

# Interbestuurlijke Shared Services

Lessen uit de praktijk

Opdrachtgever: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bureau Verkenningen en Onderzoek / DGBK

Rotterdam, 19 juni 2013





## Lessen uit de praktijk

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



# Interbestuurlijke Shared Services

Opdrachtgever: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ecorys:

Viek Verdult

Walter Hulsker

Bart Witmond

Özlem Ergül

Berenschot:

Floris Bannink

Henno van Horssen

Rotterdam, 19 juni 2013

# Over Ecorys en Berenschot

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO2-uitstoot af, stimuleren we het OV-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

Ecorys heeft voor deze opdracht samengewerkt met Berenschot, een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 450 medewerkers wereldwijd. Al ruim 75 jaar lang verrast Berenschot opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten. Berenschot heeft een rijke ervaring op het gebied van interbestuurlijke samenwerking. Zo zijn wij betrokken (geweest) bij vrijwel alle samenwerkingsinitiatieven op het terrein van belastingen, waar gemeenten en waterschappen samenwerken.

ECORYS Nederland BV  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W: [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Onderzoeksaanpak	13
1.3 Casus	15
1.4 Leeswijzer	17
<b>2 Verschillende typen van shared services</b>	<b>19</b>
2.1 Indeling Shared Service Centers	19
2.1.1 Definitie Shared Service Centers	19
2.1.2 Meerwaarde van Shared Services	20
2.1.3 Verschillende aspecten van Shared Service Centers	22
2.2 Overzicht dominante kenmerken van Shared Service Centers	26
2.2.1 Samenhangen	27
<b>3 Voorkomende modellen</b>	<b>31</b>
3.1 Netwerkmodel	31
3.2 Centrummodel	32
3.3 Nieuwe organisatiemodel	34
3.3.1 Alliantiemodel	35
3.4 Inkoopmodel	36
3.5 Samenvatting modellen	36
<b>4 (Door)Ontwikkelen van samenwerking</b>	<b>39</b>
4.1 Organisatorische ontwikkeling in drie fasen	40
4.2 Fase 1: Schetsfase	40
4.3 Fase 2: Bouwfase van (gefaseerd) ontwerp tot inrichting	42
4.4 Fase 3: Optimalisatie en uitbouwfase	45
4.5 Bestuurlijke besluitvorming: roadmaps	46
<b>5 Conclusies en lessen uit de praktijk</b>	<b>49</b>
5.1 Conclusies	49
5.2 Succes- en faalfactoren	50
5.3 Lessen uit de praktijk	56

<b>Bijlage 1 casus</b>	<b>59</b>
1. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen	60
2. ICT-samenwerking Roermond, Venlo en Weert	65
3. Waternet	71
4. De Marrekrite	76
5. Samenwerking op het terrein van belastingen en waardering van onroerende zaken	81
<b>Bijlage 2 longlist en scoretabel</b>	<b>85</b>
Longlist	86
Scoretabel per voorbeeld	87
<b>Bijlage 3 onderzoeksverantwoording</b>	<b>91</b>
Literatuurlijst	91
Gesprekspartners	91
Begeleidingscommissie	92



# Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van het verkennend onderzoek naar interbestuurlijke shared services. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit onderzoek laten uitvoeren om meer inzicht te verkrijgen in de kansen voor het opzetten en uitbouwen van shared services tussen overheden uit verschillende bestuurslagen.

In de praktijk werken al veel overheden samen in shared services. Op deze manier worden voordelen gerealiseerd zoals besparing op kosten of verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Overheden werken vooral samen in shared services binnen dezelfde bestuurslaag. Dit rapport geeft weer dat er juist ook over de grenzen van bestuurslagen voordelen zijn te behalen door krachten te bundelen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van aansprekende lopende initiatieven. In het rapport zijn ook praktische handvatten opgenomen om interbestuurlijke shared services op te zetten en bestaande samenwerkingsverbanden verder uit te bouwen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van ECORYS en Berenschot. Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Naast vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestond de begeleidingscommissie uit vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid en het Platform Shared Services bij de Overheid. De leden van de begeleidingscommissie wil ik hartelijk danken voor hun constructieve bijdragen aan het onderzoek.

Een specifiek woord van dank gaat uit naar de mensen 'in het veld' die medewerking hebben verleend aan het onderzoek door deel te nemen aan interviews of door te reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek tijdens de expertmeetings.

Interbestuurlijke shared services hebben potentie voor een effectiever en efficiënter openbaar bestuur. Tegelijkertijd is het nog geen vanzelfsprekende stap om een interbestuurlijk shared service op te zetten. Het verkennen van de kansen voor samenwerking buiten de eigen bestuurslaag vraagt om innoverend vermogen. Ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan het ontwikkelen van meer interbestuurlijke shared services. We kunnen met elkaar slim samenwerken om de overheid als geheel optimaal te laten functioneren.

Titus Livius  
Directeur Bestuur, Democratie en Financiën  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# Samenvatting

## Kabinet en decentrale overheden vragen om een verkenning

In de Bestuursafspraken 2011-2015 tussen het kabinet en de decentrale overheden is afgesproken een verkenning te doen naar de mogelijkheden van interbestuurlijke shared services.

Dit onderzoek geeft daar invulling aan en is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Praktijkvoorbeelden van shared services

Het onderzoek is gebaseerd op diverse praktijkcases, interviews, expertsessies en de bestuurskundige literatuur. We zien daarbij dat er reeds op vele terreinen intrabestuurlijk (dat wil zeggen binnen één bestuurslaag) wordt samengewerkt. Interbestuurlijke (dat wil zeggen tussen overheden uit verschillende bestuurslagen) shared services komen veel minder voor. Er is voor de praktijkervaring dan ook naar beide vormen gekeken.

## Wat is een Shared Service Center?

Op basis van de literatuur over shared services kan de volgende definitie gehanteerd worden:

“Een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband tussen overheden dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de afzonderlijke moederorganisaties op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs. Samenwerking tussen overheden is mogelijk binnen een bestuurslaag (intrabestuurlijk) of tussen verschillende bestuurslagen (interbestuurlijk). Eventueel kunnen er ook andere (private) partijen bij betrokken zijn.”

Een Shared Service Center (SSC) heeft enkele hoofdelementen:

- samenwerking tussen meerdere (publieke) partijen;
- een splitsing tussen frontoffice (primaire proces) en backoffice (Shared Service Center);
- sturing op geld en kwaliteitsniveau per geleverde dienst.

Aan deze definitie is voor een verdere inkleuring van het begrip een aantal kenmerken toegevoegd:

- het is een eenduidig afgebakende organisatie;
- heeft een interne organisatie gebaseerd op functionele processen;
- kent een scheiding tussen operationele dagelijkse leiding en beleidsbepalend bestuur;
- is georganiseerd in een aparte (publieke) rechtsvorm of binnen een geformaliseerde afspraak;
- heeft een specifieke opgelegde taak uitgevoerd voor de deelnemers voor een specifieke doelgroep;
- is in zijn activiteiten beleidsneutraal (bij bedrijfsvoering en uitvoering);
- is (economisch) werkgever van zijn medewerkers (beoordeling, beloning);
- heeft één integraal budget;
- wordt bekostigd op basis van verleende diensten (geen budget overheveling);
- er zijn meerdere overheden deelnemer in een Shared Service Center;
- er kunnen ook andere (private) partijen deelnemen.

## Bedrijfsvoering, uitvoering en beleidsformulering

Het onderzoek heeft zich primair gericht op de ondersteunende taken, zoals bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. Er is in het onderzoek gekeken naar de mogelijkheden om bij het maken van beleid (hoofdproces van overheden) ook met shared services centers te werken. Gezien de insteek van het onderzoek is dat beperkt tot die SSC's die de mogelijkheid in zich hebben om uit te groeien tot interbestuurlijke samenwerking. Uitgangspunt daarbij is dat de bestaande taken en bevoegdheden van bestuurslagen onveranderd blijven.

## Kenmerken praktijkvoorbeelden

Het onderzoek is gestart met het selecteren van een aantal goede voorbeelden. In een systematische indeling is een ordening van de voorbeelden gemaakt. Daarbij is gestart met een beschouwing van de kansen die samenwerking in interbestuurlijke shared services kan hebben. Door samen te werken kan een verhoging van kwaliteit van de te leveren diensten bereikt worden. Ook kan de afhankelijkheid van schaarse resources beperkt worden. Dit vermindert de kwetsbaarheid en het risico op discontinuïteit. Daarnaast zal een samenwerking een bijdrage kunnen leveren aan een verlaging van de kosten van de overheidsproductie. En een organisatorische verandering biedt een kans om nieuwe dynamiek in de organisatie te brengen. Zo zijn er dus vier argumenten (k's) om shared services in te zetten:

- Kwaliteit
- Kosten
- Kwetsbaarheid
- Kans op dynamiek in de organisatie

Aan de hand van een beredeneerde 'longlist' van 25 shared services zijn naast de verschillende motieven voor samenwerking ook de juridische, organisatorische en de financieel-economische aansturingvormen van shared services geïventariseerd. Er is daarbij gekeken naar de frequentie waarin de verschillende kenmerken voorkomen en de samenhangen die er zijn tussen de keuzes die op de verschillende aspecten gemaakt worden. We zien in de praktijk dat het motief vaak een combinatie van verlaging van kosten en verhoging van kwaliteit is. Het motief verlaging van kwetsbaarheid komt minder vaak voor en dan altijd in combinatie met kosten en kwaliteit. Relatief vaak wordt voor de vertrouwde juridische vorm van een Gemeenschappelijke Regeling gekozen met als organisatievorm een gemeenschappelijke organisatie. Het tweede dominante model is het convenant en dan is de organisatievorm veelal een netwerkorganisatie. Een convenant komt ook vaak voor in de beginfase van de samenwerking.

## Verschillende modellen voor samenwerking

In de volgende stap in het onderzoek is een verkenning gemaakt van de voorkomende modellen. Samenwerking kan namelijk op verschillende manieren worden vormgegeven, afhankelijk van de aard van de samenwerking, de fase waarin samenwerking zich bevindt of de ambities van de deelnemers.

Het rapport onderscheidt vier verschillende modellen. Deze zijn:

- Netwerkmodel: deelnemers houden hun eigen organisatie en maken gebruik van elkaars inzet.
- Centrummodel: een van de organisaties voert een of meerdere taken exclusief voor andere organisaties uit.
- Nieuwe organisatie-model: de organisaties richten gezamenlijk een nieuwe organisatie op die (exclusief) voor deze organisaties werkt. Een variant hierop is het Alliantiemodel: de deelnemers richten samen met een of meerdere andere (private) partijen een nieuwe organisatie op die de taken uitvoert.
- Inkoopmodel: de organisaties kopen (een deel van) de taakuitvoering in bij een marktpartij.

## Groei in fasen

Nadat deze modellen beschreven zijn is aandacht besteed aan de verschillende fasen in de ontwikkeling van samenwerking. Daarbij is vanuit een meer organisatiekundige hoek gekeken naar de fasen die hierbij te onderscheiden zijn. Het gaat om de volgende drie hoofdfasen:

1. De schetsfase waarin de eerste kansen voor samenwerking op hoofdlijnen worden verkend, zowel de inhoud als de partners.
2. De bouwfase waarin samenwerking diepgaander wordt verkend en samenwerking daadwerkelijk vorm en (in)richting en zijn uiteindelijke beslag krijgt.

3. Optimalisatie en uitbouw: het gebouw waarin bestaande samenwerking verder geoptimaliseerd en uitgebouwd wordt.

Per fase zullen ook bestuurlijke besluiten genomen moeten worden. Deze besluiten hebben te maken met dominante kenmerken die eerder beschreven zijn, te weten: het motief, de financieel-economische aansturing en de juridische en organisatievorm. Uiteraard speelt ook de inhoud van de samenwerking een belangrijke rol. Daarbij onderscheiden wij samenwerking waarbij het alleen gaat om de uitwisseling van personeel dan wel gezamenlijke projecten, samenwerking waarbij ketens worden gesloten en dus taken en/of bevoegdheden worden overgedragen, samenwerking waarbij processen worden samengevoegd en samenwerking waarbij gebruik gemaakt wordt van schaalvoordeel. Ook zijn er nog vormen van samenwerking waarbij private partijen betrokken worden, dan wel de uitvoering geheel kan worden uitbesteed.

### Succes- en faalfactoren

Naast de modellen zijn de verschillende succes- en faalfactoren voor interbestuurlijke samenwerking beschreven. Belangrijke elementen die bijdragen aan een goede samenwerking zijn inspiratie en visie, vertrouwen, een stapsgewijze aanpak en de bereidheid om te conformeren aan uniforme standaarden. Omstandigheden die een negatief effect kunnen hebben zijn machtsverschillen, te grote ambities en angst voor 'het nieuwe'. Omgevingsfactoren zoals de politiek/bestuurlijke omgeving en technologische ontwikkelingen kunnen zowel faciliterend als verstorend werken. De succes- en faalfactoren zijn niet allemaal even belangrijk in de verschillende fasen. Zij zijn ook van wisselend belang voor de besluiten bij de op- en inrichting van Interbestuurlijk Shared Services. Daarom biedt het onderzoek een schematisch overzicht van de belangrijkste stappen in de schets-, bouw- en optimalisatiefase van interbestuurlijke samenwerking en de daarbij behorende keuzemogelijkheden. Dit overzicht kan gebruikt worden door overheden die willen beginnen met een shared service of de bestaande samenwerking verder willen uitbreiden.

### Conclusies

Uit de onderzochte cases, de interviews, de expertbijeenkomsten en de literatuur kunnen vijf opvallende conclusies worden getrokken.

1. Uit de bestudeerde casus blijkt dat interbestuurlijke samenwerking **de kwaliteit** van de geleverde producten en diensten kan verbeteren en **de kwetsbaarheid** van de organisatie kan verminderen. Tevens blijkt uit de casuïstiek dat samenwerking via interbestuurlijke shared services kan leiden tot een aanzienlijke **kostenbesparing**. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat voor de meeste samenwerkingsverbanden geldt dat in de eerste periode na de start, als gevolg van frictiekosten en aanloopinvesteringen, de kosten hoger zijn. De feitelijke besparingen zullen zich dan ook pas na enige tijd daadwerkelijk manifesteren. De organisatorische aanpassingen hebben in de casus geleid tot **kansen** voor leidinggevenden en medewerkers **om de organisatie op te schudden**. Tegelijkertijd kan het ook bedreigend zijn voor iemands positie.
2. **Samenwerking tussen meerdere bestuurslagen** (interbestuurlijk) verloopt in de praktijk helemaal **niet moeilijker of makkelijker** dan samenwerking binnen één bestuurslaag (intrabestuurlijk). Er moet dan wel voldaan worden aan de voorwaarde dat partners in de samenwerking een gelijkwaardige positie hebben. Dat betekent dat daarmee alle 'do's en don'ts' die in de literatuur al veelvuldig voor intrabestuurlijke samenwerking zijn geformuleerd ook gelden voor interbestuurlijke samenwerking. Op basis daarvan kan gesteld worden dat het opzetten dan wel verder uitwerken van interbestuurlijke shared services potentie heeft.

3. Samenwerken op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken blijkt helemaal niet eenvoudiger dan samenwerken bij beleidsformulering. Hoewel dit verkennend onderzoek is gestart vanuit de gedachte dat het voor de hand ligt om met de bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken te beginnen is uit de casuïstiek gebleken dat dezelfde elementen en factoren een rol spelen bij beleidsprocessen als bij bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. De crux zit in het feit dat partners in een samenwerking het gevoel willen hebben dat de samenwerking van hen is en dat de eigen autonomie behouden blijft. Als hier aan wordt voldaan **is interbestuurlijke samenwerking zowel kansrijk op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken als bij het formuleren van beleid.**
  
4. Uit de onderzochte voorbeelden blijkt dat onderdelen van het Rijk, waaronder de ministeries, op veel thema's samenwerken binnen de rijksoverheid zelf. Interbestuurlijke samenwerking beperkt zich tot Shared Service Centers, die gericht zijn op kennisdeling en uitwisseling van menselijke capaciteit. Ook zijn er diverse voorbeelden van samenwerking tussen het Rijk en de regio bij beleidsontwikkeling. Wat opvalt is dat er **weinig voorbeelden zijn van meer uitvoerende Shared Service Centers waar het Rijk of organisatieonderdelen van het Rijk met andere overheden samenwerkt.** Toch lenen bijvoorbeeld ICT of HRM zich uitstekend voor interbestuurlijke samenwerking, zeker gezien er reeds interdepartementale Shared Service Centers voor deze taakgebieden zijn. Uit de expertbijeenkomsten is gebleken dat er geen principiële bezwaren zijn tegen participatie door het Rijk in meer uitvoerende Shared Service Centers. Vanuit het Rijk is vooral de overweging dat men eerst en vooral het eigen shared service center goed wil inrichten en consolideren, en pas daarna de samenwerking met anderen wil aangaan.
  
5. Tot slot hebben we geconstateerd dat **vermindering van administratieve lasten** in de casus een doorslaggevend motief was voor samenwerking. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven enerzijds en vermindering van administratieve lasten voor de deelnemende organisaties anderzijds. Het eerste is slechts aan de orde wanneer in een shared service wordt samengewerkt waarbij de dienstverlening, c.q. de productie zich ook daadwerkelijk richt op burgers en bedrijven. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij de heffing en inning van belastingen. Overigens doet zich een vermindering van administratieve lasten alleen voor wanneer er sprake is van een geografische samenhang en in die situaties waarin ketens gesloten worden. Juist dan is er sprake van meervoudig gebruik van dezelfde gegevens, zijn processen geharmoniseerd en geüniformeerd en doet zich een vermindering van het aantal verantwoordingen voor.

### Lessen uit de praktijk

In dit onderzoek is er contact geweest met een groot aantal deskundigen uit de praktijk. Gecombineerd met de inzichten uit de literatuur en de inzichten uit de casus levert dat een beeld op van de belangrijkste succes- en faalfactoren bij de implementatie van Shared Services. Daarbij zijn er factoren die in de vorming van het shared services center zelf besloten liggen en factoren die meer als omgevingsfactoren aangemerkt kunnen worden.

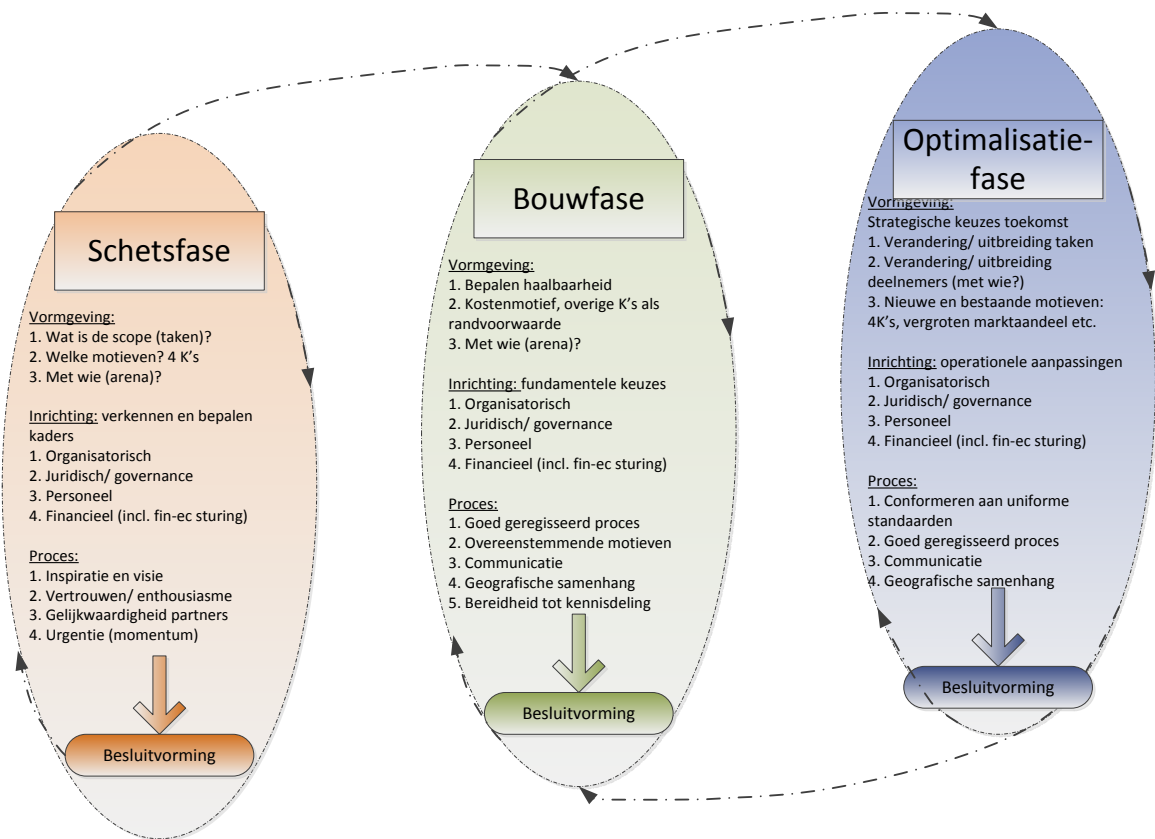
### Stappenschema voor samenwerking in een shared service center

In het onderstaande stappenschema is aangegeven hoe overheden tot samenwerking kunnen komen om zo een shared service center te bewerkstelligen. Het is opgebouwd uit drie fase, die elk afgesloten worden met een bestuurlijk besluit:

- Schetsfase met een accent op het *Waarom* van de samenwerking.
- Bouwfase met een accent op het *Hoe* van de samenwerking.
- Een optimalisatie- en uitbouwfase met een accent op mogelijke organisatorische verbreding (*Wie*) of inhoudelijke aanpassing (*Wat*).

Deze fasen bevatten een aantal keuzemogelijkheden, die onderverdeeld kunnen worden in drie categorieën, namelijk de vormgeving, de inrichting en het proces voor een succesvolle shared service center.

**Figuur 0.1**      **Ontwikkelingsfasen succesvolle shares service centers**







# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Er wordt steeds meer samengewerkt tussen overheden op diverse terreinen. Meestal gebeurt dit tussen overheden binnen dezelfde bestuurslaag. Maar overheden komen soms ook tot samenwerking buiten de 'eigen' de bestuurslaag. Dit wordt interbestuurlijke samenwerking genoemd. Naar de mogelijkheden die deze samenwerking biedt wordt al geruime tijd met belangstelling gekeken. Uit de literatuur blijkt dat voorbeelden van samenwerking 'over de grenzen van de eigen organisatie heen' soms spectaculaire resultaten laten zien (Inspectie der Rijksfinanciën, 2010<sup>1</sup>). Slimmer en zuiniger omgaan met kapitaal, capaciteit, kennis en financiën wordt steeds belangrijker. Tegen deze achtergrond hebben het rijk en de decentrale overheden in 2011 afgesproken om de mogelijkheden van interbestuurlijke shared services te verkennen<sup>2</sup>. Voorts is in het Regeerakkoord de ambitie opgenomen om verder te werken aan een slankere overheid. In dat kader heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit onderzoek laten uitvoeren naar interbestuurlijke samenwerking. Het onderzoek focust zich in het bijzonder op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. Ook is gekeken naar samenwerking bij beleidsformulering. Het doel van dit onderzoek is om kansen te verkennen en perspectief te schetsen van Interbestuurlijke Shared Services (IBSS) in Nederland, waarbij bestaande taken en bevoegdheden van bestuurslagen onveranderd blijven.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

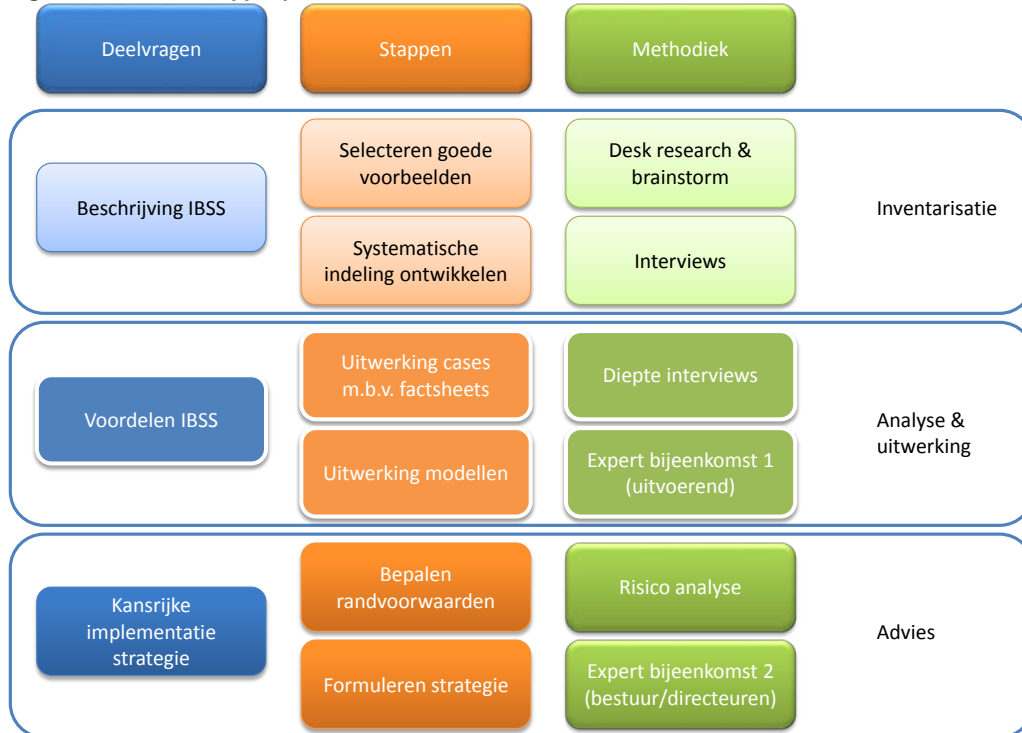
We hebben een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van interbestuurlijke shared service centers. Daarbij zijn wij volgens onderstaand schema te werk gegaan:

---

<sup>1</sup> Inspectie der Rijksfinanciën. *19 Bedrijfsvoering Brede Heroverwegingen : Van schaven naar sturen*. April 2010

<sup>2</sup> Bestuursafspraken 2011-2015

**Figuur 1.1**      **Stappenplan**



*Een beknopte toelichting op de fasen:*

We zijn begonnen met een inventarisatie van mogelijke vormen van IBSS. In een systematische indeling hebben we een ordening van de voorbeelden gemaakt. Dit hebben we gedaan op basis van desk research, een interne brainstormsessie en interviews. Ook hebben we hierbij dankbaar gebruik gemaakt van de input van de begeleidingscommissie. We hebben een selectie gemaakt van bestaande shared services. Daarbij is de beperking aangebracht dat alleen onderwerpen die zich echt lenen voor interbestuurlijke samenwerking zijn opgenomen. Samenwerking op bijvoorbeeld belastinggebied komt in de selectie wel voor, samenwerking in het sociale domein (bijvoorbeeld Jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning) niet. Belasting wordt geheven door alle overheidslagen en dan is er samenwerking mogelijk. Voor het sociale domein geldt dat deze taken door de decentralisatie bij één bestuurslaag terechtkomen, waardoor samenwerking tussen overheidslagen niet mogelijk is. Eveneens hebben we opgelegde samenwerking zoals in de Regionale Uitvoeringsdiensten het geval is, niet opgenomen aangezien hier geen vrijheid is in de keuze om van de samenwerking af te zien. Tegelijkertijd is ook een zekere breedte gezocht om zo voldoende variëteit in de voorbeelden te hebben. Op basis van deze geordende *long list* hebben we in overleg met de begeleidingscommissie vijf kansrijke casus geselecteerd. In de lijst van vijf dienden ten minste opgenomen te zijn:

- Een casus op het gebied van bedrijfsvoering algemeen: samenwerking Zwolle, Kampen en Overijssel.
- Een casus op een specifiek terrein van bedrijfsvoering: ICT-samenwerking Roermond, Venlo en Weert.
- Een casus van een lang bestaande samenwerking: De Marrekrite (water- en landrecreatie).
- Een casus die het werken in ketens illustreert en meer beleidsinhoudelijk is: Waternet.
- Een casus die als kansrijk en beproefd wordt gezien: samenwerking op het terrein van belastingen en waardering van onroerende zaken.

Dit zijn de vijf casus die we uitvoerig hebben bestudeerd. Naast deze casus hebben we ook andere (bekende) casus gebuikt ter inspiratie en onderbouwing van dit rapport.

De potentie in termen van uitbreidbaarheid, kopieerbaarheid en besparingsmogelijkheden dienden bij de te onderzoeken casus voldoende substantieel te zijn.

Vervolgens hebben we de voordelen van de geselecteerde IBSS in beeld gebracht door middel van een nadere analyse en uitwerking van de casus (m.b.v. factsheets en modellen). Dit is gerealiseerd door aanvullende diepte-interviews te houden en door een expertbijeenkomst met ambtenaren (uitvoerend) die dagelijks te maken hebben met IBSS. Daar hebben we onze eerste beelden en analyses getoetst en aangescherpt.

In de laatste fase zijn we gekomen tot een aantal aanbevelingen. We hebben de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie in beeld gebracht. Dit heeft geleid tot een conceptadvies. Dit hebben we getoetst in een tweede expertbijeenkomst met medewerkers op managementniveau. Op deze wijze is gezorgd voor een inhoudelijke kwaliteitsslag en hebben we onze voorlopige conclusies kunnen toetsen en de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie kunnen verkennen. Voorts was prof. dr. J. Strikwerda (Universiteit van Amsterdam) bereid om bij het onderzoek op te treden als externe referent. Op verschillende momenten heeft hij gereflecteerd op de bevindingen en de concept-rapportage. Zijn inzichten hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het rapport

### 1.3 Casus

De geselecteerde casus dienen als illustratie en ter onderbouwing van onze bevindingen en inspiratie voor andere initiatieven introduceren we hieronder.

#### Waternet

Samenwerkingsverband tussen de gemeente Amsterdam en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Deze stichting is opgericht in 1995 en voert alle watertaken voor deze twee overheden uit. De hoofdtaken zijn de uitvoering van riolering; waterbeheer en zuivering en drinkwater.

Van oudsher zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de zuivering en de riolering. Sinds de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewater zijn steeds meer rioolzuiveringsinstallaties gebouwd. Ook ontstond de trend dat deze installaties werden overgedragen aan waterschappen (of zuiveringsschappen), aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het oppervlaktewater. De gemeente Amsterdam vond het niet wenselijk dat hierdoor een knip (in de uitvoering) ontstond tussen de riolering en de zuivering. Het duurde tot 1995 voordat hiervoor een oplossing werd gevonden: Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR), de voorloper van Waternet werd opgericht als samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en de betrokken waterschappen. De betrokken waterschappen werden bij de vorming van DWR gefuseerd tot het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV).

Kengetallen

- 1700 medewerkers
- €450 miljoen jaaromzet

#### De Marrekrite

De Marrekrite (kring van meren) is in 1957 opgericht en houdt zich van oorsprong bezig met het beheer en onderhoud van aanlegvoorzieningen midden in de Friese natuur (het buitengebied). De directe aanleiding was het verdwijnen van traditionele inkomstenbronnen (zoals de visserij) en de opkomst van recreatie en toerisme. De provincie en de Friese gemeenten hadden daarmee een gezamenlijk belang om de recreatie te bevorderen en de natuur de ruimte te geven. Met de komst van de Marrekrite werd het voor waterrecreanten duidelijk waar men mag aanleggen in de natuur. In 2011 is het besluit genomen het takenpakket van de Marrekrite uit te breiden met activiteiten op het terrein van de landrecreatie. De directe aanleiding was het gegeven dat er een fietsknooppuntenstelsel was aangelegd. De verdere ontwikkeling en aanpassingen van dit netwerk waren niet geregeld en ook werd het onderhoud versnipperd uitgevoerd door de verschillende gemeenten.

