

# De hype rond het uitbesteden

## Waterschap Regge en Dinkel volgt zijn eigen

Uitbesteden door de overheid is 'hot'. Lange tijd werd het uitbesteden van diensten door de overheid als onwenselijk beschouwd. De overheid kon de verantwoording van haar taken niet waarborgen als zij niet zelf nauw betrokken was bij de uitvoering, zo was de gedachte. Tegenwoordig is de heersende mening dat de overheid wel eindverantwoordelijk is, maar de uitvoering ook door andere (private) partijen kan worden gedaan. De veronderstelling hierachter is dat een private partij bepaalde werkzaamheden en diensten effectiever en efficiënter uitvoert. Ook de rijksoverheid voert een beleid dat steeds meer gericht is op uitbesteding in de publieke sector en samenwerking tussen publieke en private partijen. In het Bestuursakkoord Waterketen, opgesteld door de minister van VROM en de staatssecretaris van V en W staat vastgelegd dat de efficiëntie in drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering moet worden verhoogd door samenwerking (o.a. met private partijen). Waterschappen in Nederland houden zich de afgelopen jaren ook steeds vaker bezig met de kwestie 'zelf doen of uitbesteden'. In dit artikel wordt uiteengezet hoe het waterschap Regge en Dinkel omgaat met deze kwestie: meegaan met de hype van het uitbesteden of kiezen voor de zekerheid van het zelf doen?

**Drs. Linda van Asselt en  
drs. Jan Koornstra,**  
respectievelijk beleidsmedewerker strategie  
en beleid en concernbedrijfskundige bij  
waterschap Regge en Dinkel

**B**ij uitbesteden dient in ogen- schouw te worden genomen dat niet alle werkzaamheden hiervoor even geschikt zijn. Er is altijd een *regiefunctie* nodig. Het beleid moet in handen blijven van de verantwoordelijke organisatie. De uitvoering kan dan worden uitbesteed, maar met duidelijke richtlijnen vanuit de organisatie. Ook kan de keuze worden gemaakt om eigen formatie te handhaven voor de *calamiteitenfunctie*. Mocht er iets mis gaan dan is er goede achtervang. Mensen vanuit de eigen organisatie die weten hoe te handelen doordat zij beschikken over specifieke kennis over bijvoorbeeld het watersysteem. Deze specifieke kennis is ook nodig voor het leveren van maatwerk, een ander motief om niet uit te besteden. Een risico bij uitbesteding is dat de organisatie *marktafhankelijk* wordt. Als er een activiteit wordt uitbesteed terwijl er maar één of een beperkt aantal partijen is die het uit kan voeren, is het risico te groot om afhankelijk te worden van deze partijen. Een laatste argument om zelf te doen in plaats van uit te besteden is dat een overheidsorganisatie het *maatschappelijk belang* voor ogen houdt. Een puur bedrijfseconomische afweging leidt niet altijd tot een maatschappelijk optimale oplossing.

Er zijn ook overwegingen om juist wel over te gaan tot uitbesteden. Het kan zijn dat het veel moeilijker en kostbaarder is om de eigen medewerkers de *specialistische kennis* bij te brengen dan om een externe partner te zoeken die al over deze kennis beschikt. Tevens is het wenselijk om bij *piekwerkzaamheden*, bijvoorbeeld bij deadlines of seizoenswerkzaamheden, een beroep te doen op externe capaciteit. Dit heeft als voordeel dat er tijdelijk extra capaciteit beschikbaar is zonder langdurige contractuele verplichtingen. Bij uit te

# koers

besteden werkzaamheden is het wel van belang dat er een *toetsingsfunctie* binnen de eigen organisatie is. Er moet een goede beoordeling plaats kunnen vinden van de uitbestede werkzaamheden.

Vaak wordt het *financiële voordeel* aangedragen als één van de hoofdargumenten om werkzaamheden uit te besteden. Uit een onderzoek binnen het waterschap Regge en Dinkel blijkt dat argument niet altijd stand te houden.<sup>1</sup> Het onderzoek toonde aan dat door de risico-/winstopslag en omzetbelasting van de markt het ook zo kan zijn dat er financieel voordeel te behalen is bij het zelf doen.

## Samenwerkingsvormen binnen Regge en Dinkel

Tussen volledig zelf doen en volledig uitbesteden liggen verschillende gradaties. Werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door medewerkers uit de eigen formatie, maar ook door inhuurmedewerkers of onderaannemers. Voordat tot uitbesteden wordt overgegaan, is er ook nog de mogelijkheid een bepaalde vorm van samenwerking aan te gaan.

