

Zelf doen, uitbesteden of samenwerken?

Duidelijk en doordacht beslissen over de uitvoering van overheidstaken

Het lijkt er op dat de ooit zo populaire marktwerking in het publieke domein met de fusieplannen van KPN en Sandd en de aankoop van KLM-aandelen door de Nederlandse Staat weer wordt teruggedraaid. De verplichte samenwerking tussen gemeenten in Jeugdzorgregio's komt niet overal even goed uit de verf. Er is een weinig overzichtelijke lappendeken van meer dan duizend regionale publieke samenwerkingsverbanden gegroeid. Dergelijke voorbeelden roepen onze persoonlijke en professionele verwondering op: welke overwegingen hebben aan de initiële 'strategische sourcingsvraag' van deze overheidstaken ten grondslag gelegen?

Door Vincent Sabee, m.m.v. Eric Laken en Jan Treep (mei 2019)

De afgelopen decennia is de uitvoering van overheidstaken steeds meer aan de markt overgelaten. Het marktdenken is ook terug te zien in de vorming van shared services centra (SSC's) voor de overheid, waarbij opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties ontstaan tussen publieke diensten. Een dominante overweging daarbij is dat marktwerking tot efficiëntie leidt.

Voor private ondernemingen zijn er tal van *strategic sourcing frameworks*. Deze raamwerken bieden een overzicht van factoren, waaronder de hoogte van de investering, de mate van integratie en de specificiteit van de bedrijfsmiddelen. *Make, Buy or Ally* van Kirkman Company is daar in Nederland wellicht het meest bekende voorbeeld van. De beperking van de toepassing

van dergelijke modellen voor overheidstaken schuilt in het feit dat efficiency doorslaggevend is. Dit wil niet zeggen dat efficiency bij de uitvoering van overheidstaken irrelevant is. Integendeel: met publieke middelen – het belastinggeld van ons allen – dient zorgvuldig en met gepaste zuinigheid te worden omgegaan.

Wel is er een groot verschil tussen publieke taken en de markt. Publieke taken vragen om een integrale belangenafweging van beleidsdoelstellingen, publieke verantwoording, behoorlijk bestuur en rechtsgelijkheid. De overheidsvraag naar zelf doen, uitbesteden of samenwerken – door ons 'ZDUS' genoemd – bevat nadrukkelijk meer dan bedrijfseconomische afwegingen.

Dit artikel gaat over uitvoering van overheidsdiensten, niet over de inkoop van producten (leveringen) of de aanleg van infrastructuur (werken). De kern wordt gevormd door tien punten die in onze optiek een rol moeten spelen bij de beantwoording van de strategische sourcingsvraag: zelf doen, uitbesteden of samenwerken? Daarbij laten we publiek-private samenwerking – een onderwerp op zich – buiten beschouwing.

Het artikel is geen politiek discours. We willen aangeven hoe het ook anders kan, door te informeren en te prikkelen. Het is gericht op een brede doelgroep: bestuurders, politici, managers en financieel, inkoop- en beleidsadviseurs. Kortom, degenen vanuit hun professie direct of indirect met de sourcingsvraag van doen hebben.

ZDUS: systeem en bedrijfsvoering

De ZDUS-beslissing voor overheidsdiensten heeft volgens ons twee dimensies of niveaus: het systeem en de bedrijfsvoering. Met het systeem bedoelen we de beslissingen die in de politieke arena's worden genomen en die sterk zijn gekoppeld aan beleidsdoelstellingen. De decentralisaties in het sociale domein zijn daar een voorbeeld van. De dimensie bedrijfsvoering betreft de veelal ondersteunende en soms zelfs apolitieke processen van de overheidsorganisatie zelf. De vorming van SSC's op (inter)gemeentelijk en rijksniveau is daar een voorbeeld van.

“Publieke taken vragen om meer dan efficiency”

Oorzaken van gebrekkige ZDUS-beslissingen

De voorbeelden uit de inleiding illustreren onze observatie dat de ZDUS-beslissing onvoldoende uit de verf komt. Dit is terug te voeren op verschillende oorzaken en verklaringen.

