

Overheidsdilemma: zelf doen of uitbesteden?

Het uitbesteden van werkzaamheden doet zich in vrijwel alle organen van de publieke sector regelmatig voor. Financiële taakstellingen, doelmatigheid en marktconformiteit vormen voor gemeente, provincie of waterschap veelal aanleiding om de uitvoering van de dagelijkse taken aan een nadere analyse te onderwerpen. De 'markt' fungeert hierbij als referentiekader. Als voorbeeld is Wetterskip Fryslân gekozen, een fusie van zes Friese waterschappen.



DRS. P.L. POLHUIS, ING. J.W. DE JONG en IR. H.J.C. GRAFHORST*
 Resp. secretaris directeur Wetterskip Fryslân, sectorhoofd Waterzuivering Wetterskip Fryslân en senior adviseur adviesgroep Binnenlands Bestuur PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

In de *Kadernota*, opgesteld naar aanleiding van de fusie van zes Friese waterschappen onder de naam Wetterskip Fryslân, is een aantal uitgangspunten ten aanzien van de kwaliteit en doelmatigheid van het nieuwe waterschap geformuleerd. In de *Kadernota* wordt onder meer de wens uitgesproken meer in te spelen op de maatschappelijke trend om niet alles zelf te willen doen:

‘Een moderne overheid beperkt zich tot de taken waar ze goed in is of wettelijk toe verplicht is. De eigen uitvoering van de niet-primaire en niet-verplichte taken wordt regelmatig getoetst op doelmatigheid (benchmarking en marktwerking). Als anderen het structureel beter of goedkoper blijken te kunnen, worden deze werkzaamheden uitbesteed. De grens van uitbesteden ligt op het punt tot waar het bestuur niet meer afhankelijk wenst te zijn van derden. Bepaalde kwaliteiten moet het waterschap in eigen huis hebben om op capabele wijze te functioneren als organisatie en als waterschap in de maatschappij. Een punt van aandacht in deze is wel de zorg voor de kwetsbaarheid in het primaire proces te ondervangen’.

Uitgaande van dit gestelde in de *Kadernota*, is in januari 2005 binnen Wetterskip Fryslân het project ‘Zelf doen/uitbesteden’ (hierna: het project) gestart. Het project is opgesplitst in twee fasen. In fase één is een toetsingskader ontwikkeld dat geschikt is om organisatiebreed de activiteiten van Wetterskip Fryslân te onderzoeken. In fase twee kan het ontwikkelde toetsingskader worden toegepast op de activiteiten van Wetterskip Fryslân. In dit artikel wordt ingegaan op de resultaten van fase één: het toetsingskader.

Inmiddels is de fusie van 2004 niet meer de enige reden voor dit project. In 2004 vonden verkiezingen plaats, en het medio dat jaar aangetreden nieuw bestuur heeft het organisatieontwerp fundamenteel ter discussie gesteld. De uitvoering van het project ‘Zelf doen/uitbesteden’ zal nu gelijk lopen met en derhalve harmonisch ingepast moeten worden in een ingrijpend organisatieproces.

Voor een éénduidige systematische afweging van het zelf doen of uitbesteden van werkzaamheden, is een duidelijk toetsingskader onontbeerlijk. Het doel van het toetsingskader luidt als volgt:

‘Het op een transparante, rationele, objectieve en systematische wijze beoordelen of het doelmatiger is werkzaamheden zelf uit te voeren, uit te besteden dan wel in samenwerking met andere partijen uit te voeren’.

Aan het toetsingskader liggen de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden ten grondslag:

- Het toetsingskader moet breed toepasbaar zijn. Alle activiteiten van Wetterskip Fryslân moeten met behulp van het toetsingskader kunnen worden getoetst.
- Het toetsingskader moet éénduidig en systematisch van opzet zijn, zodat alle activiteiten op identieke wijze kunnen worden getoetst.
- Het toetsingskader dient eenvoudig van opzet te zijn, zodat op effectieve en efficiënte wijze de toetsing van activiteiten kan plaatsvinden.
- Het toetsingskader dient subjectiviteit tot een minimum te beperken.

