Fase 1: Verkennen en plannen totale traject

Al dan niet een SSC P & F realiseren, ook na een zorgvuldige bezinning?

Doel	Het doel van de fase *Verkennen en plannen totale traject* is een basis te krijgen op grond waarvan de politieke leiding van de verschillende deelnemende gemeenten kan beslissen over het al dan niet doorzetten van het traject om binnen de gegeven kaders een intergemeentelijk SSC Personeel en Financiën op te zetten. Bij een positief besluit sluiten de deelnemende gemeenten een definitieve overeenkomst voor het opzetten van een SSC.
Activiteiten	1.1 Analyseer huidige situatie 1.2 Stel uitgangspunten voor het SSC P & F vast 1.3 Werk veranderoperatie uit 1.4 Werk business case uit 1.5 Stel verkenningsrapport op en neem besluit 1.6 Stel plan voor totale traject op 1.7 Bepaal instap en uitstap strategie 1.8 Stel kwartiermaker/ directeur SSC aan
Logische volgorde van activiteiten	Uitgangspunten vormen de grondslag voor de business case.
	De business case vormt de grondslag voor besluitvorming.
Informatiebronnen	Kaders uit Fase 0: *Beginnend oriënteren*
	Literatuur op het gebied van Shared Service Centers
	Benchmark gegevens
	Wet- en regelgeving
	Gemeentelijke plannen zoals coalitieprogramma's

Werkwijze	*Overleg.* Opstellen van het verkennend onderzoek en plan in nauw overleg tussen de deelnemende gemeenten.
	Begripsdefinitie. Definieer begrippen die in het verkennend onderzoek aan de orde zijn zoals loonkosten, huisvestingskosten (bijvoorbeeld inclusief verhuiskosten) en zo meer.
	Verzamelen gegevens. De deelnemende gemeenten leveren de gegevens voor het vaststellen van de omvang van de huidige P en F functie en de daarvoor benodigde overhead. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de aangeleverde gegevens. De deelnemende gemeenten betrekken benchmark gegevens van een gezamenlijk overeengekomen en betrouwbaar geachte leverancier.
	Valideren. De daartoe aangewezen financiële deskundigen valideren de gegevens en berekenen de toegevoegde waarde.
	Document analyse.
	Interactieve werkconferentie. Persoonlijke interactie is belangrijk bij het vaststellen van huidig en gewenst niveau en kwaliteit van de interne dienstverlening P en F. Een interactieve werkconferentie is daarvoor een effectieve werkwijze.
	Team analyse: Het in teamverband gezamenlijk en interactief analyseren van verkregen inzichten.
	Business case, benchmark en risicoanalyse.
	Verschillende *interventiehulpmiddelen* zoals workshops en processimulatie (zie hoofdstuk *Ondersteunende thema's en technieken,* onderdeel G. *Hulpmiddelen voor verandermanagement*).
Wie verantwoordelijk	De gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en hun managementteam zijn verantwoordelijk voor het (doen) uitvoeren van de fase *Verkennen en plannen totale traject.* Ook zijn zij verantwoordelijk voor het aan de politieke leiding van de deelnemende gemeenten ter besluitvorming voorleggen van analyses en rapportages uit deze fase. Zij kunnen deze verantwoordelijkheid delegeren naar een functionaris met voldoende mandaat om het proces binnen en tussen de deelnemende gemeenten in goede banen te leiden.
	De politieke leiding van de deelnemende gemeenten besluit over de aan hen voorgelegde besluiten uit de fase *Verkennen en plannen totale traject.*
Welke rollen	Zie Bijlage 3: *Benodigde rollen voor veranderoperatie.*
Resultaten fase 1	Verkenningsrapport met de uitgangspunten en business case voor het beoogde SSC P & F
	Definitieve overeenkomst voor het opzetten van een SSC
	Het plan op hoofdlijnen voor het totale traject van het SSC P & F

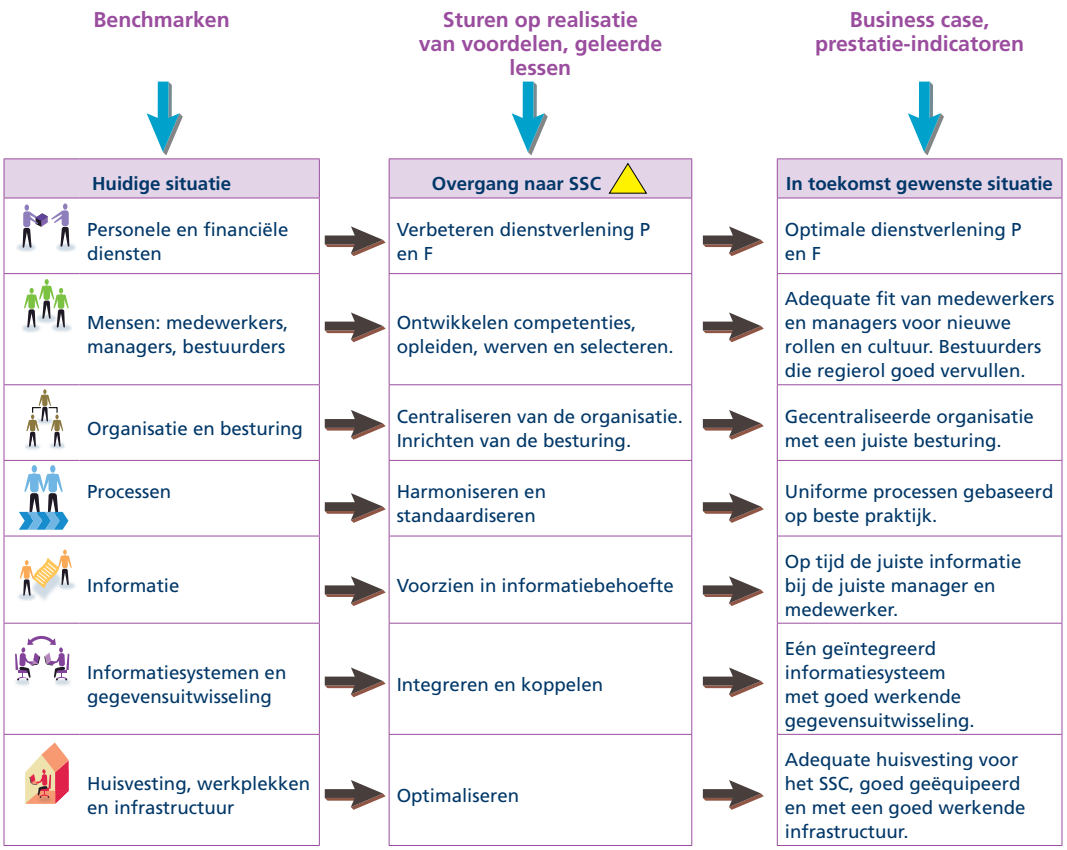
Inleiding fase 1

Een doelstelling in de fase *Verkennen en plannen totale traject* is inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van het SSC voor de deelnemende gemeenten, individueel en als geheel. Het denkmodel om dat inzicht te krijgen is weergegeven in Figuur 3. Het model kent drie denkstappen:

Stap 1: Bepalen huidige situatie en daarmee een referentiepunt;

Stap 2: Bepalen in de toekomst gewenste situatie (zie ook dilemma 1 in Introductie voor bestuurders);

Stap 3: Bepalen wat te doen om de gewenste situatie te realiseren en de risico's die daarmee samenhangen. Dit levert inzicht in de kosten van de veranderoperatie (zie voor uitwerking van de veranderoperatie activiteit 1.3).



Figuur 3: Denkmodel om inzicht te krijgen in toegevoegde waarde SSC.

Benchmarking (afzetten van de eigen prestaties tegen die van vergelijkbare organisaties) is een hulpmiddel bij het vaststellen van de huidige situatie van elke deelnemende gemeente.
Het sturen op het realiseren van voordelen (*benefits management*) en ter harte nemen van geleerde lessen van andere samenwerkingsverbanden, helpt om de overgang naar het SSC te bewaken. Een Business case (kosten baten analyse) is een onmisbaar hulpmiddel bij het vaststellen van de (financiële) toegevoegde waarde van een SSC. Het sturen op prestatie-indicatoren en daarover rapporteren helpt bij het realiseren van de beoogde voordelen van een SSC.

