

# De bijdrage van Shared Service Centers ( in de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 )

Auteur: Jasper Broekhuis  
s1111507  
Julianastraat 5b  
7591 EJ Denekamp

University of Twente  
Bachelor International Business Administration  
Maart 2015

j.c.broekhuis@student.utwente.nl

## SAMENVATTING

De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 betekent dat niet de centrale overheid, maar de gemeenten met ingang van 1 januari 2015 verantwoordelijk worden voor de uitvoering van deze zorgwet. Gemeenten worden ervoor verantwoordelijk dat algemene voorzieningen aanwezig zijn, waarmee burgers hun zelfredzaamheid en participatie kunnen verbeteren en daarnaast zullen zij maatwerkvoorzieningen, zoals huishoudelijk hulp, toekennen aan diegenen die niet zelfredzaam kunnen zijn en/of kunnen participeren in de maatschappij.

Een Shared Service Center kan wellicht een bijdrage leveren aan een efficiënte en kwalitatief betere uitvoering van deze wet. De voordelen die Shared Service Centers met zich mee brengen zijn het realiseren van een kostenbesparing maar ook het verhogen van de kwaliteit van processen, vergroten van de deskundigheid van medewerkers, het delen van kennis en het verminderen van de kwetsbaarheid van kleinere organisaties.

De taken die uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 naar voren komen zoals het beschikbaar stellen van algemene voorzieningen zijn geschikt voor uitvoering middels een shared service. Er kunnen onder meer schaalvoordelen worden gerealiseerd bij het aankopen hulpmiddelen zoals rollators en rolstoelen. Dit geldt ook voor het onderzoek doen en nemen van een besluit over toekenning van een maatwerkvoorziening. Dit proces vraagt om medewerkers die gerichte specifieke kennis hebben en specialisatie is een groot bijkomend voordeel van schaalgrootte.

De ambtelijke samenwerking tussen Dinkelland en Tubbergen, Noaberkracht, geeft inzicht in welke voordelen gemeenten in de praktijk terugzien als zij hebben ervoor gekozen om samen te gaan werken. Door de complete bedrijfsvoering van beide gemeenten samen te gaan organiseren in een nieuwe organisatie zijn zij in staat een aanzienlijke financiële besparing (2,5 mln. euro per jaar!) te realiseren. Daarnaast biedt de nieuwe grote organisatie ook mogelijkheden voor specialisatie, het hebben van zwaardere functies en het verminderen van de kwetsbaarheid van de relatief kleine (26.000 resp. 21.000 inwoners) gemeenten.

**Eerste begeleider: Ir. H. Kroon**

**Tweede begeleider: Dr. P.C. Schuur**

## Trefwoorden

Kostenbesparing, Overheid, Samenwerking, Schaalvoordelen, Shared Service Centers, Zorg.

Permission to make digital or hard copies of all or part of this work for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not made or distributed for profit or commercial advantage and that copies bear this notice and the full citation on the first page. To copy otherwise, or republish, to post on servers or to redistribute to lists, requires prior specific permission and/or a fee.

*Bachelor Afstudeeropdracht Presentatie, Januari, 2015, Enschede, The Netherlands.*

Copyright 2013, University of Twente, Faculty of Management and Governance.

## VOORWOORD

Voor U ligt mijn afstudeeropdracht waarin ik onderzoek heb gedaan naar de bijdrage die Shared Service Centers kunnen leveren aan een efficiënter opererende en kwalitatief betere dienstverlening leverende overheid in het bijzonder met betrekking tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 die op het moment dat ik deze afstudeeropdracht afrondt van kracht wordt. De huidige economische situatie is zo dat gemeenten moeten interen op hun reserves, afboeken op hun bezittingen zoals onroerend goed en bezuinigen op hun uitgaven. Wat dat betreft is de timing van dit onderzoek perfect.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken, omdat zij mij hebben geholpen dit eindresultaat te realiseren.

In de eerste plaats wil ik graag Henk Kroon bedanken, als begeleider van mijn afstudeeropdracht heeft hij mij gestimuleerd gedurende het afstuderen vooral zelf keuzes te maken. Hij droeg ideeën aan en gaf mij goede aanwijzingen voor verbetering, maar heeft mij ook veel de gelegenheid gegeven vanuit eigen initiatief te handelen.

Ook wil ik graag mijn dank uitspreken richting Gerard Mensink, als directeur van Noaberkracht toonde hij veel interesse in mijn onderzoek wilde graag tijd vrijmaken. Ook heeft hij mij geholpen aan interne stukken die mij een goed beeld gaven van de vorderingen die zijn organisatie had geboekt met betrekking tot de doelstellingen. Ik wil hem graag bedanken voor zijn tijd en enthousiasme.

## INHOUD

|  |   |
|--|---|
| SAMENVATTING.....  | 1 |
| VOORWOORD.....   | 2 |
| Inhoud.....  | 2 |
| 1. INLEIDING.....  | 2 |
| 1.1 Achtergrond.....   | 2 |
| 1.2 Doel van het onderzoek.....                                    | 3 |
| 1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen.....                             | 3 |
| 1.4 Opbouw van de paper.....                                       | 4 |
| 2. THEORIE.....  | 4 |
| 2.1 Uitvoerende taken Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015..... | 4 |
| 2.2 Shared Service Centers.....                                    | 4 |
| 2.2.1 Herkomst.....  | 4 |
| 2.2.2 Definitie.....   | 4 |
| 2.2.3 Shared Service Centers en de publieke sector.....            | 5 |
| 2.3 Voor- en nadelen van een Shared Service Center.....            | 5 |
| 2.3.1 Voordelen.....   | 5 |
| 2.3.2 Nadelen.....   | 6 |
| 2.4 Verschillende typen Shared Service Centers.....                | 6 |

|  |    |
|--|----|
| 2.4.1 Het netwerkconcept.....  | 6  |
| 2.4.2 Het centrumconcept.....  | 6  |
| 2.4.3 Het matrix- of K5 concept.....   | 6  |
| 2.4.4 Het Shared Service Centrum.....  | 7  |
| 2.4.5 Mengvormen en andere vormen van samenwerking.....                                      | 7  |
| 2.5 Inrichting van een Shared Service Center.....  | 7  |
| 2.5.1 Inrichting.....  | 7  |
| 2.5.2 Success- en faalfactoren.....  | 8  |
| 3. TOEPASSING.....   | 8  |
| 3.1 Geschiktheid van Shared Services voor uitvoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning..... | 8  |
| 3.2 Beschikbaar stellen van algemene voorzieningen.....                                      | 8  |
| 3.3 Onderzoek doen en besluiten wel/geen maatwerkvoorziening toe te kennen.....              | 8  |
| 3.4 Vragen om een eigen bijdrage.....  | 9  |
| 4. SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK: NOABERKRACHT.....  | 9  |
| 4.1 Samenwerking.....  | 9  |
| 4.1.1 Motivatie van de keuze voor de samenwerking.....                                       | 9  |
| 4.1.2 De vorm van de samenwerking.....   | 10 |
| 4.2 Bereikte doelstellingen.....   | 10 |
| 4.3 Realiseren van besparingen.....  | 10 |
| 4.4 Verbeteren van de dienstverlening.....   | 11 |
| 4.5 Voor- en nadelen van samenwerking.....   | 11 |
| 4.5.1 Voordelen.....   | 11 |
| 4.5.2 Nadelen.....   | 11 |
| 5. CONCLUSIE.....  | 11 |
| 6. TEKORTKOMINGEN EN SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK.....                                   | 12 |
| VERWIJZINGEN.....  | 12 |
| BIJLAGEN.....  | 13 |
| A. Interview met dhr. Gerard Mensink, directeur van Noaberkracht.....                        | 13 |
| B. Tabel met succes- en faalfactoren bij het opzetten Shared Service Center.....             | 16 |
| C. Inrichting van een Shared Service Center.....   | 17 |

## 1. INLEIDING

### 1.1 Achtergrond

De wet maatschappelijke ondersteuning, afgekort Wmo, is de basis van het Zorg en Welzijn stelsel. Onder anderen huishoudelijke verzorging, woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen en

welzijnsbeleid vallen onder de wet Wmo. Gemeenten zijn belast met de uitvoering van deze wet, waarbij sprake is van veel beleidsvrijheid en verschillende gemeenten dus een totaal andere vorm kunnen geven aan de uitvoering ervan. Via een Wmo-loket, dat gemeenten verplicht zijn te openen, hebben burgers toegang tot de Wmo-voorzieningen. Burgers kunnen kiezen tussen een persoonsgebonden budget, waarmee zij zelf zorg in kunnen kopen of hulp in natura, waarbij de gemeente de benodigde zorg regelt. Afhankelijk van het eigen inkomen en vermogen kan er sprake zijn van een eigen bijdrage tot een wettelijk vastgesteld maximum (de Rijksoverheid, 2014).

In 2015 gaat de Wet maatschappelijke ondersteuning op de schop, waarbij de nadruk meer op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid komt te liggen (invoeringwmo.nl, 2014). Diverse aanspraken op een sociale voorziening worden vervangen door een maatwerkvoorziening alleen voor diegenen die dat echt nodig hebben en ook niet in staat zijn om dit zelf te bekostigen. Naast deze maatwerkvoorziening is de gemeente ook verplicht om algemene voorzieningen aan te bieden aan inwoners die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben. Dit zijn voorzieningen gericht op het versterken van zelfredzaamheid en participatie (Nibud, 2014). Om voor een maatwerkvoorziening in aanmerking te komen zijn er bepaalde voorwaarden. Alleen als iemand niet in staat is zelfredzaam te zijn, ook niet met hulp van familieleden of van vrienden en kennissen, dan heeft iemand recht op een maatwerkvoorziening. Als een maatwerkvoorziening wordt aangevraagd is het de taak van de gemeente om te onderzoeken wat de behoeften van de cliënt zijn, welke mogelijkheden er zijn om op eigen kracht of met hulp zijn zelfredzaamheid en participatie te verbeteren, of met gebruikmaking van algemene voorzieningen de zelfredzaamheid en participatie kan worden verbeterd, welke maatwerkvoorziening een zo goed mogelijke verbetering van zelfredzaamheid en participatie realiseert en tot slot welke financiële bijdrage de cliënt verschuldigd is (de Rijksoverheid, 2014).

