


The Government Executive Series

Wege zur leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung: Steigerung der Wertschöpfung mit Shared Services



High performance. Delivered.

• Beratung • Technologie • Outsourcing



Inhalt

Shared Services: Was ist das?	3
Die Situation	4
Vier Kernergebnisse	6
Führende Shared Services Strategien	10

Die Einführung von Shared Services in der öffentlichen Verwaltung setzt die Bereitschaft zu tiefgreifenden Veränderungen voraus. Damit sind eindrucksvolle Vorteile, aber auch wesentliche Herausforderungen für alle Beteiligten verbunden.

Shared Services: Was ist das?

Accenture versteht unter Shared Services die Bündelung von Verwaltungs- und Unterstützungsfunktionen verschiedener Ministerien oder Behörden in einer zentralen, eigenständigen Dienstleistungsorganisation. Beispielfunktionen hierfür sind: Finanz- und Rechnungswesen, Personal- und Beschaffungswesen sowie Bereitstellung und Betrieb von IT-Infrastruktur. Primäre Aufgabe dieser Dienstleistungsorganisation ist, die dort konsolidierten Services den angeschlossenen Verwaltungseinheiten effektiv, effizient und qualifiziert – gemäß den vereinbarten Serviceverträgen – bereitzustellen.

Die Shared Services Organisation versteht die gebündelten Funktionen als ihr Kerngeschäft, das sie mit höchster Priorität, ungeteilter Aufmerksamkeit auf Management-Ebene und in enger Zusammenarbeit mit den Nutzern betreibt und weiterentwickelt. Im Gegensatz zu zentralisierten Modellen, bei der die oben genannten Funktion einer Verwaltungseinheit als zusätzliche Verantwortlichkeit zugeordnet werden, sind eigenständige Shared Services Organisationen verantwortlich und rechenschaftspflichtig, ihre Leistungen auf einem vereinbarten Serviceniveau mit größtmöglicher Wirtschaftlichkeit zu erbringen.

Ziel von Shared Services ist, auf diesem Weg knappe Ressourcen freizusetzen, mit denen die Fachverwaltungen sich intensiver auf ihr eigentliches Kerngeschäft und die Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen, statt auf die eigene Administration konzentrieren können. Dabei steht „Shared“ für die von Leistungserstellern und -nutzern gemeinsam getragene Verantwortung für Servicequalität, Wettbewerbsfähigkeit und Ergebnisse – und „Services“ für ein neues Dienstleistungsverständnis mit dem klaren Fokus auf Kundenzufriedenheit bei den Beteiligten. Neben finanziellen Skaleneffekten schaffen Shared Services auch strategische Vorteile: Sie sorgen z. B. für eine Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen und Technologie, schaffen zusätzliche organisatorische Flexibilität, ermöglichen eine beschleunigte Service-Erstellung bei höherer Qualität, verhelfen damit zu einer größeren Zufriedenheit bei Bürgern und Unternehmen und leisten einen wertvollen Beitrag zur Standortsicherung.

Die Situation

Öffentliche Verwaltungen stehen schon seit Jahren vor drei zentralen Herausforderungen: Mit der anhaltend schwierigen Wirtschaftslage wachsen der finanzielle Druck und die Schwierigkeit, die öffentlichen Haushalte ausgeglichen zu gestalten. Überdies wird es für sie angesichts der demographischen Entwicklung in absehbarer Zeit immer schwieriger, die erforderlichen Fachkräfte für die Bewältigung ihrer Aufgaben bereitstellen zu können (in einzelnen Bereichen wie z. B. der Informationstechnologie kämpfen sie schon heute mit Expertenmangel). So müssen sie mit immer weniger Mitteln immer leistungsfähigere, bürgerorientierte Dienstleistungen bereitstellen, um den steigenden Erwartungen der Anspruchsgruppen an Wirtschaftlichkeit und Qualität gerecht zu werden.

Typische Reaktionen auf diesen Kontext waren bisher Leistungskürzungen oder Einnahmensteigerung (durch Steuer- und Gebührenerhöhungen). Doch stoßen diese Maßnahmen vielerorts an ihre Grenzen. Innovative Lösungen sind gefragt, um den sog. Public Sector Value – d. h. den Wertbeitrag öffentlicher Dienstleistungen bzw. die Rendite auf öffentliche Investitionen – nachhaltig zu verbessern.