Algemene aandachtspunten fase 1:

1) *Continue ontwikkeling.* Ervaring met samenwerking[21] leert dat de ontwikkeling naar een SSC slechts één stap is in een ontwikkeling die continu doorgaat. Zo kan de vorm van een centrum model de opstap zijn naar een SSC en kan een SSC een opstap zijn naar outsourcing.

2) *Go / No go.* Deze fase van verkennen levert de noodzakelijke uitgangspunten voor een kosten baten afweging (business case) op hoofdlijnen. Indien het niet mogelijk blijkt tot gezamenlijke uitgangspunten te komen, dan is de vraag gerechtvaardigd of het zinvol is om het traject door te zetten. Die vraag geldt ook als deelnemende gemeenten de business case als onvoldoende positief beoordelen.

3) *Doelstellingen leidend.* In de fase *Verkennen en plannen* onderzoeken we in hoeverre het SSC tegemoet komt aan de doelstellingen die de deelnemende gemeenten voor ogen hebben met het onderbrengen van hun ondersteunende personele en financiële functie in een SSC. In de

21 Zie bijvoorbeeld Stan van de Laar, *Samen Sterker,* 2010

fase *Evalueren totale traject* bekijken we of met het SSC P & F de doelstellingen voor de P en F functie inderdaad zijn gerealiseerd (of naar verwachting nog zijn te realiseren).

4) *Gefaseerde aanpak.* De fase *Verkennen en plannen* levert voldoende inzichten en uitgangspunten op om in de volgende fase – en zonder aanvullend onderzoek – het ontwerp van het SSC en de relatie van het SSC met de deelnemende gemeenten uit te werken. Ook wordt het mogelijk om voor het totale traject een plan op hoofdlijnen op te stellen. Het plan voor het totale traject geeft aan hoe dit traject vanaf het ontwerp tot en met de evaluatie verloopt en binnen welke tijd. Ook geeft het aan welke verandercapaciteit en welk veranderbudget in hoofdlijnen nodig is en hoe het traject te financieren.

5) *Overeenkomst.* Met het ondertekenen van de overeenkomst om tot een intergemeentelijk SSC te komen, nemen de gezamenlijke opdrachtgevers de beslissing om door te gaan met ontwerpen en realiseren van een Samenwerkingsverband SSC P & F. Deze overeenkomst is voor de gezamenlijke eigenaars en opdrachtgevers het stuurinstrument om het SSC P & F op een beheersbare wijze te realiseren. Beheersbaar wil zeggen: tegemoet komend aan doelstellingen die door de samenwerkende gemeenten zijn overeengekomen, binnen gestelde inhoudelijke kaders en tijd en met optimale betrokkenheid van de organisaties van de deelnemende gemeenten.

6) *Check op de ingeslagen weg.* Aan het eind van deze fase evalueren de deelnemende gemeenten of de ingeslagen weg nog steeds de juiste is en of het plan nog past binnen de kaders van de in de voorafgaande fase genomen besluiten.

Activiteiten fase 1

1.1 Analyseer huidige situatie

Deze activiteit omvat het bepalen van de huidige situatie, analyseren van de ontwikkelingen die van invloed zijn, analyseren van de belangen, vaststellen van de doelstellingen P en F en vaststellen van de kaders waarbinnen realisatie plaatsvindt. Deze subactiviteiten komen hieronder successievelijk aan bod.

1.1.1 Bepaal huidige situatie

Om voor een gemeente een volgende stap te zetten in haar ontwikkeling, bijvoorbeeld naar betere kwaliteit van dienstverlening P en F tegen lagere kosten, is het nodig te bepalen waar de gemeente staat. Wat de volgende ontwikkelstap zal zijn, kan per gemeente verschillen en is afhankelijk van hun huidige situatie. In onderstaande tabel is een voorbeeld opgenomen van vragen om inzicht te krijgen in de huidige situatie[22].

22 Let wel: het inventariseren van de huidige situatie vindt hier alleen plaats voor zover nodig om de aard, omvang en kosten te kunnen vaststellen om van de huidige naar de gewenste situatie te kunnen komen. Het inventariseren van de huidige situatie is hier geen doel op zich! Dit betekent waken voor een al te diepe analyse van de huidige situatie.

Elementen die mogelijk gaan veranderen als gevolg van de samenwerking		Voorbeeldvragen om een beeld te krijgen van de huidige situatie
	Personele en financiële diensten	Wat is de aard en kwaliteit van de huidige interne dienstverlening P en F?
	Mensen: medewerkers, managers, bestuurders	Hoeveel FTE's zijn voor de personele en financiële functie ingezet en wat zijn de competenties?
	Organisatie en besturing	Hoe zijn de verantwoordelijkheden voor de personele en financiële functie binnen de gemeente belegd?
	Processen	Wat zijn de personele en financiële processen?
	Informatie	Beschikken betrokkenen op de juiste tijd over de juiste informatie die nodig is voor hun werk?
	Informatiesystemen en gegevensuitwisseling	• Welke informatiesystemen ondersteunen de personele en financiële functie en hoe vindt gegevensuitwisseling tussen deze systemen onderling en met andere systemen van de gemeente plaats? • Hoe zien de relevante onderdelen van het huidige informatiesysteemlandschap eruit?[23] • Wat zijn de relevante koppelingen tussen systemen?
	Huisvesting, werkplekken en infrastructuur	• Wat is de huidige en geplande situatie ten aanzien van huisvesting voor de gemeente; hoeveel werkplekken (bureau, stoel, PC, netwerkaansluiting en dergelijke) zijn er nu in gebruik voor de P en F functie en op welke locatie(s)? • Welke infrastructuur is in gebruik?

Tabel 7: Voorbeeld van vragen om inzicht te krijgen in de huidige situatie

1.1.2 Analyseer ontwikkelingen

Analyseer de ontwikkelingen die van invloed zijn op het traject en bepaal de impact. Dit kunnen ontwikkelingen zijn die het zoeken van samenwerking bevorderen (vergrijzing, regio ontwikkeling) of waar mee rekening is te houden tijdens het traject (andere samenwerkingsverbanden, bezuinigingsoperaties, aanbestedingen, lopende contracten, verhuizing).

1.1.3 Analyseer belangen

Het al dan niet komen tot samenwerking in de vorm van een SSC raakt verschillende gemeenten en verschillende doelgroepen binnen die gemeenten. Ervaring leert dat partijen en doelgroepen met diverse belangen vanuit verschillende perspectieven naar een voornemen van een SSC kijken. Voor het meekrijgen van de verschillenden belangengroepen is het nodig een goede analyse van deze belangen te maken en hier rekening mee te houden, maar te focussen op de gemeenschappelijkheid van de belangen (het SSC).

1.1.4 Stel doelstellingen vast

Stel doelstellingen van de P en F functie en het SSC P & F vast met een meetsysteem om voortgang van realisatie en succes van het SSC te kunnen meten. Doelstellingen van de deelnemende gemeenten voor de P en F functie en voor het SSC P & F zijn een bepalende factor voor het vormgeven aan het SSC P & F. Ze maken het mogelijk om te beoordelen of een eenmaal werkend SSC P & F succesvol is of dat het traject om het SSC op te zetten en te realiseren naar verwachting succesvol zal zijn. Voorbeelden van doelstellingen zijn het beperken van de organisatorische kwetsbaarheid van de deelnemende gemeenten, het verhogen van de professionaliteit van de P en F functie (onder andere door innovatie) of het reduceren van kosten door schaalvoordelen.

23 Deze handleiding beperkt zich tot de systemen die de personele en financiële processen ondersteunen. De scope van KING is het totale ICT landschap (SSC ICT). Voor inzicht van de samenhang van deze systemen met het totale systeemlandschap van een gemeente verwijzen we naar de betreffende architectuurdocumenten van KING.

Hoe meer SMART[24] de doelstellingen zijn geformuleerd, des te beter is het mogelijk om de realisatie ervan te meten. Met een meetsysteem is het dan mogelijk de voortgang van de realisatie van de doelstellingen te meten en de mate van succes van het SSC bij de evaluatie te bepalen. Voorbeeld van een in meetbare termen geformuleerde doelstelling:

Doelstelling	Meetinstrument	Monitoring mechanisme
95% van alle facturen betalen binnen 30 dagen.	Een statistiek die van alle facturen de datum van ontvangst en de datum betaalbaarstelling laat zien.	Maandelijkse rapportage van met aantallen facturen binnen en buiten de gestelde termijn.

