



De zeven valkuilen

van shared service centra bij gemeenten

Gemeenten moeten bezuinigen. En veel ook. Het is zo omvangrijk dat ze het niet gaan redden met de kaasschaafmethode. Gemeenten moeten echt veranderen. Dit kan door te investeren in efficiëntere processen en slimmer samenwerken. Het succesvol inzetten van ict is hierbij een 'must'. Dit artikel beschrijft de ervaringen van gemeenten met slimmer samenwerking in een shared service centrum (SSC). Deze ervaringen beschrijven we met 'de zeven valkuilen van shared service centra bij gemeenten.' Vervolgens geven we aanbevelingen wat gemeenten kunnen doen om niet in de valkuilen te lopen.

DOOR: DIDERIK VAN WINGERDEN, JOS SMITS EN PETER VAN DIJK

Onze conclusie is dat de waarde van slimmer samenwerken in een SSC voor ict niet zit in de kostenbesparing van ict zelf, maar in de baten die deelnemende gemeenten kunnen halen in de primaire processen. *Figuur 1* geeft weer hoe dit werkt: de waarde van ict zit in het proces. Alleen door te 'sturen op de businesscase' gaan de deelnemers verbeteringen realiseren.

I De valkuilen

Hieronder benoemen we elk van de zeven valkuilen van SSC's bij gemeenten en lichten we deze kort toe.

Valkuil 1: de startsituatie te rooskleurig voorstellen De eerste valkuil is dat gemeenten die willen gaan samenwerken, de startsituatie van ict te rooskleurig voorstellen: men brengt niet alle ict-kosten in beeld. Omdat tijdens de samenwerking deze kosten vanzelf expliciet worden, lijkt het alsof de samenwerking duurder uitvalt dan verwacht. Dit is uiteraard niet het geval: het inzichtelijk maken van kosten leidt niet tot hogere kosten. Het heeft wel effect op hoe de deelnemers naar het SSC kijken. Er is een verschil tussen het zichtbare kostenniveau en het daadwerkelijke kostenniveau. De oorzaak hiervan is dat vóór de samenwerking de kosten onder diverse noemers in de exploitatiebudgetten van de gemeenten vallen. *Figuur 2* geeft aan wat het effect hiervan is (zie A).

Het is dus belangrijk dat gemeenten de impliciete kosten expliciet maken: het zichtbaar maken van alle kosten met een ict-component, die men in de oude situatie niet als dusdanig herkende. De belangrijkste kosten die gemeenten expliciet moeten maken, zijn:

- Via projectbudgetten financieren van ict-middelen;
- Functioneel beheer van applicaties als niet zichtbare taak in een afdeling;
- Achterstallige vervangingsinvesteringen (gebruik langer dan de economische levensduur);
- Onzichtbare managementkosten in de gemeentelijke overhead;
- Opleidingskosten van ict'ers als onderdeel van het personeelsbudget.

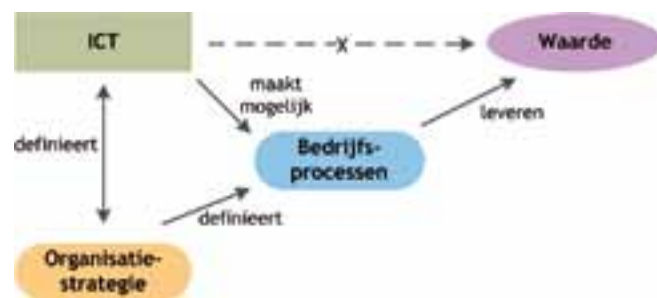
Gemeenten die willen gaan samenwerken, kunnen dit beter doen door een nulmeting uit te voeren.

Deze nulmeting maakt alle ict-gerelateerde kosten inzichtelijk. Op deze manier krijgt men een betere vergelijking met de startsituatie en komt men niet gaandeweg voor onaangename verrassingen te staan.