Voor gemeenten gaat met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 het een en andere veranderen. Bestaande taken zullen veranderen en er zullen nieuwe taken bij komen. De eigen verantwoordelijkheid die van burgers wordt verwacht zal veel hoger zijn dan nu het geval is en de eisen die worden gesteld voordat burgers een maatwerkvoorziening toegewezen krijgen zullen veel hoger zijn dan nu het geval is wanneer zij een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning. Voor de gemeenten de taak om het beleid vastgesteld in de Wmo 2015 uit te gaan voeren. Het is een buitengewoon interessant vraagstuk hoe gemeenten de uitvoering van deze wet vorm gaan geven. Door de complexiteit van deze materie, de uitvoeringskosten en de specifieke kennis die de Wmo 2015 met zich meebrengt zou het helemaal geen verkeerd idee zijn als meerdere gemeenten hierbij samen gingen werken.

Om onder anderen te besparen op kosten, schaalvoordelen te realiseren, kwaliteit van de service te vergroten en deskundigheid van de medewerkers te vergroten kan het interessant zijn om de uitvoering van de Wmo in een shared service center te organiseren. Shared services kunnen worden gedefinieerd als “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” (Strikwerda, Shared service centers en gemeenten, 2005).

## 1.2 Doel van het onderzoek

In deze onderzoeksopdracht probeer ik uit te vinden hoe de gemeenten zo efficiënt mogelijk met de immense taak die de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 met zich meebrengt om kunnen gaan. Het gaat hier om een taak die tot op heden met medewerking van instanties als jeugdzorg, ouderenzorg en Centrum Indicatiestelling Zorg werd uitgevoerd. Vanaf 2015 moeten de gemeenten deze taken volledig voor hun eigen rekening nemen. Er is relatief weinig geschreven over hoe deze uitvoering vorm zal moeten krijgen. In deze onderzoeksopdracht bekijk ik welke mogelijkheden shared services bieden om middels samenwerking tussen gemeenten tot een kwalitatief betere en financieel voordeliger uitvoering te komen.

## 1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Hoofdvraag in dit onderzoek zal zijn: ‘*In welke mate kan uitvoering in een shared service center er toe bijdragen dat gemeenten de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 efficiënter en kwalitatief beter uit kunnen voeren*’? Daarnaast zullen de volgende deelvragen helpen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

- *Welke uitvoerende taken brengt de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 met zich mee voor gemeenten?*
- *Wat is een shared service center?*
- *Welke voor- en nadelen brengt een shared service center met zich mee?*
- *Welke verschillende typen shared service centers zijn er te onderscheiden?*
- *Hoe kan een shared service center kostenbesparing opleveren en tegelijkertijd een serviceverbetering realiseren?*
- *Met welke aspecten moet men rekening houden bij het inrichten van een shared service center, wat zijn de succesfactoren en wat moet men vooral niet doen?*
- *Hoe bepalend is de inrichting van een shared service center voor diens succes?*
- *Waarom is een Shared Service Center toepasbaar op de taken die het Wmo 2015 met zich meebrengt?*

- *Welke voor- en nadelen heeft Noaberkracht de gemeenten Dinkelland en Tubbergen gebracht?*

## 1.4 Opbouw van de paper

In de inleiding heb ik toegelicht wat de aanleiding is voor het schrijven van deze bachelor opdracht. Daarnaast heb ik verklaard wat het doel is van deze paper en welke hoofd- en deelvragen de rode draad vormen. In hoofdstuk 2 zal ik een antwoord proberen te geven op de eerste zeven deelvragen. Aan de hand van informatie door de overheid beschikbaar gesteld zal ik uitleggen wat de nieuwe wet Wmo inhoudt, welke uitvoerende taken dit voor de gemeenten met zich meebrengt en welke belangrijke veranderingen er zijn ten opzichte van de huidige situatie.

Daarna zal ik enkele definities geven van het begrip shared service center, de oorsprong ervan en hoe het wordt ingezet in de publieke sector. Ik zal de algemene voor- en nadelen van shared service centers bespreken, om vervolgens de verschillende typen shared service centers toe te lichten en een koppeling maken tussen de verschillende concepten en de situaties waarin gebruik wordt gemaakt van welk concept. Het proces van het opzetten van een shared service center zal ik bespreken gebaseerd op een handleiding van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en belicht ik kritieke succes- en faalfactoren uit theorie van Korsten, Schaepkens en Sonnenschein en een artikel van Ernst & Young voor het succesvol oprichten van een Shared Service Center.

In hoofdstuk 3 zal ik per iedere afzonderlijke uitvoerende taak van de Wmo 2015 welke voortkomen uit hoofdstuk 2 bespreken of uitvoering hiervan geschikt is om in een Shared Service Center te geschieden. Ik zal toelichten welke voordelen uitvoering in een Shared Service Center voor iedere taak oplevert. Ook zal ik bespreken hoe kan worden gewaarborgd dat de bereikbaarheid van het sociale vangnet niet in het geding komt, en geef ik met enkele voorbeelden aan hoe dit kan worden gecommuniceerd met de burger.

## 2. THEORIE

### 2.1 Uitvoerende taken Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015

Per 1 januari 2015 zal de wet Wmo 2015 in werking treden, en met ingang van deze datum veranderen ook de taken voor de gemeenten. De gemeenten zijn verplicht algemene voorzieningen beschikbaar te stellen, waarmee burgers hun zelfredzaamheid en participatie kunnen vergroten. Op het niveau van de gemeente zal worden afgewogen op welke manier deze algemene voorzieningen vorm gaan krijgen (de Rijksoverheid, 2014). Het is zaak om middels deze algemene voorzieningen ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk inwoners die niet met hulp van familie, vrienden en/of kennissen zelfredzaam kunnen zijn en/of kunnen participeren in staat te stellen dit wel te

kunnen om aan de andere kant de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen zo laag mogelijk te kunnen houden.

Eerder waren deze algemene voorzieningen er niet, omdat er een persoonsgebonden budget werd toegekend of door de gemeente zorg werd ingekocht (CNV, 2014). Er is hier dus sprake van een nieuwe uitvoerende taak voor de gemeente.

Ten aanzien van de maatwerkvoorziening verandert er ook het een en ander. Als een burger persoonlijke zorg nodig heeft, dan was daar in de oude situatie een indicatie voor nodig. Het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) gaf een indicatie af: een besluit waarin staat welke zorg iemand nodig heeft en hoeveel. Het CIZ stuurde het indicatiebesluit naar de burger, maar ook naar het zorgkantoor, waarna het zorgkantoor regelde dat de burger de zorg kreeg waar hij/hij recht op had (Rijksoverheid, 2014).

In de nieuwe situatie is de gemeente wettelijk verplicht onderzoek te doen naar de persoonlijke situatie van burgers die een ondersteuningsaanvraag doen. Dit houdt in dat de gemeente bekijkt wat de aanvrager zelf nog kan doen, met hulp van familie, vrienden en/of kennissen. Daarnaast wordt er gekeken of algemene voorzieningen en of er zorg en ondersteuning vanuit andere wetten zoals de Jeugdwet zijn die voldoende hulp bieden. Dit is een nieuwe taak die met de invoering van de wet Wmo 2015 voor rekening van de gemeenten komt. Ook mogen gemeenten in de nieuwe situatie een eigen bijdrage vragen voor de ondersteuning die aangeboden wordt, de beslissing of er om een eigen bijdrage gevraagd wordt ligt bij de gemeente (Rijksoverheid, 2014). De hoogte van de eigen bijdrage en de inning ervan wordt geregeld door het CAK (het CAK, 2014).

## 2.2 Shared Service Centers

### 2.2.1 Herkomst

Het is niet duidelijk wanneer de term shared service center voor het eerst gebruikt werd, maar vast staat dat de Shared Service Center zijn herkomst vindt ergens in de jaren '80 in de Verenigde Staten. Het drukken van de kosten, zodat de aandeelhouders meer winst maken was de hoofdreden om shared service centers op te richten. Door met name technologische ontwikkelingen zoals de ICT heeft de groei van shared services een vlucht genomen. Men was niet meer beperkt door haar locatie, maar door o.a. de opkomst van het internet kon men samenwerken op afstand. In de bedrijfswereld is kostenreductie het belangrijkste motief voor het oprichten van een shared service gebleven. In de publieke sector zijn logistieke en kwalitatieve motieven het meest genoemd als oorzaak. Met de jaren is de shared service center steeds meer structureel aanwezig. Begin jaren '90 is het fenomeen shared services ook naar Europa gekomen (Quinn, Cooke, & Kris, 2000) (Strikwerda, Shared service centers en gemeenten, 2005).

### 2.2.2 Definitie

Wat is nu precies een Shared Service Center? In de literatuur zijn hiervoor diverse definities gegeven, maar

ik zal hieronder enkele naar mijn mening relevante voorbeelden van definities geven:

Shared services kunnen worden gedefinieerd als “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” (Strikwerda, Shared service centers en gemeenten, 2005).

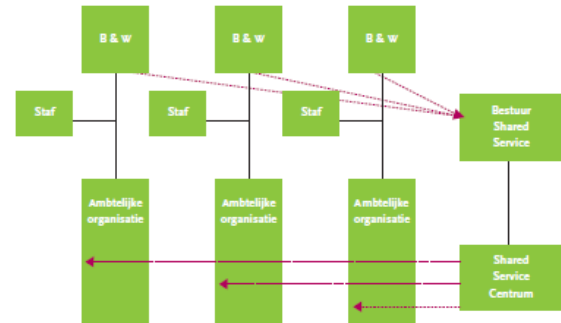
Een SSC is een samenwerkingsstrategie waarbinnen bedrijfsfuncties zijn geconcentreerd in een nieuwe semi-autonome bedrijfseenheid, die een managementstructuur heeft die ontworpen is om efficiency, waarde creatie, kostenbesparing en verbeterde dienstverlening te realiseren voor de interne klanten van het moederbedrijf op vergelijkbare wijze alsof het concurreert in een open markt (Bergeron, 2003).