1. Het is historisch verklaarbaar

De Nederlandse samenleving heeft diverse ontwikkelingen doorgemaakt. Met zevenmijlslarzen samengevat: van nachtwakerstaat en charitas naar een verzorgingsstaat en via de 'derde weg' ('Paars') naar de hedendaagse participatiemaatschappij. Dat de forensisch psychiatrische centra ('tbs-klinieken') van oudsher particuliere instellingen zijn en het Loods- en het IJkwezen in de jaren tachtig van vorige eeuw (met monopolisten als logisch gevolg) zijn geprivatiseerd, is niet los te zien van de toenmalige tijdsgeest.

2. Het is sterk politiek bepaald

Het historische ontwikkelingsperspectief is onlosmakelijk verbonden met politieke voorkeuren, van het 'links' van de jaren zeventig tot het meer 'rechtse' marktdenken in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw (*New Public Management*). De politieke sturing leidt er vaak toe dat de horizon van beleid niet verder dan vier jaar reikt. De blik wordt weer snel gericht op de eerstvolgende verkiezingen.

3. Veel aandacht voor het 'wat' en minder voor het 'hoe'

Bestuurders en management van overheidsorganisaties hebben met elkaar gemeen dat ze vooral bezig zijn met beleidsdoelen en veel minder met de uitvoering waarmee ze die doelen moeten bereiken. Anders gezegd: er is veel aandacht voor strategie, maar de bedrijfsvoering komt er helaas vaak bekaaid vanaf. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat grote instellingen voor langdurige zorg met tal van aanbestedingen van

gemeenten werden geconfronteerd. Dit ging – en gaat nog steeds – gepaard met extra administratieve lasten en verstoring van de dienstverlening.

4. (De toepassingen van) bestaande instrumenten schieten tekort

Vooraf aan de systeemkant zijn er instrumenten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de beantwoording van de ZDUS-vraag. Denk daarbij aan de ex ante uitvoeringstoets (EAUT) bij nieuwe regelgeving en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Deze instrumenten schieten echter vaak tekort, hetzij door een te sterke nadruk op het financieel perspectief (MKBA), hetzij door een onvolledige scope en/of het te laat toepassen ervan (EAUT).

Publieke belangen, verantwoordelijkheden en taken?

Of iets een publiek belang heeft, wordt bepaald door maatschappelijke behoeften, vraagstukken en opvattingen. Als dit leidt tot een publieke verantwoordelijkheid, vloeit daar een publieke taak uit voort.

In Nederland is de ZDUS-keuze in beginsel vrij, iets wat niet in alle landen geheel het geval is. In Italië bijvoorbeeld bestaat er een normeringssysteem voor private taken en overheidstaken. De Nederlandse vrijheid is echter wel gebonden aan de Wet markt en overheid en aanwijzingen zoals in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is het uitgangspunt dat publieke samenwerking in beginsel publiek moet worden vormgegeven.

“De politieke horizon is kort: de blik wordt weer snel op de volgende verkiezingen gericht”

Tien ZDUS-aspecten om even bij stil te staan

Op basis van literatuur en interviews hebben wij tien – niet-uitputtende – punten verzameld die in onze ogen relevant zijn voor ZDUS-beslissingen. Dit dient ook ter illustratie en onderbouwing van ons betoog voor een duidelijke en doordachte ZDUS-beslissing. Deze punten variëren van aard: ze zijn observaties, doen een beroep op een 'besef' of vormen een directe aanbeveling.

