

# Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij Shared Services Centers

Olaf van Vliet

De auteur is als promovendus verbonden aan de afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

**Een typerend kenmerk van Shared Services Centers (SSC) is dat zij opdrachten ontvangen van andere organisatie-onderdelen, waardoor er een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ontstaat. Op basis van een onderzoek naar SSC's van de ministeries van Defensie, Justitie, Verkeer en Waterstaat en VROM wordt de wijze besproken waarop deze relaties in de praktijk worden vormgegeven.**

Shared Services Centers zijn in opmars binnen de overheid. De ondersteunende bedrijfsvoeringsactiviteiten als administratie en ICT worden binnen organisaties gebundeld in een Shared Services Center en organisatieonderdelen moeten deze ondersteuning vervolgens inkopen. Organisatie-onderdelen geven het Shared Services Center dus opdrachten, waardoor een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ontstaat binnen een organisatie. Deze relatie is een kritische succesfactor voor het goed functioneren van SSC's.

## 1. Een karakteristieke relatie

Het SSC is een steeds bekender fenomeen binnen allerlei niveaus van de overheid. 'Een SSC is een resultaat verantwoordelijke eenheid 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 op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs'.<sup>1</sup> Waar voorheen ieder organisatie-onderdeel bijvoorbeeld zelf haar administratie verzorgde, wordt de dienst administratie nu 'ingekocht' bij het SSC, dat meerdere organisatie-onderdelen bedient. Door dergelijke producten en diensten te standaardiseren worden veelal schaalvoordelen beoogd. Kenmerkend is dat de opdrachtgevende organisatie-onderdelen verantwoordelijk zijn voor de inkoop van deze producten en diensten, waardoor het concept van integraal management behouden blijft. Tussen de opdrachtgevende organisatie-onderdelen en het

SSC is dus sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Deze relatie is een van de belangrijkste kenmerken van een organisatie met een SSC, omdat daarmee duidelijk tot uitdrukking komt dat organisatie-onderdelen bepaalde producten en diensten niet meer zelf voortbrengen, maar een ander opdrachten geeft tot het voortbrengen van producten en diensten. Daarmee is de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ook inherent aan het concept van SSC's.

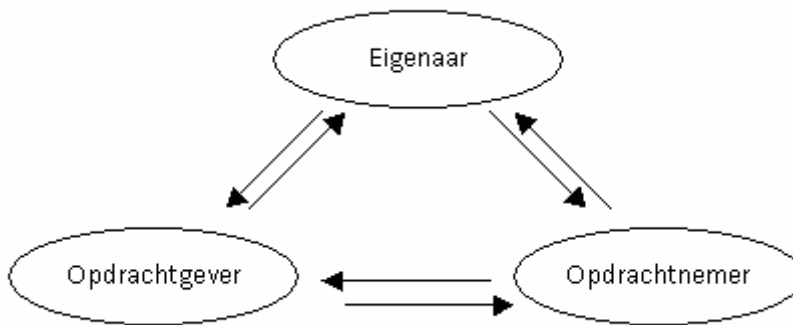
Het succes en de legitimiteit van een SSC zijn grotendeels afhankelijk van de tevredenheid van de klant. Dit betekent dat de producten en diensten niet alleen van goede kwaliteit moeten zijn, maar ook vooral moeten voorzien in de behoeftes van de klant. Het is daarom van essentieel belang dat het SSC de wensen van de opdrachtgever begrijpt en dat de opdrachtgever accurate verwachtingen heeft van de manier waarop het SSC zijn wensen vervult. Het over en weer kenbaar maken van de wensen en verwachtingen door opdrachtgever en opdrachtnemer vormt de basis van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Een goed functionerende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is dus van cruciaal belang voor het succes en de legitimiteit van een SSC.

Veel SSC's kampen met een spanning tussen uniformiteit en maatwerk in hun dienstverlening. Het leveren van op maat gemaakte producten en diensten die voldoen aan de specifieke behoeften van de opdrachtgever levert tevredenheid en legitimiteit op. Tegelijkertijd probeert een SSC schaalvoordelen te behalen door uniforme producten en diensten voor de verschillende opdrachtgevers voort te brengen. In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie wordt deze spanning tussen maatwerk en uniformiteit voelbaar.