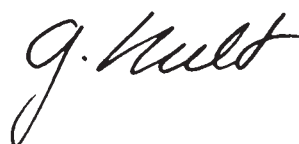
Auf dem Weg zur hochleistungsfähigen öffentlichen Verwaltung setzen viele Behörden schon heute auf Konzepte, die sich in der Privatwirtschaft bereits erfolgreich bewährt haben. Im Vordergrund stehen dabei Shared Services Modelle: Mittels einer solchen Konsolidierung von Verwaltungs- oder Unterstützungsfunktionen in einer eigenständigen Dienstleistungsorganisation ist es möglich, die Kosten um bis zu 25 Prozent zu senken, die Effizienz zu steigern und damit finanzielle sowie personelle Ressourcen freizusetzen, mit denen die Qualität in bürgernahen Servicebereichen entscheidend verbessert werden kann.

Im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten wir, wie Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung rund um den Globus den Nutzen von Shared Services Modellen für ihre Behörden einschätzen – und inwieweit sie solche zentralen Dienstleistungsorganisationen bereits umgesetzt haben. Dabei wollten wir ergründen, welche Faktoren den Erfolg von Shared Services entscheidend beeinflussen – und Ihnen damit Wege zeigen, wie auch Sie mit Shared Services den Wandel zu einer hochleistungsfähigen öffentlichen Verwaltung vorantreiben können.

Von September bis November 2004 führten wir dazu strukturierte Telefoninterviews mit 143 Führungskräften auf allen Verwaltungsebenen aus 13 Ländern in Europa, Nordamerika, Afrika und dem asiatischen Raum durch.

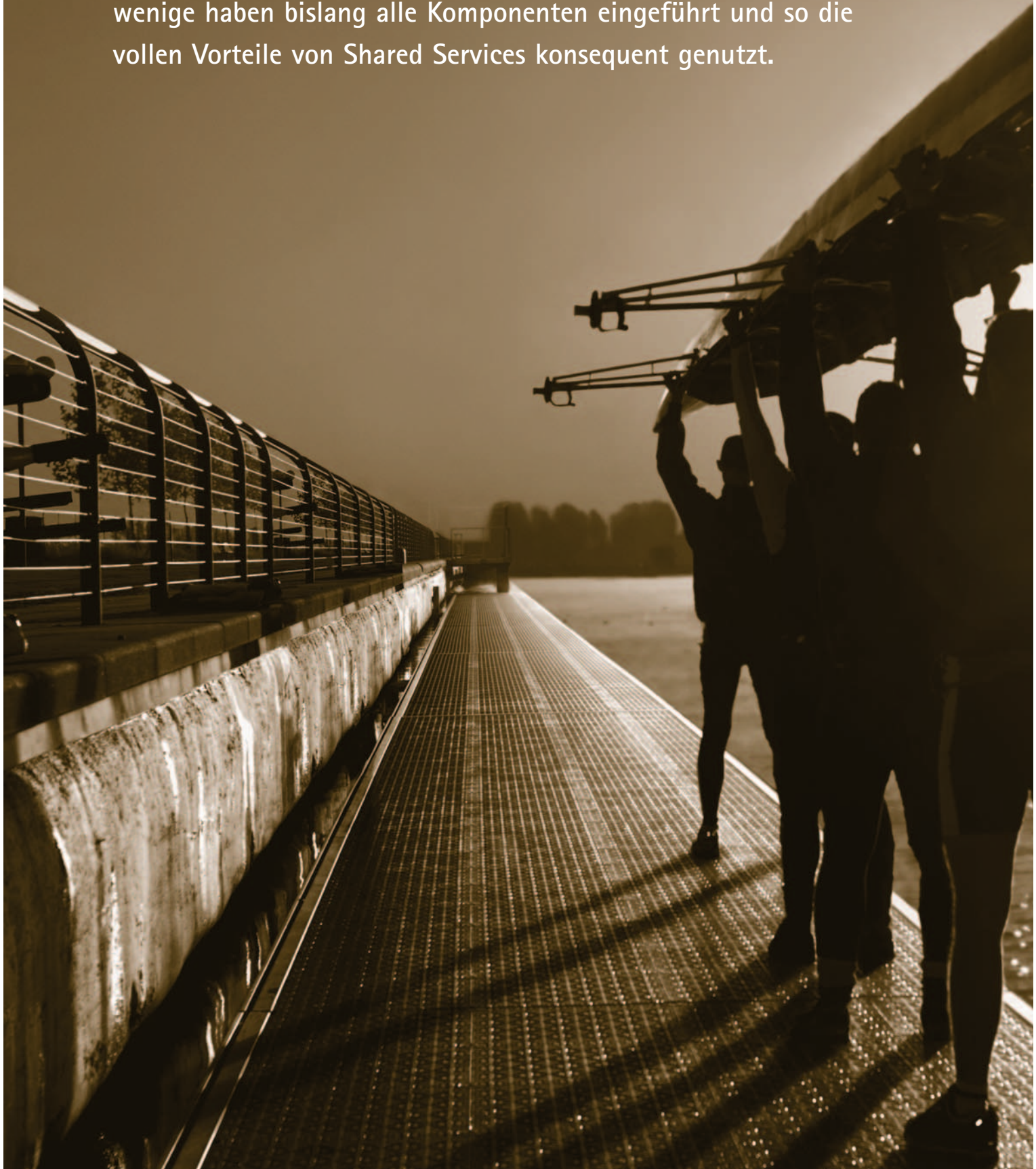
Die Ergebnisse zeigen uns nicht nur eine Reihe interessanter Entwicklungen – sondern auch, dass Shared Services Konzepte tatsächlich entscheidend zur Wertsteigerung beitragen, wenn sie vollständig und konsequent umgesetzt werden. Das erfordert vor allem, über die reine zentralisierte Abwicklung von Prozessen hinauszugehen, klare Leistungsziele zu setzen und deren Erreichung zu messen sowie eine kunden- und qualitätsorientierte Service-management-Struktur aufzubauen.