1. Draag zorg voor een integrale belangenafweging

Binnen het publieke domein is er vrijwel altijd sprake van diverse, soms conflicterende belangen. Het spanningsveld tussen financiën en beleid is evident – er zijn immers altijd meer beleidsambities dan dat er geld voorhanden is. Maar ook beleidsdoelstellingen kunnen botsen: infrastructuur en milieu vormen daar een bekend voorbeeld van. Een eenzijdige blik op één bepaald belang leidt tot ongewenste situaties die men zich pas (te) laat realiseert. Een overheidstaak aan de markt overlaten kan leiden tot een negatief effect op andere beleidsdoelen. Een voorbeeld: schoonmaakdiensten zullen door velen niet als kerntaak van de overheid worden beschouwd, maar het aanbesteden van deze dienst in een ‘vechtmarkt’ waar aanbieders zich nauwelijks op kwaliteit kunnen onderscheiden, leidde tot misstanden in de sector waarbij zelfs de term uitbuiting werd gehanteerd. De Rijksoverheid heeft toen besloten schoonmakers in dienst te nemen en heeft daartoe de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) gevormd. Het is voor ons overigens de vraag of een andere manier of aanbesteding, waarbij de arbeidsomstandigheden veel zwaarder meewegen, niet ook een optie was geweest.

2. Houd rekening met drie werkelijkheden

Het vraagstuk van ZDUS kent diverse perspectieven of ‘werkelijkheden’. Wij onderscheiden:

Juridisch. Publieke taken zijn met veel juridische waarborgen omkleed. Het is de kunst om binnen juridische (on)mogelijkheden tot de juiste ZDUS-beslissing te komen. Zo zijn er gemeenten die een keuzeschema hebben opgesteld dat helpt om een juridisch geborgde keuze voor zelf doen of uitbesteding te maken.

Bestuurlijk. Of iets bestuurlijk haalbaar of wenselijk is wordt meestal bepaald door coalitievorming, regeerakkoorden, collegeprogramma’s en de relaties met andere bestuursorganen. Denk hierbij in het kader van de ZDUS-besluitvorming aan bepaalde politieke voorkeuren ten aanzien van het ‘primaat’ van de markt dan wel de overheid.

Maatschappelijk: de belangen en perspectieven van burgers, bedrijven en instellingen. ZDUS-vraagstukken moeten in onze optiek ook zoveel mogelijk door hun ogen en door de verhoudingen die zij tot elkaar hebben worden bekeken. Een gedegen ‘relationele’ blik, bottom-up, als noodzakelijke aanvulling op de juridische en bestuurlijke werkelijkheden die meer top-down van aard zijn.

“Een goede ZDUS-beslissing brengt de diverse werkelijkheden bij elkaar”

Een goede ZDUS-beslissing brengt deze werkelijkheden bij elkaar. Zo zorg je er voor dat dat je bij de implementatie en uitvoering van een maatschappelijk en bestuurlijk gedragen besluit niet alsnog met juridische voetangels en klemmen te maken krijgt. Ook voorkom je dat dat een bestuurlijk beklonken en juridisch geborgd besluit op praktische uitvoeringsproblemen stuit. Niet rekening houden met de dynamiek van de drie perspectieven kan er toe leiden dat doelen niet (geheel) bereikt worden en dat uitvoerders en burgers worden opgezadeld met de bekende ‘paarse krokodil’. Neem de zorg- en welzijnsinstellingen die nu bij veel verschillende gemeenten aanbestedingstrajecten ingaan. Een stakeholder- en belangenanalyse kan het inzicht in het belang en de impact van de werkelijkheden vergroten.

3. Kijk verder vooruit en verruim je horizon

De wereld verandert steeds sneller en digitaliseert naar een *global village*. Dit leidt tot een grotere complexiteit en dat heeft dus ook gevolgen voor de (houdbaarheid van) gemaakte ZDUS-keuzen. De strategische ZDUS-beslissing is gebaat bij een toekomstverkenning met een horizon van een tiental jaren. Breng daarbij trends in kaart die relevant zijn voor de ZDUS-beslissing, bijvoorbeeld langs de factoren van PESTLE-analyse: *Political, Economical, Social, Technological, Legal* en *Environmental*. Het analyseren van trends draagt bij aan de duurzaamheid en bestendigheid van de beslissing. En kan zelfs leiden tot beslissingen die op het eerste gezicht niet zo voor de hand lagen.

