



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Rekenkameronderzoek

Make-or-buy?

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Registratienummer
13.4068

Datum
5 februari 2013

Status
Definitieve versie voor CHI





Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
Leeswijzer	3
Aanleiding	3
Het begrip <i>make-or-buy</i>	3
Doel- en vraagstelling	5
Onderzoeksaanpak	6
2 Bouwstenen voor het afwegingskader <i>make-or-buy</i>	8
Kaders waterschappen en bedrijfsleven	8
2.1.1 Waterschappen	8
2.1.2 Bedrijfsleven	11
Missie en visie HHNK	13
Concept afwegingskader <i>make-or-buy</i>	14
3 Lessen uit het verleden	17
<i>Make-or-buy</i> -beslissingen	17
3.1.1 <i>make-or-buy</i> HHNK: Op papier	17
3.1.2 <i>make-or-buy</i> HHNK: In de praktijk	18
Lessen uit het verleden	20
3.1.3 Casus Renovatie Gemalen	20
3.1.4 Casus Laboratorium Waterproef	22
3.1.5 Casus Hoogwaterbeschermingsprogramma	23
Opvallende uitkomsten	24
4 <i>Make-or-buy</i> voor de toekomst	27
Actuele Ontwikkelingen	27
4.1.1 Het Ingenieursbureau van HHNK	27
4.1.2 Wegenonderhoud	28
4.1.3 Baggeren	29
4.1.4 <i>Make-or-buy</i> in de bredere organisatiecontext	30



Lessen voor de toekomst	30
4.1.5 Strategie	30
4.1.6 Taakspecifiek	31
4.1.7 Personeel	32
4.1.8 Overige criteria	33
Opvallende uitkomsten	34
5 Conclusies	36
5.1.1 Het afwegingsproces en consequenties van genomen <i>make-or-buy</i> -besluiten	36
5.1.2 Criteria voor het afwegingskader <i>make-or-buy</i>	36
5.1.3 Toepassing van het afwegingskader	39
6 Aanbevelingen	40
7 Reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden	41
8 Nawoord van de rekenkamercommissie	44
Bijlagen	45
1. Geïnterviewden	45
2. Geraadpleegde documenten	46
3. Overzicht van een aantal activiteiten die HHNK zelf doet of uitbesteedt die betrokken zijn geweest bij de keuze van de onderzoeksonderwerpen	47
4. Voor- en nadelen van verbonden partijen	49
5. Casussen verleden	50
5.1 Casus Renovatie Gemalen	50
5.2 Casus Laboratorium Waterproef	53
5.3 Casus Hoogwaterbeschermingsprogramma	56
6. Volledige vraagstelling	60
7. Ontwikkeling afwegingskader	62
8. Begrippenlijst	64



Samenvatting

De rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft een onderzoek uitgevoerd naar de elementen die moeten worden afgewogen bij *make-or-buy*-beslissingen. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de elementen voor een afwegingskader *make-or-buy* in het licht van efficiency, effectiviteit, kennis en kunde?

Bij het beantwoorden van deze vraag heeft de rekenkamercommissie aan de hand van vakliteratuur en ervaringen van andere waterschappen eerst een concept afwegingskader voor *make-or-buy*-beslissingen opgesteld. Vervolgens is dit concept afwegingskader getoetst met behulp van drie casussen uit het verleden en drie mogelijke casussen voor de toekomst van het hoogheemraadschap zelf. Hiervoor is gebruik gemaakt van documentenstudie en interviews met bestuurders en ambtenaren. Aan de hand van de bevindingen uit de casussen is het afwegingskader vervolgens bijgesteld. Het eindresultaat van het onderzoek is een afwegingskader (opgenomen in hoofdstuk 5) dat door bestuurders en ambtenaren kan worden toegepast bij uitbestedingvraagstukken.

Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende drie conclusies.

1. Het CHI heeft geen strategische visie of (beleids)kader ten aanzien van *make-or-buy* beslissingen vastgesteld. Hieraan is binnen de organisatie wel behoefte.
2. Zowel D&H als het CHI zijn beperkt betrokken bij *make-or-buy*-vraagstukken. De keuzes zijn vooral ambtelijk geïnitieerd. Het CHI 'hecht alleen af'.
3. De afwegingen rond *make-or-buy* zijn vooral ad hoc waarbij kosten en kwaliteit de belangrijkste criteria lijken. Er is geen sprake van een brede of integrale afweging op basis van een bestuurlijk afwegingskader.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

Strategie: Stel op bestuurlijk niveau een strategie op met ondermeer:

- kerntaken
- de minimaal vereiste kennis en kunde om deze taken uit te kunnen voeren
- de minimaal vereiste omvang om deze taken uit te kunnen voeren (hoe groot wil je zijn?).

Ook de gewenste samenwerking met andere partijen zal een plek moeten hebben in de strategie, dit is medebepalend voor *make-or-buy*-besluiten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat ingrediënten voor de hier bedoelde strategie reeds aanwezig zijn. Het gaat er vooral om de ingrediënten samen te voegen, waar nodig aan te vullen en op bestuurlijk niveau (dagelijks bestuur en CHI) te bespreken en vast te stellen.

Taken: Voer een taakspecifieke toetsing niet alleen uit per case die zich aandient maar gebruik het afwegingskader ook om de gehele organisatie door te lichten. De organisatie hoeft niet in één keer in zijn geheel te worden doorgelicht, dat kan ook stapsgewijs per organisatieonderdeel.

Pas het afwegingskader op basis van ervaring aan. Het kader is niet statisch, maar moet worden bijgesteld op basis van relevante lessen. Kijk daarbij naar de factoren die van belang zijn voor een



effectieve *make-or-buy*-afweging en benoem deze. Er kunnen overigens ook andere belemmerende factoren een rol spelen. Enkele veel voorkomende voorbeelden uit de praktijk zijn:

- het (veronderstelde) onvermogen om overhead(kosten) bij te stellen
- onvoldoende gegevens beschikbaar hebben voor het opstellen van een adequate vraagspecificatie (alles zit in hoofden)
- niet in staat zijn om als goede opdrachtgever te functioneren.

Dit soort factoren vereist sowieso actie, los van *make-or-buy*-vraagstukken.

Personeel: Formuleer een strategie voor kennis en kunde (zie hiervoor) en betrek andere personele vraagstukken: het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, flexibilisering van arbeid, samenwerking et cetera. Hanteer het bestaande (ambtelijke) afwegingskader voor zelfdoen, inhuren of uitbesteden.

En tot slot: maak duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheden met betrekking tot *make-or-buy*-beslissingen en zorg voor goede communicatie tussen CHI, D&H en organisatie hierover.



1 Inleiding

In deze inleiding gaan wij achtereenvolgens in op de opzet van dit rapport, de aanleiding voor het onderzoek, het begrip *make-or-buy*, de doel- en vraagstelling van het onderzoek, en de onderzoeksaanpak.

Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgezet. In hoofdstuk 2 zetten wij de bouwstenen voor het afwegingskader neer. In dit hoofdstuk kijken we eerst naar bestaande afwegingskaders die worden gebruikt door andere waterschappen en het bedrijfsleven. Daarna presenteren wij een eigen concept-afwegingskader dat is toegesneden op HHNK. In de hoofdstukken 3 en 4 toetsen wij dit concept-afwegingskader vervolgens aan de hand van de bestudeerde casussen. Hoofdstuk 3 geeft onze bevindingen weer over de drie casussen uit het verleden, en in hoofdstuk 4 gaan wij in op onze bevindingen over de drie casussen voor de toekomst. Op basis van onze bevindingen stellen wij het afwegingskader vervolgens bij. In hoofdstuk 5 presenteren wij onze conclusies en het aangepaste afwegingskader en in hoofdstuk 6 onze aanbevelingen om dit afwegingskader te hanteren.

Aanleiding

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) voert de waterschapstaken uit in de provincie Noord-Holland boven het Noordzeekanaalgebied. HHNK heeft de zorg voor de dijken, het oppervlaktewater (kwaliteit en kwantiteit) en wegen in dit gebied. Het hoogheemraadschap beraadt zich op de toekomst, zoals ook blijkt uit de ontwikkeling van de Deltavisie Hollands Noorderkwartier.

Daarnaast is het (in 2011) landelijk getekende bestuursakkoord Water van belang, waarin ingezet wordt op een doelmatiger waterbeheer en een bezuinigingsopgave van € 100 miljoen vanaf 2011 en € 200 miljoen vanaf 2015.

Binnen deze ontwikkelingen past ook een heroverweging van de wijze waarop het hoogheemraadschap zijn taken uitvoert. De vraag die naar boven komt is: 'Doen we het zelf of besteden we het uit?', met andere woorden *make-or-buy*?

De rekenkamercommissie van HHNK wil een bijdrage leveren aan deze discussie met een onderzoek naar *make-or-buy* keuzes uit het verleden en het ontdekken van kansen of eventuele bedreigingen voor de toekomst.

Het begrip *make-or-buy*

Door de afgelopen jaren heen zijn waterschappen zich steeds meer bewust van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de waterschapstaken. Deze ontwikkeling is ingegeven vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen en vanuit bezuinigingsperspectief. De nadruk op doelmatigheid en doeltreffendheid heeft ondermeer geleid tot schaalvergroting van waterschappen en samenwerking met anderen partijen, zoals gemeenten en ook marktpartijen. De vraag 'doen we het zelf of besteden we ons werk uit' komt steeds pregnanter naar voren.



De voordelen van uitbesteding –in welke vorm dan ook– zijn zichtbaar in de huidige praktijk. Projectmatige bouwwerkzaamheden worden, ook door de waterschappen, eigenlijk altijd al uitbesteed. Maar de voorbereiding en de begeleiding ligt vaak in eigen hand. De 'traditionele' manier van aanbesteding –waarin het waterschap de kaders opstelt en ook inhoudelijke details formuleert– wordt steeds meer als knellend ervaren. Externe ingenieursbureaus komen met voorstellen die wel voldoen aan de eisen maar niet aan het budget. Daarnaast is het waterschap volledig risicodragend.

In de voor waterschappen nieuwe manier van *turn-key* aanbesteding hebben ingenieursbureaus meer vrijheid in de ontwerpfase en dragen daarbij ook meer risico. Dit stimuleert de bureaus om met innovatieve oplossingen te komen die passen in het budget. De slag van bouwen in regie, naar '*design*', '*construct*' (en '*build*')-opdrachten vergt zowel van de opdrachtnemers als van de waterschappen een andere opstelling. De uitdaging voor het waterschap is dat er geen inhoudelijke aansturing meer plaatsvindt op details, maar op de doelen die bereikt moeten worden.

Overigens is de opvatting momenteel dat niet alle waterschapstaken 'zo maar' kunnen worden uitbesteed. Een belangrijke vraag daarbij is: 'Wat zijn onze kerntaken?' Een voorbeeld van een taak waaraan gedacht kan worden is de planvorming en het creëren van draagvlak bij de burger. Maar ook over het uitbesteden van beheer en onderhoud van bijvoorbeeld gemalen wordt verschillend gedacht. Beleidsrijke taken en taken met een groot afbreukrisico worden vaak in huis uitgevoerd. Puur uitvoerende taken worden steeds vaker op afstand geplaatst. Bijvoorbeeld via interne projectorganisaties met externe inhuur of via externe verzelfstandiging.

De keuze van *make-or-buy* bestaat uit een pallet aan mogelijkheden, waarbij de 'zelf doen'-beslissing de ene kant van de mogelijkheden en de 'uitbesteden'- beslissing de andere kant van het spectrum beslaat. Hier tussen in bestaan verschillende varianten, zoals een interne projectorganisatie, maar ook samenwerkingsverbanden met publieke of private organisaties.



Figuur 1: Diverse mogelijkheden voor de make-or-buy-beslissing.

Definitie *make-or-buy* in dit rapport

In dit onderzoeksrapport bedoelen we met *make-or-buy* of 'zelf-doen-of-uitbesteden' het spectrum aan mogelijkheden tussen zelf doen of uitbesteden, zoals weergegeven in figuur 1.



Doel- en vraagstelling

In dit rapport hanteren wij het bredere begrip van *make-or-buy*, zoals hiervoor aangegeven, inclusief uitbesteding in andere vormen dan op dit moment bij HNK gebruikelijk is.

Doel

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen welke keuzes er in het verleden zijn gemaakt met betrekking tot *make-or-buy* beslissingen en de kansen en bedreigingen voor toekomstige *make-or-buy*-keuzes voor de uitvoering van de waterschapstaken in beeld te brengen.

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt.

Centrale onderzoeksvraag

Wat zijn de elementen voor een afwegingskader *make-or-buy* in het licht van *efficiency, effectiviteit, kennis en kunde*?

De hoofdonderzoeksvraag is vervolgens naar drie thema's ingedeeld:

- het afwegingsproces en consequenties uit het verleden ten aanzien van *make-or-buy* besluiten
- criteria voor een afwegingskader voor *make-or-buy*-besluiten
- toepassing van het afwegingskader op de huidige bedrijfsactiviteiten.

Per onderdeel is een aantal deelvragen geformuleerd. Hieronder zijn deze deelvragen samengevat weergegeven. Het volledige overzicht van onderzoeksvragen is te vinden in bijlage 6.

Afwegingsproces en consequenties uit het verleden ten aanzien van make-or-buy

1. Voor welke bedrijfsactiviteiten zijn in het verleden *make-or-buy*-beslissingen genomen en wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van zelf doen of uitbesteding?
2. Welke inzichten uit het verleden -ten aanzien van het afwegingsproces en de consequenties van de keuzes- kunnen gebruikt worden voor een afwegingskader voor de toekomst?

Criteria voor het afwegingskader make-or-buy

3. Wat zijn de aspecten die bij een *make-or-buy*-keuze moeten worden betrokken?

Toepassing van het afwegingskader voor de toekomst

4. Voor welke bedrijfsactiviteiten van het hoogheemraadschap is het opportuun om een keuze voor *make-or-buy* te maken – mede in het licht van *efficiency, effectiviteit, kennis en kunde*?

Afbakening

Het onderzoek richt zich op bovenstaande onderzoeksvragen. Het resultaat van het onderzoek betreft geen analyse en advies over welke activiteiten het hoogheemraadschap moet uitbesteden, maar een afwegingskader dat door het hoogheemraadschap zelf kan worden toegepast om deze beslissingen te maken.

In de keuze voor zelf doen of uitbesteding is een aantal opties mogelijk, weergegeven in figuur 1. Voor dit onderzoek is het volgende onderscheid gemaakt:

1. zelf doen
2. (interne projectorganisatie met) externe inhuur



3. verzelfstandiging, intern of extern
4. samenwerking met medeoverheden (verbonden partijen)
5. uitbesteding.

Voor het opstellen van een overzicht van de taken naar deze indelingsvormen zijn diverse stukken bestudeerd, zoals de begrotingen 2012 en 2011¹, de nota verbonden partijen uit 2011², de betreffende hoofdstukken uit het jaarverslag 2011³. Het is de onderzoekers binnen het kader van dit onderzoek niet gelukt een uitputtend overzicht te krijgen van alle activiteiten van het waterschap naar bovenstaande indelingstypen. Dit vergt een meer uitgebreide en gedetailleerde analyse op het niveau van werkplanproducten⁴ binnen de organisatie en een aanzienlijke tijdsinspanning. Dit onderzoek richt zich op de beweegredenen achter *make-or-buy*-besluiten en dan met name op bestuurlijk niveau.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie zich laten leiden door zes specifieke casussen. Deze casussen leveren een algemeen inzicht in het vraagstuk *make-or-buy*. Vanwege het ontbreken van schriftelijke documentatie over casussen die voor de toekomst relevant zullen zijn, is hier gebruik gemaakt van (groeps)gesprekken. De rekenkamercommissie heeft zich bij de toekomstcasussen vooral gericht op de lessen die uit bespreking van de casussen getrokken kunnen worden voor het afwegingskader.

De hierboven weergegeven afbakening heeft op onderdelen geleid tot bijstelling van de onderzoeksvragen. De bijgestelde onderzoeksvragen zijn opgenomen in hoofdstuk 2 tot en met 4. Deze hoofdstukken presenteren de bevindingen op basis waarvan in de conclusie de onderzoeksvragen expliciet zullen worden beantwoord. Het eindresultaat van het onderzoek betreft geen uitgewerkt advies over de taken die het hoogheemraadschap onder de huidige situatie zou moeten uitbesteden, maar een afwegingskader waarmee het hoogheemraadschap zelf een weloverwogen keuze kan maken voor *make-or-buy*, nu en in de toekomst.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in een zestal stappen uitgevoerd:



Het onderzoek is gestart met een eerste bijeenkomst van de rekenkamercommissie met de onderzoekers waarin het doel en de vraagstelling van het onderzoek en het te hanteren normenkader zijn besproken. De rekenkamercommissie heeft de ambtelijke organisatie geïnformeerd over

¹ Begroting 2012 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Registratienummer 11.30970, 16 november 2011, status definitief.

² Verbonden partijen HHNK – beleidsnotitie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Registratienummer 11.0023931, 13 oktober 2011, versie 2.0, status definitief.

³ Jaarstukken 2011 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Registratienummer 12.16548, 8 mei 2011, status definitief.

⁴ Werkplanproducten zijn het laagste niveau binnen de zogenaamde BBP (Beleids- en beheerprocessen waterschappen) systematiek die waterschappen hanteren als basis voor begroting, jaarplan en rekening.



de start van het onderzoek middels een bericht op het intranet van HHNK en een brief aan het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden.

In stap 2 is er een gesprekkenronde gehouden met sleutelpersonen binnen het hoogheemraadschap (zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van de geïnterviewde personen). Tijdens deze gesprekken is er onder meer geïnventariseerd welke *make-or-buy*-keuzes er in het verleden zijn gemaakt.

Vervolgens hebben de onderzoekers in stap 3 een literatuuronderzoek en documentstudie uitgevoerd. Op basis van deze stap hebben wij een concept afwegingskader opgesteld (zie bijlage 2 voor de lijst met bestudeerde documenten).

De vierde stap betrof het casusonderzoek. In deze stap is het concept afwegingskader getoetst aan de hand van drie casussen uit het verleden en drie casussen voor de toekomst. Deze zes casussen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- spreiding in de verschillende varianten van *make-or-buy*
- spreiding over de primaire waterschapstaken en ondersteunende taken
- spreiding in omvang en/of tijdstip.

De geselecteerde casussen uit het verleden	De geselecteerde casussen voor de toekomst
1. Laboratorium Waterproef	1. Ingenieursbureau
2. Hoogwaterbeschermingsprogramma	2. Wegenonderhoud
3. Renovatie Gemalen	3. Baggerwerkzaamheden

De afweging voor de keuze van de drie casussen uit de groslijst is weergegeven in bijlage 3.

Voor de analyse van de casussen uit het verleden is gebruik gemaakt van verdiepende interviews en schriftelijke documentatie. Voor de casussen voor de toekomst is alleen gebruik gemaakt van groepsgesprekken omdat schriftelijke documentatie niet beschikbaar was. Verslagen van gesprekken zijn ter toetsing voorgelegd aan de interviewpartners.

In stap 5 heeft de rekenkamercommissie de bevindingen in een schriftelijke rapportage aan de ambtelijke organisatie voor hoor en wederhoor voorgelegd. Tenslotte is het eindrapport aangepast naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor en is dit rapport voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden.