Doelstellingen van gemeenten kunnen verschillen. Dat is op zich geen probleem maar het is van belang ze te onderkennen en te focussen op doelstellingen die gemeenschappelijk zijn.

1.1.5 Stel kaders vast

Stel gemeenschappelijke kaders vast waarbinnen het realiseren van doelstellingen voor een SSC P & F plaatsvindt. Voorbeelden van kaders zijn de vigerende wet- en regelgeving, zoals de collectieve arbeidsovereenkomst (CAR-UWO) en het vigerende beleid op het gebied van personeel en financiën van deelnemende gemeenten.

Kaders stellen

De samenwerking tussen Oostzaan en Wormerland kwam bottom up tot stand. "Maar er werden wel duidelijke kaders meegegeven waarbinnen een en ander gerealiseerd moest worden. Zo was er een vaste einddatum waar naar toe werd gewerkt en een afgegrensd budget voor de realisatie."

1.2 Stel uitgangspunten voor ontwerp Samenwerkingsverband SSC P & F vast

Het betreft hier uitgangspunten voor de zeven elementen van het ontwerp: dienstverlening personele en financiële functie; mensen (medewerkers, managers, bestuurders); organisatie en besturing; processen; informatie; informatiesystemen en gegevensuitwisseling; huisvesting, werkplekken en infrastructuur. De uitgangspunten zijn belangrijk want zij bepalen de verdere vormgeving van het Samenwerkingsverband SSC P en F. Wij behandelen ze daarom vrij uitgebreid in dit hoofdstuk.

Elementen van het Samenwerkingsverband SSC P & F		Vast te stellen uitgangspunten
	Personele en financiële diensten	Taakverdeling: hoge 'knip' of alleen beheerprocessen P en F; standaard diensten versus maatwerk; alles digitaal; zelfbediening; verrekensystematiek.
	Mensen: medewerkers, managers, bestuurders	Cultuur; profiel directeur; plaatsingsbeleid; achterblijvers.
	Organisatie en besturing	Rechtsvorm; organisatiestructuur; besturing;
	Processen	Standaardiseren ja of nee; backoffice en frontoffice; zaakgericht werken?
	Informatie	Digitaal; bij de bron vastleggen, eenmalig, administratieve lasten?
	Informatiesystemen en gegevensuitwisseling	Geïntegreerd informatiesysteem ja/nee; ondersteunende systemen
	Huisvesting, werkplekken en infrastructuur	Eén gebouw? Welke locatie? Het Nieuwe Werken?

Tabel 8: Vast te stellen uitgangspunten Samenwerkingsverband SSC P & F

24 SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch,Tijdgebonden

1.2.1 Stel uitgangspunten dienstverlening Personele en Financiële functie vast

Het vaststellen van de uitgangspunten voor de dienstverlening (dienstverleningconcept) van het Samenwerkingsverband omvat de volgende deelactiviteiten:

Bepaal uitgangspunten voor de taakverdeling tussen de deelnemende gemeenten en het SSC
Een uitgangspunt voor de taakverdeling tussen deelnemende gemeenten en het SSC kan zijn het maken van een zogeheten 'hoge' knip in de processen (alles gaat over naar het SSC, de gemeente voert alleen de regie) of alle administratieve (beheer)processen onderbrengen bij het SSC.
In een intergemeentelijk SSC blijven de deelnemende gemeenten eindverantwoordelijk voor de personele en financiële functie, dat wil zeggen dat in ieder geval het kaderstellen, opdrachtgeven, budgetteren, begroten en verzorgen jaarrapportages, de verantwoordelijkheid blijven van de deelnemende gemeenten. Bijlage 1 (personele processen) en Bijlage 2 (financiële processen)[25] geven een opsomming van processen en zijn voor een taakverdeling op hoofdlijnen te gebruiken. Deze knip kan dan in de fase *Ontwerp* worden verfijnd.

Bepaal uitgangspunten voor standaard dienstverlening en maatwerk

De deelnemende gemeenten bepalen gezamenlijk in hoeverre naast de standaard dienstverlening ook maatwerk diensten mogelijk zijn en tegen welke prijs. In onze aanpak gaan wij uit van zo min mogelijk maatwerk.

De dienstverleningsprincipes van P-Direkt

Het SSC Human Resources voor de rijksoverheid P-Direkt verleent diensten voor 80.000 eindgebruikers bij (nu) 9 ministeries. Het SSC gaat uit van de volgende dienstverleningsprincipes:

- Uniforme processen voor alle ministeries
- Standaard ICT-pakket voor de ondersteuning van HR processen (payroll, portal, P-dossiers, HR)
- Zelfverantwoordelijkheid van de medewerker en de manager
- Vertrouwen in de medewerker ('klant') dat de door hem of haar ingevoerde gegevens juist en betrouwbaar zijn
- Invoer aan de bron
- High tech – high touch
- Digitale brieven en besluiten (geen papier)[26]

Bepaal uitgangspunten voor digitaal en papier

De overgang naar een SSC met een nieuwe infrastructuur en nieuwe systemen en op afstand werken maakt het digitaliseren P- en F-dossiers noodzakelijk. Daarmee zijn de dossiers toegankelijk voor de geautoriseerde medewerkers en managers. De deelnemende gemeenten kunnen besluiten om alle producten van het SSC (bijna) 100% digitaal te maken (zie kader P-Direkt). Dit betekent digitale salarisstroken, gescande onkostendeclaraties, elektronische facturen, enzovoort.

Bepaal uitgangspunten voor zelfbediening

Veel gemeenten maken al de overstap naar e-HRM, elektronische zelfbediening voor de personele administratie. Dit betekent dat medewerkers de eigen personeelsgegevens kunnen inzien en wijzigen en bijvoorbeeld onkostendeclaraties indienen via een scherm. Voor managers betekent dit

25 Zie website VNG: www.VNG.nl/samenwerken
26 Alles digitaal (dus ook de salarisstrookjes). De enige uitzonderingen zijn de aanstellingsbrief en het ambtsjubileum.

het accorderen van aanvragen via een scherm. In deze trend past de zelfbediening (*employee self management*) die uitgangspunt is voor het SSC.

Bepaal verrekensystematiek

Duidelijkheid is nodig op welke wijze gemeenten voor de door het SCC geleverde dienstverlening betalen. Op hoofdlijnen zijn twee varianten mogelijk:

1) Gemeenten betalen per afgenomen dienst; dit betekent per dienst een verrekenprijs. Gemeenten betalen op basis van afgenomen kwantiteiten. De verrekenprijzen maken deel uit van de dienstencatalogus.
2) Doorberekening van de kosten van het SSC op basis van één of meer verdeelsleutels (zoals aantal medewerkers, aantal inwoners en aantal gebruikers).

De eerstgenoemde variant biedt op zich de meest zuivere benadering maar brengt wel administratieve lasten met zich mee omdat een gedetailleerde administratie nodig is om de geleverde diensten te kunnen doorberekenen. Daarnaast kan na afloop van het jaar blijken dat de tweede systematiek van doorberekenen van kosten nodig is om een batig saldo te delen of bij te dragen in een verlies[27].
De tweede variant is veel eenvoudiger in uitvoering. Aandachtspunt is het bepalen van de juiste verdeelsleutels zodat niet bij een of meer gemeenten achteraf de indruk bestaat dat zij relatief teveel betalen. Toepassing van de tweede variant is moeilijker als grote verschillen bestaan in de door de deelnemende gemeenten afgenomen diensten.

In beide varianten is het nodig dat het SSC beschikt over een kostenadministratie om de kosten toe te rekenen aan de diensten P en F. Dit is noodzakelijk om interne sturing en beheersing mogelijk te maken. Een kostenadministratie is ook nodig in het geval het SSC een efficiencydoelstelling krijgt opgedragen van de deelnemende gemeenten. De kostenadministratie is dan nodig om de realisatie van de meegegeven efficiencydoelstellingen te kunnen bewaken.

Mensen: medewerkers, managers, bestuurders

1.2.2 Stel uitgangspunten voor mensen vast

Stel personeelsbeleid van het Samenwerkingsverband SSC P & F vast

Welke consequenties heeft de overgang van medewerkers naar het SSC? Wat betekent het voor hun arbeidsvoorwaarden en welke harmonisatieslag is nodig? De deelnemende gemeenten formuleren uitgangspunten voor rollen, de werkwijze van het SSC (Het Nieuwe Werken), goed werkgeverschap (opleiden en bevorderen doorstroom); *employability*, waarbij de organisatie de werknemers constant in staat stelt zich voor te bereiden op verdere carrière en een eventueel sociaal plan.

