk voor de beleidsinhoud en uitvoering en legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Als het om beleidsvragen gaat kan het College zich dus niet verschuilen achter de shared

service. De raad kan het College vragen contracten af te sluiten met bijvoorbeeld een hoger kwaliteitsniveau. Ook legt het College verantwoording af aan de raad over haar opstelling in het bestuur of coördinerend orgaan van de shared service en de investeringen die zij pleegt. Desalniettemin is het van belang dat de raad wordt betrokken bij de oprichting van een shared service en met name de spelregels tussen de shared service en de deelnemende gemeenten. Want elke vorm van samenwerking legt hoe dan ook beperkingen op aan de mate waarin iedereen een eigen koers kan varen. De kwaliteit van die spelregels bepaalt de slagvaardigheid van de shared service.

2.5 Voor- en nadelen van shared services tussen organisaties

In de voorgaande paragrafen hebben we het concept van shared services toegelicht en de motieven die organisaties ertoe bewegen om shared services op te zetten. In deze paragraaf gaan wij in op de mogelijke voor- en nadelen van shared services.

Voordelen van shared services

Het grote voordeel van shared services is, in het bedrijfsleven en bij de overheid, dat organisaties schaalvoordelen kunnen creëren, zonder dat dit ten koste gaat van de integrale verantwoordelijkheid van de manager of het politieke bestuur voor de prestaties of het beleid. Die schaalvoordelen hebben dan betrekking op kostenreductie, bundeling van kennis en expertise, bundeling van investeringskracht en het verminderen van de kwetsbaarheid van kleine organisaties. Door de grotere schaal kunnen organisaties makkelijker ruimte creëren voor noodzakelijke specialisatie en nieuwe uitdagingen.

Een voorbeeld: Als verschillende gemeenten een shared service oprichten op het gebied van belastingen dan blijven de afzonderlijke gemeentebesturen aansprakelijk voor de inning en het beleid rondom de hoogte van belastingen, kwijtschelding, etc.. De uitvoering en misschien een deel van de beleidsvoorbereiding besteden ze uit aan de shared service. Maatwerk blijft mogelijk als een bestuur dat wenst, terwijl wel gebruik kan worden gemaakt van de gebundelde expertise van de shared service. De gemeenteraad kan het College aanspreken op de inhoud van de afspraken die zij maakt met de shared service.

Shared services vergemakkelijken de afstemming en kennisuitwisseling tussen gemeenten op regionaal niveau. Binnen de shared service komen de kennis en

ervaring van de deelnemende gemeenten op een bepaald taakveld op een natuurlijke manier bij elkaar. Dit vergroot de mogelijkheid tot leren van elkaar en afstemming, zonder dat een beleid dwingend wordt opgelegd.

Shared services leiden tot een grotere transparantie binnen organisaties. Omdat de samenwerking tussen shared service en deelnemende organisaties berust op contracten waarin prijs, volume en kwaliteit van te leveren diensten worden vastgelegd, worden werkelijke behoeften en kosten inzichtelijk. Dat inzicht biedt ook mogelijkheden voor benchmarking met andere organisaties.

Nadelen van shared services

Er zitten ook nadelen aan shared services die in de discussie over het opzetten van shared services moeten worden besproken.

De invoering van shared services is een proces van organisatieverandering met consequenties voor de deelnemende organisaties, en het personeel. Dat gaat tijdelijk ten koste van de externe gerichtheid van de organisatie en kan ertoe leiden dat op sommige onderdelen de politieke ambities tijdelijk moeten worden bijgesteld.

Een deel van de ambtelijke organisatie komt meer op afstand te staan en is dus niet meer altijd ad hoc beschikbaar. De kern van een shared service is dat de ambtenaren voor verschillende opdrachtgevers werken. Contracten worden afgesloten om afspraken te maken over kwantiteit, kwaliteit en om kosten vast te leggen. Maar ze zijn ook nodig om ervoor te zorgen dat er voldoende mate van voorspelbaarheid is, zodat de manager het kwaliteitsniveau en de tijdige levering ook kan garanderen. Dat is wezenlijk anders dan de situatie waarbij een wethouder kan beslissen over de prioriteitstelling van zijn of haar medewerker. Dat kan lastig zijn in politiek hectische tijden. Tegelijkertijd kan in contracten een zekere flexibiliteit worden ingebouwd en biedt de grotere schaal van een shared service vaak meer mogelijkheden om pieken in werkdruk op te vangen. Bij de keuze van de functies die over gaan naar een shared service en het opstellen van de leveringscontracten moet hier wel rekening mee gehouden worden.

Tegenover besparingen staan ook extra kosten. Het gemiddelde loonniveau in shared services ligt soms hoger dan bij de afzonderlijke afdelingen. En de shared service brengt haar eigen coördinatiekosten met zich mee. De toenemende loonkosten zitten vaak in het feit dat functies worden opgewaardeerd of dat hoger

gewaardeerde functies ontstaan. De toenemende coördinatiekosten zitten in het feit dat er afstemming moet plaats vinden over omvang van de opdrachten, kwaliteit en prijsniveau.

Shared services leggen een extra beslag op de tijd van bestuurders. Bij intrabestuurlijke shared services is dat extra tijdsbeslag te verwaarlozen. Het hoofd van de shared service rapporteert aan de concernleiding. In het geval dat gemeenten samen een shared service oprichten ligt dat anders. Er zal afstemming en besluitvorming moeten plaatsvinden over de koers van de shared service. Daarom wordt er meestal een coördinerend orgaan ingesteld in de vorm van een bestuur, of stuurgroep. Dat legt beslag op de tijd van bestuurders. Dit tijdsbeslag kan echter worden teruggedrongen door bij de opzet van de shared service duidelijke spelregels te formuleren over besluitvorming, kostenverdelingsvraagstukken en prijsstelling.



Casebeschrijvingen

3

In dit hoofdstuk beschrijven we negen cases van gemeenten die op de een of andere manier invulling geven aan het concept van shared services³. Alle cases, op een na, beschrijven de situatie waarbij meerdere gemeenten samen een shared service oprichten. Omdat het shared services betreft die voor verschillende besturen werken, noemen we deze interbestuurlijke shared services. De laatste case, die van de gemeente Rotterdam, heeft betrekking op een gemeentelijke shared service binnen het concern van de gemeente Rotterdam. Omdat het een shared service is die diensten verleent aan diensten die onder verantwoordelijkheid vallen van een bestuur (het College van B&W Rotterdam), noemen we deze een intrabestuurlijke shared service.

De cases laten zien dat er een breed scala aan taakvelden is waarop gemeenten kunnen samenwerken.

De cases zijn zeer divers. Ze laten zien dat er een breed scala aan taakvelden is waarop gemeenten kunnen samenwerken, van ondersteunende taken tot beleidsuitvoering en -ontwikkeling. Ze laten ook zien dat er een veelheid aan juridische en organisatievormen wordt gehanteerd. Ze laten bovendien zien dat samenwerking zich soms beperkt tot één specifiek terrein, en zich soms uitstrekt over een groot aantal taakvelden.

³De cases beschrijven de situatie tot oktober 2003. In de tussentijd kunnen veranderingen zijn opgetreden.

Als we naar de cases kijken dan zien we grofweg vijf varianten:

- Het netwerkmodel. Hierbij blijven de organisaties intact, maar op een aantal terreinen opereren ambtenaren gezamenlijk (Netwerkstad Twente);
- Het centrummodel. Hierbij wordt de shared service ondergebracht bij één van de gemeenten of organisaties (Moerdijk, SVHW, beide in de eerste fasen);
- Het matrix- of K5-model. Hierbij neemt elk van de deelnemende organisaties een bepaald beleidsterrein voor haar rekening (de K5 gemeenten);
- Het shared service center. Hierbij worden diensten en ambtenaren van een of meerdere taakvelden, ondergebracht in één gemeenschappelijke organisatie (Friese gemeenten);
- Mengvormen van bovenstaande vier met lichte en zwaardere vormen van samenwerking (Kempengemeenten, 3R en Beemster c.s.).

De cases hebben niet allemaal dezelfde opbouw. Grofweg komen de volgende elementen aan bod:

- aanleiding voor de samenwerking en gronden waarop werd besloten tot oprichting van de shared service;
- actuele stand van zaken;
- taakvelden waarop de shared service(s) betrekking heeft;
- het bestuurlijk besluitvormingsproces;
- juridische en organisatorische vormgeving en de afwegingen daarbij;
- het implementatieproces.

3.1 Netwerkstad Twente

De gemeenteraden van Almelo, Borne, Enschede en Hengelo hebben eind 2001 besloten tot een samenwerkingsovereenkomst onder de naam Netwerkstad Twente. De provincie Overijssel en de Regio Twente hebben zich hier ook aan gebonden. De aanleiding was drievoudig. Ten eerste was er de innerlijke overtuiging bij veel bestuurders dat vanwege de geringe afstand tussen de uitdijende stedelijke kernen er sprake is van zoveel verwevenheid en afhankelijkheid, dat bestuurlijke afstemming nodig is. Ten tweede had de minister van Binnenlandse Zaken na het besluit om niet over te gaan tot gemeentelijke herindeling, de gemeenten opgeroepen meer te gaan samenwerken. Ten derde had de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening het gebied aangewezen als een van de zes stedelijke netwerken van (inter)nationale importantie.

Organisatorisch en bestuurlijk concept

In een Charter is aangegeven hoe de samenwerking gestalte moest krijgen. De keuze viel op een lichtvoetige aanpak van onderop. Het accent moest niet liggen op proces en vorm, maar op de inhoud van samenwerking. En het concept moest niet uitsluitend een bestuurlijk-ambtelijke aangelegenheid zijn (Geval en Nijhof, 2002), maar ten dienste staan van de burgers, bedrijfsleven, verenigingen en maatschappelijke organisaties. Er werd bovendien niet alleen gezocht naar samenwerking op beleidsmatige terreinen maar ook op het gebied van facilitaire zaken. Tot de facilitaire functies werden gerekend de taakgebieden die ondersteunend zijn aan primaire werkprocessen, die vooral uitvoerend van aard zijn. In deze case beschrijving beperken wij ons tot de samenwerking op deze facilitaire functies. De lichtvoetige structuur komt tot uiting in de bestuurlijke constructie voor de samenwerking. Er ontstaat geen nieuwe shared service organisatie. Het concept van de Netwerkstad richt zich vooral op de vorming van werkgroepen die vervolgens met voorstellen komen voor de bedrijfsvoering van de partners.

De implementatie

In maart 2002 werd de volgende opdracht geformuleerd: onderzoek mogelijkheden van samenwerking op het terrein van facilitaire functies. Mogelijkheden moesten worden opgevat als opties voor kwaliteitsverbetering, kostenbesparing en onderlinge afstemming. De centrale doelstelling werd als volgt omschreven: 'Het beoogde resultaat van dit project is om in kaart te brengen of en zo ja in welke mate door samenwerking binnen de Netwerkstad Twente voordelen te behalen zijn in de prijs-kwaliteitverhouding op facilitair en uitvoerend gebied. In de periode tot de zomer 2002 beperkt het onderzoek zich tot vijf taakgebieden, te weten: belastingen, documentaire informatievoorziening, inkoop, personeel en organisatie en ICT. Indien succesvol, kan daarna desgewenst tot een verbreding van het onderzoek worden besloten.' Er werd een bureau opgericht, en een projectleider aangesteld. Het onderzoek werd vervolgens uitgevoerd door leden uit de verschillende gemeenten, die vijf projectgroepen vormden.

De eerste fase van Netwerkstad Twente werd in juni 2002 afgesloten met het rapport van de projectgroep Facilitaire Samenwerking onder de titel: 'Zulke kansen laat je niet liggen'. Dit onderzoek leverde een scala van mogelijkheden op die voordelen konden opleveren. In de rapportage werd daarbij onderscheid gemaakt tussen quick wins (onderwerpen en voorstellen die snel tot voordelen leiden) en

voorstellen die een langere doorlooptijd kennen, maar toch op korte termijn moeten worden gestart.

Recent zijn vijf werkgroeprapporten uitgebracht waarin de kansen van het eerdere rapport verder zijn uitgewerkt. Het rapport over inkoop laat zien hoe door samenwerking en professionalisering kwalitatieve en financiële voordelen kunnen worden behaald op het terrein van kopieerfaciliteiten en abonnementen. Daarnaast treedt door de samenwerking een professionalisering op van de inkoop. Er ontstaat beter inzicht in de specificaties van leveranties en de in sommige gevallen leidt het voornemen tot aanbesteden al tot kortingen op de inkoopprijs. Bij de documentaire informatievoorziening ligt de nadruk op het doorvoeren van maatregelen op het terrein van interne bedrijfsvoering en klantbenadering 'teneinde dienstverlening te verbeteren'. De werkgroep Personeels- en organisatievraagstukken komt met het voorstel om de mobiliteit van het personeel te vergroten door het scheppen van een interne arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen zowel kwalitatieve als financiële voordelen worden behaald door samen te werken op het terrein van deskundigheidsbevordering en door afzonderlijke personeelssystemen te vervangen door een gezamenlijk systeem. De werkgroep ICT bepleitte meer gelijkvormigheid bij partnerorganisaties in beleid, software - architectuur en bedrijfsvoering. Hierdoor kunnen voordelen worden behaald op het vlak van netwerken, hardware en software. De werkgroep belastingen bepleitte samenwerking op het vlak van taxaties om kostenbesparingen te realiseren. Deze samenwerking zou op termijn kunnen leiden tot een gezamenlijk belastingkantoor.

De resultaten na één jaar facilitaire samenwerking

In de rapportage van december 2003 constateert het projectbureau Netwerkstad Twente dat 'de voordelen van facilitaire samenwerking voor een belangrijk deel kwalitatief van aard zijn:

- Uitwisselen van kennis en ervaring
- Benutten van collegiale contacten bij nieuwe ontwikkelingen of bij het zoeken van oplossingen voor problemen
- Leren van 'best practices'
- Verbetering van sturingsinformatie en werkprocessen
- Besparen van ambtelijke inzet door niet ieder voor zich het wiel opnieuw uit te vinden
- Reductie van het aantal facturen door vermindering van het aantal leveranciers en verzamelacturen per organisatie etc.'

Daarnaast worden er ook aantoonbare kostenbesparingen gerealiseerd. Reeds in 2003, het opstartjaar, is het saldo positief. Voor 2004 wordt een batig saldo verwacht van tussen de twee- en driehonderdduizend euro.

Geconcludeerd kan worden dat de Netwerkformule succesvol is. Tegelijkertijd brengt de samenwerking nieuwe ontwikkelingen in beeld. Zo speelt de discussie of men op een aantal terreinen wellicht verder moet gaan dan netwerksamenwerking om meer voordeel uit de samenwerking te halen, bijvoorbeeld op het gebied van ICT. Die discussie wordt in 2004 verder gevoerd.

3.2 West-Brabant: gezamenlijke inkoop

Op initiatief van de gemeente Moerdijk hebben tien gemeenten uit West-Brabant en Zuid-Holland een gezamenlijk inkoopbureau opgericht, de Stichting Inkoop Bureau West-Brabant - RIB. Het RIB probeert door gezamenlijk in te kopen kortingen te bedingen. Daarnaast werkt zij aan de professionalisering van het inkoop- en aanbestedingsproces in de deelnemende gemeenten. Dit levert financieel voordeel op, maar beïnvloedt ook de bedrijfsvoering en de werkprocessen bij de betreffende gemeenten.

De aanleiding voor een nieuwe werkwijze op het gebied van inkoop lag in de gemeentelijke herindeling. Vijf grotere dorpen en elf dorpskernen fuseerden in 1997 tot de gemeente Moerdijk. De inkoopfunctie bleek niet professioneel georganiseerd en dat werd niet langer acceptabel gevonden. Inkoop was namelijk geen marginaal onderwerp, aldus de directeur van het RIB, Marcel Stuijts, maar bleek betrekking te hebben op 70 procent van de gemeentebegroting. Moerdijk besloot haar inkoopfunctie te professionaliseren. Na enige tijd werd de optie besproken om regionaal in te gaan kopen. De gemeente Moerdijk nam daarvoor het initiatief. Het doel van de RIB is om financiële, kwalitatieve en procesmatige inkoopvoordelen te bereiken. Dat wordt gerealiseerd door professionele inkopers, door vertaling van gemeentelijk inkoopbeleid in een *Handboek Inkoop*, en door inkoopwerkzaamheden van gemeenten in de regio te combineren.