2 Bouwstenen voor het afwegingskader *make-or-buy*

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de huidige 'stand van zaken' ten aanzien van afwegingskaders bij waterschappen en de criteria in het keuzeprocess bij bedrijven voor *make-or-buy*-keuzes. Daarna vatten wij de visie en missie van HHNK samen. Vervolgens combineren wij de recente inzichten over *make-or-buy*-afwegingscriteria met de visie en missie van HHNK en stellen wij op basis hiervan een concept afwegingskader op dat als leidraad geldt voor dit onderzoek.

Kaders waterschappen en bedrijfsleven

Onderzoeksvragen

Wat zijn de aspecten die bij een make-or-buy-keuze moeten worden betrokken?

- a. Welke afwegingskaders voor de *make-or-buy*-keuze worden door andere waterschappen gehanteerd?
- b. Welke criteria voor *make-or-buy*-keuzes worden er vanuit de bedrijfseconomische theorie gehanteerd?

Brede afwegingskaders voor *make-or-buy* bij de waterschappen hebben we niet gevonden. Wel zijn inmiddels in de waterschapswereld meerdere beleidsnota's en toetsingskaders ontwikkeld specifiek voor de vraag in hoeverre er met een *verbonden partij* dient te worden gewerkt. In deze beleidsnota's zijn vaak toetsingskaders opgenomen op basis waarvan tot een oordeel gekomen kan worden. De toetsingskaders worden vaak in de vorm van een beslisboom weergegeven. Wij achten dit voor dit onderzoek geen geschikt instrument, aangezien de rekenkamercommissie vindt dat er met een 'open vizier' naar de bedrijfsactiviteiten gekeken moet worden. Dit terwijl de aard van de beslisboom is dat er per keuzemogelijkheid activiteiten 'afvallen'. We hebben echter wel de criteria die ten grondslag liggen aan de beslisbomen voor dit onderzoek benut.

Voor het bedrijfsleven hebben we gekeken naar de overwegingen die worden gebruikt om zich te richten op de '*core business*'. Onderstaand treft u een overzicht en samenvatting aan van de verschillende afwegingskaders die binnen waterschapsdomein en in het bedrijfsleven zijn ontwikkeld.

2.1.1 Waterschappen

Diverse waterschappen hebben beleidsnotities of nota's opgesteld voor het omgaan met verbonden partijen. In deze beleidsnotities of nota's wordt mede de vraag gesteld wat de risico's zijn (veelal financieel en qua sturing) op verbonden partijen. Een korte literatuuranalyse van onze kant leverde onder meer de beleidsnotities op van de waterschappen Aa en Maas, De Dommel, Rijn en IJssel, Wetterskip Fryslân en van de Hoogheemraadschappen van Rijnland, van Delfland en Hollands Noorderkwartier.

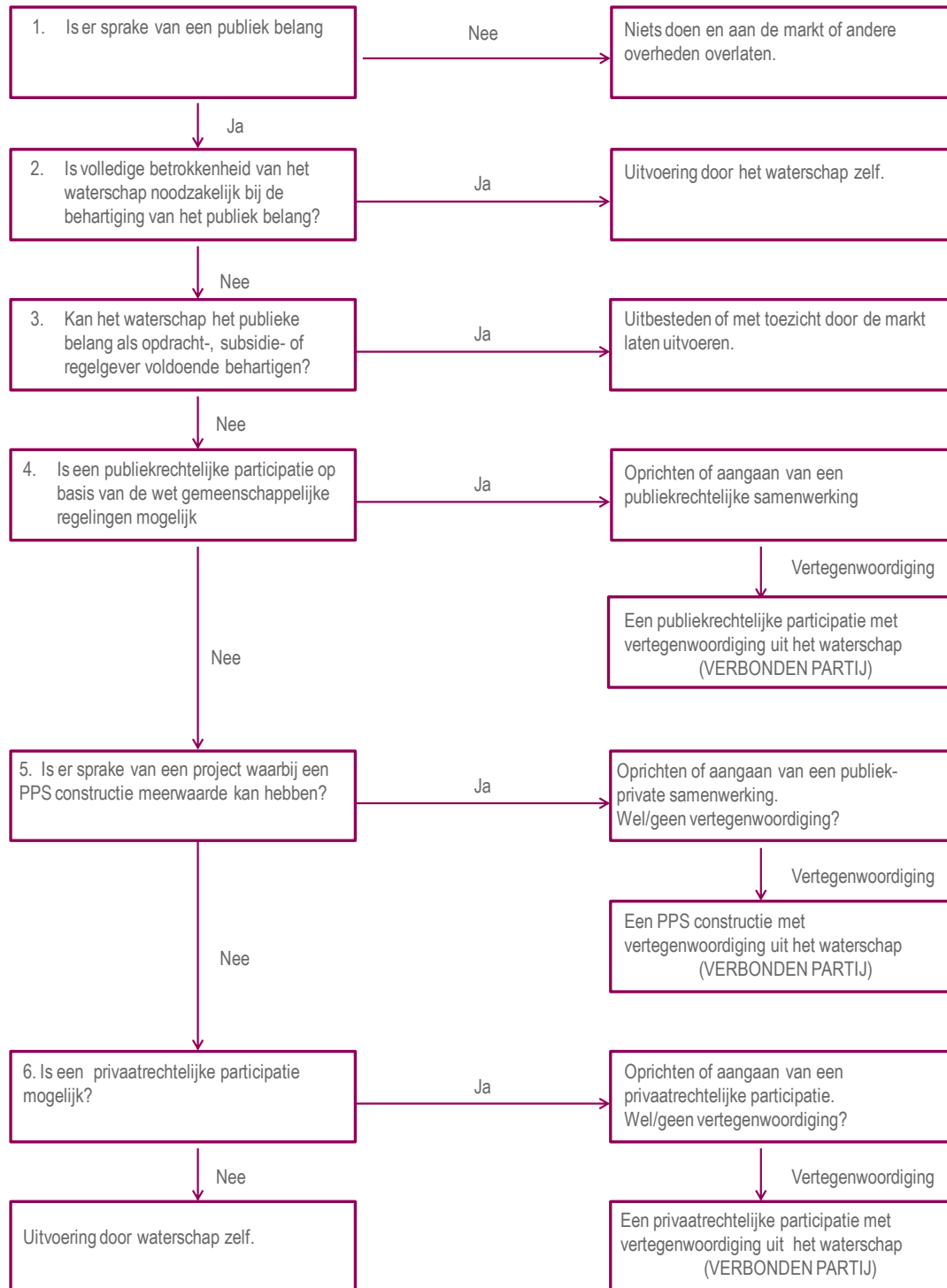
Deze beleidsnota's zijn vergelijkbaar opgesteld en bevatten vaak de volgende opbouw:

- de wettelijke kaders voor verbonden partijen
- de verschillende juridische organisatievormen van verbonden partijen
- de voor- en nadelen van een verbonden partij
- de vraag over deelname aan een verbonden partij.

De vraag over deelname aan een verbonden partij wordt in de meeste beleidsnotities uiteengezet in de vorm van een stappenplan of beslisboom. De stappen in een dergelijke beslisboom zijn gebaseerd



op de benoemde voor- en nadelen van een verbonden partij ten opzichte van het zelf doen. De matrix van voor- en nadelen is in bijlage 4 van dit rapport weergegeven. Een voorbeeld van de beslisboom - zoals die is opgenomen in de Beleidsnota Verbonden Partijen van Hoogheemraadschap van Delfland - is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Beslisboom tot aangaan van een verbonden partij, overgenomen uit de Beleidsnota Nota Verbonden partijen van Hoogheemraadschap van Delfland, versie 4 definitief, 19 oktober 2010.



Wat opvalt in de beleidsnotities is dat ze vooral ingaan op de voor- en nadelen van taken zelf doen of taken bij een verbonden partij neerleggen. Wetterskip Fryslân heeft de vraag breder opgepakt, namelijk 'zelf doen of uitbesteden', met daarbij de tussenvariant van een verbonden partij. In 2005-2006 heeft een interne projectgroep 'Zelf doen of uitbesteden bij het Wetterskip Fryslân' een toetsingskader ontwikkeld. Dit toetsingskader is vervolgens ook toegepast voor de activiteiten van het waterschap. Het toetsingskader⁵ is gebaseerd op zes 'filters' die in een bepaalde volgorde zijn geplaatst, gebaseerd op objectiviteit (de eerste vijf filters zijn redelijk objectief) en op basis van tijdsbeslag (de laatste drie filters zijn het meest tijdrovend om toe te passen).

De filters zijn:

1. *Wettelijke vrijheid* De wetgeving bepaalt en 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. Overigens leidde het toepassen hiervan bij het Wetterskip Fryslân⁶ niet tot een beperking van de activiteiten die in aanmerking kwamen voor de 'zelf doen of uitbestedings' vraag.
2. *Beleidsvrijheid* De mate waarin er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt en/of lopende contracten zijn beperkt de vrijheid waarin activiteiten kunnen worden uitbesteed.
3. *Organisatiespecificiteit* De mate waarin de activiteiten uniek zijn voor het waterschap. Als dit zo is zijn er geen marktpartijen waaraan de activiteiten kunnen worden uitbesteed of waarvoor de samenwerking met een andere partij (waterschap, gemeente, et cetera) kan worden gezocht.
4. *Kosten* Een vergelijking tussen de kosten als de activiteit zelf wordt uitgevoerd, in samenwerking met een andere partij of wordt uitbesteed. Onder kosten wordt het volgende verstaan.
 - Kosten van zelf doen: materiaal, personeel (bestede directe uren), interne doorbelastingen (afschrijving materieel, kosten apparatuur, huisvesting), afdelingskosten (doorberekening indirecte uren, ook overhead).
 - Kosten uitbesteden: integrale kostprijs externen, desintegratiekosten (kosten gemaakt om activiteit uit te besteden zoals afvloeiingskosten, overhead die niet meer kan worden toegerekend), coördinatiekosten (contractbeheer vanuit het waterschap, procesbegeleiding, beoordeling kwaliteit) en btw.
5. *Ontkoppelbaarheid* De mate waarin een activiteit makkelijk is los te koppelen van andere activiteiten van het waterschap. In de toepassing hiervan bij Wetterskip Fryslân betekende dat de beleidstaken, zoals strategische planvorming, niet voor de uitbestedingvraag in aanmerking komt.
6. *Risico's* De positieve en negatieve risico's die verbonden zijn met het uitbesteden van de taak ten opzichte van het zelf doen. Dit omvat onder meer: de kwaliteit van de taak, capaciteit in huis voor calamiteiten en urgente klussen, in huis houden van expertise om prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te beoordelen, de (on)mogelijkheid om een uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met benodigde investeringen, goed werkgeverschap, juridische gebreken in contracten, afhankelijkheid van leveranciers, minder contact tussen waterschap en belastingbetaler.

Als we kijken naar de toepassing van dergelijke beslisbomen, dan valt op dat over het algemeen de beleidstaken veelal de uitkomst krijgen van 'zelf doen'. En de meer ondersteunende taken en soms ook uitvoerende taken in aanmerking komen voor een verbonden partij of voor uitbesteding.

⁵ Polhuis, de Jong en Grafhorst. 'Overheidsdilemma: zelf doen of uitbesteden?' in B&G september 2005, pagina 28 t/m 31.

⁶ Polhuis, de Vries en Grafhorst. 'Zelf doen of uitbesteden: een dilemma voor de overheid'. In B&G december 2006, pagina 5 t/m 8.



Zo is het ook bij bijvoorbeeld het Hoogheemraadschap van Rijnland. Uit een recent interview⁷ met de secretarisdirecteur blijkt dat het belang van uitbesteden ligt in het kunnen focussen op de kerntaak. De kerntaak wordt omschreven als 'het beschermen tegen overstromingen en het streven naar voldoende en schoon water'.

Afhankelijk van het type dienstverlening bepaalt het Hoogheemraadschap van Rijnland of ze die taken (in het licht van de bovenstaande kerntaak) zelf wil blijven uitvoeren of wil uitbesteden.

- Voorbeelden van uitbestede taken van Rijnland zijn: schoonmaakwerkzaamheden en het wagenparkbeheer.
- Voorbeelden van taken in samenwerking met anderen zijn (zoals in verbonden partijen): de belastingheffing, laboratoriumactiviteiten en slibverwerking.

De gevolgen van deze keuzes zijn dat het voor het hoogheemraadschap financiële besparingen oplevert.

Andere voorbeelden zijn (niet uitputtend):

Naam waterschap	Type taken	Toelichting
Waterschap Scheldestromen	Deels uitbesteding van maaien van waterlopen aan marktpartijen	Deels, heeft twee redenen: 1. Eigen medewerkers scherp houden → er is een drive ontstaan om goedkoper te zijn dan de aannemers 2. Zichtbaarheid van waterschap naar de burger: we zitten niet alleen op kantoor
Waterschap Scheldestromen	Uitbesteding van het laboratorium aan een marktpartij	De schaalvoordelen zijn doorslaggevend geweest. Het in stand houden van gecertificeerd lab is onbetaalbaar.
Hoogheemraadschap van Rijnland	Laboratorium met negen waterschappen in Aquon (gemeenschappelijke regeling)	Schaalvoordeel en daardoor goedkoper, 30 medewerkers van Rijnland zijn overgegaan naar Aquon.
Alle waterschappen	ICT met alle waterschappen in Het Waterschapshuis (gemeenschappelijke regeling)	

2.1.2 Bedrijfsleven

Ook in het bedrijfsleven ligt sinds het einde van de vorige eeuw de nadruk op '*core business*'. Over de afweging om te komen tot de strategische beslissing om taken zelf te blijven doen (*make*), taken uit te besteden (*buy*) of anders te organiseren (*ally*) is een boek⁸ verschenen op basis van interviews met topbestuurders uit de private en semi-private sector. Uit de interviews blijkt dat samengevat de volgende stappen van belang zijn voor de keuze tot samenwerking of uitbesteding.

⁷ Ekkelboom, Artikel 'Outsourcen: goedkoper en flexibeler' in Het Waterschap, nummer 5, juni 2011, pagina 16 – 17.

⁸ Van der Kamp, Davids, Hendriks. Artikel 'Make, Buy or Ally: topbestuurders over zelf doen, uitbesteden en samenwerken'. In CIO, november-december 2008, pagina 46 – 50. Boek: 'Make, buy or ally? Bewust kiezen voor zelf doen, uitbesteden of samenwerken' van Davids en Hendriks, ISBN 978 902 5261 635 3.



1. *Bepaal de strategie van je bedrijf of organisatie*

Alleen als duidelijk is wat je kerntaak is en waar je goed in bent, kan de keuze gemaakt worden om taken die daar niet direct aan bijdragen uit te besteden of af te schaffen.

2. *Maak keuzes op basis van de kerntaak*

Uit de interviews blijken verschillende aspecten een rol te spelen van het maken van de keuze tot uitbesteding of samenwerking. Hieronder volgt een aantal aspecten.

- **Kwaliteit van de uitvoering van de taak:**
Het maken van de keuze om over te gaan tot uitbesteding kan gebaseerd zijn op het gegeven dat je als bedrijf niet per se beter bent dan andere organisaties.
- **Synergievoordelen.**
- **Investeringsruimte:**
Als voorbeeld: Damen Shipyards had geen financiële ruimte om te investeren op lange termijn, waardoor een aantal activiteiten werd uitbesteed.
- **Zeggenschap over de uitvoering van de taak:**
De zeggenschap over de uitvoering van de taak en de sturing daarop door het bedrijf is in sommige gevallen meegewogen. Deze zeggenschap is een nauwe samenhang met de kernactiviteiten. Daar waar het een kerntaak is, wil het bedrijf vaak volledige zeggenschap hebben, daar waar dit niet zo is, kan het in samenwerking met anderen of uitbesteed worden.

3. *'Manage' de verandering in de eigen organisatie*

Tot slot benadrukken de bestuurders dat het managen van het verandertraject in de eigen organisatie (leiderschap, relatiebeheer, contractmanagement et cetera) vaak de grootste hobbel is als de keuze eenmaal gemaakt is.

Resumé, de criteria voor de *make-or-buy*-afweging

Op basis van de beslisbomen uit bestaande beleidsnota's verbonden partijen van waterschappen en de afwegingen uit het bedrijfsleven blijken de volgende aspecten van belang bij de keuze om taken zelf te blijven doen, uit te besteden of in samenwerking met anderen uit te voeren:

- Publiek belang van de activiteit/taak en de betrokkenheid van het waterschap daarbij (inclusief zichtbaarheid en contact naar de burger).
- Wettelijke vrijheid.
- Beleidsvrijheid van het waterschap voor de betreffende taak/activiteit.
- De (bestuurlijk) gewenste mate van sturing, toezicht, beheersing en verantwoording van de activiteit en taak.
- Organisationspecificiteit van de activiteit.
- Kwaliteit van de taak/activiteit (waaronder kennisvoordelen).
- Type taak (kerntaak of niet).
- Kosten van de activiteit/taak bij zelf doen, uitbesteden of in een verbonden partij.
- Ontkoppelbaarheid van de activiteit van andere taken van het waterschap.
- Risico's verbonden met het uitbesteden, het aangaan van een verbonden partij of het uitbesteden van de taak.



Missie en visie HHNK

Het doel van het hoogheemraadschap⁹ is als volgt beschreven.

HHNK werkt aan droog land en schoon water. Dit doet het hoogheemraadschap door vier taken uit te oefenen:

- Waterkeringen (dijken) : beschermen van land en inwoners tegen overstromingen
- Waterkwantiteit : regelen van de juiste waterstand
- Waterkwaliteit : schoonhouden van het oppervlaktewater
- Wegenbeheer : beheer en onderhoud van polder- en vaarwegen.

In het meerjarenplan 2011-2014¹⁰ is dit vervolgens uitgewerkt naar de vijf effecten die het hoogheemraadschap wil bereiken:

- Waterveiligheid: veiligheid tegen overstromingen
- Voldoende water
- Schoon water
- Veilige (vaar)wegen
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De taken -om deze effecten te bereiken- zijn onderverdeeld in zogenaamde programmataken en beheertaken. De volgende taken worden in het meerjarenplan beschreven:

	<i>Waterveiligheid</i>	<i>Voldoende water</i>	<i>Schoon water</i>	<i>Veilige wegen</i>	<i>MVO</i>	<i>Bestuur</i>
<i>Programmataken</i>	Primaire keringen op orde (hoogwater-beschermingsprogramma)	<ul style="list-style-type: none"> • Bestrijding water-overlast • Verbetering boezem-kades • Watertekort 	Kaderrichtlijn Water	Verkeersveiligheid		
<i>Beheertaken</i>	Beheer waterkeringen	Beheer watersysteem	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersing van lozingen, vergunning-verlening en handhaving • Afvalwaterketen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wegenbeheer • Inrichting en onderhoud vaarwegen en havens 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu en klimaat • Bedrijfsondersteuning • Financieel beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuur en externe communicatie • Beleid • Heffing en invordering (belasting) • Organisatie • Monitoring • Crisisbeheersing

Zoals het meerjarenplan 2011-2014 aangeeft vormt Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) een additionele doelstelling naast de vier hoofdtaken van het hoogheemraadschap. In de begrotingen van 2011 en 2012 is de MVO-doelstelling uitgewerkt in drie na te streven resultaten¹¹:

⁹ http://www.hhnk.nl/bestuur_en/organisatie en http://www.hhnk.nl/bestuur_en/organisatie/organisatie/missie_en_taken, geraadpleegd op 27 juli 2012.