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie die van cruciaal belang is voor het goed functioneren van een SSC, is dus tegelijkertijd de plaats waar spanningen tussen enerzijds het belang van een SSC (uniformiteit) en anderzijds de belangen van opdrachtgevers (maatwerk) tot uiting komen. De centrale vraagstelling in dit artikel is hoe deze sturingsrelatie in de praktijk wordt vormgegeven. Hoe bereiken opdrachtgevers dat zij de door hun gewenste producten en diensten tegen een goede prijs-kwaliteitverhouding ontvangen van een SSC dat door standaardisering van dienstverlening voor verschillende opdrachtgevers schaalvoordelen probeert te behalen? Op basis van een exploratief onderzoek naar een viertal SSC's van ministeries, bespreekt dit artikel vier aspecten waaruit een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bestaat. De onderzochte SSC's zijn de Commando Diensten Centra (Defensie), de Gemeenschappelijke Beheersorganisatie (Justitie), de Shared Services Organisatie (Verkeer en Waterstaat) en de Gemeenschappelijke Dienst (VROM). Het onderzoek bestond uit een documentenanalyse en het houden van interviews. Allereerst wordt kort stil gestaan bij de verschillende actoren waartussen sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De vier daarop volgende paragrafen bespreken ieder een aspect van de relatie en de laatste paragraaf besluit met enkele conclusies.

## 2. Aspecten van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

In organisaties met een SSC worden veelal drie rollen onderscheiden. De eerste rol, 'opdrachtnemer', wordt vervuld door het SSC. Het SSC krijgt opdrachten en voert deze uit. De rol van 'opdrachtgever', de tweede rol, wordt vervuld door de organisatie-onderdelen, bijvoorbeeld de directoraten-generaal, van een ministerie. Zij geven het SSC opdrachten om bepaalde producten en diensten te leveren. Een directoraat-generaal geeft bijvoorbeeld de opdracht aan het SSC om ICT ondersteuning te leveren. De rol van 'eigenaar' tenslotte, is in de regel belegd bij de leiding van het ministerie. Naast de verantwoordelijkheden die de eigenaar heeft voor alle onderdelen van het ministerie, inclusief het SSC, zoals personeelsbeleid, integriteitsbeleid en de kwaliteit van de administratieve organisatie<sup>2</sup>, kan de eigenaar zich ook bemoeien met het assortiment producten en diensten van het SSC en bijbehorende tarieven.<sup>3</sup> Deze drie rollen verhouden zich onderling in relaties. De sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer staat in dit paper centraal.



*Figuur 1. Sturingsrelaties in een organisatie met een SSC*

De opdrachtnemer heeft van doen met meerdere, horizontale sturingsrelaties omdat deze in de regel meerdere opdrachtgevers bedient. Een sturingsrelatie kan worden gedefinieerd als een betrekking waarin tot elkaar staande organisatie-onderdelen elkander op de door hun gewenste manier laten werken. De vormgeving van een sturingsrelatie wordt goeddeels bepaald door de organisatiestructuur van het departement. Vervolgens zijn de organisatiestructuren van de afzonderlijke onderdelen van invloed op de invulling die aan de sturingsrelatie wordt gegeven. De daadwerkelijke interactie in de relatie wordt bepaald door meerdere factoren, zoals de cultuur en de subculturen van het ministerie, opvattingen en interpretaties van de spelers van het spel over de spelregels en de persoonlijke verhoudingen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Van effectieve aansturing is sprake wanneer blijkt dat de producten en diensten waartoe de opdrachtgever een opdracht heeft verstrekt daadwerkelijk worden geleverd en voldoen aan de verwachtingen van de opdrachtgever. In een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is het daarom van belang dat partijen hun verwachtingen zo duidelijk

mogelijk aan elkaar te kennen geven. Daarvoor wordt in de praktijk een aantal instrumenten gehanteerd, welke zijn in te delen in een viertal categorieën: documenten, financiering, prestatiemeting en communicatie.