Een SSC is een organisatorische structuur die, indien zij op een juiste wijze wordt ingevoerd, de voordelen van centralisatie en decentralisatie combineert zonder de nadelen ervan. Door beleidsonafhankelijke functies te verenigen en tegelijkertijd expertise en klantgerichtheid te ontwikkelen, kan een SSC diensten van hogere kwaliteit leveren tegen een lagere prijs (Matthijssse & Wagenaar, 2005).

### 2.2.3 Shared Service Centers en de publieke sector

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de volgende definitie van een shared service center opgesteld: bij een Shared Service Center (SSC) worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen één nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen. Zo is er sprake van een heldere scheiding van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. De focus ligt op professionaliteit en dienstverlening aan (meerdere) opdrachtgevers. De samenwerking is eenvoudig uit te breiden naar andere taakvelden. Uittreding wordt overigens moeilijker als taken groter, complexer of kapitaalintensiever zijn (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012).

Shared service centers worden opgericht met het doel tot een kostenbesparing te komen, schaalvoordelen te realiseren, de kwaliteit van processen te verhogen, deskundigheid van medewerkers te verhogen, het delen van kennis en ook om de dienstverlening en uitvoering van kwetsbare organisaties op kwalitatief hoog niveau te houden (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).



Een interbestuurlijk Shared Service Center

Figuur 1: Interbestuurlijk shared service center. Bron: Korsten, Schaepkens & Sonnenschein, 2004.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten shared service centers. Namelijk de intrabestuurlijke shared service center, dit is een shared service center binnen een en dezelfde organisatie. Daarnaast is er de intergemeentelijke shared service center, een samenwerking tussen twee autonome organisaties. Als er sprake is van een samenwerking tussen twee of meer gemeenten dan heet dat een interbestuurlijk shared service center (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

## 2.3 Voor- en nadelen van een Shared Service Center

### 2.3.1 Voordelen

Het grote voordeel, zo ongeveer het belangrijkste motief om een shared service op te zetten, is dat organisaties schaalvoordelen kunnen realiseren. Dit zijn kostenreductie, bundeling van kennis en expertise, standaardisatie, hogere gezamenlijke investeringskracht en de lagere kwetsbaarheid van kleine organisaties.

Een van de gevolgen van een shared service is dat het de afstemming en kennisuitwisseling tussen gemeenten makkelijker maakt. Binnen de shared service komen kennis en ervaring op een natuurlijke manier bij elkaar, dit slechts op het vlak waarvoor de shared service is opgericht. Hierdoor leert men van elkaar en is er sprake van afstemming, zonder dat het onder dwingende omstandigheden gebeurt. Mogelijk dat door deze natuurlijke samenwerking ook op andere beleidsterreinen afstemming en kennisuitwisseling ontstaat.

Een grotere transparantie binnen organisaties ontstaat door shared services, de samenwerking tussen de betrokken organisaties berust op contracten waarin prijs, hoeveelheid en kwaliteit van de geleverde diensten worden vastgelegd. Hierdoor worden de werkelijke behoeften inzichtelijk en ontstaat de mogelijkheid tot benchmarking met andere organisaties (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

Een shared service center combineert de voordelen van centralisatie en decentralisatie. Zo wordt kostenbesparing gerealiseerd, maar combineert dat met

een snelle dienstverlening. Het maakt standaardisatie en schaalvoordelen mogelijk, maar blijft ook de mogelijkheid tot specialisatie (Janssen & Joha, 2004).



### 2.3.2 Nadelen

Met de oprichting van een shared service komt een deel van de ambtelijke organisatie op afstand te staan en dus niet meer altijd direct beschikbaar. Ambtenaren werken in een shared service voor meerdere opdrachtgevers en middels contracten worden afspraken gemaakt over kwantiteit, kwaliteit, kosten en om te zorgen voor voldoende voorspelbaarheid zodat kwaliteitsniveau en tijdige levering door de manager gegarandeerd kan worden. Een wethouder kan niet meer beslissen over de prioriteitsstelling van de werknemer.

Het invoeren van shared services leidt tot een organisatieverandering met consequenties voor deelnemende organisaties en hun personeel. Tijdelijk gaat dit ten koste van de externe gerichtheid van de organisatie, mogelijkwerwijs moet op sommige vlakken de politieke ambities worden bijgesteld.

Naast het realiseren van besparingen ontstaan er bij het opzetten van een shared service ook extra kosten. Dit kan komen doordat het salaris in shared services gemiddeld hoger ligt dan bij afzonderlijke afdelingen, maar ook gaan met de shared service coördinatiekosten, kosten door afstemming over omvang, prijs en kwaliteit van de opdrachten, gemoeid.

Shared services vragen extra tijd van de betrokken bestuurders, in verband met afstemming en besluitvorming over de koers van de shared service. Er zal daarvoor in de meeste gevallen een stuurgroep worden opgericht waarin deze bestuurders plaatsnemen. Door bij de opzet van de shared service duidelijke afspraken te maken met betrekking tot besluitvorming, kostenverdeling en prijsstelling kan deze extra besteedde tijd sterk worden beperkt (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

## 2.4 Verschillende typen Shared Service Centers

### 2.4.1 Het netwerkconcept

Dit eerste concept is slechts een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren werken structureel samen om schaalvoordelen te realiseren, ze blijven echter wel in de eigen organisatie. Het structurele karakter van de samenwerking en het doel om schaalvoordelen te

bewerkstelligen vormen shared service karakter. Wanneer de noodzaak om schaalgrootte te realiseren niet te groot is kan het netwerkconcept een goede formule zijn. Ook is belangrijk dat partners te tijd hebben om naar elkaar toe te groeien. Hierdoor is het netwerkconcept erg flexibel en biedt het de mogelijkheid om kansen te verkennen. Beperkingen biedt netwerkconcept echter ook, voor kleinere gemeenten die de kwetsbaarheid van hun ambtelijk apparaat willen verkleinen of die schaalgrootte willen realiseren om essentiële diensten op kwalitatief hoog niveau vorm te geven biedt het geen oplossing. Daarnaast wordt met dit concept slechts zeer beperkt kostenbesparing gerealiseerd. Netwerkstad Twente is een voorbeeld van dit concept (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

### 2.4.2 Het centrumconcept

De shared service is in dit concept ondergebracht bij één van de gemeenten of organisaties die aan de samenwerking deelnemen. Op basis van een 'service level agreement' verleent de shared service diensten aan de andere partners. Wanneer één van de partners een bepaald proces op dusdanig kwalitatief hoog niveau heeft gebracht, zijn er anderen die daar graag gebruik van zouden willen maken. In deze situatie is er een aantoonbaar voordeel om de shared service onder te brengen bij één van de partners. Dit is ook het geval wanneer de omvang van de werkzaamheden bij een van de partners veel groter is dan bij de anderen. Het is dan praktischer als deze partner diensten levert aan de andere partners dan als er een nieuwe shared service opgezet moet worden.

Belangrijkste voordeel van dit concept is dat gebruik wordt gemaakt van specifiek sterke punten van één van de partners. Men hoeft geen energie te steken in het opzetten van een compleet nieuwe organisatie, men hoeft immers alleen de capaciteit van de bestaande organisatie uit te breiden. Dit concept is zeer geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van kleine gemeenten te verminderen.

Nadelen van dit concept zijn vooral de afhankelijkheid van één van de partners. De gemeente waar de shared service is ondergebracht neemt de bedrijfsrisico's op zich. In tijden van bezuinigingen of als één of meerdere partners andere diensten willen dan de 'gastpartner' kunnen zich problemen voordoen. Door deze beperkingen is het centrumconcept het meest geschikt voor operationele werkzaamheden of projectmatige werkzaamheden waarbij specifieke kennis van één van de partners nodig is (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

### 2.4.3 Het matrix- of K5 concept

In het matrix concept, nemen deelnemende partners ieder één of meerdere taakvelden voor hun rekening. Medewerkers uit een bepaalde sector of met specifieke expertise komen in principe in dienst van een bepaalde gemeente of worden daarheen gedetacheerd. Onderling sluiten de partners leveringscontracten af om de integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor

elders ondergebrachte taken vorm te geven. Voor- en nadelen van dit concept zijn vergelijkbaar met die van het centrumconcept, alleen is er sprake van een grotere onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid. Hoe groter het aantal taakvelden waarop diensten worden gedeeld, hoe groter de onderlinge afhankelijkheid. Door de specialisatie en positionering in verschillende organisaties met eigen bedrijfsculturen kan het moeilijker worden tot integrale aanpakken te komen (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004)

| 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

Bron: Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004

#### 2.4.4 Het Shared Service Centrum

In deze vorm worden bepaalde afdelingen van de samenwerkende organisaties samengevoegd in een nieuwe afzonderlijke organisatie. Vervolgens levert deze nieuwe organisatie bepaalde diensten aan de moederorganisaties op contractbasis. Medewerkers van de moederorganisaties worden overgeplaatst naar de nieuwe organisatie of worden daarheen gedetacheerd. Het shared service centrum kan zich bezighouden met één bepaalde taak, maar kan ook worden ingericht om een gezamenlijk ambtelijk apparaat op te zetten. Dit concept is zeer aantrekkelijk door de mogelijkheid schaalgrootte te realiseren, er is een heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden, er is een eenduidige relatie tussen de partners en het shared service centrum, de shared service wordt ondergebracht in een afzonderlijke organisatie en het concept is relatief makkelijk uit te breiden met andere taken. Wanneer gemeenten op een breed aantal taakvelden wil samenwerken, brengt dit het risico op overhead met zich mee. Het is daarom belangrijk de shared services te bundelen in een ambtelijk apparaat (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

#### 2.4.5 Mengvormen en andere vormen van samenwerking

Naast de besproken samenwerkingsvormen is het ook mogelijk andere samenwerkingen aan te gaan. Men kan besluiten tot het oprichten van gezamenlijke werkgroepen om te profiteren van elkaars kennis en expertise, daarnaast kan het oprichten van een

gemeenschappelijke interne arbeidsmarkt de mobiliteit en ontwikkeling van het personeel stimuleren. Daarnaast kunnen gemeenten die te maken krijgen met tijdelijke projecten ervoor kiezen een projectdienst op te richten waarin specialistische kennis tijdelijk kan worden ondergebracht (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

## 2.5 Inrichting van een Shared Service Center

### 2.5.1 Inrichting

Bij de inrichting van een shared service center worden zeven elementen onderscheiden die mogelijk kunnen veranderen als gevolg van de samenwerking. Het inrichtingsproces wordt opgedeeld in drie fasen. Ten eerste de verkenningfase, hierin probeert men een basis te krijgen op grond waarvan politieke leiding van de deelnemende gemeenten een beslissing kan maken over het wel of niet willen doorzetten van het traject. Er wordt een analyse gemaakt van de huidige situatie en de doelstellingen die men wil realiseren middels shared service. In de tweede fase, wordt binnen de gegeven kaders (fase 1) de rol, positie, omvang en werking van het samenwerkingsverband tussen de gemeenten verder uitgewerkt. Uiteindelijk is op basis van deze uitwerking een realisatieplan op te stellen en kan het voorbereiden van het in werking stellen beginnen. De derde fase, ook wel realisatiefase, heeft als doel het werkend krijgen van het samenwerkingsverband zoals men dat in de vorige fasen heeft uitgewerkt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011).