¹⁰ Meerjarenplan 2011-2014 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 18 mei 2010, registratienummer 10.00115446, versie 2.1, status definitief.



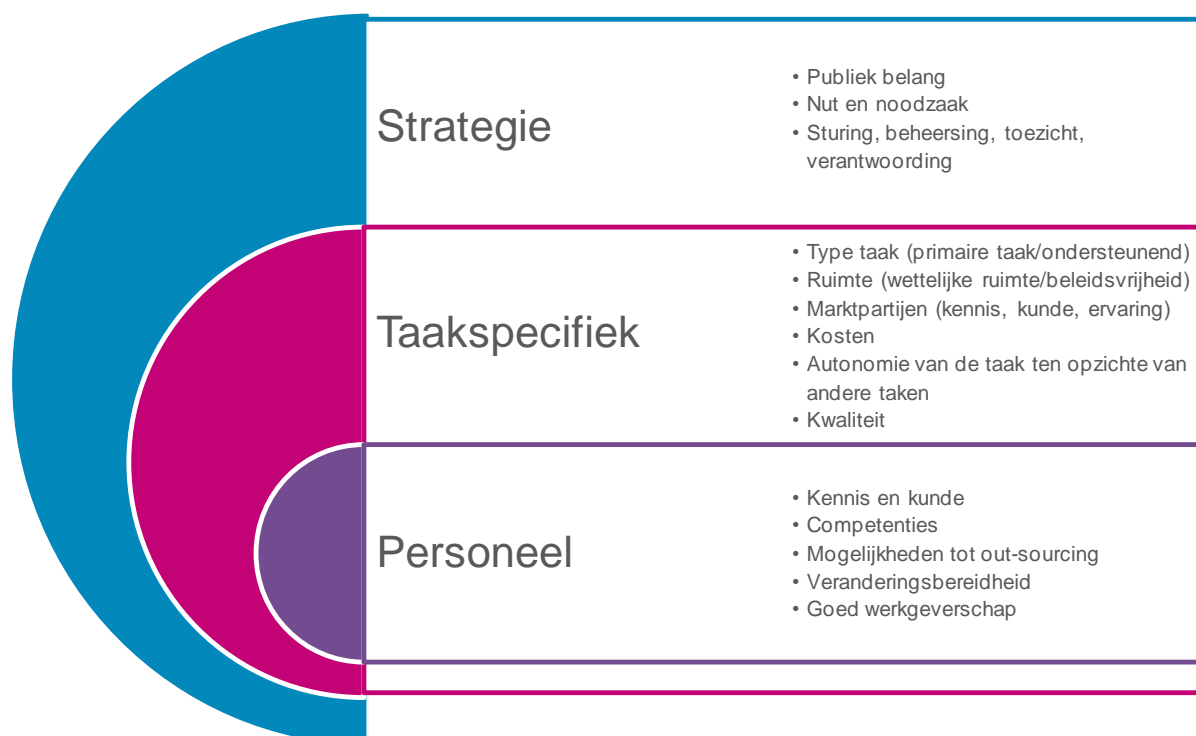
- het hoogheemraadschap gaat verantwoordelijk om met mensen
- het hoogheemraadschap voelt zich verantwoordelijk voor het milieu
- het hoogheemraadschap staat voor optimale uitvoering van zijn taken.

Uit de missie en visie van HHNK op de vier hoofdtaken en de MVO doelstellingen volgen geen directe keuzes of richtingen voor *make-or-buy*.

Concept afwegingskader *make-or-buy*

Op basis van geraadpleegde literatuur en de ervaring van de onderzoekers met *make-or-buy* en verzelfstandigingvraagstukken bij waterschappen en gemeenten is een concept-afwegingskader opgesteld. Het conceptkader is aan de hand van de onderzoeksresultaten aangepast en verfijnd (zie paragraaf 5.2).

Het concept-afwegingskader bestaat uit de drie elementen Strategie, Taakspecifiek en Personeel.



Figuur 3. Het gehanteerde afwegingskader *make-or-buy* voor dit onderzoek.

¹¹ Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Jaarplan en begroting 2011, p. 39; Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Jaarplan en begroting 2012, p. 47; Meerjarenplan 2011-2014 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 18 mei 2010, registratienummer 10.00115446, versie 2.1, status definitief, p. 35.



Strategie

Onder 'strategie' verstaan we de strategisch-bestuurlijke afweging van het college van hoofdingelanden (CHI) en het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H) van HHNK. Daarbij wordt ook de visie en de missie van het hoogheemraadschap betrokken. Zoals we al eerder aangaven is de visie van HHNK op wat voor waterschap het wil zijn van groot belang op de keuze *make-or-buy*. Daarnaast speelt een aantal andere aspecten een rol.

- *Publiek belang*: het publieke belang en de beleidsgevoeligheid van de activiteiten van een waterschap. Daar waar het belang van het publiek groot is bij de activiteiten van een waterschap (zoals het geval is bij het thema 'droge voeten houden') wil het waterschap een grotere regie of wellicht meer sturing hebben op het uitvoeren van preventieve maatregelen (zoals dijkversterking). Uiteraard kunnen hierbij taken worden uitbesteed, maar het waterschap zal hierbij wellicht een grotere bestuurlijke en financiële sturing willen uitoefenen, dan bij bijvoorbeeld bij de interne catering voor het waterschap.
Een voorbeeld van een evident publiek belang is de zorg voor veilige dijken. De gevolgen van een overstroming kunnen omvangrijk zijn en zijn doorgaans zeer ingrijpend.
- *Nut en noodzaak*: het nut en de noodzaak van zelf doen of uitbesteding van bedrijfsactiviteiten kan ingegeven worden vanuit bezuinigingsopgaven. De nut en noodzaak in kaart brengen is uiteindelijk van belang voor het draagvlak binnen de organisatie. Dit hangt ook samen met de geformuleerde strategie/visie/kerntaak van het waterschap.
Als voorbeeld de uitvoering van baggerwerk. Marktpartijen kunnen dit goed en efficiënt. Deze activiteit is bij HHNK dan ook (grotendeels) afgebouwd.
- *Sturing, beheersing, toezicht en verantwoording*: de keuze voor *make-or-buy* heeft consequenties voor de sturing, beheersing, toezicht en verantwoordingsmogelijkheden van D&H en het CHI. Het is vanzelfsprekend dat de sturing en controle bij het zelf doen anders is, dan als een taak of activiteit volledig door een marktpartij wordt uitgevoerd. Bij uitbesteding spelen doorgaans meer risico's.
De gewenste sturing speelt vaak een rol bij de keuze tussen uitbesteden aan een marktpartij of uit laten voeren door een samenwerkingsverband van publieke partijen (publiek bedrijf). In dat laatste geval is het waterschap ook mede eigenaar van de uitvoerende partij en kan deze extra invloed uitoefenen.

Taakspecifiek

Vervolgens is het van belang in kaart te brengen wat de taakspecifieke aspecten zijn voor de keuze van zelf doen of uitbesteden van een waterschapsbedrijfsactiviteit. Daarbij is het van belang de volgende aspecten te belichten:

- *Type taak*: betreft het een primaire taak van het waterschap of is het een ondersteunende taak. Betreft het bijvoorbeeld een kerntaak zoals waterveiligheid of betreft het een faciliterende taak als verzorging van de catering.
- *Ruimte taak*: betreft het een taak die wettelijk verplicht is voor een waterschap en zo ja wat is de ruimte vanuit de wetgever om daarin uitvoering uit te besteden en welke beleidsruimte is er momenteel om de keuze voor *make-or-buy* voor de specifieke taak te maken (met andere woorden zijn er al meerjarige contracten afgesloten of zijn er recent bestuurlijke uitspraken gedaan). Een voorbeeld betreft de verantwoordelijkheid van het waterschap voor het onderhoud van de wegen in het buitengebied. Deze taak is wettelijk vastgelegd.
- *Marktpartijen voor taak*: zijn er voor de specifieke taak marktpartijen beschikbaar die over voldoende kennis, kunde en ervaring beschikken om de taak uit te kunnen voeren. Een voorbeeld is het uitbesteden van incassotaken. Hiervoor zijn er geschikte bureaus beschikbaar (er is een markt met veel marktpartijen die over de juiste expertise beschikken). Maar ook samenwerkingspartners: zijn er publieke samenwerkingspartners mogelijk voor de specifieke



taak (zoals voor een stichting, gemeenschappelijke regeling, of een andere vorm van een verbonden partij). Belastinginning is hiervan een voorbeeld; bij deze taak zijn er verschillende samenwerkingspartners aanwezig in de vorm van de Noord-Hollandse gemeenten.

- *Kosten van de taak*: inventarisatie van de interne kosten voor de taakuitoefening afgezet tegen samenwerkingstarieven en/of marktтарieven.
- *Autonomie van de taak*: de wijze waarop andere bedrijfsactiviteiten deze specifieke taak nodig hebben of er vanaf afhankelijk van zijn. Het wegenonderhoud vormt hier een goed voorbeeld omdat er bij deze taak een synergie bestaat met het onderhoud van de dijken. De taak is dus niet autonoom; met het uitbesteden van de taak zou de synergie wegvallen.
- *Kwaliteit van de taak*: is het waterschap zelf voldoende toegerust om de taak met het bepaalde kwaliteitsniveau uit te voeren. Daarbij wordt wel verondersteld dat er een kwaliteitsniveau vastligt. Het kan namelijk ook zijn dat bij de vraag of een taak uitbesteed gaat worden, het kwaliteitsniveau wellicht ook een discussiepunt kan zijn. Dit kan te maken hebben met bestuurlijke heroverwegingen. Algemeen gesproken worden voor specialistische vraagstukken ook externe specialisten ingezet, bijvoorbeeld juristen of ingenieurs.

Personeel

Tot slot zijn de personele consequenties van belang. Zoals in een eerder voorbeeld aangegeven, verandert de rol van de medewerker bijvoorbeeld bij aanbestedingen. Daar waar in het verleden veel inhoudelijke expertise werd verlangd, wordt nu volstaan met het regie houden op de doelen van een project. De sturing wijzigt ook, van sturing via inhoud en input naar sturing op output. Aan de andere kant zijn er nu uitvoerende medewerkers voor een taak, die wellicht over moeten naar een verbonden partij of een marktpartij. Daarbij is het van belang na te gaan, wat de omvang van de taak is in fte, wat de leeftijdsopbouw is, welke kennis en kunde en competenties er zijn. Een voorbeeld van een personele overweging is de noodzaak tot bijscholing en omscholing van een deel van het personeelsbestand bij uitbesteding van onderhoudswerkzaamheden. Als er minder zelf wordt uitgevoerd en meer wordt uitbesteed dan moet het personeel de competenties ontwikkelen om goed toezicht te kunnen houden.



3 Lessen uit het verleden

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen op basis van de drie casussen uit het verleden. Als eerste schetsen wij de *make-or-buy*-beslissingen van HHNK, op papier en in de praktijk. De toepassing van het concept afwegingskader op de casussen leidt vervolgens tot *make-or-buy*-inzichten uit het verleden. Wij sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van de meest opvallende uitkomsten.

Make-or-buy-beslissingen

Onderzoeksvragen

Wat zijn de aspecten die bij een make-or-buy keuze moeten worden betrokken?

- a. Hoe verhoudt zich *make-or-buy* tot de huidige visie en missie van HHNK?
- b. Zijn er maatschappelijke en politieke tendensen denkbaar en zichtbaar die invloed hebben op de *make-or-buy*-discussie bij HHNK?

Deze onderzoeksvragen worden behandeld in paragraaf 3.1.1 en paragraaf 3.1.2.

3.1.1 *make-or-buy* HHNK: Op papier

In paragraaf 2.2. is reeds aangegeven dat er uit de vigerende visie en missie van HHNK geen directe richtingen voor *make-or-buy* volgen.

In het collegeprogramma 2009-2012¹² en het meerjarenplan 2011-2014 van HHNK⁷ worden meerdere ontwikkelingen genoemd die invloed hebben op de wijze van taakuitoefening:

- economische crisis
- klimaatverandering
- invloed van Europa neemt toe
- bestuurlijke heroverweging waterschappen
- bezuinigen rijksbegroting
- lasten bij de burger niet verder verzwaren.

Het meerjarenplan schetst hierbij het dilemma dat HHNK tegen lagere kosten dezelfde werkzaamheden voor eenzelfde of hoger kwaliteitsniveau dient uit te voeren. Dit vraagt een doelmatiger waterbeheer. Vraag is met welke taakuitoefening de doelmatigheid bereikt kan worden. Wat is de rol van het hoogheemraadschap en op welke wijze moet de taakuitoefening plaatsvinden? Binnen de overheid speelt steeds vaker de discussie welke rol de overheid heeft: alles zelf doen, of meer aan de markt overlaten?

HHNK heeft in 2009 een strategisch personeelsbeleidsplan¹³ opgesteld. Dit personeelsbeleidsplan schetst naast bovengenoemde ontwikkelingen ook de vergrijzing van de bevolking, dreigende tekorten op de arbeidsmarkt, toename van mobiliteit en de noodzaak van een leven lang leren en ontwikkelen.

¹² Met de laarzen aan in de maatschappij, Collegeprogramma bestuursperiode 2009-2012, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

¹³ Strategisch Personeelbeleid Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2009 – 2012, Registratienummer 08.21551, 26 november 2008, versie 3.0 dir.besluit 8 dec. 2008.



Als onderdeel van het personeelsplan is een formatiebeleid en beheerplan¹⁴ opgesteld (zie ook 4.1.4). In dit formatiebeleid wordt beschreven welke keuzes HHNK dient te maken om invulling te kunnen geven aan bovengenoemde ontwikkeling. Het bevat daartoe een afwegingskader voor de keuze 'zelf doen, inhuren of uitbesteden'.

Tot slot ligt er nog een (beperkte) link met de notitie Inkoop- en aanbestedingsbeleid van HHNK (zie ook 4.1.4). Deze notitie gaat niet in op (strategische) keuze over wel of niet inkopen, maar meer over de wijze waarop. Overigens wordt wel de gezamenlijke inkoop met overige waterschappen/overheden gepropageerd.

3.1.2 *make-or-buy* HHNK: In de praktijk

Onderzoeksvragen

Voor welke bedrijfsactiviteiten zijn in het verleden expliciete *make-or-buy* beslissingen genomen en wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van zelf doen of uitbesteding?

- a. Van welke bedrijfsactiviteiten heeft Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier of zijn rechtsvoorganger de afgelopen 10 jaar besloten die niet zelf uit te voeren, maar naar buiten te brengen?
- b. Hoe verhoudt zich de huidige stand van zaken bij HHNK ten aanzien van zelf doen of uitbesteden ten opzichte van andere waterschappen?

In de startfase van het onderzoek is een groslijst opgesteld van *make-or-buy*-beslissingen uit het verleden. Bijlage 3 bevat een overzicht hiervan. De *make-or-buy*-keuzen blijken tot nu toe vooral ad hoc tot stand te zijn gekomen. In sommige gevallen zijn deze keuzen expliciet bestuurlijk afgehecht, het initiatief is doorgaans ambtelijk genomen. Zie hiervoor de casussen in paragraaf 3.2.

Via de Unie van Waterschappen is gepoogd inzicht te krijgen in keuze van zelf doen en uitbesteden van de waterschappen. Alhoewel er een aantal landelijke *benchmarks* wordt uitgevoerd, zijn er geen concrete cijfers over zelf doen en uitbesteden beschikbaar. Daarbij wordt opgemerkt dat voor een juist vergelijk een bepaald detailniveau vereist is. Vanuit het Uniebureau is wel aangegeven dat op verzoek van de waterschappen gegevens over zelf doen en uitbesteden wel kunnen worden meegenomen in volgende versies van de *benchmarks*.

Bij gebrek aan concrete vergelijkingsgegevens op landelijk niveau zijn de begrotingsgegevens 2012 van een aantal waterschappen¹⁵, die qua aard en omvang vergelijkbaar zijn met HHNK, vergeleken. Er is gekeken naar de verhouding tussen:

- eigen personeelskosten en de kosten voor het inschakelen van derden
- eigen personeelskosten en de totale kosten van het waterschap.

Dit geeft een zeer ruwe indicatie van de verhouding tussen zelf doen en uitbesteden. Uit de vergelijking komt HHNK als 'gemiddeld' naar voren. Dit zou betekenen dat HHNK ten opzichte van andere waterschappen niet significant meer zelf doet of juist uitbesteed. Nogmaals, dit is niet meer dan een indicatie.

¹⁴ Formatiebeleid - zelf doen, inhuren of uitbesteden –en formatiebeheer, registratienummer 08.14455, 4 september 2009, versie 2.3.2, status definitief.

¹⁵ Hoogheemraadschappen van Rijnland, van Delfland, De Stichtse Rijnlanden, Wetterskip Fryslân, waterschappen Hollandse Delta, Rivierenland, Brabantse Delta, Rijn en IJssel en Groot Salland.



Geïnterviewden (bijlage 1) geven aan dat de volgende aspecten meegewogen worden bij de afweging van *make-or-buy* binnen HHNK.

Criteria uit het bestuurlijke gesprek	Criteria uit de ambtelijke gesprekken
Benodigde kennis om taak uit te voeren (inhoudelijk, aanbestedingskennis, projectmanagement)	Bestuurlijke context
Geschikte marktpartijen	Marktpartijen aanwezig
Schaalgrootte van de taakuitvoering	Strategisch gehalte van de taken/activiteiten
Imago en zichtbaarheid naar burger	Meetbaarheid/controleerbaarheid van de uitvoering van taken/activiteiten bij uitbesteding
Innovatiekracht van het waterschap en markt	Beleidsarme versus beleidsrijke taken
Flexibiliteit van de organisatie	Kosten
Risicoverdeling	Adequaat optreden bij calamiteiten
	Kennis in huis of buiten?

In de gesprekken met de ambtelijke contactpersonen¹⁶ wordt daarbij aangegeven dat de rolverdeling tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie duidelijk dient te zijn. Bij *make-or-buy*-beslissingen is het van belang dat alle aspecten op een juiste wijze worden gewogen. Hierbij dient aandacht te zijn voor de politieke component en de organisatorische elementen in de besluitvorming.

Het afwegingskader –zoals opgenomen in het formatiebeleid en formatiebeheerplan uit 2009– ziet er samengevat als volgt uit:

Zelf doen moet (of inhuren kan)	Uitbesteden kan
<i>Kwetsbaarheid van de organisatie</i>	
Leidinggevende of coördinerende taken	Niet leidinggevende taken
Beleidsontwikkeling voor bestuurlijk gevoelige taken	Overige beleidsontwikkeling
Publiekgevoelige zaken	Niet publiekgevoelige zaken
Acceptabele risico's	Niet acceptabele risico's
<i>Flexibiliteit van organisatie</i>	
Verplichtingen	Wettelijke vrijheid
Reguliere taken	Eenmalige taken
Organisatiespecifiek	Niet organisatiespecifiek
Vaste capaciteit	Pieken
Niet ontkoppelbare activiteiten	Ontkoppelbare activiteiten
<i>Personeel van organisatie</i>	
Kennisbehoud	Kennisverwerving
Generalisme	Specialisme
Goed werkgeverschap	Werkgeverschap neutraal
<i>Kosten voor de organisatie</i>	
Structureel gedekte kosten	Incidenteel gedekte kosten
Kostenverschil hoog	Kostenverschil laag

¹⁶ Interviews en gespreksverslagen van de interviews met de secretarisdirecteur en de bestuursadviseur d.d. 16 juli 2012, en de directeur Water en directeur Bedrijfsvoering d.d. 10 juli 2012.