### ***2.1 Documenten: catalogi, overeenkomsten en voortgangsrapportages***

Alle vier de onderzochte SSC's werken met catalogi waar de standaard producten en diensten in vermeld staan. In Service Level Agreements (SLA) leggen opdrachtgever en opdrachtnemer vast welke producten en diensten geleverd zullen worden. Vervolgens doet het SSC in periodieke voortgangsrapportages verslag van de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening gedurende een bepaalde periode.

Deze drie instrumenten vormen de basis van de sturingsrelatie. In de catalogus worden de gestandaardiseerde producten en diensten die het SSC levert gedefinieerd. In de praktijk ontwikkelt en definieert het SSC het assortiment van de producten. Het opstellen van de catalogus gebeurt veelal in samenspraak met de opdrachtgevers en de eigenaar, ten einde tegemoet te komen aan de wensen van opdrachtgevers. Doordat de eigenaar uiteindelijk de catalogus formeel vaststelt, beperkt de eigenaar de keuzemogelijkheden van de opdrachtgever en stuurt hij op deze wijze het handelen van de opdrachtgever en het SSC. In het definiëren van de producten en diensten, de kwantificering van de opdrachten in de SLA's en de verantwoordingsinformatie in de voortgangsrapportages worden bedragen en kwaliteitsnormen vermeld, de volgende aspecten van de relatie die aan de orde komen.

### ***2.2 Financiering***

In de veel geciteerde definitie van een SSC (zie eerste paragraaf) staat expliciet vermeld dat in een organisatie met een SSC sprake moet zijn van verrekening tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit betekent dat een opdrachtgever het SSC betaalt voor een product of dienst dat het SSC levert. Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is dan sprake van een economische ruilrelatie, een manier van coördinatie binnen een organisatie waarbij voor elke prestatie een tegenprestatie wordt verlangd.<sup>4</sup> De idee achter verrekenen is dat opdrachtgevers worden geprikkeld tot het efficiënt inzetten van producten en diensten. Sommige auteurs zijn dan ook van mening dat een SSC alleen een vergoeding dient te ontvangen voor het leveren van prestaties en dat een SSC niet dient te worden bekostigd door het overhevelen van budget van opdrachtgevers naar het SSC.<sup>5</sup>

Bij de onderzochte ministeries vond financiering echter wel plaats door het overhevelen van budget. De kostprijzen van producten en diensten waren soms eerder een afgeleide van het overgehevelde budget, dan dat zij voortkwamen uit bedrijfseconomische kostprijsberekeningen waarop vervolgens budgetten werden gebaseerd. Het beperken van de administratieve lasten bleek voor opdrachtnemers de belangrijkste motivatie om geen

kosten te berekenen en in rekening te brengen bij opdrachtgevers. Ten einde de efficiëntievoordelen van SSC's te behalen, moet echter wel worden verrekend. Alleen dan zullen opdrachtgevers worden geprikkeld middelen efficiënt in te zetten en alleen dan zal door het verrekenen van een hogere kostprijs de vraag naar maatwerk worden beperkt. Opdrachtgevers zullen op hun beurt het SSC aansporen om de beoogde schaalvoordelen daadwerkelijk te vertalen in een hogere kwaliteit van producten tegen lagere prijzen. Omdat de eigenaar, de leiding van het ministerie, belang heeft bij een efficiënte bedrijfsvoering, zou de eigenaar moeten aansturen op het inrichten van een sturingsrelatie waarin kosten worden verrekend.

Zelfs wanneer niet wordt verrekend tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, is het aan te bevelen om kostprijzen te berekenen van producten en diensten. Het vergelijken van kostprijzen in de tijd, alsook het benchmarken van kostprijzen met andere SSC's, biedt opdrachtgevers informatie en inzicht dat hen van pas kan komen in de sturingsrelatie. Opdrachtnemers hebben op hun beurt het inzicht in de kosten nodig voor de interne besturing van het SSC.