Bij het opzetten van een shared service center dient men rekening te houden met voorwaarden voor het invoeren van shared services en bepaalde succes- en faalfactoren bij implementatie. Bestuurders van de betrokken partijen zijn er voor verantwoordelijk dat aan deze voorwaarden is voldaan of (op korte termijn) voldaan kan worden.

Door de grote impact op de deelnemende organisaties bij het invoeren van shared services is het belangrijk dat deelnemende partijen ieder overtuigd zijn dat het opzetten van shared services van strategisch belang is voor hun eigen organisatie. Er moet ook sprake zijn van een breed gedragen vertrouwen tussen de partners op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau. Men moet vertrouwen hebben dat toekomstige verschillen van inzicht op te lossen zijn zonder dat het concept van shared services ter discussie staat. Als er eenmaal samengaan van organisatieonderdelen heeft plaatsgevonden is het niet meer zo eenvoudig om van elkaar af te komen. Als gemeenten voor het oprichten van shared services kiezen is verbetering en professionalisering van het ambtelijk apparaat een van de doelstellingen, tegelijkertijd moet dan het bestuur van de afzonderlijke gemeenten meegroeien om de ambtelijke top het hoofd te bieden. Het ingrijpende proces van het opzetten van shared services vraagt om een goede projectorganisatie, een implementatieplan moet duidelijk maken welke capaciteit en middelen daarvoor nodig zijn. Directe en zichtbare betrokkenheid van ambtelijke top en besturen van deelnemende

gemeenten is vereist. De organisatieverandering zoals de oprichting van een shared service wordt gezien, vraagt om een zeer goede voorbereiding. Een breed gedragen visie over nut en noodzaak van shared services moet aanwezig zijn. Haalbaarheidsstudies kunnen helpen de voor- en nadelen van shared services helder voor ogen te krijgen, daarnaast kunnen scenario's worden geschetst ten aanzien van verschillende modellen voor samenwerking. Er moet duidelijkheid zijn over de taken en bevoegdheden van de shared service, maar ook over de gevolgen voor het personeel dat in de shared service zal gaan werken. Ook moet er een besturingsmodel komen voor de shared service waarin wordt vastgelegd wie de manager benoemt en aan wie deze verantwoording dient af te leggen. Wie beslist er over investeringen, kostenverdeling, prijsniveaus etc. Hoe krijgt de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vorm? Welke juridische vorm krijgt de shared service? Een implementatieplan geeft inzicht in het opzetten van de shared service en veranderingen in de moederorganisaties (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

### 2.5.2 Success- en faalfactoren

In de bijgesloten tabel (Appendix I) vindt u een opsomming van succesfactoren en faalfactoren bij het opzetten van een Shared Service Center. De rapporten van Ecorys & Berenschot en Korsten, Schaepkens & Sonnenschein en het artikel van Ernst & Young vormen hiervoor de basis.

Op basis van gesprekken met bestuurders en projectleiders van o.a. de cases Netwerkstad Twente, Stichting Inkoop Bureau West-Brabant, K5 gemeenten uit de Zuid-Hollandse Krimpenerwaard en ICT samenwerking door zes Friese gemeenten zijn een aantal succes- en faalfactoren aangedragen welke in acht moeten worden genomen bij het opzetten van een shared service (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

Daarnaast blijkt een shared service center in de praktijk te leiden tot een spanningsveld tussen gewenste grotere zakelijkheid binnen de overheid en de vaak impliciet ook gewenste goede collegiale verhoudingen binnen de overheid (Beek, Jansen, & Langendijk, 2005).

## 3. TOEPASSING

### 3.1 Geschiktheid van Shared Services voor uitvoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning

In dit hoofdstuk zal ik proberen tot een analyse te komen over de toepasbaarheid van shared services voor de uitvoering van de (nieuwe) taken die de gemeenten zullen moeten uitvoeren als de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015 wordt ingevoerd. Daarbij zal worden gekeken welke afdelingen betrokken zullen zijn bij de uitvoering en welke specifieke uitvoeringsgerichte taken voortvloeien uit deze wet. De vraag is dan of deze diensten overeen komen met diensten die volgens de theorie geschikt zijn voor uitvoering in een shared service center. Dit hoofdstuk

is opgedeeld in meerdere deelhoofdstukken, in ieder deelhoofdstuk zal ik per taak nogmaals toelichten wat deze inhoudt en verklaren of deze taak wel/niet geschikt is voor uitvoering in een shared service center.

### 3.2 Beschikbaar stellen van algemene voorzieningen

De gemeenten zijn per 1 januari 2015 verplicht om algemene voorzieningen aan te bieden, waarmee burgers hun zelfredzaamheid kunnen vergroten indien zij hiertoe niet in staat zijn met hulp van familie, vrienden en/of kennissen of mantelzorg (Rijksoverheid, 2014). Deze algemene voorzieningen zijn voor iedereen toegankelijk en omvat onder anderen maaltijdservice, klussendienst, openbaar vervoer, buurthuizen en boodschappenservice (WMO raad Olst-Wijhe, 2014). Ook hulpmiddelen voor burgers die voor een kort periode tijdelijk zorg nodig hebben vallen hieronder.

Een shared service center kan uitkomst bieden bij het organiseren van algemene voorzieningen, zeker bij hulpmiddelen die de gemeente beschikbaar stelt zoals rollators, rolstoelen, krukken etc. is er sprake van hoge geschiktheid voor het delen. Op het moment dat bij de ene gemeente alle rolstoelen in gebruik zijn en een andere gemeente er nog een aantal beschikbaar heeft is het hebben van een gezamenlijke pool en de organisatie ervan een uitkomst. Ook moet niet worden vergeten dat er schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd door de inkoop van deze hulpmiddelen gezamenlijk te doen. Door binnen de shared service center het inkopen en beheren van algemene voorzieningen te organiseren kan er ook op personele inzet een besparing gerealiseerd worden.

### 3.3 Onderzoek doen en besluiten wel/geen maatwerkvoorziening toe te kennen

Indicatiestelling geschiedt ook na 1 januari 2015 door het CIZ (Rijksoverheid, 2014), gemeenten zullen op basis van deze indicatie onderzoeken welke hulp iemand nodig heeft. Daarbij wordt door de gemeenten onderzoek gedaan naar de persoonlijke situatie van een burger zodra een aanvraag wordt gedaan voor een maatwerkvoorziening. Concreet betekent dit dat de gemeente onderzoekt waartoe de aanvrager zelf in staat is en wat hij/zij met hulp van familie, vrienden en/of kennissen en mantelzorg kan doen om zijn/haar zelfredzaamheid te vergroten (Rijksoverheid, 2014). Gemeenten kunnen de keuze maken hierbij de hulp in te roepen van andere instanties zoals jeugdzorg of huisartsen. Desalniettemin blijft de verantwoordelijkheid bij de gemeenten.

Waar ligt dan de mogelijke rol van een shared service center? Het beoordelen van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening vraagt om een deskundige aanpak; de ambtenaar die zich hiermee bezig gaat houden moet beschikken over gedegen kennis van wetten en sociale vangnetten, in staat zijn iemands persoonlijke situatie goed te beoordelen en kennis hebben van de beschikbare algemene voorzieningen.



Ambtenaren zullen hiervoor moeten worden opgeleid/bijgeschoold. Door het beoordelen van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening te organiseren in een shared service center kunnen gemeenten meerdere voordelen behalen. Door een afdeling op te richten welke zich alleen bezighoudt met het behandelen van deze aanvragen voor burgers uit alle gemeenten die deelnemen in de shared service, wordt er beter gebruik gemaakt van specifieke kennis en expertise. In plaats van ambtenaren in iedere zelfstandige gemeente die 12 uur per week hiermee bezig zijn en de overige tijd met andere taken, wordt het werk gedaan door mensen die fulltime deze aanvragen behandelen. Mensen die een aanvraag doen of informatie willen kunnen beter geholpen worden, omdat deze ambtenaren zich louter en alleen daarmee bezighouden, de afhandeling van aanvragen kan op den duur sneller verlopen doordat ambtenaren zeer ervaren worden in het behandelen van deze aanvragen (Janssen & Joha, 2004).