Daarnaast had de provincie de doelstelling om te komen tot een sterke driehoek: promotie (Fryslân Marketing), voorlichting (VVV's) en beheer (Recreatieschap).

Deze taakuitbreiding heeft geleid tot de toetreding van vijf (Friese) gemeenten bij de Marrekrite.

Mogelijk worden in toekomst ook andere taken die onder landrecreatie vallen belegd bij de Marrekrite, zoals onderhoud ruiter- en wandelnetwerken, om ook daarop de versnippering te voorkomen.

Kengetallen

- Circa 3.500 vrije aanlegplaatsen op ruim 285 locaties
- Ruim 100 containers op 60 locaties
- 680 fietsknooppuntenbordjes en 2.650 km fietsnetwerk
- Circa 50 km steiger en damwand
- Meer dan 60 vrijwilligers en ruim 500 donateurs

### **Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen**

De drie partners, de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel werken sinds 2000 samen aan projecten. Vanaf begin 2013 werken ze samen binnen een Shared Service Center op het gebied van ICT en inkoop. Op termijn kunnen hier ook de personeels- en salarisadministratie bijkomen.

De drie overheden hebben elkaar goed leren kennen. Dat heeft de basis gelegd voor de ontwikkeling van het Shared Service Center.

Vanuit de inhoudelijke samenwerking is een gemeenschappelijke organisatie op het gebied van de bedrijfsvoering ontstaan. Men heeft in deze fase gekozen voor het gastheermodel. De medewerkers zijn gedetacheerd bij de gemeente Zwolle, terwijl de huisvesting door de provincie verzorgd wordt.

Dit shared service center is als casus in dit onderzoek betrokken.

Kengetallen

- Circa 125 medewerkers in het SSC
- Ruim 2.300 medewerkers worden bediend
- Ruim 2.450 werkplekken worden bediend
- Inkoopvolume is € 340 mln.

### **ICT-samenwerking Roermond, Venlo en Weert**

De Limburgse gemeenten Roermond, Venlo en Weert werken vanaf 1 januari 2013 nauw samen op het gebied van ICT. Daartoe zijn inmiddels besluiten genomen door de drie gemeenteraden. In de eerste helft van 2013 maakt een vrijgemaakte projectleider uit eigen gelederen het plan voor de organisatorische inrichting gereed. Op een later te bepalen moment zal het shared service center ook feitelijk operationeel worden.

De drie gemeenten hebben de verwachting dat de samenwerking veel voordelen met zich mee zal gaan brengen. Het grootste voordeel kan worden gehaald uit de efficiëntere inzet van apparatuur, softwareproducten en personeel. Specifieke kennis komt zo bij elke gemeente beschikbaar, waardoor gemeenten minder kwetsbaar worden in de bedrijfsvoering. Tevens wordt bij de samenwerking een schaalvoordeel gehaald bij de inkoop van hard- en softwareproducten en dalen de kosten voor de ICT-infrastructuur, doordat de deelnemende gemeenten gebruik gaan maken van elkaars netwerkcapaciteit. Zo zijn er van de huidige zes computerruimtes straks nog maar twee centrale rekencentra nodig: één in Roermond en één in Venlo. In Weert wordt een calamiteitencentrum ingericht.

## Kengetallen

- Circa 25 medewerkers in het SSC
- Ruim 2.400 medewerkers worden bediend
- Ruim 2.500 werkplekken worden bediend
- Gezamenlijke kosten €3 mln.

## Samenwerking op het terrein van belastingen en waardering van onroerende zaken

Een goed voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking is de samenwerking op belastinggebied tussen gemeenten en waterschappen. Op diverse plaatsen in het land zijn dergelijke gezamenlijke belastingkantoren ingericht. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de waardering van onroerende zaken. Op basis van de vastgestelde waarde wordt door de gemeente de onroerende zaakbelasting geheven, het waterschap legt de watersysteemheffing gebouwd op en de Rijksbelastingdienst gebruikt de waarde in de inkomstenbelasting, onder andere voor het eigenwoningforfait. Gegeven het feit dat zowel de gemeente als het waterschap belasting heffen op basis van de waarde van de onroerende zaak zijn gemeenten en waterschappen er steeds meer toe overgegaan het waarderingproces, de werkzaamheden samenhangend met bezwaarprocedures en het opleggen en invorderen van de gemeentelijke en de waterschapsbelasting in een gezamenlijk belastingkantoor onder te brengen. Er zijn Shared Service Centers waar niet het gehele pakket verplicht is, maar modulair gebruik gemaakt kan worden van de geleverde diensten.

Inmiddels is een landelijke voorziening Waarde Onroerende Zaken ingericht, waarin een groot aantal gegevens met betrekking tot onroerende zaken is ondergebracht. Deze landelijke voorziening is in beheer bij het Kadaster. Gemeenten zijn en blijven bronhouder van de gegevens.

In de loop van het verkennend onderzoek is de gedachte ontstaan om te bezien of de bestaande Shared Service Centers tussen gemeenten en waterschappen uitbreidbaar zijn. Dit kan door per shared service center meer deelnemers op te nemen, door Shared Service Centers samen te voegen, of zelfs als meest vergaande variant dit op landelijk niveau te organiseren. Daarbij komt dan uitvoering door het Kadaster, gezien de reeds bestaande verantwoordelijkheid voor de Landelijke Voorziening, in beeld. In de interviews die gehouden zijn is ons duidelijk geworden dat een bundeling in een landelijke organisatie niet opportuun is. Praktijkervaring leert dat de optimale schaalgrootte voor dit onderwerp ligt bij circa 250.000 objecten. Daarbij wordt dan een evenwicht gevonden tussen efficiëntie en lokale kennis en nabijheid. Onderbrenging bij het Kadaster verdient geen aanbeveling gezien het feit dat het Kadaster een onafhankelijke informatieleverancier is. Betrokkenheid bij het waarderingproces zou dan teveel interfereren met die onafhankelijkheid. Wel is duidelijk geworden dat de mogelijkheden tot uitbreiding van bestaande samenwerkingsverbanden naar het genoemde aantal objecten mogelijk is. Daarbij verdient dan de optie om in een gebiedscongruente samenwerking tussen gemeenten en waterschappen ook optimaal bij te dragen aan vermindering van administratieve lasten voor de ingezetenen door aanslag en heffing van deze beide bestuurslagen te combineren.

De volledige uitwerking van de casus zijn opgenomen in bijlage 1.

## 1.4 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk is het onderzoeksproces geschetst. Daarin is te zien dat het onderzoek in de beginfase vooral sterk inventariserend is geweest en levert een beeld van de werkelijkheid op. In de latere fasen van het onderzoek is er een meer adviserend element aan toegevoegd. Dit is ook te herkennen in de opbouw van dit rapport.

In het volgende hoofdstuk zullen de verschillende typen van shared services beschreven worden. Dat geschiedt aan de hand van een indeling naar dominante aspecten en kenmerken. Dit hoofdstuk is meer beschrijvend van aard. Het is een presentatie van datgene wat we in de huidige praktijk hebben aangetroffen.

In het derde hoofdstuk komen de meest voorkomende modellen aan de orde. Daarbij wordt vooral een organisatiekundige invalshoek gekozen. In dit hoofdstuk wordt als basis gebruik gemaakt van datgene wat in de praktijk is waargenomen. Door de indeling in vijf verschillende typen van modellen wordt een eerste stap in de richting van een advies gegeven. Wanneer overwogen wordt een samenwerking vorm te geven in een shared service center kunnen de modelbeschrijvingen inzicht geven in wat in de specifieke situatie passend zou kunnen zijn.

Vervolgens komt in hoofdstuk 4 het (door)ontwikkelen van de samenwerking in beeld. Ook komt aan de orde in welke volgorde besluitvormingsvragen idealiter kunnen worden beantwoord. Dit hoofdstuk is nog meer op de praktijk gericht. Wat zijn de opvallende vraagstukken die aan de orde moeten komen bij het daadwerkelijk realiseren van samenwerking? Het proces wordt daarbij onderverdeeld in een schetsfase, een bouwfase en een optimalisatiefase. Door vanuit een organisatiekundig perspectief de verschillende fasen te beschrijven kunnen samenwerkende partijen in dit hoofdstuk per fase een aantal handreikingen vinden voor de bestuurlijke besluiten die dienen te worden genomen. De besluiten zijn afhankelijk van het soort samenwerking dat partijen op het oog hebben en kunnen worden onderverdeeld naar motief, financieel- economische sturing, organisatievorm en juridische vorm.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en lessen uit de praktijk, waarbij in het bijzonder de aandacht gericht wordt op de succes- en faalfactoren die een rol spelen bij de implementatie. In een overzichtelijk schema worden ten slotte de oplopende adviesintensiteit uit de voorgaande hoofdstukken en de succes- en faalfactoren samengebracht. Zo komen analyse en inspiratie bij elkaar.

## 2 Verschillende typen van shared services

### 2.1 Indeling Shared Service Centers

In dit hoofdstuk wordt het begrip *Shared Services* verder uitgewerkt en worden verschillende typen ervan onderscheiden. Dit biedt later in de aanpak de mogelijkheid om succes- en faalfactoren te identificeren, die zowel gelden voor alle typen van *Shared Services* als voor één specifiek type.

#### 2.1.1 Definitie Shared Service Centers

Op basis van de literatuur over shared services zijn wij tot de volgende definitie<sup>3</sup> gekomen:

“Een Shared Service Center is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband tussen overheden dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie aan de afzonderlijke moederorganisaties op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs. Samenwerking tussen overheden is mogelijk binnen een bestuurslaag (intrabestuurlijk) of tussen verschillende bestuurslagen (interbestuurlijk). Eventueel kunnen er ook andere (private) partijen bij betrokken zijn.”

Bij dit verkennend onderzoek is primair uitgegaan van shared services als de gedeelde voorzieningen en processen van overheden op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH) en uitvoeringstaken (bijv. beheer (vaar)wegen, gladheidsbestrijding, groenonderhoud). Het is een empirisch onderzoek, waarbij we vooral hebben gekeken naar de ontwikkelingen en ervaringen uit de praktijk. We hebben de definitie en literatuur als houvast gebruikt, maar we hebben bewust niet de casus strak langs deze meetlat gehouden.

Om het beeld nog meer kleur te geven kunnen ook andere kenmerken van Shared Services worden benoemd:

- Het is een eenduidig (ten opzichte van andere organisatieonderdelen van de deelnemers) afgebakende organisatie.
- Heeft een interne organisatie gebaseerd op (functionele) processen.
- Kent een scheiding tussen operationele dagelijkse leiding en beleidsbepalend bestuur als vertegenwoordiger van de deelnemers.
- Is georganiseerd in een aparte (publieke) rechtsvorm of binnen een geformaliseerde afspraak.
- Voert een specifieke opgelegde taak uit voor de deelnemers voor een specifieke doelgroep.
- Is (economisch) werkgever van zijn medewerkers (beoordeling, beloning).
- Heeft één integraal budget.
- Wordt bekostigd op basis van verleende diensten (geen budget overheveling).
- Er zijn meerdere overheden deelnemer in een Shared Service Center.
- Er kunnen ook andere (private) partijen deelnemen.

---

<sup>3</sup> Definitie en kenmerken zijn gebaseerd op J. Strikwerda (2010) ‘*Shared Service Centers II*’. Zijn definitie luidt: “Een SSC is een resultaat verantwoordelijke eenheid (RVE) in de interne organisatie van een onderneming, overheidsinstelling of non-profit instelling, die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie, aan de operationele eenheden van die onderneming (zoals business units, divisies of werkmaatschappijen), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.”

## P-Direct

De organisatie P-Direct verricht de administratieve diensten voor personeelszaken van alle ministeries. Er is een stevige relatie tussen het primaire proces (bijvoorbeeld beleidsontwikkeling) en het administratieve proces van P-Direct. De directeur van P-direct zei hierover: "Een belangrijke succesfactor is dat de uniforme standaarden die P-Direct hanteert, worden ingegeven door de lijnmanagers vanuit het primaire proces."

### 2.1.2 Meerwaarde van Shared Services

Er worden steeds meer eisen gesteld aan de overheid, zowel door de burger als vanuit nieuwe wetgeving. Tegelijkertijd zijn er maatschappelijke uitdagingen waar overheden mee te maken hebben, zoals vergrijzing, digitalisering, duurzame groei en de financiële crisis. Door samen te werken worden kansen gecreëerd voor de eigen organisatie en kunnen uitdagingen gezamenlijk worden opgepakt. Om daadwerkelijk te komen tot Shared Services, kunnen bovenstaande motieven en uitdagingen worden ingedeeld op basis van 4 K's:

- Kwaliteit
- Kwetsbaarheid
- Kosten
- Kansen op dynamiek

Wanneer overheidspartijen gaan samenwerken, dan is één van de eerste stappen om te inventariseren hoe men werkt. Per veld kan dan bekeken worden wie de hoogste **kwaliteit** levert. Vaak is het kwalitatief beste proces een combinatie van een aantal slimme oplossingen, die bij verschillende partijen al werd gebruikt en zo ontstaat een nieuwe 'gouden standaard'. Ook is het mogelijk dat in samenwerking een nieuwe werkwijze wordt ontwikkeld. Een belangrijk criterium daarbij is of de klant, en dat is vaak de burger bij diensten van decentrale overheden, hierbij voordeel heeft. Een nieuwe werkwijze van een SSC kan leiden tot een vermindering van administratieve lasten, wat voor de burger een voordeel oplevert. En die nieuwe werkwijze kan ook het aantal handelingen van de overheid zelf beperken en de kans op fouten verkleinen, waardoor de kwaliteit omhoog en de kosten omlaag kunnen gaan. Door een grotere schaal van dienstverlening bij een SSC kan een beter product worden bereikt door verdere professionalisering. Zo kan bijvoorbeeld de klachtenprocedure worden geprofessionaliseerd.

## OVER-gemeenten

OVER-gemeenten is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Wormerland en Oostzaan en ondersteunt als serviceorganisatie met zijn 150 medewerkers deze beide gemeenten. OVER-gemeenten kenmerkt zich als een ambitieuze, innovatieve organisatie met een platte hiërarchische structuur. Doel van de samenwerking is om de twee gemeentebesturen te ondersteunen door innovatief en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en producten te leveren aan inwoners, bedrijven en instellingen.

Andere aspecten van een hogere kwaliteit zijn: het bereiken van een hoger niveau van innovatie, ketensamenwerking, soms verbijzonderd tot de wens tot één loket, het vergroten van de investeringscapaciteit en het verhogen van de maatschappelijke effectiviteit.

Organisaties zijn vandaag de dag onder andere **kwetsbaar** doordat zij afhankelijk zijn geworden van technologie. Zo kunnen door aanvallen via internet bijvoorbeeld banken of gemeenten onbereikbaar worden. Een ander aspect van kwetsbaarheid is de deskundige of specialist. Voor bepaalde taken heeft een (kleinere) gemeente soms maar één medewerker die de kennis en vaardigheden heeft. Een gevleugelde uitdrukking is: "Wat doen we als deze expert onder de tram komt?" Samenwerking in een Shared Service-organisatie biedt oplossingen om minder kwetsbaar te worden. Op het vlak van ICT kan verder worden geprofessionaliseerd en vervanging van experts kan makkelijker worden geregeld. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat binnen organisaties heel



specifieke kennis - soms niet aanwezig is. Hierbij valt te denken aan juridische, fiscale kennis en organisatieadvieskennis. Door de invoering van een Shared Service Center is het mogelijk deze kennis op te bouwen en organisatiebreed aan te bieden (Buijs et al., 2004).

#### ICT in de 'cloud'

De samenwerkende gemeenten in Limburg (Roermond, Venlo en Weert) zitten met het vraagstuk hoe ze gegevens via 'cloud computing' kunnen bewaren. Hoe ontwikkel je een veilige en betrouwbare 'cloud'? De gemeenten vrezen dat zij - zelfs in dit samenwerkingsverband - te kwetsbaar zijn. Mede daarom wil men serieus overwegen om samen te werken met het Shared Service Center ICT van de rijksoverheid. Deze interbestuurlijke samenwerking wordt voorlopig door het rijk afgehouden.

Een belangrijk doel van Shared Services is de verlaging van de **kosten**. Zeker de afgelopen jaren is door de financiële crisis de druk op de budgetten toegenomen en wordt van organisaties gevraagd om 'lean and mean' te opereren. Uit de praktijkvoorbeelden blijkt dat het mogelijk is om efficiënte procedures te kiezen en in de uitvoering van de taken geld te besparen met behoud of zelfs verhoging van de kwaliteit.

#### Besparing op kosten

Uit internationaal empirisch onderzoek blijkt dat door het inzetten van shared service centers er een besparing van gemiddeld 40-75% op administratieve taken in twee jaar tijd te bereiken is (Zie onderzoek van Wine, geciteerd in Strikwerda, 2010).

Verder blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat na de invoering van een Shared Service Center een kostenbesparing van 30 tot 50 % mogelijk is. Dit komt door het optreden van schaalvoordelen en door het schrappen van dubbel uitgevoerde activiteiten (Buijs et al., 2004)<sup>4</sup>.

In de interviews en tijdens de expertbijeenkomsten is veel gesproken over de achterliggende motieven om deel te nemen aan een shared service. Een vierde K werd genoemd en dat is de **kans** op dynamiek. Sommige met name oudere organisaties worden gekenmerkt door medewerkers, die al jarenlang dezelfde functie uitoefenen. Als er relatief weinig instroom van jonge medewerkers is, dan kan een organisatie 'op slot zitten'. De leidinggevende of het aanstormende talent zou weleens de organisatie in beweging willen zien komen, waarbij er nieuwe kansen ontstaan voor het innemen van nieuwe posities en het krijgen van ander werk. Deze dynamiek kan ontstaan door het invoeren van een shared service center. Het is vaak bijvangst en niet de hoofdreden om tot een SSC over te gaan. Ook moet worden bedacht dat waar deze dynamiek kansen voor talenten biedt het tegelijkertijd ook bedreigend kan zijn voor medewerkers die zich gelukkig voelen in hun huidige functie en bevreesd zijn voor een nieuwe organisatie en taken .

Daarnaast zijn er nog enkele andere motieven naar voren gekomen, zoals het verkrijgen van een bepaald imago voor zichzelf als deelnemer in een shared service. Als zelfstandig motief is het imago te beperkt om alleen daarop een shared service te baseren. Vanuit die overweging hanteren wij daarom de indeling in vier motieven, waarbij het motief van de kans op dynamiek als bijvangst moet worden gezien (geen hoofdmotief). In de verdere analyse in dit rapport ligt dan ook het accent op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid.

---

<sup>4</sup> Buijs, J., Doorn, V. van, & Noordam, P. (2004). *Shared Service Centers: Een kwestie van doen*, Deventer, Kluwer.

### 2.1.3 *Verschillende aspecten van Shared Service Centers*

In ons onderzoek hebben we tal van praktijkvoorbeelden bestudeerd. Er is een aantal aspecten te benoemen, waarop deze Shared Service Centers zich onderscheiden:

- **Bestuurlijk schaalniveau**
  - Intrabestuurlijk: samenwerking binnen een overheidslaag
  - Interbestuurlijk: samenwerking tussen meerdere overheidslagen
  - PPS: samenwerking tussen publieke en private partijen
- **Bedrijfsvoering, uitvoering of beleidsformulering**
  - Bedrijfsvoering: bijvoorbeeld inkoop, ICT, HRM
  - Uitvoering: bijvoorbeeld administratieve processen als belastingheffing en -inning
  - Beleidsformulering: bijvoorbeeld integrale gebiedsontwikkeling
- **Organisatiemodel**
  - Netwerkmodel
  - Centrummodel
  - Nieuwe organisatiemodel
  - Alliantiemodel
  - Inkoopmodel
- **Juridische vorm**
  - Publiekrechtelijk: bijvoorbeeld Gemeenschappelijke regeling
  - Privaatrechtelijk: bijvoorbeeld Stichting
- **Sturing**
  - Relatie tussen de frontoffice en backoffice op verschillende niveaus
  - Sturing op product, kwaliteit en geld
  - Verantwoording (democratische controle)

#### **Bestuurlijk schaalniveau**

Uit onze eigen praktijk weten we dat er veel voorbeelden zijn van Shared Service Centers binnen één overheidslaag. Zo zijn er voorbeelden van samenwerkende ministeries op het vlak van ICT. Ook kunnen Shared Services van gemeenten onderling worden genoemd en dat geldt ook voor de waterschappen en provincies. Het gaat hier om vormen van intrabestuurlijke samenwerking.

Wat minder voorkomt is samenwerking tussen twee bestuurslagen, ook wel interbestuurlijke samenwerking genoemd. Relatief vaak komt samenwerking tussen gemeenten en waterschappen voor op het gebied van vastgoedinformatie, belastingheffing en -inning. Dit is een relatief beleidsarme taak. Veel minder vaak komt een samenwerking op meer beleidsrijke terreinen voor. Een voorbeeld hiervan is Waternet, waarbij het waterschap Amstel, Gooi en Vecht samenwerkt met de gemeente Amsterdam. Een voorbeeld waarbij vooral kennis wordt gedeeld en gebundeld is, is Pianoo waar de vier overheidslagen samenwerken en hun projecten voor aanbesteding op TenderNed zetten.

Naast samenwerking in het publieke domein zijn er ook mogelijkheden voor samenwerking met de private sector. Dit zien we terug bij organisaties die specifieke kennis leveren. Een voorbeeld hiervan is advies op verkeersgebied door CROW/KpVV.

#### **CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegbouw en de Verkeerstechniek) inclusief KpVV (Kennisplatform Verkeer en Vervoer): *privaat en publiek***

CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. De organisatie is het knooppunt van samenwerking tussen beleidsmakers, ontwerpers, uitvoerders, onderzoekers en adviseurs uit zowel overheid als bedrijfsleven. Not-for profit-organisatie CROW ontwikkelt, verspreidt en beheert praktisch toepasbare kennis voor beleidsvoorbereiding, planning, ontwerp, aanleg, beheer en on-

derhoud. Dit gebeurt in samenwerking met alle belanghebbende partijen, waaronder het rijk, provincies, gemeenten, adviesbureaus en uitvoerende bouwbedrijven in de grond-, water- en wegenbouw. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV, volledig publiek) is onderdeel van CROW en het KpVV is er voor alle decentrale overheden: gemeenten, provincies, stadsregio's, waterschappen en hun koepels. Maar ook andere organisaties kunnen profiteren van de KpVV-producten en -diensten. Bijvoorbeeld belangenorganisaties, kennisinstituten, vervoerbedrijven en onderwijsinstellingen. Het doel van het KpVV is een bijdrage leveren aan het competenten maken van de overheid op het gebied van mobiliteit.

### **Bedrijfsvoering, uitvoering of beleidsformulering**

Bij bestuurlijke samenwerking kan het om beleids-, uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken gaan. Bij SSC's wordt meestal gedacht aan bedrijfsvoeringstaken en meer administratief georiënteerde uitvoeringstaken, die relatief beleidsarm zijn. De gedachte is dat het relatief eenvoudig is om ondersteunende taken, zoals ICT en administratie van meerdere organisaties samen te voegen tot een SSC. In de praktijk blijkt dit niet zonder slag of stoot te gaan en zijn er weerstanden te overwinnen. Ook op het vlak van beleid wordt samengewerkt. Een goed voorbeeld is het ruimtelijke beleid, dat steeds meer in coproductie tussen het Rijk en regionale overheden wordt gemaakt. Het MIRT (Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport) kent tegenwoordig gebiedsagenda's waar samenwerking voorop staat.

#### **RRAAM: Rijk-regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer**

In het Rijk-regioprogramma wordt voor het gebied Amsterdam Almere Markermeer integraal beleid geformuleerd. Er is een drievoudige opgave: de groei van Almere met 60.000 woningen, een verbetering van de bereikbaarheid van de Noordelijke Randstad en een kwaliteitsverbetering van het IJmeer en Markermeer. Samen met maatschappelijke organisaties, marktpartijen en bewoners onderzoeken rijk en regio hoe deze veelomvattende ruimtelijke ordeningsopgave gerealiseerd kan worden. Het motto: nú groeikansen creëren voor de toekomst. Er is een gezamenlijke projectorganisatie opgezet met daaronder drie werkmaatschappijen, waar vanuit alle organisaties experts zitting hebben en die betaald worden voor hun diensten. Ook is er een gezamenlijke rekenpool opgezet van planeconomen van het ministerie van BZK (RVOB) en de gemeente Almere, die de berekeningen van de grondexploitatie heeft uitgevoerd voor RRAAM. Er zijn convenanten afgesloten, waaronder een project voor de stedelijke bereikbaarheid van Almere. Rijk, provincie en gemeente dragen elk bijna €50 mln. bij.

Bij de beleidsrijke samenwerking zien we regelmatig dat er een lichte vorm van samenwerking wordt gekozen zodat de sturing bij de verschillende moederorganisaties blijft.

#### **Bestuurlijke expertbijeenkomst (25 april 2013)**

Het lijkt makkelijker om op bedrijfsvoering en uitvoeringstaken de samenwerking te zoeken in vergelijking met beleidsrijke taken. In de praktijk is dat vaak niet zo. Ook bij bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken kan er veel discussie zijn voor tot samenwerking in de vorm van een SSC wordt gekomen. Zo is het management bijvoorbeeld bevreesd dat de eigen identiteit en autonomie afneemt als bijvoorbeeld personeelsbeleid in een SSC wordt ondergebracht. Daarom is het van groot belang dat het topmanagement stevig stuurt op het tot stand brengen van een SSC om daarmee de doelen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten te behalen.

### **Organisatiemodel**

Er zijn meerdere organisatiemodellen voor SSC's. Zo kan er voor de organisatie gekozen worden voor een virtuele organisatie of voor een 'echte' organisatie. Bij een virtuele (of slechts administratief bestaande) organisatie blijven alle medewerkers werkzaam bij de moederorganisaties. Wel worden processen en procedures geharmoniseerd en dan geüniformeerd. Dit staat ook bekend als het netwerkconcept. Hierbij blijven de organisaties intact, maar op een aantal terreinen opereren

ambtenaren gezamenlijk<sup>5</sup>. Strikwerda (2010) stelt dat er nadelen zitten aan deze lichte vorm. Hij stelt dat om de winst van een SSC te kunnen boeken het nodig is om processen te re-engineeren en dat ze eerst uit hun oude sociale structuren moeten worden gelicht. De vorming van een nieuwe organisatie helpt daarbij. Er zijn wel voorbeelden dat uiteindelijk toch een virtuele organisatie wordt gekozen. Zo kunnen processen na standaardisatie en borging daarvan in systemen en procedures als het ware weer worden teruggehangen in de oorspronkelijke business units.

Een 'echte' organisatie (niet-virtuele) kan een zelfstandige organisatie zijn buiten de deelnemers in het shared service center of zijn ondergebracht bij een van de deelnemende organisaties. In het eerste geval worden diensten en ambtenaren van één of meerdere taakvelden ondergebracht in één nieuwe gemeenschappelijke organisatie. In het tweede geval zijn nog twee verschillende vormen<sup>6</sup> te onderscheiden, namelijk: een inrichting volgens het centrumconcept, waarbij de shared service onder gebracht bij één van de organisaties, of een inrichting volgens het matrixconcept, waarbij elk van de deelnemende organisaties een bepaald beleidsterrein voor haar rekening neemt (meervoudige centrumconstructie)<sup>7</sup>. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de vier organisatie-modellen.

### Juridische vorm

Het eerste onderscheid dat binnen de juridische vormgeving aangebracht kan worden is dat tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormgeving. Bij de juridische vormgeving speelt democratische legitimatie vanzelfsprekend een belangrijke rol in het openbaar bestuur. De rol voor colleges, raden en staten, respectievelijk dagelijks bestuur en algemeen bestuur dient daarbij een plaats te krijgen. Dit geldt zowel voor een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke vormgeving. Publiekrechtelijk komt de Gemeenschappelijke Regeling met een openbaar lichaam vaak voor. Een openbaar lichaam kent een eigen rechtspersoonlijkheid en kan personeel aannemen en contracten afsluiten. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB), een voorzitter én een Dagelijks Bestuur (DB). In het bestuur van een openbaar lichaam kunnen leden van de gemeenteraad en het college van B&W zitting nemen, afhankelijk van de taken die worden uitgevoerd door de regeling (via mandaat of delegatie). Een lichtere variant hierop is het model van de centrumconstructie. Een gemeentebestuur bijvoorbeeld mandateert dan bestuursbevoegdheden aan een andere gemeente. Ook al wordt mandaat verleend, toch blijft de eerste gemeente verantwoordelijk voor rechtmatige uitvoering. Bij een centrumgemeente is het niet mogelijk om een nieuwe rechtspersoon op te richten. Daarnaast kent de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) het gemeenschappelijk orgaan, een samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid<sup>8</sup> en de mogelijkheid om op basis van de WGR een bestuursovereenkomst af te sluiten.

Privaatrechtelijk is te onderscheiden in bijvoorbeeld een stichting, een coöperatie, een besloten of naamloze vennootschap of een dienstverleningsovereenkomst. Een variant hierop is die van uitbesteden van de activiteiten aan een andere rechtspersoon.

Een stichting heeft een ideëel of sociaal doel en kent geen leden. Uitkeringen zijn alleen mogelijk wanneer deze in overeenstemming zijn met het doel van de stichting. Een coöperatieve vereniging, korthedshalve aangeduid als een coöperatie, is een bijzondere vereniging, die ten doel heeft bevordering van de materiële belangen van haar leden. Het verenigingsrecht is van toepassing op

<sup>5</sup> Uiteraard heeft dit ook gevolgen voor de aansturing en zal dus een relatie hebben met de governance van het shared service center.

<sup>6</sup> Hier is ook een samenloop te onderkennen met de juridische vorm. Dit concept kan zeer wel samenvallen met een Gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeente als uitvoerder.

<sup>7</sup> Terzijde wordt opgemerkt dat afhankelijk van de juridische vorm en de organisatievorm ook de status van het personeel kan verschillen. Veelal wordt nog een onderscheid gemaakt in wel of niet een ambtelijke status. Naar ons oordeel heeft dat onderscheid geen wezenlijk bijdrage aan de systematische indeling.

<sup>8</sup> Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig waarin dit gemeenschappelijk orgaan ook rechtspersoonlijkheid kan krijgen. Deze variant is speciaal bedoeld voor bedrijfsvoeringssamenwerking.

deze rechtspersoon. In een besloten vennootschap zijn de aandeelhouders de eigenaar van deze rechtspersoon. Het hoogste orgaan is dan ook de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Een vennootschap heeft een eigen bestuur, dat de belangen van de rechtspersoon behartigt. Aansprakelijkheid is beperkt tot de deelname in het kapitaal van de vennootschap.