Uit de verkennende gesprekken¹⁷, met name op directieniveau, in dit onderzoek blijkt dat behoefte is aan een nieuw afwegingskader en dat de organisatie er momenteel ook aan toe is. Tot nu toe is er geen strategie binnen HHNK ten aanzien van de *make-or-buy*-keuzen.

Het hiervoor genoemde afwegingskader in het formatiebeleid en formatiebeheerplan uit 2009 is met name bij de ambtelijke top bekend.

Als voorbeeld van een uitwerking daarvan wordt afdeling Onderhoud genoemd. Daar speelt een structurele afweging welke taken zelf uitgevoerd kunnen worden en welke taken met samenwerkingspartners of in de markt gezet kunnen worden.

Lessen uit het verleden

Onderzoeksvragen

- Welke inzichten uit het verleden -ten aanzien van het afwegingsproces en de consequenties van de keuzes- kunnen gebruikt worden voor een afwegingskader voor de toekomst?
- Welke motivering en criteria hebben ten grondslag gelegen aan voornoemde keuzes?
- Welke gevolgen hebben de keuzes gehad voor de organisatie?
- Welke keuzes hebben geleid tot verlaging/verhoging in kosten?
- Welke keuzes hebben geleid tot kwaliteitsvergroting en welke tot kwaliteitsverlies?
- Zijn de *buy*-beslissingen geëvalueerd en getoetst aan de eerder opgestelde criteria?
- Hebben ervaringen met uitbesteding tot een *make-or-buy* heroverweging geleid?
- Is aan te geven of de keuzes voor uitbesteding tot vergroting van de kwetsbaarheid van het hoogheemraadschap hebben geleid?

Deze vragen worden aan de hand van de drie casussen uit het verleden behandeld in de paragrafen 3.2.1, 3.2.2, en 3.2.3.

3.1.3 Casus Renovatie Gemalen

De casus betreft de renovatie van het gemaal Wijdenes Spaans. Het gemaal is een Rijksmonument en bevond zich in slechte staat, waardoor het gerenoveerd of vervangen diende te worden. In 2006 heeft het CHI besloten nader onderzoek uit te voeren naar de keuze voor renovatie van het huidige gemaal of om nieuwbouw te plegen naast het bestaande gemaal.

Ten aanzien van *make-or-buy* zijn er twee belangrijke keuzemomenten geweest:

- Keuze 1: de keuze om het huidige gemaal te renoveren of nieuwbouw te plegen. In 2008 heeft het CHI besloten het huidige gemaal te renoveren.
- Keuze 2: de keuze voor de aanbestedingsvorm van de renovatie. Voor de aanbestedingsvorm van het pompenbestek is gekozen voor de concurrentiegerichte dialoog, dat een vernieuwende aanbestedingsvorm is voor HHNK. Voor de aanbesteding van het civieltechnische en bouwtechnische bestek is gekozen voor de traditionele vorm van openbare aanbesteding.

Gehanteerde afwegingscriteria

Afwegingscriteria die expliciet in de onderliggende stukken benoemd zijn, zijn samengevat in onderstaande tabel. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar bijlage 5.

¹⁷ Interviews en gespreksverslagen van de interviews met de secretarisdirecteur en de bestuursadviseur d.d. 16 juli 2012, de directeur Uitvoering en directeur Bedrijfsvoering d.d. 10 juli 2012 en de Dijkgraaf d.d. 11 juli 2012.



Gemaal Wijdenes Spaans

	Criterion	Speelde rol in besluitvorming aanbesteding?
<i>Strategie</i>	Publiek belang	Nee, wel in keuze voor renovatie Rijksmonument
	Nut en noodzaak	Nee
	Sturing, beheersing, toezicht	Nee
<i>Taakspecifiek</i>	Type taak	Nee
	Ruimte (wet/beleid)	Nee
	Marktpartijen	Ja, deskundigheid pompenbestek
	Kosten	Nee, wel in de keuze voor renovatie
	Autonomie taak (intern)	Nee
	Kwaliteit	Ja, keuze voor concurrentiegerichte dialoog in aanbesteding en inhuur externe deskundige
<i>Personeel</i>	Kennis en kunde	Ja, impliciet: eigen kennis schoot te kort
	Competenties	Nee
	Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>	Nee
	Veranderingsbereidheid	Nee
	Goed werkgeverschap	Nee
<i>Overig</i>	Risicobeheersing	Ja, marktpartijen inschakelen voor haalbaar ontwerp
	Professionalisering Inkoop	Ja, wens om ervaring op te doen met nieuwe aanbestedingsvormen
	Vuistregel zelf doen - uitbesteden	Ja, ambtelijk geldt voor ingenieursbureau: 70 – 80 % van werkzaamheden aanbesteden

Een beperkt aantal criteria heeft de doorslag gegeven voor de twee gemaakte keuzes in dit project. De doorslaggevend criteria voor de keuze tussen renovatie of nieuwbouw waren kosten en het publiek belang. Renovatie was aanzienlijk goedkoper dan nieuwbouw. Daarnaast wordt in de nota aan het CHI de voorkeur van de gemeente genoemd als argument voor renovatie. Volgens de projectleider van HHNK was de voorkeur van de gemeente echter niet van doorslaggevend belang in de besluitvormingsfase.

De keuze van de aanbestedingsvorm voor het pompenbestek en vervolgens de RAW bestekken blijkt vooral een ambtelijke keuze te zijn geweest. Deze keuze is gebaseerd op drie overwegingen. Ten eerste de complexiteit van het project; de renovatie van het historische gemaal, dat dient te voldoen aan de rijksmonumentenwetgeving en daarmee gepaard gaande beheersing van risico's. Ten tweede de ambtelijke vuistregel om 70-80% van het werk van het ingenieursbureau uit te besteden. Ten derde de voorkeur van het team Inkoop voor vernieuwende aanbestedingsvormen vanwege de professionaliseringslag en de wens daar kennis en ervaring mee op te doen.

In dit project is de keuze om een specialist met de benodigde expertise extern in te huren een succesfactor gebleken. Kunnen beschikken over de technische expertise gecombineerd met de vaardigheden om met aannemers te onderhandelen is namelijk een van de voorwaarden voor goede begeleiding van de 'concurrentiegerichte dialoog'. Door het inhuren van de benodigde expertise is het project succesvol afgerond en zijn de ervaringen positief.



3.1.4 Casus Laboratorium Waterproef

De casus Laboratorium Waterproef gaat over het gezamenlijke laboratorium dat door de toenmalige Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR, nu Waternet) en HHNK in 2005 is opgericht. Hiervoor is een Stichting Waterproef opgericht waaronder de laboratoria van beide waterbeheerders zijn samengevoegd. Waterproef richt zich op: monstername, chemisch en fysisch onderzoek en sinds 2008 ook op de ecologische monitoring van watersystemen. Er werken op dit moment circa 58 medewerkers. De ervaringen met het gezamenlijke laboratorium over de afgelopen jaren zijn erg positief. De dienstverlening is goed en de kostprijs wordt beheerst.

Het besluit over de oprichting van Waterproef is op 13 oktober 2004 door het CHI van HHNK genomen. Ten aanzien van *make-or-buy* zijn er twee verschillende keuzeaspecten te onderscheiden:

- Keuze 1: De kostprijsontwikkeling en het in eigen huis houden van de benodigde specifieke deskundigheid vraagt om een keuze over opschaling van de laboratoriumactiviteiten. Technische vooruitgang en marktontwikkelingen vragen om een antwoord. Een zelfstandig laboratorium in de oude vorm was in elk geval niet houdbaar.
- Keuze 2: De keuze voor samenwerking of fusie met het oog op de meerwaarde van een eigen laboratorium. Belangrijk punt hierbij is dat DWR en HHNK de meerwaarde van een eigen lab op dezelfde wijze beschouwen.

Gehanteerde afwegingscriteria

De afwegingscriteria die expliciet in de onderliggende stukken benoemd zijn, zijn samengevat in onderstaande tabel. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar bijlage 5.

Waterproef

	Criterium	Speelde rol in besluiten rond vorming Waterproef?
<i>Strategie</i>	Publiek belang	Nee, impliciet: geen kerntaak
	Nut en noodzaak	Nee, impliciet: lab was redelijk concurrerend, fusie zou wel leiden tot lagere kosten
	Sturing, beheersing, toezicht	Nee, impliciet: markt kan het ook
<i>Taakspecifiek</i>	Type taak	Nee, impliciet: ondersteunende taak
	Ruimte (wet/beleid)	Nee
	Marktpartijen	Nee, impliciet: markt kan het ook
	Kosten	Ja, schaalvergroting is nodig
	Autonomie taak (intern)	Ja, rol van kritische leverancier gewenst
	Kwaliteit	Nee
<i>Personeel</i>	Kennis en kunde	Nee
	Competenties	Nee
	Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>	Nee, zijn / waren aanwezig, verder niet benoemd
	Veranderingsbereidheid	Nee
	Goed werkgeverschap	Ja, wel benoemd in gesprek, niet in stukken
<i>Overig</i>	Professionaliteit bij inzet derden	Ja, rol van professionele opdrachtgever bij uitbesteding vanuit Waterproef naar de markt
	Investeringsnoodzaak DWR	Ja, speelde bij toenmalige DW, niet opgenomen in CHI voorstel



Bij de besluitvorming over Waterproef zijn twee criteria van doorslaggevend belang geweest. Ten eerste waren de kosten een belangrijke factor bij de keuze de laboratoriumactiviteiten op te schalen. Door schaalvergroting moest de (toekomstige) kostprijs worden verlaagd en ontstond ruimte voor (toekomstige) verdere specialisatie/professionalisering. Ten tweede is de keuze voor een gezamenlijk laboratorium vooral bepaald door de meerwaarde van een laboratorium met nauwe banden met de twee moederorganisaties. Dit was zowel van belang voor het vervullen van de rol van leverancier die kritisch met HHNK meedenkt, als voor de mogelijkheid van Waterproef om als professionele opdrachtgever voor derden te fungeren.

3.1.5 Casus Hoogwaterbeschermingsprogramma

De Casus Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) betreft een landelijke programma om alle primaire waterkeringen die niet voldoen aan de wettelijke norm weer op orde te brengen. De geraamde investeringen voor het project zijn circa € 3 miljard. Het programma moet in 2017 zijn afgerond.

Het hoogheemraadschap heeft binnen het HWBP een belangrijke opgave. Het schap moet ongeveer 100 km waterkering versterken, voor een totaalbedrag van circa € 1 miljard. De waterkeringen liggen verspreid in het beheersgebied: op Texel, langs de Waddenzee, langs het IJsselmeer en Markermeer en langs de Noordzeekust. Het programma is gestart in 2008 en loopt naar verwachting door tot 2021 (twee projecten zijn in 2017 niet gereed en lopen door).

Ten aanzien van *make-or-buy* zijn er drie belangrijke keuzes gemaakt.

- *Keuze 1:* De keuze om als HHNK het programma ter hand te nemen, vastgelegd in een intentieverklaring in 2008. De intentieverklaring is ondertekend door de dijkgraaf, de gedeputeerde en de staatsecretaris. Het hoogheemraadschap voert het HWBP uit als partner van rijk en provincie (geen opdrachtgever – opdrachtnemer relatie). In eerste instantie werd het programma geheel door het Rijk gefinancierd, maar in 2011 zijn de afspraken geactualiseerd en is ondermeer de financiering van de voorbereiding van de projecten aangescherpt. Via de afspraken uit het Bestuursakkoord Water 2011 betalen de waterschappen inmiddels mee aan de dijkversterkingen (€ 100 miljoen per jaar). Daarmee wordt het partnerschap van waterschap en rijk nog eens benadrukt.
- *Keuze 2:* De keuze om voor de uitvoering een programmabureau op te zetten. De werkzaamheden waren te omvangrijk om via de bestaande lijnorganisatie op te pakken:
 1. eigen problematiek en dynamiek
 2. te weinig personeel
 3. onvoldoende gekwalificeerd personeel
 4. projectmatig werken moest zich verder ontwikkelen.Bij de start van het programma is de keuze gemaakt om bij de uitvoering te streven naar een 50-50 inzet van eigen personeel en externen. Inmiddels is deze verhouding gewijzigd in een derde eigen personeel en twee derde extern personeel. Binnen het HWBP worden nu ongeveer 30 fte aan eigen personeel ingezet en wordt een ontwikkeling ingezet naar meer eigen mensen in plaats van inhuur.
- *Keuze 3:* Er is besloten extern personeel vooral via een digitale marktplaats te werven. Vanaf de start van het programmabureau wordt gewerkt aan het invullen van een 'flexibele schil'. De centrale vraag daarbij is: hoe kun je flexibel zijn binnen de (Europese) aanbestedingsregels? Punten van aandacht bij de invulling: in hoeverre kan worden gewerkt met raamcontracten, inkoopondersteuning en het verder laten rijpen van de cultuur van projectmatig werken algemeen.



Gehanteerde afwegingscriteria

De afwegingscriteria die expliciet in de onderliggende stukken benoemd zijn, zijn samengevat in onderstaande tabel. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar bijlage 5.

Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

	criterium	Speelde rol in keuze voor programmabureau en inhuur externen?
<i>Strategie</i>	Publiek belang	Ja, kerntaak speelde rol bij keuze voor uitvoeren HWBP
	Nut en noodzaak	Ja, kerntaak
	Sturing, beheersing, toezicht	Ja, verantwoording richting Rijk
<i>Taakspecifiek</i>	Type taak	Ja, gaat om bescherming tegen overstromingen
	Ruimte (wet/beleid)	Nee
	Marktpartijen	Ja, specifieke expertise nodig
	Kosten	Ja/nee kosten moeten wel worden beheerst
	Autonomie taak (intern)	Ja, zelfstandig uit te voeren, regie houden
	Kwaliteit	Ja, specifieke expertise nodig
	<i>Personeel</i>	Kennis en kunde
Competenties		Ja, voor uitvoeren van grote complexe projecten
Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>		Nee, niet expliciet benoemd
Veranderingsbereidheid		Ja, projectmatig werken moet zich verder ontwikkelen, leren van HWBP
Goed werkgeverschap		Nee
<i>Overig</i>	Reikwijdte eigen functiehuis	Ja, bestaand huis te beperkt voor gevraagd specialisme
	Risicobeheersing	Ja, programma opzet ter beperking afbreukrisico inhoud, tijd, geld

Een aantal criteria heeft gezamenlijk de doorslag gegeven bij de besluitvorming over het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Ten eerste speelde het feit dat het HWBP betrekking had op een kerntaak van het hoogheemraadschap een hoofdrol bij keuze 1, het ter hand nemen van het programma. Ten tijde van de keuze, zoals ook vastgelegd in de intentieverklaring in 2008, was dit op bestuurlijk niveau een gedragen en helder standpunt. De keuze om een programmabureau op te zetten is meer ambtelijk bepaald. Belangrijke overwegingen hierbij waren:

- de eigen problematiek en dynamiek van het versterken van de waterkeringen
- de tijdsdruk (het programma moest in 2017 afgerond zijn)
- de noodzaak van een meer projectmatige aanpak.

Door de tijdsdruk en het ontbreken van voldoende kennis en capaciteit in de eigen organisatie was het inschakelen van derden een logische keuze en tevens 'de enige optie' bij de keuze voor praktische invulling van de uitvoering.

Opvallende uitkomsten

Uit de eerste ronde interviews en uit de historische casussen komt een aantal opvallende punten naar voren. Deze betreffen het ontbreken van een strategische visie en het verschil tussen *make-or-buy* op papier en *make-or-buy* in de praktijk, de doorslaggevende criteria bij *make-or-buy*-beslissingen, en aanvullende criteria ten opzichte van het concept afwegingskader.



In de verkennende gesprekken geven de gesprekspartners aan dat er behoefte is aan een afwegingskader, maar dat er tot nu toe geen strategie is binnen HHNK over het maken van *make-or-buy*-keuzes. Het dagelijks en algemeen bestuur blijken niet altijd betrokken bij *make-or-buy*-besluiten; de keuzen lijken tot nu toe vooral ad hoc tot stand te zijn gekomen. Er bestaat een verschil tussen *make-or-buy* op papier en in de praktijk. Zo zet het formatiebeheerplan een afwegingskader voor 'zelf doen, inhuren of uitbesteden' uiteen.

In feite is dit een afwegingskader *make-or-buy* specifiek toegespitst op personeelsbeleid. In de praktijk blijkt dit document echter niet bij alle gesprekspartners bekend te zijn. Vooral op bestuurlijk niveau is men niet, dan wel niet goed, op de hoogte van het bestaan van dit afwegingskader.

In de besluitvorming bij de drie onderzochte casussen valt op dat slechts een beperkt aantal criteria doorslaggevend is. Strategische afwegingen spelen per saldo slechts beperkt een rol en personele criteria spelen, behalve bij de casus Waterproef, vrijwel helemaal niet mee. Taakgerichte criteria geven zodoende in de drie casussen de doorslag. Uitzondering hierop vormt het criterium publiek belang. Dit strategische criterium speelt in twee van de drie onderzochte casussen een prominente rol en wordt ook in de verkennende interviews als belangrijke factor genoemd.

Van de taakgerichte criteria vormen vooral de kosten een belangrijke afweging bij de besluitvorming. Deze factor is bij alle drie de onderzochte casussen in de besluitvorming aanwezig geweest. Ook in de verkennende gesprekken kwamen de kosten naar voren als een voorname afweging bij de besluitvorming. Dit is in lijn met het perspectief dat in het meerjarenplan en het formatiebeheersplan wordt geschetst. Overigens, de medewerkers die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat in hun ogen het dagelijks bestuur van HHNK de kosten doorgaans als belangrijkste criterium ziet. Verder hebben de btw-consequenties (al dan niet btw-plichtig) in de onderzochte casussen, behalve bij de casus Waterproef, geen rol gespeeld als kostenaspect.

Naast kosten blijkt ook kwaliteit in de besluitvorming een belangrijk criterium te zijn. Bij de renovatie van het gemaal Wijdenes Spaans vormde de complexiteit van het project bijvoorbeeld een voorname overweging om over te gaan tot een aanbesteding via concurrentiegericht dialogo. De gedachte was dat door deze aanbestedingsvorm de benodigde kwaliteit kon worden behaald. Ook is er vanuit deze gedachte besloten tot inhuur van externe expertise om het proces te begeleiden. Zowel de aanbestedingsvorm als inhuur van de benodigde expertise zijn als positief ervaren.

Kwaliteit wordt in de casussen en in de gevoerde gesprekken gekoppeld aan kennis en expertise: om de juiste kwaliteit te kunnen leveren moet de juiste kennis beschikbaar zijn. Uit de gesprekken en casussen komen twee dimensies van dit aspect naar voren.

1. Aan de ene kant gaat het om behoud van de juiste kennis om het werk dat door marktpartijen wordt gedaan te controleren. Het hoogheemraadschap moet hiervoor voldoende kennis in huis houden. Dit stelt grenzen aan wat er kan worden uitbesteed.
2. Aan de andere kant gaat het om het verwerven van nieuwe kennis die momenteel niet in huis is. Hiermee wordt het innovatieve vermogen van het hoogheemraadschap verbeterd en kunnen ook complexe projecten worden uitgevoerd. Hiervoor is juist extra inhuur van expertise vereist.