Was Behördenvertreter in aller Welt über Shared Services denken, wo sie stehen und wie die erfolgreichen unter ihnen agieren, werden Sie im Folgenden erfahren. Wir danken allen, die am Entstehen dieser Ergebnisse mitgewirkt haben.



Gabriele Kult
Partnerin Post & Public Services bei Accenture

Viele Behörden haben bereits mit der Einführung verschiedener Elemente einer Shared Services Organisation begonnen – nur wenige haben bislang alle Komponenten eingeführt und so die vollen Vorteile von Shared Services konsequent genutzt.



Vier Kernergebnisse

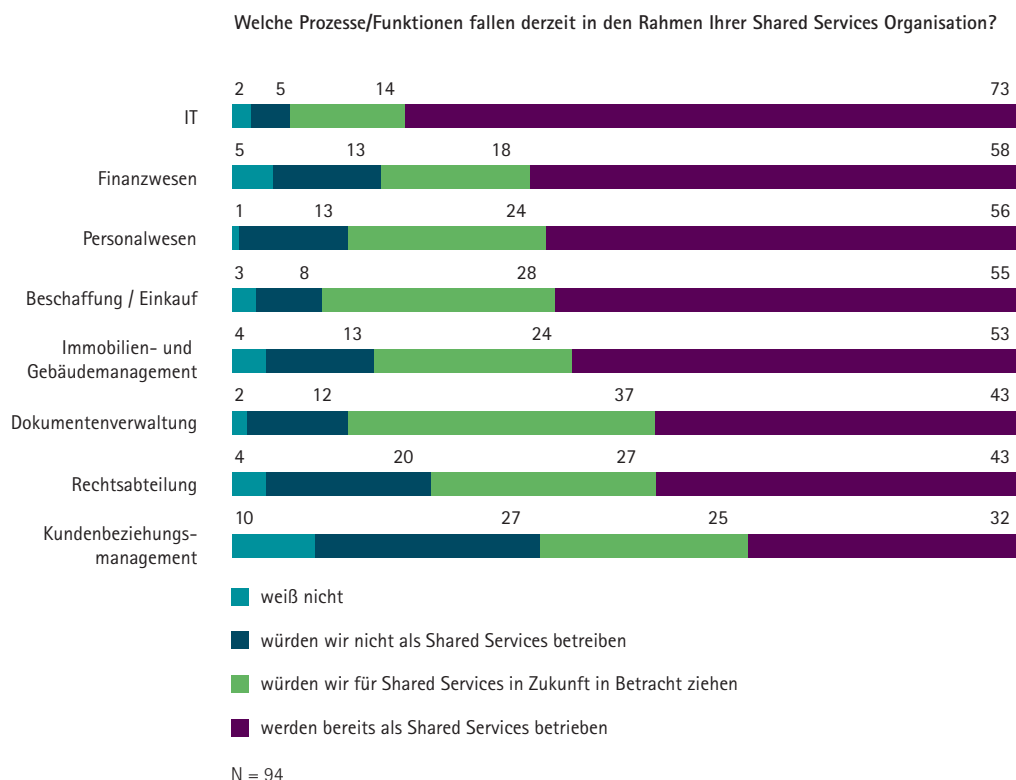
1. Shared Services gelten als wesentliches strategisches Instrument im öffentlichen Bereich