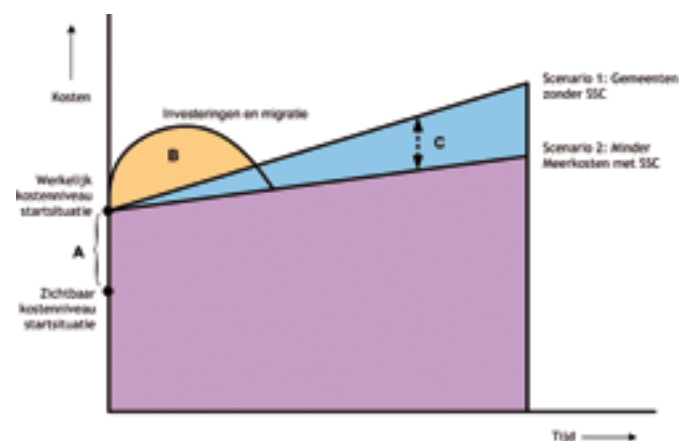
Valkuil 2: niet vanuit scenario's denken. De tweede valkuil is dat gemeenten bij het maken van de businesscase voor samenwerking niet vanuit scenario's denken. Men maakt slechts een vergelijking met de huidige situatie, niet met de toekomstige situatie met ongewijzigd beleid. Dit geeft een oneigenlijke vergelijking van de toekomstige situatie met de huidige, omdat de gemeenten moeten innoveren en daardoor ict-kosten hoe dan ook toenemen.

Gemeenten zouden de toekomstige situatie waarin in het SSC wordt samengewerkt, namelijk moeten vergelijken met de toekomstige situatie, maar dan zonder SSC. Dan zal men zich realiseren dat de kosten in ieder geval gaan toenemen. Zie hiervoor C in *figuur 2*: scenario 1 geeft de kosten weer van een gemeente wanneer deze niet gaat samenwerken (en wel innoveert). Scenario 2 geeft de kosten weer als de gemeente wel gaat samenwerken. We noemen dit het 'minder meerkosten'-scenario. Gemeenten zijn dus wel goedkoper uit, maar niet vergeleken met de situatie nu, maar met de alternatieve situatie straks.

Valkuil 3: de doorlooptijd te kort nemen. De derde valkuil is dat gemeenten de doorlooptijd voor de businesscase te kort nemen. Deze stelt men vaak op vijf jaar. Echter, na vijf jaar heeft het SSC net alle aanloopinvesteringen achter de rug en begint de samenwerking zijn eerste vruchten af te werpen. Bij een te korte doorlooptijd voor de businesscase lijkt het alsof de samenwerking gedeeltelijk of geheel mislukt is, terwijl dit mogelijk niet het geval is. Onze ervaring is dat een doorlooptijd van zeven tot tien jaar een beter beeld geeft van de werkelijke effecten. In het begin van de samenwerking neemt het SSC namelijk vaak de infrastructuur van alle deelnemers 'as is' over. Pas later gaat men rationaliseren op het applicatielandschap en de infrastructuur standaardiseren. De kostenreductie en kwaliteitsverhoging die dit met zich meebrengt, komen daarom pas later. Kanttekening hierbij is dat men



Figuur 1: De waarde van ict zit in het proces (The IT productivity paradox, Wigand et al. in Teubner 2005).



Figuur 2: Ict-kosten van deelnemende gemeenten in een SSC.

vaak wel al standaardiseert op de kantoorautomatisering. Als men sneller de baten of kostenreductie wil realiseren, dan zal men direct bij het begin steviger moeten investeren. Dit kan echter alleen als de doelstellingen van de samenwerking scherp zijn.

Valkuil 4: de impact van risico's onderschatten.

De vierde valkuil is dat gemeenten de impact van de risico's van samenwerken onderschatten. En met risico's bedoelen we: de oorzaken en kansen dat de beoogde kosten, baten en doorlooptijd anders uitvallen dan verwacht. Gemeenten ervaren vaak dat de kosten tegenvallen (zie ook valkuil 1) en dat men de baten niet haalt.

Het risico met de grootste kans en impact is die van een langere doorlooptijd: men heeft meer tijd nodig om het gewenste niveau te bereiken dan verwacht. Zie ook valkuil 3. De belangrijkste oorzaak: het

bestuurlijke spel voordat de samenwerking echt van start gaat, duurt lang. Denk bijvoorbeeld aan de benodigde doorlooptijd bij de deelnemers voor de afspraken met de ondernemingsraad (OR). Deze vertraging heeft grote impact op de businesscase: de doorlooptijd van investeringen is langer en de terugverdientijd korter.

Het is voor gemeenten raadzaam een impactanalyse van de risico's te maken. Wat gebeurt er als de kosten hoger uitvallen, de baten lager en de doorlooptijd langer? Wat doet dat met de samenwerking? Hoe 'gevoelig' zijn de berekende positieve effecten als de risico's werkelijkheid worden? Vervolgens kunnen de deelnemers maatregelen nemen om de risico's met een hoge kans en/of impact te verkleinen. De kosten van deze maatregelen horen ook in de businesscase thuis.

Valkuil 5: de kosten van het SSC onderschatten.