Een dienstverleningsovereenkomst (DVO) is een overeenkomst tussen twee of meerdere partijen in het publieke domein, waarbij in opdracht van een partij een andere tegen betaling diensten verricht. In de DVO worden nadere afspraken over het dienstverleningsniveau gemaakt. Deze vorm staat relatief dicht bij de laatste variant (uitbesteding aan een derde). Bij uitbesteden gaat het om een overeenkomst tussen een overheid en een private partij. De kern van uitbesteden is het op basis van een vraagspecificatie laten leveren van maatwerk in de vorm van diensten, werken en/of leveringen.

### Sturing

Binnen het brede begrip “sturing” worden de onderwerpen aansturing van het shared service center en de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk in een criterium bijeen gebracht. Beide hebben te maken met de vraag op welke wijze en met welke instrumenten de deelnemers sturen op het shared service center: via geld, opdracht of via de lijn. Bij aansturing is er primair te denken aan rolinvulling, zoals eigenaar, opdrachtgever, toezichthouder of alleen gebruiker. Voor de financieel-economische sturing is allereerst van belang of de deelnemers wel of niet economisch eigenaar zijn van het shared service center (te onderscheiden van de vraag of de deelnemers wel of niet juridisch eigenaar zijn). In een situatie dat de deelnemers in economische zin eigenaar zijn, zijn zij ook aansprakelijk voor tekorten in de exploitatie. Wanneer de deelnemers geen eigenaar zijn, is er ook geen bestuursverantwoordelijkheid. Wel kan er een toezichtsverantwoordelijkheid zijn. Deze kan worden ingevuld met toezichthouders van buiten de kring van deelnemers of vanuit de kring van deelnemers.

Als overheden samen een SSC willen starten moet goed worden bedacht dat dit invloed heeft op de organisaties van de betrokken partijen. Het overhevelen van taken uit de huidige directies of divisies maakt dat er twee vraagstukken moeten worden opgelost. De eerste is wat het effect op de totale organisatie is van een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Het leidt ertoe dat binnen organisatieonderdelen aanpassingen nodig zijn als er taken en mensen zijn overgeheveld. De tweede is hoe het SSC wordt aangestuurd en hoe de informatiestromen gaan lopen. Terugkoppeling van informatie tussen frontoffice en backoffice is zeer wezenlijk. Een mooi voorbeeld is bij het ministerie van Defensie te zien.

#### 40 bussen teveel bij Defensie

Als bijvoorbeeld de luchtmacht voor een luchtmachtdag voor 100 bussen capaciteit voor het vervoer van bezoekers bestelt en het blijkt dat van deze 100 er slechts 60 wordt benut, dan wijst dit op een slecht demand management bij de luchtmacht. Door de feitelijke benutting terug te koppelen (tezamen met de kosten van de niet-benutte capaciteit) stimuleert het SSC van Defensie (CDC) de luchtmacht een volgende keer een nauwkeuriger schatting van de benodigde capaciteit af te geven. Doordat de afnemer wordt geconfronteerd met de kosten van door de afnemer gemaakte keuzes is deze zich bewuster geworden van de vraag welke diensten – en hoeveel daarvan – hij wel of niet af zal nemen van het CDC en bewuster van het budgetresultaat. (Strikwerda, 2010)

De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt mede bepaald door waar de sturing op plaatsvindt. Wordt er gestuurd op functionele eisen en kan het SSC zelf invulling geven aan het product? Of worden de producten bij de frontoffice exact uitgevraagd? Een belangrijk begrip hierbij is de zogeheten Service Level Agreement (SLA). Dit zijn de afspraken die gemaakt moeten worden over het kwaliteitsniveau van diensten. Voor sommige overheidsproducten, met name de beleidsrijke onderwerpen, is dat overigens niet altijd even gemakkelijk om precies vast te stellen. Bij be-

drijfsvoerings- en uitvoeringstaken taken is het vaak wel praktisch te doen om het gewenste output en kwaliteitsniveau te bepalen.

Hoe wordt er via de lijn van het geld gestuurd op de productie? De vraag die bij dit criterium centraal staat, is of er een directe financiële relatie is tussen datgene wat een deelnemer bijdraagt aan de exploitatie van het shared service center en datgene wat “afgenomen” wordt. Wanneer er sprake is van een omslag (bijvoorbeeld per inwoner, per hectare of per woonruimte) is er geen sprake van een expliciete opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Wanneer er per geleverde dienst of een bijdrage naar rato van de afgenomen diensten betaald wordt, is zo'n relatie er wel. Het financiële regime is in sterke mate bepalend voor de zakelijke aansturing van een shared service center.

Een punt van aandacht is hoe verantwoording wordt afgelegd over het functioneren van een SSC. Hierbij gaat het om twee niveaus. Ten eerste de verantwoording van de SSC aan de frontoffices en ten tweede de verantwoording van de organisaties aan raden en staten (democratische controle).

## 2.2 Overzicht dominante kenmerken van Shared Service Centers

In dit hoofdstuk zijn meerdere aspecten van Shared Service Centers behandeld. Er zijn 25 voorbeelden van Shared Service Centers bekeken en die zijn gescoord op vier aspecten:

- Juridische vorm
- Organisatievorm
- Financieel-economische vorm
- Motief

Door op elk van de aspecten te classificeren kunnen bestaande shared services vrij eenvoudig geclassificeerd worden. In bijlage 2 is dit nader uitgewerkt.

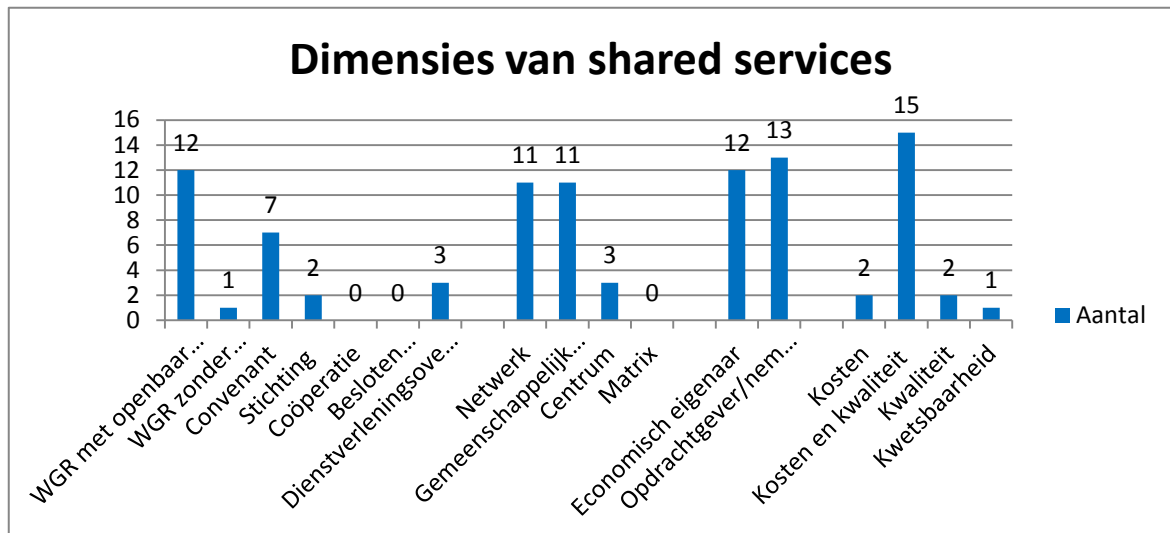
Als onderdeel van dit onderzoek is een lijst met 25 voorbeelden van shared services opgesteld. Daarbij is de beperking aangebracht dat alleen onderwerpen die zich echt lenen voor interbestuurlijke samenwerking zijn opgenomen. Samenwerking op bijvoorbeeld belastinggebied komt in de selectie wel voor, samenwerking in het sociale domein komt daarin niet voor. Dit laatste is bij uitstek een gemeentelijke taak en leent zich dus niet voor een IBSS. Tegelijkertijd is ook een zekere breedte gezocht om zo voldoende variëteit in de voorbeelden te hebben. Tot slot hebben we opgelegde samenwerking zoals in de Regionale Uitvoeringsdiensten het geval is, niet opgenomen aangezien hier geen vrijheid is in de keuze wel of niet te kiezen voor de samenwerking. Binnen de selectie hebben we getracht om een zo breed mogelijk beeld van de variëteit te verkrijgen. Zo zijn niet alle bestaande belastingsamenwerkingen opgenomen. Als we dat zouden doen, wordt een specifieke vorm sterk oververtegenwoordigd. Daarom is onze selectie wel typerend voor de mogelijkheden die in de praktijk kunnen worden aangetroffen, maar is tegelijkertijd onze selectie geen representatieve steekproef in statistische zin. De in de selectie opgenomen voorbeelden zijn geclassificeerd aan de hand van de toegekende codes.<sup>9</sup>

Hieronder is dit resultaat in grafiekvorm gepresenteerd. De hoogte van bepaalde posities op de afzonderlijke dimensies geeft dan de frequentie van het aangeduide element.

---

<sup>9</sup> In de bijlage bij deze notitie is de longlist en de scoretabel opgenomen.

Figuur 2.1 Dimensies van shared services



Op basis van deze score is vrij eenvoudig te achterhalen welke vormen het vaakst voorkomen en waar de grootste samenhang op de verschillende deeldimensies zit.

#### Juridische vorm

Opvallend is dat op de dimensie juridische vorm de Gemeenschappelijke Regeling met Openbaar Lichaam de dominante verschijningsvorm is (in deze selectie). Het Convenant is een goede tweede. Een shared service center dat als coöperatie is vormgegeven is in deze groslijst niet aangetroffen. Dat geldt ook voor een vennootschap.

#### Organisatievorm

Bij de organisatievorm scoren een netwerkorganisatie en een Gemeenschappelijke Organisatie het hoogst.

#### Financieel-economische vorm

Voor de financieel-economische vormgeving zijn er twee varianten, die vergelijkbaar vaak voorkomen. Er is de variant, waarbij het eigenaarschap van het SSC bij alle partijen ligt. De samenwerkende overheden zitten er dan risicodragend in. Een ander model is opdrachtgever-opdrachtnemermodel. Hierbij ligt het financiële risico bij het SSC zelf.

#### Motieven: de 4 K's

Interessant zijn de scores op motieven. Veruit het vaakst wordt een combinatie van kosten en kwaliteit aangetroffen. In een beperkt aantal gevallen wordt ook het motief kwetsbaarheid daaraan toegevoegd. Kans op dynamiek kwam niet als hoofddoel voor. De situaties waarin slechts sprake is van een enkelvoudig motief zijn op de vingers van een hand te tellen.

#### 2.2.1 Samenhangen

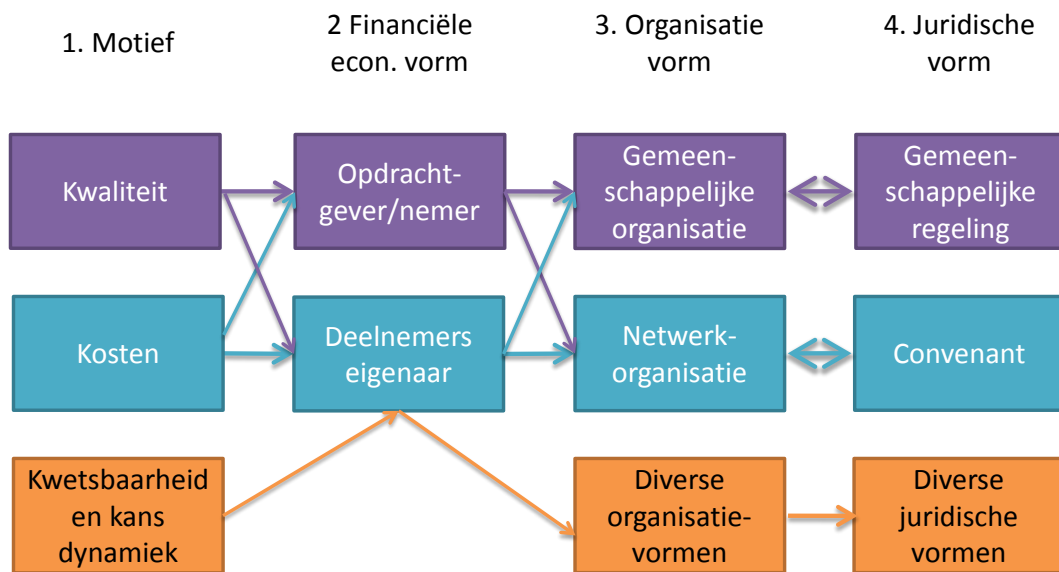
Op basis van onze selectie van 25 praktijkvoorbeelden hebben wij een grove analyse gemaakt van de mogelijke samenhangen tussen vier aspecten:

- Motief
- Financieel economische vorm
- Organisatievorm
- Juridische vorm



Wij benadrukken daarbij dat de samenhangen gevonden zijn binnen onze selectie. Het is weliswaar een beredeneerde selectie, maar geenszins een alomvattende inventarisatie van alle bestaande shared services.

**Figuur 2.2 Samenhangen binnen de besluitvorming**



### Motief

Als we kijken waar de opvallendste samenhangen zitten, dan is het meest voor de hand liggend te beginnen bij het motief, dat is immers de reden om te starten met de samenwerking. Het motief kan, zoals eerder gezegd, onderverdeeld worden in drieën, namelijk kostenoverwegingen, een hoger kwaliteitsniveau of het verminderen van de kwetsbaarheid. Uit de resultaten kwam naar voren dat de meerderheid van de deelnemers zich toeleggen op de combinatie van kostenoverwegingen en het verhogen van het kwaliteitsniveau (vijftien keer). Minder vaak is het motief kwetsbaarheid gebruikt in samenhang met kwaliteit en kosten.

### Financieel-economische vorm

Vervolgens is gebleken dat bij de aansturing in de helft van de gevallen gekozen wordt voor een vorm waarbij het eigendom van het shared service center bij de deelnemers ligt. In de andere helft van de gevallen is het de opdrachtnemer of opdrachtgever, die eigenaar is. De eigendomsvorm heeft weinig samenhang met de organisatievorm of juridische vorm.

### Organisatie en juridische vorm

Ten slotte zien we dat bij de keuze voor een gemeenschappelijke regeling in de meeste gevallen ook gekozen wordt voor een gemeenschappelijke organisatie. Bij het convenant wordt relatief vaak gekozen voor een netwerkorganisatie.

### Conclusie

Op basis van de door ons bekeken SSC's blijkt dat het motief vaak een combinatie is van verlaging van kosten en verhoging van kwaliteit. Het motief van verlaging kwetsbaarheid komt minder vaak voor en dan altijd in combinatie met kosten en kwaliteit.

Relatief vaak wordt voor de vertrouwde juridische vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (met openbaar lichaam) gekozen met als organisatievorm een gemeenschappelijke organisatie. Het tweede dominante model is het convenant (een minder zware juridische vorm) en dan is organisatievorm veelal een netwerkorganisatie. Het convenant komt relatief vaak voor in de beginfase van de samenwerking.



Verschillende financieel-economische eigendomsmodellen komen voor, zonder dat er een directe relatie ligt met de juridische of organisatorische vorm.

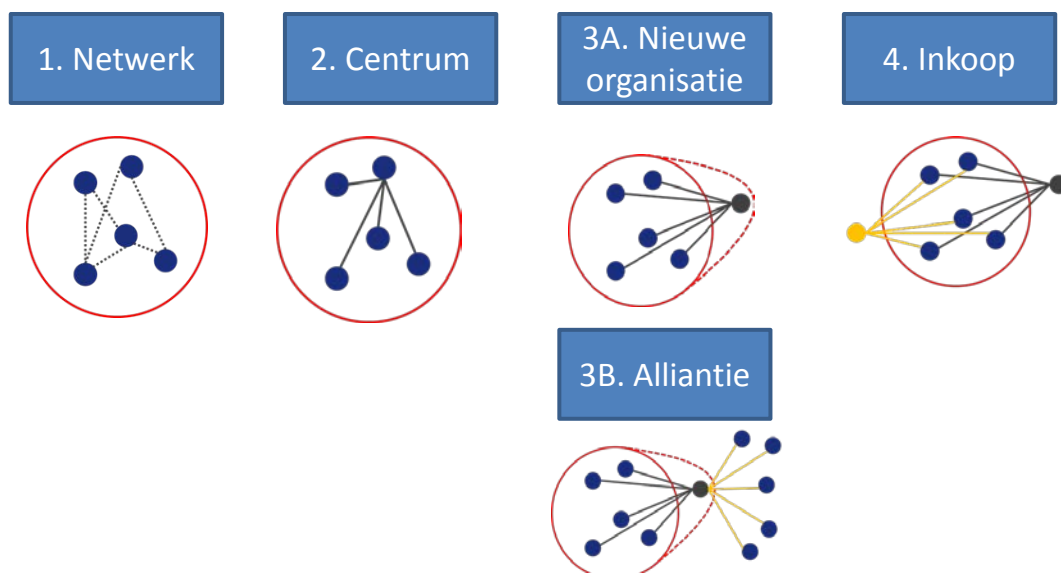
In dit hoofdstuk is op een vrij analytische wijze geïnventariseerd hoe de werkelijkheid te karakteriseren is. Hiervoor is een beredeneerde bloemlezing van praktijkvoorbeelden gebruikt. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de praktijk een uitwerking gegeven aan de meest voorkomende modellen. Daarbij wordt vooral door een organisatiekundige bril gekeken. Door de indeling in vijf verschillende typen van modellen zal een eerste stap in de richting van een advies gezet worden. Wanneer overwogen wordt een samenwerking vorm te geven in een shared service center kunnen de modelbeschrijvingen inzicht geven in wat in de specifieke situatie passend zou kunnen zijn. Anders dan dit hoofdstuk heeft het volgende daarmee een meer adviserend karakter.



### 3 Voorkomende modellen

Samenwerking kan op verschillende manieren worden vormgegeven, afhankelijk van de aard van de samenwerking, de fase waarin de samenwerking zich bevindt of de ambities van de deelnemers. Op basis van de door ons gevoerde gesprekken en de bijeenkomsten, onderscheiden wij vijf typen modellen. Deze modellen vallen in sommige gevallen samen met een juridische vormgeving, dit is echter niet noodzakelijk. Bovendien is een keuze voor een model ook geen keuze voor de eeuwigheid en past een model soms vooral bij een bepaalde fase in de ontwikkeling van een IBSS.

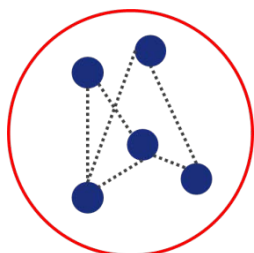
- **Netwerk:** deelnemers houden hun eigen organisatie en maken gebruik van elkaars inzet.
- **Centrum:** een van de organisaties voert een of meerdere taken exclusief voor andere organisaties uit.
- **Nieuwe organisatie:** de organisaties richten gezamenlijk een nieuwe organisatie op die (exclusief) voor deze organisaties werkt. De variant **Alliantiemodel:** de deelnemers richten samen met een of meerdere andere (private) partijen een nieuwe organisatie op die de taken uitvoert.
- **Inkoop:** de organisaties kopen (een deel van) de taakuitvoering in bij een marktpartij.



#### 3.1 Netwerkmodel

##### Omschrijving

Kenmerkend voor het netwerkmodel is dat alle partijen zelfstandig blijven en verantwoordelijk blijven voor hun eigen werkzaamheden. Er vindt geen onderlinge taakverschuiving plaats en iedereen blijft verantwoordelijk voor zijn eigen inzet. Binnen het netwerk wordt gebruik gemaakt van elkaars inzet (bijv. kennis, capaciteit, faciliteiten).



### Soort samenwerking

Het netwerkmodel is vooral geschikt in de volgende situaties:

- Overleg, coördinatie en afstemming, bijvoorbeeld over beleid of over inrichting/afstemming van werkprocessen.
- Uitvoering van gezamenlijke projecten, het gezamenlijk indienen van subsidieaanvragen, etc.
- Kennisuitwisseling.

Deze samenwerkingsvorm komt veel voor in de schets- en bouwfase (zie hiervoor hoofdstuk 4), als organisaties nog met elkaar aan het verkennen zijn hoe zij willen samenwerken. We zien in de praktijk dat, als het definitieve besluit over samenwerking zijn beslag krijgt en er sprake is van samenwerking waarin taken en mensen worden overgedragen of grote budgetten zijn gemoeid, er daarna gekozen wordt voor andere modellen, waarin de risico's duidelijker zijn belegd.

### Sturing en governance

Deze vorm van samenwerking is vrijblijvend c.q. niet afdwingbaar en is vooral gebaseerd op wederzijds en onderling vertrouwen. Als er sprake is van geformaliseerde afspraken dan is dat veelal in de vorm van een convenant of bestuursovereenkomst. Dit type afspraak is van toepassing wanneer partijen niet in staat of bereid zijn om afdwingbare afspraken vast te leggen maar wel hun commitment willen uitspreken.

In veel gevallen is er wel een bestuur of een bestuurlijk overleg dat als opdrachtgevend orgaan optreedt.

### Financiering(safspraken)

De financiering wordt geregeld in het convenant of de bestuursovereenkomst.

### Risico's of knelpunten

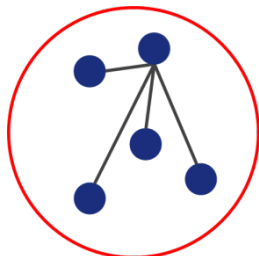
Wanneer in een netwerkmodel gewerkt wordt aan projecten dan vormen het aanbestedingsrecht en het omgaan (en delen van) risico's een aandachtspunt.

Een ander knelpunt in het model kan zijn dat het lastig is om voldoende uitvoeringskracht te organiseren. Immers al het personeel blijft bij de afzonderlijke organisaties, waardoor het voor de samenwerking lastig is om te sturen op de gezamenlijke inzet.

## 3.2 Centrummodel

### Omschrijving

In dit samenwerkingsmodel voert één van de organisaties één of meerdere taken (exclusief) voor andere organisaties uit.



NB. Het is in theorie denkbaar dat meerdere organisaties voor elkaar taken uitvoeren; we zien dat in praktijk wel bij intrabestuurlijke shared services. Deze “meervoudige centrumconstructie” hebben we niet aangetroffen bij interbestuurlijke shared services.

### Soort samenwerking

Dit samenwerkingsmodel is te overwegen wanneer de organisaties het vertrouwen hebben dat de centrumorganisatie de belangen van de individuele organisaties goed behartigt en zij geen noodzaak zien om zelf over de uitvoering te blijven gaan of daar een aparte organisatie voor op te bouwen. Het werkt ook goed als het om dezelfde typen taken gaat. Dit model is minder passend als het gaat om het sluiten van ketens en er dus andere taken worden toegevoegd aan de taken van de centrum.

Voorbeeld: De gemeente Amstelveen voert voor de gemeente Aalsmeer alle werkzaamheden uit. De gemeente Aalsmeer heeft nog een gemeentesecretaris en een kleine staf. Het college van burgemeester en wethouders is opdrachtgever voor de uitvoering. De uitvoering wordt gedaan door de ambtenaren van de gemeente Amstelveen die hiërarchisch worden aangestuurd door de gemeentesecretaris/ directeur van de gemeente Amstelveen.

In de praktijk komt dit model voor in situaties waarin er onevenwichtigheid is tussen de partners (denk aan omvang, maar ook onevenwichtigheid in kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten). De “meervoudige centrumconstructie” komt vaker voor in regio's waar geen duidelijke centrumgemeente aan te wijzen is, maar waar veel vergelijkbare gemeenten liggen.

Een keuze voor een model is geen keuze voor de eeuwigheid. De keuze voor een dergelijk model kan ook een tussenstap zijn in een proces.

Voorbeeld: In de samenwerking Zwolle, Kampen, Overijssel werken Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel samen op het gebied van de bedrijfsvoering. Vooralnog gaat het om inkoop en ICT en op termijn komen daar de personeels- en salarisadministratie bij. Op de langere termijn is ook samenwerking denkbaar op andere bedrijfsvoeringsdomeinen als DIV, facturatie, betalingsverkeer en treasury. Bovendien is uitbreiding met een aantal partners denkbaar.

Binnen de samenwerking is in eerste instantie gekozen voor samenwerking op basis van de centrumgemeentevariant, waarbij de medewerkers gedetacheerd zijn bij de gemeente Zwolle. Voor de toekomst – in het licht van de genoemde taak- en partneruitbreiding en mogelijke uitbreiding van de samenwerking met andere partners– wordt samenwerking voorzien in de vorm van het “nieuwe organisatie model” (gemeenschappelijke regeling). De voorbereidingen daarvoor worden nu al getroffen.

### Sturing en governance

De taakuitvoering wordt belegd bij de centrumorganisatie die vervolgens verantwoordelijk wordt voor de wijze waarop het werk wordt gedaan. De aansturing van het uitvoerende organisatieonderdeel ligt dan ook binnen de hiërarchische lijn van de centrumorganisatie. De afnemende organisaties kunnen periodiek afspraken maken over (de kwaliteit van) de dienstverlening en de kosten voor de dienstverlening. De risico's in de uitvoering liggen primair bij de centrumorganisatie. Om de afspraken in dit model te formaliseren wordt gebruik gemaakt van centrumconstructies op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, en van afdwingbare afspraken in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's, SLA's).

### Financiering(safspraken)

Financiering is mogelijk op basis van een omslagstelsel, bijvoorbeeld per inwoner of per klant, danwel op basis van geleverde diensten.

### Risico's en knelpunten

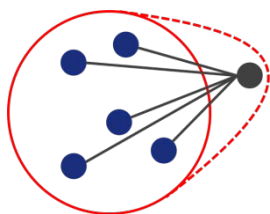
Voor het centrum kunnen risico's ontstaan omdat zij risicodragend wordt, bijvoorbeeld voor het personeel en de continuïteit. Voor de afnemende organisatie bestaat het risico dat ze steeds verder op afstand komt en dat er van gelijkwaardigheid met het centrum geen sprake meer is.

Daarnaast kan het risico ontstaan dat steeds minder sprake is van samenwerking, maar er vooral een klant-leverancierrelatie ontstaat, waarbij de afnemende organisatie dreigt over te stappen naar een andere leverancier.

### 3.3 Nieuwe organisatiemodel

#### Omschrijving

Kenmerkend voor dit model is dat deelnemers (politiek-bestuurlijk) gezamenlijk over de taakuitvoering willen blijven gaan en de voordelen zien in een geformaliseerde samenwerking met andere organisaties.



#### Soort samenwerking

Dit model wordt over het algemeen gebruikt wanneer er grote risico's met de taakuitvoering gemoeid zijn, wanneer er veel schaalvoordelen te behalen zijn, wanneer het gaat om opdracht of overdracht van bevoegdheden of wanneer de keten gesloten wordt.

In tegenstelling tot het centrummodel, gaat het vaak om een groter aantal partijen en/ of zijn de partijen meer gelijkwaardig in omvang.

#### Sturing en governance

Er zijn diverse rechtsvormen die in dit model kunnen worden gebruikt. Allereerst de publiekrechtelijke variant via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, waarbij een openbaar lichaam wordt opgericht. Daarnaast zijn er diverse privaatrechtelijke varianten, zoals een BV/ NV, een stichting of een coöperatieve vereniging.

Van dit type samenwerking zijn tientallen voorbeelden te beschrijven. Van samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen in een openbaar lichaam zoals Marrekrite, belastingsamenwerkingen tussen gemeenten en waterschappen, sociale diensten en sociale werkplaatsen, tot samenwerking in overheids-BV's en NV's, zoals energie- en afvalnutsbedrijf HVC en luchthaven Schiphol.

Waternet is een stichting en maakt gebruik van het mandaatmodel. Dit houdt in dat de bevoegdheden niet zijn overgedragen aan Waternet, maar dat de opdrachtgevers jaarlijks afspraken maken over de uitvoering van de watertaken. Bij de stukken die Waternet opstelt moet herkenbaar zijn dat binnen dit mandaat wordt gehandeld

Doordat er een nieuwe organisatie ontstaat met een eigen bestuur wordt er in dit model wel extra bestuurlijke drukte gecreëerd.

De deelnemers zijn vaak zowel eigenaar als opdrachtgever van de nieuwe organisatie. Het is van belang deze verschillende rollen goed te onderscheiden.

#### Financiering(safspraken)

De deelnemers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kosten, vaak op basis van een vooraf afgesproken verdeelsleutel.

De stichting Waternet stelt afzonderlijk een begroting en jaarrekening op voor de taken die door de gemeente zijn opgedragen en taken die door het waterschap zijn opgedragen en taken die voor de stichting zelf worden verricht (dus drie afzonderlijke begrotingen en drie jaarrekeningen). Vaststelling van de begrotingen en jaarrekeningen gebeurt door het algemeen bestuur van het waterschap (voor de taken die door het waterschap zijn opgedragen), door de gemeenteraad van Amsterdam (voor de taken die door de gemeente zijn opgedragen) en door het bestuur van de stichting (jaarrekening van de stichting Waternet).

### Risico's en knelpunten

Dit model heeft als risico – met name wanneer de bevoegdheden zijn overgedragen – dat de nieuwe organisatie zich te onafhankelijk van de deelnemers gaat positioneren. Bijvoorbeeld doordat de organisatie over deskundigheid beschikt die bij de deelnemers niet of minder aanwezig is. Het risico daarvan is dat de deelnemers zich niet meer vertegenwoordigd voelen door de nieuwe organisatie of dat de deelnemers (te) afhankelijk zijn van de informatieverstrekking door organisatie en er niet goed meer op kunnen sturen. Zeker bij de gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam bestaat het risico dat de deelnemers het gevoel hebben dat ze te weinig mogelijkheden hebben om te sturen, maar wel opdraaien voor de financiële risico's.

In het geval gekozen wordt voor een privaatrechtelijke rechtsvorm moet aandacht besteed worden aan de aanbestedingsregels, aangezien het niet vanzelfsprekend is dat de regels omtrent quasi-inbesteden van toepassing zijn.

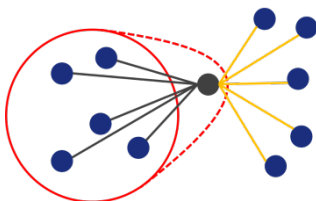
De deelnemers in de Marrekrite hebben in praktijk een beperkte betrokkenheid bij de organisatie. Initiatieven komen doorgaans vanuit het Marrekritekantoor, er is geen collectief/gezamenlijk overleg tussen Marrekrite en de deelnemers en discussies over koers en strategie worden nauwelijks gevoerd.

Deze situatie is historisch gegroeid: de Marrekrite doet het al jaren goed (goed imago, geen incidenten of klachten), de betrokken medewerkers bij Marrekrite en deelnemers “weten niet beter” (de werkwijze was al zo toen zij in dienst kwamen en de Marrekrite bestaat al zo lang) en specifieke kennis is niet meer bij de deelnemers aanwezig. Het gaat bovendien om een taak die een grote mate van voorspelbaarheid kent en weinig last heeft van politiek-bestuurlijke dynamiek.

Nu beschikbare budgetten bij deelnemers onder druk staan zullen deelnemers meer gericht nadenken over vervangingsopgaven van steigerinfrastructuur etc. We zien dat de druk op budgetten een impuls vormt om de betrokkenheid te herijken.

#### 3.3.1 Alliantiemodel

Het alliantiemodel betreft een variant van het nieuwe organisatiemodel, waarin publieke partijen samenwerken met (semi-)private organisaties. De sturing en governance, de financieringsafspraken en risico's komen grotendeels overeen met het nieuwe organisatiemodel.