Über 85 Prozent der befragten Verwaltungsvertreter bewerten Shared Services Modelle als ein wesentliches strategisches Instrument, um zukünftige Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Am wichtigsten ist für sie, Effizienzziele zu erreichen, den steigenden Leistungsanforderungen der Bürger gerecht zu werden und die Kosten zu senken. In deutschen Behörden spielen vor allem Kostendruck und die Notwendigkeit, den Anschluss an die Technologie-Entwicklung zu halten, die entscheidende Rolle.

Shared Services Konzepte sind weiter verbreitet als angenommen: Zwei Drittel aller Führungskräfte erklärten, bereits solche Dienstleistungszentren zu betreiben oder dabei zu sein, sie einzurichten.

70 Prozent der Shared Services Organisationen existieren bereits länger als drei Jahre. Nur sechs Prozent der Verwaltungsvertreter würden ein Shared Services Modell gar nicht in Betracht ziehen. Im Mittelpunkt von Shared Services stehen weltweit Funktionsbereiche wie Informationstechnologie, Finanz- und Rechnungswesen sowie Personalmanagement. Die befragten deutschen Verwaltungsvertreter nutzen Shared Services auch und speziell in den Bereichen Facility Management und Beschaffung. Hier sollen Shared Services vor allem die Verfügbarkeit, Schnelligkeit und Qualität der Leistungen steigern und durch Standardisierung Effizienzvorteile schaffen. Im internationalen Vergleich setzen 70 Prozent der Befragten die höchsten Erwartungen eindeutig in die Kostensenkung.

Shared Services werden vor allem in den Bereichen Informationstechnologie, Rechnungs- und Personalwesen genutzt.