De vijfde valkuil is dat gemeenten de kosten van het op te zetten SSC onderschatten. Dit betreft zowel de kosten van de initiële opzet, de kosten van de structurele organisatie als de kosten voor het doen van investeringen die de infrastructuur verbeteren en standaardiseren.

Een oorzaak van het onderschatten van deze kosten is dat er vaak een groot kwalitatief verschil is in de startsituaties van de deelnemers. Denk hierbij aan: opzet van de beheerorganisatie, ouderdom van de middelen, opleidingsniveau van medewerkers, professionaliteit van het opdrachtgeverschap en informatiemanagement.

Ook leidt samenwerken vaak tot het verhogen van het kwaliteitsniveau naar het niveau van de deelnemer met de hoogste normen. Dit brengt extra kosten met zich mee en hier houdt men bij de start onvoldoende rekening mee. Zie B in grafiek 1.

De kosten van de eenmalige opzet zijn nodig om het SSC aan de gang te krijgen. Deze kosten kunnen het SSC en de deelnemers als exploitatiekosten opnemen. Zie B in figuur 2. Denk hierbij aan:

- De projectorganisatie om de samenwerking te effectueren;
- Bij deelnemers om functies tijdelijk in te vullen met inhuur;
- Aanvulling van ontbrekende licenties;

- Het scripten van applicaties in een vernieuwde infrastructuur;
- Kosten voor reorganisatie (afvloeiingskosten);
- Kosten voor opleiding/training van medewerkers in het SSC en deelnemers;
- Desinvesteringen van ict-middelen bij de deelnemers aan het SSC.

De structurele kosten van het SSC zijn onder andere:

- Management van het SSC;
- Autonome huisvestingskosten van het SSC (huur, energie). Deze zouden in theorie bij de deelnemers meer dan evenredig moeten dalen, maar deze worden zelden of nooit geëffectueerd. Per saldo nemen de overheadkosten toe;
- Het inrichten van relatiebeheer tussen SSC en deelnemers;
- Het inrichten van een administratieve organisatie ten behoeve van batenmanagement, kostenbeheersing en verrekening;
- Het inrichten van een pool van informatiearchitecten ten behoeve van deelnemers;
- Het inrichten van een effectieve beheerorganisatie gericht op het garanderen van continuïteit van de dienstverlening;

De eerste valkuil is dat gemeenten die willen gaan samenwerken, de **startsituatie van ict te rooskleurig voorstellen:** men brengt niet alle ict-kosten in beeld

En denk bij de kosten om de infrastructuur te verbeteren en standaardiseren aan:

- Werkplekken;
- Datacommunicatievoorzieningen (glasvezelverbindingen);
- Server- en storage-oplossingen;
- Spraaktechnologie;
- Inrichting van computerruimtes;
- Aanschaf en inrichting van beheerssoftware;
- Aanschaf en inrichting van bedrijfsvoeringssoftware van het SSC.

Valkuil 6: eenzijdig sturen op de kosten. De zesde valkuil is dat gemeenten eenzijdig sturen op de kosten van de samenwerking. Men stuurt op het reduceren van de totale kosten van het SSC (en niet op die van de hele samenwerking). Dit is logischerwijs ingegeven doordat de kosten door alle voorgaande valkuilen veel hoger zijn dan verwacht. Hierdoor komen de nodige investeringen die toegevoegde waarde hebben, in het gedrang. Men heeft dan wel minder kosten, maar ook minder opbrengsten.

Het eenzijdig sturen op kosten heeft de volgende oorzaken:

- Ontbreken van een effectief doorbelastingsstelsel: de neiging van de deelnemers is vaak dat ze hogere eisen aan de kwaliteit van de diensten van het SSC gaan stellen. Hierdoor nemen de kosten van het SSC toe. Als de gebruikers van de diensten (dus de deelnemers) niet met een tarief inzichtelijk hebben dat ze betalen voor de afname en extra kwaliteit, dan lijkt het SSC onnodig meer te kosten.
- Uitgaan van de bestaande beheerformatie, niet van de benodigde formatie: het SSC neemt de beheerformaties van de deelnemers vaak over 'as is' en daar blijft het bij. Het SSC gaat vervolgens uit van het plaatsen van alle medewerkers en redeneert niet vanuit wat nodig is. Dit is niet efficiënt en geeft daardoor hogere kosten.
- Kortten op de investeringen in de infrastructuur: omdat de structurele en eenmalige kosten al zo hoog waren, is men niet bereid om ook nog eens flink te gaan investeren in de infrastructuur. Terwijl deze investeringen op termijn juist de voordelen opleveren van standaardisatie met lagere beheerkosten en flexibiliteit voor innovatie.