Het waterschap Regge en Dinkel heeft een arbeidsmix die bestaat uit een vaste formatie van circa 320 formatie-eenheden en een flexibele schil van zo'n 25 formatie-eenheden. De flexibele schil stelt de organisatie in staat snel in te spelen op piek- of seizoenswerkzaamheden en geeft tevens de flexibiliteit om in geval van bijvoorbeeld een afnemende investeringsbehoefte niet met een overcapaciteit te worden geconfronteerd. Regge en Dinkel kent tevens diverse samenwerkingsvormen met name in de ondersteunende processen, bijvoorbeeld met het waterschap Rijn en IJssel in



een gezamenlijk laboratorium. Door deze samenwerking zijn er schaalvoordelen behaald waardoor de ILOW-puntprijs (prijs per laboratorium eenheid) is gedaald met 5% tot 10%. Een ander voorbeeld van vergaande samenwerking op landelijk niveau is het Waterschapshuis. Het Waterschapshuis is de regio- en uitvoeringsorganisatie voor de waterschappen op het gebied van Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Het doel van deze samenwerking is het verbeteren van de efficiëntie en het vergroten van de innovatieve slagkracht op het gebied van ICT-processen, het bevorderen van de onafhankelijkheid van de waterschappen van leveranciersapplicaties en bijdragen aan het zo effectief mogelijk uitvoeren van de waterschapstaken.

Sinds begin 2007 is de belastingafdeling uitbesteed. Vijf waterschappen hebben hun belastinginning en -heffing ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling onder de naam Lococensus. Aangezien Regge

en Dinkel als 'best practice' geldt, zal er pas in 2009 naar verwachting daadwerkelijk voordeel optreden.

Ook worden bij Regge en Dinkel werkzaamheden geheel uitbesteed. In het watersysteembeheer wordt 30% van de begroting uitbesteed, met name maai- en onderhoudswerkzaamheden. In het waterkwaliteitsbeheer wordt de gehele verwerking van slib, inclusief het transporteren ervan, uitbesteed (19% van de begroting).

## Samenwerking in de waterketen

Het Bestuursakkoord Waterketen beoogt een meer doelmatige en transparante keten van gebruik, afvoeren en zuiveren van water. Regge en Dinkel heeft in 1999 reeds een interne visie-notitie 'samenwerking in de waterketen' geschreven.<sup>2</sup>

Sindsdien is Regge en Dinkel actief betrokken bij een aantal samenwerkingsverbanden opgericht in de waterketen. In 2000 is een *joint venture* aangegaan met de Waterleidingmaatschappij Overijssel (WMO). Deze samenwerking, Aqualink genaamd, had tot doel maatwerkoplossing aan te bieden aan zogenaamde ongebonden lozers. Dit zijn bedrijven die al hun afvalwater niet verplicht op de riolering hoeven te lozen, maar ook zelf hun afvalwater kunnen zuiveren. Aqualink is gestopt bij het opgaan van WMO in het grotere Vitens. Een andere samenwerkingsvorm in de waterketen is het Twents waterpact, een samenwerking met een aantal Twentse gemeenten over met name afkoppelen van verhard oppervlak. Met het afkoppelen van het verharde oppervlak wordt bedoeld dat het regenwater van alle of een deel van de verharde oppervlakken niet in het riool terecht komt. In plaats

daarvan wordt op het oppervlaktewater geloosd en/of geïnfilteerd in de bodem. Een tamelijk nieuw samenwerkingsinitiatief is het Twents water-net. Aan dit informele kennisuitwisselingsnetwerk nemen naast Regge en Dinkel, ook alle Twentse gemeenten deel. Door informele contactmomenten blijkt de samenwerking vaak soepeler te verlopen. Ten slotte zijn er de afvalwaterakkoorden met gemeenten over de optimalisatie van de riolering en zuivering.

Eén van de bekendste voorbeelden op het gebied van samenwerken in de waterketen is Waternet Amsterdam. Dit is het eerste en enige watercyclusbedrijf in Nederland (drinkwater, afvalwater en grond- en oppervlaktewater). Sinds één januari 2006 is deze samenwerking tussen waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Amsterdam tot stand gekomen. Waternet heeft moeite om de samenwerking uit te breiden naar andere gemeenten binnen het beheergebied van Amstel, Gooi en Vecht. Een mogelijk alternatief is om de samenwerking op een vrijwillige basis op te zetten, zodat gemeenten zich niet gedwongen voelen om een bepaalde richting in te slaan.<sup>3</sup>

Een ander samenwerkingsproject is het project 'Waterketenbedrijf Limburg'. Deze samenwerking omvatte zes gemeenten, twee waterschappen en een waterleidingmaatschappij. Dit project heeft niet het gewenste resultaat behaald. Er was onvoldoende proceskennis aanwezig, niet voldoende aandacht voor de 'stakeholders' en sprake van een botsing tussen de culturen van de verschillende actoren, met name tussen overheid en bedrijfsleven. Het dichttimmeren van afspraken en regels en dominante sturing heeft averechts gewerkt. Juist deze starheid stootte de verschillende partijen tegen de borst.<sup>4</sup>

Met deze twee praktijkvoorbeelden in gedachten zou men ook de vorming van een Twents waterketenbedrijf kunnen bediscussieren. In vergelijking met Waternet Amsterdam ontbreekt in Twente de historische samenwerking, in Amsterdam bestaat er al een lange tijd een nauwe samenwerking tussen de betrokken actoren. Ook is in



Twente sprake van veel landelijk gebied, in plaats van het compacte stedelijke gebied in Amsterdam. Een ander obstakel zijn de schaalverschillen. Een waterschap overschrijdt de gemeentelijke grenzen en een waterleidingbedrijf overschrijdt de grenzen van een waterbeheergebied. Dit maakt de besluitvorming complex. Tevens zijn de Twentse gemeenten niet welwillend om in een waterketenbedrijf deel te nemen.