4. Continuïteit is niet per se geborgd door het zelf doen

Het veelgehoorde argument dat het voor de continuïteit beter is om taken zelf uit te voeren, behoeft nuancering. Het gaat niet alleen voorbij aan de arbeidsmobiliteit van de eigen medewerkers, je kunt diensten ook voor een langere duur aanbesteden. Het lijkt alsof uit koudwatervrees vaak voor een periode van maximaal vier jaar wordt gekozen. Dit is echter alleen bij raamovereenkomsten de maximale duur. Anderzijds moet worden aangetekend dat een private partij die in hoge mate afhankelijk is van werk voor een publieke partij, ook een risico voor de continuïteit vormt. Zo kan de betreffende private partij door externe omstandigheden, slechte bedrijfsvoering of gewijzigd overheidsbeleid in zwaar weer terecht-komen.

5. Sta stil bij de gewenste schaalgrootte

Discussies over de optimale schaalgrootte zijn vooral in de zorg en het onderwijs actueel. Het is een lastig vraagstuk dat op ons tamelijk willekeurig overkomt. We vragen ons vaak af of schaalgrootte wel de kern van het probleem is. Zo hebben de media veel berichtgeving gewijd aan te grote ROC’s, terwijl er over de grootte van hogescholen en universiteiten nauwelijks wordt gerept.

Bij schaalgrootte is het allereerst van belang te (h)erkennen dat horizontale schaalvergroting altijd gepaard gaat met verticale schaalvergroting. Vanuit overwegingen over onder meer *span of control* neemt de verticale gelaagdheid (managementtussenlagen) en daarmee de overhead automatisch toe. Ten tweede is het bij samenwerking van belang de schaalgrootte af te stemmen op andere samenwerkingsverbanden. Op deze wijze kan worden voorkomen dat zich een lap-pendeken van samenwerkingsverbanden vormt met tal van verschillende partners. Dat zien we gebeuren bij veel gemeenten in de vorm van gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen. Ten derde is van belang te onderkennen dat grote schaal kan leiden tot vervreemding en verlies van de 'menselijke maat' door de afstand die wordt gecreëerd tussen de deelnemende partijen.

“Horizontale schaalvergroting betekent automatisch verticale schaalvergroting”

6. Marktwerking leidt niet per definitie tot efficiëntie

Een treffend voorbeeld komt uit de farmaceutische industrie: daar zijn veel bedrijven met heel veel inspanning in concurrentie op zoek naar een geneesmiddel waarbij de beloning voor de winnaar een patent is, terwijl het zeer waarschijnlijk is dat een bundeling van krachten sneller tot resultaat leidt.

De liberalisering van de postmarkt heeft slechts ten dele gebracht van wat ervan werd verwacht: het heeft in eerste instantie tot dalende tarieven geleid, maar helaas ook tot verschraving van de dienstverlening en tot de opkomst van zzp-ers die voor minimale tarieven werken. De recent aangekondigde fusie op de postmarkt betekent dat er uiteindelijk een monopolist is gecreëerd.

Het is gelukkig niet altijd kommer en kwel: het introduceren van marktwerking door aanbesteding (concessieverlening) van onrendabele spoorlijnen heeft – afgezien van mogelijk overstapedoe voor reizigers – tot efficiency geleid. De keuze van Nederland om concurrentie om het spoor te organiseren heeft beter uitgedaan dan de (initiële) beslissing van het Verenigd Koninkrijk voor concurrentie op het spoor.

7. Samenwerking is gebaat bij gelijke grondslagen

Als efficiency het voornaamste doel is van samenwerking – zoals vaak het geval is bij SSC's of 'beleidsarme' gemeenschappelijke regelingen – dan is het van belang om vraag en aanbod tussen de afnemers en het samenwerkingsverband zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en te uniformeren.