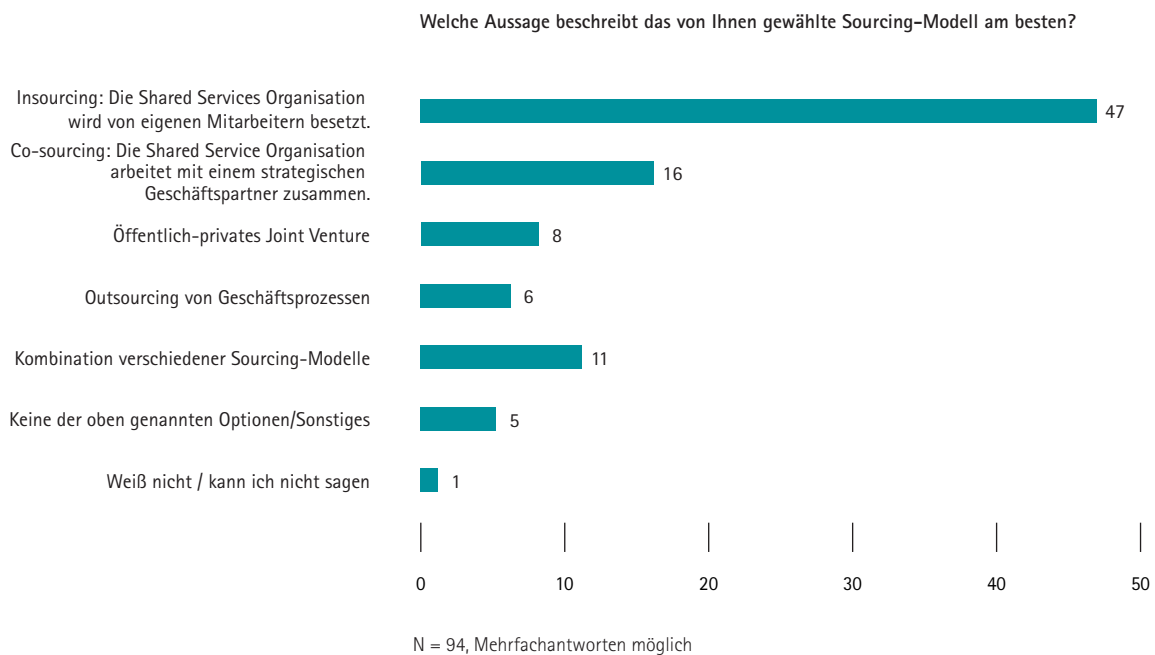


2. Shared Services werden bisher überwiegend intern organisiert

Die meisten Behörden (47 Prozent) konsolidieren die Verwaltungsaufgaben in internen Shared Services Organisationen. Sie sind überzeugt, die nötigen Kompetenzen im eigenen Haus zur Verfügung stellen zu können (30 Prozent) oder wollen damit Konflikte (z. B. mit behördlichen Rahmenbedingungen, Mitbestimmungs- oder Entscheidungsbefugnissen) umgehen. Nur 16 Prozent kooperieren im Shared Services Betrieb mit externen Partnern. Die komplette Auslagerung der Prozesse in Form von Business Process Outsourcing oder in ein öffentlich-privates Gemeinschaftsunternehmen (Private Public Partnership) ist nur für je 8 Prozent eine Option.

Fast alle Befragten greifen jedoch für die Planung und Einführung der neuen Struktur auf externe Unterstützung zurück. So schätzen die Befragten speziell die Erfahrung dieser externen Partner mit Shared Services Implementierungen, ihr technologisches Know-how sowie ihre Prozess-, Projekt- und Service Management-Kompetenzen.

Fünzig Prozent der Befragten, die Shared Services bereits implementiert haben bzw. gerade einführen, wählten ein Insourcing-Modell.