Wel willen de gemeenten meewerken aan individuele samenwerkingsprojecten. Zo worden er bijvoorbeeld steeds meer Brede Optimalisatie Afvalwater Studies (BOAS) uitgevoerd. Hierbij wordt er door de betrokken gemeente en het waterschap gekeken naar de to-

tale maatschappelijke investering. Dit draagt bij aan een maatschappelijk verantwoord resultaat. Zo heeft het rentiegebied bij de gemeente Haaksbergen een dubbelfunctie gekregen, het functioneert namelijk ook als ecologisch filter voor het effluent van de plaatselijke rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi). En het bestaan van de rwzi Glanerbrug is gehandhaafd dankzij de belangen voor het watersysteem, terwijl, als er van de economische belangen was uitgegaan, deze rwzi gesloopt was.

Hoogheemraadschap Delfland heeft gekozen de bouw van een afvalwaterzuiveringsinstallatie (awzi) geheel uit te besteden. Het effluent van deze zuiveringsinstallatie, Harnaschpolder, wordt



**Rijgend over de  
rijksweg A4 zijn  
Delflands werken  
goed te zien. Aan de  
ene kant de nieuwe  
awzi Harnaschpolder,  
aan de andere kant  
de watermolen van  
de Plaspoel en  
Schaapweipolder  
uit 1826.**

geloosd op de Noordzee en niet op het eigen watersysteem. De grootte van de zuiveringsinstallatie maakt het voor een bedrijf een interessante investering. Door de omvang van de investering is het ook mogelijk geweest dat het personeel in dienst van het waterschap overgenomen is door het externe bedrijf. Om aan de toetsingsfunctie te kunnen voldoen heeft Delfland personele kosten moeten maken voor contractmanagers en juristen.

Het geheel uitbesteden van de bouw en het beheer van een rwzi heeft voor het waterschap Regge en Dinkel wat haken en ogen. Ten eerste loost Regge en Dinkel op het kwetsbare Twentse bekensysteem met specifieke kwaliteitsgebieden die andere eisen stellen

aan het effluent dan de Noordzee. Tevens zijn de rwzi's in Twente niet zo groot als de Harnaschpolder, dus bedrijfseconomisch is het minder interessant. Als laatste speelt mee dat bij Regge en Dinkel er 19 rwzi's zijn die periodiek worden gerenoveerd. Delfland heeft twee rwzi's in haar beheergebied. Delfland heeft minder ervaring, kennis en capaciteit met de bouw van een nieuwe rwzi, hetgeen uitbesteding bevordert.

### **Toekomst Regge en Dinkel**

Uitbesteden betekent niet automatisch dat een private partij bepaalde werkzaamheden en diensten effectiever en efficiënter uitvoert. Het is af-

hankelijk van de situatie. Uitbesteding kan efficiënt en effectief zijn bij een bepaald project, maar bij een ander soort project, of in een ander soort gebied of met andere betrokken actoren kan het een minder positieve uitkomst hebben. Het is daarom wenselijk om elk succesverhaal op het gebied van uitbesteden eerst te toetsen aan de eigen situatie.

Het waterschap Regge en Dinkel streeft naar een slanke organisatie. De maximale omvang van de formatie ligt vast in een bestuursafspraken. Elk jaar moet de vaste personeelsformatie inkrimpen, zodat in de toekomst met een minimale en stabiele basis flexibel gereageerd kan worden op veranderingen. De organisatie wordt scherp gehouden door middel van doorlichtingen en bedrijfsvergelijkingen. Het waterschap wil kansen benutten en wil leren van externe en interne ontwikkelingen. De organisatie richt zich daarnaast op samenwerking met name in Rijn-Oost-verband, het stroomgebiedsniveau waarop Europese richtlijnen zijn afgestemd. Er wordt constant gekeken naar de dynamiek in de omgeving, daar waar mogelijk worden kansen gegrepen en wordt maatwerk toegepast. Waterschap Regge en Dinkel wil een professionele organisatie zijn die de mogelijkheid heeft om de keuze te maken tussen (de verschillende gradaties van) uitbesteden en zelf doen.

#### **Noot**

- 1 Uurtarief cluster 'Onderhoud' 2005 versus markttarieven, J.W. ten Klooster (9-02-2005).
- 2 Samenwerking in de waterketen, Ir. P.A.E. van Erkelens (1999).
- 3 Tij voor waterketen gekeerd, Binnenlands bestuur, Olav Lammers (23-02-2007).
- 4 Opzet waterketenbedrijf Limburg loop vast op botsende culturen, Waterforum online (01-12-2005).