Een shared service center helpt de deelnemende gemeenten de uitvoeringskosten in de hand te houden. Gemeenten hoeven niet hun eigen ambtenaren op cursus te sturen of het proces van aanvraag en afhandeling uit te werken. In de shared service wordt een groepje ambtenaren dat gekwalificeerd is voor het behandelen van een aanvraag voor maatwerkvoorziening belast met deze taak voor alle deelnemende gemeenten. Deelnemende gemeenten kunnen hierdoor besparen op personeelskosten. In de eerste plaats door het 'delen' van de gespecialiseerde ambtenaren, maar ook omdat de shared service diensten levert tegen een verrekenprijs (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

Kennis en ervaring komen bij elkaar binnen de shared service. Een hieruit vloeiend voordeel voor deelnemende gemeenten is dat men van elkaar leert en dat afstemming en kennisuitwisseling tussen gemeenten makkelijker wordt. Door de shared service is immers een vertrouwensband ontstaan tussen de gemeenten. Dit vertrouwen biedt mogelijkheden voor verdere samenwerking op andere gebieden (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004).

### 3.4 Vragen om een eigen bijdrage

Gemeenten mogen burgers om een eigen bijdrage vragen voor de aangeboden ondersteuning, maar dit de beslissing om dat te doen ligt bij de gemeenten zelf; het is geen verplichting (Rijksoverheid, 2014). De hoogte hiervan zal afhangen van de leeftijd, het inkomen en het vermogen van de cliënt en zijn/haar partner, deze wordt door het CAK bepaald en geïncasseerd (het CAK, 2014).

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 komt de nadruk meer op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid te liggen (invoeringwmo.nl, 2014). Diverse aanspraken op een sociale voorziening worden vervangen door een maatwerkvoorziening alleen voor diegenen die dat echt nodig hebben en ook niet in staat zijn om dit zelf te bekostigen. Desondanks

bestaat er de mogelijkheid voor gemeenten tot het vragen van een eigen bijdrage.

Het aantal burgers dat behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, zij het via algemene voorzieningen of middels een maatwerkvoorziening kan per gemeente verschillen. Dit hangt mede af van de bevolkingssamenstelling. Daarnaast is ook de bijdrage per inwoner die gemeenten van het rijk ontvangen verschillend per gemeente. Ook kan de financiële positie van gemeenten heel verschillend zijn. Het besluit om wel of geen eigen bijdrage te vragen zal daardoor verschillen per gemeente. De uitvoering ervan zal zoals eerder gezegd door het CAK geschieden (het CAK, 2014).

## 4. SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK: NOABERKRACHT



### 4.1 Samenwerking

#### 4.1.1 Motivatie van de keuze voor de samenwerking

In 2012 zijn de Twentse gemeenten Dinkelland en Tubbergen tot het besluit gekomen om vanaf 2013 te gaan samenwerken. Sinds 2013 worden beide gemeenten door een ambtelijke organisatie bediend, Noaberkracht.

Er is bewust gekozen voor een Gemeenschappelijke Regeling en niet voor een Shared Service Center. In de eerste plaats leverde dit ten aanzien van de rechtspositie van de medewerkers flinke nadelen op (ambtenarenstatus). Daarnaast is men van mening dat een Shared Service Center meer op afstand staat dan een Gemeenschappelijke Regeling. De motieven die ten grondslag lagen aan het besluit ten samenwerking over te gaan luiden als volgt:

- Kostenbesparing realiseren
- Kwetsbaarheid verminderen
- Kwaliteit vergroten

Doordat Dinkelland en Tubbergen op zichzelf relatief kleine gemeenten zijn, beschikken zij op bepaalde taakgebieden over minder dan 1fte formatie. Hierdoor ben je als kleinere gemeente kwetsbaar, door op te schalen beschik je over meer capaciteit en is het dus mogelijk de kwetsbaarheid te verminderen. Daarnaast heeft een grotere organisatie als voordeel dat je meer

ruimte hebt voor specialisatie en/of zwaardere functies, hierdoor is de organisatie in staat betere kwaliteit te leveren (Mensink, 2014).

#### 4.1.2 De vorm van de samenwerking

De samenwerking tussen Dinkelland en Tubbergen vertoont overeenkomsten met een shared service center, zo zijn de ambtenaren ondergebracht in een nieuwe organisatie, Noaberkracht, beschikt het over één integraal budget en heeft het als dominante waarden: efficiency, foutloos en snelheid. Echter wijkt Noaberkracht op een aantal punten ook sterk af van de kenmerken van een shared service center. Zo wordt Noaberkracht niet bekostigd op basis van verleende diensten, maar is er sprake van budget overheveling. De begrotingen van beide gemeenten voor 2012 zijn naast elkaar gelegd en uitgewerkt tot twee vergelijkbare bedrijfsvoering begrotingen, aan de hand hiervan is men gekomen tot de volgende kostenverdeling: de bedrijfsvoering van Noaberkracht wordt voor 44 % doorbelast aan Tubbergen en voor 56 % aan Dinkelland (Mensink, 2014).

Tenslotte heb ik de verschillende vormen van Shared Service centers besproken en gevraagd welke voor- en nadelen men zag ten aanzien van deze typen. De meest eenvoudige vorm van samenwerking, het netwerkconcept, had voor Noaberkracht niet de voorkeur, omdat er dan nog steeds sprake was van twee verschillende rechtsposities en tevens zouden de medewerkers dan een sticker op blijven houden met Dinkelland en Tubbergen. Dat wilde men niet, en gaf de voorkeur aan één organisatie met één bestuur (Mensink, 2014).

Het centrumconcept, waarbij de SSC is ondergebracht bij één gemeente welke vervolgens diensten levert aan de andere gemeente(n) op basis van een 'service level agreement', had ook niet de voorkeur. Er is dan sprake van een zeer grote mate van afhankelijkheid en dat ook een toename van de kwetsbaarheid. Dit acht men bij Noaberkracht geen wenselijke situatie. Er is alleen wel één uitzondering, de Wet werk & bijstand laat de gemeente Tubbergen inmiddels vier jaar door de gemeente Almelo uitvoeren en vanaf 2015 zal Dinkelland dit ook gaan doen. De achterliggende reden is dat het hierbij om zeer ingewikkelde materie gaat, zeer specialistisch werk dat kleine gemeenten niet in staat zijn dit zelf te doen. Voor dit soort situaties is het centrumconcept een goede oplossing (Mensink, 2014).

Het matrixconcept, waarbij iedere gemeente één of meerdere taakvelden voor zich neemt, was voor Dinkelland en Tubbergen geen geschikt alternatief. Naar hun mening was dit te ingewikkeld in de aansturing, hun voorkeur ging uit naar één nieuwe organisatie.

Shared Service Centrum, past wat betreft uitvoering zeer goed bij de samenwerking die Dinkelland en Tubbergen voor ogen hadden. Echter, staat wilden zij geen moeilijkheden met verrekenprijzen, maar heeft gekozen voor een simpele verdeling van de kosten voor bedrijfsvoering. Een andere reden waarom voor een Gemeenschappelijke Regeling is gekozen is ook de

bescherming van de medewerkers, hierdoor blijven zij namelijk in dienst van een openbaar lichaam en kunnen ze bij het pensioenfonds voor ambtenaren (ABP) blijven. Daarnaast blijft ook de rechtspositie van de ambtenaren hetzelfde (o.a. ontslagbescherming) (Mensink, 2014).

## 4.2 Bereikte doelstellingen

Bij aanvang van de ambtelijke samenwerking hebben Dinkelland en Tubbergen enkele kerndoelstellingen geformuleerd welke waarvan wordt verwacht deze in een periode van vijf jaar te realiseren. Deze doelstellingen kunnen worden gesplitst in twee groepen, namelijk het realiseren van besparingen en het verbeteren van de dienstverlening.



Deze zes doelstellingen moeten bijdragen tot het realiseren van een totale bezuiniging van 2,5 mln. euro op de gezamenlijke jaarlijkse begroting (27 mln. euro) (Mensink, 2014).

Doordat op het moment van dit onderzoek de samenwerking slechts één jaar loopt, is het heel goed mogelijk dat sommige doelstellingen nog niet volledig gerealiseerd zijn. Desondanks laat deze tussentijdse voortgangsrapportage wel zien of Noaberkracht goed op weg is de beoogde doelstellingen te realiseren.

## 4.3 Realiseren van besparingen

Ten aanzien van het management had men een reductie van 30% voor ogen. In 2013 is de omvang van het management van Noaberkracht teruggebracht tot 16fte, waar Tubbergen en Dinkelland voor de samenwerking gezamenlijk 22,7 fte omvang aan management hadden. Hiermee heeft Noaberkracht dus na één jaar al aan deze doelstelling voldaan (reductie 29,51 %). Naast het verminderen van management wilde men ook besparen op de inzet van ambtelijke uren. Een van de manieren om dit te realiseren is door het beleid van beide gemeenten zo veel mogelijk te harmoniseren. Na bijna twee jaar is reeds 41 % van de beleidsregels en 50 % van de verordeningen geharmoniseerd. Als derde punt werd genoemd het met 40 % verminderen van het aantal gebruikte applicaties, in oktober 2014 is het aantal gebruikte applicaties van 250 afgenomen tot 210 (- 17 %) (Noaberkracht, 2014).

## 4.4 Verbeteren van de dienstverlening

Naast het besparen op de kosten willen Dinkelland en Tubbergen ook een betere dienstverlening realiseren. In de eerste plaats door het aantal producten dat volledig digitaal kan worden afgehandeld uit te breiden. Inmiddels zijn WABO aanvragen online beschikbaar gesteld, worden digitale meldingssystemen ondersteund (bijv. ‘‘verbeter de buurt’’) en zijn er meerdere nieuwe formulieren online geplaatst. Naast het vergroten van de digitale mogelijkheden is ook het verkorten van afhandelingstermijnen een belangrijk punt. Zo zijn er diverse verbeteringen gerealiseerd zoals het verkorten van het WMO aanvraagformulier van negen pagina’s naar één pagina, evenementenvergunningen worden nu voor vijf jaar afgegeven in plaats van voor één jaar, het aantal gemiste telefoongesprekken per maand verminderd van 510 naar 150 en bij meldingen worden mensen voortaan binnen één werkdag te woord gestaan. Naast het verkorten van de levertijd zijn er ook andere aspecten die bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening, hierbij gaat het om het inspelen op de wensen en behoeften van de burger door onder meer WMO huisbezoeken ’s avonds en in het weekend mogelijk te maken, één aanspreekpunt bij omgevingsvergunningen te realiseren, het voorkomen van bezwaren middels mediation en dorpsraden meer te consulteren (Noaberkracht, 2014).