Ontstaansgeschiedenis

Het proces begon bij de Gemeente Moerdijk. Als onderdeel van de professionalisering werden inkopers aangesteld en werden er instrumenten ontwikkeld zoals een inkoopscan, een facturanalyse en een leveranciersanalyse. De gemeente Moerdijk ging over op een andere verhouding met de leveranciers

door met eigen inkoopvoorwaarden te gaan werken in plaats van met leveringsvoorwaarden van opdrachtnemers. Offerteaanvragen moesten voortaan voldoen aan een programma van eisen. Inmiddels verloopt inkoop volgens een vaste procedure die onderdeel is van het Handboek Concern Inkoop. Het gevolg van deze maatregelen is een toegenomen transparantie rond de beoordeling van offertes. Bij de beoordeling van inkoop wordt niet alleen meer gekeken naar de prijs en de kwaliteit, maar ook naar korting, de kosten van onderhoud, afschrijving en inruil. Deze professionalisering heeft ook gevolgen voor de medewerkers van de inkoopende afdelingen. Zij zijn belangrijke partners voor de inkopers bij de opstelling van een programma van eisen. Na verloop van tijd bleek dat andere gemeenten regelmatig een beroep deden op de inkopers van de gemeente Moerdijk. Dat was een van de prikkels om het inkoopproces regionaal te organiseren voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Overleg tussen gemeentesecretarissen leidde tot een intentieverklaring om tot regionale inkoop over te gaan. Met de ondertekening leggen de gemeenten zich vast om een vast aantal dagdelen per jaar de diensten van de RIB in te huren. Het RIB verzorgt het gehele inkoopproces. De stichting behandelt ook meningsverschillen over levering en uitvoering.

Juridische vorm

Als juridische vorm werd gekozen voor een stichting. Een betrekkelijke lichte samenwerkingsvorm werd geacht voldoende mogelijkheden te geven tot controle door de partnerorganisaties.

Resultaten

Bij een groot aantal producten leidt het grotere inkoopvolume tot betere prijzen en inkoopcondities. Als positief punt noemt RIB ook dat de inkoop transparanter is geworden door de toepassing van een lijst van voorwaarden bij het inkopen. De regionalisering van de inkoop leidde tot de mogelijkheid raamovereenkomsten af te sluiten, het aantal facturen te verminderen (waarbij afspraken zijn gemaakt over verzamelrekeningen) en besparingen in menskracht. De gemeentelijke besluitvorming over inkoop van producten is ingekaderd in vaste procedures. Dat leidt tot meer duidelijkheid. De inkoper betaalt zichzelf terug. Gemiddeld gaf de gemeente Moerdijk ff 800 per inwoner per jaar uit. Daar werd na de regionalisering 5-30 procent efficiency op gehaald, blijkt uit een notitie van de directie. “Binnen de stichting RIB zijn er deelnemende gemeenten die hun begroting sluitend maken met het behaalde inkoopvoordeel”.

3.3 Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling - Hoeksche Waard (SVHW)

In de Hoeksche Waard is op 1 januari 2001 de gemeenschappelijke regeling Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW) in werking getreden. Deze gemeenschappelijke regeling is een voortzetting van de reeds sinds 1977 bestaande samenwerking tussen de gemeenten in de Hoeksche Waard en het waterschap De Grootte Waard op het gebied van heffing en invordering en vastgoedinformatie. Vanaf 1999 is het aantal deelnemers in het SVHW toegenomen met één waterschap en zes gemeenten. Deelnemers in het SVHW zijn op dit moment twaalf gemeenten en twee waterschappen, te weten de gemeenten Alblasterdam, Albrandswaard, Binnenmaas, Cromstrijen, 's-Gravendeel, Korendijk, Nieuw-Lekkerland, Oud-Beijerland, Schoonhoven, Strijen en Vlist en de waterschappen De Grootte Waard en Goeree-Overflakkee. Voor de komende jaren wordt een uitbreiding met nieuwe deelnemers verwacht.

Het SVHW voert voor de deelnemers, tegen een vastgestelde vergoeding en op basis van een Service Level Agreement (SLA), de volgende werkzaamheden uit:

- a de heffing en invordering van belastingen;
- b de uitvoering van de Wet onroerende zaken;
- c de administratie van vastgoedgegevens;
- d het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden.

De SVHW neemt deel aan de pilot Basis Gebouwen Registratie (BGR) en voorziet een uitbreiding op het gebied van de vastgoedgegevens met bouwgegevens.

Bij het aangaan van de shared service stond het samenwerkingsverband twee onderdelen voor ogen: de heffing en invordering van belastingen en vastgoedinformatie voor waterschappen en gemeenten. Uitgangspunt was dat er maatwerk zou worden geleverd aan de deelnemers. Zij moesten op een adequate en eenduidige manier de beschikking krijgen over vastgoedgegevens om deze vervolgens eenvoudig te kunnen benutten voor andere beleidsterreinen. Uitgangspunten hierbij waren:

- reduceren van de kwetsbaarheid van de deelnemers;
- win-win situatie (gegevens slechts éénmaal verwerken);
- behalen van efficiencyvoordelen;
- goede prijs/kwaliteit verhouding;
- op peil houden van het niveau van de dienstverlening;

- goede communicatie met de burgers;
- adequaat reageren op de toenemende informatievrage;
- realiseren van een klantgerichte organisatie;
- spreiden van risico's en kosten;
- houden van beleidsmatige zeggenschap;
- realiseren van duurzaamheid;
- tot stand brengen van een herkenbare organisatie;
- verlenen van basisdiensten aan alle deelnemers;
- verlenen van aanvullende diensten aan deelnemers;
- bieden van een aantrekkelijke werkomgeving.

Juridische vormgeving

Per 1 januari 2001 is het SVHW verzelfstandigd. De rechtsvorm is die van een openbaar lichaam volgens de Wgr. De deelnemers hebben aan het SVHW de bevoegdheden overgedragen voor de heffing en invordering van de waterschapsomslagen, gemeentelijke belastingen en de waardebeoordeling in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken. Als voordeel van de gemeenschappelijke regeling zien de deelnemers dat het SVHW bevoegd is rechtshandelingen te verrichten en het personeel er met behoud van ambtenarenstatus in dienst kan treden.

Aansturing van de shared service

Voor de oprichting van de shared service is een projectorganisatie opgericht. Aansturing vindt plaats door de projectleider (de directeur van het SVHW). Voortgangsrapportage(s) worden ter kennis gebracht aan de medewerkers van het SVHW, het algemeen bestuur van het SVHW, de ambtelijke commissie van het SVHW, de I&A- coördinatoren Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee en overige gremia die belangstelling tonen.

De shared service (SVHW) heeft een bestuur en een ambtelijk apparaat. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het bestuur wordt bijgestaan door een ambtelijk apparaat, met aan het hoofd een directeur. De werkwijze is zodanig geregeld dat de directeur slagvaardig en flexibel kan opereren, zonder dat dit tekort doet aan het bestuurlijk toezicht.

De deelnemende gemeenten participeren in het algemeen bestuur van het SVHW. Daar wordt het beleid vastgesteld c.q. de lijn uitgezet. De vertegenwoordigers

koppelen zonodig terug naar het bestuur van de gemeente (College van B&W en raad).

Afspraken over te leveren diensten en kostenverdeling worden jaarlijks bij de begrotingsbesprekingen gemaakt. Er zijn vaste tarieven per jaar per product. Uniformiteit in beleid wordt nagestreefd. Er wordt getracht verschillen weg te werken en te zoeken naar de grootste gemene deler. Indien dat niet mogelijk is dan wordt getracht zoveel mogelijk rekening te houden met verschillende wensen. Daarvoor kan maatwerk per deelnemer worden geleverd.

Succes- en faalfactoren

SVHW functioneerde in feite al lange tijd als een shared service 'avant la lettre'.

Belangrijke factoren voor succes bleken daarbij:

- aandacht voor het ontwikkelen van draagvlak bij deelnemers;
- geen keuze voor uitbesteding (van werkzaamheden) maar samenwerking;
- richting geven door informeren;
- producten tegen een goede prijs/kwaliteitsverhouding;
- de actualiteit en continuïteit van te leveren producten.

De knelpunten die zich voordeden lagen in eerste instantie op het vlak van de onbekendheid van de partners met de taken van het SVHW. Bij het opzetten van de nieuwe dienst in het kader van de pilot Basis Gebouwen Registratie, doen zich nu vooral knelpunten voor op het technische vlak. De conversie van gegevens van een landelijk ontwikkeld systeem naar de systemen van SVHW blijkt niet goed te lukken. Standaardisering van data en een foutloze uitwisselbaarheid van gegevens tussen de shared service en de deelnemende organisaties is een van de belangrijkste succesfactoren voor de shared service.

Resultaten

Het SVHW is een van de weinige initiatieven waar al sprake kan zijn van een terugblik en het benoemen van de resultaten. Als gevolg van de samenwerking is er een professionalisering tot stand gekomen op het gebied van heffing en invordering en vastgoedinformatie die financieel voordeel oplevert voor de deelnemers. Daarnaast heeft de kwaliteit van de dienstverlening een positieve impact op de bedrijfsvoering en de werkprocessen van de deelnemers. Met toevoeging van de dienstverlening op het vlak van de Basis Gebouwen Registratie voorziet het SVHW een uitbreiding van haar dienstenpakket naar het gehele veld van de vastgoedinformatie.

3.4 Het K5 - concept

Vijf gemeenten in de Zuid-Hollandse Krimpenerwaard hebben besloten om samen te werken door diensten te delen. In 2001 besloten de gemeenten Bergambacht, Vlist, Schoonhoven, Nederlek en Ouderkerk aan den IJssel tot een bestuursovereenkomst. In het 'Beslisdocument Samenwerking K5 - gemeenten' geven de vijf aan ervan overtuigd te zijn dat een niet-vrijblijvende samenwerking nodig is bij een aantal strategische en operationele taken. Ze noemen zich de K5.

In het samenwerkingsconcept van de K5 neemt elke gemeente een bepaalde taak met bijbehorend personeel voor haar rekening. Zo heeft gemeente X alle ambtenaren op het gebied van onderwijs in dienst. Deze ambtenaren voeren alle taken uit op het gebied van onderwijs voor de vijf gemeenten.

De K5 willen samenwerken op het gebied van automatisering, belastingen, onderwijs, personeelszaken, sociale zaken. Daarnaast geeft het beslisdocument nog andere gebieden waarop samenwerking mogelijk kan worden, zoals: volwasseneneducatie en openbare gezondheidszorg, breedtesport, bibliotheekzorg, ouderenzorg, jeugdbeleid, kinderopvang en cultuur. Over gebieden als staf- en bestuurszaken, bijvoorbeeld de juridische ondersteuning, wordt verder overlegd.

De samenwerking komt voort uit de wens van de gemeenten om een aantal van de eigen taken op een robuustere wijze verder vorm te geven. Zij willen dat op een doel- en resultaatgerichte manier doen. Het streven naar een gelijklopende opstelling staat in belangrijke mate voorop bij de K5-samenwerking. De gemeenten hebben zich in het recente verleden al vaker ingespannen om tot een gelijklopende opstelling te komen. Bijvoorbeeld door een gezamenlijke reactie bij de ontwikkeling van streekplannen; door het gezamenlijk volgen van en komen tot een afstemming van de reactie op landinrichtingsplannen; en door een gezamenlijke inzet voor verbetering van de provinciale infrastructuur. Een gemeentebestuur kan ook een eigen opdracht formuleren aan shared service eenheid.

Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3	Gemeente 4	Gemeente 5
Neemt alle personeel P&O	Participeert in samenwerking op gebied P&O	Participeert in samenwerking op gebied P&O	Participeert in samenwerking op gebied P&O	Participeert in samenwerking op gebied P&O
Participeert in samenwerking op gebied Onderwijs	Neemt alle personeel op gebied van Onderwijs	Participeert in samenwerking op gebied Onderwijs	Participeert in samenwerking op gebied Onderwijs	Participeert in samenwerking op gebied Onderwijs
Neemt deel aan samenwerking op gebied van Sociale Zaken	Neemt deel aan samenwerking op gebied van SZ	Neemt alle personeel Sociale Zaken (SZ)	Neemt deel aan samenwerking op gebied van SZ	Neemt deel aan samenwerking op gebied van SZ
Neemt deel aan samenwerking op gebied van B&W Toezicht	Neemt deel aan samenwerking op gebied van B&W Toezicht	Neemt deel aan samenwerking op gebied van B&W Toezicht	Alle personeel t.a.v. Bouw - en Woningtoezicht	Neemt deel aan samenwerking op gebied van B&W Toezicht
Participeert in samenwerking op terrein van Orde & Veiligheid	Participeert in samenwerking op terrein van Orde & Veiligheid	Participeert in samenwerking op terrein van Orde & Veiligheid	Participeert in samenwerking op terrein van Orde & Veiligheid	Neemt alle personeel t.a.v. Orde & Veiligheid

Overzicht 3.4.1: Samenwerkingsmodel volgens K5

Het bestuurlijk proces

Aan de start van het proces hebben de gemeentebesturen een analyse gemaakt van de kenmerken van de Krimpenerwaard in geografisch, landschappelijk en sociaal opzicht. De conclusie van die analyse was dat er sprake is van een sociale eenheid en dat de gemeenten te maken krijgen met een aantal gemeenschappelijke ontwikkelingen. De Krimpenerwaard is een gebied in transformatie. Er komen veel 'laagdynamische processen' voor met een grote doorwerking op de samenleving, zoals vergrijzing, veranderingen in de land- en tuinbouw, en de schaalvergroting van voorzieningen. Deze ontwikkelingen hebben de gemeentebesturen geordend in een SWOT-matrix.

Kracht:	Kans:
Uniek landschap Sterke sociale structuur Enz.	Recreatie en toerisme Proces van intergemeentelijke samenwerking
Zwakte:	Bedreiging:
Kerngerichte sociale saamhorigheid Gebrek aan bestuurlijke tegenkrachten vanuit het lokale tegenover provinciaal en rijksbeleid. Gebrek aan succes bij land(her)inrichting Enz.	Ontgroening en vergrijzing Restrictief ruimtelijk beleid Verzwakken sociale structuur Enz.

Overzicht 3.4.2: SWOT matrix

Door zich anders te organiseren, effectiever te werken en samenwerkingsarrangementen aan te gaan willen de K5-gemeenten die ontwikkelingen beter tegemoet treden. Met het ontwikkelen van de 'K5-formule' kiezen de gemeenten voor een route die aansluit bij een van de kernkwaliteiten van het gebied, te weten de kleinschaligheid, ook in de vormgeving van het openbaar bestuur, aldus het Beslisdocument.

De samenwerking moet leiden tot concrete doelen: een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en maatschappelijke groeperingen; vermindering van de personele kwetsbaarheid; vermindering van dubbel werk; doelmatiger werken; zaken in eigen beheer kunnen uitvoeren, in plaats van uitbesteding; vergroten van de ambtelijke specialisatie; verdeling van hoge investeringslasten; meer uniformiteit in de beleidsuitvoering met schaaffecten; gemakkelijker stelling kunnen nemen tegenover derden.

Als voorwaarde voor succes noemt het beslisdocument een open samenwerkingshouding en het belang van een goede informatie- en communicatiestructuur rond gezamenlijke arrangementen. De gemeenten moeten goed van elkaar op de hoogte zijn op welke terreinen en hoe ze in de samenwerking participeren. Hoewel in principe geen enkel terrein van samenwerking is uitgesloten, is het niet zo dat alle vijf gemeenten ook op alle terreinen samenwerken. Bij de milieucontrole bijvoorbeeld, beperkt de samenwerking zich vooralsnog tot drie gemeenten.

Bestuurlijke en juridische aspecten

De K5 is een lichte gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr. Voor de planvorming en coördinatie is een 'bestuurscommissie' in het leven geroepen. Deze moet de samenwerkingsformule uitvoeren, bewaken en zo nodig versterken. In de bestuurscommissie zitten de vijf burgemeesters, bijgestaan door de gemeentesecretarissen. Onder de regeling zijn portefeuillehoudersoverleggen voor verschillende taakvelden ingericht. Deze bereiden besluitvorming voor ten behoeve van de gemeenteraden. De bestuurscommissie wordt ondersteund door een beperkt secretariaat dat functioneert op basis van een gemeenschappelijke regeling

De aansturing van specifieke beleidsterreinen, bijvoorbeeld onderwijs, geschiedt door een K5 - bestuurscommissie, die naast overleg en coördinatie ook planvormende en afstemmende taken en bevoegdheden krijgt op strategisch niveau. Dat wil zeggen 'betrekking hebbend op de ontwikkeling van het grondgebied en de economie in het gebied als geheel'. Het is de bedoeling dat de K5-gemeenten vanuit deze bestuurscommissie een gezamenlijker optreden naar buiten ontwikkelen.