De organisatievorm van een SSC is bepalend voor de mogelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer in de sturingsrelatie. Een van de onderzochte SSC's had de status van baten-lastendienst. Het baten-lastenstelsel lijkt zeer geschikt voor SSC's, omdat kenmerken als resultaatgerichte sturingsrelaties en prikkels voor het SSC tot efficiënte bedrijfsvoering reeds aanwezig zijn vanwege het baten-lastenstelsel. Ook zijn SSC's op basis van de baten-lastenadministratie veel beter in staat om werkelijke kostprijzen van producten en diensten te berekenen. Kostenprijzen zijn alleen van betekenis in relatie tot de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening en vice versa. Daarover gaat de volgende paragraaf.

### ***2.3 Prestatiemeting***

Het meten van de prestaties van het SSC speelt een cruciale rol in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Door het definiëren en normeren van prestaties kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer eenduidige afspraken maken over de verwachte dienstverlening. Dit voorkomt bij een misprestatie problemen voor beide partijen. Door prestaties te meten, maakt een SSC transparant wat zij doet, verantwoordt zij zich aan de opdrachtgevers en worden opdrachtgevers in staat gesteld om het SSC te beoordelen en bij te sturen. Tegelijkertijd kan prestatiemeting de legitimiteit van een SSC vergroten. Ook de ontwikkeling in de tijd van een SSC, bijvoorbeeld een steeds efficiëntere dienstverlening, kan door prestatiemeting worden aangetoond. Prestatiemeting stelt een SSC dus in staat om haar meerwaarde te laten zien. Dit alles vereist uiteraard wel dat de prestatie-indicatoren tegemoet komen aan de informatiebehoefte van de opdrachtgevers. Het is daarom voor

het SSC raadzaam de opdrachtgevers te betrekken in het opstellen van de prestatie-indicatoren.

Bij de onderzochte SSC's was prestatiemeting in ontwikkeling. Het formuleren van kwantitatieve prestatie-indicatoren vormde meestal geen probleem. Kwalitatieve prestatie-indicatoren bleken daarentegen moeilijker vast te stellen. SSC's werken veel met klanttevredenheidscijfers. Klanttevredenheid wordt beïnvloed door de wijze waarop de klant de dienstverlening van het SSC beleeft. Een risico van het beoordelen van het SSC op basis van klanttevredenheid, is dat de belevenis door de klant van een incidentele wanprestatie onevenredig zwaar op de klanttevredenheidscijfers drukt. Een goed presterend SSC kan zodoende onterecht te negatief worden beoordeeld. Een adequate prestatiemeting, anders dan klanttevredenheid, biedt een SSC de kans aan te tonen dat een misprestatie slechts een eenmalig voorval betreft. Een voorbeeld van een prestatie-indicator die zowel kwantiteit als kwaliteit meet, kan bijvoorbeeld het percentage facturen van een opdrachtgever zijn dat het SSC foutloos en binnen de afgesproken termijn verwerkt.

Ook verwachtingen van klanten spelen een belangrijke rol bij klanttevredenheidscijfers. Wanneer een medewerker bijvoorbeeld ontevreden is over het SSC omdat hij een maand moet wachten op een product van het SSC, is het voor het SSC wel van belang dat de medewerker weet dat deze levertijd zo lang is omdat zijn manager als opdrachtgever heeft gekozen voor de langere en goedkopere levertijd en niet vanwege de traagheid van het SSC. Uit het onderzoek blijkt dat managers van opdrachtgevende organisatie-onderdelen de met het SSC gemaakte afspraken niet communiceren naar de medewerkers, de eindgebruikers van de diensten van het SSC. Een aanbeveling voor SSC's luidt daarom ook om zelf door actieve communicatie de verwachtingen van de klant te managen.