In de *figuur* is het ontwikkelde toetsingskader weergegeven, het is opgebouwd uit zes te doorlopen ‘zeven’, waarbij de volgorde van toetsing vaststaat: iedere toetsing begint met zeef één ‘wettelijke vrijheid’, vervolgens als het resultaat daar aanleiding toe geeft (geen wettelijke plicht) zeef twee ‘beleidsvrijheid’. Bestaat deze beleidsvrijheid, dan volgt zeef drie ‘organisatiespecificiteit’. De overige ‘zeven’ volgen, al naar gelang het resultaat van de vorige zeef.

De volgorde waarin de zes ‘zeven’ zijn geplaatst, is voornamelijk bepaald door twee belangrijke aspecten: objectiviteit en tijdsbeslag. De eerste vijf ‘zeven’ van het toetsingskader zijn als ‘objectief’ te bestempelen, eerst bij de zesde zeef (risico’s) is sprake van enige mate van subjectiviteit. Voorts neemt het ‘tijdsbeslag’ toe naarmate men meer ‘zeven’ doorloopt. Met name de vierde zeef ‘Kosten’ vergt relatief veel tijd.

Bij het vraagstuk van zelf doen of uitbesteden, kunnen deze beide vormen beschouwd worden als de uitersten van een continuüm (zie *figuur*). Binnen dit continuüm zijn tussenvormen denkbaar, zoals het aangaan van samenwerkingsverbanden of het op afstand zetten van bepaalde taken in een aparte juridische entiteit.

De verschillende ‘zeven’ worden hierna kort toegelicht.

Zeef 1 – wettelijke vrijheid

Wetgeving (in het bijzonder de Waterschapswet en de Algemene wet bestuursrecht) beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden. Als de wet bepaalt dat het waterschap bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing.

Zeef 2 – beleidsvrijheid

Zijn er bestuurlijke afspraken en/of lopende contracten die de mate van vrijheid beperken bij de bepaling of activiteiten kunnen worden uitbesteed? Als het antwoord op deze vraag ‘Ja’ is, kan de toetsing worden gestaakt.

Zeef 3 – organisatiespecificiteit

Zijn de uit te voeren activiteiten organisatiespecifiek? Hiermee wordt bedoeld, dat bepaalde activiteiten uniek zijn voor Wetterskip Fryslân. In een dergelijk geval bestaan vrijwel geen marktpartijen waaraan de activiteit zou kunnen worden uitbesteed. Wordt een dergelijke activiteit aangetroffen, dan kan de toetsing worden gestaakt.

Zeef 4 – kosten

Wat zijn de kosten van zelf uitvoeren van de activiteit versus de kosten bij (deels) uitbesteden van de activiteit? Bij deze ‘zeef’ gaat het om de vraag of (deels) uitbesteden van de activiteit naar verwachting tot lagere kosten zou leiden, dan zelf doen. Bij de beoordeling moeten daarom de kosten van zelf doen worden afgezet tegen de kosten van (deels) uitbesteden. Zijn de kosten van het uitbesteden van een activiteit hoger dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan wordt de toetsing gestaakt.