Het K5 - concept vertoont kenmerken van verlengd lokaal bestuur. De bestuurscommissie heeft op grond van de Wgr een eigen bevoegdheid om beslissingen te nemen zoals de vaststelling van een begroting, het aantrekken van personeel, en het instellen van werkgroepen.

Voor de samenwerking op operationeel niveau tussen de vijf gemeenten en in kleinere verbanden worden zoveel mogelijk pragmatische bestuursconstructies of organisatievormen ontwikkeld, zoals centrumgemeente-constructies of dienstverleningsovereenkomsten.

De kostenverdeling maakt onderdeel uit van de op te stellen afspraken per taakgebied. Dat kan bijvoorbeeld per inwoner, per cliënt of per 'afgenomen' uur. Een spreiding van de bestuurs- en organisatieverantwoordelijkheden over de vijf gemeenten wordt bevorderd.

Evaluatie

Volgens de gemeentesecretarissen uit de K5-gemeenten werkt het concept goed als de gemeenten ongeveer een gelijke grootte hebben. SGBO heeft opdracht gekregen om de samenwerking in 2004 te evalueren.

3.5 Samenwerking op ICT - gebied: Friese gemeenten

Zes Friese gemeenten van ongeveer 10.000 inwoners constateerden rond 2000 dat de ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie de capaciteit van de eigen, afzonderlijke gemeente ver te boven ging. Ze gingen daarom over tot een gezamenlijk initiatief. Een adviesbureau werd gevraagd mee te werken aan een poging te komen tot een gezamenlijke ICT-organisatie. De veronderstelling dat samenwerking op ICT-gebied profijtelijk was, bleek bij nader inzien juist. In deze korte beschrijving gaan we hier op in en baseren ons daarbij op mondelinge informatie van betrokkenen en artikelen van Sturm en Timmermans (2002).

Bij de startsituatie waren er ongeveer twee formatieplaatsen per gemeente beschikbaar voor ICT. Dat was te weinig gegeven de ontwikkelingen. Uit dat gevoel ontstond de eerste aanzet tot krachtenbundeling. De ambitie bij de zes gemeenten bleek nagenoeg gelijk. Door bundeling wilden de gemeenten een ambitieniveau realiseren dat normaliter past bij een gemeente van ongeveer 60.000 inwoners. Het initiatief werd doorgezet. Er werd een onderzoek gestart met een begeleidingsgroep bestaande uit de I&A-coördinatoren en een stuurgroep van gemeentesecretarissen.

Kostenvarianten

Als eerste werden de kostenreducties die kunnen worden gerealiseerd door samenwerking aan onderzoek onderworpen. Daarbij stonden drie varianten ter discussie:

- alle apparatuur centraal;
- elke gemeente zijn eigen apparatuur;
- centrale apparatuur ten dele bij de gemeenten (kantoorautomatisering) en ten dele op een centrale locatie zoals de toepassingen voor onder andere de uitkeringsadministratie, burgerzaken en financiën in het algemeen.

Bij het doorrekenen van de kosten werd gebruik gemaakt van referentiemateriaal van een adviesbureau. Er werden gegevens vergeleken over productiebeleid van leveranciers en ervaringen met selectietrajecten. Daardoor konden de ICT-kosten voor een periode van vijf jaar worden getaxeerd. De conclusie was dat de ICT-kosten niet minder zouden worden dan in de huidige situatie, maar ook dat er minder meerkosten zouden volgen dan als de gemeenten zelfstandig zouden blijven werken aan hun informatie- en communicatietechnologie.

Het onderzoek concludeert: 'Naarmate minder gemeenten deelnemen, neemt de besparing af en bij deelname van minder dan vier gemeenten, dat wil zeggen een omvang van ongeveer 30.000 inwoners, heeft een volledige samenwerking op ICT-gebied weinig toegevoegde waarde'.

Als beste technische oplossing kwam naar voren de variant deels centraal, deels decentraal.

De keuze voor een organisatievorm

Bij de keuze voor een organisatievorm hebben de gemeenten uitgangspunten geformuleerd, waaronder:

- 'reduceren van de kwetsbaarheid door onderlinge vervanging;
- vergroten van kennis en mogelijkheid tot specialisatie;
- behalen van efficiencyvoordelen, bijvoorbeeld door reductie van opleidingstijd, inkoop en kennis delen;
- bieden van een aantrekkelijke werkomgeving;
- op peil houden van het niveau van dienstverlening;
- realiseren van een klantgerichte organisatie;
- spreiden van risico's en kosten;
- behouden van beleidsmatige zeggenschap;
- realiseren van duurzaamheid;
- tot stand brengen van een herkenbare organisatie;
- creëren van mogelijkheid tot uitbreiding naar een gemeenschappelijke back office;
- verlenen van basisdiensten aan alle gemeenten;
- verlenen van aanvullende diensten: facultatief en tegen betaling'.

De keuze viel op een aparte organisatie op een centrale locatie.

De keuze voor een juridische vorm

De zes gemeenten hebben verschillende varianten overwogen. Uiteindelijk hebben ze gekozen voor een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam: een publieke organisatie met rechtspersoonlijkheid. De keuze voor een openbaar lichaam had een aantal voordelen:

- er is sprake van een zelfstandige organisatie die bevoegd is rechtshandelingen te plegen;
- de medewerkers behouden hun ambtenarenstatus;
- door deze vorm is direct ook de onderlinge bestuurlijke zeggenschapsverhouding tussen gemeenten geregeld.

In deze constructie is er sprake van een algemeen bestuur dat ‘stuurt op afstand’. Het dagelijks bestuur en de ambtelijke leiding krijgen zoveel bevoegdheden, zodat de organisatie slagvaardig en flexibel kan opereren zonder dat dit tekort doet aan het bestuurlijk toezicht.

De organisatiestructuur

In de ICT-organisatie werden twee clusters van activiteiten onderscheiden:

- de cluster ‘Beheer’ met een servicedesk waar alle vragen binnenkomen,
- de cluster ‘Gegevens en Advies’.

Het cluster Beheer omvat systeembeheer en technisch applicatiebeheer. De systeembeheerders bemensen afwisselend de servicedesk en zijn verantwoordelijk voor het technisch beheer van een of meer applicaties of het technisch beheer van de websites. De systeembeheerders zijn op vaste dagen in de gemeenten aanwezig. De grotere schaal maakt het mogelijk om te specialiseren en reduceert de kwetsbaarheid van het ICT-beheer. De centrale servicedesk maakt het mogelijk zicht te houden op de aard van de vragen die binnenkomen en de afhandeling ervan. In de cluster Gegevens en Advies vinden I&A-coördinatoren een plek. Dit cluster bestaat uit gegevensbeheer, informatieanalyse en advies, en is gericht op het verzamelen en analyseren van gegevens, het bijhouden van ontwikkelingen en het ‘vertalen’ hiervan voor de deelnemende gemeente.

De keuze voor de invulling van de twee clusters komt voort uit het verschillende karakter van de taken. Gegevensbeheer, informatieanalyse en advies hebben een meer beleidsmatig karakter, kennen in het algemeen een langere doorlooptijd en vragen andere competenties dan applicatiebeheer. Applicatiebeheer heeft juist een meer uitvoerend karakter. Het vraagt een grote mate van flexibiliteit omdat problemen ad hoc moeten worden opgelost.

Evaluatie

Volgens een evaluatie van Sturm en Timmermans in 2002, was in het geval van de zes Friese gemeenten een belangrijk voordeel dat de zes partnerorganisaties van nagenoeg gelijke grootte waren. Daardoor was er geen sprake van dominantie of ‘Calimero-effecten’. Geen van de bestuurders van de afzonderlijke partnerorganisaties vertoonde sterke neiging om de stuurknuppel op te eisen. De organisaties waren gelijkwaardig. Bestaande onderlinge contacten en wederzijds vertrouwen hebben het proces vergemakkelijkt. In een gesprek met burgemeester Pitlo en uit stukken werd ook duidelijk dat het ICT-project altijd heeft beschikt over

veel draagvlak bij het bestuur en het personeel van de gemeenten. Dat kwam mede omdat er sprake was van een duidelijk beeld van de ambities en de financiële gevolgen voor alle partnerorganisaties. De projectstructuur en het invoeringstraject waren helder. De externe begeleiding was nuttig. Een minpunt was het tempo van de besluitvorming. Het tempo was betrekkelijk traag gedurende het hele proces, als gevolg van het vele overleg. Ook ontbrak er een leider die verantwoordelijk was voor de coördinatie en de bewaking van de voortgang. Over het algemeen zijn de ervaringen echter positief.

3.6 Federatieve samenwerking in Roerstad: een visie

De federatie van gemeenten Roerstad bestaat uit de gemeenten Ambt Montfort, Echt/Susteren, Maasbracht, Roerdalen, Roermond en Swalmen. Op 2 mei 2002 zetten de Colleges hun intentie om te komen tot een niet vrijblijvende samenwerking om in een richtinggevend kader. Basis daarvoor was de notitie ‘Federatiegemeente Roerstad’. Achtergrond van de samenwerking was de wens om slagvaardiger te kunnen opereren in bovenlokale vraagstukken. De casus wijkt wat dat betreft enigszins af van het concept van shared services, omdat het hier gaat om zaken waar gezamenlijk beleid voorop staat⁴. In de notitie ‘Federatiegemeente Roerstad’ geven de burgemeesters van Ambt Montfort en Roermond een houtskoolschets voor het samenwerkingsverband. Zij schetsen de missie en de voorwaarden voor succesvolle samenwerking. Daarnaast maakt de notitie een onderverdeling in taakvelden en de mate van samenwerking. De essentie daarvan geven we hieronder kort weer.

De missie van de federatie is kortweg: ‘Samen sterk. Vitaal verscheiden. En Keuze voor kwaliteit’. Als voorwaarden voor succesvolle samenwerking schetsen de burgemeesters:

- *Effectiviteit* - Het bestuur van de federatie dient slagvaardig te kunnen opereren.
- *Efficiency* - De (ambtelijke) organisatie van de federatie mag niet een centralistisch moloch worden, maar dient zich vooral te richten op het coördineren van de in federaal verband uit te voeren taken.

⁴In december 2003 is door het gemeentebestuur van Roermond besloten af te zien van intensivering van de intergemeentelijke samenwerking en is een voorstel voor gemeentelijke herindeling voorgelegd.

- *Belangenbehartiging en pleitbezorging* - De federatie dient door de te ontwikkelen slagvaardigheid haar rol als belangenbehartiger/pleitbezorger bij andere overheden op een gezaghebbende wijze te kunnen spelen.
- *Democratische legitimatie* - Het federatieve karakter dient zodanig te worden ingevuld dat een hecht draagvlak binnen de afzonderlijke gemeentebesturen is gewaarborgd.
- *Identiteit* - De federatie dient zich te kenmerken door een oprechte wil om de eigenheid van alle deelnemende gemeenten - met hun eigen gemeenschappen, burgers en tradities - recht te doen.
- *Duurzaamheid* - De federatie dient als instrument een duurzaam antwoord te zijn op een aantal breed onderkende problemen van de regio Roermond.
- *Flexibiliteit* - De federatie dient als bestuursmodel zo flexibel te zijn dat nieuwe partners relatief eenvoudig kunnen toetreden en dat nieuwe bestuurlijke opgaven snel kunnen worden opgepakt, zonder ingewikkelde structuurdiscussies.
- *Burgergerichtheid* - De federatie dient zich in de allereerste plaats te richten op de burgers van de deelnemende gemeenten, voor wie zij immers een meerwaarde dient te creëren.

Qua taakvelden wordt een onderscheid gemaakt in drie niveaus van samenwerking:

- *Integraal samen*: GSD/CWI, REO, Politie, Brandweer, Hulpverleningsdienst, Leerplicht, Gewest, Euregio, Belangenbehartiging (provincie/rijk), Handhavingorganisatie.
- *Samenwerking/afstemming*: Woningbouw, Zorg, Infrastructuur, Ons WCL, Recreatie en toerisme, Milieu (bovenlokaal), Ruimtelijke Ordening (planniveau), Ruimtelijke ontwikkeling (stads- en plattelandsontwikkeling), Verkeer en vervoer.
- *Autonomo gemeentelijk domein*: Financieel beleid (inclusief belastingen), Personeel & organisatie, Welzijn, sport, etc., Openbare Werken (wegen, riolering), Bouw- en woningtoezicht, Cultuur, Milieu (lokaal), Subsidiebeleid, Monumentenbeleid, Sociaal beleid.

De notitie maakt duidelijk dat de belangrijkste behoefte van de gemeenten in de Roerstad ligt bij slagvaardigheid in bovenlokale vraagstukken. Het argument van schaalgrootte om de kwetsbaarheid van afzonderlijke ambtelijke organisaties te verkleinen, speelt hier geen rol.

In juni 2003 lag er een uitgewerkt voorstel voor de wijze waarop de samenwerking de federatie vorm gegeven zou kunnen worden. Deze gaat vooral in op de bestuurlijke en juridische vormgeving. Onderstaande schets is gebaseerd op dit plan van juni 2003.

Kern van de Roerstad-aanpak is een privaatrechtelijke samenwerkings-overeenkomst. Deze voorziet in een stuurgroep die gelegitimeerd door gemeenteraden zelfstandig opereert, over eigen middelen beschikt (begroting en jaarrekening) en 'zelfstandig contacten onderhoudt met het maatschappelijk middenveld, ook wat betreft de interactieve beleidsvorming'. De stuurgroep kan 'op basis van een machtiging van de raden grotendeels zelfstandig opereren' ten aanzien van projecten. De federatie, beschikt over een klein bedrijfsbureau, heeft naar buiten een eigen gezicht. De stuurgroep van wethouders informeert de betrokken gemeenten over het overleg met maatschappelijke partners.

Privaatrechtelijke overeenkomst.

Uitgangspunt is dat de samenwerkende gemeenten een privaatrechtelijke overeenkomst aangaan voor de realisatie van de federatieopgaven. Daarbij wordt de samenwerking beschouwd als een groeimodel. Hoe dat groeimodel vorm krijgt in de overeenkomst was in juni 2003 nog onderdeel van discussie. Globaal gaat het om de volgende varianten: een overeenkomst die steeds wordt aangepast aan de wensen van de partners; afzonderlijke overeenkomsten op verschillende terreinen; of, een basisovereenkomst met uitwerkingen op onderdelen. Zo'n basisovereenkomst regelt dan de taakvelden van het federatief bestuur, de bestuurlijke structuur en de belangrijkste spelregels voor de federatie. De eindverantwoordelijkheid voor de samenwerking ligt bij de gemeenteraden. Zij hebben een kaderstellende en controlerende rol richting samenwerkingsverband. De realisatie van de overeenkomst vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de raden. Voor de aansturing van het samenwerkingsverband wordt een uitvoerend orgaan ingericht, de stuurgroep, die bestaat uit meerdere portefeuillehouders per gemeente. De stuurgroep legt verantwoording af aan de gemeenteraden.

De gemeenten machtigen de stuurgroep tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, namens de vier gemeenten. Het gaat daarbij om handelingen die nodig zijn voor het realiseren van de ambities die aan de samenwerking ten grondslag liggen. Publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, vergunningverlening, of het aanstellen van ambtenaren, worden niet gemandateerd.

De inhoud van de overeenkomst.

De overeenkomst bepaalt onder meer welke middelen de gemeenten overdragen en hoe de ambtelijke capaciteit wordt georganiseerd. De overeenkomst bepaalt ook dat de realisatie van bepaalde programma's wordt opgedragen aan de stuurgroep. De gemeenten machtigen de stuurgroep daartoe. De stuurgroep stelt jaarlijks een (programma)begroting en jaarrekening op. Beide worden goedgekeurd door de gemeenteraden. De overeenkomst bepaalt dat de stuurgroep de bestuursorganen gevraagd en ongevraagd advies en informatie verschaft over de taakuitoefening. De stuurgroep is bevoegd reserves te scheppen en voorzieningen te treffen op een bij overeenkomst te bepalen manier.

Politieke gemeenschappen.