## ***2.4 Communicatie***

Bij de vier ministeries wordt de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie gekenmerkt door een formele communicatiestructuur tussen contactpersonen aan zowel opdrachtgevers- als opdrachtnemerszijde. Het opdrachtgevende organisatie-onderdeel moet op verschillende niveaus voldoende kennis bezitten om behoeftes in de organisatie te vertalen naar opdrachten aan het SSC. Wanneer een SSC de mogelijkheid biedt tot het leveren van maatwerk, moeten opdrachtgevers gaan investeren in zeer deskundig opdrachtgeverschap, hetgeen kan leiden tot een grote staf aan opdrachtgeverszijde.<sup>6</sup> Een groot opdrachtgeverschap schept omgekeerd ook weer de vraag naar maatwerk, die de nagestreefde uniformiteit in de dienstverlening van een SSC niet ten goede komt.<sup>7</sup>

De SSC's hadden hun relatiemanagement verschillend ingericht. Sommige SSC's hadden hun relatiemanagement centraal in een stafafdeling georganiseerd, terwijl andere SSC's relatiemanagement decentraal hadden belegd. De afdelingen ICT en HRM hadden

dan bijvoorbeeld ieder hun eigen relatiemanagement. Voor de opdrachtnemer is het de kunst om binnen de standaard producten en diensten te voorzien in de behoeftes van de opdrachtgever. Daarom is het voor de opdrachtnemer van essentieel belang om door actief relatiemanagement deze behoeftes te kennen. Het is derhalve aan te bevelen om, hoe het relatiemanagement van een SSC ook is vormgegeven, de informatie die binnen het SSC over opdrachtgevers aanwezig is te bundelen. De relatiemanager van ICT is dan op de hoogte van hetgeen de relatiemanager van HRM op een eerder moment met een opdrachtgever heeft besproken. Daardoor wordt het mogelijk om:

- actief in te spelen op behoeftes van opdrachtgevers door bijvoorbeeld het assortiment dan wel het sturingsinstrumentarium aan te passen;
- vroegtijdig spanningen in de relatie te signaleren en mogelijk weg te nemen;
- naar opdrachtgevers en klanten te communiceren wat van de dienstverlening verwacht mag worden;
- indien het SSC een afgesproken prestatie niet kan leveren de opdrachtgever tijdig te informeren en de verwachtingen bij te stellen, ten einde het vertrouwen in de relatie te behouden.

Binnen de onderzochte ministeries communiceren opdrachtgevers en opdrachtnemers met elkaar in overlegorganen, ook wel ‘gebruikersraden’, waarin het SSC en de verschillende opdrachtgevers vertegenwoordigd zijn. In deze overlegorganen staat het bespreken van de dienstverlening door het SSC centraal. Opdrachtgevers zien echter meer heil in bilaterale contacten vanwege de persoonlijke aandacht die zij daarin krijgen van het SSC. Zij zijn in mindere mate geïnteresseerd in de wensen van andere opdrachtgevers. Hoewel dergelijke overlegorganen aan opdrachtgevers de gelegenheid bieden gezamenlijke standpunten in te nemen tegenover het SSC, wordt van deze gelegenheid nog niet veel gebruik gemaakt.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de doelen en bevoegdheden van de overlegorganen in een aantal gevallen niet helder waren. Voor de deelnemers was het bijvoorbeeld niet duidelijk wat de rol van het overleg in de gehele sturingsrelatie is en of het overleg bijvoorbeeld tot besluiten moet leiden. Daarom is het aan te bevelen om per overlegorgaan de taken en bevoegdheden duidelijk te formuleren alsook de communicatie tussen de overlegorganen op verschillende niveaus expliciet vorm te geven. In de overlegorganen staan in eerste instantie de prestaties van het SSC centraal. Daarnaast heeft de communicatie in de relatie betrekking op de inrichting van de relatie, procesmatige aspecten als het ontwerp van de communicatiestructuur en het formuleren van prestatie-indicatoren.

Wanneer de relatie is gebaseerd op outputsturing zal de communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voornamelijk betrekking hebben op ‘wat’ de opdrachtgever geleverd krijgt. Uit het onderzoek bleek echter dat opdrachtgevers sterk geneigd zijn te communiceren over de ‘hoe’ vraag, de ‘productie’ van de producten en

diensten. In een situatie waarin opdrachtgevers het SSC aansturen op output, valt het inrichten van de processen, de 'hoe vraag', onder de verantwoordelijkheid van het SSC en niet langer onder die van de opdrachtgevers. Uiteraard moet wel sprake zijn van communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over operationele processen, maar deze maakt geen deel uit van de sturingsrelatie.