## 4.5 Voor- en nadelen van samenwerking

### 4.5.1 Voordelen

Diverse voordelen die volgens de bestudeerde theorie bij Shared Service Centers naar voren komen zien we ook terug bij Noaberkracht. In de eerste plaats het realiseren van schaalvoordelen. Kostenreductie was één van de primaire doelstellingen van Noaberkracht en daarnaast zie je ook voordelen als bundelen van investeringskracht en de mogelijkheid om zwaardere functies en specialisatie te realiseren. Ook draagt Noaberkracht er toe bij de kwetsbaarheid van Dinkelland en Tubbergen te verminderen. Toen Dinkelland en Tubbergen nog afzonderlijk opereerden maakten ze hierbij gebruik van 250 verschillende applicaties, Noaberkracht heeft als taak dit aantal te verminderen met 40 %.

De ambtelijke samenwerking vraagt veel afstemming tussen beide gemeenten, niet in de laatste plaats ten aanzien van het gekozen beleid. In toenemende mate komt het ook voor dat een Dinkellandse wethouder ook de gemeente Tubbergen vertegenwoordigt in een extern overleg en omgekeerd (Mensink, 2014).

### 4.5.2 Nadelen

Diverse nadelen die ook bij Noaberkracht aan het licht komen zijn onder anderen prioritering van een ambtenaar. Ambtenaren zijn inzetbaar voor beide gemeentebesturen en de directie van Noaberkracht heeft als taak een oplossing te zoeken wanneer zich een

knelpunt voordoet. Tot op heden is men daar in geslaagd.

Bij het opzetten van de ambtelijke samenwerking of shared service center zijn er initiële kosten, kosten die gemoed gaan met het oprichten van de samenwerking. Bij Noaberkracht ging het om één miljoen euro, echter worden deze kosten weer terugverdiend door besparingen als de samenwerking eenmaal van kracht is.

Als laatste wil ik graag aanhalen dat samenwerking extra tijd vraagt van de betrokken bestuurders. Het vraagt extra inspanning van de colleges van beide gemeenten om het beleid te harmoniseren. Ook de samenwerking zelf vraagt extra tijd, beide colleges zijn gezamenlijk het bestuur van Noaberkracht, waarbij de voorzittersrol jaarlijks afwisselt tussen beide burgemeesters (Mensink, 2014).

## 5. CONCLUSIE

In deze afstudeeropdracht heb ik onderzocht welke mogelijkheden shared service centers gemeenten bieden om de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) efficiënter en kwalitatief beter te organiseren. De uitdaging is om aan de ene kant op de uitgaven te besparen, maar tegelijkertijd wel hetzelfde of zelfs een hoger serviceniveau te realiseren. Na uitgebreid te hebben toegelicht welke vormen van Shared Service Centers er zijn, welke voor- en nadelen uit de theorie naar voren komen ten aanzien van deze SSC’s en te hebben uitgelegd hoe de gemeenten Dinkelland en Tubbergen een ambtelijke samenwerking gerealiseerd hebben ben ik toegekomen aan het beantwoorden van de hoofdvraag van mijn onderzoek:

*‘‘In welke mate kan uitvoering in een shared service center er toe bijdragen dat gemeenten de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 efficiënter en kwalitatief beter uit kunnen voeren?’’*

De specifieke taken die de Wmo voor gemeenten met zich meebrengt zijn het beschikbaar stellen van algemene voorzieningen, onderzoek doen naar de persoonlijke situatie van een inwoner bij een aanvraag voor een maatwerkvoorziening en het nemen van een beslissing met betrekking tot het al dan niet toekennen van een maatwerkvoorziening.

Een Shared Service Center combineert de voordelen van centralisatie en decentralisatie zoals betere kostenbeheersing, standaardisatie en schaalvoordelen, snelle dienstverlening, betere afstemming op behoeftes en mogelijkheid tot specialisatie. Afhankelijk van de situatie en de te bereiken doelen moet worden bekeken welk type samenwerking het meest geschikt is. De verschillende typen Shared Service Centers hebben elk hun eigen voor- en nadelen. Om te beginnen het Netwerkconcept, daarbij is de flexibiliteit erg groot, maar de mogelijke kostenbesparing slechts gering. Bovendien blijven er ondanks de samenwerking meerdere zelfstandige organisaties bestaan en ontstaat er niet één nieuwe organisatie. Het Centrumconcept biedt de mogelijkheid gebruik te maken van specifieke

sterke punten van één van de organisaties. Het heeft als grote nadeel dat het een erg grote afhankelijkheid creëert voor alle partijen. Deze vorm is zeer geschikt als het gaat om specifieke, zeer ingewikkelde werkzaamheden welke kleinere organisaties zelf niet naar tevredenheid kunnen uitvoeren. Een andere variant, het matrix- of K5 concept, biedt net als het centrumconcept de mogelijkheid gebruik te maken van de sterke punten van organisaties. Ook hier is de onderlinge afhankelijkheid groot en daarnaast is de aansturing relatief ingewikkeld. Het Shared Service Centrum is de meest vergaande samenwerkingsvorm, en zeer aantrekkelijk door de mogelijkheid schaalgroottes te realiseren.

Om een Shared Service Center ook daadwerkelijk deze voordelen te laten behalen is het van groot belang dat men bij de inrichting van de shared service rekening houdt met de succes- en faalfactoren die uit eerdere samenwerkingsverbanden naar voren zijn gekomen. Door voor het in werking treden van de samenwerking duidelijke afspraken te maken en beleid op elkaar af te stemmen kunnen veel problemen die tijdens de uitvoering kunnen opspelen worden voorkomen.

De samenwerking tussen Dinkelland en Tubbergen laat zien dat wanneer goed is nagedacht over het voorgenomen samenwerkingsverband, de uit de theorie naar voren komende voordelen ook in de praktijk kunnen worden gerealiseerd. Door ambtelijke samenwerking is een substantiële jaarlijkse besparing op de uitvoeringskosten te realiseren. Daarnaast is bij Noaberkracht ook gebleken dat door processen efficiënter te laten verlopen, de digitale dienstverlening uit te breiden en meer specialisatie de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

Samenwerking in een Shared Service Center levert meerdere voordelen op, waarbij per situatie gekeken moet worden welke samenwerkingsvorm het meest geschikt is. In het bijzonder kleinere gemeenten kunnen door samenwerking een hogere kwaliteit dienstverlening realiseren. Door de samenwerking goed voor te bereiden kunnen uitvoeringsproblemen worden voorkomen en kan een Shared Service Center er toe bijdragen dat gemeenten de Wet Maatschappelijke Ondersteuning efficiënter én kwalitatief beter kunnen uitvoeren.

## **6. TEKORTKOMINGEN EN SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK**

In deze afstudeeropdracht heb ik één samenwerkingsverband uit de praktijk betrokken, namelijk Noaberkracht, de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. In het geval van Noaberkracht zijn de voordelen van Shared Service Centers die de door mij bestudeerde theorie zegt dat ze er zijn ook inderdaad naar voren gekomen. Echter hoeft dat niet per definitie bij alle Shared Service Centers het geval te zijn. De externe validiteit van mijn onderzoek is daardoor relatief gering. Als ik meerdere samenwerkingsverbanden zou hebben bestudeerd had

ik daarmee een meer betrouwbare uitspraak kunnen doen over de bijdrage van Shared Service Centers aan het efficiënt en kwalitatief beter uitvoeren van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Ik zou het zeker aanraden om verder onderzoek te doen naar samenwerkingsverbanden tussen overheden, in het bijzonder een onderzoek waarbij de verschillende vormen van Shared Service Centers in bestaande samenwerkingsverbanden worden vergeleken. Dit onderzoek zal helpen de voor- en nadelen van de verschillen de vormen Shared Service Centers uit praktijksituaties in kaart te brengen om zo tot een uitspraak te komen welke vorm nu het meest geschikt is zodat gemeenten in de toekomst het beste resultaat uit hun samenwerking kunnen halen.

## **VERWIJZINGEN**

- Atos Consulting. (2009). *Shared Service Centers: In welke versnelling rijdt ik nu?* Utrecht: Atos Consulting.
- Beek, t., Jansen, & Langendijk. (2005). *Shared Service Centres bij de overheid: kansen en succesfactoren*. Amsterdam: Ernst & Young.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- CNV. (2014, Oktober 4). *Gevolgen invoering WMO 2015*. Opgehaald van CNV.nl: <https://www.cnv.nl/actueel/nieuws/nieuwsde/tail/gevolgen-invoering-wmo-2015/>
- de Rijksoverheid. (2014, Oktober 4). *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/hulp-en-ondersteuning-wmo>
- Dohmen, Kroon, Halfhide, & Tomatala. (2005, April). *Lessen voor het opzetten van een Shared Service Center*. *F Beheer*, 66-70.
- Ecorys & Berenschot. (2013). *Interbestuurlijke Shared Services: Lessen uit de praktijk*. Rotterdam: Ecorys Nederland B.V.
- het CAK. (2014, Oktober 8). *Uw eigen bijdrage*. Opgehaald van hetcak.nl: <http://www.hetcak.nl/portals/portalserver/portals/ca-k-portal/pages/k1-1-4-eigen-bijdrage>
- invoeringwmo.nl. (2014, Oktober 4). *Wmo 2015 aangenomen door Eerste Kamer!* Opgehaald van invoeringwmo.nl: <http://www.invoeringwmo.nl/actueel/nieuws/wmo-2015-aangenomen-door-eerste-kamer>