Naast criteria uit het afwegingskader komen er ook enkele aanvullende criteria naar voren. Interessant is dat in twee gevallen risicobeheersing als criterium is genoemd.

Bij het gemaal Wijdenes Spaans moest de nieuwe aanbestedingsvorm er voor zorgen dat er een haalbaar ontwerp kwam voor het inpassen van nieuwe pompen in het bestaande gebouw. De



uitvoering van het HWPB door een 'intern verzelfstandigde organisatie' moet er voor zorgen dat de risico's op inhoud (de juiste ontwerpen), tijd (2017 klaar) en geld (binnen beschikbaar gestelde budgetten) goed worden beheerst.

Bij Waterproef heeft verder de noodzaak tot aanvullende investeringen een rol gespeeld. De oprichting van het gezamenlijke laboratorium vereiste een grote investering voor langere tijd. Het besluit werd echter vergemakkelijkt omdat het in de tijd samenviel met nieuwbouw van het kantoor voor DWR (Waternet).

In één geval heeft ook een niet direct rationeel onderbouwd criterium meegespeeld. Bij de uitbesteding van het opstellen van het bestek voor de renovatie van gemaal Wijdenes Spaans is men onder andere uitgegaan van de ambtelijke vuistregel om 70-80% van het werk van het ingenieursbureau uit te besteden. Dit toont dat in sommige gevallen de 'gangbare praktijk' op ambtelijk niveau een voorname rol speelt in de besluitvorming.



4 *Make-or-buy* voor de toekomst

In dit hoofdstuk beschrijven we het toepassen van het definitieve afwegingskader op drie casussen voor de toekomst. Daarnaast plaatst dit hoofdstuk de toekomstige *make-or-buy*-vraagstukken binnen HHNK ook in de bredere organisatiecontext door te kijken naar personeelsbeleid en inkoopbeleid. Dit levert een overzicht op van de actuele ontwikkelingen binnen het hoogheemraadschap. Vervolgens trekken we de vergelijking met het concept afwegingskader wat leidt tot lessen voor *make-or-buy* in de toekomst. Wij sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van de meest opvallende uitkomsten.

Onderzoeksvragen

Voor welke bedrijfsactiviteiten van het hoogheemraadschap is het opportuun om een keuze voor *make-or-buy* te maken – mede in het licht van efficiency, effectiviteit, kennis en kunde?

- a. Bij welke nog niet-uitbestede bedrijfsactiviteiten zijn grote verdieneffecten mogelijk?
- b. Bij welke activiteiten zal de keuze voor *make-or-buy* worden beïnvloed door schaalvergroting?
- c. Wat is de consequentie van *make-or-buy*-keuze op de kwaliteit van de uitgevoerde bedrijfsactiviteiten?
- d. Wat zijn de kansen en bedreigingen bij uitbesteding van de diverse soorten activiteiten (onderhoud, continu diensten, calamiteiten en storingen, niet continu benodigde expertise et cetera)?

Deze vragen worden aan de hand van de drie casussen voor de toekomst besproken in de paragrafen 4.1 en 4.2. Daarbij gaan wij vooral in op de actuele ontwikkelingen en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken voor het afwegingskader. Toepassing van het afwegingskader zal uiteindelijk per geval een definitief antwoord geven op deze onderzoeksvraag.

Actuele Ontwikkelingen

Deze paragraaf gaat in op deelvragen a en b door een aantal actuele ontwikkelingen binnen HHNK te beschrijven. Deze ontwikkelingen hebben betrekking op nieuwe aanbestedingsvormen die worden toegepast bij het ingenieursbureau, de discussie over het wegonderhoud, de stand van zaken wat betreft baggerwerkzaamheden, en recente ontwikkelingen op het gebied van inkoop en personeelsbeleid.

4.1.1 Het Ingenieursbureau van HHNK

Een van de terreinen binnen HHNK waar actuele ontwikkelingen spelen die betrekking hebben op *make-or-buy* is het ingenieursbureau. De belangrijkste nieuwe ontwikkeling betreft het gebruik van nieuwe contract- en aanbestedingsvormen. Hierbij wordt een groter deel van de werkzaamheden uitbesteed dan bij traditionele contractvormen. Het gaat dan niet langer alleen om het bouwen van een kunstwerk, maar ook om het ontwerp en opstellen van het bestek. Een goed voorbeeld is het gemaal Wijdenes Spaans waar gebruik is gemaakt van de nieuwe aanbestedingsvorm concurrentiegerichte dialoog. De ervaringen met deze aanbesteding zijn erg positief.

Daarnaast is het ingenieursbureau ook betrokken bij een aantal samenwerkingsverbanden met andere partijen. Zo zijn er bijvoorbeeld contacten met de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Amsterdam om personeel van deze gemeenten dat tijdelijk geen werk heeft voor HHNK in te huren. Ook is er met Rijkswaterstaat een samenwerking met betrekking tot het aanbesteden van de ingenieursdiensten. Het gaat hier om schaalvoordelen en kennisuitwisseling om te leren over nieuwe contractvormen.



Het Ingenieursbureau

	Criterion	Genoemd als een belangrijk criterium in de toekomstige besluitvorming? ¹⁸
<i>Strategie</i>	Publiek belang	ja
	Nut en noodzaak	
	Sturing, beheersing, toezicht	ja
<i>Taakspecifiek</i>	Type taak	
	Ruimte (wet/beleid)	
	Marktpartijen	ja
	Kosten	
	Autonomie taak (intern)	
	Kwaliteit	
<i>Personeel</i>	Kennis en kunde	ja
	Competenties	
	Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>	
	Veranderingsbereidheid	
	Goed werkgeverschap	ja

4.1.2 Wegenonderhoud

Binnen HHNK is er discussie over de wegenonderhoudstaak. De vraag is of deze taak goedkoper door een marktpartij zou kunnen worden uitgevoerd. Hierbij zijn binnen het hoogheemraadschap twee gezichtspunten te onderscheiden. Aan de ene kant is HHNK verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de wegen in het buitengebied en int het daartoe belastingen. Dit pleit voor een zichtbare taakuitvoering door het waterschap waarbij er ook synergie is met uitvoerende werkzaamheden voor andere taken. Aan de andere kant vormt juist het wegenonderhoud een terrein waar men met prestatie-indicatoren goed de controle kan houden over de door een marktpartij geleverde prestaties, hetgeen pleit voor uitbesteding. Volledige afstoting van de taak is niet mogelijk omdat hiervoor een aanpassing van de wet vereist is.

¹⁸ Het gaat bij de casussen voor de toekomst niet om een overzicht van toegepaste criteria, maar om een overzicht van criteria die van belang zijn. Daarom staat hier niet 'nee' weergegeven om ontbrekende criteria aan te duiden. De tabellen in het huidige hoofdstuk (hoofdstuk 4) bieden vooral een overzicht van factoren die van uitdrukkelijk belang worden geacht bij toekomstige besluitvorming. "Nee" is daarom niet opgenomen om niet de schijn te wekken dat deze factoren in het geheel niet hoeven te worden meegewogen. De tabellen in dit hoofdstuk vormen dus een iets afwijkende weergave dan de 'checklist weergave' in hoofdstuk 3. De inhoudelijke onderbouwing voor de invulling van de tabellen in paragraaf 4.1 is weergegeven in paragraaf 4.2.



Wegenonderhoud

	Criterion	Genoemd als een belangrijk criterium in de toekomstige besluitvorming?
<i>Strategie</i>	Publiek belang	
	Nut en noodzaak	
	Sturing, beheersing, toezicht	Ja
<i>Taakspecifiek</i>	Type taak	
	Ruimte (wet/beleid)	
	Marktpartijen	
	Kosten	Ja
	Autonomie taak (intern)	Ja
	Kwaliteit	
<i>Personeel</i>	Kennis en kunde	Ja
	Competenties	
	Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>	
	Veranderingsbereidheid	
	Goed werkgeverschap	

4.1.3 Baggeren

Bij de baggerwerkzaamheden is de vraag naar uitbesteding momenteel van minder belang. Een heel groot deel van de baggerwerkzaamheden is in het verleden al uitbesteed. Het terugdraaien van deze beslissing is niet aan de orde. Het baggeren is bewust uitbesteed omdat het goedkoper kon worden gedaan door de markt. Waar het nu om gaat is of het hoogheemraadschap de controle blijft houden over de laatste werkzaamheden die zij nog uitvoert op dit terrein. Het gaat dan voornamelijk over het beheer van de baggerdepots en het opstellen van het beleid.

Baggeren

	Criterion	Genoemd als een belangrijk criterium in de toekomstige besluitvorming?
<i>Strategie</i>	Publiek belang	
	Nut en noodzaak	
	Sturing, beheersing, toezicht	
<i>Taakspecifiek</i>	Type taak	
	Ruimte (wet/beleid)	
	Marktpartijen	Ja
	Kosten	Ja
	Autonomie taak (intern)	
	Kwaliteit	
<i>Personeel</i>	Kennis en kunde	Ja
	Competenties	
	Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>	
	Veranderingsbereidheid	
	Goed werkgeverschap	



4.1.4 Make-or-buy in de bredere organisatiecontext

In de bredere organisatiecontext hangen het inkoop- en personeelsbeleid nauw samen met *make-or-buy*-beslissingen. Binnen het inkoopbeleid speelt momenteel een aantal ontwikkelingen. Inkoop is in toenemende mate van strategisch belang.

Het is bij inkopen van belang risico's beter in te schatten en een betere sturing en betere planning te realiseren. Het team Inkoop is daarom bezig met een professionaliseringsslag. Het team Inkoop fungeert als een centrale inkoopafdeling en hanteert het gecoördineerde inkoopmodel: belangrijke (strategische) contracten worden centraal ingekocht, decentraal koopt men de overige contracten zelfstandig in, binnen de kaders van het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid.¹⁹ Deze werkwijze is van belang vanwege de toenemende aandacht voor rechtmatigheidscontroles. Daarnaast probeert het team Inkoop ook de doelmatigheid te verbeteren. Door centralisering van het inkoopproces wordt het makkelijker om inkopen te bundelen en doelmatiger in te kopen. Verder houdt het team inkoop zich bezig met de ondersteuning van nieuwe aanbestedingsvormen (bijvoorbeeld voor het ingenieursbureau) en ook heeft het team recent meer mantelcontracten afgesloten.

Ook op het vlak van het personeelsbeleid spelen verschillende actuele zaken. Zo is er drie jaar geleden een nota 'Formatiebeleid en formatiebeheer' opgesteld. Deze nota bevat een afwegingskader voor de vraag wanneer taken door het eigen personeel moeten worden uitgevoerd, wanneer inhuur van extern personeel noodzakelijk is, en wanneer een taak volledig kan worden uitbesteed. Ook is er twee jaar geleden een strategische personeelsplanning geïntroduceerd. Van alle afdelingen is gevraagd een inschatting te maken van de veranderingen die ze willen doormaken. Dit heeft er onder andere bij de afdeling Onderhoud toe geleid dat er een fundamentele keuze is gemaakt voor een organisatie waarvan de omvang meer specifiek is afgestemd op calamiteitenbestrijding.

Lessen voor de toekomst

Voortbouwend op de actuele ontwikkelingen die zijn geschetst in de voorgaande paragraaf komen in deze paragraaf de deelvragen 4c en 4d aan bod. De criteria en mogelijke winstpunten die in de verschillende casussen werden genoemd worden per deelgebied behandeld: strategie, taakspecifiek, en personeel.

4.1.5 Strategie

Sturing, beheersing, toezicht en verantwoording

Uit bespreking van de casussen met medewerkers van het hoogheemraadschap komt naar voren dat sturing, controle en verantwoording een belangrijk punt van zorg is bij uitbesteding. Dit punt wordt genoemd in zowel de casus Ingenieursbureau als voor het wegenonderhoud.

Bij het bespreken van de casus Ingenieursbureau komt vooral het punt van regie naar voren. Als grotere delen van het aanbestedingstraject worden uitbesteed (denk aan *design & build*), dan is het voor het hoogheemraadschap van belang om goed de regie te kunnen voeren. Risicobeheersing staat daarbij voorop. Hierin ligt een directe link met de benodigde kennis. Om de regie te kunnen houden is echter wel de juiste expertise vereist. Niet alles kan daarom worden uitbesteed, voor

¹⁹ Dit is in lijn met de eerdere aanbeveling van de rekenkamercommissie om "centrale aansturing van het inkoopproces mogelijk te maken." (Besluit CHI over Rapport Aanbestedingsbeleid, registratienummer 10.39041).



sommige werken is het noodzakelijk dat het hoogheemraadschap bijvoorbeeld zelf een bestek opstelt.

Ook bij de casus Wegenonderhoud wordt het punt van sturing genoemd. De aanneme is ook hier dat het van belang is goed de regie te behouden, los van welke partij de uitvoering doet.

Publiek belang

Een andere factor die bij de casus Ingenieursbureau is genoemd betreft het publiek belang. Hierbij wordt de link gemaakt met risicobeheersing.

Een belangrijk risico van nieuwe aanbestedingsvormen dat wordt onderkend is het risico van overlast voor de burger. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van het waterschap is daarbij van groot belang. De kwaliteit van de opgeleverde werken moet daarom kunnen worden gegarandeerd omdat het waterschap hiervoor verantwoordelijk is.

4.1.6 Taakspecifiek

Kwaliteit en beschikbare marktpartijen

De kwaliteit van de taakuitvoering door het hoogheemraadschap is één van de taakspecifieke criteria die worden genoemd bij bespreking van de casussen.

In het kader van de casus Ingenieursbureau wordt dit geïnterpreteerd als de mogelijkheid om door uitbesteding aan een marktpartij kwaliteit te realiseren die anders niet haalbaar zou zijn. In deze visie hoeven voor routinematige aanbestedingen geen nieuwe contractvormen te worden toegepast, maar zijn deze wel interessant voor complexe of innovatieve projecten. Het voorbeeld dat hierbij wordt genoemd is de waterzuivering waar het hoogheemraadschap voor duurzaamheid veel innovatieve technieken vanuit de markt kan gebruiken.

Een soortgelijk punt wordt ook gemaakt met betrekking tot *make-or-buy* in de bredere organisatiecontext. Slim inkopen kan bijvoorbeeld ook bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening op de langere termijn. Dan is het wel van belang dat inkopen gebundeld worden. Daarvoor is centralisering van de inkoop noodzakelijk. Ook het gebruik van nieuwe aanbestedingsvormen kan ervoor zorgen dat een hogere kwaliteit wordt bereikt.

Bij het bespreken van *make-or-buy* in de bredere organisatiecontext kwam echter ook een ander punt naar voren: de kwaliteit hoeft niet altijd perfect te zijn. De huidige organisatiecultuur van het hoogheemraadschap is er sterk op gericht hoge kwaliteit te leveren en daar trots op te zijn. Een dergelijke hoge kwaliteit is echter niet altijd noodzakelijk en in sommige gevallen kan er bewust worden gekozen voor lagere kwaliteit. Het kwaliteitsaspect heeft dus twee kanten: aan de ene kant kan uitbesteding aan marktpartijen leiden tot nieuwe kwaliteitimpulsen, en aan de andere kant kunnen eenvoudiger werkzaamheden waarvoor geen hele hoge kwaliteitseisen gelden ook worden uitbesteed.

Kosten

Bij de casussen voor de toekomst spelen kostenoverwegingen ook een belangrijke rol. Een recente ontwikkeling op personeelsgebied is bijvoorbeeld het opzetten van de marktplaats voor het binnenhalen van personeel. Kostenoverwegingen waren hierbij een voorname factor. Dankzij de marktplaats heeft het hoogheemraadschap nu ongeveer 50 tijdelijke medewerkers ingehuurd tegen tarieven die veel lager liggen dan de tarieven die commerciële bureaus hanteren.

Een ander kostenaspect betreft het omgaan met vaste kosten of versnelde afschrijving van eerdere investeringen. Bij het bespreken van de bredere organisatiecontext werd dit als een belangrijke overweging aangedragen. Uitbesteding kan wel tot kostenvoordelen leiden, maar wat doe je



vervolgens met overbodig geworden kantoorpanden of werven? Deze zijn vrijwel niet te verkopen op dit moment. Dit soort eenmalige kosten maakt dat het soms beter is om de taak voorlopig door de eigen organisatie te laten uitvoeren en niet over te gaan tot uitbesteding.

Een bijkomend punt dat uit de casus Wegenonderhoud naar voren komt is de stijgende overhead ten opzichte van de uitvoerende organisatie. Als er meer wordt uitbesteed dan daalt de omvang van de uitvoerende organisatie. Bij gelijkblijvende overhead betekent dit dat de overhead over minder mensen wordt verdeeld.

Tot slot wordt met betrekking tot het wegenonderhoud ook genoemd dat uitbesteding op dit moment vaak duurder is dan zelf doen. Dit heeft te maken met zowel het btw nadeel van het hoogheemraadschap, als ook met de markttarieven op dit moment.

Autonomie van de taak ten opzichte van andere taken

Autonomie van de taak ten opzichte van andere taken werd alleen bij toekomstige uitbesteding van het wegenonderhoud als een belangrijke factor gezien. Op dit moment is er een nuttige synergie tussen het beheer van watersystemen en het wegenbeheer. Als het onderhoud aan wegen wordt uitbesteed, dan vervalt deze synergie. Het wegenonderhoud is dus geen volledige autonome taak, maar hangt samen met het onderhoud aan watersystemen.

4.1.7 Personeel

Kennis en kunde

Kennis en kunde vormt één van de meest genoemde criteria bij het bespreken van de casussen voor de toekomst. De algemene tendens is dat het essentieel is de juiste kennis en kunde in huis te houden, niet als doel op zich, maar om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Bij de casus wegenonderhoud wordt dit gekoppeld aan sturing, controle en verantwoording omdat het hoogheemraadschap moet kunnen beschikken over de expertise die vereist is om het werk van marktpartijen goed te kunnen beoordelen. Een bepaalde basiskennis is hiervoor noodzakelijk. Bij de casus Baggerwerkzaamheden wordt echter de link gelegd met het optreden bij calamiteiten. Het hoogheemraadschap moet voldoende kennis en ervaring behouden om snel en adequaat op calamiteiten te kunnen reageren.

In sommige gevallen kan de benodigde kennis en kunde echter ook worden ingehuurd. In de casus Ingenieursbureau kwam ter sprake dat er op dit moment bijvoorbeeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma kennis wordt ingehuurd. Daarbij is aangetekend dat in het ideale geval het hoogheemraadschap de benodigde kennis om het werk te beoordelen zelf in huis zou hebben. Dan is een goede regievoering mogelijk en zijn risico's beperkt.

Inhuur van kennis voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma toont ook aan dat uitbesteding aan de markt (in dit geval inhuur) ook het lerend en innovatief vermogen van het hoogheemraadschap kan versterken. Door inhuur kan nieuwe kennis in huis worden gehaald.

Leeftijdsopbouw

Wat betreft leeftijdsopbouw is één punt van aandacht genoemd dat nauw samenhangt met de kennis en kunde in de organisatie. Als er wordt gekozen voor uitbesteding en het personeelsbestand wordt via natuurlijk verloop gereduceerd, dan kan dit betekenen dat er alleen oudere werknemers uitstromen zonder dat er nieuwe werknemers worden aangenomen. Het is voor het hoogheemraadschap echter van belang om nieuwe mensen met nieuwe kennis binnen te blijven halen.