### **3. Conclusie**

De vraag hoe de sturingsrelatie tussen opdrachtgevers en een SSC in de praktijk wordt vormgegeven stond in dit artikel centraal. De onderzochte sturingsrelaties van de verschillende ministeries tussen het SSC en haar opdrachtgevers waren goeddeels op gelijke wijze, volgens de vier beschreven aspecten ingevuld. Kleine verschillen waren vooral het gevolg van verschillen in stadium van ontwikkeling. Meer verrassend was dat de sturingsrelaties binnen één ministerie, dus tussen een SSC en haar opdrachtgevers konden verschillen. Zo verschilde bijvoorbeeld de omvang en deskundigheid van het opdrachtgeverschap per opdrachtgever. Per afdeling van een SSC konden bijvoorbeeld de invulling van het relatiemanagement, de bepaling van kostprijzen van producten of de aard en formulering van prestatie-indicatoren variëren. Meestal was deze uniformiteit afhankelijk van de mate waarin het SSC het resultaat was van een op de tekentafel ontworpen organisatie, dan wel van een meer organisch gegroeide organisatie.

De vraag rijst nu in hoeverre het wenselijk is de relatie tussen het SSC en de verschillende opdrachtgevers te uniformeren. Meer concreet, moeten bijvoorbeeld de prestatie-indicatoren voor alle opdrachtgevers gelijk zijn? Veel SSC's kampen met een spanning tussen uniformiteit en maatwerk in hun dienstverlening, die tot uitdrukking komt in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Een slimme, op de individuele opdrachtgever toegespitste invulling van deze relatie biedt juist de gelegenheid om deze spanning te reduceren.

In een sturingsrelatie is het van essentieel belang dat opdrachtgever en opdrachtnemer accurate verwachtingen hebben van elkaar. Een heldere indicatie van de prijs-kwaliteitverhouding, op basis van kostprijzen en prestatie-indicatoren, is een belangrijke conditie voor accurate verwachtingen. Een goed inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding vergroot ook de effectiviteit van de andere twee sturingsinstrumenten. Documenten kunnen daardoor duidelijker afspraken bevatten en de communicatie in de sturingsrelatie kan concreter en meer outputgericht worden. De effectiviteit van ieder sturingsinstrument is dus afhankelijk van de invulling van alle vier de instrumenten. Alleen door alle vier de instrumenten te optimaliseren, kunnen SSC's succesvol functioneren!

## Literatuur

---

<sup>1</sup> Strikwerda, J., Shared Service Centers: Van kostenbesparing naar waardecreatie, Koninklijke Van Gorcum BV, Assen, 2004: 1.

<sup>2</sup> Bestebreur, A., Kraak, A.D & Burg, C. van der, *Modern financieel management bij het Rijk: De rijksbegroting belicht*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.

<sup>3</sup> Buijs, J., Doorn, V. van, & Noordam, P., *Shared Service Centers: Een kwestie van doen*, Kluwer, Deventer, 2004.

<sup>4</sup> Groot, T.L.C.M & Helden, G.J. van, *Financieel management van non-profit organisaties*, Stenfert Kroese, Groningen, 2003: 102.

<sup>5</sup> Opheij, W. & Willems, F., Shared Service Centers: balanceren tussen pracht en macht. *Holland Management Review*, 2004, nr. 95, pp. 31-45 ; Strikwerda, J., Shared service centers en gemeenten. *Openbaar bestuur*, 2005, jrg. 15, nr. 4, pp. 28-31.

<sup>6</sup> Bruijn, J.A. de, Wagenaar, R.W., Voort, H.G. van der, e.a., Shared Services in de Overheid, Samenwerking tussen beleidspartners: Een onderzoek naar aspecten van besturing bij shared services in de rijksdienst, Technische Universiteit Delft, Delft, 2004: 21.

<sup>7</sup> Matthijse, R., Bruijn, H. de, Voort, H. van der, e.a., Shared services centers bij de rijksoverheid. *Tiem*, 2005, nr. 1, pp. 16-25: 21.