Twee voorbeelden ter illustratie:

- Het SSC van de Dienst Justitiële Inrichtingen had voor de inrichting van cellen allerlei pakketten ('fondsen' genaamd) samengesteld, waaronder de combinatie van een tv en een ijskast. Dit sloot aan bij de behoefte van het Gevangeniswezen, maar niet bij die van de justitiële jeugdinrichtingen. Zij hadden slechts behoefte aan tv's, want jeugdigen koken gezamenlijk en hebben geen ijskast op hun kamer. Dat kon echter niet door het SSC worden gehonoreerd omdat dit gebonden was aan de voorgeschreven 'fondsen'.
- Nagenoeg alle gemeenten hebben de inning van hun belastingen en heffingen uitbesteed aan een intergemeentelijk belastingsamenwerkingsverband waarin vaak ook één of meer waterschappen participeren. In het geval van de zuiveringsheffing (de vergoeding voor het lozen van afvalwater op het riool) bestaan er grofweg twee heffingsgrondslagen: naar waterverbruik of naar grootte van het huishouden (staffeling). Idealiter zijn de grondslagen van gemeenten en de eventuele staffels gelijk, maar dat is niet altijd het geval vanwege de verschillende beleidsopvattingen van deelnemende gemeenten.

SSC's en samenwerkingsverbanden lenen zich in onze optiek dan ook slecht voor maatwerk, maar vooral voor standaarddienstverlening, want zo is de beoogde efficiency te realiseren. Periodieke benchmarking met kengetallen van andere vergelijkbare organisaties is daarbij een probaat middel om *lean & mean* te worden én te blijven.



8. Op afstand zetten betekent minder invloed hebben

Het is een cliché, maar in de praktijk zien we wel eens de spreekwoordelijke krokodillentranchen van participanten in overheids-NV's en BV's. Het op afstand plaatsen van taken in bijvoorbeeld een vennootschapsstructuur, kan een impuls geven aan de kwaliteit van de (financiële) huishouding, maar het betekent ook dat de organisatie die de taak dan uitvoert eigen regie voert over haar bedrijfsvoering. En dat dus de invloed hierop van de aandeelhouders in ieder geval minder direct is. Een gemeentelijk parkeerbedrijf is bijvoorbeeld niet automatisch gehouden om te werken conform de sociale doelstellingen rond 'mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt' van de gemeente. Dit zal dan, voor zover niet statutair geregeld, via de band van de algemene vergadering van aandeelhouders zijn beslag moeten krijgen.

9. Veranderingen in ZDUS vragen veel van medewerkers

Bij het uitbesteden of in samenwerking vorm geven van overheidstaken verandert het karakter van de 'latende' organisatie. Dit wordt vaak aangeduid met het begrip regieorganisatie. Regieorganisaties zijn feitelijk inkooporganisaties en dat betekent het een en ander voor de medewerkers, zij worden namelijk opdrachtgever. Goed opdrachtgeverschap waarmaken, vraagt een andere stijl van werken. De praktijk leert dat dit een competentiesprong voor de medewerkers inhoudt, onder meer doordat er op een minder feitelijk en hoger abstractieniveau gehandeld moet worden. De praktijk wijst ook uit dat dit niet zonder slag of stoot verloopt én dat het een lange adem vergt.

10. Houd het eenvoudig en overzichtelijk

We zien dat er nieuwe uitdagingen ontstaan als eenmaal een besluit genomen is om taken uit te besteden of in samenwerking vorm te geven. Aan het aspect van afstand en de mogelijk daarmee gepaard gaande vervreemding hebben we eerder gerefereerd, maar ook het gevaar van zeer uitgebreide P&C-cycli ligt op de loer. Wat dat betreft sluiten we ons graag aan bij het Amerikaanse adagium 'KISS': *Keep it simple, stupid!*

"Keep it simple, stupid!"

Er is echter nog een grotere bedreiging. Een gemeenschappelijk werkbedrijf, bijvoorbeeld, waar alle medewerkers op basis van jaarplannen binnen projecten en andere taken worden gedetacheerd, kan dermate inflexibel worden dat er in onvoldoende mate ondersteuning kan worden geboden op actuele politieke prioriteiten.

Tot slot: het belang van rekenschap

Volkomen rationaliteit is een illusie, dit geldt zowel voor individuen als voor organisaties. Toch mag van overheidsorganisaties – die immers met publieke middelen werken – verwacht worden dat er zoveel mogelijk vanuit de ratio wordt gehandeld. Als het bijvoorbeeld niet haalbaar is om bestaande patronen en relaties te doorbreken of wanneer er sprake is van een (politiek) zwaar bevochten compromis, hebben overheidsorganisaties wat ons betreft de verplichting om dit ook zo te benoemen. En om dat op gepaste wijze inzichtelijk te maken.