Competenties

Uitbesteding heeft ook effect op de vereiste competenties van medewerkers. In de casus Baggerwerkzaamheden en in de casus Wegenonderhoud werd de kanttekening gemaakt dat meer uitbesteding van onderhoud betekent dat werknemers meer leidinggevende competenties moeten krijgen omdat hun rol van uitvoerder verandert in die van directievoerder/toezichthouder. Hiervoor is een groter aantal hoger opgeleiden benodigd.

Goed werkgeverschap

Bij het bespreken van de casus Ingenieursbureau is aangegeven dat het hoogheemraadschap nog meer onderhoudstaken zou kunnen uitbesteden. Met het oog op de mogelijkheid van baanverlies, bestaat hiertegen binnen de organisatie nog wel weerstand. Met onderhoud en beheer houden zich binnen het hoogheemraadschap ongeveer 400 tot 500 mensen bezig (waarvan maximaal 200 met onderhoud alleen). Als het hoogheemraadschap besluit *veel* meer onderhoudstaken uit te besteden, zou dat *kunnen* leiden tot afvloeien van medewerkers. Met het oog op goed werkgeverschap wordt zoveel mogelijk het natuurlijk personeelsverloop te benutten voor aanpassing van de formatie.

4.1.8 Overige criteria

Naast de bovenstaande criteria is bij het bespreken van de casussen voor de toekomst ook een aantal criteria aan bod gekomen die niet makkelijk onder één van de criteria van het concept afwegingskader te vatten zijn. Deze criteria hebben betrekking op ondergeschikte maatschappelijke belangen, de identiteit van het hoogheemraadschap, het bestaansrecht als organisatie.

Ondergeschikte maatschappelijke belangen

Eén criterium dat niet in het concept afwegingskader is opgenomen is de weging van ondergeschikte maatschappelijke belangen. Uit de casus Ingenieursbureau kwam naar voren dat verschillende maatschappelijke belangen een rol kunnen spelen bij de keuze *make-or-buy*, zelfs als deze maatschappelijke belangen geen hoofddoelstelling van het waterschap vormen.

Zo heeft het hoogheemraadschap de doelstelling de lokale economie te stimuleren. Dit is niet één van de hoofddoelstellingen, maar een doelstelling van ondergeschikt belang. Toch kan deze doelstelling bij aanbestedingsprocedures een rol spelen omdat het hoogheemraadschap streeft lokale bedrijven een eerlijke kans te geven om op aanbestedingen in te schrijven. Dit zou de keuze voor aanbestedingsvorm kunnen beperken. Voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) is het namelijk moeilijk om aan te haken bij nieuwe contractvormen zoals *design & build*. Zij beschikken namelijk niet over de vereiste kennis van de contractvormen. Het is een doelstelling van het hoogheemraadschap om de lokale economie te stimuleren dus wil het hoogheemraadschap lokale ondernemers opdrachten gunnen. Als alleen de allergrootste landelijke bedrijven de vereiste kennis van contractvormen in huis hebben, dan is dat een probleem omdat kleinere lokale ondernemers geen concurrerende aanbidding kunnen doen.

Identiteit

Tijdens het bespreken van de casus Wegenonderhoud is het punt gemaakt dat de uitvoerende kant heel dicht bij de kern van het hoogheemraadschap staat. Met andere woorden: uitvoerende taken zijn onderdeel van de identiteit van het schap. Dit raakt aan de kerntaken, missie en visie van het hoogheemraadschap: wat voor een waterschap wil het hoogheemraadschap zijn?

Bestaansrecht als organisatie

Het bestaansrecht als organisatie is een ander criterium dat niet in het huidige afwegingskader is opgenomen. De discussie over het Wegenonderhoud ging niet alleen over uitbesteden van onderhoud, maar ook over het naar zich toetrekken van onderhoudstaken. Dit kan voor het



hoogheemraadschap een bewuste keuze zijn om het bestaansrecht van de organisatie te verstevigen.

Als het hoogheemraadschap ook in de verre toekomst als zelfstandige organisatie wil voortbestaan moet zij immers wel over een bepaalde kritische massa en relevant takenpakket kunnen beschikken. De vorming van een 'wegenschap' of zelfs een 'omgevingsschap' zou op die manier bijdragen aan het bestaansrecht op de lange termijn.

Bestuurlijke risico's

Bestuurlijke risico's vormen een ander nieuw criterium dat is genoemd bij de casus Ingenieursbureau. Bij bepaalde projecten kunnen er tegengestelde belangen zijn tussen het waterschap en gemeenten. Dit kan bestuurlijk worden opgeschaald, waardoor het project direct bestuurlijke consequenties heeft. De keuze voor uitbesteding kan dan op basis van kosten of innovatievermogen rationeel zijn, maar als het bestuurlijk risico te groot is, dan is het toch verstandig deze taak niet uit te besteden.

Betrokkenheid van het personeel bij het uitvoeren van een taak

Een laatste punt dat naar voren kwam bij de casus wegenonderhoud betreft de betrokkenheid van extern personeel ten opzichte van het eigen personeel. Dit punt overlapt echter wel met het publiek belang en ook met het criterium kwaliteit.

Opvallende uitkomsten

In de casussen komt een aantal criteria naar voren dat niet is opgenomen in het concept afwegingskader. Eén van deze criteria betreft ondergeschikte maatschappelijke belangen. Het waterschap heeft bijvoorbeeld het doel gesteld de lokale economie te stimuleren. Hoewel dit geen hoofddoel of kerntaak van het schap betreft kan een dergelijk ondergeschikt doel wel degelijk meespelen bij de afweging welke activiteiten uit te besteden of hoe uitbestede taken moeten worden aanbesteed. Een ander belangrijk aanvullend criterium dat uit de casussen naar voren komt heeft betrekking op het bestaansrecht van het hoogheemraadschap. Uitbesteding is niet de enige kant van de medaille, het hoogheemraadschap kan er ook bewust voor kiezen taken naar zich toe te trekken om het bestaansrecht van de organisatie op de lange termijn te garanderen. Dit kan een belangrijke strategische afweging zijn.

Naast aanvullende criteria komen er ook een paar andere opvallende punten naar voren. Zo geven verschillende medewerkers aan dat zij de indruk hebben dat er door het hoogheemraadschap al heel veel taken worden uitbesteed. Medewerkers hebben de indruk dat het dagelijks bestuur verdere uitbestedingsmogelijkheden overschat. Het dagelijks bestuur lijkt daarmee geen goed beeld te hebben van wat er wel en niet kan worden uitbesteed. De suggestie die wordt gedaan is een overzicht te laten maken van alle taken die momenteel al door het schap worden uitbesteed.

De casussen tonen ook de link die er bestaat tussen het vraagstuk *make-or-buy* en de discussie over de kerntaken van het hoogheemraadschap. De behoefte aan inzicht over de uitbestedingsmogelijkheden hangt samen met de wens om kostenbesparingen te realiseren.

Indien uitbesteden echter onvoldoende kostenreducties oplevert, dan zal het hoogheemraadschap in de toekomst meer moeten gaan bezuinigen en zal de organisatie moeten gaan krimpen. Het is daarbij van belang goed na te denken over de kerntaken van het waterschap. Op de lange termijn is



de keuze dus niet alleen tussen welke taken wel of niet wordt uitbesteed, maar ook tussen welke taken wel of niet worden uitgevoerd.

Tenslotte onderstrepen de casussen ook het belang van een goede communicatie tussen het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie over het onderwerp *make-or-buy*. Het afwegingskader van de afdeling P&O over inhuur of zelf doen is met name in de ambtelijke top bekend en bijvoorbeeld niet bij de verantwoordelijke bestuurder. Het afwegingskader inhuur of zelf doen hangt echter nauw samen met het vraagstuk *make-or-buy* en vanwege het strategische belang van dit vraag.



5 Conclusies

Aan de hand van de onderzoeksthema's zijn de conclusies van dit onderzoek geformuleerd.

De *make-or-buy*-afweging, ofwel zelf doen of uitbesteden, heeft in dit onderzoek een brede invulling. Het gaat om het 'traditionele' uitbesteden van werkzaamheden, maar ook om samenwerking, verzelfstandiging of nieuwe wijzen van aanbesteding met een grote rol voor de opdrachtnemer.

5.1.1 Het afwegingsproces en consequenties van genomen *make-or-buy*-besluiten

HHNK heeft in het verleden meerdere *make-or-buy* besluiten genomen. In dit onderzoek zijn drie casussen uit het verleden nader beschouwd:

- de renovatie van het gemaal Wijdenes Spaans, waar een innovatieve wijze van aanbesteding is toegepast
- de vorming van het laboratorium Waterproef, samen met het huidige Waternet
- de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma door een programmabureau van HHNK zelf, met veel externe inhuur.

De *make-or-buy* keuzes die in de genoemde casussen zijn gemaakt zijn:

- a. Goede keuzes geweest, tot op heden zijn de beoogde doelstellingen bereikt.
Het inschakelen van marktpartijen heeft een passende oplossing opgeleverd voor de renovatie van het gemaal Wijdenes Spaans, de risico's voor HHNK werden hierdoor beperkt. De vorming van Waterproef maakte een beheerste kostprijsontwikkeling van laboratoriumwerkzaamheden mogelijk. Met de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma is HHNK op stoom.
- b. Per geval bepaald, een visie of breed kader voor *make-or-buy*-beslissingen ontbreekt.
De discussie toont dat *make-or-buy*-besluiten diep ingrijpen in de organisatie, zij raken het 'waterschaps DNA'. Toch is elk geval als zelfstandige case behandeld, met besluitvorming op basis van argumenten die vooral kwalitatief van aard waren en situationeel bepaald. Na elk besluit is er geen doorvertaling gemaakt naar soortgelijke gevallen, of daarnaar onderzoek verricht.
- c. Vooral ambtelijk geïnitieerd, de bestuurlijke sturing bestaat met name uit het afhechten van voorstellen.
In het geval van het gemaal Wijdenes Spaans is de inhoudelijke (ambtelijke) opgave die er ligt de aanleiding om voor andere wijze van aanbesteden te kiezen. De marktontwikkelingen (destijds) en het toekomstperspectief van het eigen laboratorium zorgt er voor dat op directieniveau de verkenningen voor Waterproef worden gestart. In een eerder stadium had het CHI van HHNK al aangegeven dat de bescherming van het beheersgebied tegen overstroming topprioriteit had. Als het Rijk zijn verantwoordelijkheid voor de dijkversterkingen niet zou nemen moest HHNK zelf maar aan de slag. Zo is uiteindelijk het HWBP gestart. De vorm waarin is echter vooral ambtelijk bepaald en bestuurlijk niet breed afgewogen.

5.1.2 Criteria voor het afwegingskader *make-or-buy*

Voor afgewogen *make-or-buy*-besluiten is een integraal afwegingskader gewenst. Aan de hand van theoretische inzichten en ervaringen bij andere waterschappen, is een kader opgesteld. Dit kader is vervolgens aangescherpt aan de hand van bestudering van drie casussen uit het verleden en drie mogelijke casussen voor de toekomst. Dit afwegingskader bevat de volgende hoofdelementen:

- strategie, de bestaansgrond en identiteit
- taken, wat zijn kerntaken van HHNK en wat kunnen anderen



- personeel, wat kunnen we zelf en hoe vullen we goed werkgeverschap in?

Het afwegingskader is uitgewerkt op twee niveaus: bestuurlijk (strategisch) en ambtelijk (tactisch). De invulling van de criteria op ambtelijk niveau is de basis voor de afweging op bestuurlijk niveau.

De driedeling: hoofdelementen, uitwerkingsniveau 1 (bestuurlijk) en uitwerkingsniveau 2 (ambtelijk) komt terug in de structuur van het afwegingskader, weergegeven op de volgende pagina.

De opbouw van het afwegingskader, en de wijze waarop het concept-afwegingskader is bijgesteld op basis van de bevindingen in dit onderzoek, is weergegeven in bijlage 7.



Strategie	• Publiek belang	- Wettelijke taken en beleidsruimte - Zichtbaarheid als organisatie naar stakeholders toe - Overige maatschappelijke belangen
	• Organisatiestrategie	- Missie en identiteit als organisatie - Visie op type taak - Bestaansrecht
	• Besturing	- Sturing en beheersing - Toezicht en verantwoording - Besturingsrisico
Taken	• Beschikbaarheid marktpartijen/ samenwerkingspartners	- Zijn er (voldoende) partijen beschikbaar - Specifieke (juridische) randvoorwaarden voor inschakeling derden en/of samenwerking
	• Kwaliteit	- Kwaliteit die geleverd kan worden - Continuïteit die kan worden gegarandeerd - Kwaliteitsrisico's
	• Kosten	- Exploitatie - Investerings - Fricie en desintegratiekosten - Financiële risico's
	• Autonomie van de taak	- Autonomie van de taak binnen de eigen organisatie
Personeel	• Kennis	- Inhoudelijke expertise - Competenties
	• Formatiebeheer	- Groei/krimp - Leeftijdsopbouw - Reikwijdte eigen arbeidsvoorwaarden
	• Goed werkgeverschap	- Uitplaatsingsmogelijkheden - Doorgoemogelijkheden - Draagvlak



5.1.3 Toepassing van het afwegingskader

Zoals hiervoor is aangegeven worden *make-or-buy* besluiten nu vooral ad hoc genomen. De ambtelijke organisatie hanteert in het kader van het formatiebeheer een afwegingskader voor de keuze: zelf doen, inhuren of uitbesteden. Deze is echter niet bestuurlijk verankerd. Daarnaast is er ook een strategische personeelsplanning voor de gehele organisatie.

Voor de toepassing van het afwegingskader *make-or-buy* bestaat de keuze:

1. Alle bestaande activiteiten van het hoogheemraadschap, al dan niet uitbesteed, toetsen aan het kader
2. Het kader werkenderwijs toepassen, wanneer zich vraagstukken aandienen.

Discussies over *make-or-buy* brengen soms andere organisatie- of sturingsvraagstukken aan het licht. Hierover bij de aanbevelingen meer.



6 Aanbevelingen

Uit de conclusies vloeien diverse aanbevelingen voort. Wij focussen hier op aanbevelingen die HHNK op korte termijn een stap verder brengen in zijn eigen ontwikkeling, specifiek met het oog op toekomstige *make-or-buy*-besluitvorming. De aanbevelingen richten zich op het invullen van ontbrekende schakels.

- Stel voor het hoogheemraadschap een strategische visie vast (kerntaken, samenwerking, et cetera) inclusief vertaling naar personeel (kennis, kunde, ontwikkeling op arbeidsmarkt en dergelijke). Maak voor het opstellen van de strategische visie gebruik van bestaande ideeën binnen de organisatie, bundel deze en stel ze bestuurlijk vast.
- Pas het afwegingskader niet alleen ad hoc toe op *make-or-buy*-vraagstukken die zich aandienen, maar gebruik het kader om de gehele organisatie door te lichten en besluit welke taken zelf moeten worden uitgevoerd en welke taken op een andere manier kunnen worden uitgevoerd. De organisatie hoeft niet in één keer in zijn geheel te worden doorgelicht, dat kan ook per onderdeel.
- Pas het afwegingskader op basis van ervaring aan. Het kader moet niet als een statisch kader worden gezien, maar moet worden bijgesteld op basis van relevante lessen. Kijk daarbij naar de factoren die van belang zijn voor een effectieve *make-or-buy*-afweging en benoem deze.
- Maak duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheden met betrekking tot *make-or-buy*-beslissingen en zorg voor goede communicatie tussen het CHI, D&H en de organisatie hierover.



7 Reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden

Datum
26 maart 2013

Uw kenmerk
13.4068 en 13.4911

Contactpersoon
J.C.M. Smit

Onderwerp
Reactie op het Rekenkameronderzoek
make-or-buy

Registratienummer
13.8530

Doorkiesnummer
072-582 7078

Geachte leden,

Hiermee willen wij u bedanken voor uw rapport over het onderzoek naar de elementen die moeten worden afgewogen bij make-or-buy-beslissingen. Het doel van het onderzoek was tweeledig: in kaart brengen welke keuzes er in het verleden zijn gemaakt met betrekking tot make-or-buy-beslissingen en het in beeld brengen van de kansen en bedreigingen voor toekomstige make-or-buy-keuzes voor de uitvoering van de waterschapstaken. Uw onderzoek voorziet in een behoefte om duidelijkheid te krijgen over hoe make-or-buy-beslissingen tot nu toe werden genomen en met welke kansen en bedreigingen deze in de toekomst te maken krijgen.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen vraagt u of wij ons er in kunnen vinden, wanneer de aanbevelingen worden uitgevoerd en hoe het college van hoofdingelanden over de voortgang zal worden geïnformeerd. Wij zullen hierna ingaan op deze verzoeken.

Conclusies

De drie conclusies kunnen worden samengevat tot de kern: het ontbreken van een bestuurlijk vastgestelde strategische visie op make-or-buy. Dat is hetgeen uit uw onderzoek is gebleken en waar wij het alleen maar mee eens kunnen zijn.

Aanbevelingen

De aanbevelingen worden voor de volledigheid eerst in een kader herhaald en daarna geven wij onze reactie. Ook vermelden wij hoe wij omgaan met uw aanbevelingen en wanneer eventuele acties gereed zullen zijn.

Stel voor het hoogheemraadschap een strategische visie vast (kerntaken, samenwerking, et cetera) inclusief vertaling naar personeel (kennis, kunde, ontwikkeling op arbeidsmarkt, et cetera). Maak voor het opstellen van de strategische visie gebruik van bestaande ideeën binnen de organisatie, bundel deze en stel ze bestuurlijk vast.

Aanbeveling 1 onderschrijven wij van harte. Wij verwachten echter zeker niet eerder dan aan het eind van 2013 met de visie te komen.

Pas het afwegingskader niet alleen ad hoc toe op *make-or-buy*-vraagstukken die zich aandienen, maar gebruik het kader om de gehele organisatie door te lichten en besluit welke taken zelf moeten worden uitgevoerd en welke taken op een andere manier kunnen worden uitgevoerd. De organisatie hoeft niet in één keer in zijn geheel te worden doorgelicht, dat kan ook per onderdeel.



Pas het afwegingskader op basis van ervaring aan. Het kader moet niet als een statisch kader worden gezien, maar moet worden bijgesteld op basis van relevante lessen. Kijk daarbij naar de factoren die van belang zijn voor een effectieve *make-or-buy*-afweging en benoem deze.

Bij deze aanbevelingen willen wij eerst een stap terug. In uw rapport heeft u op basis van uw onderzoek eerst een concept-afwegingskader geformuleerd en dit later aangescherpt. Het uiteindelijke afwegingskader presenteert u als gegeven bij aanbeveling 2 en 3. Het afwegingskader is echter niet via de reguliere besluitvormingslijnen tot stand gekomen. Wij leggen het daarom uit als aanbeveling van uw kant om een afwegingskader vast te stellen. Wij zullen de directie opdracht geven een op Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) afgestemd afwegingskader op te stellen en deze bestuurlijk vast te stellen. Naast de door u aangedragen elementen vinden wij bijvoorbeeld ook belangrijk dat meegenomen wordt dat "meer doen met minder geld" een maatschappelijk harde werkelijkheid is. Tevens zijn de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke inrichting en de afspraken uit het Bestuursakkoord Water items die er in thuishoren. Daarnaast is er eind december 2012 een interessante oratie door mevrouw prof. dr. Sandra van Thiel gehouden over "De opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties".²⁰ De verschillende invalshoeken uit deze oratie kunnen het afwegingskader vervolmaken.