- Janssen, M., & Joha, A. (2004). De onzekere belofte van het shared-servicecenter. *Utility Computing*, 26-31.
- Kager, Graaf, d., Kolthof, & Hoeksema. (2004). Haken en ogen bij het opzetten van een SSC. *Tijdschrift Controlling*, 58-62.
- Kok, d., & Maan. (2004). Kansen en valkuilen bij de creatie van SSC. *Overheids MANAGEMENT*, 206-208.
- Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein. (2004, Oktober 20). *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: InAxis.
- Matthijssse, R., & Wagenaar, R. (2005). Shared services: synergie tussen organisatie en informatie. *Overheids MANAGEMENT*.
- Mensink, G. (2014, December 1). samenwerking Noaberkracht. (J. Broekhuis, Interviewer)
- Nibud. (2014, Oktober 4). *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Opgehaald van Nibud.nl: <http://www.nibud.nl/inkomsten/tegemoetkomingen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo.html>
- Noaberkracht. (2014). *Voortgangsrapportage november 2014*. Dinkelland-Tubbergen: Noaberkracht.
- Quinn, Cooke, & Kris. (2000). *Shared Services: mining for corporate gold*. Prentice Hall.
- Rijksoverheid. (2014, Oktober 8). *Centrum indicatiestelling zorg (CIZ)*. Opgehaald van regelhulp.nl: <https://www.regelhulp.nl/zr/rh/webapp/kennisbank/Informatie/OverHetCIZ?RedirectNaar=CIZ>
- Rijksoverheid. (2014, Oktober 8). *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ervorming-langdurige-zorg/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo-2015>
- Strikwerda, J. (2005, Januari 4). Shared service centers en gemeenten. *Openbaar bestuur*, pp. 28-31.
- Strikwerda, J. (2010). Shared Service Centers 2.0. *Holland/Belgium Management Review*, 2-8.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2011). *Handleiding voor het opzetten en realiseren van een Samenwerkingsverband Shared Service Center*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeednten.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2012). *Grip op samenwerken*.
- WMO raad Olst-Wijhe. (2014, 10 17). *Begrippen*. Opgehaald van Wmo adviesraad Olst-Wijhe: <http://www.wmoraadolstwijhe.nl/algemeen/begrippen/>
- Zwaan, L. (sd). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. *Samenwerking*, pp. 90-94.

## BIJLAGEN

### A. Interview met dhr. Gerard Mensink, directeur van Noaberkracht

Bent u betrokken geweest bij de oprichting van Noaberkracht?

*Ja, ik ben daarbij betrokken geweest in januari 2012 en uiteindelijk zijn wij 1 januari 2013 met de samenwerking van start gegaan.*

Welke motieven lagen ten grondslag aan het besluit van Dinkelland en Tubbergen om tot ambtelijke samenwerking over te gaan?

*De hoofdredenen dat Dinkelland en Tubbergen tot samenwerking hebben besloten worden samengevat door de drie K's: Kostenbesparing realiseren, Kwetsbaarheid verminderen en Kwaliteit vergroten.*

Waarom is toetreding tot de samenwerking uitgesloten (andere gemeenten kunnen niet instappen)?

*Er is inderdaad bij de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling bepaald dat toetreding niet mogelijk is, maar dat is geen principiële beslissing vanwege het niet willen. We hebben destijds met twee gemeenten besloten tot ambtelijke samenwerking en de GR is daarop ingericht. Mocht het zo zijn dat een andere gemeente zich bij de samenwerking zou willen aansluiten, staan we daar niet perse afwijzend tegenover. In dat geval is er een nieuwe GR nodig.*

Hoe vindt de verrekening van de door Noaberkracht geleverde diensten aan de gemeenten Dinkelland en Tubbergen plaats? Hoe ziet het kosten verrekennmodel er uit?

*Noaberkracht is een ambtelijke organisatie die twee gemeentebesturen bediend. Naar zijn aard is dat een shared service center, echter is er geen dienstverleningsovereenkomst en dus ook geen verrekenprijs/-model. De begrotingen van Dinkelland en Tubbergen zijn naast elkaar gelegd, vervolgens goed bestudeerd totdat men tot twee vergelijkbare bedrijfsvoering begrotingen is gekomen. Daaruit is naar gebleken dat Tubbergen 44 % vormt van de*

gezamenlijke begroting en Dinkelland 56 %. De bedrijfsvoering van Noaberkracht wordt ook in die verhouding aan beide gemeenten doorbelast. Mocht er sprake zijn van tussentijdse specifieke situaties gaan we niet proberen die te verrekenen, maar blijft de gekozen vaste verhouding gehandhaafd. Om een voorbeeld te geven, in de gemeente Tubbergen is op verzoek van de ondernemers in 2013 een reclamebelasting ingevoerd. Deze ondernemers ondervonden een freeriders probleem. Alle ondernemers betalen nu belasting en de opbrengst wordt door de gemeente teruggegeven aan de ondernemersvereniging. De perceptiekosten van deze belasting neemt de gemeente voor haar rekening. Deze lasten komen voor rekening van Noaberkracht. Strikt genomen betaald Dinkelland hierdoor 56 % van die perceptiekosten terwijl het iets is dat alleen voor Tubbergen is.

Welke motieven lagen eraan ten grondslag om voor de gekozen uitvoeringsvorm te kiezen? Waarom geen shared service centrum?

We hebben er destijds voor gekozen de samenwerking simpel te houden met een lichte, eenvoudige bestuursstructuur. Wij wilden geen gedoe met verrekenprijzen. De gemeentebesturen vormen het bestuur van Noaberkracht en de dagelijkse leiding is in handen van de directie. We waren tevens van mening dat een Shared Service Center meer op afstand staat dan een Gemeenschappelijke Regeling. Een ander aspect dat van invloed was op de keuze is omdat een Gemeenschappelijke Regeling betekent dat het een openbaar lichaam blijft. Dit heeft zijn invloed op de rechtspositie van de medewerkers (ambtenarenstatus) en houdt in dat zij bij het ambtenarenpensioenfonds (ABP) kunnen blijven.

Welke rol ziet u voor Noaberkracht bij de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015? Is er een verschil in uitvoering tussen beide gemeenten?

De gemeenten Dinkelland en Tubbergen hebben de verordeningen zoveel mogelijk op elkaar gelijkgesteld, zodat de uitvoering voor beide gemeenten nagenoeg gelijk is wat de zaak voor Noaberkracht eenvoudiger maakt. We hoeven niet eerst te kijken uit welke gemeente iemand komt, burgers worden op dezelfde manier benaderd. Noaberkracht zal opnieuw gaan indiceren welke hulp iemand krijgt. Daarbij zullen we zoveel mogelijk naar de mensen toe gaan, in de loop van 2015.

Hoe wordt in Dinkelland en Tubbergen besloten of iemand een maatwerkvoorziening krijgt toegewezen?

Vooralsnog behouden mensen dus hun huishoudelijke hulp, alleen worden met zorgverleners andere afspraken gemaakt over wat mag worden gedaan. Er wordt niet langer hulp verstrekt op basis van uren, maar er wordt op basis van taken vastgesteld wat een thuiszorgmedewerker mag doen.

Welke voordelen heeft men met deze intergemeentelijke samenwerking willen realiseren?

- Bezuinigen van 2,5 mln. euro

op de gezamenlijke jaarlijkse begroting van 27 mln.

- Verminderen management met 30 %
- Besparen op de inzet van ambtelijke uren
- Verminderen van het aantal gebruikte applicaties met 40 %
- Aantal producten dat volledig digitaal wordt afgehandeld uitbreiden
- Kortere termijnen afhandeling (vergunning, klachten)
- Verbetering dienstverlening 10 % (hoe wordt dit gemeten)

In hoeverre zijn deze doelstellingen tot dusver gerealiseerd?

We zijn goed op weg om de geschatte doelstellingen te gaan realiseren. Ik zal je de laatste voortgangsrapportage sturen waarin je kunt vinden hoever we tot op heden zijn met het realiseren van elk van de doelstellingen.

Uit de door mij bestudeerde theorie komen bepaalde voordelen van een shared service center naar voren, herkent u deze voordelen bij Noaberkracht?

Schaalvoordelen zien we zeker terug bij Noaberkracht, we hebben de mogelijkheid zwaardere functies te realiseren wat voor de afzonderlijke gemeenten niet mogelijk was en er is meer ruimte voor specialisatie. Ook de bundeling van investeringskracht en vermindering van de kwetsbaarheid zien we terug. Het werken met Noaberkracht heeft van beide gemeenten veel afstemming op elkaar gevraagd, ook ten aanzien van het beleid. Daarnaast komt het in toenemende mate voor dat een Tubbergse wethouder ook de gemeente Dinkelland vertegenwoordigd in een extern overleg en omgekeerd.

In diezelfde theorie vond ik ook de mogelijke nadelen van een shared service center, herkent u deze ook bij Noaberkracht?

*Wat betreft prioritering van een werknemer is het de taak van de directie om dit soepel te laten verlopen. Ambtenaren moeten er zijn voor beide gemeentebesturen, daarom hebben we ook geen dienstverleningsovereenkomsten. Wanneer zich toch moeilijkheden voordoen, en dit is pas nog voorgekomen, dan moet de directie dit knelpunt oplossen. Een wethouder van de gemeente Tubbergen vond dat hij te weinig beroep kon doen op een ambtenaar, dan kan je dit oplossen door tijdelijk extra capaciteit in te huren of door goede afspraken te maken. Tot op heden zijn wij hierin aardig in geslaagd.*

*Met betrekking tot de extra kosten voor het opzetten van de samenwerking ging het bij ons om een eenmalig bedrag van één mln. euro. Gedurende de samenwerking worden deze kosten echter weer terugverdiend door Noaberkracht.*

*De extra tijd van de betrokken bestuurders herkennen we zeker. In de eerste plaats hebben beide colleges een inspanning ten aanzien van het harmoniseren van het beleid van beide gemeenten zodat de ambtelijke organisatie het beleid makkelijk kan uitvoeren. Dit betekende extra tijd voor overleg en rekening houden met de andere gemeente. Daarnaast vormen beide colleges gezamenlijk het bestuur van Noaberkracht, waarbij de voorzittersrol jaarlijks wisselt tussen beide burgemeesters. Ook dat is een extra belasting van de betrokken bestuurders.*

*Een ander nadeel dat we bij Noaberkracht zagen was dat beide gemeenten verschillende applicaties gebruikten, Ping en Centriq, welke niet goed met elkaar samenwerkten. Het kwam voor dat medewerkers wel in Tubbergen konden inloggen op hun apparatuur en niet in Dinkelland. Dit probleem heeft ongeveer drie maanden geduurd en zorgde ook voor veel frustratie bij de medewerkers. Het heeft veel energie gekost om de ICT omgeving op elkaar af te stemmen.*

*We hebben de afdelingen openbare ruimte en vergunningen in Tubbergen, financiën, administratie en HRM zitten in Dinkelland en Maatschappelijke effecten en dienstverlening zitten deels in Dinkelland, deels in Tubbergen. Van de 350 werknemers die Noaberkracht in dienst heeft, reizen er 70 mensen regelmatig heen en weer.*

Wat is uw visie ten aanzien van de verschillende typen shared service centers?