Vincent Sabee is als zelfstandig adviseur verbonden aan PRCS (vincent.sabee@prcs.nl); hij richt zich met name op samenwerkings- en inkoop- & aanbestedingsvraagstukken. Eric Laken is werkzaam als organisatieadviseur voor maatschappelijke vraagstukken (laken@laken.eu). Jan Treep is als adviseur verbonden aan Palladio groep (jan_treep@hotmail.com).

Respondenten

Dit artikel is mede gebaseerd op gesprekken met en de inbreng van professionals met diverse achtergronden, maar dat betekent niet dat de inhoud letterlijk hun mening weerspiegelt. Daarvoor zijn slechts de auteurs verantwoordelijk.

Wij zijn de volgende personen zeer erkentelijk voor hun inbreng: Joris Backer (Eerste Kamerlid), Volkert Batelaan (Rodrigues & Batelaan Management Consult), Rik Berbé (adviseur PRCS), Scott Douglas (assistent professor Universiteit Utrecht), Petra Egbers (manager Services Ons Tweede Thuis), Gerrit Hagelstein (griffier gemeente Ede), Ludo Huisman (partner Tender People), Emile Jaensch (burgemeester Oegstgeest), Willem A. Janssen (universitair onderzoeker & docent Universiteit Utrecht), Richard Lennartz (directeur UBR|HIS), Benno van Marum (hoofd Bedrijfsvoering Onderzoeksraad voor Veiligheid), Gerber van Nijendaal (plaatsvervangend secretaris ROB), Hélène Oppatja (gemeentesecretaris Wassenaar), Paul Reinders (coördinator Leveranciersmanagement Rijksvastgoedbedrijf), Karola Rentenaar (manager Bestuurlijke Informatievoorziening Werkzaam Rivierenland), Rick Schevers (managing director TCP Group), Herman Soepenbergh (directeur Financiën en Vastgoed Quadraam), Arjan Trommel (docent-onderzoeker Hogeschool van Amsterdam), Rien de Vries (communitymanager Dutch Innovation Factory) en Lourens Wijnen (Wijnen Inkoopadvies / IUC Noord).

Met veel dank aan redacteur Reinier de Wit.

Literatuur

- Adler, Paul, Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism (2001)
- Alford, John, en Owen Hughes, Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management (2007)
- Allers, Maarten, en Tom de Greef, Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet (2018)
- Ariely, Dan, Predictably Irrational (2008)
- Damme, Eric van, Goede marktwerking en overige publieke belangen (2018)
- Dauids, Ivar, en Han Hendriks, Make, Buy or Ally? (2016)
- Donner, Piet-Hein, Staat in beweging (1998)
- Heijne, Sander, Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u (2018)
- Hes, Michiel, en Vincent Sabee, Het geheim van een succesvol samenwerkingsverband (2015)
- Janssen, Willem A., EU public procurement law & self organisation (2018)
- Kloosterman, Rianne, Meningen over het takenpakket van de overheid (2013)
- Laar, Herman van e.a., Shared services: hoe effectief is de regieorganisatie? (2015)
- Louweret, Michiel, Populist, regent of regisseur (2014)
- Moore, Mark, en Sanjeev Khagram, On creating public value (2004)
- Portengen, Renze, Beleidsdynamiek en schaalpolitiek (2018)
- Raad voor het openbaar bestuur, De overheid de markt in- of uitprijzen (1998)
- Rekenkamercommissie Duiven, Een afwegingskader voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden (2014)
- Sowell, Thomas, A Conflict of Visions (2007)
- Steen, Martijn van der, e.a., 'Pop-up' publieke waarde, (2013)
- Tjeenk Willink, Herman, Groter denken, kleiner doen (2019)
- Wintzen, Eckart, Eckart's Notes (2007)