Ook geven de deelnemende gemeenten aan welk organisatieklimaat en bijbehorende competenties nodig zijn. Op grond daarvan bepalen de deelnemende gemeenten de gewenste leiderschapsstijl van de voorzitter van het algemeen bestuur (zie hoofdstuk *Ondersteunende thema's en technieken*, onderdeel B. Leiderschap) en de stijl van leidinggeven/managen van de directeur van het SSC. De profielschets van de directeursfunctie vormt de basis voor het wervingstraject van de directeur.

27 Bron Leidse regio

Bovendien formuleren de gemeenten uitgangspunten voor de veranderingen op het gebied van personeel die nodig zijn voor het vervullen van de rol van eigenaar en opdrachtgever binnen de organisaties van de deelnemende gemeenten.

De overgang van werken in een gemeenteorganisatie naar een Samenwerkingsverband SSC P & F heeft impact op de betrokken mensen: medewerkers, managers en bestuurders (zie ook hoofdstuk *Ondersteunende thema's en technieken,* onderdeel A. Mens).

Stel plaatsingsbeleid personeel vast

Plaatsing van personeel in het SSC betekent soms ontslag uit gemeentedienst, dit is afhankelijk van de gekozen juridische vorm. De aanstelling bij het SSC vervangt in dat geval volgens het ambtelijk recht de aanstelling bij een deelnemende gemeente. Personeel kan ook in de Collectieve Arbeidsovereenkomst blijven als zij overgaan naar een SSC. Voor de plaatsing is de plaatsingsprocedure van toepassing.

Stel vast hoe om te gaan met niet te plaatsen personeel

Het kan voorkomen dat personeel niet plaatsbaar is een SSC. Wat gebeurt er met medewerkers die niet over gaan naar het SSC, maar waarvoor in de gemeente ook geen plek is? Wat gebeurt er met medewerkers die niet over willen? Wat gebeurt er met medewerkers die niet over de juiste capaciteiten beschikken, maar wel over moeten naar het SSC? Van belang is helderheid te scheppen in hoe daarmee om te gaan: achterblijven, opleiding, omscholing, begeleiding uitplaatsing, enzovoort. Wij verwijzen hiervoor naar de *Handreiking HRM beleid bij inrichting SSC ICT* samenwerkingsverbanden van KING.

Organiseer medezeggenschap

De impact van een SSC op de organisatie en werksituatie is zodanig, dat betrokkenheid van medezeggenschap vanzelfsprekend is. Bepaal wanneer en op welke wijze de ondernemingsraad wordt betrokken. Betrek de medezeggenschap vanaf een vroeg stadium in het ontwikkelen van een SSC. Ook voor de SSC organisatie zelf is het organiseren van een ondernemingsraad nodig.

Organisatiestructuur en besturing

1.2.3 Stel uitgangspunten voor organisatiestructuur en besturing vast

Stel rechtsvorm vast

In deze activiteit maken de deelnemende gemeenten gezamenlijk een keuze voor de rechtsvorm van het SSC. Mogelijke rechtsvormen zijn aangegeven in het hoofdstuk *Inleiding*. Bij de keuze van de rechtsvorm kunnen gemeenten bijvoorbeeld als criterium (overwegingen) hanteren: de mogelijkheid om invloed te kunnen blijven oefenen op het beleid en functioneren van het SSC of de mogelijkheid om personeel aan te nemen.[28]

Stel uitgangspunten voor organisatiestructuur SSC P & F vast

Doel van deze activiteit is de organisatiestructuur van het SSC op hoofdlijnen uit te werken. Uitgangspunten voor de organisatiestructuur kunnen betrekking hebben op de taakverdeling gemeenten en SSC, het al dan niet toepassen van het principe van integraal management, het aan-

28 Zie voor meer criteria *Business Case+, Leidse regio,* 2009

tal managementlagen, de personele omvang, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directeur, het stafbureau, frontoffice en backoffice, inrichting van accountmanagement en de verdere ontwikkeling van het SSC als groeimodel.

Stel uitgangspunten voor besturing vast

Definieer bestuurlijke relaties van deelnemende gemeenten met het SSC

Bij een intergemeentelijke samenwerking blijven de deelnemende gemeenten verantwoordelijk voor het niveau en de kwaliteit van de interne ondersteunende dienstverlening. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, is het van belang dat de deelnemende gemeenten hun bedrijfsvoering beheersbaar houden. Borgen van bestuurlijke invloed maakt een goede besturing (*governance*) noodzakelijk. De Wet op de gemeenschappelijke regeling (Wgr) biedt daarvoor mogelijkheden. In de regeling openbaar lichaam bestaan mogelijkheden voor direct overheidstoezicht en inrichten van een verantwoordelijkheidsrelatie. Het dagelijks bestuur is verantwoording verplicht aan het algemeen bestuur, het algemeen bestuur aan de besturen van de deelnemende gemeenten via hun vertegenwoordiger.
Het doel van deze activiteit is te komen tot een besturingsstructuur die de politieke leiding van de deelnemende gemeenten in staat stelt om het SSC op een effectieve manier aan te sturen en daarmee de gewenste mate van controle over het SSC te kunnen behouden.

Binnen het Samenwerkingsverband SSC P & F gaat het om de volgende bestuurlijke relaties:

- de relatie tussen de gemeenten als gemeenschappelijke eigenaar van het intergemeentelijke SSC;
- de relatie van de deelnemende gemeente en het SSC in hun rol van opdrachtgever en afnemer en gebruiker van diensten van het SSC;
- de relatie van de leiding van het SSC met de organisatie van het SSC en de vrijheidsgraden waarbinnen deze plaatsvindt.

De gemeenten zijn autonoom en sturen gezamenlijk het SSC aan, definiëren beleid, opdrachten en budgetten, de kaders waarbinnen het SSC opereert. Binnen de gegeven kaders sluiten opdrachtgevers en opdrachtnemers een dienstverleningovereenkomst af.

Stel het bestuurlijke instrumentarium voor het besturen van het SSC vast

Voor het besturen van het SSC is een bestuurlijk instrumentarium te gebruiken. Te denken valt aan het inrichten van het planning en control proces met bijbehorende systemen en het definiëren van de verantwoordelijkheidsstructuur op bestuurlijk niveau.

Stel het instrumentarium voor het goed kunnen invullen van het opdrachtgeverschap vast

Er zijn verschillende instrumenten voor het invullen van het opdrachtgeverschap, te denken valt aan de dienstverleningovereenkomst, dienstencatalogus en budgettaire kaders.

Stel uitgangspunten voor de relatie opdrachtgever - opdrachtnemer voor het SSC vast

Randvoorwaarde voor het kunnen functioneren van een SSC is een goede invulling van de functies van opdrachtgever en opdrachtnemer.

Processen

1.2.4 Stel uitgangspunten voor processen vast

Het uitgangspunt van onze aanpak is dat het SSC gaat werken volgens standaard P en F processen. Best beschikbare praktijkprocessen, die zijn afgestemd op het standaard geïntegreerd informatie-systeem, zijn bepalend voor de inrichting van de nieuwe processen. Afwijking van dit uitgangspunt kan om verschillende redenen worden overwogen; dit zal echter financiële consequenties hebben en kan leiden tot een negatieve business case.

Een ander uitgangspunt is de P en F processen van het SSC te onderscheiden in frontoffice (1e lijns) en backoffice processen (zie 1.2.3 *Organisatiestructuur en besturing*).

Deelnemende gemeenten stellen ook vast of zij hun processen volgens het principe van zaakgericht werken willen inrichten, dat willen zeggen dat alle informatie rond een zaak wordt bijgehouden in een zaakdossier.

Zaakgericht werken

Zaakgericht werken is een manier van denken die in opgang is binnen overheden met veel uitvoeringstaken, zoals gemeenten. Een 'zaak' is een 'samenhangende hoeveelheid werk met een welgedefinieerde aanleiding en een welgedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt worden'. Dit kan zowel een extern gerichte zaak zijn (afgeven paspoort, afhandelen bezwaarschrift) als een zaak die alleen de interne medewerkers betreft (indienen declaratie, aanvragen verlof). De kerngedachte van zaakgericht werken is dat alle informatie die relevant is voor een zaak bij elkaar wordt gehouden in een zaakdossier: klantgegevens, documenten, zaakgegevens en contactmomenten.