Gemeenten kunnen op voorstel van de stuurgroep overeenkomsten sluiten met derden voor de realisatie van benoemde activiteiten. Bij de overeenkomst hoort een 'bevoegdhedenreglement' waarin staat hoever de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden gaat. 'De stuurgroep kan binnen de gestelde kaders veel besluiten zelfstandig nemen'. Maar bepaalde besluiten behoeven de instemming van raden, zoals bijvoorbeeld een besluit tot toetreden tot een vennootschap. Voor het realiseren van de federatiestructuur is bestendig draagvlak van de gemeenteraden nodig. Indien een raad geen toestemming geeft aan een federatiebegroting, betekent dit dat er op zo'n onderdeel ook geen federatieactiviteiten kunnen plaatsvinden.

De Colleges van B&W

De colleges vertegenwoordigen de gemeente als contractpartij. Ook als daarbij wezenlijke kwesties aan de orde zijn, zoals geschilbeslechting, doen ze dat zonder instemming van de gemeenteraad. De colleges vervullen ook een schakelrol tussen raad en stuurgroep. Stuurgroepvoorstellen of verantwoordingsinformatie worden in beginsel via college en presidium in de raad gebracht. Slechts als een college een stuurgroepvoorstel niet steunt, wordt dit direct via het presidium in de raad gebracht. Colleges zijn eerstverantwoordelijk voor de realisatie van de overeenkomst tot samenwerking door de eigen gemeente.

Organisatie en aansturing

Het voorstel bevat ook informatie over de positie van portefeuillehouders die lid

zijn van de stuurgroep, de stuurgroep zelf en de organisatie. De stuurgroep verricht 'de aansturing van ambtelijke federatieve activiteiten'. In contacten met de bevolking vertegenwoordigt de stuurgroep de federatie. De stuurgroep beschikt over een bedrijfsbureau van beperkte omvang, dat uitsluitend voor de stuurgroep werkt. Dit federatiebedrijfsbureau bestaat uit ambtelijke capaciteit die gemeenten ter beschikking stellen. Deze ambtenaren worden ambtelijk aangestuurd door programmamanagers.

Geschillen

Bij geschillen is een beroep op de burgerlijke rechter mogelijk.

De sturende rol voor de totstandkoming van de federatiegemeente ligt bij de Colleges van B&W. Afstemming over voorstellen vindt in eerste instantie tussen de Colleges plaats, en worden later ter goedkeuring voorgelegd aan de Gemeenteraden.

3.7 Kempengemeenten gaan samenwerken

Eind januari 2003 kwamen de fractievoorzitters van de gemeenteraden, de Colleges van Burgemeester en Wethouders en de managementteams van de gemeenten Eersel, Bergeijk, Bladel, Oirschot en Reusel-De Mierden bij elkaar. Aanleiding voor de bijeenkomst was de behoefte om noodzaak en mogelijkheden voor subregionale samenwerking te verkennen. Samenwerking op regionale schaal zou de effectiviteit van lokaal beleid en de dienstverlening aan de burger kunnen verbeteren. Op basis van deze bijeenkomst zijn de gemeentesecretarissen aan de slag gegaan, daarbij terzijde gestaan door een adviesbureau.

Volgens de gemeentesecretarissen zijn er autonome maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die de gedachtevorming over samenwerking actueel maken, waaronder:

- de juridisering van het openbaar bestuur en het stijgend belang van wetshandhaving;
- europeanisering van bestuur en de consequenties daarvan voor gemeenten;
- digitalisering van bestuur en de daarmee gepaard gaande investeringen en knowhow.

Ook de dualisering van het gemeentebestuur werd genoemd, en de noodzaak om permanent te investeren in medewerkers (goed werkgeverschap) en

kennismanagement. Op termijn, menen de gemeentesecretarissen, is de schaal van de individuele Kempengemeenten te klein om adequaat in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen en een goede kwaliteit van de dienstverlening aan de burger te garanderen. Daarbij werd gewezen op de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties, de noodzaak tot specialisatie, het potentieel om uitdagingen tegemoet te treden en de mogelijkheden om met de mondiger, hoog opgeleide burger om te gaan.

Op 8 juli 2003 tekenden de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de vijf Kempengemeenten een intentieverklaring om tot verdergaande samenwerking te komen. Als mogelijke terreinen voor samenwerking zijn 18 taakvelden geïdentificeerd: subregionaal ruimtelijk beleid, afvalverwerking, monumentenzorg, sociale zaken, vastgoedinformatievoorziening, handhaving, brandweer, veiligheid, rampenbestrijding, volkshuisvesting, recreatie en toerisme, belastingen, welzijns-, maatschappelijke en zorginstellingen, informatie- en communicatietechnologie, personeel en organisatie, juridische controle, voorlichting en economische zaken. Op al deze terreinen is per gemeente een inventarisatie gemaakt van producten, mensen, systemen, al bestaande samenwerking en verwachte meerwaarde van samenwerking. Daarmee hebben de vijf gemeenten een compleet beeld van de huidige stand van zaken en verwachtingen over de samenwerking.

Met de samenwerking hebben de gemeenten de volgende doelstellingen voor ogen:

- meer mogelijkheden voor ambtelijke specialisatie;
- robuustere en dus minder kwetsbare organisatie;
- meer mogelijkheden om in te spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen;
- groei van kwaliteit van de organisatie;
- meer arbeidssatisfactie, o.a. door meer ontplooiingskansen, meer doorgroeimogelijkheden, meer opleidingsmogelijkheden en minder kwetsbaarheid.

Om de hiervoor noodzakelijke ambtelijke schaalgrootte te bereiken hebben de gemeenten verschillende samenwerkingsmodellen overwogen. Uitgangspunten waren dat het bestuur dicht bij de burgers dient te blijven, lokaal beleid en plaatselijke dienstverlening moesten mogelijk blijven. Gemeentelijke herindeling werd niet als optie gezien. De gemeentesecretarissen zien als nadelen van herindeling: bureaucrativering van de beleidsvoorbereiding, lange interne

gerichtheid van de organisatie als gevolg van fusie, en de grotere afstand tussen bestuurde en bestuurder. Daarnaast oordelen de gemeentesecretarissen dat de effecten op de doelmatigheid van herindeling niet altijd duidelijk zijn en binnengemeentelijke decentralisatie zou in het geval van de Kempengemeenten slechts een beperkte oplossing bieden voor de nadelen van herindeling.

De oplossing om tot een krachtiger organisatie te komen, zoeken de vijf Kempengemeenten in een bundeling van de ambtelijke expertises van de gemeenten (kritische massa) en het zonodig zoeken van personele uitbreiding op gebieden als juridisering en digitalisering. De bundeling kan ook leiden tot terugverdieneffecten, bijvoorbeeld omdat op termijn overcapaciteit ontstaat op sommige functies. Hoewel beheersing van kosten en efficiencyvoordelen wel een uitgangspunt kunnen zijn bij shared services is dat hier niet de eerste insteek.

De omvang en precieze vorm van samenwerking worden op dit moment ontwikkeld. Daarbij kiezen de Kempengemeenten voor een groeimodel. Per 1 januari 2004 is een begin gemaakt met de voorbereiding van concrete samenwerking op vijf taakvelden. Op het moment van schrijven moeten deze nog definitief worden vastgesteld. Er zijn (nog) geen keuzen gemaakt in de specifieke juridische en organisatorische vormgeving van de samenwerking. Per taakveld zal de best passende samenwerkingsvorm worden bepaald. Dat kan variëren van het samenvoegen van betreffende afdelingen, tot lichte vormen samenwerking. Naar aanleiding van de voortgang en de effecten van de samenwerking op deze vijf taakvelden zal het verdere verloop van de samenwerking worden bepaald.

De sturende rol in het proces ligt in belangrijke mate bij de gemeentesecretarissen. De managementteams worden betrokken bij de planvorming en ook de ondernemingsraden worden in staat gesteld hun adviserende bevoegdheid uit te kunnen oefenen.

3.8 Soortgelijke ontwikkelingen: de 3R gemeenten en Beemster e.o.

De samenwerking van de Kempengemeenten staat niet op zich zelf. In Noord Holland zijn de gemeenten Beemster, Graft-de Rijk, Schermer en Zeevang een soortgelijke samenwerking gestart. En in Gelderland zijn de gemeenten Renkum, Rheden en Rozendaal de samenwerking 3R gestart. Beide initiatieven bevinden zich ongeveer in dezelfde fase als de Kempengemeenten.

Aanpak Beemster c.s.

Beemster c.s. heeft 24 taakgebieden geïdentificeerd voor mogelijke samenwerking. De meerwaarde van samenwerking stellen de gemeenten vast aan de hand van vier kenmerken:

- verlagen kwetsbaarheid van de organisatie;
- behoud en/of verbeteren van de kwaliteit;
- verhogen klantgerichtheid;
- financieel voordeel;

Rapportages worden voorzien van aanbevelingen over de wijze van samenwerking, het niveau van samenwerking (uitvoerend of beleidsmatig), en de juridische basis. Daarnaast ontwikkelen de gemeenten een systematiek voor een nulmeting en een evaluatiesystematiek om de meerwaarde van samenwerking te kunnen bepalen.

Op een aantal terreinen lopen inmiddels haalbaarheidsonderzoeken en per 1 januari 2004 wordt een gemeenschappelijke sociale dienst operationeel. De ervaringen in de voorbereiding daarvan leren dat samenwerking niet altijd leidt tot kostenvermindering, maar wel tot minder meerkosten. Daarnaast merken de gemeenten dat de positie van de gemeenschappelijke sociale dienst op de arbeidsmarkt aantrekkelijker is dan die van de afzonderlijke diensten. Het aantal kandidaten dat solliciteert en het niveau van de kandidaten neemt toe.

Voor de juridische basis van de samenwerking willen de gemeenten een overkoepelend basisdocument opstellen, waarin de samenwerking wordt vastgelegd. Daarnaast wordt per taakveld bepaald welke rechtsvorm het beste past bij de samenwerking.

De dagelijkse aansturing vindt plaats door de gemeentesecretarissen, die dicht op het proces zitten. Zij leggen verantwoording af aan een stuurgroep waarin de burgemeesters zitting hebben.

Aanpak 3R

De 3R gemeenten hebben vijf taakvelden gekozen voor samenwerking: ICT, vergunningverlening & handhaving, juridische ondersteuning, belastingen en openbare werken. Op het vlak van ICT en belastingen zijn de plannen inmiddels zover dat implementatiestudies worden verricht. De samenwerking op deze terreinen zien de gemeenten als een test. Indien succesvol zal de samenwerking

worden uitgebreid. Om te bepalen of de samenwerking succesvol is, noemen de 3R de volgende criteria:

- de mate waarin de shared service de taken efficiënter en effectiever uitvoert dan de afzonderlijke afdelingen;
- de mate waarin de kwetsbaarheid van bepaalde functies wordt ondervangen;
- de tevredenheid van het personeel over de samenwerking;
- de tevredenheid van 'de politiek' over de samenwerking.

Bij de start van het traject hebben de 3R een intentieverklaring getekend, waarin de gemeentebesturen hun intentie tot samenwerking hebben vastgelegd. In 2004 gaan de organisaties een convenant opstellen dat als koepelovereenkomst moet dienen voor de samenwerking. Daarnaast worden per onderdeel afzonderlijke juridische rechtsvormen gekozen.

Voor de aansturing van het project is een samenwerkingscoördinator aangesteld, die opereert onder verantwoordelijkheid van een stuurgroep waarin de gemeentesecretarissen zitting hebben.

3.9 Het shared services-concept in Rotterdam: aanzet

In Rotterdam heeft het gemeentebestuur gekozen voor een scherpe koers op doelmatigheid en een kritisch blik op taken. Het gaat dan om de taken die de gemeente zelf uitvoert, maar ook de taken die anderen via subsidieverstrekking voor de gemeente uitvoeren. Het College stelt in de Voorjaarsnota 2003 dat het niet alleen naar de doelmatigheid hiervan wil kijken maar ook naar de professionaliteit.

Binnen het concern Rotterdam wordt op vele plaatsen ondersteuning geboden aan de primaire taken. Daarbij gaat het om de bekende PIOFAH-functies: personeel, ICT, organisatie, financiën, aanschaffingen en huisvesting. De professionaliteit en doelmatigheid daarvan wil het gemeentebestuur langs vier lijnen verbeteren.

- Concentratie en standaardisatie. Hierbij gaat het in elk geval om inkoop en ICT. Op ICT - gebied wordt getracht ook te komen tot een verbetering van de gemeentelijke dienstverlening. De Voorjaarsnota meldt: "Als het gaat om de toegankelijkheid van onze informatie en de kwaliteit van onze dienstverlening via het internet zijn inmiddels goede resultaten behaald, maar wij willen daarin verder gaan. Voortbordurend op de E-overheidsagenda willen wij in het najaar

een uitgewerkt plan hiervoor gereed hebben. Op inkoopgebied zijn al belangrijke resultaten behaald. Via het Inkoopservice bureau (ISBR) worden inmiddels vele goederen en diensten voor het gehele concern aangeschaft en aanzienlijke schaalvoordelen behaald. Een verdere verbetering van het inkoopproces zoeken wij in het terugdringen van de handlingskosten (aanvragen, verwerven, ontvangen, controle van de levering, interne doorlevering, factuurontvangst, factuurcontrole, reclameren, betalen).“

- Shared services. “Standaardisatie kan ook op andere terreinen winst opleveren. In dat verband zoeken wij naar toepassingsgebieden voor het shared services-concept. Met een shared services centre bedoelen wij een voor meerdere of alle gemeentelijke diensten werkende uitvoeringsorganisatie. Door in die organisatie een grote mate van professionaliteit en standaardisatie door te voeren kunnen deze diensten tegen lage kosten en met hoge kwaliteit en betrouwbaarheid worden geleverd. In ieder geval onderzoeken wij de mogelijkheden voor de personeelsadministratie, de financiële administratie en boekhouding; subsidieverstrekkings; inning van boetes en belastingen en gebouwenbeheer”, aldus de Voorjaarsnota.
- Outsourcing. “Een stap verder is de vraag in welke mate bepaalde services nog binnen eigen huis moeten worden gehouden. De dienstverlening als zodanig staat niet ter discussie, wel of deze binnenshuis of door derden moet worden geleverd. Voor de hand liggende te onderzoeken velden zijn beheertaken en diverse vormen van administratie’.
- Regelgeving. Dit onderwerp werken we hier niet uit.

De discussie in Rotterdam gaat nu over de vraag of er met shared services kostendekkend moet worden gewerkt. Deze vraag heeft betrekking op de veranderende rol tussen lijnmanagement en facilitaire dienst. Op dit moment is het nog zo dat directies van bijvoorbeeld de Bestuursdienst gewend zijn dat facilitaire afdelingen zoals automatisering, financiële administratie, of personele administratie werken volgens het principe van ‘u vraagt wij draaien’, tenzij een vraag op grote budgettaire problemen stuitte. Bij een shared service concept worden kosten direct zichtbaar en is elke dienst nog maar één van de klanten. Diensten moeten dus een deel van hun budget reserveren voor het inkopen van ondersteuning. Dat hebben ze nooit gedaan. Ook moeten ze hun vraag bewust gaan formuleren. Hoeveel uur financiële dienstverlening denk ik nodig te hebben? Welke computerapplicaties heb ik nodig? Die werkwijze vergt een andere manier van werken, die op den duur moet leiden tot bedrijfsmatiger werken, waarbij de ‘vragende kant’ ook kan bepalen welk kwaliteitsniveau zij wenst. Een hoge kwaliteit tegen hogere kosten, of iets minder tegen lagere kosten.

Kostenvoordelen en schaalgrootte

Inmiddels heeft de gemeente Rotterdam een onderzoek afgerond naar de efficiencyvoordelen van shared services op de functies personeel & organisatie, financiën, aanschaf (inkoop) en huisvesting. Daaruit bleek dat het oprichten van shared services voor de kleine diensten waarschijnlijk wel, maar voor de grote diensten waarschijnlijk geen kostenvoordelen op zal leveren. Het omslagpunt lijkt daarbij te liggen bij een personeelsomvang van ca. 500 medewerkers. Of dit voor ICT ook geldt is nog niet duidelijk. Het onderzoek naar ICT was op het moment van schrijven nog niet afgerond.

Dat betekent niet per se dat een shared service centrum waarin ook de grote diensten deelnemen onvoordelig is. De mogelijke effecten van standaardisering, bundeling van investeringen, en een grotere transparantie op concernniveau, komen in het onderzoek niet aan bod.