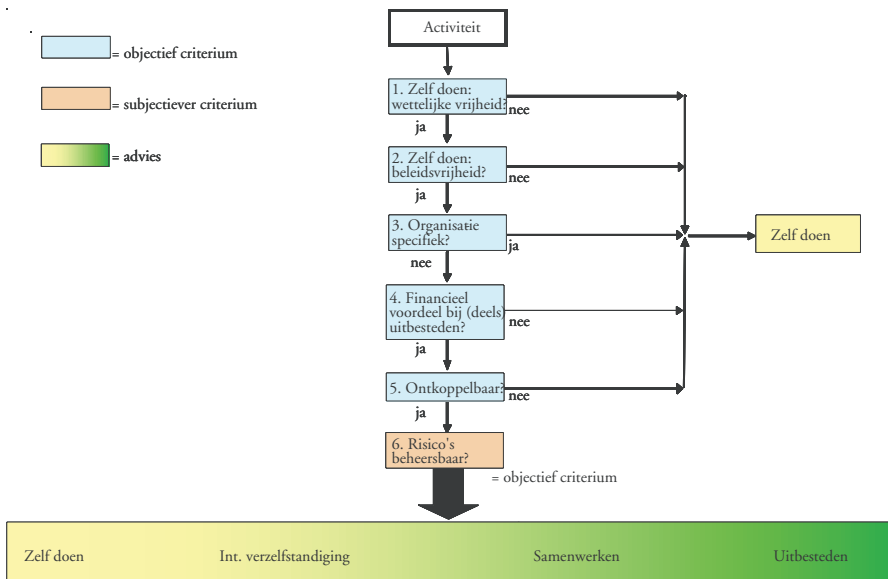
Onder kosten van het ‘zelf doen’ wordt begrepen:

- Materiaal.
- Personeel (bestede directe uren).
- Interne doorbelastingen (o.a. afschrijving materieel, kosten apparatuur, huisvesting).
- Afdelingskosten (o.a. doorberekening indirecte uren).

Onder kosten van ‘uitbesteding’ wordt begrepen:

- Integrale kostprijs externen.
- Desintegratiekosten (kosten die worden gemaakt om de activiteit ‘buiten de deur te zetten’, waaronder kosten voor afvloeiing van direct en indirect personeel, overhead die niet meer aan de activiteit kan worden toegerekend en onverkoopbaar materieel. Het ‘buiten de deur

Toetsingskader Wetterskip Fryslân



zetten' kan overigens ook betekenen dat er sprake zal zijn van een geleidelijke overgang, waarbij ook de overgangskosten tot de desintegratiekosten gerekend moeten worden.)

- Coördinatiekosten (bij uitbesteding blijft eigen personeel noodzakelijk ten behoeve van contractbeheer, procesbegeleiding, coördinatie en de beoordeling van door de externe leverancier geleverde kwaliteit).

De kosten van (deels) uitbesteden betreffen een combinatie van vorenstaande kosten.

Zeef 5 – ontkoppelbaarheid

Is een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen van andere activiteiten binnen Wetterskip Fryslân?. Antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:

- Is de activiteit duidelijk te definiëren?
- Zijn andere activiteiten niet sterk afhankelijk van deze activiteit, zodat bij het eventueel uitbesteden ervan andere activiteiten niet meer ongestoord voortgang vinden?

Een algemeen voorbeeld hiervan is strategische planvorming. In verschillende plannen wordt het strategisch beleid van een waterschap vastgelegd ten aanzien van de verschillende beheerstaken (waterkeringszorg, watersysteembeheer, waterkwaliteitsbeheer en vaarwegbeheer). In theorie is de

strategische beleidsvorming een uit te besteden taak, maar als deze taak wordt uitbesteed, moet gevreesd worden dat de terugkoppeling tussen beleid en uitvoering ernstig in gevaar komt. Dergelijke plannen vormen immers de basis van alle activiteiten van een waterschap.

Zeef 6 – risico's

Wat zijn de risico's, zowel positief (een positief risico kan als kans worden gezien) als negatief, verbonden met het uitbesteden van de activiteit? Hierbij kan (niet limitatief) worden gedacht aan:

- Positieve of negatieve effecten op kwaliteit (producteisen, snelheid, flexibiliteit) van de dienstverlening van Wetterskip Fryslân.
- Het (on-)voldoende in huis houden van capaciteit voor calamiteiten en urgente klussen.
- Het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen.
- De (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen.
- Is goed werkgeverschap in het geding?
- Mogelijke nadelige consequenties als gevolg van juridische gebreken in contracten met leveranciers.
- Afhankelijkheid van leveranciers.
- Te weinig direct contact tussen medewerkers van Wetterskip Frys-

lân en de belastingbetalers (en 'ingelanden'), waardoor Wetterskip Fryslân niet weet wat er leeft en irritatie ontstaat bij de belastingbetalers.