Wanneer er een vastgesteld afwegingskader is, kunnen we daarmee oefenen. Wij beloven niet dat we direct overgaan de hele organisatie ermee door te lichten. De beschikbare middelen zijn beperkt en we zijn, zoals u weet, bezig met een forse organisatieontwikkeling. Dat geeft niet veel ruimte om weer grote, nieuwe ingrepen te doen. De organisatie moet ook de tijd krijgen voor deze ingezette ontwikkeling. Quick wins zullen wij natuurlijk niet laten liggen. Wij stellen ons voor dat na vaststelling van een afwegingskader, enkele quick wins worden geïdentificeerd waarvoor een sluitende business case wordt opgesteld. Na uitvoering van die quick wins kan een evaluatie ons inzicht geven voor het dan te bepalen vervolgtraject, maar ook of het afwegingskader moet worden aangepast. Voor deze aanpak zullen wij de directie opdracht geven.

Het afwegingskader en de strategische visie moeten met elkaar in overeenstemming zijn. Wij verwachten dat beide trajecten parallel aan elkaar kunnen lopen. Zodra de planning bekend is, zullen wij u deze meedelen.

Maak duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheden met betrekking tot *make-or-buy*-beslissingen en zorg voor goede communicatie hierover tussen het college van hoofdingelanden, het college van dijkgraaf en hoogheemraden en de organisatie.

Wij zijn het met u eens dat bij *make-or-buy*-beslissingen een heldere opdracht dient te worden geformuleerd waarin taken en verantwoordelijkheden belegd worden. Dat is ook een speerpunt bij de organisatieontwikkeling Henze. Wij stellen ons voor dat ook dit aspect meegenomen wordt bij hetgeen bij de aanbevelingen 2 en 3 is vermeld.

Adequate informatie naar alle betrokkenen is natuurlijk erg belangrijk. Tijdens de themabijeenkomst in juni 2012 is gesproken over hoe het bestuur onderling, en bestuur en organisatie, met elkaar om kunnen gaan: het "bestuurlijk-ambtelijk samenspel". Tussen het college van hoofdingelanden en ons college is toen onder andere afgesproken dat wij het college van hoofdingelanden nog meer op maat informeren. Daarnaast is er in het kader van Henze voor gekozen om strategische communicatie apart

²⁰ Beschrijving oratie op site Radboud Universiteit Nijmegen:
www.ru.nl/publish/pages/527498/ru_oratie_van_thiel_totaal.pdf



te positioneren. Dat draagt bij aan goede communicatie tussen ons college, de directie en de organisatie. De communicatie is dus reeds geborgd.

Onderzoeksrapport

Wij hebben nog enkele opmerkingen bij uw rapport. De waterschappen hebben zich in het al eerdergenoemde Bestuursakkoord Water 2011 verbonden aan afspraken over samenwerking op verschillende terreinen. U noemt dit in uw rapport kort onder 1.2 – ‘Aanleiding’. Met name de samenwerking in de waterketen en op het gebied van belastingen zijn ingrijpende onderdelen. Ofschoon het eindbeeld van de samenwerkingsvormen nog niet is gedefinieerd, dient de samenwerking in de jaren tot 2020 vorm te krijgen en rendement op te leveren. Deze landelijke opgave rechtvaardigt een stevige plek in de make-or-buy-discussie.

Paragraaf 4.3 - ‘Opvallende uitkomsten’ bevat uw stelling dat HHNK zich als doel heeft gesteld de lokale economie te stimuleren. Hierover is geen besluit genomen. De Europese aanbestedingswetgeving staat ook niet toe dat lokale ondernemingen een voorkeursbehandeling krijgen. Op 1 april 2013 wordt de nieuwe Aanbestedingswet van kracht. In deze wet wordt nadrukkelijker aandacht gegeven aan de belangen van het midden- en kleinbedrijf. Zo mogen opdrachten niet onnodig groot gemaakt worden en moet er nadrukkelijk aandacht gegeven worden aan het verlagen van de administratieve lasten voor deelname aan aanbestedingen.

Tot slot

Uw onderzoek laat zien wat ontbreekt binnen HHNK: een strategische visie op en een vastgesteld afwegingskader voor make-or-buy-beslissingen. Wij gaan daarmee aan de slag en melden u periodiek de stand van zaken via de gebruikelijke wijze van rapportage.

Met vriendelijke groet,

het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

de dijkgraaf,

M.J. Kuipers

drs. L.H.M. Kohsiek



8 Nawoord van de rekenkamercommissie

Wij zijn blij met de positieve reactie van het college van D&H op ons rapport *Make-or-buy?* en danken het college daarvoor. De reactie heeft ons dan ook geen aanleiding gegeven tot het aanpassen van het rapport.

Wij willen naar aanleiding van de reactie enkele zaken benadrukken.

1. Wij hechten er waarde aan dat *make-or-buy*-keuzes expliciet en na integrale afweging worden genomen. Het CHI speelt daarin een kaderstellende rol. We zijn dan ook van mening dat het CHI het model-afwegingskader *Make-or-buy?* moet vaststellen, uiteraard nadat het door D&H is voorbereid.
2. Het college noemt enkele voorbeelden van aspecten die ook van belang zijn bij *make-or-buy*-keuzes (zoals "meer doen met minder geld"). Dit spreken wij zeker niet tegen, maar merken op dat dit een invulling is van het criterium 'kosten' en niet tot aanvulling van het afwegingskader leidt. Toevoegingen aan en aanpassingen van het afwegingskader dienen van algemene aard te zijn. Het gaat om aspecten die aandacht verdienen bij *make-or-buy*-keuzes.
3. Wij vinden het jammer dat het college (nog) geen termijnen stelt voor het uitvoeren van de aanbevelingen. Juist nu (tijdens de organisatiewijziging) ontstaan ideeën die van invloed kunnen zijn op de strategische visie en zijn er kansen om het afwegingskader al eens toe te passen.

Overigens zijn we het met het college eens dat het CHI over het stimuleren van de lokale economie geen besluit heeft genomen. De nieuwe Aanbestedingswet biedt voldoende mogelijkheden aan kleine / lokale bedrijven.



Bijlagen

1. Geïnterviewden

- De heer M.J. Kuipers, Secretarisdirecteur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 16 juli 2012.
- De heer M. Brabander, Bestuursadviseur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 16 juli 2012.
- De heer W. van der Ploeg, Directeur Water (t/m september 2012) Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 10 juli 2012.
- De heer T. Hugens, Directeur Bedrijfsvoering Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 10 juli 2012.
- De heer L.H.M. Kohsiek, Dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 11 juli 2012.
- De heer W. Doornbos, projectleider bij het ingenieursbureau Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 augustus 2012.
- Mevrouw H. Branderhorst, programmamanager HWBP Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 6 september 2012.
- De heer K. Schaafsma, Portefeuillehouder Middelen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 oktober 2012.
- De heer J. Arends, Hoofd Team Inkoop Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 oktober 2012.
- De heer A. Van Moorsel, Clusterhoofd HR Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 oktober 2012.
- De heer C. Mantel, Portefeuillehouder verantwoordelijk voor Onderhoud en het Ingenieursbureau Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.
- De heer K. Stam, Portefeuillehouder verantwoordelijk voor Wegen en het HWBP Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 oktober 2012.
- Mevrouw L. Van Oostrum, Hoofd afdeling Watersystemen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 oktober 2012.
- De heer R. Sellies, Hoofd afdeling Waterkeringen en Wegen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, d.d. 17 oktober 2012.



2. Geraadpleegde documenten

Documenten Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

- http://www.hhnk.nl/bestuur_en/organisatie en http://www.hhnk.nl/bestuur_en/organisatie/organisatie/missie_en_taken, geraadpleegd op 27 juli 2012.
- Meerjarenplan 2011-2014 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 18 mei 2010, registratienummer 10.00115446, versie 2.1, status definitief.
- 'Met de laarzen aan in de maatschappij, Collegeprogramma bestuursperiode 2009-2012, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.
- Strategisch Personeelbeleid Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2009 – 2012, registratienummer 08.21551, 26 november 2008, versie 3.0 directiebesluit 8 december 2008.
- Formatiebeleid - zelf doen, inhuren of uitbesteden –en formatiebeheer, registratienummer 08.14455, 4 september 2009, versie 2.3.2, status definitief.
- Jaarstukken 2011 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, registratienummer 12.16548, 8 mei 2011, status definitief.
- Begroting 2012 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, registratienummer 11.30970, 16 november 2011, status definitief.
- Verbonden partijen HHNK – beleidsnotitie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, registratienummer 11.0023931, 13 oktober 2011, versie 2.0, status definitief.

Geraadpleegde documenten/literatuur algemeen

- Polhuis, de Jong en Grafhorst. 'Overheidsdilemma: zelf doen of uitbesteden?' in B&G September 2005, pagina 28 t/m 31.
- Polhuis, de Vries en Grafhorst. 'Zelf doen of uitbesteden: een dilemma voor de overheid'. in B&G December 2006, pagina 5 t/m 8.
- Ekkelboom, Artikel 'Outsourcen: goedkoper en flexibeler' in Het Waterschap, nummer 5, juni 2011, pagina 16 – 17.
- Van der Kamp, Davids, Hendriks. Artikel 'Make, Buy or Ally: topbestuurders over zelf doen, uitbesteden en samenwerken'. In CIO, november-december 2008, pagina 46 – 50. Boek: 'Make, buy or ally? Bewust kiezen voor zelf doen, uitbesteden of samenwerken" van Davids en Hendriks, ISBN 978 902 5261 635 3.



3. Overzicht van een aantal activiteiten die HHNK zelf doet of uitbesteedt die betrokken zijn geweest bij de keuze van de onderzoeksonderwerpen

	Zelf doen	(Interne projectorganisatie met) Externe inhuur	Verbonden partij	Uitbesteding	Bron
Waterveiligheid					
Hoogwaterbeschermingsprogramma		x			2
Bestuursakkoord Water					2
Ingenieursbureau	x			x	2
					2
Muskusrattenbestrijding			1		1
Voldoende water					
Onderhoud watersysteem - Baggeren	Deels?			Deels?	2
Onderhoud rioolgemaal					2
Renovatie gemalen en rwzi's				x	2
Schouw sloten	x				2
Water bergingen					
Droogmakerij			Beemster werelderfgoed		1
Verwerken en hergebruiken verontreinigde baggerspecie			NV Baggerzorg		1
Schoon water					
Laboratorium			Waterproef		1 en 2
Afvalwaterbedrijf			x		1 en 2
Veilige wegen					
Beheer wegbermen en bomen - Maaien				x	2
Kennis over bruggen		x			2
Onderhoud wegen	x			?	2
Regionale keringen					
Uitwaterende sluizen Lease I BV			x		1
Uitwaterende sluizen Lease I CV			x		1
Bestuur en organisatie					
Schoonmaak en catering				x	2
Kennis rondom erfpacht		x			2



	Zelf doen	(Interne projectorganisatie met) Externe inhuur	Verbonden partij	Uitbesteding	Bron
Belastinginning	x				2
Handhavingstaken	x		toekomst?		2
Betalingsverkeer, electronic banking			NWB		1
Kredietverlener aan decentrale overheden			BNG		1
Gezamenlijke ICT			Waterschapshuis		1
Polderlandstichting (CBL)			x		1
Versterken NL waterpositie			NWP		1
Ondersteuning beleidsontwikkeling, belangenbehartiging en EU lobby			Unie van Waterschappen		1
Behoud historisch stoomgemaal			Stoomgemaal Vier Noorder Koggen		1

Bronnen:

1. Jaarverslag 2011, hoofdstuk 17 over verbonden partijen
2. Ambtelijke interviews

Geselecteerde casus verleden

Geselecteerde casus toekomst



4. Voor- en nadelen van verbonden partijen

In de diverse beleidsnota's van hoogheemraadschappen en waterschappen worden de volgende voor- en nadelen van verbonden partijen benoemd. Dit is veelal beschreven vanuit de situatie om de taak zelf te blijven uitvoeren ten opzichte van de taak door een verbonden partij te laten uitvoeren.

	Voordelen	Nadelen
Schaal	Efficiencyvoordelen	
Sturing, toezicht, beheersing en verantwoording (waaronder bestuurlijke en financiële risico's)	Risicospreiding: delen van risico's met andere partijen	Financiële risico's, zoals het opdraaien voor mogelijke tekorten
	Bestuurlijke kracht en effectiviteit	Aansprakelijkheid van bestuurders
		Waterschap moet meer moeite doen om rol als opdrachtgever waar te maken en als bestuurder tegelijkertijd medeverantwoordelijk voor de verbonden partij
		Bestuurlijke drukte
Kwaliteit uitvoering taak	Kennisvoordeel: het waterschap kan gebruik maken van kennis dat niet in huis is	
	Katalysatorfunctie: het waterschap brengt samen met andere publieke of private partijen activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van het waterschap niet of moeilijker van de grond komen	



5. Casussen verleden

5.1 Casus Renovatie Gemalen

De casus betreft de renovatie van het gemaal Wijdenes Spaans. Het gemaal is een Rijksmonument en bevond zich in slechte staat, waardoor het gerenoveerd of vervangen diende te worden. In 2006 heeft het CHI besloten om nader onderzoek uit te voeren naar de keuze voor renovatie van het huidige gemaal of om nieuwbouw te plegen naast het bestaande gemaal.

Ten aanzien van *make-or-buy* zijn er twee belangrijke keuzemomenten geweest:

- Keuze 1: de keuze om het huidige gemaal te renoveren of om nieuwbouw te plegen. In 2008 heeft het CHI besloten om het huidige gemaal te renoveren.
- Keuze 2: de keuze voor de aanbestedingsvorm van de renovatie. Voor de aanbestedingsvorm van het pompenbestek is gekozen voor de concurrentiegerichte dialoog, dat een vernieuwende aanbestedingsvorm is voor HHNK. Voor de aanbesteding van het civieltechnische en bouwtechnische bestek is gekozen voor de traditionele vorm van RAW-bestekken via openbare aanbesteding.

Gehanteerde afwegingscriteria

Strategie

Bij de besluitvorming zijn meerdere criteria meegewogen. Op het vlak van strategie zijn alle criteria aan bod gekomen, zij het niet voor beide keuzes. (Zie de casusbeschrijving in de bijlage voor een gedetailleerd overzicht).

Het publiek belang heeft meegespeeld omdat het gemaal een rijksmonument is. Uit de nota van 2008 aan het CHI (bron 5) blijkt de gemeente een voorkeur te hebben voor renovatie van het gemaal. De argumenten daarvoor zijn: 'gemeente is voorstander van functioneel hergebruik van het gemaal, vanwege de ontwikkeling van het achterliggende gebied tot een parkachtige omgeving (poldertuin) toegankelijk voor het publiek. (...) Volgens de gemeente is een andere vorm van hergebruik als restaurant o.i.d. niet wenselijk.' Sloop en nieuwbouw was dus niet mogelijk, en behoud van de bestaande functie was gewenst.

Het publiek belang van het gemaal speelde indirect ook een rol bij de keuze van de aanbestedingsvorm. De renovatie van het gemaal bracht technische risico's met zich mee. Beheersing van deze risico's heeft een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming over de aanbestedingsvorm (bronnen: 2, 5, 6).

Het criterium 'nut en noodzaak' heeft bij de keuze voor de aanbestedingsvorm van het bestek meegespeeld. Uit het interview met de projectleider blijkt er geen strategische of bestuurlijke afweging ten grondslag te liggen aan de keuze voor de aanbestedingsvorm. Op afdelingsniveau gold de regel om 70-80% van het werk uit te besteden. Daarmee is het uitbesteden van het bestek een logisch gevolg. Daarnaast was de afdeling inkoop van HHNK bezig met een professionaliseringslag, waardoor innovatieve aanbestedingsvormen de voorkeur genoten (bron 2).

Sturing, beheersing, toezicht en verantwoording hebben bij keuze voor renovatie of nieuwbouw niet meegespeeld, maar bij de keuze voor de aanbestedingsvorm van het bestek wel. In het ambtelijke interview en in de besluitvormingsnota aan het CHI (bron 5) worden de technische risico's –en daarmee gepaard gaande financiële en bestuurlijke risico's– van het renoveren van het rijksmonument



benoemd. Deze factoren worden genoemd als reden om te kiezen voor de aanbestedingsvorm concurrentie gerichte dialoog.

Daarnaast wordt uit het ambtelijk interview ook duidelijk dat de afdeling inkoop destijds graag nieuwe contractvormen wilde toepassen, vanuit de toenmalige professionaliseringsslag van de afdeling en de wens van HHNK om 'mee' te kunnen in de innovatieve contractvormen zoals dat bij andere waterschappen reeds werd toegepast (bronnen: 2 en 5, 6).

Taakspecifiek

Vrijwel alle taakspecifieke criteria zijn meegewogen in de besluitvorming. Alleen de (wettelijke) ruimte voor de taak is niet expliciet meegewogen omdat het evident was dat dit geen relevant criterium was. De autonomie van de taak stond ook duidelijk vast. De beheerder van het gemaal is de interne opdrachtgever en is degene die afhankelijk is van de wijze waarop het gemaal gerenoveerd wordt voor de uitvoeringsfase (bron: 2).

Kwaliteit van de taak was een belangrijk criterium. De aanbesteding van de renovatie vereiste veel en diverse expertise: technische expertise van gemalen, pompen, aanbestedingsvarianten en vaardigheden om te onderhandelen met aannemers. Deze expertise was deels in huis aanwezig en is deels extern aangetrokken, in het bijzonder om het onderhandelingsproces en de juridische procedure goed te laten verlopen (bronnen: 2 en 6).

Wat betreft organisatiespecificiteit van de taken waren er meerdere marktpartijen beschikbaar voor het opstellen van het bestek en de uitvoering van de renovatie (bron: 2).

De kosten van het project zijn meegewogen in de besluitvorming voor de keuze tussen nieuwbouw of renovatie. De kosten voor nieuwbouw bedroegen € 5,9 miljoen plus circa € 0,9 miljoen voor funderingsherstel van het oude gemaal. De kosten van renovatie vielen, met € 5,2 miljoen in totaal, lager uit. Voor de keuze voor het extern of intern laten opstellen van het bestek is geen expliciete kostenoverweging gemaakt. Als ambtelijke vuistregel werd 70-80% uitbesteed (bron: 2 en 5).

Beheersing van de risico's vormde een belangrijke overweging bij de keuze voor de aanbestedingsvorm. De concurrentiegerichte dialoog staat een nauwer contact tussen HHNK en marktpartijen toe. Hierdoor was eerdere communicatie mogelijk, waarmee de technische risico's konden worden beperkt (bron 2).

Personeel

Personele criteria hebben geen heel grote rol gespeeld in deze casus. Mogelijkheden tot *outsourcing* en goedwerkgeverschap hebben niet meegespeeld in de afweging. De beschikbare expertise was wel van belang. Niet alle benodigde expertise was intern aanwezig voor het begeleiden van de concurrentiegerichte dialoog. Er is daarom een externe specialist ingehuurd. Vooral de combinatie van kennis van gemalen, pompen, aanbestedingsvormen en de vaardigheden voor het onderhandelen met aannemers was nodig voor dit project (Bron: 2 en 6).

Overige criteria

Wat betreft overige criteria hebben de selectiecriteria voor het pompenbestek (deze moest passen binnen de bestaande behuizing) uit de eerste aanbesteding meegespeeld in de afweging (bron: 3).