Deelnemende gemeenten kunnen een specifieke wens hebben met betrekking tot het zaakgericht werken. Dit is bijvoorbeeld te zien bij Servicepunt71 (Leidse regio). Het voordeel van zaakgericht werken voor de klanten van een SSC is dat zaken goed kunnen worden gepresenteerd en dat zij eenvoudig toegang hebben tot de status en voortgang van hun zaak, ongeacht het gebruikte kanaal (telefoon, e-mail, balie, internet) voor het doen van de aanvraag, het aanleveren van aanvullende informatie of het opvragen van de status voortgang.[29]

Informatie

1.2.5 Stel uitgangspunten voor informatie vast

Uitgangspunt van de aanpak is een tijdige en zo veel als mogelijk ook elektronische beschikbaar-heid van juiste en betrouwbare informatie voor de uitvoerende en besturende processen bij zowel de deelnemende gemeente als het SSC. Een noodzakelijke consequentie van het op afstand zetten van de personele en financiële administratie in een SSC is dat de dossiers elektronisch beschikbaar zijn. Deelnemende gemeenten bepalen ook de uitgangspunten voor gegevensvastlegging: bij de bron, digitaal aanleveren, eenmalig vastleggen en meervoudig gebruiken. Indien gemeenten meer informatie willen vastleggen betekent dat ook meer administratieve lasten.

29 Bron: *Visiedocument Zaakgericht werken,* Logica

1.2.6 Stel uitgangspunten voor informatiesystemen en gegevensuitwisseling vast

Stel keuze voor standaard geïntegreerd systeem of anders vast

Voor de ondersteunende informatievoorziening en ICT van de personele en financiële dienstverlening zijn twee opties mogelijk:

1) Best beschikbare oplossingen ('best of breed'). Dit zijn oplossingen die ieder afzonderlijk zijn geselecteerd en speciaal zijn ontwikkeld voor bepaalde bedrijfsfuncties. Integratie van de systemen is alleen mogelijk via aparte op maat gemaakte interfaces (koppelingen).
2) Standaard geïntegreerde oplossingen. Geïntegreerd houdt in dat het informatiesysteem verschillende bedrijfsfuncties ondersteunt zoals personeel, inkoop, financiën, vastgoed, facilitaire diensten[30] en dat de koppelingen tussen de verschillende modules onderdeel uitmaken van het pakket. Gegevens liggen eenmalig vast in een gemeenschappelijke database en zijn door verschillende functies te gebruiken. Uitbreiding van de informatievoorziening van het SSC naar andere functies dan de personele en financiële is daarmee goed te ondersteunen. Standaardisatie betekent dat alle deelnemende gemeenten uiteindelijk hetzelfde informatiesysteem gebruiken. Enterprise resource planning (ERP) systemen die op de markt als standaard oplossingen verkrijgbaar zijn, zijn een voorbeeld van dergelijke geïntegreerde oplossingen[31]

Uitgangspunt van onze aanpak is dat een optimale toegevoegde waarde van een SSC P & F te bereiken is met toepassing van een standaard geïntegreerd informatiesysteem, dat uitgaat van standaardisatie van processen gebaseerd op best beschikbare praktijk. Dat maakt verbetering van kwaliteit van dienstverlening (zoals minder fouten) en vermindering van aantal FTE's, kosten en administratieve lasten mogelijk. Keuze voor deze vorm van ondersteuning is niet louter het vervangen van een informatiesysteem, maar een managementbenadering met impact op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en verandering van de organisatie. De impact betreft de relatie met de (inter)gemeentelijke dienstverlening en de stafprocessen, en de koppelingen met andere systemen binnen de organisatie.

Oplossingen die ieder afzonderlijk zijn geselecteerd en speciaal zijn ontwikkeld voor bepaalde bedrijfsfuncties kunnen bij aanschaf relatief goedkoop zijn. Een op zich zelf staande applicatie voor de ondersteuning van het financiële proces voorziet relatief goed in de behoefte van professionele gebruikers (bijvoorbeeld financiële controllers). Kijkt men echter naar de totale kosten van gebruik, dan zijn de kosten aanzienlijke hoger dan bij een standaard geïntegreerde oplossing. De complexiteit zit vooral in het ontwikkelen en onderhouden van onvermijdelijke interfaces tussen applicaties en in het beschikbaar houden van specialistische competenties om deze werkend te houden. Dat brengt additionele kosten en operationele risico's en beveiligingsrisico's met zich mee.
Let wel: Systeemintegratie is altijd nodig, zowel met systemen die gehandhaafd blijven, als met systemen binnen de deelnemende gemeenten waarmee elektronische gegevensuitwisseling nodig is.

Stel de mate van eigenaarschap vast van hardware en software en zelfstandig uitvoeren van technisch beheer

In deze fase van verkenning staan de deelnemende gemeenten reeds voor de keuze het eigenaar-

30 Eén pakketleverancier voor alle ondersteunende bedrijfsfuncties betekent zekerheid en standaardisatie; dit kan echter ten koste gaan van flexibiliteit en maatwerk.
31 Bron: *White paper SSC*, Logica, Bob Martin

schap van hardware en software bij een derde partij te beleggen of in eigen beheer te nemen (van het SSC of een rekencentrum van een deelnemende gemeente). Een groot aantal bedrijven heeft inmiddels het zogeheten '*cloud computing*' omarmd. Daarbij besteden zij diensten, software of infrastructuur uit aan een ICT leverancier en nemen deze af via internet. Aangezien bij *cloud computing* de gebruiker geen eigenaar van de gebruikte software is en de diensten naar gebruik betaalt, kan deze substantiële kosten besparen op aankoop, onderhoud en beheer van software en hardware.[32] Er zijn verschillende niveaus van uitbesteding mogelijk. Kiezen voor een van deze modellen heeft impact op het ontwerp en het ontwerpproces van het SSC. Zo is het inrichten van het systeem en beheer ervan niet nodig en komen deze activiteiten ook niet voor in de plannen. Deze handleiding gaat uit van een intergemeentelijk Samenwerkingsverband P & F dat het geïntegreerde informatiesysteem in eigen beheer neemt.

Bereid aanbestedingstraject standaard geïntegreerd informatiesysteem voor

De deelnemende gemeenten stellen bij het voorbereiden van een aanbestedingstraject eisen op voor een standaard geïntegreerd informatiesysteem en de systeemaanbieder. Om tot een verantwoorde selectie te komen zijn inzichten nodig die een apart onderzoek noodzakelijk maken. Dat onderzoek levert de kaders voor de informatievoorziening en de criteria voor het systeem.
Ook stellen de deelnemende gemeenten de inrichting van de aanbestedingsprocedure vast, bijvoorbeeld al dan niet in een dialoog met aanbieders komen tot selectie. Afhankelijk van de omvang van de kosten voor het systeem kan het gaan om een Europese aanbesteding.

Bepaal uitgangspunten voor overige informatiesystemen van het SSC

Naast het standaard geïntegreerd informatiesysteem zullen nog andere systemen nodig zijn voor het SSC, zowel voor de primaire dienstverlening (denk aan kantoorautomatisering, internet) als voor alle PIOFACH functies[33] van het SSC. Immers, het SSC is zelf ook een organisatie met personeel, inkoop en huisvesting. Voor de P en F functie zal het SSC aansluiten op het standaard geïntegreerd informatiesysteem, voor de overige functies kan men kiezen voor eigen systemen of gebruik maken van de systemen van een van de deelnemende gemeenten. Zie activiteit 2.1.6 (fase *Ontwerp*).

Voor de ondersteunende processen van het SSC kan men eveneens kiezen voor 100% digitaal, zoals het scannen van binnenkomende post, het verzenden van digitale brieven, maar ook het elektronisch bestellen en factureren (zie kadertekst).

Elektronisch bestellen en factureren

Het programma Elektronisch Bestellen en Factureren (EBF) van de rijksoverheid heeft tot doel om te komen tot een inkoopportaal voor elektronisch bestellen van goederen en diensten en het factureren ervan. Deze voorziening zal toegang geven tot services waar de gehele rijksoverheid en de leveranciers van de overheid gebruik van kunnen maken. EBF is een belangrijke stap in de digitalisering van inkoopprocessen en het betalingsverkeer van de rijksoverheid. Dit programma is ook voor gemeenten interessant. Het benut de grote kansen voor een snelle, goedkope en uniforme afhandeling van inkoopprocessen. Rekeningen worden sneller betaald en de administratieve lasten van inkoop, inhuur en betalingen dalen.