Vormen van shared services

4

Overheden experimenteren allemaal op andere manieren met shared services, zo blijkt uit hoofdstuk 3. Grofweg zien we vijf varianten:

- *Het netwerkconcept*. Hierbij blijven de organisaties intact, maar op een aantal terreinen opereren ambtenaren gezamenlijk (Netwerkstad Twente);
- *Het centrumconcept*. Hierbij wordt de shared service onder gebracht bij één van de gemeenten of organisaties (Moerdijk en SVHW in de eerste fasen, later werden dit shared service centra);
- *Het matrix- of K5-concept*. Hierbij neemt elk van de deelnemende organisaties een bepaald beleidsterrein voor haar rekening (de K5 gemeenten);
- *Het shared service centrum*. Hierbij worden diensten en ambtenaren van één of meerdere taakvelden, ondergebracht in één gemeenschappelijke organisatie (Friese gemeenten, Moerdijk, SVHW in latere fase);
- *Mengvormen* van bovenstaande vier met lichte en zwaardere vormen van samenwerking (Kempengemeenten, 3R en Beemster cs.)

Overheden experimenteren allemaal op andere manieren met shared services.

4.1 Het netwerkconcept

Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Het shared service karakter zit in het structurele karakter van de samenwerking en de opdracht om schaalvoordelen te realiseren. Die twee maken het netwerkconcept zoals Twente dat hanteert meer dan een vrijblijvend netwerk van werkgroepen.

Voor- en nadelen

Het netwerkconcept is een goede formule als partners de tijd hebben om naar elkaar toe te groeien en de noodzaak om schaalgrootte te realiseren niet urgent is. Het concept is flexibel en biedt de mogelijkheid om kansen te verkennen. Daar waar kansen zich voordoen kan men de samenwerking intensiveren. In Twente wordt nu bijvoorbeeld nagedacht over het opzetten van een regionaal shared service centrum voor belastingen.

Maar de netwerkformule heeft ook haar beperkingen. Zij biedt geen oplossing voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid van hun ambtelijk apparaat willen verkleinen, of die streven naar schaalgrootte om essentiële diensten op een kwalitatief hoogwaardige manier vorm te geven. Kostenbesparingen zullen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. Er treedt bijvoorbeeld geen personeelsreductie op. Ook andere voordelen van opschaling, zoals besparingen op investeringen, en carrièrekansen voor personeel, blijven beperkt. De netwerkformule lijkt dan ook vooral geschikt in situaties waarin de urgentie van schaalgrootte laag is.

Bestuurlijk perspectief

Voor bestuurders heeft het netwerkconcept weinig voeten in de aarde, en dat kan een voordeel zijn. Er doen zich relatief weinig veranderingen in de organisatie voor: geen personeelsverschuivingen; geen veranderende relatie van de betreffende afdelingen met de rest van de organisatie; geen verandering in de relatie bestuurder - ambtenaren.

Er moet wel worden geïnvesteerd, in eerste instantie voornamelijk in tijd van ambtenaren, en er moet een wil zijn om kansen te verzilveren. Voor dat laatste zijn soms materiële investeringen nodig. De losse structuur draagt het risico in zich na verloop van tijd vrijblijvend te worden. Bestuurders zullen zich steeds opnieuw de vraag moeten stellen wat ze met de samenwerking willen bereiken.

Organisatiekundig perspectief

Vanuit organisatiekundig perspectief heeft dit concept ook weinig voeten in de aarde. De kunst voor de betrokken managers zal zijn om de samenwerking meerwaarde te geven. Het belangrijkste is dat de doelstellingen van de samenwerking helder en meetbaar worden geformuleerd en dat de samenwerking

verankerd wordt in de plannen van de betrokken afdelingen. Samenwerking kost namelijk tijd en komt niet van de grond, als medewerkers die het moeten doen steeds teruggezogen worden door de eigen afdeling.

Juridisch perspectief

De juridische constructie kan licht zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Bij verdergaande samenwerking op specifieke gebieden, bijvoorbeeld een regionaal belastingkantoor, kunnen andere passende constructies worden gebruikt.

4.2 Het centrumconcept

In het centrumconcept is de shared service ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten of organisaties. De shared service verleent vervolgens diensten op basis van 'service level agreements' aan de andere partners.

Dit concept is vooral pragmatisch van aard. Het is een goede formule als er aantoonbare voordelen zijn om de shared service onder te brengen bij één van de partners. Overwegingen kunnen o.a. zijn:

- Een van de partners heeft het betreffende proces op een dusdanig kwalitatief hoog niveau gebracht dat de anderen daar graag gebruik van maken, zoals in het voorbeeld van Moerdijk.
- De omvang van de werkzaamheden bij een van de partners is veel groter dan bij de andere partners. Het inkopen van diensten bij deze partner is dan praktischer dan het opzetten van een nieuwe shared service.
- Een van de partners beschikt over specifieke expertise en/of technologie.
- Een van de partners heeft al een gemeenteverstijgende functie en wordt vanuit die positie het beste in staat geacht de shared service rol op zich te nemen (SVHW).

Voor- en nadelen

De voordelen zijn duidelijk. Er wordt gebruik gemaakt van de specifieke sterke punten van één van de partners. De energie die men moet steken in het oprichten van een geheel nieuwe organisatie blijft beperkt. Het zal meestal gaan om het uitbreiden van de capaciteit van een al functionerende afdeling en de ontwikkeling van specifieke maatwerkcontracten. Het concept biedt mogelijkheden om de

kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te verkleinen. Schaalvoordelen kunnen ook met dit concept worden gerealiseerd.

Het concept kent ook nadelen. Er ontstaat bijvoorbeeld afhankelijkheid van één van de partners. En de visie en cultuur van de organisatie waar de shared service is onder gebracht zal dominant zijn. Omgekeerd neemt de gemeente waar de shared service is ondergebracht de bedrijfsrisico's op zich. Dergelijke nadelen zijn te overzien wanneer alles goed gaat. Maar in tijden van bezuinigingen, of als (een van de) partners diensten willen die de 'gastpartner' niet wil, kunnen er problemen optreden en ontstaat er een 'prisoners dilemma'. Deze situatie is wezenlijk anders dan die waarbij een gezamenlijke shared service wordt opgericht als afzonderlijke organisatie.

Vanwege deze beperkingen leent het centrumconcept zich met name voor operationele werkzaamheden, of projectmatige werkzaamheden waarbij de specifieke expertise van een van de partners nodig is.

Bestuurlijk perspectief

De centrum shared service lijkt op de 'centrumgemeente' in de Wgr. Er kan wel sprake zijn van een accentverschil. In de filosofie van de Wgr treedt de grootste gemeente op als serviceverlener en is het beleid van de centrumgemeente vaak bepalend. Dat wringt met de filosofie van shared services, waarbij de eigen beleidsverantwoordelijkheid van de partners voorop staat. Dit komt tot uiting in de contracten tussen de partners. De Wgr biedt echter goede mogelijkheden voor dit concept. In de Wgr-constructie verlenen de deelnemende gemeenten namelijk mandaat aan de centrumgemeente, maar blijven volledig verantwoordelijk voor de namens hen te nemen beslissingen. De Wgr biedt dus ruimte in deze constructie voor eigen beleid. Het is aan de partners om deze in te vullen.

Belangrijkste aandachtspunt voor de bestuurder zijn bij dit concept de genoemde punten van afhankelijkheid, en de 'worst case scenario's'. Daarnaast kunnen er personele consequenties zijn. Personeel dat overgaat van de ene organisatie naar de andere, of er ontstaat personeelsreductie omdat taken zijn overgenomen door de shared service. Bovendien kunnen er investeringen nodig zijn om te zorgen dat de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners vlekkeloos verlopen.

Organisatiekundig perspectief

Vanuit de organisaties bezien doet de grootste verandering zich voor bij de organisatie waar de shared service wordt gepositioneerd. Die afdeling moet opeens voor meerdere opdrachtgevers gaan werken en soms nieuwe producten of diensten ontwikkelen. Dat kan betekenen dat er andere eisen moeten worden gesteld aan het personeel, bijvoorbeeld dat ze gemakkelijk met verschillende opdrachtgevers omgaan, met de verschillen in gevraagde dienstverlening.

Bij de 'inkopende organisaties' treden personele consequenties op zoals hierboven vermeld. Ook kan het nodig zijn dat een of meerdere partners aanpassingen plegen in bijvoorbeeld geautomatiseerde systemen, gehanteerde standaarden en dergelijke, zodat een vlotte informatie-uitwisseling met de shared service mogelijk is. Tot slot zullen de partners goed hun vraag in kaart moeten brengen, kwaliteitsniveaus en de bijbehorende prijzen moeten definiëren, om deze vast te leggen in levercontracten. In sommige gevallen, bijvoorbeeld als het gaat om HRM-taken, vergt dat een omschakeling in denken.

Juridisch perspectief

In het centrumconcept ontstaat er een nauwe verbondenheid van de samenwerkende overheden, met wederzijdse afhankelijkheden en aansprakelijkheden. Een convenant ligt in dit geval niet voor de hand. De belangrijkste vraag die de partners moeten beantwoorden is hoe men de zeggenschap van de partners over de shared service wil regelen en hoe men de risico's voor elke partner aanvaardbaar wil houden. Het antwoord daarop zal bepalend zijn of men kiest voor een centrumgemeente onder de Wgr, een privaatrechtelijke constructie zoals in Moerdijk, of een samenwerking louter op basis van leveringscontracten.

4.3 Het Matrix-concept

In het matrixconcept nemen de partners elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening. In principe treden alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise in dienst van een bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm in de leveringscontracten die zij afsluiten.

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van het matrixconcept zijn vergelijkbaar met die van het centrumconcept. Maar de onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid is groter. Deze vergroot naarmate het aantal taakvelden waarop diensten worden gedeeld toeneemt. Een gevaar van dit concept is dat door de fysieke en organisatorische scheiding de verkokering van de ambtelijke apparaten toeneemt. Er treedt namelijk een dubbele cultuurbreuk op: door specialisatie en door de positionering in verschillende organisaties met eigen bedrijfsculturen. Dat kan het moeilijker maken om tot integrale aanpakken te komen.

Een belangrijk aspect is hier de kostenverrekening van dienstverlening. De neiging kan ontstaan om te zoeken naar een zodanige verdeling van taakvelden dat de transacties met gesloten beurzen plaats kunnen vinden. Op langere termijn echter kan dat de flexibiliteit van de afzonderlijke diensten belemmeren. Ook kan er scheefgroei optreden als bijvoorbeeld voor een taakveld extra investeringen nodig zijn of structureel meer personele inzet. Omwille van de slagvaardigheid kan het verdedigbaar zijn dat bij de opzet van dit concept wordt gezocht naar een eenvoudige verrekeningsformule, waarbij iedere partij grosso modo even veel investeert. Maar zodra de services operationeel worden is het van belang om over transparante kostenverrekeningsmechanismen te beschikken. Dat maakt kosten-batenverhoudingen inzichtelijk, maakt verantwoorde investeringsbeslissingen mogelijk en stelt gemeentebesturen in staat om eigen beleidsaccenten te leggen.

Bestuurlijk perspectief

In dit concept kan er een nauwe onderlinge verwevenheid van de gemeenten ontstaan, juist op bestuurlijk niveau. Immers een deel van het eigen ambtelijk apparaat zit letterlijk bij de ander in huis en wordt van daaruit aangestuurd. In deze constructie spelen voor de bestuurders drie belangrijke vragen:

- Wat voor soort taken willen we delen: alleen operationele en beleidsuitvoerende taken, of ook taken op het gebied van beleidsontwikkeling?
- Hoeveel beleidsvrijheid willen de afzonderlijke gemeenten houden?
- Hoe regelen we de aansturing van de matrix en van de afzonderlijke shared services in de matrix?

In de Krimpenerwaard koos men voor dit concept vanuit de visie dat men op veel terreinen ook beleidsinhoudelijk gezamenlijk op wilde trekken. Gezien de mate van onderlinge verwevenheid die er in dit concept ontstaat lijkt dat ook bijna een

voorwaarde voor succes. Dat betekent wel dat die beleidsinhoudelijke samenwerking breed moet worden gedragen binnen de politieke gemeenschappen, door alle politieke gezindten heen. Er is geen eenvoudige weg terug, want het proces van ontvlechting van gedeelde taken uit de organisaties en overheveling naar andere partners is complex.

In theorie is dit concept ook mogelijk zonder verregaande gezamenlijkheid in beleid. Dan ligt het voor de hand dat de taken en ambtenaren op het gebied van beleidsontwikkeling niet overgaan naar partnerorganisaties. Indien men toch gebruik wil maken van elkaars beleidsambtenaren, dan kan dat in zo'n geval beter projectgewijs worden georganiseerd.

Het is noodzakelijk om een algemeen coördinatiemechanisme te hebben voor de matrix van shared services. In de Krimpenerwaard is die aansturing geregeld via een Bestuurscommissie. Die bewaakt de samenwerkingsformule, stemt de plannings af en zet de strategische lijnen uit voor 'de ontwikkeling van het grondgebied en de economie in het gebied als geheel'. Deze taakin-vulling van de Bestuurscommissie ligt voor de hand, gezien de intentie van de gemeenten om op strategisch niveau samen te werken.

Organisatiekundig perspectief

Het eerder genoemde risico van verkokering is een reëel gevaar. Dat kan worden geneutraliseerd als er tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in het vermogen van de organisaties om in ketens samen te werken. Extra aandacht zal ook nodig zijn voor cultuuraspecten. Hetzij door te streven naar een gezamenlijke organisatiecultuur bij de verschillende partners, of binnen de eenheden te werken aan een servicegerichte cultuur en competenties van medewerkers om voor verschillende besturen te werken.

Juridisch perspectief

Bij de keuze voor een juridische constructie spelen in de regel een aantal argumenten een rol, zoals: slagvaardigheid, status van het personeel, financiële risico's, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In dit concept is er sprake van overheveling van taken, publieke bevoegdheden en personeel tussen de partners onderling. Een publieksrechtelijke constructie op basis van de Wgr ligt het meest voor de hand als overkoepelende regeling. De onderlinge dienstverlening kan plaats vinden op basis van contracten.

4.4 Het shared service centrum concept

In het shared service centrum concept voegen de samenwerkende organisaties bepaalde afdelingen samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de moederorganisaties. De medewerkers uit de moederorganisaties worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daarheen gedetacheerd. Het shared service centrum kan één taakveld omvatten zoals in het voorbeeld van de Friese gemeenten, maar het is ook mogelijk om meerdere afdelingen samen te voegen, of om met meerdere gemeenten één gezamenlijk ambtelijk apparaat op te zetten. Dit laatste staat onder andere de bedenkers van het SETA-concept voor ogen, dat we in hoofdstuk 5 bespreken.

Voor- en nadelen

Het aantrekkelijke van het shared service centrum concept is gelegen in een combinatie van eigenschappen:

- schaalgrootte. Daardoor kunnen doelstellingen als vermindering van de kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering en verbetering van de dienstverlening worden gerealiseerd;
- de heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. Daardoor wordt transparantie afgedwongen, maar kan ook recht worden gedaan, méér dan in het centrum- en matrixconcept, aan de autonomie van de afzonderlijke politieke gemeenschappen. Het concept leent zich daardoor ook voor het poolen van beleidsambtenaren, die dan bijvoorbeeld projectgewijs uitgeleend worden aan de afzonderlijke partners;
- de shared service wordt ondergebracht in een afzonderlijke organisatie. Een focus gericht op professionaliteit en dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers is daardoor makkelijker te realiseren, dan als de afdeling onderdeel wordt van één van de samenwerkingspartners;
- er is sprake van een eenduidige relatie tussen de partners en het shared service centrum en tussen de partners onderling. Ten opzichte van het matrixconcept heeft in- of uittreding van partners minder ingrijpende gevolgen;
- het concept is relatief makkelijk uitbreidbaar met andere taakvelden. Waarschijnlijk is het zelfs zo dat uitbreiding met taakvelden een positief effect heeft op de efficiency. Clustering van taakvelden is eenvoudig te realiseren.

Bij een 'enkelvoudige shared service', zoals de shared service ICT bij de Friese gemeenten, of een inkoopbureau zoals in West-Brabant, werkt dit concept uitstekend. Het is relatief eenvoudig, de consequenties zijn overzichtelijk, en

afhankelijk van het taakveld en de specifieke wensen, kan een bijpassende juridische structuur worden gekozen.