- Niet goed weten om te gaan met de kosten van gezamenlijke projecten: gemeenten kunnen juist effectiever en efficiënter opereren door samen aanbestedingen te doen en samen projecten uit te voeren voor het verbeteren van de dienstverlening. Dit verhoogt de kosten van het SSC, maar verlaagt de kosten bij de deelnemers. Doordat dit niet inzichtelijk is, lijkt er een ongewenste kostenverhoging te zijn.

Valkuil 7: vergeten aandacht te geven aan de baten. De zevende valkuil is dat gemeenten vergeten aandacht te geven aan het realiseren van de baten. Deze voordelen van samenwerking zijn namelijk zowel financieel als niet-financieel van aard. Vaak noemt men: verlagen van kosten, versnellen van innovatie, ontzorgen en verbeteren dienstverlening. Het vermogen van het SSC om deze baten te realiseren, is echter beperkt. De echte baten liggen bij de deelnemers. Complicerende factor is dat de kosten bij het SSC komen te liggen. Bijvoorbeeld gezamenlijk aanbesteden: het SSC maakt de kosten, de deelnemers krijgen de besparing. Als men hier tenminste op stuur.

Gemeenten kunnen dit beter doen door de baten op te nemen in de businesscase. Uiteindelijk gaat

het namelijk om het creëren van maatschappelijke waarde, ondersteund door de samenwerking.

I Aanbevelingen: ontwijk de valkuilen door te sturen op de businesscase

Onze aanbevelingen om niet in bovengenoemde valkuilen te lopen, vatten we samen als: ‘sturen op de businesscase.’ Om dit te kunnen doen, zal men – voordat de samenwerking begint – een nulmeting moeten maken en een volledige businesscase opstellen. Vervolgens zal tijdens de samenwerking op een juiste manier gestuurd moeten worden op zowel kosten als baten. Elke aanbeveling lichten we hieronder kort toe.

Aanbeveling 1: doe een nulmeting. Wij adviseren dat elke deelnemer aan een beoogde samenwerking een nulmeting uit te voeren naar het huidige kostenniveau van ict. Dit om een realistisch beeld te hebben van de startsituatie en als input voor de businesscase. Door impliciete kosten expliciet te maken worden onaangename verrassingen voorkomen. Doe naast een financiële nulmeting ook een nulmeting op het huidige niveau van de ict-dienstverlening. Zie de handreiking van KING voor een uitgebreide uitleg hoe een nulmeting uit te voeren.

Aanbeveling 2: maak een volledige businesscase. Maak de businesscase volledig door de totale

samenwerking in beeld te brengen, niet alleen het SSC. Breng de volledige kosten in beeld, uitgaande van de nulmeting en denkend aan de nodige investeringen en te maken structurele kosten. Zet in de businesscase ook het doel van de samenwerking, zoals: ontzorgen, versnellen van innovatie en betere dienstverlening. Vertaal deze doelen naar concrete en meetbare baten, ook al zijn ze niet financieel zichtbaar te maken. Maak gebruik van scenario's: vergelijk het SSC met alternatieve toekomstige scenario's. Wat kosten betreft komt men dan vaak uit op 'minder meerkosten.' Neem ook de risico's van de samenwerking op in de businesscase: maak een impactanalyse met bandbreedtes, zodat het bestuur een gevoel krijgt bij de altijd aanwezige risico's van de samenwerking.

Aanbeveling 3: stuur zowel op kosten als baten. De kosten vallen vaak hoger uit dan verwacht. Om meer grip op de kosten te krijgen, doe het volgende:

- Eenvoudig doorbelasten. Het geeft de gebruiker een incentive om minder af te nemen. Diverse samenwerkingsverbanden kampen met ongelimiteerde afnamen en bijbehorende kosten die niet verhaald kunnen worden op de deelnemers anders dan bovenlangs via de budgetten;
- Stuur niet alleen op de totale kosten van het SSC, maar ook op het realiseren van de inverteerbaarheid en desnoods op het verhogen van de investeringsruimte om die inverteerbaarheid ook te realiseren. Te sterke sturing op het beperken van de (investerings)kosten doet inbreuk op het principe achter de businesscase: het vergroten van de toegevoegde waarde. Kosten staan niet op zichzelf, maar hebben een relatie met de opbrengst;
- Stuur ook op kostenreductie bij de deelnemers. Te vaak blijven kosten bestaan (vooral personeelskosten). Ontzorgen betekent dat men verlost is van de operationele zorgen. De zorg voor het behalen van de doelstellingen blijft echter bestaan.