### Soort samenwerking

Het gaat in dit model om publiek-private samenwerking, waarbij overheid en andere partijen een gezamenlijk doel hebben. Een voorbeeld hiervan is CROW/KpVV, een kennisplatform van publieke en private partijen op het gebied van verkeer en infrastructuur. Deze organisatie brengt onder an-

dere publicaties uit met richtlijnen en praktijkvoorbeelden voor aanleg van verkeersinfrastructuur (bijvoorbeeld bushaltes, rotondes etc.).

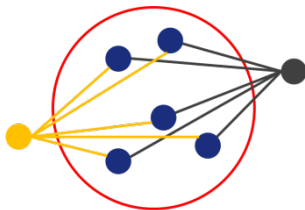
#### Risico's en knelpunten

In dit model moet extra aandacht besteed worden aan de aanbestedingsregels.

### 3.4 Inkoopmodel

#### Omschrijving

In dit model zijn de deelnemers geen eigenaar van de organisatie die de werkzaamheden uitvoert, maar ontstaat er een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De deelnemers kopen hun werkzaamheden in bij een private partij waarmee een contract wordt afgesproken over de leveringsvoorwaarden.



#### Soort samenwerking

Dit type samenwerking leent zich vooral voor onderwerpen waarvoor een concurrerende markt bestaat. Bovendien zal het gaan om taken die politiek niet gevoelig liggen en waarbij geen taken of bevoegdheden overgedragen hoeven te worden.

#### Sturing en governance

De aansturing van de organisatie vindt plaats op basis van een klant-leverancierrelatie.

#### Financiering(safspraken)

De financieringsafspraken worden vastgelegd in een contract en zijn gekoppeld aan het realiseren van de beoogde doelstellingen.

#### Risico's en knelpunten

In deze situatie zijn de aanbestedingsregels van toepassing. Daarnaast is het van groot belang dat de deelnemers zich opstellen als professioneel opdrachtgever. Daarbij horen een heldere opdrachtomschrijving en meetbare doelstellingen.

### 3.5 Samenvatting modellen

Samenvattend hebben we in dit hoofdstuk vijf modellen geschetst op basis waarvan de samenwerking in een interbestuurlijk shared service center vorm gegeven kan worden. De vorm is mede afhankelijk van de aard van de samenwerking, de fase waarin de samenwerking zich bevindt of de ambities van de deelnemers. In het hierna volgende hoofdstuk gaan we een stap verder en beschrijven we het proces van het (door-)ontwikkelen van de samenwerking. Het volgende hoofdstuk is nog meer op de praktijk gericht dan dit hoofdstuk. Wat zijn de opvallende vraagstukken die aan de orde moeten komen bij het daadwerkelijk realiseren van samenwerking? Het proces wordt daarbij onderverdeeld in een schetsfase, een bouwfase en een optimalisatiefase. Door vanuit een organisatiekundig perspectief de verschillende fasen te beschrijven kunnen samenwerkende partijen in dit hoofdstuk vanaf het eerste moment een aantal handreikingen vinden. Per fase kan dan verder



worden gedetailleerd en een combinatie worden gelegd met te nemen bestuurlijke besluiten. Deze zijn afhankelijk van het soort samenwerking dat partijen op het oog hebben en kunnen worden onderverdeeld naar motief, financieel-economische sturing, organisatievorm en juridische vorm.



## 4 (Door)Ontwikkelen van samenwerking

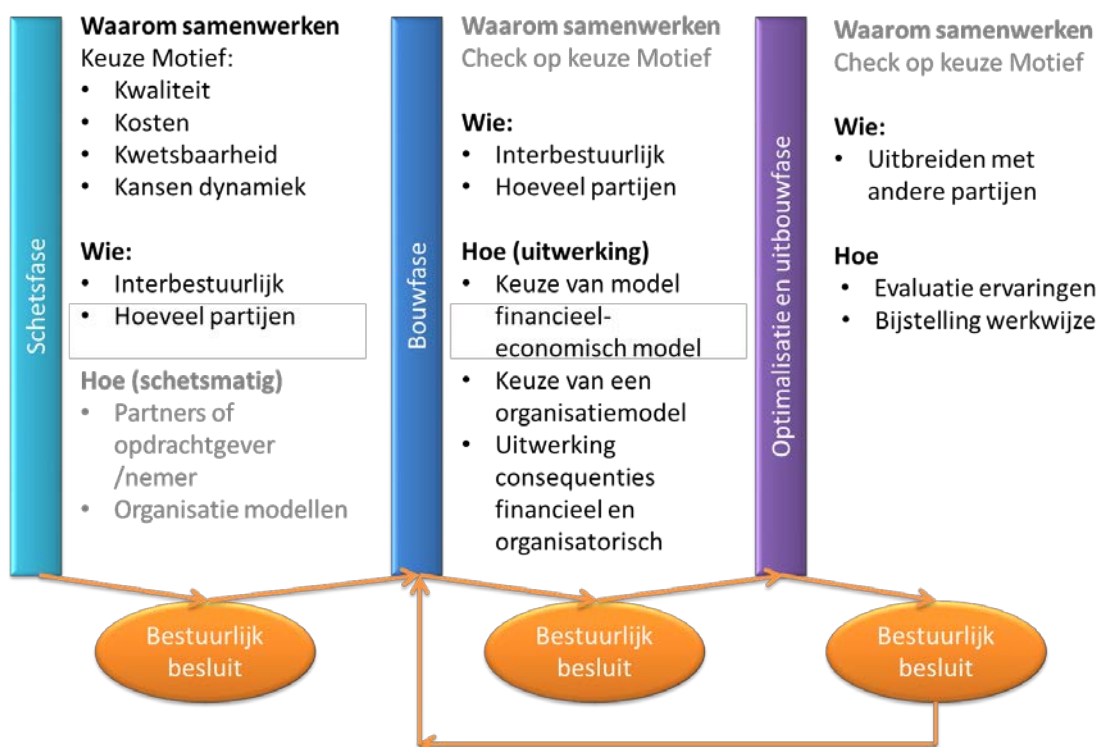
In hoofdstuk 2 is op een analytische wijze een schets gegeven van de voorkomende typen van shared services. Aan de hand van een indeling naar aspecten en dominante kenmerken ontstond zo een systematische indeling. Hoofdstuk 3 bouwde daarop voort en schetste een aantal modellen. Wanneer overwogen wordt een samenwerking vorm te geven in een shared service center kunnen de modelbeschrijvingen inzicht geven in wat in de specifieke situatie passend zou kunnen zijn. Daarbij werd weliswaar de bestaande praktijk als basis gebruikt, maar door de indeling van de modellen kunnen in dat hoofdstuk al handreikingen gevonden worden voor toekomstige situaties. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende fasen van ontwikkeling van samenwerking, waarbij we steeds proberen de specifieke interbestuurlijke aspecten aan de orde brengen. Aan de hand van voorbeelden geven we handvatten voor een succesvolle realisatie van de samenwerking. Daarmee heeft dit hoofdstuk een sterk advieskarakter en is minder analytisch dan de voorgaande hoofdstukken.

Er worden hier twee dimensies behandeld:

- Organisatorische ontwikkeling in drie fasen
- Bestuurlijke besluitvorming (roadmap)

Deze twee dimensies hangen met elkaar samen. In elke fase van de organisatorische ontwikkeling is een afronding met een bestuurlijk besluit van alle betrokken partijen nodig om op een steeds hoger niveau te belanden van idee naar realisatie. In onderstaande figuur zijn beide dimensies samen in beeld gebracht. Per fase verschilt ook de primaire focus. In onderstaande figuur is deze vet gedrukt. Het aspect waar minder focus op ligt is lichtgrijs weergegeven.

**Figuur 4.1 Besluitvormingsfasen**



## 4.1 Organisatorische ontwikkeling in drie fasen

In de ontwikkeling van publieke SSC's onderscheiden we drie hoofdfasen:

1. **de schetsfase** waarin de eerste kansen voor samenwerking op hoofdlijnen worden verkend, zowel de inhoud als de partners;
2. **de bouwfase** waarin samenwerking diepgaander wordt verkend en samenwerking daadwerkelijk vorm en (in)richting en zijn uiteindelijke beslag krijgt;
3. **optimalisatie en uitbouw**: het gebouw waarin bestaande samenwerking verder geoptimaliseerd en uitgebouwd wordt.

In elke fase spelen de vragen: Waarom, met Wie en Hoe?

We lichten deze fasen hieronder toe.

## 4.2 Fase 1: Schetsfase

### Waarom samenwerken?

In de schetsfase is de Ausgangssituation dat er een beleidsbepaler is (dat kunnen een of meer personen zijn) die op basis van de inhoud kansen ziet om kosten te besparen, kwaliteit van dienstverlening te verhogen en kwetsbaarheid te verminderen. Deze kansen zijn buiten de eigen organisatie te vinden door samenwerking met andere partijen, bijvoorbeeld om kennis te delen, beleid af te stemmen en/of het samen te werken in de uitvoering. Vaak komen de kansen ook voort uit de overtuiging bij een manager dat de huidige manier van werken tot problemen leidt en in de toekomst dreigt vast te lopen. Het is de kunst om het gevoel van urgentie te verbinden aan de gesignaleerde problemen en kansen. Soms kunnen daar externe prikkels voor worden gebruikt, zoals de opportuniteit van een nieuwe bestuurlijke samenwerking of nieuwe wet- en regelgeving.

### Met wie?

Belangrijk onderdeel van de schetsfase is om te peilen of er potentiële partners zijn die daadwerkelijk kansen zien en bereid zijn om de samenwerking (diepgaander) te onderzoeken en – zo mogelijk – verder vorm te geven. In deze fase wordt nog geen uitgewerkte businesscase gemaakt, maar een eerste indicatie van de financiële consequenties is wel noodzakelijk. Die indicatie wordt in een volgende fase getoetst. Het beoogde resultaat van deze fase is commitment van geïnteresseerde partners om het gevoel van urgentie te delen en samenwerking nader/diepgaander te onderzoeken. De deelnemers committeren zich aan het proces, niet aan de uitkomsten. Dat commitment kan op verschillende manieren tot uiting komen, bijvoorbeeld in de vorm van een intentieverklaring of een bestuursopdracht.

Belangrijk in de schetsfase zijn

1. Wie: het identificeren van potentiële partners om mee samen te werken;
2. Waarom: een gedeeld gevoel van urgentie (problemen en kansen);
3. Waarom: het hebben van een perspectief dat aantrekkelijk is voor potentiële partners.

Het hoe van de samenwerking komt alleen heel schetsmatig aan de orde en hoeft nu niet te worden uitgewerkt.

### Schetsfase

- Situatie: op basis van inhoud worden kansen gezien, bijvoorbeeld voor het delen van kennis het afstemmen van beleid en/of het samen te werken in de uitvoering. Of er zijn problemen en bedreigingen die leiden tot een gevoel van urgentie om het anders te gaan aanpakken. Er ontstaat een beeld van een mogelijke samenwerking.
- Doel van deze fase: peilen of er bij potentiële partners voldoende basis is voor een verken-

ning om deze kansen te verzilveren

- Activiteiten: in beeld brengen van potentiële partners (arena) en peilen of er voldoende basis is voor samenwerking
  - Overheden met een vergelijkbare taak of een taak die in het verlengde ligt, binnen en buiten de bestuurslaag
  - Is geografische samenhang een bepalende factor?
  - Bestuurlijk of ambtelijk aanpakken?
- Belangrijke factoren in deze fase
  - Perspectief ontwikkelen waardoor anderen zich aangetrokken voelen tot het idee (enthousiasme, urgentie, visie)
  - Eerste indicatie van de financiële consequenties
  - Kennis van de arena en de omgeving: bestuurlijk of juist ambtelijk verkennen
- Arenavorming: commitment aan verdere verkenning
- Resultaat: besluit van individuele partijen om wel / niet samenwerking te verkennen.
  - Bij positief besluit: commitment over het feit dat je gaat verkennen, dus commitment op het proces en geen commitment aan de uitkomst
  - Positief besluit kan worden vormgegeven in vorm van convenant / intentiebesluit / overlegstructuur

### Identificeren van potentiële partners

Voor het identificeren van potentiële partners speelt de vraag welke overheden een taak hebben die vergelijkbaar is of in het verlengde ligt van de eigen taken (keten sluiten), of welke overheden belang (kunnen) hebben bij samenwerking. Dat kunnen overheden zijn uit dezelfde, of een andere bestuurslaag (in dat laatste geval kan interbestuurlijke samenwerking ontstaan).

Als geografische samenhang of het sluiten van een keten een bepalende of succesverhogende factor is voor het behalen van resultaat, wordt daarmee de zoekradius van potentiële partners begrensd. De zoekradius lijkt ook begrensd als het gaat om samenwerking op beleidsrijke taken; afstemming over dat soort taken gebeurt veelal met partners in de nabijheid. Andersom kan samenwerking op bepaalde bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken de zoekradius juist vergroten (taken als afvalinzameling, laboratoriumonderzoek en diverse bedrijfsvoeringsfuncties (administraties) kunnen op grote schaal gebundeld worden).

Bij belastingsamenwerking tussen gemeenten en waterschappen neemt de synergie toe als het een samenwerking betreft tussen waterschap en inliggende gemeenten. Samenwerking met niet-inliggende gemeenten is ook mogelijk maar leidt tot minder synergie (voordeel zit dan uitsluitend in het delen van de applicatie, het efficiënter inzetten van formatie en schaalvoordelen als gevolg van volumes). Samenwerking heeft als bijkomend voordeel dat meervoudig gebruik kan worden gemaakt van dezelfde gegevens. Meer in het algemeen kan geografische samenhang een belangrijke voorwaarde zijn, als het gaat om het bedienen van dezelfde doelgroepen (burgers, bedrijven, instellingen) door verschillende overheden. Zo hebben burgers er baat bij wanneer zij in één keer de aanslagen van gemeente en het waterschap ontvangen.

Bij de Marrekrite is geografische samenhang randvoorwaardelijk om een provinciedekkend stelsel van voorzieningen voor water- en landrecreatie te bieden. De provincie wilde gezamenlijk met de gemeenten een visie ontwikkelen op bevordering en regulering van de waterrecreatie. Dat gaat het beste als alle gemeenten in het beheergebied meewerken. Zodoende is er ook eenduidigheid, een sterk merk en minder versnippering ontstaan.

Bij Waternet is een geografische samenhang noodzakelijk; alleen door overlap in de beheergebieden kan de waterketen worden gesloten. Riolering, afvalwater en drinkwater worden hier integraal benaderd, waardoor er synergie ontstaat in de diensten, zoals de storingsdienst.

Voor samenwerking op het gebied van ICT is geografische samenhang in principe niet randvoorwaardelijk. Het gaat om een bedrijfsvoeringstaak (het moet gewoon goed geregeld zijn). De ICT-samenwerking in Noord- en Midden-Limburg bestrijkt ook geen aansluitend gebied.

Voor de samenwerking tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen is een geografische samenhang evenmin noodzakelijk. Hier worden processen op het gebied van de bedrijfsvoering gebundeld, waarbij in beginsel geen effecten naar burgers of bedrijven optreden.

### **Gevoel van urgentie en perspectief**

Er is een initiatiefnemer nodig, die signaleert dat zijn/haar organisatie kansen kan pakken en/of met problemen nu of in toekomst te maken gaat krijgen. Er moet een gevoel van urgentie ontstaan dat het op de huidige weg niet meer verder kan gaan. Tegelijkertijd is dan een perspectief nodig dat aantrekkelijk is voor potentiële partners. En in dat perspectief moet "samen" meerwaarde bieden. Soms volstaat een goed idee in combinatie met de persoon die er mee op pad gaat. Enthousiasme, invloed, betrouwbaarheid en goede relaties in het netwerk zijn factoren die bijvoorbeeld kunnen helpen.

In de case Waternet werd een kans gezien door enkele belangrijke stakeholders. Zij waren in staat om een perspectief voor de samenwerking te schetsen dat voor de deelnemers (gemeente Amsterdam en waterschap Amstel, Gooi en Vecht) als een inspirerende toekomst werd gezien en waar bestuurders en politiek zich achter hebben geschaard.

In andere gevallen kan het nodig zijn om in te spelen op het belang van potentiële partners om gezamenlijk een probleem aan te pakken. Dan kan een probleemanalyse helpen om de urgentie aan te wakkeren.

In de casus Overijssel, Zwolle, Kampen was een belangrijke drijfveer voor de samenwerking het besef dat op termijn de arbeidsmarkt zou gaan verkrappen. Daardoor zou het moeilijker worden om als individuele organisatie te blijven beschikken over goed gekwalificeerde medewerkers.

Met het verdwijnen van traditionele inkomstenbronnen (zoals visserij) en de opkomst van recreatie en toerisme ontstond voor de provincie Fryslân en Friese gemeenten een nieuwe opgave en een gezamenlijke belang: de waterrecreatie in Fryslân bevorderen en te reguleren en tegelijkertijd de natuur de ruimte geven.

Er is al jaren een fusiegolf gaande van decentrale overheden. Ook in Brabant wordt de druk gevoeld dat er gemeenten samengevoegd gaan worden. Door zelf de samenwerking tussen een aantal gemeenten te zoeken en het instellen van een SSC kunnen de vruchten van samenwerking worden geplukt zonder dat tot een fusie hoeft te worden overgegaan.

## **4.3 Fase 2: Bouwfase van (gefaseerd) ontwerp tot inrichting**

In het eerste stadium van de bouwfase gaat het om het diepgaander onderzoeken en vervolgens ontwerpen en inrichten van samenwerking. Het Hoe staat in deze fase centraal. Uit het ontwerp moet blijken wat samenwerking onder welke condities op kan leveren zodat potentiële partners voor zichzelf kunnen besluiten of het de moeite waard is om de samenwerking aan te gaan en verder in te richten. En daarmee wordt een check op Waaronder gemaakt. Zijn de motieven om te willen samenwerken nog steeds even sterk aanwezig na de planuitwerking in deze bouwfase?

In praktijk gebeurt dit proces vaak stapsgewijs:

1. Plan op hoofdlijnen
2. Gedetailleerd ontwerp
3. Inrichting
4. Check op de meerwaarde van de samenwerking

<b>Bouwfase: van (gefa- seerd ont- werp tot inrichting)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Situatie: partijen willen verkennen of samenwerking haalbaar is en hoe het er dan uit moet komen te zien, zodat zij kunnen besluiten om het wel of niet te doen.</li><li>• Doel van deze fase: duidelijkheid over het aangaan van samenwerken en onder welke condities</li><li>• Activiteiten: samenwerking gefaseerd ontwerpen en inrichten<ul style="list-style-type: none"><li>- Werkprocessen</li><li>- Aansturing</li><li>- Financiële afspraken</li><li>- Formatie</li></ul></li><li>• Arenavorming: commitment aan verdere verkenning</li><li>• Resultaat:<ul style="list-style-type: none"><li>- Plan op hoofdlijnen: principe besluit om verder te gaan en samenwerking verder vorm te geven</li><li>- Gedetailleerd ontwerp: onomkeerbaar besluit over samenwerking</li><li>- Ingerichte samenwerking: "gebruiksklaar"</li></ul></li></ul>
---	--

### Plan op hoofdlijnen

In veel gevallen komt er eerst een haalbaarheidsonderzoek waarin *op hoofdlijnen* wordt onderzocht of samenwerking voor partijen een haalbare kaart is. Met hoofdlijnen bedoelen we dat de samenwerking niet tot in de details wordt uitgewerkt, maar dat de uitwerking wel voldoende diepgang heeft om een principebesluit te kunnen nemen over het wel of niet doorgaan met samenwerking. Met een principebesluit committeren partijen zich alleen tot deelname aan een volgende (onderzoeks)fase, een onomkeerbaar besluit over deelname in de uiteindelijke samenwerking is dan nog niet aan de orde.

In het voorbeeld van de ICT-samenwerking in Noord- en Midden-Limburg zijn zes gemeenten gestart met een algemene verkenning door een extern bureau. Dat onderzoek schetste een breed scala aan mogelijkheden. Voor drie gemeenten was dat te breed om door te gaan. Zij konden het ook niet eens worden over de gewenste breedte van de samenwerking. Voor de andere drie, die uiteindelijk gezamenlijk in een shared service center zijn gaan samenwerken, was dat evenwel voldoende aanleiding om de volgende stap te zetten met een beperkt aantal taken.

In een haalbaarheidsonderzoek of businesscase wordt in kaart gebracht wat de samenwerking gaat doen (taken/diensten), hoe dat gebeurt (bijvoorbeeld in de vorm van een dienstverleningsmodel), tegen welke kosten en hoe de samenwerking georganiseerd wordt zowel qua gebied, inrichting van hoofdprocessen, de relatie tussen verschillende partijen als qua rechtsvorm, besturing en governance. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de externe en interne organisatie. De ervaring leert dat de vraagstukken van de externe organisatie vaak te weinig aandacht krijgen. Het creëren van een SSC heeft namelijk effecten op de achterblijvende organisaties. Het gaat om het scherp in beeld brengen van de effecten van het instellen van een backoffice (SSC) op de primaire processen in de frontoffice en de sturing en informatie-uitwisseling tussen beiden. Ook het borgen van de democratische controle is van belang, zeker als er een nieuwe rechtspersoon wordt gesticht. Ook is een risicoanalyse op dit punt verstandig om in beeld te krijgen welke risico's beheerst kunnen en moeten worden. Vervolgens moet de interne organisatie concreter worden en dan gaat

het om de personele, infrastructurele en financiële kant van de samenwerking en nieuwe organisatievorm. Van belang is dat tijdig een adviesaanvraag aan de ondernemingsraad wordt gestuurd.

Aan de ICT-samenwerking Noord- en Midden-Limburg ligt een businesscase ten grondslag. Daarin is niet alleen de inhoudelijke samenwerking beschreven, maar ook de financiële en technische condities waaraan de deelnemers zich dienden te conformeren. Op grond van deze businesscase heeft de kwartiermaker de opdracht om alle met de oprichting van het samenwerkingsverband noodzakelijke activiteiten in gang te zetten.

Een onderwerp waarop een groot aantal waterschappen en gemeenten samenwerken is het heffen en innen van belastingen. Grondslag voor deze samenwerkingsverbanden zijn uitgewerkte businesscases, waarin een inschatting wordt gemaakt van de besparingsmogelijkheden, zowel wat betreft kosten, als kwaliteit en kwetsbaarheid.

Het overleg met de Ondernemingsraden is in deze fase van wezenlijk belang. Daarbij is het alleszins verstandig om daarover ook expliciet afspraken te maken tussen de samenwerkende partners. In zowel de casus Overijssel, Zwolle, Kampen als in de casus ICT-samenwerking Noord- en Midden-Limburg was er sprake van uiteenlopende dynamiek in de relatie met de Ondernemingsraden, met vertraging in het proces als gevolg. De partners kwamen daar echter pas in de loop van het proces achter. Wanneer men daarover vooraf expliciet afspraken had gemaakt was die vertraging voorkomen.

### **Gedetailleerd ontwerp**

Wat daarna volgt is een gedetailleerd ontwerp van de samenwerking (soms een bedrijfsplan genoemd) op basis waarvan partijen een *onomkeerbaar* besluit nemen om de samenwerking daadwerkelijk te realiseren. Overigens wordt de fase van een (afzonderlijk) haalbaarheidsonderzoek wel eens overgeslagen en komt er direct een meer gedetailleerd ontwerp.

Op basis van het gedetailleerd ontwerp wordt een voorstel gemaakt over de inrichting van de samenwerking. Het gedetailleerd ontwerp gaat in op de werkprocessen, kwaliteit en informatievoorziening en financiële afspraken in de vorm van een conceptbegroting. In samenwerkingsvormen die verder gaan dan overleg en afstemming moet dan worden gedacht aan de precieze invulling en beschrijving van de organisatie, formatie per afdeling, huisvesting en de besturings- en managementfilosofie. Van belang is in deze fase te erkennen dat er weerstand vanuit de organisatie kan komen. Het vergt het goed hanteren van de spelregels van het managen van organisatieveranderingen. Besef dat het hier ook om positie, macht, invloed, status en dergelijke gaat en dat een verandering van organisatie altijd angst met zich meebrengt. Tegelijkertijd kan dit vanuit het management gezien juist ook een kans zijn om nieuwe dynamiek in de organisatie te brengen en ingesleten patronen en verzuurde menselijke relaties vlot te trekken.

Weerstand tegen invoering van SSC's zit vooral bij de managers van business units en bij hoofden van stafafdelingen binnen business units. De business managers moeten er aan wennen dat ze hun taak moeten realiseren zonder hiërarchische macht over resources waarvan ze wel afhankelijk zijn. Er zijn gevallen bekend waarin die weerstand van de business unitmanagers de RvB, en daarbinnen dan vaak weer de voorzitter, heeft doen besluiten af te zien van SSC's. (Strikwerda, 2010)

In de casus Overijssel, Zwolle, Kampen hebben de drie partners het besluit genomen op 1 januari 2013 te starten met het SSC. Weliswaar zijn de betrokken medewerkers naar de gastheer-gemeente gedetacheerd en is de huisvesting in het provinciehuis betrokken, maar de formele regeling, de PDC, alsmede het organisatie-ontwerp moeten nog gemaakt worden. Tot het moment dat dit daadwerkelijk gereed is, behouden de betrokken medewerkers een terugkeergarantie naar hun oude organisatie. Daarmee is de onomkeerbaarheid nog niet aan de orde.



### Bouwfase: inrichten

Met inrichten bedoelen we ook echt inrichten (de implementatie): alle voorbereidingen worden getroffen om de nieuwe samenwerking startklaar te maken. Wat er nodig is, is per samenwerking verschillend. Denk aan het daadwerkelijk inrichten van werkprocessen, het vullen van systemen en converteren van gegevens, plaatsing van personeel, etc. Een belangrijke stap is het in kaart brengen van de diverse werkprocessen van de betrokken overheden. Vervolgens wordt met elkaar beoordeeld welke (deel)processen tot kwaliteit en lage kosten leiden en wordt een keuze gemaakt van de 'gouden standaard'. Juist dit standaardiseren van processen kan discussies teweegbrengen, omdat individuele wensen kunnen stapelen en tot "duizend bloemen mogen bloeien" kunnen leiden. Tegelijkertijd is juist belangrijk niet alles grijs te maken en de bijzondere producten en processen weg te organiseren.

#### Standaarden en uitzonderingen

Bij de Octroiraad werd een verzoek ingediend voor extra grote beeldschermen. Echter de ICT-organisatie van het ministerie had juist besloten tot één standaardscherm over te gaan. Hier was toch de uitzondering verstandig omdat de medewerkers van de Octroiraad gedetailleerde tekeningen moesten bestuderen.

Met een groot beeldscherm nam de productiviteit toe.

## 4.4 Fase 3: Optimalisatie en uitbouwfase

Een gerealiseerde samenwerking is geen eindstation. Als de organisatie staat zullen mogelijkheden worden verkend voor verdere optimalisatie (van kosten, dienstverlening, taken) door uitbreiding van de samenwerking. Denk aan: het toevoegen van nieuwe taken aan bestaande samenwerking (zoals landrecreatie bij de Marrekrite), het verbreden van de samenwerking met meerdere partners. Soms zijn het externe factoren die een impuls voor uitbreiding vormen (denk aan gemeentelijke milieudiensten die zijn omgevormd tot regionale uitvoeringsdiensten waarin ook de provincie participeert).

In feite vinden dan elementen uit de voorgaande fasen opnieuw plaats: schetsen, ontwerpen en inrichten.

De uitbreiding van de Marrekrite met landrecreatie is door de deelnemers opgedragen zonder dat de consequenties van het overdragen van de taak aan de Marrekrite zijn onderzocht. Wel bleek uit eerder onderzoek dat de uitvoering van deze taak in Fryslân het beste bij één organisatie kan worden belegd. Doordat Marrekrite in het verleden zo'n goede positie had opgebouwd, was het volstrekt vanzelfsprekend dat zij ook de landrecreatie zouden uitvoeren.

Samenwerking in Waternet biedt mogelijkheden voor verdere innovatie, duurzaamheid en verbetering van dienstverlening. Nu de waterketen is gesloten kan er vanuit het gezamenlijke belang worden gewerkt aan de mogelijkheden die er nog meer zijn: er zitten grondstoffen (restproduct van zuivering) en energie (warmte) in het stelsel. Door aansluiting te zoeken met partijen die een energie- of grondstofvraag hebben, kunnen die voordelen worden benut. Bovendien was de succesvolle samenwerking in Waternet ook aanleiding om de taken van Waternet uit te breiden (o.a. met binnenwaterbeheer).

De gerealiseerde samenwerking kan dienen als voorbeeld in de sector en biedt mogelijke kansen voor kopieerbaarheid naar andere regio's.

<b>Gebouw optimaliseren</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Situatie: partijen zien kans om bestaande samenwerking te optimaliseren</li><li>• Doel van deze fase: verkennen wat de mogelijkheden zijn en waar mogelijk kansen realiseren</li><li>• Arena: nieuwe en oude deelnemers</li></ul>
-----------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteiten: schetsen, ontwerpen en waar mogelijk inrichten (zie vorige fasen)</li> <li>• Resultaat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijk voorbeeld in de sector</li> <li>- Eventueel kopieerbaarheid naar andere regio's</li> </ul> </li> </ul>
--	---

Wanneer de nieuwe organisatie eenmaal is ingericht kan ook het moment aanbreken om de samenwerking uit te breiden. Dit kan zowel geschieden door nieuwe deelnemers toe te laten, als door nieuwe taken toe te voegen.

In het eerste geval zal nagedacht dienen te worden over toetredingsregels. Hierbij is te denken aan het volgende:

- Worden de nieuwe deelnemers mede-eigenaar?
- Krijgen zij dezelfde zeggenschapsbevoegdheden als de stichters?
- Welke toetredingsfee is verschuldigd?
- Geldt dezelfde verrekeningssystematiek?

Wanneer sprake is van een substantieel aantal nieuwe toetreders kan zelfs de vraag aan de orde komen of het organisatiemodel en het gekozen juridisch vehikel nog steeds adequaat zijn.

Wanneer sprake is van taakuitbreiding dient deze op een verstandige wijze gecombineerd te worden met het huidige takenpakket. Ook dit vraagt de facto om dezelfde afwegingen als in de bouw-fase gemaakt zijn. Daarbij is te denken aan de precieze invulling en beschrijving van de organisatie, formatie per afdeling, huisvesting en de besturings- en managementfilosofie.

#### 4.5 Bestuurlijke besluitvorming: roadmaps

In de praktijk wordt veelal een zekere volgorde in de besluitvorming over samenwerking in een shared service gehanteerd. Er is een uitdaging op een bepaald terrein; dat vormt het motief. Waarom wil men samenwerken op een bepaald terrein? De combinatie tussen inhoud (beleidsterrein) en motief (een of meerdere: kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en eventueel kans op dynamiek) bepaalt in grote mate welke logische tussenstappen gezet moet worden en wat de eindvorm is.

Na een eerste verkenning over inhoud en motief kan de keuze gemaakt worden welke vorm van sturing, in financieel-economische betekenis, daarbij passend en wenselijk is. Overigens kan het motief tussen deelnemers verschillen: door samen te werken kunnen de partijen elkaars uitdagingen invullen.

Als de vorm van sturing helder is, komt dan in een derde stap de te prefereren organisatievorm aan de orde. De laatste stap is de juridische vormgeving. Wanneer we deze samenhang dieper analyseren, dan zien we dat de inhoud en motief sterk bepalend zijn voor de uiteindelijke vorm en de tussenstappen die gezet moeten worden.