Wil men op een breed aantal taakvelden samenwerken in shared services centra, dan zitten er ook risico's aan. Als de shared services niet worden gebundeld in een ambtelijk apparaat ontstaat er een wirwar van relaties en wordt de situatie onoverzichtelijk. De kostenvoordelen worden dan deels te niet gedaan omdat elke shared service zijn eigen overhead creëert. Bestuurders zullen veel tijd kwijt zijn aan coördinatie. Indien men shared services op meerdere terreinen overweegt dan is het noodzakelijk om niet alleen naar de effecten te kijken op elk terrein afzonderlijk, maar juist ook naar het totaalplaatje.

Net als in het matrixconcept treedt er hier een nauwe verwevenheid op tussen de partners. Maar die ligt hier vooral op ambtelijk niveau. Naarmate de taken die in de shared service zijn ondergebracht groter, complexer, of kapitaalintensiever zijn, wordt uittreding moeilijker. De mogelijkheden van dit concept worden optimaal benut als de relatie tussen de besturen van de afzonderlijke politieke gemeenschappen en de shared service zo zakelijk en transparant mogelijk is. Het bestuur van de shared service heeft dus bij voorkeur geen politiek-bestuurlijke taken.

Bestuurlijk perspectief

Dit shared service centrum concept is ideaal voor bestuurders die een zakelijke relatie willen met het ambtelijk apparaat. De belangrijkste vragen voor bestuurders zijn:

- Hoe breed is het takenpakket dat we in een shared service onder willen brengen?
- Willen we alleen operationele en beleidsuitvoerende taken, of ook taken op het gebied van beleidsontwikkeling in de shared service onderbrengen?
- Wat voor mensen moet ik in mijn eigen organisatie houden om een kwalitatief hoogwaardige relatie met de shared service op te kunnen bouwen?

Het laatste punt sluit aan bij de dilemma's zoals geformuleerd in paragraaf 2.5. Naarmate de shared service krachtiger en professioneler wordt, moet het bestuur het bestuur mee professionaliseren. Positief geformuleerd: de kwaliteiten van een shared service komen optimaal tot hun recht als daar een klein, maar hoogwaardig bestuurlijk apparaat bij de moederorganisaties tegenover staat, dat de juiste opdrachten weet te formuleren en beslissingen neemt. Daarnaast moeten de bestuurders rekening houden met de personele consequenties. Er wordt personeel overgeheveld naar de shared service. Dat kan ingrijpend zijn. Zij worden immers

uit de eigen gemeentelijke organisatie gehaald en moeten voor meerdere opdrachtgevers gaan werken. Het eerste kan vooral emotioneel en soms ook praktisch moeilijk zijn voor mensen. Het tweede stelt wezenlijk andere eisen aan de medewerker, dan het werken voor één bestuur.

Organisatiekundig perspectief

In het geval van de ‘enkelvoudige’ shared service liggen de organisatiekundige uitdagingen vooral op het vlak van personeelsmanagement, dienstverleningsconcepten, een transparant mechanisme van kostenverrekening, het opbouwen van opdrachtnemer-opdrachtgever relaties en een goede data- en informatie-uitwisseling tussen de shared service en de moederorganisaties.

Het creëren van draagvlak onder het personeel van de samen te voegen afdelingen, het ontwikkelen van een ‘corporate identity’ en een servicegerichte attitude vormen belangrijke succesfactoren. Maar ook zullen de moederorganisaties moeten groeien in hun rol als opdrachtgever (definiëren van opdrachten, minder ad hoc en meer planmatig werken, etc.).

Als een groot aantal taken bij het shared service centrum wordt ondergebracht, spelen dezelfde uitdagingen. Maar, de uitdagingen aan de kant van de moederorganisaties worden groter, zeker als ook beleidsambtenaren naar de shared service overgaan. In de moederorganisaties is de uitdaging kleine hoogwaardige ambtelijk apparaten op te zetten, die de shared services aansturen met hun (beleids)opdrachten. Het is daarbij zaak om te voorkomen dat taken die eigenlijk in de shared service thuis horen toch weer in huis worden gehaald.

Juridisch perspectief

Bij enkelvoudige shared service centra kan per situatie worden bekeken welke juridische constructie het meest geëigend is. Groeit men toe naar een gezamenlijk ambtelijk apparaat, dan ligt het voor de hand om gebruik te maken van een regeling op basis van de Wgr. Voordelen daarvan zijn onder andere dat het personeel zijn ambtenarenstatus kan behouden en dat waar nodig publieksrechtelijke bevoegdheden kunnen worden uitgevoerd. Het is wel zaak de regeling zo in te richten dat die beantwoordt aan de wensen van de deelnemende organisaties en de (veronderstelde) nadelen van de Wgr ondervangt. Dus specifieke aandacht voor: een flexibele en slagvaardige bestuursstructuur, aansprakelijkheid van deelnemende overheden, kostenverrekening op basis van afgenomen

producten, en verantwoording naar de politieke gemeenschappen.

Er zijn andere varianten mogelijk. Bijvoorbeeld een convenant met per taakveld passende juridische constructies. Het risico is dan echter onoverzichtelijkheid en versnippering. Een krachtadig bestuur is meer gebaat bij een overzichtelijke structuur met heldere lijnen en overzichtelijke risico's, dan met een complexe structuur waarin allerlei verborgen risico's zitten.

4.5 Mengvormen en andere vormen van samenwerking

De in dit hoofdstuk besproken varianten zijn niet de enige vormen van samenwerking om schaalvoordelen en efficiencyvoordelen te behalen. Als gemeenten vooral willen profiteren van elkaars kennis en expertise kan het oprichten van gezamenlijke werkgroepen volstaan. Gemeenten die op het gebied van HRM, de mobiliteit en ontwikkeling van personeel willen bevorderen, kunnen besluiten tot het oprichten van een gemeenschappelijke interne arbeidsmarkt. En gemeenten die tijdelijk te maken krijgen met grote infrastructurele projecten kunnen besluiten samen een projectdienst op te zetten waarin specialistische kennis tijdelijk wordt ondergebracht.

In de praktijk zullen de er combinaties optreden van de in paragraaf 4.1 t/m 4.4 besproken varianten en andere samenwerkingsvormen. In het voorbeeld van de Kempengemeenten wordt per taakveld bekeken wat de meest geëigende vorm van samenwerking is, en zal er waarschijnlijk zo'n mengvorm ontstaan.

Voor- en nadelen

Het aantrekkelijke van dergelijke mengvormen is dat ze veel ruimte laten voor maatwerk per taakveld en voor politieke voorkeuren. Meer bedrijfsmatige activiteiten zullen al snel tot shared service centra leiden, meer beleidsmatige activiteiten tot werkgroepen. Net als het netwerkconcept biedt het veel ruimte aan partners om naar elkaar toe te groeien. Maar ook de nadelen zijn vergelijkbaar met het netwerkconcept. Het biedt geen oplossing voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid van hun organisaties willen verkleinen. Schaalvoordelen kunnen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. Het is dan ook vooral een oplossing voor situaties waarin de urgentie van samenwerking laag is, en men de tijd wil nemen om dingen uit te proberen. Een bestuur dat echter structureel wil samenwerken op meerdere terreinen, doet er goed aan tenminste de

mogelijkheden systematisch te verkennen. Op basis daarvan kan men prioriteiten stellen en een perspectief voor de lange termijn ontwikkelen. Het losse karakter maakt de samenwerking kwetsbaar. De grootste uitdaging voor bestuurders zal zijn om zicht te houden op wat er zich afspeelt in het netwerk van samenwerkingsverbanden: levert de samenwerking ook daadwerkelijk iets op of kost het alleen maar tijd en geld.



Federatiegemeenten, SETA en Wgr

5

In de recente discussies over intergemeentelijke samenwerking duiken twee nieuwe concepten op. Het gaat dan om de 'Federatiegemeente' van Elzinga en het SETA-concept van Korsten c.s.. Beide concepten vertonen de kenmerken van shared services: gelijksoortige taken worden samengevoegd in een ambtelijke organisatie, of er wordt tenminste samengewerkt; het politieke primaat van de afzonderlijke gemeentebesturen blijft bestaan; er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Zowel bij Elzinga als Korsten wordt de samenwerking op bestuurlijk niveau geregeld in een Federatieverordening of in een convenant. Beiden houden de mogelijkheid voor regelingen op basis van de Wgr open, maar geven daar in eerste instantie niet de

Federatiegemeente of SETA: twee concepten, maar één aantrekkelijke filosofie.

voorkeur aan. Er zijn ook bestuurskundigen die wars zijn van nieuwe concepten als SETA en Federatiegemeente. Zij zien deze als vormen die neigen naar oneigenlijke bestuursconstructies waarvan nog niet op voorhand duidelijk is of zij de 'democratische toets' kunnen doorstaan. Daarnaast vinden zij dat de samenwerking niet zo ver mag gaan dat de positie van de gemeente in de bestuurlijke hoofdstructuur verdrongen wordt door de hulpstructuren van samenwerking.

In dit Hoofdstuk geven we een korte beschrijving van de concepten Federatiegemeente en SETA en hoe deze zich verhouden tot de Wgr. We proberen voor- en nadelen op een rij te zetten. Voor zover mogelijk. Want zowel de Federatiegemeente en SETA zijn nog vooral theoretische concepten, waarmee nu pas de eerste experimenten plaatsvinden.

5.1 De Federatiegemeente

Met de Federatiegemeente introduceert Prof. D.J. Elzinga een concept voor intergemeentelijke samenwerking, om de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren te vergroten met behoud van de politieke gemeenschappen in de afzonderlijke gemeenten. Gemeentelijke herindeling impliceert volgens critici, dat doelmatigheid van bestuur prioriteit heeft boven de handhaving van bestaande politieke gemeenschappen. Met het concept van de Federatiegemeente ziet Elzinga mogelijkheden om de doelmatigheid te vergroten met behoud van politieke gemeenschappen. Elzinga definieert de Federatiegemeente als:

“een vergaande samenwerkingsvorm van bijvoorbeeld drie gemeenten, waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten” (Binnenlands Bestuur, 5 april 2002).

Zoals gebruikelijk in federatieconcepten blijft bij de Federatiegemeente de politieke verantwoordelijkheid liggen bij de afzonderlijke territoriaal verantwoordelijke organen, in dit geval de gemeentebesturen en raden. Het doelmatigheidsvoordeel wordt gerealiseerd door schaalvergroting die optreedt bij de ambtelijke apparaten. Immers, op die taakvelden waarop gezamenlijke diensten worden gecreëerd, functioneren deze diensten alsof ze gefuseerd zijn. De drie gemeenteraden en colleges van B&W blijven bestaan. Daar waar men dat wil kan gezamenlijke aansturing en beleid worden overwogen, bijvoorbeeld op het terrein van vergunningverlening. De raden en Colleges moeten het hierover eens worden. Indien een gemeente een eigen beleid wil voeren, dan is dat mogelijk en wordt het beleid in die gemeente uitgevoerd conform de wensen van het bestuur in die gemeente. Doordat de politieke gemeenschappen blijven bestaan, is er ruimte voor eigenstandigheid en tegelijkertijd voor een gezamenlijke aansturing door partners die dezelfde aanpak wensen. In de federatiegemeente kan bovendien de intensiteit en de mate van samenwerking variëren. Samenwerking kan geleidelijk groeien vanuit taakvelden waar de voordelen het eerst zijn te realiseren.

Drie pijlers: federatieformule, federatiecommissie en ‘federatieverordening’

De Federatiegemeente (FG) kent drie pijlers: de federatieformule, de federatiecommissie en de federatieverordening.

Federatieformule

De federatieformule omvat het terrein van samenwerking, het doel en de

ambtelijke vorm. De formule kan per terrein verschillen. Er bestaan vier hoofdvormen die nagenoeg corresponderen met de vormen in hoofdstuk 4:

- Samenwerken in werkgroepen (netwerkstructuur)
- Uitwisselen van personeel (netwerkstructuur)
- Specialisatie per gemeente (matrixstructuur)
- Een gezamenlijk ambtelijk apparaat (shared service centrum)
- Een mengvorm van voorgaande mogelijkheden

Federatiecommissie

De coördinatie tussen deelnemende gemeenten vindt plaats in de Federatiecommissie, zij moet ervoor zorgen dat het overzicht over de verschillende vormen van samenwerking bewaard blijft. De Federatiecommissie bestaat uit bestuurders, collegeleden en raadsleden. Zij verzorgt de politieke aansturing en draagt de politieke verantwoordelijkheid voor de Federatiegemeente. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf onder leiding van een stafcoördinator.

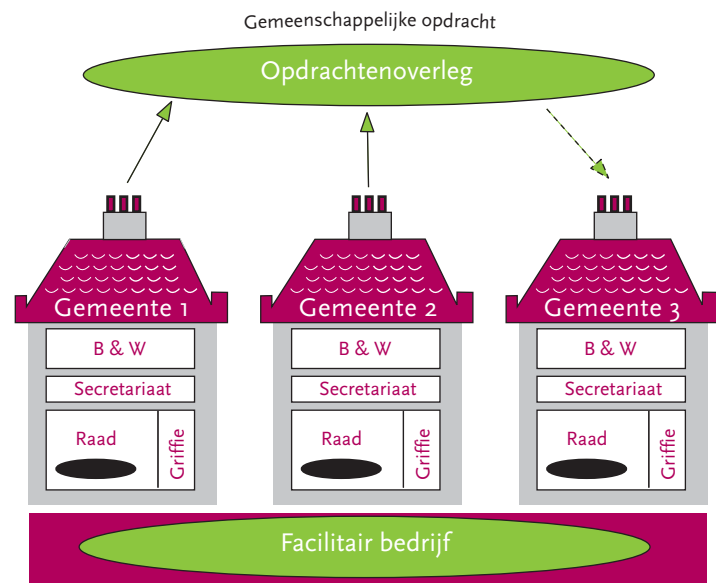
‘Federatieverordening’

De samenwerking wordt verankerd in een ‘Federatieverordening’. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de huidige Wgr biedt, maar ook een convenant behoort tot de mogelijkheden. In de verordening wordt onder meer aandacht besteed aan de gevolgen voor gemeenten die uittreden.

5.2 SETA - Samen En Toch Apart

Het SETA-model werd ontwikkeld door een werkgroep onder leiding van Prof. A. Korsten. Korsten cs. signaleren dat kleinere gemeenten vaak de schaalgrootte ontberen om de kwaliteit te kunnen leveren die de burger vandaag de dag verlangt, en om de expertise te ontwikkelen die nodig is om slagvaardig in te kunnen spelen op strategische vraagstukken. Tegelijkertijd huldigen ook zij het principe van ‘de politiek dicht bij de burger’ en het primaat van de afzonderlijke politieke gemeenschappen. Als alternatief presenteren Korsten c.s. de *“contracterende gemeenten die het merenedel van hun ambtenaren poolen in een facilitair bedrijf”* (Korsten c.s., 2002). Het facilitair bedrijf wordt aangestuurd op basis van bestuursopdrachten van de afzonderlijke Colleges. De bedenkers van het SETA-model besteden veel aandacht aan de urgentie van een alternatief samenwerkingsmodel, waarbij kwaliteitsverbetering, vermindering van de kwetsbaarheid van ambtelijke organisaties en vergroting van het strategisch vermogen voorop staan. Het SETA-concept kent de volgende kenmerken:

- Het politiek primaat van de politieke vertegenwoordigers van elk van de samenwerkende gemeenten blijft gehandhaafd;
- Het grootste deel van de ambtenaren van de samenwerkende gemeenten wordt ondergebracht in één nieuwe organisatie, het facilitair bedrijf;
- Activiteiten op het terrein van beleidsontwikkeling of uitvoering, worden uitgevoerd op basis van bestuursopdrachten door de betreffende gemeente, of samenwerkende gemeenten aan het facilitair bedrijf.
- Er vindt afstemming en coördinatie plaats tussen de deelnemende gemeenten ten aanzien van opdrachtformulering en uitvoering;
- Het facilitair bedrijf kent een kwaliteitsoriëntatie en werkt in het belang van burgers en organisaties.
- De samenwerking wordt verankerd in een convenant.



Figuur5.1: Opdrachtformulering in SETA-verband door drie gemeenten

Het facilitair bedrijf

In het facilitair bedrijf worden de ambtenaren van de verschillende gemeenten samengebracht. Formeel juridisch blijven zij in dienst van hun oude gemeente. Ze komen onder één leiding en zijn flexibel inzetbaar voor de verschillende gemeenten. De politieke besturen sturen het facilitair bedrijf aan door middel van benoeming van de leidinggevende(n) en op basis van concrete opdrachten. De

ontwikkeling van het facilitair bedrijf kan ook geleidelijk geschieden door bijvoorbeeld te beginnen met het samenvoegen van een onderdeel.