De toetsing van de activiteiten van Wetterskip Fryslân vindt, uit kosten-oogpunt, in eerste instantie op hoofdlijnen plaats ('quickscans'). Dit houdt in, dat in het bijzonder op kosten- en risiconiveau eerst een grove analyse plaatsvindt. Als uit deze analyse blijkt dat het in- of uitbesteden van activiteiten effectief en efficiënt kan zijn, zal nader onderzoek moeten plaatsvinden waarbij de huidige situatie moet worden afgezet tegen het alternatief. Een dergelijk vervolgonderzoek vraagt een gedegen aanpak op detailniveau en is dientengevolge, in vergelijking met de toetsing op hoofdlijnen, tijdrovender en duurder.

De resultaten uit het doorlopen van de verschillende zeven worden neergelegd in een rapportage op basis waarvan door het bestuur besloten kan worden of nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht.

Opgemerkt kan nog worden dat wanneer het resultaat van de toetsing is dat het beter is om een bepaalde activiteit in eigen beheer te blijven uitvoeren, dit de betreffende activiteit uiteraard niet ontslaat van mogelijke efficiencyverbeteringen.

Vervoltraject

Eén van de kenmerken van het ontwikkelde toetsingskader is de brede toepasbaarheid. In beginsel moeten alle activiteiten van Wetterskip Fryslân met behulp van het toetsingskader beoordeeld worden om te kunnen vaststellen of het doelmatiger is werkzaamheden zelf te doen, uit te besteden of in samenwerking met andere partijen uit te voeren.

Om weloverwogen prioriteiten te stellen, in de volgorde van de te toetsen activiteiten, is een lijst per afdeling. De volgorde waarin de activiteiten van afdelingen moeten worden getoetst, is gebaseerd op drie factoren:

- a De kenbaar gemaakte wens om te worden getoetst.
- b Het afdelingsbudget.
- c De formatieomvang per afdeling.

Aan deze drie factoren zijn weegfactoren gekoppeld, waarbij de grenzen van de budget- en formatieomvang zodanig zijn gekozen dat er een evenredige

verdeling ontstaat tussen de waardering in punten. De weging van de drie factoren is als volgt. (*Zie tabel.*)

De kenbaar gemaakte wens om te worden getoetst, wordt als zwaarste criterium gewogen. Onder een 'gedeeltelijke wens' wordt verstaan dat de wens is uitgesproken een deel van de afdeling te laten toetsen.

In de tweede helft van 2005 zal Wetterskip Fryslan een begin maken met het toetsen van de activiteiten aan de hand van het ontwikkelde toetsingskader.

<i>Factoren</i>	<i>Weging</i>	
Wens om getoetst te worden	Eigen wens:	10 punten
	Gedeeltelijke wens:	5 punten
	Geen wens:	0 punten
Afdelingsbudget	Budget vanaf € 3 mln	5 punten
	Budget vanaf € 2 mln tot € 3 mln	3 punten
	Budget beneden € 2 mln	1 punt
Formaticomvang	Meer dan 30 fte	5 punten
	Tussen de 20 en 30 fte	3 punten
	Minder dan 20 fte	1 punt

Noot

* De auteurs van dit artikel zijn de leden van de projectgroep 'Zelf doen/uitbesteden' van Wetterskip Fryslân dankbaar voor hun bijdrage aan dit artikel: Christel Andringa, Niek Bosma, Henk Flikkema, Arnold Hiltjes, Bram Hulsman, Jasper Noordenbos en Rinze Postma.