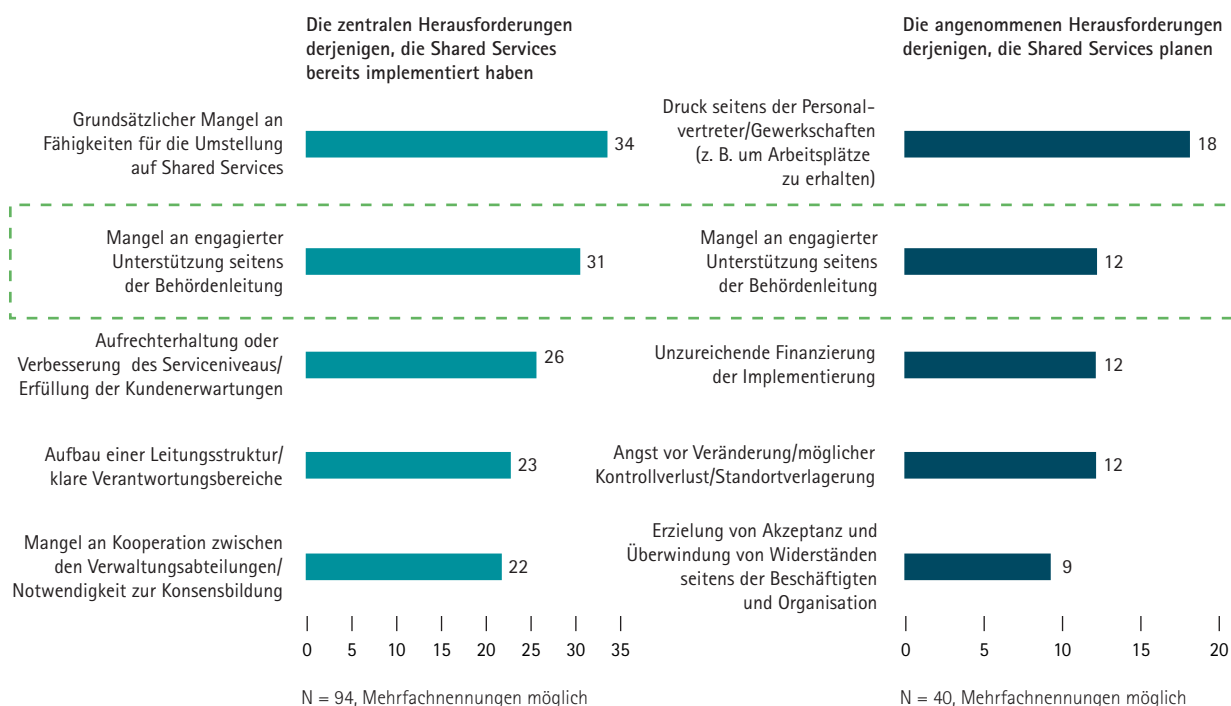
Vier Kernergebnisse

3. Shared Services Implementierungen stehen im öffentlichen Bereich vor sehr spezifischen Herausforderungen

Der Übergang zu Shared Services setzt die Bereitschaft zu fundamentaler Veränderung voraus. Damit sind eindrucksvolle Vorteile, aber auch wesentliche Herausforderungen für alle Beteiligten verbunden. Interessant ist, dass die erwarteten Schwierigkeiten nicht mit denen übereinstimmen, die bei der Einführung tatsächlich überwunden werden müssen. So zeigt die Studie, dass Behörden, die eine Umstellung auf Shared Services planen, vor allem Probleme mit Personalrat und Gewerkschaften erwarten. Sie rechnen damit, dass ihnen keine ausreichenden Finanzmittel für die Implementierung zur Verfügung stehen, und fürchten, dass ihnen im Zuge der Umstellung Entscheidungsbefugnisse und Kontrolle verloren gehen. Tatsächlich stellen sich jedoch ganz andere Herausforderungen, wie viele Führungskräfte mit Shared Services Erfahrung berichten. Sie kämpfen vor allem mit fehlender Management-Kompetenz für eine erfolgreiche Transformation sowie einem mangelnden Verständnis für die Umstellung auf allen Ebenen.

Ebenso fehlt vielen eine eindeutige Leitungsstruktur und durchgehende Unterstützung auf oberster politischer und Verwaltungsebene. Für sie ist vor allem schwierig, unter diesen Rahmenbedingungen die vereinbarten Serviceniveaus zu halten, Kundenbedürfnisse zu befriedigen, eine starke Leitungsstruktur zu etablieren und die beteiligten Behörden zu enger Zusammenarbeit zu bewegen. Die befragten deutschen Verwaltungsvertreter stehen speziell vor dem Problem unzureichender Investitionsmittel, der Schwierigkeit, geeignete Implementierungs- bzw. Shared Services Partner zu finden, und der Aufgabe, die organisatorischen Veränderungen systematisch zu steuern. Genannt wurden weiterhin Probleme wie die fehlende Unterstützung aus dem Kreis der zukünftigen Shared Services Nutzer, Schwierigkeiten bei der Konsolidierung von IT-Plattformen, der Mangel an verlässlichen Ausgangsdaten sowie das Fehlen einer strategischen Vision für den zukünftigen Umfang der Shared Services Organisation. Ebenso stehen dezentrale Entscheidungsgewalten, Schwierigkeiten beim Personalübergang, die Überwindung einer veränderungsaversen und der Aufbau einer offenen, kunden- und serviceorientierten Kultur auf der Liste der Herausforderungen.

Angenommene und tatsächliche Herausforderungen bei der Implementierung von Shared Services stimmen nicht überein.



4. Nur wenige öffentliche Verwaltungen erschließen heute das volle Potenzial ihrer Shared Services Organisation

Obwohl zwei Drittel der Befragten die Einführung von Shared Services planen oder bereits umgesetzt haben und viele dieser Organisationen älter sind als drei Jahre, haben nur wenige die vollen Potenziale realisiert, die mit diesem Modell möglich sind. Warum?

Am meisten überrascht der fehlende Fokus auf Service-Management und Kundenorientierung, den Accenture als einen zentralen, erfolgsentscheidenden Faktor kennt: Weniger als die Hälfte der Befragten zählte demnach die Verbesserung des Serviceniveaus zu einem der drei wichtigsten Ziele. Nur 10 Prozent arbeiten heute mit formellen Service-Level-Vereinbarungen zwischen Dienstleistungsorganisation und internen Nutzern. 25 Prozent der Befragten gaben an, dass sie keine konkreten Leistungsziele für ihre Shared Services Organisationen hätten. 70 Prozent arbeiten zwar mit Leistungsvorgaben, doch zielen diese nur in der Hälfte der Fälle auf Serviceoptimierung.