Het politieke primaat bij de politieke vertegenwoordigers

In het SETA-concept formuleren gemeentebesturen hun eigen opdrachten aan het facilitair bedrijf. De gemeenteraden behouden hun kaderstellende rol, en kunnen, indien nodig, het college terug fluiten. Procedureel kan de rol van de raad worden gewaarborgd met de afspraak dat het college een bestuursopdracht voor het facilitair bedrijf eerst voorlegt aan de raad in de vorm van een startnotitie.

Bestuursopdrachten en coördinatie van opdrachtformulering

Coördinatie en afstemming van bestuursopdrachten is wenselijk en vraagt van de partners om optimaal gebruik te maken van de schaalvoordelen van het facilitair bedrijf. Als drie gemeenten samen een facilitair bedrijf vormen, is het mogelijk dat twee colleges een opdracht neerleggen voor eenzelfde plan, dat op verschillende momenten moet worden geleverd. Het hoofd van het facilitair bedrijf kan dan overleg vragen over de mogelijkheid voor een gelijktijdige aanpak uit oogpunt van doelmatigheid. Ook kan hij of zij bepleiten om voor de derde gemeente een zelfde opdracht te vervullen. De coördinatie vindt plaats in het opdrachtenoverleg, waarin ook wordt gesproken over prioritering van opdrachtafhandeling en volgordebepaling.

Kwaliteitsoriëntatie

De kwaliteitsoriëntatie krijgt gestalte in de filosofie van het facilitair bedrijf. De schaalgrootte maakt verdere professionalisering en specialisering van medewerkers mogelijk. Kennis opgedaan in een opdracht voor de ene gemeente kan worden benut voor opdrachten bij de ander, en de schaalgrootte biedt ook meer mogelijkheden om vorm te geven aan innovatie en productontwikkeling.

Het convenant

In het SETA-model wordt de samenwerking verankerd in een convenant. Daarin maken de samenwerkingspartners afspraken over de organisatie van de ambtelijke dienstverlening. In dat convenant kan vastgelegd zijn wat de organisatiestructuur van het facilitair bedrijf is, de werkwijze, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisatie, de leiding en de coördinatie van

bestuursopdrachten. Daarnaast stelt het convenant regels over opzegging door een van de deelnemers. Een college dat het convenant ondertekent kan ook regels geven voor de uitoefening van bestuursbevoegdheden door ambtenaren van het facilitair bedrijf. Voor de kosten stellen de partijen een afzonderlijke overeenkomst op.

5.3 Samenwerking onder de Wgr

Samenwerking, zoals bij de Federatiegemeente en SETA, is ook mogelijk onder de Wgr (Wet gemeentelijke regelingen). Zowel Elzinga als Korsten houden de mogelijkheid open om gebruik te maken van een Wgr-constructie. De Wgr kent vier vormen:

- openbaar lichaam;
- gemeenschappelijk orgaan;
- centrumgemeente constructie;
- regeling zonder meer.

Door het instellen van een ‘Openbaar lichaam’, creëren de samenwerkingspartners een rechtspersoon die zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Het openbaar lichaam kan personeel in dienst nemen met behoud van ambtenarenstatus. Ook kunnen bevoegdheden worden overgedragen. De mate waarin dat gebeurt bepalen de deelnemers zelf. Met een ‘Gemeenschappelijk orgaan’ beschikken de partners slechts over een gemeenschappelijk bestuur, zonder rechtspersoonlijkheid. Ook aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen bevoegdheden worden overgedragen, maar minder dan aan een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijk orgaan kan wel beschikkingsbevoegdheden krijgen, maar geen regelgevende bevoegdheden. Omdat het gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid heeft kan het ook geen ambtenaren in dienst hebben. In de regel heeft deze samenwerking een coördinerend karakter. Bij de centrumgemeente constructie dragen deelnemende partijen de uitoefening van een of meer taken en bevoegdheden over aan één van de deelnemers. Die uitoefening betreft dan met name uitvoerende taken en geschiedt op naam en onder verantwoordelijkheid van het orgaan dat de uitvoering van die taak heeft overgedragen. De Wgr laat ook de mogelijkheid open voor gemeenten om afspraken te maken over maatwerk. De ‘Regeling zonder meer’, is een lichte constructie zonder bestuursstructuur, waarbij er geen taken en bevoegdheden kunnen worden overgedragen, maar in de regel slechts afstemmingsafspraken worden gemaakt. De ‘Regeling zonder meer’, is in feite de publieksrechtelijke variant van het convenant. In de praktijk ligt bij veel samenwerkingsverbanden in

het kader van Wgr het accent op het gemeenschappelijke beleid van de deelnemers en regionaal bestuur. Bij die regelingen is de ruimte voor eigen beleid van de deelnemers beperkt. Het beleid, zoals vastgesteld in het bestuur van de regeling, wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn kosten van de gemeenschappelijke regeling verplichte uitgaven voor gemeenten. Dit betekent dat gemeenten in principe onbeperkt aansprakelijk zijn, tenzij ze daar een andere regeling voor treffen. Beide verhouden zich slecht met de concepten zoals Korsten en Elzinga die voorstaan, omdat zij ten koste gaan van de autonomie van de politieke gemeenschappen. Zij verhouden zich ook slecht met het concept van shared services in het algemeen, omdat ook daarin wordt uitgegaan van de integrale verantwoordelijkheid van de delende organisaties, en de shared service levert op maat en op basis van kostenverrekening.

Dit wil echter niet zeggen dat concepten als SETA en Federatiegemeente onmogelijk zijn onder de Wgr. Onderzoekers van SGB0, het onderzoeksinstituut van de VNG, signaleren in het rapport ‘Samenwerking tussen decentrale overheden’ twee trends: de eerste is dat samenwerkingspartners de bestuurlijke (beleidsbepalende) rol van de Wgr-regelingen terugdringen en het zwaartepunt van de samenwerking verschuift naar de overleggen van portefeuillehouders. De gemeentebestuurders worden minder regionale bestuurders en meer gemeentelijke vertegenwoordigers in de Wgr. De tweede is verzakelijking. Samenwerkingspartners maken het mogelijk dat deelnemers niet meer alle diensten hoeven af te nemen, of juist extra diensten af te nemen. De meer- en minderkosten worden dan verrekend (SGB0, 1997).

De Wgr biedt dus wel mogelijkheden voor samenwerkingsverbanden à la SETA en Federatiegemeente. Maar zij kampt met een ‘slecht imago’, dat van een zware bovengemeentelijke structuur in plaats van een dynamisch, flexibel, facilitair bedrijf. In het bovengenoemde onderzoek concluderen de onderzoekers dat bestuurders gemeenschappelijke regelingen op voorhand zien als weinig flexibel en niet erg slagvaardig vanwege de vormvoorschriften en de goedkeuringsrol van de provincie. Verplichtingen om Wgr-samenwerkingsverbanden te bundelen en te integreren worden als omslachtig gezien, ook als die verplichtingen in de praktijk vrij los worden gehanteerd door de toezichthouder, de Provincie. Gemeenschappelijke regelingen worden geassocieerd met het overdragen van bevoegdheden en het verlies van invloed van gemeenten, ook als daar in concrete gevallen geen sprake van is (SGB0, 1997).

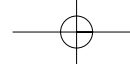
Inmiddels ligt er echter een wetsvoorstel bij de Staten Generaal dat voorziet in de afschaffing van zowel de verplichte bundeling en integratie als van het vereiste van

goedkeuring van het instellen van een gemeenschappelijke regeling⁵. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen wordt de Wgr daarmee meer geschikt voor een flexibele aanpak van de samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur in plaats van regionaal bestuur. De Wgr wordt daarmee ook aantrekkelijker voor shared service concepten waarbij diensten worden afgenomen tegen een vorm van kostenverrekening.

5.4 Conclusies

De verschillen tussen de Federatiegemeente en SETA zijn niet groot en zullen in de praktische uitwerking waarschijnlijk geheel verdwijnen. Het aantrekkelijke van beide concepten is de filosofie erachter: schaalgrootte creëren om de ambtelijke organisaties te verbeteren met behoud van de autonomie van de politieke gemeenschappen. De gedachte dat samenwerkingspartners niet gedwongen zijn om allemaal hetzelfde beleid te voeren, maar wel gebruik maken van de gebundelde expertise en capaciteit in de samenwerking biedt daarbij een nieuw perspectief op intergemeentelijke samenwerking. Nu echter blijkt dat ook binnen de Wgr zulke verbanden mogelijk zijn is de vraag tussen SETA, Federatiegemeente en Wgr geen principiële meer. Gemeenten kunnen de SETA/Federatiegemeente filosofie adopteren en daarbij gebruik maken van het instrumentarium van de Wgr. Het zijn daarbij vooral de deelnemende partijen zelf die de invulling van die instrumenten bepalen, en of dat leidt tot een zware bovengemeentelijke structuur, of tot een flexibele en slagvaardige intergemeentelijke samenwerking.

⁵Kamerstukken II 1999/2000, 27008, nr. 2



Implementatie, succes- en faalfactoren

6

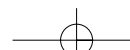
Bestuurders die shared services overwegen, doen er goed aan zich uitgebreid te oriënteren. Deze publicatie geeft daarvoor enkele handvatten, maar gesprekken met bestuurders die ervaring hebben opgedaan met shared services zullen uw inzicht verrijken. Ook is het nuttig om kennis te nemen van ervaringen in het bedrijfsleven met shared services. Hoewel de ervaringen daar niet één op één vergelijkbaar zijn met de overheid kan wederzijdse kruisbestuiving wel degelijk meerwaarde opleveren.

In dit hoofdstuk gaan we in op de voorwaarden voor het invoeren van shared services en op succes- en faalfactoren bij implementatie. Deze baseren we op gesprekken met betrokkenen uit de cases van hoofdstuk 3 en de literatuur.

Eerst uitgebreid oriënteren. Gesprekken met bestuurders die ervaring hebben met shared services verrijken het inzicht.

6.1 Voorwaarden voor het invoeren van shared services

Voor een organisatie het besluit neemt tot de invoering van shared services, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Die voorwaarden zijn de verantwoordelijkheid van de bestuurders. Alvorens een besluit te nemen zullen zij zich ervan moeten vergewissen dat aan deze voorwaarden is voldaan of op korte termijn voldaan kan worden.



- 1 *De deelnemende partijen hebben de gedeelde overtuiging dat de opzet van shared services op een bepaald terrein van strategisch belang is voor de afzonderlijke organisaties.*

Het invoeren van shared services heeft in de meeste gevallen een grote impact op de deelnemende organisaties. Er gaat personeel over van de moederorganisaties naar de shared service en de relatie tussen de shared service en de deelnemende organisaties wordt verzakelijkt, de gemeenteraad zal willen weten hoe zij haar controlefunctie uit kan blijven oefenen. Er is sprake van een organisatieverandering die met name in de implementatiefase veel aandacht zal vergen van het bestuur en de ambtelijke top en ook weerstanden met zich mee zal brengen. Voor bestuurders kan dat betekenen dat er tijdelijk minder tijd is voor de politiek/inhoudelijke zaken. Voor een besluit voor invoering van shared services valt, zullen de argumenten overtuigend en breed gedragen moeten zijn.

- 2 *Er is een breed gedragen vertrouwen tussen de partners, zowel op bestuurlijk, ambtelijk, als politiek niveau.*

Shared Services zijn samenwerkingsverbanden die organisaties aangaan op ambtelijk niveau, op vrijwillige basis en voor een langere termijn. Partijen kunnen wel van elkaar af, maar als er eenmaal een versmelting van organisatieonderdelen heeft plaatsgevonden is dat niet meer zo eenvoudig. Daarom is het van belang dat er een breed gedragen vertrouwen is tussen de partners op zowel bestuurlijk, politiek (gemeenteraden) en ambtelijk niveau. Er moet de overtuiging heersen dat men, ook in de toekomst, verschillen van inzicht op kan lossen zonder dat het concept van shared services direct ter discussie staat.

- 3 *De kwaliteit van het bestuur is hoog genoeg en men is bereid daarin te investeren.*

Een van de doelstellingen die organisaties beogen met het oprichten van shared services is een verbetering en professionalisering van het ambtelijk apparaat. Dit betekent echter ook dat het bestuur van de afzonderlijke deelnemers mee moet professionaliseren. Dat geldt zeker als er een groot aantal taakvelden wordt ondergebracht in één shared service organisatie en er een relatief groot ambtelijk apparaat ontstaat. Er kan dan een situatie ontstaan waarbij de politieke besturen niet meer opgewassen zijn tegen de ambtelijke top. Als het ambtelijk apparaat professionaliseert moeten de besturen mee professionaliseren.

- 4 *Goede voorbereiding en goede spelregels.*

De oprichting van shared services heeft het karakter van een organisatieverandering. De implementatie ervan vraagt dan ook om een gedegen voorbereiding waarin tenminste de volgende elementen aan bod komen:

- Een breed gedragen visie (besturen, raden, personeel) over het nut en de

noodzaak van shared services voor de deelnemende organisaties;

- Haalbaarheidsstudies waarin de voor- en nadelen van shared services in kaart worden gebracht en scenario's worden geschetst voor verschillende modellen van samenwerking (netwerk, centrum, matrix, shared service centrum, andere);
- Afbakening van taken en bevoegdheden van de shared service;
- Consequenties voor het personeel dat in de shared service werkzaam zal zijn;
- Besturingsmodel voor de shared service waarin o.a. wordt vastgelegd:
 - Wie de manager van de shared service benoemt en aan wie deze verantwoording aflegt;
 - Wie beslist over investeringen, kostenverdelingsvraagstukken, prijsniveaus, strategische vraagstukken, en hoe die beslissingen tot stand komen;
 - Hoe de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen shared service en deelnemende organisaties vorm krijgt;
 - Hoe de planning en controle cycli tussen shared service en deelnemende organisaties op elkaar worden afgestemd;
 - De juridische vorm die de shared service krijgt met inachtneming van de wetgeving op dit gebied, bestuursrechtelijke consequenties en regels over toe- en uittreding, en conflictoplossing;
- Een implementatieplan waarin het opzetten van de shared service en de veranderingen in de moederorganisaties aan de orde komen.

- 5 *Een projectorganisatie met voldoende capaciteit en middelen en met directe betrokkenheid van de ambtelijke en bestuurlijke top van de organisatie.*

De invoering van shared services is een ingrijpend proces. Daarom is het van belang dat er een goede projectorganisatie wordt neergezet die het opzetten van de shared service op zich neemt. Welke capaciteit en middelen hiervoor nodig zijn moet een implementatieplan uitwijzen. De ambtelijke top en de besturen van de samenwerkende organisaties, moeten direct en zichtbaar betrokken zijn bij het proces.

6.2 Succes- en faalfactoren bij de implementatie van shared services

De betrokken bestuurders en projectleiders van de cases uit hoofdstuk 3 hebben een groot aantal succes- en faalfactoren aangedragen die we hier onder op een rij zetten.

Faalfactoren

- Een gebrekkige communicatie over het doel, urgentie en aanpak van de krachtenbundeling;
- Te hoge verwachtingen over de voordelen op korte termijn en teveel focus op kostenreductie;
- Gebrekkig gegroeid vertrouwen tussen partners;
- Onderschatting van de impact op het personeel;
- Te veel ineens willen in plaats van geleidelijke ontwikkeling;
- Het ontbreken van overeenstemming over spelregels en werkwijze;
- De neiging van bestuurders en ambtenaren om zich niet te houden aan zelfgemaakte spelregels over samenwerking;
- Knelpunten in de procesgang rondom opdrachten en coördinatie die niet worden opgelost en daardoor leiden tot hogere kosten;
- Wegvallende bestuurlijke aandacht gedurende het proces;
- Te zwakke of te krachtige leiding van de shared service;
- Gebrekkige communicatie gedurende het implementatieproces tussen de sleutelactoren, bestuurders en ambtenaren uit de deelnemende organisaties, over voortgang en evaluatie.