Het netwerkconcept?

*Daar heeft ook Noaberkracht over nagedacht, dan blijven er twee verschillende organisaties bestaan wat door ons niet wenselijk werd geacht. Mensen bleven een sticker op hebben met Dinkelland of Tubbergen. Wij wilden één organisatie waar iedereen bij hoort met één bestuur.*

Het centrumconcept?

*Dat is het hosting principe, de Wet Werk en Bijstand laat de gemeente Tubbergen al vier jaar door Almelo uitvoeren en Dinkelland gaat dat vanaf 2015 ook doen. Het gaat hierbij om zeer specialistisch werk dat wij niet zelf kunnen doen. Voor zulke concrete taken is het hosting principe zeer geschikt, maar als je bijvoorbeeld kijkt naar de gemeente Losser, die meer dan de helft van haar taken door de gemeente Enschede laat uitvoeren is het een ander verhaal. Losser maakt zich daarmee erg kwetsbaar, je eigen organisatie maak je steeds kleiner en de afhankelijkheid van Enschede wordt steeds groter. Naar mijn mening is dat geen wenselijke situatie.*

Het matrixconcept?

*In de aansturing is dat relatief ingewikkeld en het vraagt ook om dienstverleningsovereenkomsten wat wij niet zo zagen zitten.*

Het shared service centrum?

*In de aard vertoont Noaberkracht veel kenmerken hiervan, alleen wilden wij de samenwerking in een Gemeenschappelijke Regeling organiseren. Geen gedoe met dienstverleningsovereenkomsten.*

Als u nu opnieuw een ambtelijke samenwerking moest organiseren, zijn er dan aspecten die u anders zou aanpakken?

*De afdeling financiën heeft nu de taak om drie begrotingen te maken, één voor Dinkelland, één voor Tubbergen en één voor Noaberkracht. Als er een factuur binnenkomt moet direct worden gekeken voor welke organisatie deze is, het vraagt om veel codering. Dit zou op te lossen zijn door beide gemeenten te fuseren.*

*Het overleg met de vakbonden ging erg moeizaam. We hebben ons neergelegd bij hun manier van werken en denken, omdat we er belang bij hadden dat we snel tot een nieuwe pakket arbeidsvoorwaarden kwamen. Achteraf zijn we niet helemaal gelukkig met het pakket dat we gerealiseerd hebben. De vakbonden hebben geprobeerd om het beste van Dinkelland en het beste van Tubbergen te combineren. Daar is veel discussie over geweest. Ondanks dat de vakbonden water bij de wijn gedaan hebben, zijn we er toch niet helemaal in geslaagd vernieuwend te zijn met de arbeidsvoorwaarden. Daarom zijn we nu ook in gesprek met de Ondernemingsraad om het medezeggenschap anders in te gaan vullen en de arbeidsvoorwaarden te moderniseren.*

*We hebben een pilot gestart met wat wij noemen Noaberkracht werken. Met werknemers worden resultaat afspraken gemaakt en vervolgens krijgen zij veel vrijheid in hoe ze werken. In de eerste plaats wilden we dit doen met 30 mensen, toen er 60 aanmeldingen waren hebben we besloten het met 60 mensen te doen. Achteraf vind ik dat we deze pilot steviger weg hadden moeten zetten en het belang ervan meer hadden moeten uitdragen, om mensen te prikkelen er iets goeds van te maken.*








**B. Tabel met succes- en faalfactoren bij het opzetten Shared Service Center**

| Succes- en faalfactoren bij het opzetten Shared Service Center                       |   |
|--|---|
| Succesfactoren   | Faalfactoren  |
| Gelijke grootte en probleemstelling van partners                                     | Gebrekkige communicatie over doel, urgentie en aanpak van de krachtenbundeling            |
| Brede communicatie tussen betrokkenen over noodzaak en aanpak krachtenbundeling      | Te hoge verwachtingen over de voordelen op korte termijn, te hoge focus op kostenreductie |
| Vertrouwen tussen partners op bestuurlijk en ambtelijk niveau                        | Gebrekkig vertrouwen tussen de partners   |
| Geleidelijke introductie van het shared services concept                             | Niet geleidelijk ontwikkelen, maar teveel en te snel willen                               |
| Regelmatige communicatie over vorderingen, bereikte resultaten                       | Onderschatting van de impact op het personeel   |
| Aandacht voor welke opdrachten de shared service krijgt en hoe deze verrekend worden | Wegvallende bestuurlijke aandacht tijdens het proces                                      |
| Aanwezigheid van goede ICT faciliteiten  | Gebrekkige communicatie tijdens het implementatieproces                                   |
|  | Door harmonisatie & standaardisatie lijkt het alsof 'maatwerk niet meer mogelijk is'      |

**Figuur 2: Succes- en faalfactoren. Bron: Korsten, Schaepkens & Sonnenschein, 2004.**



## C. Inrichting van een Shared Service Center

| Zeven elementen die mogelijk gaan veranderen als gevolg van de samenwerking <sup>24</sup> |   | Fase 1<br>Verkennen en plannen<br>totale traject  | Fase 2<br>Ontwerpen Samenwerkings-<br>verband SSC P & F en maken<br>realisatieplan   | Fase 3<br>Realiseren Samenwerkings-<br>verband SSC P & F   |
|---|---|---|--|--|
|   |   | Vaststellen uitgangspunten  | Ontwerpen  | Operationaliseren  |
|          | Dienstverlening aan gemeenten op de gebieden P en F | <ul style="list-style-type: none"> <li>Taakverdeling gemeenten en SSC</li> <li>Standaard diensten vs. maatwerk</li> <li>Maat van zelfbediening</li> <li>Digitaal vs. papier</li> <li>Verrekenstematiek</li> </ul> Zie activiteit 1.2.1;<br>Bijlage 1 en Bijlage 2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Werking dienstverlening</li> <li>Dienstencatalogus</li> <li>Verrekenprijzen</li> </ul> Zie activiteit 2.1.1   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dienstverlening-overeenkomst</li> <li>Dossier Financiële Afspraken</li> </ul> Zie activiteit 3.1.1 en 3.2   |
|          | Mensen: medewerkers, managers, bestuurders          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Personneelsbeleid</li> <li>Plaatsing</li> <li>Omgaan met niet te plaatsen personeel</li> <li>Medezeggenschap</li> </ul> Zie activiteit 1.2.2   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitwerken personeelsbeleid</li> <li>Uitwerken plaatsing</li> </ul> Zie activiteit 2.1.2   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Invullen personele functies</li> <li>Arbeidscontracten</li> <li>Opleiden</li> <li>Communiceren</li> </ul> Zie activiteit 3.1.2 en 3.2                               |
|          | Organisatie-structuur en besturing                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kouze rechtsvorm</li> <li>Kouze structuur en besturing</li> <li>Kouze stuurinstrumentarium</li> </ul> Zie activiteit 1.2.3   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitwerken rechtsvorm</li> <li>Uitwerken taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, procedures, overleg</li> </ul> Zie activiteit 2.1.3                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichten besturing</li> <li>Bepalen aansluitcriteria gemeenten</li> <li>Effectueren rollen</li> <li>Protocol van overdracht</li> </ul> Zie activiteit 3.1.3 en 3.2 |
|         | Processen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Standaardisatie op basis van beste praktijk</li> <li>Principe zaakgericht werken?</li> </ul> Zie activiteit 1.2.4  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Standaardisatie processen, op basis van standaard geïntegreerd informatiesysteem en beste praktijk en eventueel principe zaakgericht werken</li> </ul> Zie activiteit 2.1.4 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichten Administratieve Organisatie</li> <li>Accepteren processen</li> </ul> Zie activiteit 3.1.4 en 3.2  |
|        | Informatie  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Elektronische beschikbaarheid</li> <li>Eenmalige vastlegging</li> <li>Administratieve lasten</li> </ul> Zie activiteit 1.2.5   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitwerken welke informatie voor wie beschikbaar, in welke vorm</li> <li>Uitwerken Informatiestromen</li> </ul> Zie activiteit 2.1.5   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Digitaliseren dossiers</li> <li>Inrichten organisatie Informatievoorziening</li> </ul> Zie activiteit 3.1.5 en 3.2  |
|        | Informatiesystemen en gegevens-uitwisseling         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geïntegreerd Informatiesysteem?</li> <li>Voorbereiden aanbesteding</li> <li>Eigenaarschap hardware/software</li> <li>Mobiel</li> </ul> Zie activiteit 1.2.6  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Selectie standaard geïntegreerd Informatiesysteem</li> <li>Voorbereiden realisatie systeem</li> </ul> Zie activiteit 2.1.6  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichten systemen</li> <li>Inrichten systeem beheer</li> <li>Uitfaseren P en F systemen</li> </ul> Zie activiteit 3.1.6 en 3.2                                     |
|        | Huisvesting, werkplekken en infrastructuur          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Locatie</li> <li>Volgens Het Nieuwe Werken?</li> </ul> Zie activiteit 1.2.7  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Huisvestingplan</li> <li>Eventueel uitwerken van Het Nieuwe Werken</li> <li>Uitwerken ontwerpen werkplek</li> </ul> Zie activiteit 2.1.7                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichten huisvesting</li> <li>Inrichten werkplekken</li> <li>Inrichten Infrastructuur</li> </ul> Zie activiteit 3.1.7 en 3.2                                       |

Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011

Inrichting van een Shared Service Center. Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011.