*De samenwerking tussen Overijssel, Kampen en Zwolle is in eerste instantie sterk gebaseerd op het verbeteren van de kwaliteit van de regio en verhogen van de professionaliteit. Een convenant volstond daarbij als eindvorm.*

*Bij Waternet zijn alle (water)taken van de gemeente Amsterdam en waterschap AGV overgedragen. Hierbij waren een verbetering van de kwaliteit (de waterketen sluiten) en het realiseren van kostenreductie duidelijke motieven. Omdat de taak complexer is (ook sterk beleidsmatig) en er meerdere motieven zijn, was hiervoor de eindvorm van een stichting passender. Echter, dit initiatief is ooit ook gestart als verkennend overleg waarbij bepaalde uitgangspunten zijn geformuleerd. Dit is ook een soort convenant, maar bleek onvoldoende de wensen te borgen ten aanzien van de taak in combinatie met de motieven.*

We hebben hieronder mogelijke motieven en taken gekoppeld; en van daaruit hebben we enkele (hoofd)routes beschreven:

- Samenwerking waarbij het alleen gaat om uitwisseling van personeel, gezamenlijke projecten etc. leidend tot een netwerk.
- Samenwerking waarbij ketens worden gesloten en dus taken en/ of bevoegdheden worden overgedragen. Leidend tot een gezamenlijke nieuwe organisatie.
- Samenwerking waarbij processen worden samengevoegd. Leidend tot een gezamenlijke nieuwe organisatie.
- Samenwerking waarbij gebruik gemaakt wordt van schaalvoordeel. Leidend tot een gezamenlijke nieuwe organisatie of een centrum.
- Samenwerking met private partijen. Leidend tot een alliantie.
- Samenwerking waarbij de uitvoering het beste door een derde partij wordt gedaan. Leidend tot een inkoopmodel.

De verschillende routes kunnen ook in een samenhangend schema worden gepresenteerd. Voor een dergelijk schema wordt verwezen naar figuur 2.2 in paragraaf 2.2.1.



## 5 Conclusies en lessen uit de praktijk

### 5.1 Conclusies

Samenwerking tussen overheden over de grenzen van de bestuurslagen heen biedt vele voordelen. Toch zijn er in de praktijk maar relatief weinig voorbeelden van interbestuurlijke shared services. In dit verkennend onderzoek hebben wij getracht de mogelijkheden daartoe in beeld te brengen. We doen dat vooral in de vorm van een aantal handreikingen. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de goede suggesties van de begeleidingscommissie en datgene wat mensen uit de praktijk met ons hebben willen delen. Dat verklaart mede de ondertitel van dit rapport. Het is geen wetenschappelijke studie geworden, maar vooral een inspiratiebron voor diegenen die met interbestuurlijke shared services aan de slag willen.

Uit de onderzochte cases, de interviews, de expertbijeenkomsten en de literatuur kunnen vijf opvallende conclusies worden getrokken.

1. Uit de bestudeerde casus blijkt dat interbestuurlijke samenwerking **de kwaliteit** van de geleverde producten en diensten kan verbeteren en **de kwetsbaarheid** van de organisatie kan verminderen. Tevens blijkt uit de casuïstiek dat samenwerking via IBSS kan leiden tot een aanzienlijke **kostenbesparing**. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat voor de meeste samenwerkingsverbanden geldt dat in de eerste periode na de start, als gevolg van frictiekosten en aanloopinvesteringen, de kosten hoger zijn. De feitelijke besparingen zullen zich dan ook pas na enige tijd daadwerkelijk manifesteren. Bij Waternet is een besparing gerealiseerd van 7% die mogelijk de komende jaren verder oploopt tot 12%. In de samenwerking tussen de provincie Overijssel, Zwolle en Kampen wordt een besparing verwacht van 10% op de formatie die wordt ondergebracht in het shared service center en nog eens een bedrag van € 6 à 7 miljoen als inkoopvoordeel. Ook in de ICT-samenwerking Noord- en Midden-Limburg worden besparingen verwacht die qua percentage vergelijkbaar zijn. De organisatorische aanpassingen hebben in de casus geleid tot **kansen** voor leidinggevenden en medewerkers **om de organisatie op te schudden**. Dit gaf kansen voor bepaalde medewerkers, tegelijkertijd kan het ook bedreigend zijn voor iemands positie.
2. **Samenwerking tussen meerdere bestuurslagen** (interbestuurlijk) verloopt in de praktijk helemaal **niet moeilijker of makkelijker** dan samenwerking binnen één bestuurslaag (intrabestuurlijk). Er moet dan wel voldaan worden aan de voorwaarde dat partners in de samenwerking een gelijkwaardige positie hebben. Dat betekent dat daarmee alle 'do's en don'ts' die in de literatuur al veelvuldig voor intrabestuurlijke samenwerking zijn geformuleerd ook gelden voor interbestuurlijke samenwerking. Op basis daarvan kan gesteld worden dat het opzetten danwel verder uitwerken van interbestuurlijke shared services potentie heeft.
3. Samenwerken op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken blijkt helemaal niet eenvoudiger dan samenwerken bij beleidsformulering. Hoewel dit verkennend onderzoek is gestart vanuit de gedachte dat het voor de hand ligt om met de bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken te beginnen is uit de casuïstiek gebleken dat dezelfde elementen en factoren een rol spelen bij beleidsprocessen als bij bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. De crux zit in het feit dat partners in een samenwerking het gevoel willen hebben dat de samenwerking van hen is en dat de eigen autonomie behouden blijft. Als hier aan wordt voldaan **is interbestuurlijke samenwerking zowel kansrijk op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken als bij het formuleren van beleid**.

4. Uit de onderzochte voorbeelden blijkt dat onderdelen van het rijk, waaronder de ministeries, op veel thema's samenwerken binnen de rijksoverheid zelf. Interbestuurlijke samenwerking beperkt zich tot Shared Service Centers, die gericht zijn op kennisdeling en uitwisseling van menselijke capaciteit. Ook zijn er diverse voorbeelden van samenwerking tussen het rijk en de regio bij beleidsontwikkeling. Wat opvalt is dat er **weinig voorbeelden zijn van meer uitvoerende Shared Service Centers waar het rijk of organisatieonderdelen van het rijk met andere overheden samenwerkt**. Toch lenen bijvoorbeeld ICT of HRM zich uitstekend voor interbestuurlijke samenwerking, zeker gezien er reeds interdepartementale Shared Service Centers voor deze taakgebieden zijn. Uit de expertbijeenkomsten is gebleken dat er geen principiële bezwaren zijn tegen participatie door het rijk in meer uitvoerende Shared Service Centers. Vanuit het rijk is vooral de overweging dat men eerst en vooral het eigen shared service center goed wil inrichten en consolideren, en pas daarna de samenwerking met anderen wil aangaan.
5. Tot slot hebben we geconstateerd dat **vermindering van administratieve lasten** in de casus een doorslaggevend motief was voor samenwerking. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven enerzijds en vermindering van administratieve lasten voor de deelnemende organisaties anderzijds. Het eerste is slechts aan de orde wanneer in een shared service wordt samengewerkt waarbij de dienstverlening, c.q. de productie zich ook daadwerkelijk richt op burgers en bedrijven. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij de heffing en inning van belastingen. Overigens doet zich een vermindering van administratieve lasten alleen voor wanneer er sprake is van een geografische samenhang en in die situaties waarin ketens gesloten worden. Een vermindering van administratieve lasten voor de deelnemers doet zich vooral voor bij die shared services waarin op het gebied van bedrijfsvoering wordt samengewerkt. Juist dan is er sprake van meervoudig gebruik van dezelfde gegevens, zijn processen geharmoniseerd en geüniformeerd en doet zich een vermindering van het aantal verantwoordingen voor.

## 5.2 Succes- en faalfactoren

In het navolgende deel van dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste succes- en faalfactoren voor interbestuurlijke shared services, die wij op basis van dit onderzoek en de bestudering van de literatuur zijn tegengekomen. Daarbij kan opgemerkt worden dat een aantal van deze factoren niet alleen geldig is voor interbestuurlijke shared services, maar evenzeer van toepassing zijn in vrijwel elke andere vorm van samenwerking. Daarbij zijn er factoren die in de vorming van het shared service center zelf besloten liggen en factoren die meer als omgevingsfactor aangemerkt kunnen worden.

### Het Shared service center

'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. '(VNG. *Grip op samenwerken*. November 2012)<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Grip op samenwerken*. November 2012

## Succes- en faalfactoren voor samenwerking

Wij zien de volgende succesfactoren:

### Inspiratie en visie

Elke vorm van samenwerking begint met mensen die kansen zien. Kansen om de kwaliteit te verbeteren of de kosten te verminderen, kansen om een reeds lang bestaand probleem op te lossen of kansen om een mogelijk toekomstig probleem te voorkomen. Wanneer dat doel geformuleerd is, is het van belang om een aansprekende weg daarheen te formuleren. Aldus zijn dan de stip op de horizon en de bijbehorende route een wenkend perspectief. Dat is wat onder inspiratie en visie verstaan kan worden. In een van de expertbijeenkomsten werd dan ook met instemming gereageerd op de stelling: en goed idee en vertrouwen tussen de deelnemers zijn de belangrijkste succesfactoren voor interbestuurlijke shared services.

### Vertrouwen / enthousiasme

Om tot een succesvolle implementatie te komen is onderling vertrouwen tussen de partners van eminent belang. Het vraagt een houding van elkaar wat gunnen in de wetenschap dat de ander dat ook doet. Tegelijkertijd is een positieve houding gericht op het verzilveren van kansen daarbij een absolute randvoorwaarde. Dit enthousiasme kan onderling stimulerend werken, maar eveneens een inspiratiebron zijn voor betrokken medewerkers.

### Gelijkwaardigheid partners

In interbestuurlijke shared services zijn de partners per definitie niet aan elkaar gelijk. Bestuurslagen verschillen van elkaar in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook in omvang en geografisch bereik kunnen er grote verschillen zijn. Tenslotte zullen ook de financiële slagkracht en draagkracht uiteen kunnen lopen. Ondanks die verschillen is het noodzakelijk om elkaar als partner te respecteren en elkaar als gelijkwaardige partner te behandelen. In de casus Overijssel, Zwolle en Kampen hebben we gezien dat drie sterk verschillende partners elkaar op basis van gelijkwaardigheid in inbreng, zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid goed hebben kunnen vinden.

### Goed geregisseerd proces

Om een interbestuurlijke shared service tot stand te brengen dienen vele en verschillende stappen gezet te worden. Het is van belang om vanaf het eerste moment scherp te hebben hoe het proces ingericht moet worden en daarover ook regie te blijven voeren. De handreikingen die in dit rapport gedaan worden geven inzicht in de elementen die daarbij aan de orde zijn. Het is van belang niet alleen scherp te zijn op de inrichting van het proces, maar daarover ook expliciet te communiceren tussen de betrokken partners. In de casus Overijssel, Zwolle en Kampen en in de casus ICT-samenwerking in Noord- en Midden-Limburg bleek dat er uiteenlopende vormen van overleg met de Ondernemingsraden hebben plaatsgevonden, waar de deelnemers pas gaandeweg achter kwamen. Door dit eerder met elkaar te delen had vertraging mogelijk voorkomen kunnen worden.

### Urgentie

Zoals op verschillende plaatsen in dit rapport reeds is geduid kan een externe of intern gecreëerde prikkel helpen om het proces van samenwerking op gang te krijgen. Naarmate de urgentie groter is zal de samenwerking ook sneller gerealiseerd kunnen worden. Wanneer het op gang krijgen en op gang houden van het ontwikkelingsproces een te grote inspanning vereist zal de mogelijkheid van tussentijds stranden groter worden. Het creëren van een sense of urgency door een of meerdere partijen zal positief uitwerken.

### Bestuurlijke regie

Binnen het geldende wettelijke regime is het essentieel dat bestuurders hun eigen positie onduidelijk markeren. Daarbij gaat het er niet zozeer om de democratische hiërarchie tussen bestuur

en ambtelijke organisatie te bevestigen, maar veel meer om een adequaat systeem van control te institutionaliseren. Binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid past ook het nemen van verantwoordelijkheid voor het (doen) inrichten van een systeem van informatievoorziening, decision making en management control. De ambtelijke uitvoerders van een shared service center dienen dan vervolgens binnen deze door het bestuur uitgezette lijnen te opereren.

Wanneer eenmaal een shared service center is ingericht, dient ook de administratieve en interne organisatie binnen een bestuurlijk mandaat te worden ingericht. Attributie van bevoegdheden aan het management van het shared service center wordt door het bestuur schriftelijk vastgelegd.

### Communicatie

Partijen moeten weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Het uitwisselen van ieders motieven, ieders doelen en ieders mogelijkheden kan die duidelijkheid bieden. Door van het begin af aan een open communicatie te hebben kunnen partijen elkaar ook blijven stimuleren om door te gaan met de samenwerking. Het enthousiasme zal daardoor behouden blijven. Eerder is ook gesproken over de noodzaak van een goed geregisseerd proces. Ook over de inrichting van dit proces dient helder en open gecommuniceerd te worden. Voorts is communicatie noodzakelijk om alle betrokken stakeholders in het proces op de hoogte te houden. Gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemene Vergaderingen moeten worden meegenomen in het proces. Datzelfde geldt ook voor de colleges van Burgemeester en Wethouders, Gedeputeerde Staten en Dagelijks Besturen van waterschappen. Daarnaast is het ook belangrijk medewerkers en medezeggenschapsorganen goed geïnformeerd te houden. Door open en frequent te communiceren blijven deze betrokken en wordt onnodige weerstand voorkomen.

### Win-win-situatie

In dit onderzoek is een hoofdindeling van motieven gemaakt. Daarbij werden kans op dynamiek, kwaliteitsverbetering, vermindering van kwetsbaarheid en verlaging van kosten onderscheiden. Wanneer partijen vanuit een gelijk motief aan de samenwerking beginnen is er sprake van een gelijke gerichtheid die ook positief kan doorwerken naar de andere succesfactoren. Het kan daarbij stimulerend werken wanneer de motieven nog een stap verder met elkaar verkend worden. Zo kan onder kwaliteitsverbetering bijvoorbeeld ook een vergroting van het innovatief vermogen verstaan worden. Ook het bereiken van ketensamenwerking is een verbijzondering van de onderliggende motieven. De combinatie van verbetering van kwaliteit en vermindering van kosten kan ook geduid worden als een vergroting van de maatschappelijke effectiviteit. Soms zijn de motieven ook meer extern georiënteerd. De wens om tot één loket te komen vermindert de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Ook het feit dat overheden van verschillende bestuurslagen elkaar weten te vinden in een shared service kan een positieve uitwerking hebben op het imago. Maar hoe de motieven ook geduid worden: wanneer partijen het over een gezamenlijk geformuleerd motief eens zijn, dan wordt de inrichting van de samenwerking sterk geholpen.

Op het voorgaande kan overigens meteen een uitzondering gemaakt worden. Wanneer partijen vanuit verschillende motieven beginnen aan de interbestuurlijke samenwerking hoeft dat nog geen barrière te zijn. Dan is wel een voorwaarde dat men elkaars verschillen accepteert en respecteert en die verschillen op een positieve wijze in de samenwerking betreft. Het leidt er als het ware toe dat men elkaar over de eigen grenzen heen helpt het motief te verzilveren. Enigszins populair geduid leidt dit tot het creëren van een win-win-situatie.

### Geografische samenhang

Geografische samenhang van de deelnemende bestuurslagen helpt zeer bij interbestuurlijke shared services. Zo hebben we gezien dat bij belastingsamenwerking de verlichting van administratieve lasten niet bereikt wordt wanneer er geen sprake is van een geografische samenhang. Weliswaar kunnen dan efficiencyvoordelen door schaalvergroting bereikt worden, maar voor burgers en



bedrijven levert dat nog geen voordelen op. Het succes van de Marrekrite heeft ook voor een belangrijk deel te maken met het feit dat de omvang van de samenwerkende partijen geografisch gezien samenvalt. Overigens dient een geografische samenhang niet absoluut opgevat te worden. In de bedrijfsvoeringscasus Overijssel, Zwolle en Kampen is er geen sprake van een geografische samenhang in de zin van geografische reikwijdte van de bestuursbevoegdheid, maar was er wel sprake van een geografische nabijheid van de bedrijfsvoeringseenheden. De feitelijke locatie van de activiteiten is daar meer bepalend geweest.

### Stapsgewijze aanpak

We hebben gezien dat een incrementele benadering in een aantal casus duidelijk succes heeft opgeleverd. Niet te groot, niet teveel en niet te snel willen werken resulteert in een beter beheersbaar proces. We kunnen dit omschrijven als klein beginnen en de samenwerking van onderop beginnen. Een stapsgewijze aanpak verhoudt zich overigens prima met een goed geregisseerd proces.

### Financiële armslag

Een shared service center is vrijwel altijd gericht op het efficiënter en/of kwalitatief beter uitvoeren van bepaalde taken die voorheen binnen de staande organisatie van de deelnemers werden uitgevoerd. Een shared service center heeft de facto als taak om de belangen van de deelnemende organisaties te behartigen. Het belang van het shared service center is daarmee slechts een afgeleid belang en nimmer een belang op zichzelf. Dat betekent dan ook dat de volgorde van het resource allocation process (het beschikbaar stellen van middelen voor de activiteiten) zo moet zijn dat eerst de deelnemers hun begroting vaststellen en daarin opnemen welk budget beschikbaar is voor de activiteiten die in het shared service center zijn ondergebracht. Op basis van die bedragen wordt dan de begroting voor het shared service center opgemaakt. Uiteraard zal er in bepaalde situaties sprake kunnen zijn van een of meerdere iteraties in dit proces, maar uitgangspunt is en blijft dat de eigen begrotingen van de deelnemers leidend zijn. De WGR hanteert een andere systematiek en kan daarmee belemmerend zijn in de mogelijkheden om te sturen op de begroting van het shared service center.

### Conformereren aan uniforme standaarden

Samenwerken vraagt in een groot aantal gevallen ook het opgeven van een stukje eigenheid. Dat vraagt om het ontwikkelen van een nieuwe gezamenlijke invulling die daarvoor in de plaats komt. Door de variëteit daarin te beperken kunnen efficiencyvoordelen eerder bereikt worden. Maar ook wordt de sturing van de gezamenlijke activiteiten en diensten in het shared service center overzichtelijker en zal ten gevolge daarvan ook de kwaliteit op een hoger niveau kunnen komen. Vooral in administratieve en technische omgevingen is het hanteren van en vasthouden aan uniforme standaarden en procedures van groot belang. De rijksoverheid kan bij uniformering een verduidelijkende rol vervullen.

### Bereidheid tot kennisdeling

In de opsomming van succesfactoren is ook de bereidheid tot kennisdeling te noemen. Daarbij is het niet alleen van belang om de eigen kennis te delen met de andere partners, maar is het ook van groot belang om de bereidheid te hebben van anderen te leren. Eerder is bij de bespreking van het kwaliteitsmotief gesteld dat wanneer per deelproces van het hoogste kwaliteitsniveau van elk van de deelnemers wordt gekozen, dit leidt tot een overall kwaliteitsverbetering. Kennisdeling is daarvoor een randvoorwaarde.

*Voorbeeld: De samenwerking Zwolle, Kampen, Overijssel op het thema bedrijfsvoering kwam relatief eenvoudig en snel tot stand. Hier ligt een aantal factoren aan ten grondslag. De drie partners kenden elkaar al goed uit reeds bestaande succesvolle samenwerking op het terrein van projecten, en de computercentra*

van provincie en de gemeente Zwolle vormden elkaars uitwijkcentra. Deze succesvolle vormen van samenwerking hebben bijgedragen aan onderling vertrouwen. Er is bovendien gekozen voor een stapsgewijze aanpak om snel tot resultaat te komen: een beperkt aantal partners en een beperkt aantal taakgebieden. Taakgebieden waarop bedrijfsprocessen en systemen nog geharmoniseerd worden komen later aan bod.

Op grond van literatuur en praktijk komen we tot de volgende faalfactoren:

#### Aanpassen specifieke wet- en regelgeving.

Het rijk kan niet zonder ingewikkelde procedures meedoen in een Gemeenschappelijke Regeling. Soms verhindert een formele toezichtsrelatie de samenwerking. Niet altijd beschikken alle partners over congruente bevoegdheden op grond van de voor hen vigerende wet- en regelgeving. En tenslotte is niet in alle gevallen het bestaande wettelijke instrumentarium geschikt voor toepassing in interbestuurlijke shared services. Het nogal zware regime van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen voor bestuursinrichting en toe- en uittreding weerhoudt sommigen hiervoor te kiezen. Het is in voorkomende gevallen noodzakelijk dat partijen daarover communiceren en indien opportuun door tussenkomst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de wetgever verzoeken daarin wijzigingen, c.q. voorzieningen te treffen. De geplande aanpassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen past hier goed in.

#### Macht

Impliciete of expliciete verschillen in machtsposities tussen partijen kunnen zeer verstorend werken op de samenwerking. Wanneer macht bij gebrek aan andere argumenten wordt aangewend in de samenwerkingsrelatie is de kans op een breuk buitengewoon groot. Dat geldt overigens ook wanneer partijen het gevoel hebben dat een samenwerking van bovenaf wordt opgelegd. Dat werkt zelden positief uit. Het gebruik van het machtswoord dat er op gericht is bestaande belangen te doorbreken zal eerder de samenwerking bemoeilijken dan verbeteren. Het erkennen en respecteren van deze bestaande belangen maakt het eenvoudiger deze te incorporeren in het proces.

#### Te grote ambities en te snelle groei

Hiervoor is reeds gemeld dat een stapsgewijze aanpak belangrijk is voor een succesvolle implementatie. Te grote ambities en een te snelle groei zijn als het ware de tegenhanger daarvan, waardoor soms een succesvolle samenwerking ten onder kan gaan aan het eigen succes.

#### Angst voor het nieuwe

Een interbestuurlijke samenwerking in een nieuw in te richten shared service center kan gekarakteriseerd worden als een veranderingsproces. Er moeten vertrouwde werkwijzen worden vervangen, bestaande verworvenheden moeten worden opgegeven en bekende posities worden ingeruild voor onbekende. Het vraagt om loslaten, terwijl niet altijd duidelijk is wat daarvoor in de plaats komt. Dat maakt betrokkenen soms onzeker. De angst voor het nieuwe en het nog onbekende kan sommigen ervan weerhouden voluit mee te doen in de ontwikkeling van de samenwerking.

#### Schaalgrootte: te groot met nieuw coördinatievraagstuk.

Expliciet dient vermeld te worden dat groter niet altijd beter is. Voor elk vraagstuk geldt een optimale schaal. Wanneer men daaronder zit kan samenwerking schaalvoordelen opleveren. Wanneer men daarboven uitkomt wordt men geconfronteerd met 'diseconomies of scale'. Een grotere schaal vraagt een grotere organisatie met de bijbehorende bureaucratie. Dat geldt eveneens voor een samenwerking waarbij een groot aantal partijen betrokken is. De afstemming tussen deze partijen wordt ingewikkelder naarmate het aantal toeneemt.

Voorbeeld: De ICT-samenwerking Roermond, Venlo en Weert had in de schetsfase een bredere samenstelling qua partners (6 gemeenten) en een breder taakgebied (meer ICT-componenten). De betrokken organisaties konden het echter niet eens worden over het taakgebied van de samenwerking, waardoor het proces in een patstelling raakte. Roermond, Venlo en Weert hebben vervolgens besloten samen verder te gaan en hebben daarbij gekozen voor een smaller takenpakket dat op termijn uitbreidbaar is. Ook uitbreiding met partners is een mogelijkheid.

### Omgevingsfactoren

Omgevingsfactoren zijn goed te vergelijken met de hierboven beschreven succes- en faalfactoren. Er is echter een belangrijk verschil. Succes- en faalfactoren hebben de deelnemers vaak zelf in de hand. Omgevingsfactoren worden veel meer opgedrongen. Zij zijn dan ook moeilijker te beïnvloeden door de deelnemers. Succes- en faalfactoren zijn te herleiden tot gedrag van partijen in de samenwerking zelf. Omgevingsfactoren liggen veel meer buiten henzelf.

### Politiek/bestuurlijke omgeving

De politiek/bestuurlijke omgeving is een belangrijke factor voor het welslagen van samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Veelal wordt de samenwerking getrokken op ambtelijk niveau. Bestuurlijke support is dan van groot belang. Maar ook de attitude van gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemene Vergaderingen ten aanzien van mogelijke samenwerking met andere partijen is van doorslaggevend belang. Veelal zal het gaan om vraagstukken die niet onmiddellijk geld opleveren, maar in eerste instantie extra investeringen vergen. Daarbij dient bovendien meegewogen te worden dat interbestuurlijke samenwerking een andere vorm van samenwerken vraagt dan intrabestuurlijke samenwerking. Het opgeven van de eigen autonomie op een bepaald beleidsterrein kan soms ook belemmerend werken.

### Aanwezigheid leiderschap

Hiervoor is reeds gemeld dat elke samenwerking begint met mensen die kansen zien. Samenwerking kan ook alleen maar opgebouwd en voortgezet worden wanneer er mensen zijn die aan een visie en het eindbeeld vast willen houden. En dat niet alleen op een technocratische wijze doen, maar vanuit een authentiek leiderschap. Zij zijn in staat om mensen mee te nemen op weg naar een interbestuurlijke samenwerking. Leiderschap is ten dele iets wat de deelnemers zelf dienen te verzorgen. Het is echter niet altijd en per definitie een vanzelfsprekendheid dat het leiderschap ook daadwerkelijk aanwezig is.

### Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen spelen een belangrijke rol in de vormgeving van de moderne overheid. Het gebruik van ICT, satellietdata en geavanceerde apparatuur vraagt om een flexibele inzet van medewerkers. Medewerkers die ook in staat zijn om deze technologische ontwikkelingen mee te maken. Soms kan de samenwerking door technologische ontwikkelingen gestimuleerd worden. Het biedt nieuwe kansen en nieuwe mogelijkheden. Soms kunnen technologische ontwikkelingen ook belemmerend werken. Wanneer bijvoorbeeld eenmaal geïnvesteerd is in een nieuwe ICT-infrastructuur ligt de investering daarmee voor een aantal jaar vast.

### Aanwezigheid van interne/externe klanten

Een interbestuurlijke shared service kan gericht zijn op interne of externe klanten. Het maakt verschil of de dienstverlening verricht wordt voor interne klanten. Deze zijn voor hun dagelijkse productie afhankelijk van de kwaliteit van de dienstverlening van het shared service center. Daarmee worden dan vrijwel alle taken van de deelnemende partijen geraakt. In geval van de aanwezigheid van externe klanten gaat het veel meer om het denken in termen van één-loket, dan wel het sluiten van ketens. Alleen op die wijze kan een verbetering van kwaliteit en een vermindering van administratieve lasten bereikt worden.

### Historie en specifiek regionale situatie

De specifieke regionale situatie kan van belang zijn. Is er een historie van samenwerken? Weten partijen elkaar gemakkelijk te vinden of is het reeds lange tijd sprake van concurrentie?

### Gebiedscongruentie

Hiervoor is onder succesfactoren al geografische samenhang genoemd. Wel kan gebiedscongruentie in negatieve zin een omgevingsfactor zijn waar rekening mee gehouden moet worden. Wanneer verschillende overheden in diverse samenwerkingsverbanden participeren, kan de optie om een nieuw samenwerkingsverband in te treden verhinderd worden door het feit dat grenzen daarvan incongruent zijn met die van eerdere samenwerkingsverbanden. Soms kan er wel de neiging zijn om een nieuw ander samenwerkingsverband in te treden, maar zijn de uittreedkosten van het andere samenwerkingsverband een barrière. Dit speelt vooral bij de op klassieke wijze vormgegeven gemeenschappelijke regelingen.

Voorbeeld: Waternet. De riolerings-, zuiverings- en drinkwatertaak liggen meestal bij verschillende organisaties (gemeente resp. waterschap, resp. drinkwaterbedrijf). In Amsterdam werden deze taken lange tijd door de gemeente uitgevoerd, andere gemeenten hadden al eerder hun zuiveringstaak overgedragen aan waterschappen. Toen de zuiveringstaak naar de waterschappen over moest gaan, wilde Amsterdam geen knip in de uitvoering van deze taken en kon dat ook als voorwaarde stellen. Visie en leiderschap van zowel de kant van de gemeente als van de kant van de waterschappen boden vervolgens een unieke mogelijkheid om een waterketenbedrijf in te richten.

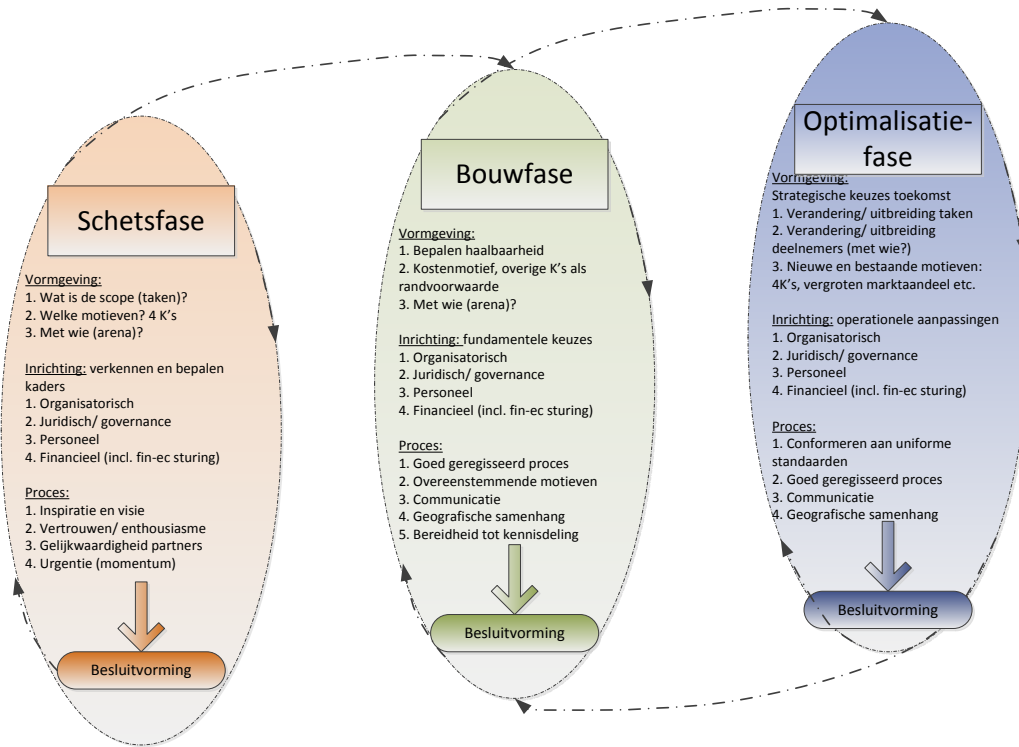
## 5.3 Lessen uit de praktijk

Op basis van het onderzoek is een schema opgesteld waarin alle fasen en de bijbehorende keuzemogelijkheden zijn weergegeven. Het schema is opgebouwd uit drie fasen. Deze fasen bevatten een aantal keuzemogelijkheden, die onderverdeeld kunnen worden in drie categorieën, namelijk de vormgeving, de inrichting en het proces voor een succesvol shared service center.