Succesfactoren

- Nagenoeg gelijke grootte en probleemstelling van partners (Friesland) heeft als voordeel dat er minder snel sprake is onderlinge dominantie en de neuzen dezelfde kant op staan;
- Brede communicatie tussen alle betrokkenen over de noodzaak en de aanpak van de krachtenbundeling;
- Vertrouwen tussen partners op bestuurlijk en ambtelijk niveau;
- Geleidelijke introductie van het shared services concept, te beginnen met die taakvelden die het meest kansrijk zijn;
- Een goede voorbereiding met aandacht voor de spelregels, implementatie en draagvlak;
- Aandacht voor de vraag 'wat opdrachten zijn van een organisatie aan de shared

service, hoe deze geformuleerd moeten worden en hoe deze worden vastgesteld en verrekend';

- Bereidheid om een adequate coördinatie en arbitragestructuur in te bouwen;
- Regelmatige evaluatie en het bevorderen van verbeteringsgedrag bij de shared service, de coördinatieorganen, de besturen en de deelnemende organisaties;
- Regelmatige communicatie over de vorderingen, bereikte resultaten en dergelijke waaruit de meerwaarde van de shared service blijkt.

6.3 Uitgelicht

Van de genoemde voorwaarden en succes- en faalfactoren lichten we er hier enkele uit, omdat die volgens ons van extra belang zijn, of vragen om een toelichting.

Bijna alle betrokkenen uit de cases geven aan dat een goed onderbouwde argumentatie over nut en noodzaak van shared services noodzakelijk is. Die onderbouwing moet ook aandacht besteden aan mogelijke nadelen zoals bijvoorbeeld het feit dat een deel van de ambtenaren niet meer altijd ad-hoc beschikbaar is, en de consequenties voor het personeel. Wie moeilijke vragen aan het begin uit de weg gaat brengt het project op de langere termijn in gevaar.

Ook lijken de meeste mensen het erover eens dat een geleidelijke invoering van shared services de voorkeur heeft. Een goed voorbeeld daarvan zijn de Kempengemeenten, de 3R, Beemster cs., en Netwerkstad Twente. De intentie tot samenwerking wordt breed geformuleerd, maar de concrete taakvelden en de wijze van samenwerking wordt geleidelijk opgebouwd. Op die manier krijgen sleutelactoren geleidelijk aan meer inzicht in de manier waarop het concept werkt en welke consequenties dat heeft voor betrokken besturen, politieke gemeenschappen, organisaties en personeel.

Verschillende cases (Friesland, Beemster cs.) geven aan dat de hoop op kostenreducties, waarmee men de eerste verkenningen begon, niet altijd optreden. De shared service kan een opwaartse druk op de salariskosten geven omdat functies worden opgewaardeerd of er hoger gewaardeerde functies bijkomen. Daarnaast gaan organisaties nu gezamenlijk investeringen doen, die ze in hun eentje nooit of niet vlug gedaan zouden hebben, omdat de individuele investeringskracht te gering was. Wel concluderen betrokkenen in beide gevallen dat ze nu met minder meerkosten een beter kwaliteitsniveau kunnen realiseren, dan elke gemeente voor zich zou kunnen.

De consequenties van shared services voor het personeel dat overgaat naar de shared service worden nogal eens onderschat, zo is de ervaring bij de besproken cases. Zo blijkt ook uit ervaringen in het bedrijfsleven. Verandering van werkomgeving, werklocatie, collega's, het werken voor meerdere opdrachtgevers, kunnen niet op ieders enthousiasme rekenen. Het vooruitzicht van een omgeving met wellicht meer professionele uitdagingen weegt daar niet altijd tegenop. Ook blijkt dat mensen nogal eens moeite hebben om los te komen van de vertrouwde organisatie waarmee men zichzelf identificeerde. "Ik werk voor de gemeente Moerdijk", voelt anders dan "Ik werk voor de shared service inkoop West Brabant." Aandacht voor teambuilding, positionering van de shared service, en de ontwikkeling van vaardigheden van het personeel zijn dan ook van groot belang.



Conclusies

7

Het concept van shared services wint de laatste jaren aan populariteit, binnen het bedrijfsleven en binnen de overheid. Met name gemeenten en het rijk zien in het concept shared services een mogelijkheid om schaalvoordelen te behalen zonder dat dit ten koste gaat van de autonomie van de samenwerkende organisaties. Die schaalvoordelen liggen onder andere op het vlak van kostenreductie, bundeling van kennis en expertise, bundeling van investeringskracht, en het verkleinen van de kwetsbaarheid van kleine organisaties. Er kunnen ook nadelen zitten aan shared services. Zo vraagt het opzetten van shared services veel aandacht van het bestuur en kan het tijdelijk ten koste gaan van de externe gerichtheid van de deelnemende organisaties. Ook betekent een shared service vaak dat een deel van het ambtelijk apparaat meer op afstand komt te staan van de deelnemende organisaties en niet meer zonder meer ad hoc beschikbaar is.

Shared services dragen bij aan kostenreductie en het verkleinen van de kwetsbaarheid van organisaties.

De opkomst van shared services bij gemeenten lijkt samen te vallen met ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden binnen de Wgr, in de richting van verzakelijking, een grotere nadruk op verlengd lokaal bestuur en een afnemende nadruk op regionaal bestuur. Shared services onderscheiden zich van de Wgr samenwerkingsverbanden in die zin dat zij betrekking hebben op ambtelijke samenwerking, terwijl de bestuurlijke verantwoordelijkheid geheel bij de afzonderlijke besturen en politieke gemeenschappen blijft liggen. Samenwerkingen in het kader van de Wgr hebben in de praktijk vaak een meer bestuurlijk karakter gericht op gezamenlijk beleid. Het instrumentarium van de Wgr is echter goed bruikbaar voor shared services.

Met betrekking tot shared services bij de overheid is het belangrijk om onderscheid te maken tussen intrabestuurlijke shared services en interbestuurlijke shared services. De eerste vorm heeft betrekking op shared services binnen een concern, bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam, of de gemeente Amsterdam. De tweede heeft betrekking op shared services tussen autonome organisaties, bijvoorbeeld tussen verschillende gemeenten. Bij deze vorm doen zich specifieke vraagstukken voor ten aanzien van de aansturing van de shared service. Er is in dit geval geen sprake van één concernleiding waar de shared service onder valt. Er is een overkoepelend bestuur nodig zijn dat verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van de shared service.

De in hoofdstuk 3 besproken cases laten een grote variëteit zien aan motieven en aanpakken voor shared services. De meeste initiatieven zijn nog te pril om vergaande uitspraken te doen over het succes van shared services. Wel komen er vier vormen naar voren met elk hun eigen voor- en nadelen: het netwerkmodel, het centrummodel, het matrixmodel en het shared service center. Daarnaast zijn er nog mengvormen mogelijk.

In hoofdstuk 5 hebben we aandacht besteed aan de actuele discussie over het concept Federatiegemeente van Elzinga, SETA van Korsten en hoe deze zich verhouden tot de Wgr. Daarin werd duidelijk dat er geen principiële verschillen zijn tussen de concepten van Korsten en Elzinga. Ook blijkt dat de Wgr verschillende instrumenten bevat die zich uitstekend lenen voor het invullen van het shared service concept.

Wat ook duidelijk wordt uit deze studie naar shared services is dat besturen die shared services overwegen niet over een nacht ijs moeten gaan. Zij moeten overeenstemming hebben over de strategische noodzaak voor de deelnemende partners en die overeenstemming moet breed gedragen worden binnen de politieke gemeenschappen en de ambtelijke organisaties van de deelnemende organisaties. Gedegen voorbereiding, continue communicatie en zichtbare betrokkenheid van de top van de organisatie bij de implementatie bepalen het succes of falen van shared services.

Den Haag januari 2004

Literatuurlijst

- Bakker, J.M.**, *Intergemeentelijke samenwerking in vele maten*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 7-12.
- Beek, H.M. ter, en J.J. Hofstedem**, *Provincies en herindeling: naar meer consistentie en bestuurskwaliteit*, in: Openbaar Bestuur, jrg. 12, september 2002, nr. 9, pp. 20-24.
- Bekkers, V.J.J.M.**, *Een grenzeloze overheid?*, in: Bestuurswetenschappen, 1997, nr. 1, pp. 27-43.
- Bekkers, V.J.J.M.**, *Grenzeloze overheid - Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1998.
- Berghuis, J., M. Herweijer en W. Pol**, *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1995.
- Bergeron, B.**, *Essential Shared Services*, 2003
- Boogaard, J.K. van den**, *De herindeling voorbij*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 2-4.
- Boogers, M. & P.W. Tops**, *Het mirakel van Landgraaf: gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*, Landgraaf, 1997.
- Boogers, M. & P.W. Tops**, *Twee recente studies naar de effecten en betekenis van gemeentelijke herindeling*, in: Beleidswetenschap, 1999, nr. 1, pp. 90-102.
- Bovens, M. e.a.**, *Openbaar bestuur*, Kluwer, Alphen, Deventer, 2001 (zesde herziene druk).
- Brouwer, R.**, *Gemeentelijke samenwerking vanuit fiscaal perspectief*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 16-19.
- Buitenhek & Van Doorn consultancy i.s.m. D. Elzinga**, *Federatiegemeente – De krachten gebundeld*, 2003.
- Buurma, H.**, *Marketing van overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Castenmiller, P.G.**, *De levende werkzaamheid – Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, Sdu, Den Haag, 2002 (diss.).
- Castenmiller, P.G.**, *Herindeling in zicht - Opvattingen en verwachtingen over veranderingen in de schaal van bestuur*, in: Bestuurswetenschappen, 1997, nr. 5, pp. 295-313.
- Castenmiller, P.G.**, *Onverschillige democratie - Betrokkenheid bij de lokale politiek*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.
- Dubbeldam, M. en W. Goedmakers**, *Integraal management: instrument van verandering?*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Eijk, P.H.J. van, en P. Timmermans**, *Shared ICT – services voor gemeenten*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 20-21.

Engels, J., *De bestuurlijke vormgeving van de federatie van gemeenten Roerstad*, Rapport, Groningen, 2003.

Everards, G. P. Hennephof & J. Jurriëns, *Shared service centers als Haarlemmerolie?*, in: Overheidsmanagement, 2003, nr. 2, pp. 55-59.

Farnham, D. & S. Horton (eds.), *Managing the new public services*, MacMillan, Londen, 1993.

Galen, F. van, *Service level management Raamwerk*, ICT Management Competence Centre, 2002.

Gemeente Rotterdam, *Shared service center (SSC)- Toepasbaarheidsrapportage*, 12 dec. 2002.

Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2003*, 2003.

Gemeente Warnsveld, *Schriftelijke informatie over het concept dubbelgemeente*, 2003.

Gerrichhauzen, J., A. Kampermann & F. Kluytmans (red.), *Interventies bij organisatieverandering*, Kluwer, Deventer, 2002 (zevende oplage).

Geval, J en G.W. Nijhof, *Zulke kansen laat je niet liggen: Twentse steden bundelen krachten om grootstedelijke problematiek aan te pakken*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, nr. 11, pp. 35-37.

Ghijsen Cohen, O., *Het shared service center in bedrijf*, in: ControllersMagazine, jan./febr. 2002, pp. 48-50.

Harink, J.H.A., J. Telgen & P. Streefkerk, *Inkoopmanagement in gemeenten*, Samsom, Alphen, 1999.

Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Alphen, 2003.

Hoks, K., *Invloed, controle en aansprakelijkheid bij intergemeentelijke samenwerkingsvormen*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 12-15.

Koppenjan, J.F.M., *Effecten van herindelingen onderzocht*, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 3, pp. 243-267.

Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2002.

Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.

Korsten, A.F.A., *Gemeentelijke herindeling in vogelvlucht*, in: De Europese Gemeente, jrg. 22, 1987, nr. 4, pp. 35-39.

Korsten, A.F.A., *Menukaart vernieuwen*, in: Binnenlands Bestuur, 1 november 2002.

Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen*, Uitgeverij Kerckebosch, Zeist, 1991.

Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Uitgave gemeente Warnsveld, 2003.

Krimpen, J. van, *Facilitaire dienstverlening doorgelicht*, Lemma, Utrecht, 1997.

Krogt, Th. P.W.M. en C.W. Vroom, *Organisatie is beweging*, Lemma, Utrecht, 1991 (derde druk).

Kuiper, W., *Bespreking van 'Samen en toch apart'*, in: Bestuursforum, mei 2003.

Laughlin, K. e.a. (eds.), *New public management*, Routledge, londen, 2002.

Maas, G.W.A. & J.W. Pleunis, *Strategie en bedrijfsvoering van de facilitaire organisatie*, Samsom, Alphen, 2001.

Mierop, R. & C. Bastiaansen, *De actieve overheid*, Lemma, Utrecht, 2002.

Mintzberg, H., *Structure in fives*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983.

Palstra, R., *Krachtig en sterk samenwerken – Onderzoek naar de mogelijkheden van een federatiegemeente bij Renkum, Rheden en Rozendaal*, Gemeente Renkum, aug. 2003 (scriptie KUN).

Reeuwijk, L.A.a. van, & H. Kramer, *Samenwerking op maat: het maken van strategische keuzen*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 4-6.

Schuld, L.J., *Treasury en samenwerken: van kennisoverdracht tot shared services center*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 23-25.

Schulman cs., D.S., *Shared services: Adding value to the Business Units*, SGB0, *Samenwerking tussen decentrale overheden, aantallen, motieven, trends*, 1997

SGB0, *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, 1999

Simon, M., *De strategische functietypologie*, Samsom, Alphen, 1989.

Singh, K. & M.P. van Delft, *Het overwinnen van de weerstand*, in: Controllers Magazine, december 2000, pp. 44-46.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Kenniscentra in Nederland*, Den Haag, 2002.

Som, J.J.M., *Samenwerking in de Oostelijke Mijnstreek Limburg: de aanval of de verdediging?*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 37-40.

Stichting Inkoop Bureau West-Brabant, *Notitie over gemeenschappelijke inkoop*, 2003.

Straat, D. e.a. (red.), *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002.

Strikwerda, J., *Shared Services: van kostenbesparing naar waardecreatie*, Koninklijke van Gorcum/Stichting Management Studies (SMS), 2003

Stuijts, M.A.J., *Regionale inkoopkansen voor gemeenten*, Moerdijk, juni 2000.

Sturm, M., e.a., *Onderzoek gemeentelijke samenwerking op ICT-gebied.*, Gemeente Gaasterlan-Sleat, maart 2002.

Sturm, M.W. & P. Timmermans, *Samenwerking op ICT-gebied: een uitkomst*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 21-23.

Traag, J.M.E., *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?*, UT, Enschede, 1993.

Visitatiecommissie bestuurskrachtmonitor Limburg, *Visitatierapporten voor de gemeenten Roermond, Hunsel, Heythuisen, Thorn, Roggel en Neer, Maasbree, Arcen en*

Velden, Kerkrade, Voerendaal, Maastricht, Meerssen e.a., 2001 e.v.

Voorzaat, W.J., *Personele aspecten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, in: Bestuursmiddelen, 24 dec. 2002, pp. 32-34.

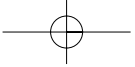
Weele, A.J. van, *Inkoop in strategisch perspectief*. Samsom, Alphen, 1997 (derde herziene druk).

Willemsen, M.P.D., *Centralisatie van de P&O-functie heeft grote voordelen*, in: De Overheidsmanager, jrg. 10, 12 juni 2003, nr. 6, pp. 1-3.

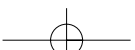
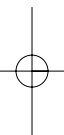
Zwan, P. van der, *Geen herindeling, maar dubbelgemeente*, in: VNG Magazine, 18 januari 2002, pp. 18-19.

Aantekeningen

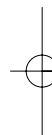
A series of horizontal dotted lines for taking notes.

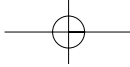


Blank page with horizontal ruling lines.

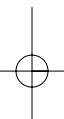


Blank page with horizontal ruling lines.

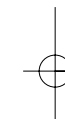




Blank page with horizontal ruling lines.



Blank page with horizontal ruling lines.



COLOFON

Auteurs

A.F.A. Korsten (hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen Open Universiteit en bijzonder hoogleraar bestuurskunde Universiteit Maastricht)

L. Schaepkens (directeur Adviesbureau Geerts & Schaepkens)

L.J.M.J. Sonnenschein (InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur)

In opdracht van InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur

Omslagontwerp en vormgeving

GAZmedia, bureau voor grafische en interactieve media

Fotografie

Jeroen Bouman, Bart Kemps, Joost de Wert

Druk

Plantijn Casparie

ISBN

90-5414-082-8

Uitgave

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

InAxis

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

info@inaxis.nl



© InAxis, Den Haag 2004