Stel uitgangspunten voor toepassen mobiele technologie vast

Mobiele technologie is sterk in ontwikkeling en ook in de bedrijfsvoering toe te passen. Een voorbeeld ervan is het direct online en mobiel beschikbaar kunnen krijgen van rapportages over

32 Bron: KING *Notitie cloud computing en shared service centra*
33 PIOFACH = Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

het verloop van de bedrijfsvoering uit een standaard geïntegreerd systeem (maand- en jaarrapportage, beschikbaarheid personeel, verloop declaraties en dergelijke). Leveranciers van standaard geïntegreerde informatiesystemen bieden oplossingen voor het mobiel beschikbaar maken van bedrijfsvoeringinformatie.

Huisvesting, werkplekken en infrastructuur

1.2.7 Stel uitgangspunten voor huisvesting, werkplekken en infrastructuur vast

Huisvesting is een onlosmakelijk onderdeel van een SSC. Ervaring leert dat dit één van de meest omvangrijke onderdelen van het verandertraject is.[34] De deelnemende gemeenten staan voor de keuze van een centrale huisvesting, decentrale huisvesting of een mix van beide voor het SSC. Eén locatie bevordert het proces van integratie van medewerkers uit verschillende gemeenten. Centrale huisvesting stimuleert ook de samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaring tussen SSC medewerkers onderling. Dit betekent wel mogelijk een grotere reisafstand voor een aantal medewerkers dan nu het geval is. Een alternatief is om een aantal medewerkers op de gemeentelocatie zelf te laten werken – permanent, dan wel voor enkele dagen per week. Zij maken wel deel uit van het SSC maar werken fysiek bij een van de deelnemende gemeenten.
De (centrale) locatie kan zich binnen een stadhuis of gemeentehuis bevinden of juist daarbuiten om het meer formele karakter van de dienstverlening van het SSC te versterken. Als het SSC een eigen locatie krijgt, bevinden de 'klanten' van het SSC zich meer op afstand; dit heeft voor- en nadelen. Het betekent in elk geval dat de 'achterblijvende organisatie' een nieuwe bestemming kan vinden voor de vrijkomende werkplekken.
Ook zal het Samenwerkingsverband een besluit moeten nemen over de huisvesting van de ICT servers. Dit kan op locatie van het SSC, bij het datacentrum van de gemeente of bij een externe partij. Schaalbaarheid is een belangrijk criterium als het Samenwerkingsverband verwacht de dienstverlening van het SSC in de toekomst uit te breiden of juist het aantal medewerkers te laten afnemen door natuurlijk verloop.
Deelnemende gemeenten stellen vast of zij willen werken volgens de principes van Het Nieuwe Werken, te weten: tijd - en plaatsonafhankelijk, flexibele werktijden, flexibele werkplekken, enzovoort (zie kadertekst).
Voor de huisvesting gelden wettelijke (ARBO) eisen. Onder deze activiteit valt ook het inventariseren van de eisen en wensen ten aanzien van vergaderingen (eventueel videoconferenties), telefonie, bekabeling en verdere ICT infrastructuur.

Huisvesting SSC Servicepunt71
"Uitgangspunt is dat het SSC zoveel mogelijk in één gebouw wordt gehuisvest. Dat is de plaats waar medewerkers hun primaire werkplek hebben. In de uitvoering van de dienstverlening kan zo nodig partieel lokaal gewerkt worden met flexplekken. In het volume moet vooralsnog rekening worden gehouden met een omvang van 300-500 werkplekken. Het gebouw komt qua indeling tegemoet aan de wijze waarop de dienstverlening wordt georganiseerd, en zal derhalve een mix betekenen in open en gesloten structuur. De locatie dient voor de medewerkers onder andere met openbaar vervoer goed bereikbaar te zijn. Het ligt voor de hand dat het SSC in Leiden wordt gehuisvest."

1.3 Werk de veranderoperatie uit

De veranderoperatie betreft het overbrengen van de P en F functie van de huidige situatie binnen

34 Bron: *Plan van Aanpak* SSC Leidse regio

de deelnemende gemeenten naar de nieuwe situatie binnen een SSC P & F. Tot de veranderoperatie behoren het beginnend oriënteren, het verkennen en plannen van het totale traject, het ontwerp van het SSC, het realiseren van het ontwerp en de evaluatie na een jaar in bedrijf zijn.
Het kennen van de veranderoperatie is nodig om inzicht te krijgen in de activiteiten, capaciteiten en kosten die nodig zijn om de veranderingen te kunnen realiseren. De veranderoperatie is mede-bepalend voor de business case (zie activiteit 1.4).

1.3.1 Stel uitgangspunten veranderoperatie vast

De verandering heeft betrekking op de elementen dienstverlening, organisatiestructuur en besturing, mensen (competenties), processen, informatie, informatiesystemen en gegevensuitwis-seling, huisvesting, werkplekken en infrastructuur. Het gerealiseerde SSC P & F betreft zowel de vernieuwde organisatie als de veranderde competenties.
Algemene uitgangspunten voor de veranderoperatie zijn bijvoorbeeld:

- Activiteiten en resultaten die gericht zijn op de veranderoperatie zijn onderscheiden van activiteiten en resultaten die het leveren van P en F diensten betreffen;
- Continuïteit in het leveren van P en F diensten ook tijdens de veranderoperatie;
- Voorbereiden van de verandering vindt plaats in een aparte tijdelijke programmaorganisatie buiten de staande organisatie en in samenwerking met die staande organisatie.

1.3.2 Stel de scope van de veranderoperatie in relatie tot P en F operatie vast

Stel vast wat tot de scope van de veranderoperatie is te rekenen en wat daarbuiten valt en tot de lopende operatie van de P en F functie behoort.
Het operationeel zijn van de P en F functie vindt aanvankelijk plaats binnen de exploitatie van de deelnemende gemeenten en vervolgens binnen de exploitatie van het SSC en gaat tijdens de veranderoperatie continu door (bijvoorbeeld onkostenadministratie en debiteuren- en crediteuren-administratie). Bij het op orde brengen van de huidige situatie maken wij onderscheid in het stellen van beleid, kaders en opdrachtgeverschap dat binnen de deelnemende gemeenten blijft en de feitelijke uitvoering die bij een SSC is ondergebracht.

1.3.3 Stel organisatie van de veranderoperatie vast

De programmaorganisatie is een tijdelijke organisatie die los staat van de staande organisaties van de deelnemende gemeenten en daarmee samenwerkt. Zowel de deelnemende gemeenten als de programmaorganisatie zijn opgebouwd uit verschillende niveaus van aansturing. De bestuurlijke niveaus in de gemeenten zijn vertegenwoordigd in de verschillende niveaus van de program-maorganisatie. Het college van B&W en de Gemeenteraad nemen besluiten over de juridische vorm, kaders en budgetten.
De programmaorganisatie is opgebouwd uit een stuurgroep, projectgroep, werkgroepen en een klantgroep. Er zijn vier stuurrollen te onderscheiden, te weten: de opdrachtgever die doelstellingen en budget meegeeft, de programmamanager die zorg draagt voor de totale veranderoperatie bin-nen de gestelde kaders (dit kan de kwartiermaker zijn die later directeur wordt), de projectleider(s) die samen met werkgroepen deelwerkzaamheden verricht en een sleutelfunctionaris die de belangen van de klanten/gebruikers van de P en F diensten vertegenwoordigt.

In volgende tabel zijn de uitgangspunten voor samenstelling, taak en voorzitterschap aangegeven.