In het schema zijn de ervaringen uit de praktijk en de in deze verkenning opgenomen analyses en adviezen samengebracht. Het kan daarmee een handreiking vormen van een ieder die aan de slag gaat met shared services.

In de schetsfase zal een belangrijk accent liggen op het waarom en het onderwerp van de samenwerking. De bouwfase richt zich vooral op het hoe van de samenwerking (vormgeving en inrichting). In de optimalisatie- en uitbouwfase staat een mogelijke organisatorische verbreding centraal. Dit kan zowel betrekking hebben op het aantal deelnemers als op de taken.

**Figuur 5.1** Ontwikkelingsfasen succesvolle shares service centers





## Bijlage 1 casus

De vijf casus:

1. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen
2. ICT-samenwerking Roermond, Venlo en Weert
3. Waternet
4. De Marrekrite
5. Samenwerking op het terrein van belastingen en waardering van onroerende zaken

De casus zijn voor zover relevant bij de gesprekspartners teruggelegd en geverifieerd op een juiste weergave.

## 1. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen

### Motief en doel

De drie partners, de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel, werken sinds 2000 samen aan projecten. Vanaf begin 2013 werken ze samen binnen een Shared Service Center op het gebied van ICT en inkoop. Op termijn kunnen hier ook de personeels- en salarisadministratie bijkomen.

De start van deze samenwerking ligt in het samenwerkingsverband onder de naam Zwolle Kampen Netwerkstad. Met de samenwerking beogen partijen “een blijvende impuls te geven aan de verdere maatschappelijke en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in de IJsseldelta door middel van een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de verschillende partijen.” De regio heeft volop potentie voor kwalitatieve groei in de komende decennia. De kansen moeten gegrepen worden om de kwaliteiten van de regio te behouden en op een duurzame wijze te versterken. Op vier inhoudelijke programmalijnen wordt intensief samengewerkt.

De drie overheden hebben elkaar in deze periode goed leren kennen. Dat heeft de basis gelegd voor de ontwikkeling van het Shared Service Center.

Vanuit de inhoudelijke samenwerking is een gemeenschappelijke organisatie op het gebied van bedrijfsvoering ontstaan. Dit laatste shared service center is als casus in dit onderzoek betrokken. Hier liggen verschillende motieven aan ten grondslag. Bij de provincie was de overtuiging ontstaan dat er in de bedrijfsvoering weliswaar een hoog kwaliteitsniveau bereikt werd, maar dat de formatieve omvang relatief fors was. Voor de gemeente Zwolle was een belangrijke overweging dat op de termijn de arbeidsmarkt zal verkrappen, waardoor ambtenaren een relatief schaars goed zullen worden. Een bijkomende motief is dat door samenwerking de gebundelde investeringskracht toeneemt.

Later is ook het bereiken van een financiële besparing als motief erbij gekomen. Tot op heden heeft alleen de gemeente Kampen een bezuinigingstaakstelling in de begroting verwerkt.

In het convenant dat de Commissaris van de Koningin en de beide burgemeesters op 25 juni 2012 hebben ondertekend is de doelstelling als volgt verwoord:

“Vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de afzonderlijke ambtelijke organisaties zien de colleges mogelijkheden om door samenwerking de navolgende doelstellingen te realiseren:

- a) het bieden van continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid;
- b) het verhoogt de (erkenning van) professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;
- c) het verhoogt de kwaliteit van de werkprocessen;
- d) het biedt efficiency ten aanzien van de inzet van beschikbare medewerkers;
- e) het biedt een gebundeld investeringsvermogen;
- f) het realiseert besparingen door schaalvoordelen.”

### Taken

Binnen het samenwerkingsverband Zwolle Kampen Netwerkstad zijn de partijen overgegaan tot een samenwerking op de het gebied van de bedrijfsvoering. Een start is gemaakt met inkoop en ICT. Mogelijk volgt personeels- en salarisadministratie als volgende stap.

### Omvang en deelnemers

De diensten die het Shared Service Center levert zijn gericht op de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel. Zwolle

#### *Kengetallen*

- Circa 125 medewerkers in het SCC
- Ruim 2.300 medewerkers worden bediend
- Ruim 2.450 werkplekken worden bediend
- Het gezamenlijk inkoopvolume bedraagt ongeveer € 340 mln.



heeft een omvang van ongeveer 1.100 fte, voor Kampen is dit 425 en voor de provincie 840. Binnen het Shared Service Center zijn momenteel 125 fte ondergebracht. Deze zijn voor ongeveer de helft afkomstig van de provincie Overijssel en voor de andere helft van de beide gemeenten. Door het Shared Service Center worden ongeveer 125 werkplekken ondersteund. Het gezamenlijke inkoopvolume is ongeveer € 340 mln.

#### *Taakhoudelijke uitbreiding*

De samenwerking is nadrukkelijk gestart vanuit de gedachte dat op de terreinen van inkoop en ICT de beste mogelijkheden lagen. Op termijn zal daar de personeels- en salarisadministratie bij komen. Als opties voor uitbreiding op langere termijn worden genoemd DIV, facturatie, betalingsverkeer en treasury. Het gaat daarbij vooral om taken op het gebied van de bedrijfsvoering die in een back-office uitgevoerd kunnen worden.

#### *Geografische uitbreiding*

Zwolle Kampen Netwerkstad is een samenwerking tussen de gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel. Uitbreiding met andere gemeenten is mogelijk. Gebleken is dat de nabije gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland al wat belangstelling hebben getoond. Daarnaast is het mogelijk de samenwerking uit te breiden met aangrenzende gemeenten in de provincie Flevoland. Ook samenwerking met de Veiligheidsregio en de RUD behoort tot de mogelijkheden die overwogen worden.

Wanneer dit Shared Service Center voldoende ontwikkeld is, wordt door de samenwerkende partners ook samenwerking met bijvoorbeeld het Rijksdatacenter en met P-Direkt niet uitgesloten.

#### *Kopieerbaarheid*

Deze samenwerking is relatief eenvoudig te kopiëren naar andere delen van Nederland. Inmiddels wordt ook in Zuid-Limburg een dergelijke vorm van samenwerking tussen de provincie Limburg en de gemeenten Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen onderzocht. "Het doel van deze samenwerking is vooral om de gezamenlijke kosten te verlagen door schaalvoordelen en specialisatie, maar ook de kwaliteit te verhogen, eventuele kwetsbaarheid te reduceren en ook op termijn een aantrekkelijk werkgever te blijven. Uitgangspunt hierbij is zoveel mogelijk centralisatie van werkzaamheden en standaardisatie van producten, processen en systemen, zonder dat dit uitmondt in rigide dienstverlening of een teveel aan bureaucratie"<sup>11</sup>.

Vanzelfsprekend biedt dit model ook mogelijkheden in andere provincies. Een te overwegen optie daarbij is om van het begin af aan ook de waterschappen te betrekken.

#### **Bestuurlijk-juridische aspecten**

Aan dit samenwerkingsverband ligt een convenant ten grondslag. Dit convenant dateert uit het jaar 2000 en is enkele malen geactualiseerd. Voor het Shared Service Center is op 25 juni 2012 een nader convenant gesloten onder de naam: "Kansen voor Partnerschap". Het samenwerkingsverband wordt aangestuurd door een regiegroep. In deze regiegroep zijn de colleges van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten vertegenwoordigd. De regiegroep is bestuurlijk verantwoordelijk voor de voortgang en uitvoering van de overeenkomst en het jaarlijks vast te stellen Uitvoeringsprogramma. Het secretarissenoverleg is verantwoordelijk voor het proces van ambtelijke opdrachtverlening en de inzet en coördinatie van personeel en middelen. Het secretarissenoverleg signaleert de knelpunten en adviseert de regiegroep en bestuurlijke kernteams. De secretarissen zijn verantwoordelijk voor de aansturing van het programmabureau. Voor het SSC zijn de secretarissen de ambtelijke opdrachtgever.

---

<sup>11</sup> Businesscase SSC Zwolle, Kampen, Overijssel.

In de aanloop naar de inrichting van dit SSC zijn twee varianten onderzocht. De eerste is het deelnemingmodel<sup>12</sup>. In deze variant zou één nieuwe afzonderlijke organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid worden ingericht. Vanuit de drie donororganisaties worden teams en functies samengevoegd. De dienstverlening aan de deelnemers vindt in dit model plaats op contractbasis. De juridische vorm is dan een Gemeenschappelijke Regeling met een Openbaar Lichaam.

In de tweede variant, het gastheermodel, wordt het SSC ondergebracht in of georganiseerd door een van de drie deelnemende partijen. Het SSC verleent vervolgens op contractbasis diensten aan zowel de gastheerorganisaties als aan de beide andere partners. De juridische vormgeving is dan een publiekrechtelijke overeenkomst onder het regime van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen op basis van de centrumgemeente variant.

In de eerste fase heeft men nadrukkelijk gekozen voor het gastheermodel. Dit is relatief eenvoudig te organiseren. Wanneer in de toekomst uitbreiding van de activiteiten of uitbreiding van het aantal deelnemers plaats vindt is evenwel het deelneming-model te verkiezen.

Binnen dit gekozen model fungeert de gemeente Zwolle als de gastheer. De medewerkers van de provincie Overijssel en van de gemeente Kampen worden om niet ter beschikking gesteld van de gemeente Zwolle. Hiervoor is een detacheringsovereenkomst opgesteld. De huisvesting wordt verzorgd door de provincie Overijssel, die als gevolg van de invoering van het Nieuwe Werken ruimte beschikbaar heeft in het provinciehuis.

### Financiële en fiscale aspecten

Het SSC is tot stand gekomen op basis van een businesscase welke in twee stappen tot stand is gekomen. Allereerst is door de provincie gezien of interprovinciale samenwerking mogelijk was. Door Seinstra is de samenwerking met Gelderland onderzocht. Door Deloitte is de regionale samenwerking onderzocht. De uitkomst was dat samenwerking in regionaal verband meer voordelen oplevert. Vervolgens is door Cap Gemini de businesscase met Zwolle en Kampen verder verkend. Een werkgroep heeft vervolgens de financiële stromen in beeld gebracht.

### Verrekening van diensten

In deze fase van ontwikkeling draagt elke organisatie de kosten van de ingebrachte medewerkers. Deze medewerkers hebben een terugkeergarantie voor het geval zij bij de definitieve inrichting van het SSC niet geplaatst zouden worden.

De aanloop- en ontwikkelkosten zijn door de drie partners op gelijke wijze gedragen, dat wil zeggen dat elk een derde voor zijn rekening neemt.

De benodigde investeringen in aanpassing van het gebouw en ICT-voorzieningen worden verdeeld op basis van het aantal ingebrachte fte's.

Zodra het SSC doorontwikkeld is zal een producten-dienstencatalogus (PDC) de service levels bepalen. Vervolgens wordt op basis van eenheden product conform de PDC afgerekend.

### Besparingsmogelijkheden

Op dit moment wordt het SSC verder ingericht. Er zijn derhalve nog geen ervaringscijfers beschikbaar. Op basis van de ex ante-verkenning kan een inschatting gemaakt worden. Volgens provincie-secretaris Harry Timmerman kan na verloop van tijd zo'n € 7 a 8 miljoen per jaar aan kosten bespaard worden. Dat is voorlopig winst op de inkoop, maar deels ook winst doordat processen met minder mensen kunnen worden uitgevoerd.

Oenze Dijkstra, gemeentesecretaris Zwolle, verwacht dat op termijn een reductie van tien tot vijftien procent mogelijk is op de gebundelde 125 fte.

<sup>12</sup> In deze casus spreekt men van het deelnemingmodel en het gastheermodel. Deze zijn te vergelijken met het eigenorganisatie-model en het centrum-model zoals in hoofdstuk drie beschreven.

De gemeente Kampen is vooralsnog de enige die een besparing ook daadwerkelijk in de begroting heeft ingeboekt. Het gaat hier om een bedrag € 240.000 in 2013 en € 340.000 in 2013.

### *Fiscale aspecten*

Nu er gewerkt wordt met het gastheermodel wordt er geen aparte entiteit in het leven geroepen. De provincie Overijssel en de gemeente Kampen stellen via een detachering het personeel om niet beschikbaar aan de gemeente Zwolle, totdat de gemeenschappelijke regeling in werking treedt. Zolang het personeel om niet beschikbaar wordt gesteld speelt btw in beginsel geen rol. Als de gemeente Zwolle het personeel overneemt, dan worden deze kosten, als de gemeente Zwolle belast btw-ondernemer is voor het SSC, in beginsel inclusief btw doorbelast aan de provincie Overijssel en de gemeente Kampen. Als binnen een gewijzigd regime van het btw-Compensatiefonds compensatie van de btw niet meer mogelijk is, wordt de btw een kostenpost en zullen hiermee de door te belasten personeelskosten met 21% stijgen. Om deze mogelijke kostenverhoging te voorkomen kan een beroep worden gedaan op de zogenoemde btw-koepelvrijstelling voor de diensten van zogenaamde samenwerkingsverbanden, waardoor het mogelijke btw-nadeel over de personeelskosten niet in de heffing van de btw wordt betrokken. Als dit niet mogelijk is, dan worden andere opties nader uitgewerkt.

### **Toekomst**

Op dit moment wordt op basis van een convenant gewerkt. De medewerkers voor inkoop en ICT zijn inmiddels bij elkaar gehuisvest in het provinciehuis. Het proces om te komen tot een formele regeling heeft enige vertraging opgelopen. Voor de verdere ontwikkeling is een kwartiermaker aangesteld. Deze dient een formele regeling te maken en voor te leggen aan de drie colleges, een PDC op te stellen en aan het secretarissenoverleg ter vaststelling voor te leggen en als laatste het organisatiemodel uit te werken en het proces voor organisatie-inrichting vorm te geven. Uiterlijk 1 mei 2014 ('definitieve situatie') dienen alle betreffende medewerkers formeel in dienst te zijn van de gemeenschappelijke regeling 'SSC'. Vanaf 2014 zal er ook ruimte zijn voor verdere groei van het SSC, zowel in de vorm van uitbreiding van de werkterreinen (bijv. financiële administratie of documentaire informatievoorziening) als het aantal deelnemende organisaties (bijv. omliggende gemeenten). Gezien de afhankelijkheid van de drie organisaties van ongestoorde ICT, PSA<sup>13</sup> en Inkoop en gezien de complexiteit van een integratie van deze omvang, wordt uitbreiding van het aantal partners in het huidige stadium als te risicovol gezien. Volgens planning zal vanaf 2014 ruimte zijn voor een actieve dialoog met potentieel toetredende organisaties, die tegen die tijd ook actief benaderd zullen worden. Daarbij is het uitgangspunt dat de drie oprichters ook de bepalende partijen zijn in een uitgebreid SSC. Aan toetredende partijen zullen startkwalificaties gevraagd worden. Ook zullen beperkingen in zeggenschap worden opgelegd, ten gunste van de initiatiefnemers.

### **Succes- en faalfactoren**

De betrekkelijk gemakkelijke wijze waarop dit interbestuurlijke shared service center tot stand is gekomen heeft vooral te maken met het feit dat de drie partners elkaar goed kenden. Het succes van Zwolle Kampen Netwerkstad heeft zeker de basis gelegd voor dit SSC. Ook waren er op onderdelen al vormen van samenwerking. Zo waren de computercentra van de provincie en de gemeente Zwolle elkaars uitwijkcentrum.

Vanuit wederzijds vertrouwen zijn de drie secretarissen ook volstrekt gelijkwaardig aan deze shared service begonnen.

Men heeft nadrukkelijk gekozen voor een stapsgewijze aanpak. Geen loodzware opgaven, maar datgene aanpakken wat realistisch was. Zo heeft men bijvoorbeeld de financiële administratie bui-

---

<sup>13</sup> PSA: Personeels- en Salarisadministratie

ten deze fase van samenwerking gehouden, gezien de noodzaak daarvoor de processen en systemen te harmoniseren.

Wat verder meespeelt is dat de organisaties alle drie het keurmerk "Investors in People" hebben. Het personeelsbeleid is daardoor ook goed vergelijkbaar.

Toch is er een punt waardoor de partijen bijna verdeeld raakten en dat is de relatie die de secretarissen met hun Ondernemingsraad hebben. Het overleg in de drie organisaties verliep op verschillende manieren. Daardoor liepen ook de standpunten van de Ondernemingsraden uiteen. Dit had vervolgens weer gevolgen voor het te hanteren tijdschema.

## 2. ICT-samenwerking Roermond, Venlo en Weert<sup>14</sup>

### Motief en doel

De Limburgse gemeenten Roermond, Venlo en Weert gaan vanaf 1 januari 2013 nauw samenwerken op het gebied van ICT. Daartoe zijn inmiddels besluiten genomen door de drie gemeenteraden. Het streven is om per 1 juli 2013 de samenwerking operationeel te hebben.

### Motief

De drie gemeenten zijn van mening dat de samenwerking veel voordelen met zich mee brengt. Het grootste voordeel kan worden gehaald uit de efficiëntere inzet van apparatuur, softwareproducten en het personeel. Specifieke kennis komt zo bij elke gemeente beschikbaar, waardoor gemeenten ook minder kwetsbaar worden in de bedrijfsvoering. Tevens wordt bij de samenwerking een schaalvoordeel gehaald bij de inkoop van hard- en softwareproducten en zullen de kosten voor de ICT-infrastructuur lager worden, doordat de deelnemende gemeenten gebruik zullen maken van elkaars netwerkcapaciteit. Zo zullen er van de huidige zes computerruimtes straks nog maar twee centrale rekencentra nodig zijn: één in Roermond en één in Venlo. In Weert wordt een calamiteitencentrum ingericht.

### Doel

Als doel van deze samenwerking is geformuleerd: de deelnemende gemeenten ontzorgen op het gebied van ICT

### Taken

Het samenwerkingsverband Noord- en MiddenLimburg (NML) wordt verantwoordelijk voor de integratie, migratie, vernieuwing, ICT-advisering en beheer van de gemeenschappelijke ICT-omgeving.

Het ICT-beheer dat in de samenwerking wordt ondergebracht betreft de volgende onderdelen:

- systeembeheer;
- technische infrastructuur en databasebeheer;
- beheer datacommunicatie infrastructuur;
- functioneel beheer generieke (kantoor) applicaties;
- functioneel beheer van gezamenlijke systeemtechnische applicaties en
- de 2e-lijns servicedesk (1e-lijns blijft bij elke gemeente zelf).

Functioneel beheer van bestaande (gebruikers)applicaties, technisch beheer vaste telefonie en gegevensbeheer blijven vooralsnog dus de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten.

### Omvang en deelnemers

De deelnemers bij dit samenwerkingsverband zijn de Limburgse gemeenten Roermond, Venlo en Weert. Uitbreiding met andere gemeenten zou mogelijk kunnen zijn. De gemeenten Roermond, Venlo en Weert gaan de samenwerking voor tenminste vijf jaar aan. Het samenwerkingsverband staat open voor andere gemeenten en overheidsinstanties die zich willen aansluiten.

### Kengetallen

- Circa 25 medewerkers in het SCC
- Ruim 2.400 medewerkers worden bediend
- Ruim 2.500 werkplekken worden bediend
- Gezamenlijke kosten €3 mln.



<sup>14</sup> Deze casus is ons aangereikt door de vertegenwoordiger van de FAMO in de begeleidingscommissie voor dit onderzoek.

De samenwerking is gestart vanuit een breder geografisch gebied. De ICT-verantwoordelijken van Leudal, Peel en Maas, Roermond, Venlo, Venray en Weert zagen (en zien) dan ook mogelijkheden in verdergaande ICT-samenwerking. Een directe aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan vormde de constatering dat verschillende gemeenten door o.a. nieuwe huisvesting, de komende jaren fors moeten investeren in ICT-voorzieningen.

Een door een extern adviesbureau in juni 2011 opgeleverd rapport schetste een breed scala van ICT-componenten die betrokken zouden kunnen worden bij een eventuele samenwerking. Dit was tevens het probleem bij de verdere discussie over het rapport tussen de deelnemende gemeenten, waardoor verdere uitwerking in een patstelling terecht kwam en de gemeenten Leudal, Peel & Maas en Venray afhaakten. Weert, Venlo en Roermond zijn na de zomer 2011 echter zelfstandig doorgegaan met het onderzoek en hebben er toen voor gekozen om vooralsnog alleen de basis van de ICT, de technische infrastructuur, te verkennen op samenwerkingsmogelijkheden nu en in de toekomst.

In het shared service center zullen 25 fte worden ondergebracht. Daarvan zijn er 11 van Venlo, 8 van Roermond en 6 van Weert. Het aantal te service- en werkplekken bedraagt circa 2.500.

Het ICT-samenwerkingsverband omvat de betrokken ICT-medewerkers van die gemeenten die hun ICT-infrastructuren daadwerkelijk integreren. In eerste aanleg betreft het de ICT-medewerkers van Venlo, Roermond en Weert. Het gaat daarbij om medewerkers die direct betrokken zijn bij het (technisch) beheer van de geïntegreerde ICT-componenten. De direct bij de samenwerking betrokken ICT-medewerkers worden functioneel onder centrale aansturing geplaatst, maar blijven vooralsnog wel in dienst van de eigen gemeente en in beginsel overwegend op de eigen locaties werkzaam.

Met het oog op passende ICT-capaciteit op langere termijn worden bestaande en nieuwe ICT-vacatures niet meer zelfstandig door individuele deelnemers ingevuld. Op deze wijze wordt vacaturruimte vanuit samenwerkingsperspectief ingevuld en niet meer voor elke gemeente individueel. Het voorkomt dat deelnemende gemeenten ICT-medewerkers aantrekken die op langere termijn overbodig zijn en tot frictiekosten gaan leiden

#### *Taakhoudelijke uitbreiding*

Er is bewust gekozen voor een start te maken met de ICT-diensten vanuit de beschikbare infrastructuur en daarmee de kleinschaligheid in de beginfase te verkiezen boven een al te brede ambitie. De samenwerking kan op termijn worden uitgebreid met processen op het gebied van de informatievoorziening. Ook de daadwerkelijke uitvoering van de feitelijke bedrijfsvoeringsprocessen kan op termijn in het SSC worden geïncorporeerd.

#### *Geografische uitbreiding*

Het shared service center staat open voor nieuwe deelnemers vanuit alle bestuurslagen. Wel dient de toetreders zich te conformeren aan de afgesproken kaders, want anders wordt de winst gereduceerd. Bekend is dat in januari 2014 drie gemeenten willen toetreden (Nederweert, Bergen en Leudal). Ook de Veiligheidsregio Venlo is paraat om te praten over samenwerking op het gebied van ICT-infrastructuur.

Toetreders worden verplicht een bedrag te betalen, dat zal worden geïnvesteerd in de samenwerking. Voorlopig wordt gedacht aan een bedrag van €6 á 8 per inwoner. Gemeenten die hebben bijgedragen aan het eerder genoemde externe onderzoek krijgen 50% reductie op deze bijdrage.

Van nieuwe deelnemers wordt geëist dat zij zich conformeren aan de door het ICT-samenwerkingsverband gehanteerde standaarden en het bijbehorende (kosten)verrekenmodel. Daar waar zij zelf nog niet aan die standaard voldoen zal eerst, en voor eigen rekening, een inhaal-slag gemaakt moeten worden.

Op dit moment wordt voorzien in twee computercentra en een calamiteitencentrum. In deze centra zal ook de storagecapaciteit worden ondergebracht. Niet uitgesloten is dat op termijn storage in de “cloud” zal gaan plaatsvinden. Er is dan een duidelijke voorkeur voor een dedicated “overheids-cloud”. Men vindt het logisch om daarover met het Rijksdatacentrum in gesprek te gaan. Overheidsgegevens horen in een ‘overheidscloud’ en niet in commerciële cloud, zo vindt men in Noord- en Midden-Limburg.

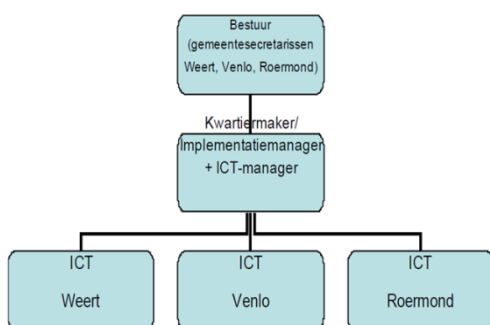
### Kopieerbaarheid

Deze samenwerking is relatief eenvoudig te kopiëren naar andere delen van Nederland. Op meerdere plekken wordt er reeds aan gewerkt, zoals in Fryslân, Drechtsteden en Rivierenland.

### Bestuurlijk - juridische aspecten

De samenwerking start met een relatief klein (deels “virtueel”) samenwerkingsverband in plaats van een “traditionele” organisatie met eigen gebouw, serverruimten en personeel. Door de energie direct te richten op samenwerken en niet op vorm en structuur kunnen voordelen behaald en kansen gelijk verzilverd worden. Door samen projecten uit te voeren en door ICT-omgevingen te integreren groeien de deelnemers naar elkaar toe. De startvorm is een lichte gemeenschappelijke regeling. Deze vorm biedt een bestuurlijk kader en de gewenste flexibiliteit en slagkracht. Het ICT-samenwerkingsverband is vooral gericht op sturing en regievoering.

Aan deze keuze ligt de overweging ten grondslag dat samenwerking plaats dient te vinden in een vorm die aansluit bij de ambitie en feitelijke situatie van de betrokken gemeenten; een zware juridische vorm met een groot opgezette ICT samenwerkingsverband past daar niet bij. Een lichte gemeenschappelijke regeling betekent dat onder een bestuurlijk regime slagvaardig en flexibel kan worden gewerkt en dat snel concrete stappen kunnen worden gezet.



Het ICT-samenwerkingsverband Noord- en Midden-Limburg wordt aangestuurd door de gezamenlijke secretarissen van de deelnemende gemeenten, dan wel een door hun aangewezen (gemandateerde) directeur. Zij vormen het bestuur en zijn opdrachtgever. De ICT-manager treedt in functie na besluitvorming in de respectieve colleges. Tijdelijk, tot 1 juli 2013, wordt er tevens een kwartiermaker/ implementatiemanager aangesteld,

eveneens te rekruteren uit de bestaande organisaties. De kwartiermaker wordt verantwoordelijk voor alle met de oprichting van het ICT-samenwerkingsverband noodzakelijke juridische, procedurele en financiële activiteiten, aanbestedingen en ook voor de werving van nieuwe deelnemers. De ICT-manager is vanaf de start belast met het technische implementatietraject en alle operationele zaken.

### Sturing

Als uitgangspunt voor de aansturing is geformuleerd dat de “virtuele” organisatie dicht tegen de gemeenten moet kunnen functioneren. Om die reden blijven de medewerkers dan ook hun werk op locatie verrichten. Wel is voor de sturing van het shared service center als geheel wel veel meer centralisatie noodzakelijk. Dit zal op termijn wellicht ook fysieke gevolgen gaan hebben

### Financiële aspecten

Door de samenwerking denken de drie gemeenten Roermond, Venlo en Weert flink te kunnen bezuinigen op ICT. Volgens de businesscase zou in 2013 er nog een bescheiden bedrag bij moeten, maar vanaf 2014 lopen de voordelen volgens berekeningen fors op. In 2014 is dat bijna



€ 120.000, vanaf 2015 loopt dit op naar € 400.000 en meer. In 2018 en 2019 zullen de besparingen meer dan € 800.000 bedragen op een gezamenlijk budget dat zonder de samenwerking uitkomt op ruim drie miljoen euro.

### *Kosten*

De individuele kosten waarmee de ICT-samenwerkingsverband geconfronteerd zal worden bestaan o.a. uit:

- opstartkosten in het eerste jaar;
- aanbestedingskosten leasecontracten, hardware, software, datalijnen, et cetera;
- inrichtingskosten beide hoofdrekencentra;
- opzetten dataverbindingen;
- implementatiekosten ICT-samenwerkingsverband sec.

In de structurele kosten zijn alle op dit moment te voorziene kosten opgenomen die gemaakt moeten worden om:

- de loonkosten van de betrokken medewerkers te kunnen betalen;
- de eventuele overheadkosten te kunnen betalen;
- de bestaande voorzieningen op peil te houden; hierin zitten ook vervangingsinvesteringen;
- de bestaande voorzieningen uit te breiden ten gevolge van onontkoombare wettelijke voorschriften (noodzakelijk nieuw beleid) dan wel de te verwachten groei van bijvoorbeeld “ storage” (gegevensopslagcapaciteit) op te vangen;
- de huur van de noodzakelijke datalijnen welke “ redundant” uitgevoerd zullen moeten worden. Deze worden via een verdeelsleutel toegerekend aan alle deelnemers dan wel specifiek aan een specifieke deelnemer (de feitelijke kostenveroorzaker).

De kosten worden via een vaste verdeelsleutel en via een variabele verdeelsleutel doorberekend aan de deelnemende gemeenten. De ICT-manager is uiteindelijk verantwoordelijk voor de juiste administratie en doorberekening van de kosten.

### *Baten*

De baten zijn gevarieerd en niet altijd direct in harde euro's te vertalen. Sommige baten worden op relatief korte termijn gerealiseerd, andere op langere termijn.

Efficiencybaten, die niet direct in € zijn uit te drukken zijn bijvoorbeeld: lagere kosten door eenmalige (project)kennis her te gebruiken bij andere gemeenten; een efficiëntere bezetting en gebruik van ICT-middelen en capaciteit; meer mogelijkheden om de specialistische kennis van de medewerkers in te zetten voor innovatie; minder meerkosten voor innovatieprojecten (het wiel nog maar 1 keer uitvinden) en minder kwetsbaarheid op beheergebied. Een realistische taakstelling voor reductie van de formatie, gebaseerd op natuurlijk verloop, is nog niet in de businesscase verwerkt.

Cashflowbaten, die wel in euro's zijn uit te drukken omvatten onder andere:

- lagere energiekosten;
- geen externe uitwijkkosten;
- gereduceerde kosten voor internet- en Gemnetverbindingen;
- lagere kosten en minder externe inhuur door efficiëntere inzet van kennis en capaciteit;
- minder kosten voor inrichting en exploitatie van computerruimtes en uitwijklocaties;
- lagere kosten door bundelen van de inkoopkracht.

De beperking dat het geen rechtspersoonlijkheid biedt en het ICT-samenwerkingsverband Noord- en Midden-Limburg zelf dus geen overeenkomsten kan aangaan of bijvoorbeeld medewerkers aanstellen is in de eerste jaren van samenwerking nog geen probleem. Teneinde toch inkoopvoordeel uit de schaalvergroting te kunnen genereren zal ervoor gekozen moeten worden om de gezamenlijke aanbestedingen door één van de betrokken gemeenten te laten plaatsvinden en daarna



individuele doorberekening te laten plaatsvinden. Met andere woorden één van de deelnemende gemeenten treedt op als contractpartij en betaalt de factuur en deze gemeente factureert vervolgens aan de andere deelnemers.

#### *Het verrekenmodel*

De loonkosten van de respectieve medewerkers blijven in principe voor rekening van de deelnemende gemeenten. Er vindt slechts verrekening van uren (tegen de loonsom) plaats indien de wederzijdse dienstverlening meer dan 5% afwijkt.

Individuele, locatie gebonden, kosten worden per werkplek, netwerkcomponent c.q. eventuele decentrale server doorberekend aan de desbetreffende gemeente.