Und weniger als 50 Prozent dieser Studienteilnehmer sind der Ansicht, dass sie bei der Erfüllung der Leistungsvorgaben erfolgreich sind. Ein verbreitetes Problem ist, dass für zuverlässige Erfolgsmessungen nur unzureichendes Datenmaterial verfügbar ist. Darüber hinaus fehlen 40 Prozent der Befragten konkrete Leistungsmaßstäbe und Methoden, um die Effektivität ihrer Shared Services Organisation zu messen und zu dokumentieren. So mangelt es ihnen im Endeffekt an verlässlichen Maßstäben, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu identifizieren und gezielte Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen. Erst die genaue Kenntnis der eigenen Leistungsfähigkeit in Bezug zu Anforderungen und Erwartungen ermöglicht, Prozesse kunden- und qualitätsorientiert zu gestalten und kontinuierlich zu verbessern. Dies und klare Zieldefinitionen, Leistungsvereinbarungen sowie Mechanismen zur Qualitätssicherung, Kundenbeziehungsmanagement und Konfliktsdeeskalation sind das, was eine Service-Management-Struktur kennzeichnet. Sie unterscheidet echte Shared Services Organisationen von der einfachen Zentralisierung – und erfolgreiche Shared Services Modelle von denen, die Potenziale ungenutzt lassen, wie die Ergebnisse führender Innovatoren zeigen.

Trotz des starken Vertrauens in ihre bestehenden Ressourcen verlassen sich die wenigsten öffentlichen Verwaltungen bei der Einführung von Shared Services allein auf sich selbst.

Führende Shared Services Strategien

Trotz zahlreicher Herausforderungen haben eine Reihe öffentlicher Verwaltungen bereits heute deutliche Vorteile mit der Einführung von Shared Services realisiert: So konnten die United States Postal Services mit ihrer Shared Services Organisation 71,4 Millionen US-Dollar einsparen und die Kosten ihrer Finanzverwaltung damit um 16 bis 18 Prozent senken. Die Regierung in Queensland (Australien) senkte mit Shared Services ihre Verwaltungskosten innerhalb eines Jahres um 10 Millionen Australische Dollar – und das obwohl laut Geschäftsplan in den ersten vier Jahren noch nicht mit Einsparungen gerechnet wurde. In Irland konnten die operativen Kosten durch den Aufbau der Eastern Health Shared Services von 2002 bis 2003 um 15 Prozent gesenkt werden.

Neben den rein finanziellen Vorteilen ist es möglich, Service- und Prozessqualität entscheidend zu verbessern, wie das Beispiel des Shared Services im Personalwesen des Commonwealth of Massachusetts (USA) zeigt: Die Zahl der Personalsachbearbeiter konnte um 100 reduziert werden; Personalsuche und -einstellung wurden effizienter und schneller; die Schulungsorganisation wurde deutlich effektiver; es gab mehr automatisierte Prozesse und weniger Doppelarbeiten.

Shared Services in der hessischen Landesverwaltung

Flexible, kostengünstige und innovative Verwaltungen entwickeln sich immer mehr zum wichtigen Standortfaktor für Bürger und Unternehmen. Hessen, mit rund 6 Mio. Einwohnern eines der bevölkerungsreichsten Bundesländer Deutschlands, beschreitet hier mit der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung (NVS) neue Wege: In der gesamten Landesverwaltung werden das kaufmännische Rechnungswesen als führendes System, die Kosten- und Leistungsrechnung, ein ergebnisorientiertes Controlling sowie ein neues Personalmanagement eingeführt.

Diese Veränderungen erforderten eine grundlegende, effiziente Neuorientierung der Aufgabenverteilung. Hierzu wurde das Hessische Competence Center auf Grundlage eines Shared Services Modells gegründet, das heute unter anderem Buchungsservices für 850 Dienststellen, die kompetente Anwenderbetreuung und Schulung für 16.000 Nutzer sowie den Betrieb der technischen Plattform als zentraler Dienstleister anbietet.

So werden jährlich ca. 80.000 Rechnungen zentral gebucht. Zum Jahreswechsel 2004/2005 konnten alle Aktivitäten der bisherigen Staatskassen in das Hessische Competence Center verlagert und die alten Strukturen bei erheblichen Kosteneinsparungen aufgelöst werden. Die Zielerreichung in Bezug auf Qualität und Wirtschaftlichkeit der Services sowie Kundenzufriedenheit werden kontinuierlich mit Hilfe einer Balanced Scorecard gemessen. Maßnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der angebotenen Dienstleistungen können so zeitnah entwickelt und umgesetzt werden.

Wie kommt es zu diesen Erfolgen?