Programma organisatie	Samenstelling	Taak	Voorzitter
Stuurgroep	Vertegenwoordiging bestuurlijk niveau en gemeentesecretaris (opdrachtgever) van één of meer van de deelnemende gemeenten.	• Stellen en bewaken doelstellingen, kaders en veranderbudget. • Zorg dragen voor verandercapaciteit en financiering verandering	Opdrachtgever
Projectgroep	Programmamanager, managers P&O en F en projectleiders van deelprojecten.	Zorg dragen voor de uitvoering van de totale veranderoperatie binnen de kaders.	Programma-manager
Werkgroepen	Projectleiders en materiedeskundigen op het gebied van P en F van deelnemende gemeenten.	Zorg dragen voor het in nauwe samenwerking uitvoeren van de veranderactiviteiten.	Projectleider
Klantgroep	Vertegenwoordigers van de directies van de deelnemende gemeenten die gebruik maken van de P en F diensten.	• Bekend stellen eisen en wensen met betrekking tot P en F diensten vanuit klant en gebruikersperspectief. • Begeleiden gebruikersorganisatie in gebruik P en F diensten van SSC	Sleutelgebruiker
Staande organisatie	**Samenstelling**	**Taak**	**Voorzitter**
Colleges	Burgemeester & Wethouders	• Vaststellen en aangaan juridische vorm (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regeling) • Vaststellen medezeggenschap / sociaal statuut. • Vaststellen bedrijfsplan. • Nemen overige besluiten ten behoeve van B&W.	Burgemeester
Raden	Gemeenteraadsleden	• Benoemen en vaststellen kaders juridisch, financieel, doelstellingen. • Instemmen met juridische vorm (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regeling). • Nemen overige besluiten ten behoeve van Gemeenteraad.	Burgemeester of anders

Tabel 9: Uitgangspunten voor samenstelling, taak en voorzitterschap van verschillende groepen in de programmaorganisatie; taken van college van B&W en gemeenteraad in dit kader

Als na positieve besluitvorming over deze verkennende fase een SSC kwartiermaker/directeur is aangesteld, vervult deze een belangrijke rol in de programmaorganisatie. Gemeenten kunnen besluiten het programmamanagement over te dragen aan de kwartiermaker/directeur van het SSC.

Besluitvorming Gemeenteraad
"Laat besluitvorming door raden van deelnemende gemeenten op eenzelfde moment en op basis van dezelfde teksten plaatsvinden. Laat de stuurgroep gezamenlijke bijeenkomsten met verschillende raden organiseren en wees bewust van de visie van verschillende politieke partijen."

1.3.5 Vaststellen en wegen van risico's van de veranderoperatie

Deze activiteit levert inzicht in de risico's van de veranderoperatie en de maatregelen om deze beheersbaar te maken door na te gaan wat mogelijke risico's zijn, wat de kans is dat ze optreden en wat de impact zou zijn. Op basis hiervan kunnen maatregelen worden gedefinieerd om risico's beheersbaar te maken. Risico's die in praktijk kunnen voorkomen hebben bijvoorbeeld betrekking op het krijgen van overeenstemming over de taakverdeling tussen gemeenten en het SSC, de besturingsstructuur, processtandaards, eisen aan het geïntegreerd informatiesysteem en tussentijds uitstappen van een deelnemende gemeenten. Ook gebrek aan capaciteit, het ontstaan van weerstand bij betrokken medewerkers en onvolledige P-dossiers zijn risico's die zich kunnen voordoen. Maatregelen om risico's beheersbaar te maken zijn bijvoorbeeld: een heldere analyse van belangen, onafhankelijke procesbegeleiding en een werkconferentie gericht op krijgen van overeenstemming.

1.4 Werk business case uit

Een business case is een kosten-baten analyse. De business case is de basis voor het besluitvormingsproces en beantwoordt de vraag waarom een intergemeentelijk SSC P & F noodzakelijk is. Het omvat de overwegingen om een intergemeentelijk SSC P & F op te zetten en beschrijft de kosten, baten en risico's van de betreffende veranderingen die daarvoor nodig zijn. De business case beschrijft ook de verschillende opties voor uitgangspunten die in overweging worden genomen.

Doel van het uitwerken van een business case is het bepalen van de toegevoegde waarde van het participeren in een Samenwerkingsverband SSC. Hierbij spelen zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten een rol, evenals de risico's van de veranderoperatie. Om de toegevoegde waarde te kunnen vaststellen is het nodig inzicht te krijgen in de huidige en gewenste situatie en wat nodig is om tot de gewenste situatie te komen. Dat laatste is onder meer bepalend voor de omvang van de te verrichten inspanningen voor de veranderoperatie (zie activiteit 1.3) en van de investeringen. Business cases en aanverwante technieken zijn een hulpmiddel om de toegevoegde waarde van een SSC te kunnen identificeren, monitoren en realiseren.

Realiseren van baten
In de bestaande samenwerkingsverbanden worden de te realiseren baten vooralsnog niet gehaald. De belangrijkste oorzaak hiervan is het gebrek aan sturing op zowel kosten als baten bij zowel het SSC als bij deelnemende gemeenten. Ook worden met name kostenbesparingen op personeel nog niet gehaald, zolang het schrappen van de functies niet wordt geëffectueerd.[35]

1.4.1 Bepaal methodiek en grondslag business case

Methoden om de toegevoegde waarde van een SSC vast te stellen zijn bijvoorbeeld benchmarkgegevens, professionaliteitsmodel van bedrijfsvoering of beste praktijk modellen.

De grondslag van de business case wordt gevormd door de huidige situatie, de gewenste situatie en activiteiten die nodig zijn om tot gewenste situatie te komen.

1.4.2 Stel kosten veranderoperatie en kostprijzen P en F diensten vast

Het betreft de kosten van de veranderoperatie per gemeente en geconsolideerd voor alle gemeenten en de kostprijzen voor P en F diensten.

De kosten van de veranderoperatie worden bepaald door de omvang of scope van de veranderoperatie en door de risicobeperkende maatregelen.

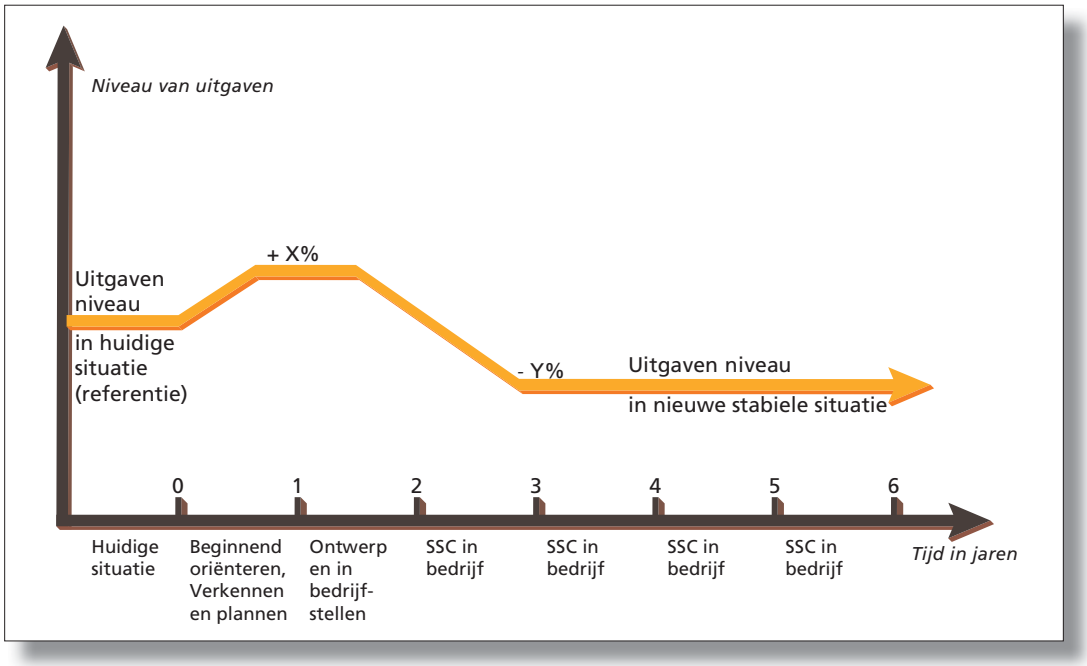
De kostprijzen van de P en F diensten (in onze aanpak de kosten van het Samenwerkingsverband SSC P en F) worden enerzijds bepaald door de verdeelsleutel van de kosten over de deelnemende gemeenten en anderzijds door de direct en indirect aan de P en F dienstverlening toe te rekenen activiteiten.
Er zijn verschillende opties voor de berekeningssystematiek en wijze van verrekening van de kostprijzen.

35 Bron: KING *De baten als ballast: kosten en baten van shared service centra*

1.4.3 Stel business case vast

Iedere deelnemende gemeente maakt haar eigen business case voor de interne besluitvorming om al dan niet mee te doen met het intergemeentelijk SSC P & F[36]. Voor een totaal overzicht van kosten, voordelen en risico's van de veranderoperatie maken de deelnemende gemeenten een geconsolideerde business case. Deze betreft het Samenwerkingsverband SSC P& F.