Gezamenlijke, niet locatie gebonden, kosten worden via een vaste verdeelsleutel en via een variabele verdeelsleutel doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- variabel (naar rato gebruik) worden doorberekend: virtuele servers, storage gebruik en eventuele specifieke inhuur van deskundigen;
- de overige kosten worden via de verdeelsleutel van het aantal werkplekken doorberekend.

#### **Kracht en kansen**

In de toekomst biedt ICT-samenwerking ook kansen voor intergemeentelijke samenwerking op andere terreinen dan alleen de technische ICT infrastructuur: bijvoorbeeld op applicatiegebied (beheer en operatie).

Wanneer specifiek gekeken wordt naar de kracht van het samenwerkingsverband voor de ICT dan kan gesproken worden van:

- Toename van de continuïteit van de ICT-infrastructuur doordat de gemeenten minder kwetsbaar zijn als gevolg van personeelwisselingen en/of tijdelijke uitval.
- Toename van de beschikbare eigen specialistische kennis binnen de samenwerking, als gevolg hiervan minder afhankelijkheid van externe inhuur.
- Meer aandacht en mogelijkheden voor innovatie door meer professionalisering/ specialisatie van de medewerkers.
- Toename van de professionalisering van het beheer.
- Minder meerkosten als gevolg van efficiëntere inzet van mensen en middelen.
- Verwachte schaal-/inkoopvoordelen door volume-inkopen.

#### *Succesfactoren*

Vanaf de start van het ontwikkelen van de samenwerking tussen de drie gemeenten was er sprake van goede persoonlijke relaties. Deze waren niet alleen ambtelijk goed, maar ook bestuurlijk wisten de drie gemeenten elkaar te vinden. Wat dit versterkt heeft is dat ook de ambtelijk-bestuurlijke relaties tussen de gemeenten zodanig waren dat er vertrouwen ontstond. Dat maakte het voor alle betrokkenen mogelijk om, ook wanneer dat in de eigen gemeente niet helemaal paste, toch elkaars mening te respecteren.

Bestuurlijk draagvlak is gegroeid door proactief te informeren en het uitgangspunt dat men als gelijkwaardige partijen aan tafel zit, gecombineerd met het benadrukken van een gezamenlijk doel gericht op inhoud. Het overleg vond plaats in een sfeer van ruimte bieden en iedereen in zijn waarde laten.

Men heeft niet geprobeerd vier smaken bij elkaar te zetten. Het was duidelijk dat daar geen winst uit te halen valt. Het statement: "Dit is de standaard" werkt structurerend en bovenal kostenbesparend. Dat vraagt wel de bereidheid om te accepteren dat er af en toe dingen opgelegd worden. Ook voor een eventuele toekomstige uitbreiding is het vasthouden aan het technische en financiële kader belangrijk.

In het voorbereidingsproces is men uitgegaan van kleinschalig organiseren en elkaar vinden op inhoud. Richting medewerkers was er duidelijk sprake van verwachtingsmanagement. Betrokken eenheden werden ook nadrukkelijk opgeroepen tot samenwerking. Wel werd het overleg bewust lange tijd informeel gehouden. Zoals één van de gesprekspartners het uitdrukte: “er was sprake van voorzichtig opvoeden in het proces”.

### *Faalfactoren*

In het proces zijn er momenten geweest dat emoties gingen meespelen. Een voorbeeld daarvan is de locatie van de computerruimten. Het idee groeide die te vestigen in Venlo en Roermond, maar wat zou Weert hierover zeggen? Juist door te investeren in open overleg heeft men onnodige discussie hierover weten te voorkomen.

Een andere faalfactor is dat niet alle drie de partijen op de hoogte zijn van de ontwikkelingen in andere regio's. Zo participeert Venlo in de overlegtafels in Noord-Limburg. Roermond en Weert zaten daar niet bij. Dat voedde de angst om met tegenzin een bepaalde richting op te gaan, omdat de partijen bijvoorbeeld niet willen samenwerken met Noord-Limburg, maar wel met Zuid-Limburg.

Spanningen in de praktijk zijn er niet echt geweest. Wel is de discussie over het financieel model behoorlijk spannend geweest. Dit model is voortgekomen uit de gesprekken tussen de inhoudelijke specialisten van de drie gemeenten. Op het moment dat de financiële adviseurs hun eigen denkwijze over de aanpak ontwikkelden, moesten een aantal discussies weer opnieuw gevoerd worden en moest al eerder bereikte overeenstemming opnieuw bevochten worden.

In elke gemeente diende ook overleg met de eigen Ondernemingsraad gevoerd te worden. In Weert en Roermond is een eerste planning gemaakt en die is voorgelegd aan het college. Met een voorgenomen collegebesluit is vervolgens het overleg met de OR gevoerd. In Venlo daarentegen is eerst overlegd met de Ondernemingsraad en vervolgens is het voorstel doorgeleid naar het college. Dit gaf tussen de medewerkers van de drie gemeenten wel enig misverstand.

Tenslotte werd nog gemeld dat de Aanbestedingswet niet helpt bij de voortgang, vooral niet bij ICT-gerelateerde ontwikkelingen. Dit zal leiden tot een toenemend aantal administratieve verplichtingen en dien ten gevolge een toenemende bureaucratie bij deze schaalvergroting, aldus onze gesprekspartners.

### 3. Waternet

#### Motief en Doel

Het doel van de stichting is het uitvoeren van alle watertaken voor de gemeente Amsterdam en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht.

#### Motief

Van oudsher zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de zuivering en de riolering. Sinds de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewater zijn steeds meer rioolzuiveringsinstallaties gebouwd. Ook ontstond de trend dat deze installaties werden overgedragen aan waterschappen (of zuiveringsschappen), aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het oppervlaktewater.<sup>15</sup> De gemeente Amsterdam vond het niet wenselijk dat hierdoor een knip (in de uitvoering) ontstond tussen de riolering en de zuivering. Het duurde tot 1995 voordat hiervoor een oplossing werd gevonden: Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR), de voorloper van Waternet werd opgericht als samenwerking tussen de gemeente Amsterdam, DWR en betrokken waterschappen. De betrokken waterschappen werden bij de vorming van DWR gefuseerd tot het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV).

De voorwaarden vanuit Amsterdam om tot een samenwerking te komen waren:

- Geen lastenstijging voor burger;
- Geen knip tussen riolering en zuivering;
- Eén organisatie voor het beheergebied Amsterdam.

Deze punten kunnen als motivatie worden gezien. In 2002 is er een evaluatie geweest waaruit bleek dat Waternet beter presteerde in vergelijking met de rest van Nederland (zowel op kwaliteit als op lasten voor de burger).

In 2006 is ook de drinkwatertaak overdragen en in 2011 volgde het binnenwaterbeheer.

#### Taken

Waternet is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle taken van het waterschap AGV en de watertaken van de gemeente Amsterdam. De voornaamste uitvoeringstaken zijn:

- Rioleringstaak
- Drinkwatertaak
- Watersysteemtaak (veilig, schoon en voldoende)
- Afvalwaterzuivering
- Grondwatertaak
- Nautische taak (vaarweg- en binnenwaterbeheer)

Waternet is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van de watertaken, maar ook voor beleid(svoorbereiding).

Alle waterexpertise van de moederorganisaties is namelijk belegd bij Waternet.

#### Omvang

De diverse taken van Waternet worden in verschillende regio's uitgevoerd. De verantwoordelijkheden blijven belegd bij opdrachtgevers; Waternet voert de taken uit. Omdat er diverse beheergebieden zijn voor drinkwater, riolering, binnenwaterbeheer (gemeentelijke taken) en waterbeheer en zuivering (taken waterschap) voert Waternet in verschillende gebieden verschillende taken uit.

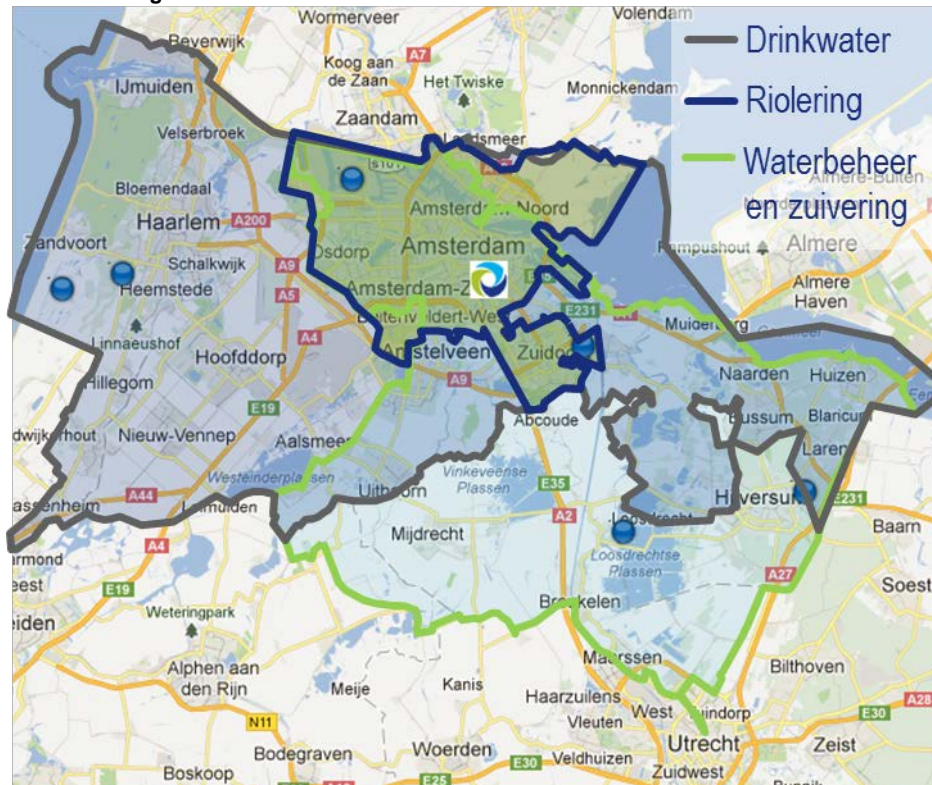
#### Kengetallen

- 1.700 medewerkers
- € 450 miljoen jaaromzet
- 90 miljoen m<sup>3</sup> drinkwater
- 130 miljoen m<sup>3</sup> afvalwater
- 4.000 ha. beheer natuurgebied
- 9.500 ha. beheer open water
- 1.300 km grote watergangen
- 6.000 km sloten in polders
- 850 km dijken
- 2.700 km drinkwaterleiding
- 3.850 km rioolstelsel

<sup>15</sup> Doelmatig beheer waterketen

Er is overlap wanneer meerdere taken in één gebied door Waternet worden uitgevoerd. Voor het gebied van de gemeente Amsterdam voert Waternet vrijwel alle watertaken uit<sup>16</sup>.

**Figuur 5.2** Werkgebied Waternet



Bron: [www.waternet.nl](http://www.waternet.nl).

### Deelnemers

Waternet is een samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Daarnaast voert Waternet namens AGV de rioleringsstaken uit van de gemeente Muiden.

### Uitbreiding van deelnemers en/of taken

Het initiatief kan worden uitgebreid wanneer AGV of Amsterdam afspraken maken met andere partijen om taken door Waternet te laten uitvoeren. Zoals nu gebeurt met Muiden: zij hebben afspraken gemaakt met AGV over de rioleringszorg, Waternet voert deze taken vervolgens uit. AGV kan met meerdere gemeenten deze afspraken maken. De gemeente Amsterdam kan dat doen op het vlak van drinkwater met andere drinkwaterbedrijven (dit heeft in het verleden geleid tot een fusiebeweging naar 10 Nederlandse drinkwaterbedrijven). Ook het waterschap kan met andere waterschappen afspraken maken (zie ook de fusiebeweging in het verleden en heden bij de waterschappen naar het huidige aantal waterschappen).

Kortom, als de gemeente Amsterdam of het waterschap AGV afspraken maakt met andere partijen, dan kan dat leiden tot taakuitbreiding of uitbreiding van deelnemers voor Waternet.

### Kopieerbaarheid

Waternet is een staande organisatie die haar effectiviteit door de jaren heen bewezen heeft. Dit concept leent zich in vorm goed voor uitbreiding of herhaling. Toch is samenwerking in de vorm van een watercyclusbedrijf tot dit initiatief beperkt gebleven: er zijn geen andere partijen dan de gemeente Muiden die zich hebben aangesloten, ook is het initiatief nergens anders tot stand gekomen. In dit kader is het belangrijk te vermelden dat vanuit het Bestuursakkoord Water (BAW) ge-

<sup>16</sup> Amsterdam-noord valt voor een deel in het beheergebied van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

meenten en waterschappen de weg van samenwerken hebben ingezet. Deze samenwerking betreft niet alleen de uitvoering van primaire taken, maar bijvoorbeeld ook het (verkennen van) gezamenlijk heffen van de belastingen. In het AGV gebied is sprake van het BOWA-verband (bestuurlijk overleg water AGV gebied). Binnen dit verband is inmiddels een mantelovereenkomst getekend waarin de in het AGV gebied inliggende gemeenten met het waterschap afspreken samen te werken rond een aantal benoemde businesscases.

Een factor die uniek is in de regio Amsterdam is het gegeven dat gemeente nog lang zelf verantwoordelijk was voor de zuiveringstaak en de drinkwatertaak. Dit zijn de situationele omstandigheden, die samen met de uitgedragen visie op de watercyclus, kundig leiderschap, samenwerken vanuit vertrouwen en de wil om hieraan inhoud te geven het succes verklaren.

### Aandachtspunten

Om tot een vergelijkbaar initiatief te komen, zijn er een aantal aandachtspunten:

- Verschillende btw-regimes voor de diverse taken (zie hierna onder fiscale aspecten);
- De rioolheffing is een bestemmingsheffing. De heffing moet daarmee kostendekkend zijn. De heffing mag alleen de bij wet bepaalde kosten verhalen. De kosten dienen transparant te zijn voor de inwoners van de gemeenten om inzicht te krijgen in de lasten ten aanzien van de watertaken. Wanneer het noodzaak is om het riool te vervangen of te renoveren, moet vaak de weg worden opengebrouwen. Het ligt voor de hand dat het (financieel en organisatorisch) aantrekkelijk is om werk-met-werk te combineren en tegelijkertijd ook de weg te verbeteren of te vervangen. Boekhoudkundig moeten deze werkzaamheden goed gescheiden worden. Door slimme combinaties te maken van werkzaamheden hoeft een weg maar eenmaal te worden opengebrouwen. Voor burger en overheid is de overlast beperkt en kunnen werkzaamheden zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd.
- Een ander aspect van bezuinigingen is dat een vermindering op de lasten van het riool (bijvoorbeeld door samenwerking) niet ten goede komt van de algemene middelen, maar een lastenverlichting is voor de burger. Dit vergt van de verschillende partijen het maken van goede afspraken, zoals integraal geldt voor een goede samenwerking.
- Op dit moment is het wettelijk nog niet mogelijk om bij de drinkwaterfacturatie gebruik te maken van de gegevens van de zuiverings- en rioolheffing (basisregistratie gemeente). Het zou veel voordelen opleveren als dat wel mogelijk is, en samenwerking stimuleren.

### Bestuurlijk-juridische aspecten

Waternet is een stichting en maakt gebruik van het mandaatmodel. Dit houdt in dat er jaarlijks afspraken worden gemaakt met de opdrachtgevers over de uitvoering van de watertaken.

De stichting kent een bestuur bestaande uit drie personen. Een lid wordt aangewezen vanuit het college van B&W van de gemeente en een lid is de dijkgraaf. Het college van B&W en het dagelijks bestuur wijzen gezamenlijk een derde bestuurslid, tevens onafhankelijk voorzitter, aan. Ieder bestuurslid heeft een stem.

Bij de uitvoering van taken handelt Waternet steeds onder mandaat van AGV of de gemeente Amsterdam. Op schriftelijke stukken die in dit kader worden opgesteld moet herkenbaar zijn dat binnen dit mandaat wordt gehandeld. Alleen in geval iets betrekking heeft op de overhead van Waternet kan op eigen naam van het bestuur van Waternet worden gehandeld.

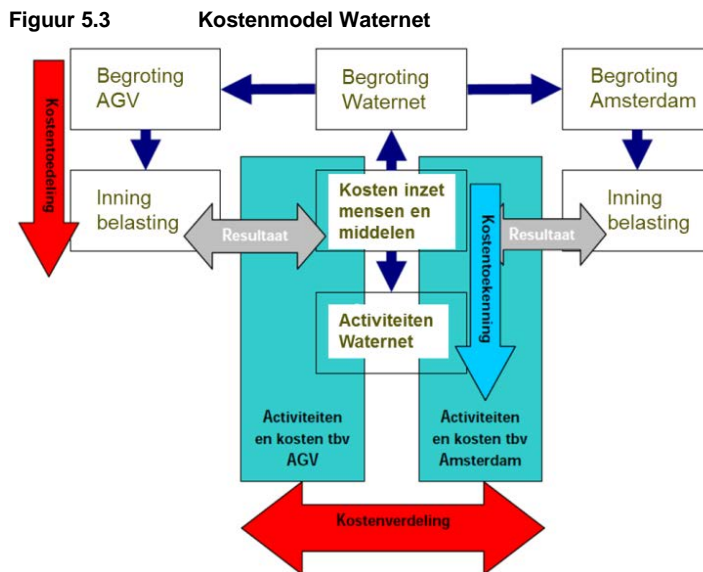
### Financiële aspecten

De stichting stelt afzonderlijk een begroting en jaarrekening op voor de taken die door de gemeente zijn opgedragen en taken die door het hoogheemraadschap zijn opgedragen dan wel de taken die voor de stichting zelf worden verricht.

Er worden drie begrotingen en jaarrekeningen opgesteld: één voor AGV, één voor Amsterdam en één voor de stichting Waternet. Vaststelling van deze begrotingen en jaarrekeningen gebeurt door het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap (jaarrekening taken voor AGV), door de ge-

meenteraad Amsterdam (jaarrekening voor de taken die door Amsterdam zijn opgedragen) en door het bestuur van de stichting (jaarrekening stichting Waternet).

De verdeling van de kosten schematisch weergegeven:



Bron: De kosten van Waternet verdeeld – Rekenkamercommissie AGV, sept. 2008.

NB: De totale inkomsten in de begroting Amsterdam worden bepaald door belastingheffing en drinkwaterfacturatie. Deze laatste is niet opgenomen in dit overzicht.

In de praktijk betekent dat ongeveer 2/3 van de kosten voor de gemeente is en 1/3 voor AGV. Mede vanwege de gescheiden begrotingen, wordt er ook gewerkt met verschillende nota's naar burgers en ondernemingen: een factuur voor drinkwatergebruik (o.b.v. afname), een aanslag riolering (o.b.v. aansluiting) en gecombineerd vanuit de waterschapstaken een aanslag zuiveringsheffing en watersysteemheffing (afhankelijk per huishouden).

#### Besparingsaspecten

Sinds de start van Waternet is er structureel € 16 miljoen bespaard (7 procent). Deze besparing is voornamelijk gerealiseerd op de volgende punten:

- Integratie:
  - één storingsdienst: onafhankelijk van het soort wateroverlast (riool-, regenwater- of drinkwatergerelateerd) kan Waternet de overlast oplossen. Er hoeft zodoende niet onnodig te worden uitgerukt;
  - belasting (gebruik maken van elkaars gegevens; een database);
  - combineren van werkzaamheden (weg hoeft maar een keer te worden opgebroken);
  - inkoop, één magazijn, één ingenieursbureau, Klantenservice Waternet;
- Duurzaamheid:(beter) benutten van energie en grondstoffen in de keten;
- 80 fte bespaard op de overhead door integratie van ondersteunende processen

Vanuit het huidige meerjarenplan 2012-2016 wordt tot en met 2016 gegroeid naar extra besparingen van €10 mln. op jaarbasis (5%).

#### Fiscale aspecten

Vanwege de integratie van drinkwater, riolering en zuivering heeft Waternet te maken met verschillend regimes met betrekking tot btw:

- Riolering: btw-compensatie
- Drinkwater: volledige btw
- Zuivering: geen btw

Dit leidt tot veel administratie



## Relatie samenwerkingsverband – opdrachtgevers

Jaarlijks worden er afspraken gemaakt over het mandaat dat Waternet krijgt over de uitvoering van de watertaken van de opdrachtgevers. In de praktijk is gebleken dat hierover altijd goed tot afstemming kan worden gekomen.

## Kracht en kansen

*De kracht van Waternet komt door:*

- Vertrouwen en ondernemerschap. Er was lange tijd discussie over de zuiveringstaak tussen de gemeente en het waterschap. De directeur van de destijds verantwoordelijke gemeentelijke dienst en de dijkgraaf zagen kansen in het sluiten van de keten. Zij hadden een gezamenlijke visie; hierdoor ontstond er een gezamenlijk belang. Zo hadden beide partijen een ambassadeur in huis van het plan om het plan te promoten.
- Heldere voorwaarden en resultaten. Gemeente Amsterdam en waterschap AGV hebben zich bij de totstandkoming van DWR gecommitteerd aan onderstaande punten:
  - Geen lastenstijging voor burger.
  - Geen knip tussen riolering en zuivering.
  - Een organisatie voor het beheergebied Amsterdam.
  - Deze doelen zijn behaald en vormden de basis voor de overdracht van andere taken, zoals drinkwater en binnenwaterbeheer.
  - Voordelen voor burger en ondernemers. Met Waternet ontstond een herkenbare organisatie voor alle watertaken in Amsterdam. Dit heeft geleid tot verbeterde dienstverlening (één loket, één storingsdienst) en lagere kosten voor burgers en ondernemers.
  - Ruimte voor innovatie, duurzaamheid en dienstverlening. Nu de waterketen is gesloten kan er vanuit het gezamenlijk belang worden gewerkt aan de mogelijkheden die die er nog meer zijn. Er zitten grondstoffen (restproduct van zuivering) en energie (warmte) in stelsel. Door aansluiting te zoeken met partijen die een energie- of grondstofvraag hebben, kunnen die voordelen worden benut.
  - Sturing dicht bij de moederorganisaties. Omdat Waternet een stichting is met mandaatmodel worden jaarlijks afspraken gemaakt over de taken. De gemeente en het waterschap hebben zodoende regie op de uitvoering en de middelen.
  - Aantrekkelijke werkgever door grote diversiteit aan taken.

*De uitdagingen zitten op de volgende vlakken:*

- Uitbreiding. De samenwerking heeft al een paar jaar bewezen succesvol te zijn, inclusief de uitbreiding van de uitvoering van taken voor de gemeente Muiden. Nog geen andere gemeente heeft concrete plannen om aan te sluiten. De kansen liggen in het Bestuurlijk Overleg Water AGV-gebied (BOWA), waarbinnen inmiddels een mantelovereenkomst tot stand is gekomen. Of dit gaat leiden tot uitbreiding van afspraken met AGV zal in de toekomst duidelijk worden.
- Zichtbaarheid AGV. Het is een paradox: het succes van Waternet is mede een resultaat van AGV, maar het gaat ook ten koste van de herkenbaarheid van AGV.

## Aspecten voor het succes van de samenwerking

- Historie. De gemeente Amsterdam was de enige gemeente in Nederland die haar zuiveringstaken nog niet had overgedragen aan het waterschap. Hierdoor was er een wederzijdse afhankelijkheid en zijn ze gezamenlijk tot voorwaarden gekomen tot overdracht van de taken en de oprichting van DWR.
- Leiderschap en persoonlijke contacten.
- Geografische samenhang: een aantal taken van het Waterschap en de gemeente Amsterdam worden in overlappende gebieden uitgevoerd: vrijwel alle watertaken in Amsterdam worden uitgevoerd door Waternet.
- Omvang gemeentelijke samenwerkingspartner.

## 4. De Marrekrite

### Motief en Doel

De Marrekrite (kring van meren) is in 1957 opgericht en houdt zich van oorsprong bezig met het beheer en onderhoud van aanlegvoorzieningen midden in de Friese natuur (het buitengebied). De directe aanleiding was het verdwijnen van traditionele inkomstenbronnen (zoals de visserij) en de opkomst van recreatie en toerisme. De provincie en de Friese gemeenten hadden daarmee een gezamenlijk belang om de recreatie te bevorderen en de natuur de ruimte te geven. Met de komst van de Marrekrite werd het voor waterrecreanten duidelijk waar men mag aanleggen in de natuur. In 2011 is het besluit genomen het takenpakket van de Marrekrite uit te breiden met activiteiten op het terrein van de landrecreatie. De directe aanleiding was het gegeven dat er een fietsknooppuntensysteem was aangelegd. De verdere ontwikkeling en aanpassingen van dit netwerk waren niet geregeld, ook werd het onderhoud versnipperd uitgevoerd door de verschillende gemeenten. Daarnaast had de provincie de doelstelling om te komen tot een sterke driehoek: promotie (Fryslân Marketing), voorlichting (VVV's) en beheer (Recreatieschap).

Deze taakuitbreiding heeft geleid tot de toetreding van vijf gemeente bij de Marrekrite. Mogelijk worden in toekomst ook andere taken die onder landrecreatie vallen beledigd bij de Marrekrite, zoals het onderhoud van ruiter- en wandelnetwerken, om ook daarop de versnippering in onderhoud te voorkomen.

### Taken

De volgende taken worden door de Marrekrite uitgevoerd:

- De ontwikkeling, bereikbaarheid (baggeren), beheer en onderhoud van vrije aanlegplaatsen midden in de natuur.
- Uniforme brug- en sluisbediening.
- Groen beheer met schapen, maaiwerk en Afvoeren recreatieafval.
- Beheer bakens en betonnen recreatieve doorvaarten.
- Ontwikkeling, beheer en onderhoud fietsknooppuntensysteem en andere routestructuren.
- Het geven van voorlichting, het ontwerpen van plannen, het verstrekken van adviezen en zo nodig coördineren van plannen van provincie en afzonderlijke gemeenten, voor zover een en ander verband houdt met de taak van "De Marrekrite".

Het gaat om publieke taken. Het kaderstellende en voorwaardenscheppende deel is publiekrechtelijk, een deel van de uitvoering van de taken kan (ook) in een privaatrechtelijke vorm worden ondergebracht.

### Kengetallen

- Circa 3.500 vrije aanlegplaatsen op ruim 285 locaties
- Circa 50 km steiger en damwand, waarvan zeker 9 km steiger en 5 km damwand van gerecycled kunststof
- Ruim 100 containers op 60 locaties
- Meer dan 60 vrijwilligers
- Ruim 500 donateurs
- 680 fietsknooppuntenbordjes
- 2.650 km fietsnetwerk

### Omvang

De Marrekrite is in 1957 opgericht als samenwerkingsverband tussen de provincie Fryslân en enkele gemeenten. Inmiddels is de samenwerking uitgebreid tot alle vastewalgemeenten binnen de provincie met uitzondering van Ooststellingwerf (aangesloten bij recreatieschap Drenthe).

### Deelnemers

De volgende deelnemers vormen de gemeenschappelijke regeling: Provincie Fryslân is samen met de volgende 22 Friese gemeenten: Achtkarspelen, Boarnsterhim, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Heerenveen, Het Bildt, Kollumerland, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Lemsterland, Littenseradiel, Menameradiel, Opsterland, Skarsterlân, Smallingerland, Sudwest-Fryslân, Tytsjerksteradiel, Weststellingwerf.



De gemeenschappelijke regeling behelst zodoende de omvang van de provincie, met uitzondering van de Wadden en de gemeente Ooststellingwerf. Zodoende zijn alle vastewalgemeenten aangesloten op een na.

### Geografische uitbreiding

Op de schaal van de provincie is dit een ideale schaal met het oog op coördinatie van plannen en gecoördineerde inzet van middelen. Alle gemeenten binnen de provincie Fryslân zijn aangesloten die een logische onderlinge verbinding hebben door middel van land- en/of waterroutes. Er is in het verleden wel nagedacht over de mogelijkheid van uitbreiding. Dit is echter nooit realistisch en wenselijk gebleken vanwege de situationele omstandigheden en de Friese identiteit:

Het gegeven dat de Marrekrite een Fries initiatief is en verbonden is met de Friese identiteit staat hoog in het vaandel. Er zijn vaarverbindingen met de aanliggende provincies, maar daar zijn minder en andere aanlegmogelijkheden.

Wel is de Groningse gemeente Marne een onderhoudscontract afgesloten met de Marrekrite voor het onderhoud van aanlegvoorzieningen rondom het Lauwersmeer. De Marrekrite voert namelijk op het Friese deel van het meer ook de onderhoudswerkzaamheden uit.

### Kopieerbaar

Behalve de uitbreiding van taken of deelnemers van de Marrekrite, kan ook gekeken worden naar de kopieerbaarheid naar andere gebieden. Er zijn een aantal andere recreatieschappen waarin een provincie en een aantal gemeenten participeren, zoals:

- Stichtse Groenlanden (8 gemeenten en 1 provincie)
- Utrechts Heuvelrug (11 gemeenten en 1 provincie)
- Vinkeveenseplassen (3 gemeenten en 1 provincie)
- Plassenschap Loosdrecht (3 gemeenten en 2 provincies)
- Alkmaarder- en Uitgeestermeer (7 gemeenten en 1 provincie)
- Groengebied Amstelland (4 gemeenten en 1 provincie)
- Geestmerambacht (4 gemeenten en 1 provincie)
- Spaarnwoude (5 gemeenten en 1 provincie)

Echter, bij deze recreatieschappen komt de omvang (bij lange na) niet overeen met de omvang van de provincie. De bovenstaande voorbeelden zijn georganiseerd op regionaal niveau. De geografische samenhang is dus beperkt; dit in tegenstelling tot de Marrekrite. In Fryslân is met het recreatieschap een sterke samenwerking geborgd tussen promotie, voorlichting en beheer.

Bij geen van de andere provincies lijkt het voor de hand te liggen om op de schaal van de provincie een vergelijkbaar recreatieschap te vormen, aangezien er geen aangesloten recreatiegebied is.

Daarnaast speelt mee dat de Marrekrite inmiddels een historisch gegeven is en zijn waarde al meermaals heeft bewezen.

Om samenwerking op recreatie tussen gemeenten en provincie(s) te optimaliseren kunnen de volgende punten worden geleerd van de Marrekrite:

- geografische samenhang: dit biedt een goede basis, maar dit gegeven lijkt uniek voor de provincie Fryslân;
- geen concurrentie: de verantwoordelijkheden op het gebied van marketing is duidelijk gescheiden ten opzichte van de deelnemers. De Marrekrite vormt zodoende geen 'bedreiging';
- beperkte taken: de Marrekrite is slechts verantwoordelijk voor het buitengebied en is zeer terughoudend ten aanzien van het aanbrengen van voorzieningen. Hierdoor blijven de steden en dorpen (in de gemeenten) onmisbaar voor de recreanten; dat draagt bij de lokale economie;
- ontzorgen: de Marrekrite is herkenbaar voor de gebruiker. De recreant weet de Marrekrite te vinden als er iets niet in orde is. Zo wordt de gemeenten ontzorgd en de gebruiker gefaciliteerd;

- vrijwilligers: misschien geen essentiële voorwaarde, maar het versterkt het merk en de kwaliteit van het onderhoud. De vrijwilligers zetten zich in voor de herkenbaarheid en financiën van de Marrekrite (verkoop vaandels) en signaleren vroegtijdig gebreken.

### Bestuurlijk-juridische aspecten

De gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam is een collegeregeling (de dagelijks bestuur van de deelnemers zijn de regeling aangegaan).