Door de baten, zowel financieel als niet-financieel, op te nemen in de businesscase, kan men later gaan sturen op het behalen van deze baten. Ontzorgen, betere dienstverlening en versnelling van innovatie zijn goed in kengetallen te monitoren. De echte voordelen van samenwerken liggen bij de deelne-



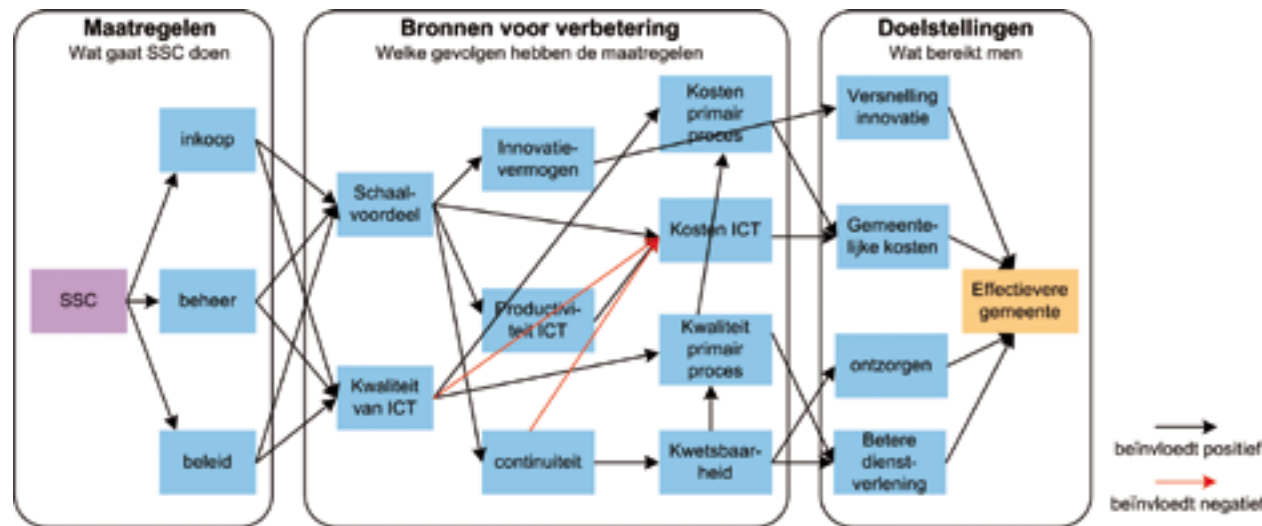
OVER DE AUTEURS:
Diderik van Wingerden is associate adviseur bij M&I/Partners en is gespecialiseerd in het realiseren van baten met ict. **Jos Smits** is principal adviseur bij M&I/Partners en is expert op de inrichting, het ontwikkelen van beleid en visie van e-overheid. **Peter van Dijk** is ook principal adviseur bij M&I/Partners en is expert op het gebied van ict-kosten en batenvraagstukken, businesscaseontwikkeling, gemeentelijke ict-samenwerking en ict-benchmarking

mers zelf, niet bij het SSC. Alleen door de verantwoordelijkheid voor het behalen van deze baten bij de deelnemers zelf te leggen, is er een kans dat gemeenten de baten ook daadwerkelijk gaan halen. Omdat deze baten in de gemeentelijke processen liggen, betekent dit continue aandacht voor organisatieverandering, mogelijk gemaakt met de ict-middelen die het SSC levert.

Figuur 3 geeft weer hoe de maatregelen in de samenwerking binnen het SSC relateren aan de doelstellingen die elke deelnemende gemeente heeft. Door deze relatie inzichtelijk te maken, kunnen gemeenten de effecten meetbaar maken en gaan sturen op de verbeteringen. Dit artikel is een samenvatting van het onderzoek dat het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft uitgevoerd naar de kosten en baten van samenwerken. KING heeft dit onderzoek vertaald in de handreiking *Slimmer organiseren door samenwerking*. De handreiking bevat een model businesscase, kostenmodel, batenmodel en verrekkenmodel en is vanaf juni 2011 te downloaden op de website van KING: www.kinggemeenten.nl. ■

Literatuurlijst

- Teubner R.A. (2005), *The IT21 Checklist for IT Fitness: Experiences and Empirical Evidence from 4 Years of Evaluation Practice*, European Research Center for Information Systems (ERCIS), Working Paper No. 2, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Ward J., Daniel E. (2006), *Benefits Management – Delivering Value from IS & IT Investments*, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex, England.



Figuur 3: Het baten-relatiediagram geeft het verband tussen maatregelen en doelstellingen weer.