De toegevoegde waarde betreft de jaarlijkse besparingen minus de eenmalige kosten, verdeeld over een aantal jaren. In het meerjarenperspectief wordt inzichtelijk vanaf welk moment de investeringen zich gaan terug verdienen door de gerealiseerde besparingen en de structurele omvang van de besparingen over meer jaren. In Figuur 4 is dat als fictief[37] voorbeeld schematisch weergegeven.



Figuur 4: Omvang uitgavenniveau voor P en F diensten voor, tijdens en na veranderoperatie

Betere kwaliteit met minder FTE's

De business case die is opgesteld voor Servicepunt71 (Leidse regio) laat zien dat het onderbrengen van de P&O functie van een viertal gemeenten in een SSC leidt tot een substantiële verlaging van het aantal voor deze functie benodigde FTE.38

In het hoofdstuk *Ondersteunende thema's en technieken,* onderdeel F. Business case hebben wij dit thema verder uitgewerkt.

1.5 Stel verkenningsrapport op en neem besluit

Het verkenningsrapport omvat de uitgangspunten en business case voor het beoogde SSC P & F, gebaseerd op de resultaten van de activiteiten 1.1 tot en met 1.4. Een mogelijke inhoudsopgave van een dergelijk rapport met toelichting is opgenomen in Bijlage 4A[39]. Het verkenningsrapport kan een apart document zijn of worden samengevoegd met het plan voor het totale traject (zie hierna).

36 Indien een van de gemeenten tussentijds afhaakt, dan kan dit consequenties hebben voor de business case van de andere deelnemende gemeenten. De berekening zal dan opnieuw gemaakt moeten worden.
37 Ervaring van KING is dat ICT-samenwerking zich in een periode van zeven jaar "terug verdient".
38 Bron: *Business Case+ Shared Service Center Leidse regio,* pagina 75
39 Zie website VNG: www.VNG.nl/samenwerken

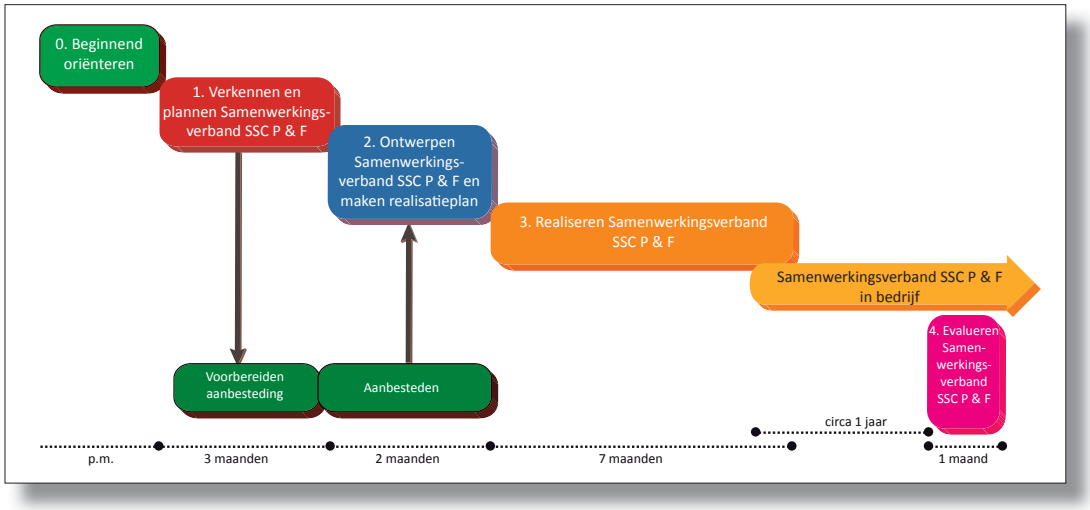
De deelnemende gemeenten leggen het verkenningsrapport voor besluitvorming voor aan de politieke leiding.

1.6 Stel plan voor totale traject op

Het doel van deze activiteit is de eigenaars en opdrachtgever(s) van het Samenwerkingsverband SSC P & F en andere betrokkenen vooraf inzicht op hoofdlijnen te verschaffen in de consequenties van het gehele traject voor wat betreft te verwachten resultaten en tussenresultaten van het traject; de daarvoor te verrichten activiteiten; de benodigde capaciteit (mensen en middelen); de doorlooptijd van het verandertraject, het benodigde (verander)budget en hoe het traject te financieren.
Het gehele verdere traject betreft – naast fase 0 (*Beginnend oriënteren*) en fase 1 (*Verkennen en plannen*) – het ontwerpen van het Samenwerkingsverband SSC P & F en maken realisatieplan (fase 2), realiseren (fase 3) en evalueren van het totale traject (fase 4).

Het plan maakt duidelijk of het beoogde Samenwerkingsverband SSC P & F is te ontwerpen en te realiseren binnen de gestelde randvoorwaarden (tijd en geld).

Als richtlijn voor de totale doorlooptijd van het verandertraject geldt een periode van circa 12 maanden uitgaande van een gestructureerde en planmatige aanpak zoals in deze handleiding en met de volgende randvoorwaarden: maximaal vier gemeenten in een regio, volledig commitment tot samenwerken in de vorm van een SSC P & F, beschikbaarheid van capaciteit en tijdige besluitvorming. Deze doorlooptijd is exclusief het doorvoeren van eventuele personele reductie (al dan niet door natuurlijk verloop).



Figuur 5: Planning totale traject op hoofdlijnen

De activiteit *Opstellen plan voor het totale traject* begint met het bestuderen van rapportages uit de fase *Beginnend oriënteren* en het verkenningsrapport (zie Bijlage 4A), inclusief de business case. Hieruit kan de programmamanager de essentie samen met de conclusies overnemen en uitwerken zover nodig. Ook kan de programmamanager plannen van andere intergemeentelijke SSC's als inspiratiebron nemen.
Het is van belang om de scope van het traject definitief af te bakenen en de relaties met eventuele andere ontwikkelingen of projecten bij de verschillende deelnemende gemeenten te beschrijven. Het doel van het SSC kan nu definitief en SMART worden geformuleerd, samen met een planning op hoofdlijnen van de uit te voeren activiteiten.
Onderdeel van het plan is het zoveel mogelijk vooraf bepalen van de benodigde opleidingsactiviteiten van zowel projectmedewerkers (voor de transitie) als van lijn- en stafmedewerkers die betrok-

ken zijn bij de operationele fase en de veranderoperatie. De programmamanager bespreekt dit concept plan met de opdrachtgevers van de betrokken gemeenten en maakt het daarna definitief. Op basis van dit totale plan voor het SSC Samenwerkingsverband stellen de projectleiders plannen per gemeente op.
De mogelijke inhoudsopgave van een plan voor het totale traject met toelichting is opgenomen in Bijlage 4B.

1.7 Bepaal instap en uitstap strategie

Samenwerking tussen gemeenten betekent niet voor altijd met dezelfde gemeenten alles samen doen. Binnen een samenwerkingsverband kunnen gemeenten instappen en uitstappen. Het is van belang vooraf een vastgelegde strategie te hebben voor dergelijke situaties. Instappen en uitstappen kan in iedere fase van het opzetten en realiseren dan wel in bedrijf zijn van een Gemeenschappelijk SSC P & F plaatsvinden. Het uitstappen van een deelnemende gemeente heeft consequenties voor het gehele samenwerkingsverband. Ook in de geconsolideerde business case voor het Samenwerkingsverband is daar mee rekening te houden.

Instappen
Een apart gepositioneerd SSC met een heldere en eenvoudige besturingsstructuur met een directe stuurmogelijkheid van deelnemende gemeenten, maakt instappen voor andere gemeenten makkelijker.[40]

1.8 Stel kwartiermaker / directeur SSC aan

In deze activiteit schetsen de deelnemende gemeenten op basis van inzichten over het gewenste organisatieklimaat, competenties, leiderschapsstijl en aard en omvang van de veranderoperatie een profiel van de toekomstige directeur van het SSC P & F. Het profiel is basis voor het werven en aanstellen van de directeur. De directeur treedt op als kwartiermaker voor het SSC P & F.

Kwartiermaker / Directeur
Werken aan het opbouwen en in stand houden van een samenwerkingsverband is een vak. Belangrijke eigenschappen van een directeur SSC zijn: in staat zijn om een SSC organisatie te bouwen, politiek bestuurlijke kennis en ervaring, kennis en ervaring met een SSC, kennis en ervaring met middelen (PIOFACH).

40 Bron: Directeur Servicecentrum Drechtsteden