De Marrekrite kent een Algemeen Bestuur, waarin de provincie Fryslân en de 22 deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn. Vanuit de provincie neemt een lid van de Gedeputeerde Staten zitting; vanuit elke gemeente neemt een lid van het college van B&W zitting in het AB. De verantwoordelijkheden bestaan in ieder geval uit het vaststellen of wijzigen van de begroting en het vaststellen van de rekening.

Het AB neemt beslissingen over de grote lijnen: begroting, beleid, taken en ontwikkelingen. Alle voorstellen worden van te voren uitgewerkt en besproken met het Dagelijks Bestuur.

Het Algemeen Bestuur vergadert minimaal twee maal per jaar. De volgende stemverhouding wordt in het AB gehanteerd: de provincie twee stemmen; elke gemeente heeft een stem. Voor de volgende besluiten is bijzondere meerderheid nodig:

- overdragen van taken aan de Marrekrite: tweederde van de deelnemers;
- opheffen van de Marrekrite: tweederde van de deelnemers;
- wijzigen van de GR: tweederde deel van de gemeenten én de provincie.
- het Dagelijks Bestuur bestaat naast de voorzitter uit vier leden. Het Dagelijks Bestuur vergadert viermaal per jaar.

De voorzitter van het Algemeen en Dagelijks Bestuur is lid van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân en verantwoordelijk voor recreatie en toerisme.

### Financiële aspecten

De omvang van begroting van de Marrekrite is in 2012 € 1,6 mln. Deze is als volgt opgebouwd:

- Waterrecreatie: € 1 mln.
- Opbrengst verkoop vaandels (door vrijwilligers): € 150.000 (NB: bijna 10% totale begroting)
- Landrecreatie: € 60.000
- Overige inkomsten (uitvoeren bagger werkzaamheden, uitvoering taken gemeente Marne)

Voor de waterrecreatie en landrecreatie zijn specifieke verdeelsleutels afgesproken.

#### *Waterrecreatie (€ 1 mln.)*

De provincie draagt alleen bij aan de waterrecreatie. Hierbij geldt de volgende verdeling:

- Provincie: 42%
- Gemeenten: 58%

De gemeenten hanteren de volgende onderlinge verdeling:

- 40% op basis van het aantal inwoners per gemeente;
- 40% op basis van het aantal watersportovernachtingen per gemeente;
- 20% op basis van het aantal meters voorzieningen in beheer door De Marrekrite (steigers) per gemeente.

#### *Landrecreatie*

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de landrecreatie. Deze taak is vervolgens belegd bij de Marrekrite.

- Provincie: 0%
- Gemeenten: 100%

De gemeenten hanteren de volgende onderlinge verdeling:

- 50% bewoners
- 50% (land)overnachtingen in de gemeente

### Besparingsaspecten

De Marrekrite voert al tientallen jaren de waterrecreatietaken uit voor provincie en gemeenten. Dit wordt zodoende als een historisch gegeven gezien door deelnemers. Zij kunnen geen indicatie geven wat de uitvoering van de waterrecreatie door de Marrekrite oplevert, dan wel bespaart.

Bij de verkenning van overdracht van de landrecreatie is wel een businessplan gemaakt. Daarin werd het nut aangetoond dat de uitvoering van het onderhoud van de routestructuren in Fryslân het beste bij een organisatie wordt gelegd. Hierbij werd niet specifiek bedoeld op de Marrekrite. Wel heeft de Marrekrite aangegeven dat het toewerkt naar een besparing op onderhoud door schaalvergroting.

Bij de realisatie van nieuwe voorzieningen wordt zo veel als mogelijk samengewerkt met provincie, gemeenten, Wetterskip Fryslân, natuurorganisatie en andere partijen om tot geïntegreerde planvorming te komen. Op deze wijze is het ook mogelijk om optimaal gebruik te maken van subsidies. Zo is door het Wetterskip in het kader van het Oever- en kadeproject subsidie verleend om een groot aantal aanlegplaatsen te vervangen voor exemplaren met natuurlijke oeverbescherming. Door de samenwerkingen binnen de Marrekrite kan een keer subsidie worden aangevraagd voor het vervangen van een groot aantal steigers verdeeld over meerdere gemeenten. Daarnaast wordt efficiencywinst nagestreefd door regie te voeren over al het onderhoudswerk en zelf aan te besteden.

### Relatie samenwerkingsverband – deelnemers

In praktijk hebben de deelnemers (zowel bestuurlijk als ambtelijk) een beperkte betrokkenheid bij de samenwerking. Dat uit zich in de werkwijze (uitzondering hierop vormen projecten die door deelnemers geïnitieerd worden, zoals het opzetten van het fietsknooppuntensysteem): initiatieven komen doorgaans vanuit het Marrekrite-kantoor (en niet vanuit de deelnemers). Er is geen collectief/gezamenlijk overleg tussen de Marrekrite en de betrokken beleidsmedewerkers van de deelnemers. Discussies over de koers of strategie worden niet gevoerd.

Deze werkwijze is historisch gegroeid. De Marrekrite doet het al jaren goed (goed imago, geen incidenten of klachten), de betrokken medewerkers 'weten niet beter' (de Marrekrite bestaat al zo lang) en specifieke kennis is bij de deelnemers niet (meer) aanwezig. Het heeft ook te maken met de taak van de Marrekrite, die een grote mate van voorspelbaarheid kent en weinig last heeft van politiek-bestuurlijke dynamiek.

Inmiddels is er een noodzaak om de betrokkenheid van deelnemers te herijken. Beschikbare budgetten staan onder druk (bezuinigingen), waardoor deelnemers meer gericht zullen moeten nadenken over vervangingsopgaven. En de nieuwe taak landrecreatie leidt tot vragen over de identiteit en positionering van de Marrekrite.

### Kracht en kansen

De kracht van de Marrekrite komt door:

- Het ontzorgt de deelnemers: de infrastructuur is goed verzorgd, er zijn geen klachten/incidenten budgetoverschrijdingen etc. Bovendien vormt de Marrekrite voor eindgebruikers het aanspreekpunt.
- Het leidt aantoonbaar tot minder versnippering en tot meer herkenbaarheid: in het landschap draagt de Marrekrite bij aan uniforme kwaliteit en herkenbaarheid van voorzieningen.
- Efficiëntie: de deelnemers zijn ervan overtuigd dat bundeling van de taak in de Marrekrite niet alleen bijdraagt aan uniformiteit en herkenbaarheid maar ook aan efficiëntie (goedkopere werkwijze).

De uitdagingen zitten op de volgende vlakken:

- Het organiseren van een grotere betrokkenheid van deelnemers en het ontwikkelen / herijken van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Het genereren van managementinformatie om de organisatie te professionaliseren en strategische beslissingen te ondersteunen (wordt belangrijker in licht van bezuinigingen).
- Identiteit van de Marrekrite. De Marrekrite heeft een sterke identiteit die voortkomt en verbonden is met de watergebonden recreatie. De vraag is op welke manier de landgebonden recreatietaken kunnen worden gepositioneerd binnen het samenwerkingsverband en onder welk merk naar buiten getreden wordt.

#### **Situationele aspecten die van wezenlijk belang zijn voor het succes van de samenwerking**

- De aanwezigheid van veel water in het buitengebied; dit heeft de Marrekrite de mogelijkheid geboden om uit te groeien tot een herkenbaar provinciedekkend merk. De Marrekrite onderscheidt zich daarmee van (omliggende) provincies (die hebben aanzienlijk minder water) en door de schaal ook van andere samenwerkingsverbanden op het gebied van waterrecreatie.
- Waterrecreatie is een belangrijke bron van inkomsten en een belangrijk kenmerkend "uithangbord" van de provincie. Het samenwerkingsverband draagt bij aan stimulering van het watertoe-risme en de provincie.
- De taken van de Marrekrite hebben een beperkte scope en zijn sterk voorspelbaar. Het sa-menwerkingsverband functioneert zodoende in de luwte van publiek domein en het politiek kli-maat.
- De Marrekrite is een historisch gegeven waardoor er geen discussie is over het bestaansrecht en lidmaatschap door de deelnemers.
- Fryslân is een ruraal gebied en de Marrekrite is verantwoordelijke voor het onderhoud in het buitengebied. Zodoende is er een duidelijke scheiding van het beheersgebied van de gemeente en het samenwerkingsverband. Dit komt ook tot uiting in de sobere voorzieningen: geen elektra, toiletten en andere voorzieningen bij steigers van de Marrekrite. Toeristen en recreanten moe-ten naar de dorpen en steden voor de voorzieningen die bijdragen aan de lokale economie.
- De Marrekrite is een sterk merk en dat heeft zijn waarde bewezen in Fryslân. Het merk wordt ook actief uitgedragen door de vrijwilligers die vaandels verkopen.

## 5. Samenwerking op het terrein van belastingen en waardering van onroerende zaken

Een van de voorbeelden van interbestuurlijke samenwerking op dit moment is de samenwerking op belastinggebied tussen gemeenten en waterschappen. Op diverse plaatsen in het land zijn dergelijke gemeenschappelijke belastingkantoren ingericht. Inmiddels zijn onder andere de volgende belastingkantoren actief:

- Samenwerking Belastingen en Waardebepaling (Sabewa)
- Belastingensamenwerking West Brabant
- Belastingensamenwerking Oost Brabant
- Belastingensamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW)
- Samenwerking Vastgoed Heffing en Waardebepaling (SVHW)
- Belastingensamenwerking Gouwe Rijnland (BSGR)
- Belastingensamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)
- Belastingensamenwerking Rivierenland (BSR)
- Hefpunt

SVHW wordt slechts als een illustratief voorbeeld beschreven.

---

Als voorbeeld is meer en detail een aantal gegevens over de SVHW verzameld.

### Motief en doel

In de Hoeksche Waard is op 1 januari 2001 de gemeenschappelijke regeling Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW) in werking getreden. Deze gemeenschappelijke regeling is een voortzetting van de reeds sinds 1977 bestaande samenwerking tussen de gemeenten in de Hoeksche Waard en het waterschap De Grootte Waard op het gebied van heffing en invordering en vastgoedinformatie. Vanaf januari 2013 werken 26 gemeenten, het Waterschap Hollandse Delta en de Regionale Afvalstoffen Dienst Hoeksche Waard nauw samen op dit gebied. Hierbij gaat het vooral om het realiseren van kostenbesparingen en secundair kwaliteitsverbeteringen. Klantvriendelijkheid is een belangrijk onderdeel van de missie.

### Taak

Het SVHW verzorgt voor de deelnemers op hoofdlijnen de volgende werkzaamheden:

- a. de heffing en invordering van belastingen
- b. de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken
- c. de uitvoering van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- d. de administratie van vastgoedgegevens
- e. het verstrekken van de vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden

### Omvang

#### Deelnemers

Bij SVHW zijn 26 gemeenten, te weten: Aalburg, Alblasserdam, Albrandswaard, Barendrecht, Bergambacht, Bernisse, Binnenmaas, Boskoop, Brielle, Cromstrijen, Goeree-Overflakkee, Hardinxveld-Giessendam, Hellevoetsluis, Korendijk, Lansingerland, Molenwaard, Nederlek, Nieuwkoop, Oud-Beijerland, Ouderkerk, Schoonhoven, Strijen, Vlist, Werkendam, Woudrichem en Zederik, alsmede het Waterschap Hollandse Delta en de Regionale Afvalstoffen Dienst Hoeksche Waard aangesloten. Hierbij valt een aantal gemeenten in het werkgebied van het waterschap en een aantal gemeenten buiten het werkgebied

Kengetallen:	
WOZ-objecten (gemeenten)	210.000
WOZ-objecten (waterschap)	457.000
inwoners totale gebied	1.045.000
aanslagen	2.895.000
aantal fte	60

van het waterschap. Dit laatste is opmerkelijk aangezien er daarmee geen voordelen te behalen zijn door een gezamenlijke aanslagoplegging. Er is wel sprake van een schaalvoordeel in het productieproces.

### **Bestuurlijk-juridische aspecten**

Per 1 januari 2001 is het SVHW verzelfstandigd. De rechtsvorm is die van een openbaar lichaam volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De deelnemers hebben aan het SVHW de bevoegdheden overgedragen voor de heffing en invordering van de watersysteemheffing en zuiveringsheffing, gemeentelijke belastingen en de waardebepaling in het kader van de Wet waardering onroerende zaken. Als voordeel van de gemeenschappelijke regeling zien de deelnemers dat het SVHW bevoegd is rechtshandelingen te verrichten en het personeel er met behoud van ambtenarenstatus in dienst kan treden.

De shared service (SVHW) heeft een bestuur en een ambtelijk apparaat. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het bestuur wordt bijgestaan door een ambtelijk apparaat, met aan het hoofd een directeur. De werkwijze is zodanig geregeld dat de directeur slagvaardig en flexibel kan opereren, zonder dat dit tekort doet aan het bestuurlijk toezicht. De deelnemende gemeenten participeren in het algemeen bestuur van het SVHW. Daar wordt het beleid vastgesteld c.q. de lijn uitgezet. Elke gemeente heeft een lid in het bestuur en het waterschap heeft twee leden in het bestuur, met een meervoudig stemrecht van drie. De vertegenwoordigers koppelen zo nodig terug naar het bestuur van de gemeente (College van B&W en raad), respectievelijk het waterschap (dagelijks bestuur en algemeen bestuur).

Uniformiteit in beleid wordt nagestreefd. Er wordt getracht verschillen weg te werken en te zoeken naar de grootste gemene deler. Indien dat niet mogelijk is dan wordt getracht zoveel mogelijk rekening te houden met verschillende wensen. Daarvoor kan maatwerk per deelnemer worden geleverd. Wel zijn er binnen de gemeenten twijfels over de effectiviteit van dit governance model, met name het grote aantal betrokkenen bij het algemeen bestuur komt de slagvaardigheid niet ten goede.

### **Financiële aspecten**

Afspraken over te leveren diensten en kostenverdeling worden jaarlijks bij de begrotingsbesprekingen gemaakt. Er zijn vaste tarieven per jaar per product. De omvang van de begroting is ruim € 10 miljoen per jaar.

### **Kracht en kansen**

De afgelopen jaren zien we de snelle opmars van de belastingsamenwerking. Niet alleen de SVHW is de afgelopen jaren flink gegroeid, ook op andere plaatsen in Nederland zijn vormen van belastingsamenwerking vormgegeven, c.q. verder uitgebouwd.

SVHW functioneerde in feite al lange tijd als een shared service 'avant la lettre'. Belangrijke factoren voor succes bleken daarbij:

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

---

De gemeenten zijn, ook in een samenwerking met het waterschap, verantwoordelijk voor de waardering van onroerende zaken. Deze wordt middels een beschikking medegedeeld aan de eigenaar. Daartegen staat de mogelijkheid van bezwaar open. Op basis van de vastgestelde waarde wordt door de gemeente de onroerende zaakbelasting geheven, het waterschap legt de watersysteemheffing gebouwd op en de Rijksbelastingdienst gebruikt de waarde in de inkomstenbelasting, onder

andere voor het eigenwoningforfait. De Waarderingskamer ziet toe op de kwaliteit van de waardering door de gemeente.

Gegeven het feit dat zowel de gemeente als het waterschap belasting heffen op basis van de waarde van de onroerende zaak zijn gemeenten en waterschappen er steeds meer toe overgegaan deze werkzaamheden in een gezamenlijk belastingkantoor onder te brengen. Dit laat vanzelfsprekend de onderliggende verantwoordelijkheid en bevoegdheid onverlet. In een dergelijk belastingkantoor worden dan het waarderingsproces, de werkzaamheden samenhangend met bezwaarprocedures, het opleggen en invorderen van de gemeentelijke en de waterschapsbelasting ondergebracht. Er zijn Shared Service Centers waar niet het gehele pakket verplicht is, maar ook modulair gebruik gemaakt kan worden van de geleverde diensten.

In de kostprijsofbouw zijn de activiteiten zoals hierboven opgesomd meestal redelijk eenduidig terug te vinden. De kosten van het gegevensbeheer zijn evenwel minder eenduidig terug te vinden in de kostprijsofbouw, maar vormen in het totaal wel een substantieel deel. Inmiddels is een landelijke voorziening Waarde Onroerende Zaken ingericht, waarin een groot aantal gegevens met betrekking tot onroerende zaken is ondergebracht. Deze landelijke voorziening is in beheer bij het Kadaster. Gemeenten zijn en blijven bronhouder van de gegevens.

### **Uitbreiding**

In de loop van het verkennend onderzoek is de gedachte ontstaan om te bezien of de bestaande Shared Service Centers tussen gemeenten en waterschappen uitbreidbaar zijn. Dit kan door per shared service center meer deelnemers op te nemen, door Shared Service Centers samen te voegen, of zelfs als meest vergaande variant dit op landelijk niveau te organiseren. Daarbij komt dan uitvoering door het Kadaster, gezien de reeds bestaande verantwoordelijkheid voor de Landelijke Voorziening, in beeld. Ook hier is weer een onderscheid te maken tussen samenwerking op het gehele pakket of slechts samenwerking op een of meerdere onderdelen.

Maar alleen al de samenwerking bij de waardering zou theoretisch grote voordelen kunnen hebben. Een cijfermatige exercitie in het heroverwegingsrapport 18 van de Commissie Kalden wijst uit dat naarmate de waardering op grotere schaal wordt georganiseerd, de kosten per object aanzienlijk dalen. Wanneer dit geëxtrapoleerd zou mogen worden naar uitbreiding van de samenwerking op landelijke schaal, dan zou een besparing van tussen de € 75 mln. en € 100 mln. berekend kunnen worden. Voor de totale overheidshuishouding nog steeds een substantieel bedrag.

Bij een dergelijke uitbreiding rijzen evenwel een aantal overwegingen.

In het rapport "Aspecten van samenwerking belastingen en vastgoed" door het Platformoverleg Directeuren van Samenwerkingsverbanden wordt het volgende opgemerkt:

*Er is wel eens genoemd dat samenwerkingsverbanden met een personeelsomvang van meer dan 100 fte een omslagpunt bereiken waar de overhead door tussenliggende managementlagen toeneemt. Minder dan 50 fte lijkt een kritische ondergrens. Ook lijkt het beschikbaar hebben van regionale deskundigheid en plaatselijke bekendheid van belang. Dat heeft tot gevolg dat het gebied waarin het samenwerkingsverband opereert niet te uitgestrekt moet zijn. In het Platformoverleg is als richtsnoer wel geopperd dat het verzorgingsgebied niet groter zou moeten zijn dan ongeveer 500.000 inwoners en voor wat betreft de WOZ-uitvoering ongeveer 250.000 WOZ-objecten.*

De lokale bekendheid is voor de contacten met de burger en het verkrijgen van relevante informatie een belangrijke voorwaarde. De gemeenten staan het dichtst bij de burger en de onroerende zaken. De gemeente heeft dus de meeste plaatselijke bekendheid en is in de meeste gevallen ook het meest aan te spreken voor de burger. Hoe groter de schaal waarop de activiteiten georganiseerd worden, des te groter wordt de afstand. Bij wijze van voorbeeld kan het volgende dienen: een

burger dient een aanvraag in voor een dakkapel. Deze aanvraag wordt volledig afgedaan door de gemeente en wordt niet standaard doorgegeven middels de aansluiting op de Landelijke Voorziening. Wel leidt deze dakkapel tot wijziging van de waarde. Voorts is de gemeente, door de plaatselijke bekendheid het gemakkelijkst in staat om een indruk te krijgen van de staat van onderhoud van een pand. Deze staat van onderhoud is de laatste jaren steeds meer bepalend voor de waarde. Zou het waarderingsproces worden ondergebracht bij het Kadaster, dan zal de aansluiting met de gemeentelijke procedures in het kader van de Omgevingswet geregeld moeten zijn.

Wanneer voorts ook het opleggen en incasseren van de WOZ gerelateerde belastingen zou worden ondergebracht bij het Kadaster, dan zijn dat relatief nieuwe grootschalige productieactiviteiten voor die organisatie. Daarbij geldt bovendien dat het Kadaster een zorgvuldig opgebouwde positie heeft als neutrale en objectieve verschaffer van gegevens en informatie. Wanneer het Kadaster op enigerlei partij zou worden in bijvoorbeeld het waarderingsproces, dan zal de objectiviteit van haar onafhankelijkheid als informatieverschaffer in het geding komen.

Zowel door de Waarderingskamer als door het Kadaster zelf wordt uitbreiding van de samenwerking naar een landelijke schaal dan ook afgewezen.

Er lijkt geen winst te behalen door naar een landelijke samenwerking te streven.

Wel kunnen nog de volgende opmerkingen gemaakt worden.

1. Er is nog geen landelijke dekking van een geografische overlap op dit terrein tussen gemeenten en waterschappen. Er is zonder al te veel inspanning winst te boeken door een dergelijke vorm van samenwerking. De ervaring van onder andere de SVHW kan daarbij een vertrekpunt zijn. Daarbij is met het oog op de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven, de geografische samenhang wel een belangrijk aspect.
2. Nog niet alle samenwerkingsverbanden kennen een optimale schaal. Waar de samenwerking nog geen 250.000 objecten omvat kan uitbreiding van het areaal leiden tot verdere efficiencyverbetering.
3. Het loont de moeite om de samenwerking vanuit het belastinggebied uit te breiden naar samenwerking op het terrein van basisregistraties. In het eerder genoemde rapport van het Platformoverleg wordt daar het volgende over opgemerkt:

Bij het stimuleren van slimmer werken binnen gemeenten (maar ook binnen de overheid als geheel) spelen de basisregistraties een belangrijke rol. In de presentatie is steeds sprake van een stelsel van basisregistraties. De basisregistraties hangen qua gegevens en qua werkzaamheden dus met elkaar samen. In de praktijk komt deze samenhang binnen het stelsel nog niet altijd volledig tot zijn recht. Er wordt vaak meer gekeken naar formele verantwoordelijkheden en formele werkprocessen (bijvoorbeeld de formele "terugmelding" van de ene basisregistratie naar de andere).

Ook de rollen van diverse overheden bij de diverse basisregistraties lijken het ontstaan van een echt samenhangend stelsel niet te bevorderen. Wanneer we kijken naar alleen de basisregistraties waarvoor de gemeente bronhouder is (BAG, GBA, BGT en WOZ) dan zie we dat daarbij verschillende overheden een rol spelen. Daarbij gaat het onder andere om rollen op terrein van de regelgeving (definiëren inhoud basisregistratie, definiëren samenhang met andere basisregistraties), als beheerder van de landelijke voorzieningen of als toezichthouder.

Indien gemeenten daadwerkelijk gaan werken met samenhangende basisregistraties kunnen zij ervoor kiezen om de gegevensverzameling in één administratie, één organisatieonderdeel en één werkproces onder te brengen die meerdere doelen dient en die ook meerdere basisregistraties bedient. Zo vallen muren tussen afdelingen weg. Een doelmatige inrichting van werkprocessen kan helpen bij het "verslimmen" van de werkprocessen en van de organisatie.



## Bijlage 2 longlist en scoretabel

In deze bijlage worden achtereenvolgens de longlist van gebruikte voorbeelden gepresenteerd, de scoretabel waarmee een systematische ordening gemaakt is en de scores per voorbeeld uit de longlist.

## Longlist

### Bedrijfsvoering Algemeen

Shared Service Center voor Zwolle Kampen en provincie Overijssel  
OVER-gemeentelijke samenwerking

### Specifiek HRM

P-direkt  
Wisselwerk  
Zeeland werkt

### Specifiek Inkoop

Inkoop West-Brabant  
Regio Rivierenland inkoopbureau

### Specifiek ICT

ICT samenwerking regio Rivierenland  
ISZF (tot 2009 ICT Samenwerking Zuidwest Fryslân)  
Waterschapshuis  
ICT-samenwerking Roermond, Venlo, Weert

### Water / waterzuivering

Waternet Amsterdam  
Samenwerking Waterschap Regge en Dinkel en Twentse gemeenten  
Waternet Rijnland

### Fysieke domein

Servicebureau Gemeenten  
Regionale samenwerking Ingenieursdienst

### Brede samenwerking

Innovatief samenwerken Drechtsteden  
BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes, Laren)

### Recreatie

De Marrekrite

### Economie

Eemsdelta  
Brabantstad

### Belastingen

SVHW (Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardebepaling)  
GBLT (Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus Tricijn)

### Veiligheid

SAMIJ-regeling (Samenwerkingsregeling ongevallenbestijding IJsselmeergebied)

### RO / Gebiedsontwikkeling

Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf

## Scoretabel per voorbeeld

Juridische vorm	Organisatievorm	Financieel- economische vorm	Motief
-----------------	-----------------	---------------------------------	--------

### Bedrijfsvoering Algemeen

SSC voor Zwolle, Kampen en provincie Overijssel:

Convenant	Centrum-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
-----------	---------------	---------------------	---------------------

OVER-gemeentelijke samenwerking

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/Alliantie-model	Economisch eigenaar	Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid
--	------------------------------------	---------------------	------------------------------------

### Specifiek HRM

P-direkt

Dienstverleningsovereenkomst	Centrum-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten
------------------------------	---------------	---------------------	--------

Wisselwerk

Convenant	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kosten en kwaliteit
-----------	---------------	---------------------	---------------------

Zeeland werkt

Dienstverleningsovereenkomst	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kwaliteit
------------------------------	---------------	---------------------	-----------

### Specifiek inkoop

Inkoop West-Brabant

Stichting	Netwerk-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
-----------	---------------	---------------------	---------------------

Regio Rivierenland inkoopbureau

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
--	------------------------------------	---------------------	---------------------

### Specifiek ICT

ICT samenwerking regio Rivierenland

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/Alliantie-model	Economisch eigenaar	Kosten en kwaliteit
--	------------------------------------	---------------------	---------------------

ISZF

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/Alliantie-model	Economisch eigenaar	Kosten en kwaliteit
--	------------------------------------	---------------------	---------------------

#### Waterschapshuis

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
--	--	---------------------	---------------------

#### Samenwerkingsverband Roermond, Venlo en Weert

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Centrum-model	Economisch eigenaar	Kosten en kwaliteit
--	---------------	---------------------	---------------------

### Water/waterzuivering

#### Waternet Amsterdam

Stichting	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
-----------	--	---------------------	---------------------

#### Samenwerking Waterschap Regge en Dinkel en Twentse gemeenten

Convenant	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid
-----------	--	---------------------	------------------------------------

#### Waternet Rijnland

Convenant	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid
-----------	---------------	---------------------	------------------------------------

### Fysiek domein

#### Servicebureau Gemeenten

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Economisch eigenaar	Kwetsbaarheid
--	--	---------------------	---------------

#### Regionale samenwerking Ingenieursdienst

Convenant	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid
-----------	---------------	---------------------	------------------------------------

### Brede samenwerking

#### Innovatief samenwerken Drechtsteden

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kosten en kwaliteit
--	---------------	---------------------	---------------------

#### BEL-combinatie

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid
--	---------------	---------------------	------------------------------------

## Recreatie

De Marrekrite

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Netwerk-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
--	---------------	---------------------	---------------------

## Economie

Eemsdelta

Convenant	Netwerk-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
-----------	---------------	---------------------	---------------------

Brabantstad

Convenant	Netwerk-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
-----------	---------------	---------------------	---------------------

## Belastingen

SVHW

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
--	--	---------------------	---------------------

GBLT

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
--	--	---------------------	---------------------

## Veiligheid

SAMIJ-regeling

Bestuursorgaan zonder openbaar lichaam	Netwerk-model	Economisch eigenaar	Kwaliteit
--	---------------	---------------------	-----------

## RO/Gebiedsontwikkeling

Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf

Dienstverleningsovereenkomst	Nieuwe organisatie/ Alliantie-model	Opdrachtgever/nemer	Kosten en kwaliteit
------------------------------	--	---------------------	---------------------



# Bijlage 3 onderzoeksverantwoording

## Literatuurlijst

Bestuursafspraken 2011-2015

Buijs, J., Doorn, V. van, & Noordam, P. (2004). *Shared Service Centers: Een kwestie van doen*. Deventer: Kluwer.

Businesscase SSC Zwolle, Kampen, Overijssel.

Inspectie der Rijksfinanciën. *19 Bedrijfsvoering Brede Heroverwegingen : Van schaven naar sturen*. April 2010

Strikwerda, J.(2010). *Shared Service Centers II: Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Assen/ Den Haag: Van Gorcum/ Stichting Management Studies.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Grip op samenwerken*. November 2012

## Gesprekspartners

Annemieke van Brunschot (Adviseur inzicht en sturingsrelaties, KING)

Dicky van Keulen (Provincie Overijssel)

Dorine Burmanje (Voorzitter Raad van bestuur Kadaster)

Egbert De Vries (Beleidsmedewerker Economie en Toerisme provincie Fryslân)

Erik Jungerius (Hoofd eenheid Bedrijfsvoering provincie Overijssel)

Floris van de Bas (Plaatsvervangend directeur Shared Service Center ICT Rijk)

Frank Stege (Teamleider Informatievoorziening gemeente Venlo)

Frederik Kamstra (Beleidsmedewerker Economische Zaken & Toerisme gemeente Kollumerland)

Freek Brink (Directeur corporate control Waternet)

Gritta Nottelman (Senior beleidsadviseur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)

Herman Scholten (Hoofd Ontwikkeling Bestuurlijke Organisatie - BZK)

Herman van Loo (Directeur Bedrijfsvoering gemeente Kampen)

Ingrid Heemskerk (Strategisch adviseur corporate control Waternet)

Jaap Kelderman (Secretaris/directeur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)

Jan Geluk (Oud-voorzitter Bestuur SVHW)

Jan Gieskes (Secretaris/directeur Waarderingskamer)

Joost Broumels (projectleider slim samenwerken KING)

Lourens Touwen (Directeur De Marrekrite)

Maarten van Helden (Directeur Bedrijfsvoering gemeente Zwolle)

Marcella Rijksschroeff (Hoofd HRM gemeente Zwolle)

Marlies van de Hende (Gemeentesecretaris Wormerland)

Oenze Dijkstra (Algemeen directeur/gemeentesecretaris Zwolle)

Paul Overakker (Adviseur Wagenaar en Hoes)

Peter de Wit (Beleidsmedewerker recreatie en toerisme De Friese Meren)

Pieter Jan Bus (Adviseur WOW, Rijkswaterstaat)

Rob van Veen (Trajectmanager winnend samenwerken Waterschap de Dommel)

Roelof Kruize (Algemeen directeur Waternet)

Sascha den Herder (Beleidsmedewerker De Marrekrite)  
Sylvia Bronmans (Directeur P-direkt)  
Tjin Bremer (Kwartiermaker SSC Bedrijfsvoering Zwolle, Kampen, Overijssel)  
Udo Weyergraf (Directeur bedrijfsmiddelen & Organisatie gemeente Roermond)  
Wouter Stolwijk (Directeur PIANOo)

## Begeleidingscommissie

Bach Tran (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Cathelijn Peters (UvW), tijdens het onderzoek is zij opgevolgd door:  
Martin Koster (UvW)  
Coen Terbrack (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Coen Zoon, voorzitter (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Frans van Dongen (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Henriëtte van den Heuvel (Platform Shared Services bij de Overheid)  
Martine Meijers (VNG), tijdens het onderzoek is zij opgevolgd door:  
Patricia Vogel (VNG)  
Walter Huith (FAMO)  
Ymke de Regt (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Yolanthe Sinnige (IPO)







Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***