Was machen führende Shared Services Anwender anders als ihre Kollegen? Unsere Interviews zeigten, dass sie in einigen entscheidenden Punkten übereinstimmend agieren:

- Sie suchen und sichern gezielt die Unterstützung bei der Reorganisation durch führende Politiker und Entscheider auf den obersten Verwaltungsebenen.
- Sie entwickeln eine fundierte Wirtschaftlichkeitsanalyse, eine tragfähige Gesamtstrategie und eine detaillierte Umsetzungsplanung.
- Sie gestalten die Shared Services Organisation als eigenständige, eigenverantwortliche Einheit, die die Leistungen als Kernprozess – d. h. mit oberster Priorität und mit den Hauptzielen Wirtschaftlichkeit sowie Effektivität – betreibt und weiterentwickelt.
- Sie entwickeln eine klare Vision, eindeutige Leistungsziele und die entsprechenden Methoden, den Zielerreichungsgrad zu messen.
- Sie etablieren eine starke Leitungs- und Steuerungsstruktur, die auf der Basis vertraglich festgelegter Dienstleistungsvereinbarungen agiert und die Nutzer mit ihren Anforderungen in die Gestaltung der Leistungspalette- und -niveaus integriert.

- Sie sorgen für eine aktive Steuerung von Personalangelegenheiten; dies umfasst neben der Bereitstellung der benötigten Kompetenzen die frühe Integration der Mitarbeiter sowie einen intensiven Dialog mit der Personalvertretung und den Gewerkschaften.
- Sie treiben die Bereitstellung der nötigen technologischen und finanziellen Grundlagen aktiv voran.
- Sie schaffen eine neue kunden- und serviceorientierte Kultur, bei der die kontinuierliche Verbesserung der Dienstleistung und Kundenbeziehung im Mittelpunkt steht.

Obwohl keine der erfolgreichen Shared Services Organisationen ausnahmslos alle Punkte umgesetzt hat, kann jeder einzelne erfolgskritisch wirken. Wo Schwerpunkte gesetzt werden müssen und wie spezifische Herausforderungen bewältigt werden können, ist immer auch eine Frage der individuellen Gegebenheiten. Den ausführlichen englischsprachigen Ergebnisband der Studie erhalten Sie unter dem Titel „Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services“ unter www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries/government/insights/maximizing_value.xml

Über Accenture

Accenture ist ein weltweit agierender Management-, Technologie- und Outsourcing-Dienstleister. Wir unterstützen öffentliche Verwaltungen rund um den Globus auf allen Ebenen dabei, durch die Neustrukturierung von Organisation und Prozessen die Kosten zu senken, die Effizienz zu steigern und den Service zu verbessern. Dazu gehört die Entwicklung von Strategien für eine moderne Verwaltung, für die wir neue Technologien nutzbar machen. Mit dem Ziel, Innovationen umzusetzen, hilft das Unternehmen seinen Kunden, durch die gemeinsame Arbeit leistungsfähiger zu werden. Umfangreiches Branchenwissen, Geschäftsprozess-Know-how, internationale Teams und hohe Umsetzungskompetenz versetzen Accenture in die Lage, dafür die richtigen Mitarbeiter, Fähigkeiten und Technologien bereitzustellen. Mit über 100.000 Mitarbeitern in 48 Ländern erwirtschaftete das Unternehmen im vergangenen Fiskaljahr (zum 31. August 2004) einen Nettoumsatz von 13,67 Milliarden US-Dollar.

Die Internet-Adresse lautet www.accenture.de
(Österreich: www.accenture.at / Schweiz: www.accenture.ch).

Danksagungen

Accenture dankt allen Beteiligten, die zum Gelingen der Studie beigetragen haben. Unser besonderer Dank gilt all jenen, die sich in den folgenden Organisationen zu einer ausführlicheren Befragung mit Ihrer Zeit und vielen wertvollen Einblicken bereit erklärt haben:

- Eastern Health Shared Services, Irland
- Regierung von New South Wales, Australien
- New York City (311), USA
- Ontario Shared Service Bureau, Kanada
- Regierung von Alberta, Kanada
- Regierung von Queensland, Australien
- Verteidigungsministerium Singapur
- Hessische Landesverwaltung, Deutschland
- State of Massachusetts, USA
- U.S. Defense Finance and Accounting Service
- United States Postal Service

Für zusätzliche Informationen, wie Accenture Sie unterstützen kann die Leistungsfähigkeit Ihrer Verwaltung mit Hilfe von Shared Services zu steigern, wenden Sie sich bitte an Gabriele Kult unter + 49 6173 94 7214 bzw. gabriele.kult@accenture.com oder Martina Hornung + 49 6173 94 7423 bzw. martina.hornung@accenture.com.

Copyright © 2005 Accenture
All rights reserved.

Accenture, its logo, and
High Performance Delivered
are trademarks of Accenture.