Doorslaggevende criteria

Een beperkt aantal criteria heeft de doorslag gegeven voor de twee gemaakte keuzes in dit project. De doorslaggevende criteria voor de keuze tussen renovatie of nieuwbouw waren kosten en het publiek belang. Renovatie was aanzienlijk goedkoper dan nieuwbouw (bron 4 en 5). Daarnaast wordt in de nota aan het CHI (bron 5) de voorkeur van de gemeente genoemd als argument voor renovatie. Volgens de projectleider van HHNK was de voorkeur van de gemeente echter niet van doorslaggevend belang in de besluitvormingsfase.

De keuze van de aanbestedingsvorm voor het pompenbestek en vervolgens de RAW bestekken blijkt vooral een ambtelijke keuze te zijn geweest. Deze keuze is gebaseerd op drie overwegingen. Ten eerste de complexiteit van het project; de renovatie van het historische gemaal, dat dient te voldoen aan de rijksmonumenten wetgeving en daarmee gepaard gaande beheersing van risico's. Ten tweede de ambtelijke vuistregel om 70-80% van het werk van het ingenieursbureau uit te besteden. Ten derde de voorkeur van het team Inkoop voor vernieuwende aanbestedingsvormen vanwege de professionaliseringslag en de wens om daar kennis en ervaring mee op te doen.

In dit project is de keuze om een specialist met de benodigde expertise extern in te huren een succesfactor gebleken. Kunnen beschikken over de technische expertise gecombineerd met de vaardigheden om met aannemers te onderhandelen is namelijk een van de voorwaarden voor goede begeleiding van de 'concurrentiegerichtte dialoog'. Door het inhuren van de benodigde expertise is het project succesvol afgerond en zijn de ervaringen positief.

Bronnen

1. Voorstel CHI, reg. nr. 061423, 15 maart 2006, Gemaal Wijdenes Spaans.
2. Interview d.d. 7 augustus 2012 met W.H. Doornbos, projectleider Renovatie Gemaal Wijdenes Spaans, werkzaam bij het Ingenieursbureau van HHNK.
3. Selectieleidraad Nationale Aanbesteding Reconstructie gemaal Wijdenes Spaans, reg.nr.08.9936.70002 W/E.
4. Memo aan C. Mantel, Onderwerp: Gemaal Anna Paulowna – stand van zaken, 12 juni 2007 van W.H. Doornbos.
5. Voorstel CHI, reg. nr. 07.31568, 19 maart 2008, Onderwerp: Aanvullend voorbereidingskrediet voor hergebruik/renovatie gemaal Wijdenes Spaans.
6. Memo aan C. Mantel, Onderwerp: D&H-voorstel gemaal Wijdenes Spaans, 23 februari 2009.



5.2 Casus Laboratorium Waterproef

De casus Laboratorium Waterproef gaat over het gezamenlijke laboratorium dat door de toenmalige Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR, nu Waternet) en HHNK in 2005 is opgericht. Hiervoor is een Stichting Waterproef opgericht waaronder de laboratoria van beide waterbeheerders zijn samengevoegd. Waterproef richt zich op: monsternames, chemisch en fysisch onderzoek en sinds 2008 ook op de ecologische monitoring van watersystemen. Er werken op dit moment circa 58 medewerkers. De ervaringen met het gezamenlijke laboratorium over de afgelopen jaren zijn erg positief.

Het besluit over de oprichting van Waterproef is op 13 oktober 2004 door het CHI van HHNK genomen. Ten aanzien van *make-or-buy* zijn er twee verschillende keuze aspecten te onderscheiden:

- Keuze 1: De kostprijsontwikkeling vraagt om een keuze over opschaling van de laboratoriumactiviteiten. Technische vooruitgang en marktontwikkelingen vragen om een antwoord. Een zelfstandig laboratorium in de oude vorm was in elk geval niet houdbaar.
- Keuze 2: De keuze voor samenwerking of fusie met het oog op de meerwaarde van een eigen laboratorium. Belangrijk punt hierbij is dat DWR en HHNK de meerwaarde van een eigen lab op dezelfde wijze beschouwen.

In het CHI voorstel (2) wordt ten aanzien van de samenwerkingsovereenkomst met DWR het volgende beschreven:

Doel van de samenwerking is het verminderen van de totale kosten van beide laboratoria van DWR en HHNK. Die vermindering is het grootst als wordt gekozen voor fusie, de meest vergaande vorm van samenwerking. Die vermindering was nodig om te voorkomen dat de kostprijs van beide laboratoria op den duur niet langer marktconform zou kunnen zijn. In het zogenaamde beslisdocument, dat ten grondslag heeft gelegen aan ons besluit tot fusie, is de totale kostenbesparing geraamd op circa € 1,8 miljoen op de totale jaarlijkse kosten van ruim € 6 miljoen. Dankzij deze kostenbesparing kan het nieuwe laboratorium voor de komende jaren redelijk marktconform blijven werken, zodat het in eigen huis houden van deze specifieke deskundigheid niet ter discussie hoeft te staan. Het belang van de specifieke deskundigheid is, dat een eigen laboratorium – omdat het deel uitmaakt van dezelfde organisatie- beter dan een laboratorium dat deel uitmaakt van de markt, de zo belangrijke rol van kritische leverancier voor het hoogheemraadschap kan vervullen. De praktijk van het functioneren van een eigen laboratorium is dat dit niet zozeer werkt volgens het motto 'u vraagt en wij draaien' maar ook nadrukkelijk de kritische vraag stelt van het doel van het onderzoek, waardoor onnodige bepalingen niet worden uitgevoerd. Een ander voordeel van die specifieke deskundigheid is dat kennis van de laboratoriummarkt voor de nog uit te besteden onderzoeken in eigen huis aanwezig is, zodat een goede beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding mogelijk is.

Gehanteerde afwegingscriteria

Bij het tot stand komen van het besluit zijn vooral taakspecifieke criteria van het concept afwegingskader meegewogen. Personele criteria zijn slechts beperkt meegewogen en strategische overwegingen hebben niet meegespeeld bij de besluitvorming. Wel hebben er nog twee andere criteria meegespeeld die niet in het afwegingskader zijn opgenomen.

Taakspecifieke criteria

Taakspecifieke criteria hebben wel een belangrijke rol gespeeld. Het type taak was hierbij niet van groot belang. De laboratoriumdiensten betreffen een uitvoerende taak die in principe ook door een marktpartij kan worden uitgevoerd. Ook de wettelijke of beleidsruimte van de taak speelde geen belangrijke rol omdat duidelijk was dat er ruimte was om te kiezen voor een andere invulling van de



taak (bron 1 en 3). De organisatiespecificiteit van de taak speelde ook geen rol van betekenis in de overwegingen.

De autonomie van de taak is nadrukkelijk meegewogen bij het tweede keuze aspect: samenwerking of fusie. De meerwaarde van een eigen laboratorium was daarbij essentieel. Deze meerwaarde ligt in de rol als 'kritische leverancier' die meedenkt met de opdrachtgever, vanuit een gezamenlijk belang en verbondenheid met het hoogheemraadschap. Hierdoor zorgt een eigen laboratorium er, in tegenstelling tot een marktpartij, voor dat er geen onnodige onderzoeken worden gedaan. Daarmee worden kosten bespaard (bron 2 en 3).

Ook de kwaliteit van de taak speelde mee bij de keuze voor een eigen laboratorium. Naast kritische reflectie op onderzoeksaanvragen ligt de meerwaarde van een eigen laboratorium namelijk ook in het goed kunnen beoordelen van marktpartijen die worden ingeschakeld om specifieke bepalingen uit te voeren (rol van professionele opdrachtgever). Dat komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede (bron 2 en 3).

Kosten vormden een significante overweging bij keuze 1. De laboratoriummarkt was sterk in beweging, met een tendens naar schaalvergroting. Er was druk op overheidsgedomineerde laboratoria om hun meerwaarde aan te tonen en waar mogelijk te verbeteren. Door de beperkte schaalgrootte van de beide betrokken laboratoria (HHNK en Waternet, toen DWR) was het de vraag hoelang beide laboratoria zelfstandig konden voortbestaan. Schaalvergroting zou mogelijkheden bieden om in de toekomst kosten te besparen (bronnen 1, 2, 3 en 4).

Risico's zijn ook meegewogen in het besluit over laboratorium Waterproef. Bij de keuze voor samenwerking of een fusie hebben financiële en kwaliteitsrisico's meegespeeld. Er is bewust de keuze gemaakt om de expertise in huis te houden door de taken niet aan een marktpartij uit te besteden (bron 2 en 3).

Personele criteria

Van de personele criteria heeft goed werkgeverschap een rol gespeeld in de besluitvorming. Bij de keuze voor de rechtsvorm van het fusielab is de randvoorwaarde gehanteerd dat de ambtelijke status voor de medewerkers gehandhaafd blijft.

Overige criteria

Twee criteria die geen onderdeel uitmaken van het voorlopige afwegingskader, maar wel een rol speelden bij de besluitvorming zijn de investeringsnoodzaak en de implicaties van de gemaakte keuzes. De investeringsnoodzaak betreft de vraag in hoeverre is sprake van een momentum omdat een grote investering nodig is die de situatie voor langere tijd vastlegt? De voorgenomen bouw van een nieuw kantoor voor DWR (Waternet), waarin al dan niet ruimte voor het eigen lab moest worden opgenomen, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de overwegingen daar (bron 3).

Het criterium 'implicaties' gaat over de gevolgen van de gemaakte keuzes. Zo vroeg het op afstand zetten van het eigen laboratorium om een zakelijker opstelling van de medewerkers van HHNK die nu 'klanten' zijn van het laboratorium. Medewerkers moesten duidelijker en bewuster dan voorheen vragen aan het laboratorium voorleggen; wat wil ik wanneer voor welke prijs weten. Ook moesten medewerkers van het hoogheemraadschap leren omgaan met 'gedwongen winkelnering' (niet veel anders dan de huidige raamcontracten met leveranciers van goederen en diensten).

De medewerkers van het laboratorium hebben de slag moeten maken naar een klantgericht en kostenbewuster functioneren. En het hoogheemraadschap heeft in meer algemene zin ervaring opgedaan met het op afstand zetten van een taak en het aansturen van een dergelijke op afstand



gezette taak. De implicatie is uiteindelijk geweest dat een beter product voor een lagere prijs werd verkregen (bron 3).

Doorslaggevende criteria

Bij de besluitvorming over Waterproef zijn twee criteria van doorslaggevend belang geweest. Ten eerste waren de kosten een belangrijke factor bij de keuze de laboratoriumactiviteiten op te schalen. Door schaalvergroting moest de kostprijs worden verlaagd en ontstond ruimte voor (toekomstige) verdere specialisatie/professionalisering. Ten tweede is de keuze voor een gezamenlijk laboratorium vooral bepaald door de meerwaarde van een laboratorium met nauwe banden met de twee moederorganisaties. Dit was zowel van belang voor het vervullen van de rol van leverancier die kritisch met HHNK meedenkt, als voor de mogelijkheid van Waterproef om als professionele opdrachtgever voor derden te fungeren.

Bronnen

1. Interview met W. van der Ploeg (directeur Water) en T. Hugens (directeur bedrijfsvoering) d.d. 10 juli 2012.
2. CHI voorstel 04.19392 getiteld Gezamenlijk laboratorium DWR/HHNK; fusie, oprichting stichting, et cetera, behandeld op 13 oktober 2004.
3. Interview met W. van der Ploeg (directeur Water) d.d. 17 augustus 2012, werknootitie van zijn hand, d.d. 27 juli.
4. Labscan, Beslisdocument Gezamenlijk Laboratorium, voorgenomen besluit van de stuurgroep, 1 februari 2003.



5.3 Casus Hoogwaterbeschermingsprogramma

De Casus Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) betreft het een landelijke programma om alle primaire waterkeringen die niet voldoen aan de wettelijke norm weer op orde te brengen. De geraamde investeringen voor het project zijn circa € 3 miljard. Het programma moet in 2017 zijn afgerond.

Het hoogheemraadschap heeft binnen het HWBP een belangrijke opgave. Het schap moet ongeveer 100 km waterkering versterken, voor een totaalbedrag van circa € 1 miljard. De waterkeringen liggen verspreid in het beheersgebied: op Texel, langs het IJsselmeer en langs de Noordzeekust. Het programma is gestart in 2008 en loopt naar verwachting door tot 2021 (drie projecten zijn in 2017 niet gereed en lopen door).

Ten aanzien van *make-or-buy* zijn er drie belangrijke keuzes gemaakt:

- Keuze 1: De keuze om als HHNK het programma ter hand te nemen, vastgelegd in een intentieverklaring in 2008. De intentieverklaring is ondertekend door de dijkgraaf, de gedeputeerde en de staatsecretaris. Het hoogheemraadschap voert het HWBP uit als partner van rijk en provincie (geen opdrachtgever – opdrachtnemer relatie). In eerste instantie werd het programma geheel door het Rijk gefinancierd, maar in 2011 zijn de afspraken geactualiseerd en is ondermeer de financiering van de voorbereiding van de projecten aangescherpt. Via de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) betalen de waterschappen inmiddels mee aan de dijkversterkingen (€ 100 miljoen). Daarmee wordt het partnerschap van waterschap en rijk nog eens benadrukt.
- Keuze 2: De keuze om voor de uitvoering een programmabureau op te zetten. De werkzaamheden waren te omvangrijk om via de bestaande lijnorganisatie op te pakken:
 - eigen problematiek en dynamiek
 - te weinig personeel
 - onvoldoende gekwalificeerd personeel
 - projectmatig werken moest zich verder ontwikkelen.Het programmabureau heeft een programmamanager, een omgevingsmanager, een projectbeheersingsmanager, en vier integrale projectmanagementteams. Bij de start van het programma is de keuze gemaakt om bij de uitvoering te streven naar een 50-50 inzet van eigen personeel en externen. Inmiddels is deze verhouding gewijzigd in een derde eigen personeel en twee derde extern personeel. Binnen het HWBP worden nu ongeveer 20 fte aan eigen personeel ingezet. Voor de projectmatige aanpak wordt het Integraal Project Management model (IPM) van Rijkswaterstaat toegepast.
- Keuze 3: Er is besloten extern personeel vooral geworven via een digitale marktplaats te werven. Vanaf de start van het programmabureau wordt gewerkt aan het invullen van een 'flexibele schil'. de centrale vraag daarbij is: hoe kun je flexibel zijn binnen de (Europese) aanbestedingsregels? Punten van aandacht bij de invulling: in hoeverre kan worden gewerkt met raamcontracten, inkoopondersteuning en het verder laten rijpen van de cultuur van projectmatig werken algemeen.

Gehanteerde afwegingscriteria

Verskillende factoren hebben meegespeeld bij de bovenstaande besluiten over het Hoogwater Beschermingsprogramma. Deze criteria hebben betrekking op zowel strategie, taakspecifieke zaken, als personeel. Daarnaast is er ook een criterium meegewogen dat nog niet in het concept-afwegingskader is opgenomen.



Strategie

Op strategisch niveau zijn zowel het publiek belang, als nut en noodzaak, als sturing, beheersing, toezicht en verantwoording meegewogen in de besluitvorming.

Het publiek belang heeft bij alle drie de keuzes een voorname rol gespeeld. Bij de eerste keuze om aan het HWBP deel te nemen is het publiek belang evident. Bescherming van het beheersgebied tegen hoogwater is één van de kerntaken van het hoogheemraadschap. Dit is een belangrijke reden om de uitvoering van het HWBP zelf ter hand te nemen. Het hoogheemraadschap profileert zich daarmee als regionale waterautoriteit. De keuze voor een aparte projectorganisatie met eigen personeel en inhuur van externen hangt ook met het publiek belang samen. Omdat het gaat om een kerntaak wil het hoogheemraadschap het programma zelf aansturen en een deel van de werkzaamheden zelf uitvoeren. De keuze voor inhuur via een online marktplaats komt voort uit de noodzaak de vereiste kwaliteit in te zetten, hierin flexibel te zijn, voldoende continuïteit te hebben, de kosten te beheersen, binnen de geldende wet en regelgeving (bron 2).

Wat betreft het criterium 'nut en noodzaak' is de aanpak nadat de richting van het bestuur op het strategische niveau helder was, vooral op de werkvloer verder uitgewerkt. Een bestuurlijke strategie is aan de voorkant van het programma bepaald: het waterschap wil toonaangevend zijn en het HWBP voortvarend oppakken. Daarom is een aantal mensen van buiten gehaald om het programma op te bouwen en vorm te geven. De opdracht is bestuurlijk in 2008 bepaald en meegegeven aan de ambtelijke organisatie. Daarbinnen is de aanpak vooral vanaf de werkvloer opgebouwd. Bij de besluitvorming in het kader van het HWBP heeft het bestuur deze richting niet expliciet meer per project aangegeven. Op projectniveau wordt in afstemming met de portefeuillehouder en het dagelijks bestuur wel ingegaan op de volgende vragen, waarna ze projectspecifiek terugkomen in het bestuur bij besluitvorming op het gebied van de planvorming of realisatie:

- Wat voor waterschap willen we zijn, hoe breed (gebiedsschap) of smal (focus op kerntaken) zie we onze taakinfilling?
- Is het hoogheemraadschap toonaangevend of meer een volger?
- Wat is de plek van innovaties? Zijn we bereid om daarin te investeren en de bijbehorende risico's te lopen?
- Zien we samenwerken als een 'te structureren' proces, nodig voor het behalen van eigen doelen, of als een mogelijkheid om daadwerkelijk met partners te werken aan de waterveiligheid van het gebied (bron 2)?

Sturing, beheersing, toezicht en verantwoording

Goede sturing, beheersing, toezicht en verantwoording is bij een grootschalig project als het HWBP essentieel. Het landelijke HWBP (fase 2) is door de Tweede Kamer aangemerkt als Groot Project. Dit betekent dat de minister twee maal per jaar aan de Tweede Kamer rapporteert over de voortgang van het project. Het hoogheemraadschap zelf rapporteert vier maal per jaar aan Rijkswaterstaat. Deze rapportage wordt doorgesproken met de verantwoordelijke portefeuillehouder. De wijze van rapporteren heeft verder geen invloed op de wijze van uitvoering van het programma.

Het CHI heeft bij de start van het programma aangegeven betrokken te willen zijn bij de keuze van voorkeursalternatieven. Deze worden door het dagelijks bestuur vastgesteld, nadat ze zijn behandeld in de Commissie Water en Wegen (bron 2).

Taakspecifiek

Alle in het concept afwegingskader opgenomen taakspecifieke criteria zijn bij de besluitvorming meegewogen. Wat betreft het type taak is hierboven al aangegeven dat het HWBP direct betrekking



heeft op één van de kerntaken van het hoogheemraadschap. Dit is voor het schap reden geweest om, mede als initiatiefnemer, het programma ter hand te nemen en de regie zelf te voeren.

De uitvoering van het programma geschiedt deels door eigen medewerkers en deels door ingehuurd derden. De uitvoerende bouwwerkzaamheden worden, volgens de reguliere aanpak van het hoogheemraadschap, uitgevoerd door marktpartijen (bron 2).

De aspecten betreffende de beleids- en wettelijke ruimte voor de taak hebben geen hoofdrol gespeeld in de besluitvorming. Voor het hoogheemraadschap was het HWBP in beginsel een eenmalige inspanning. Inmiddels is duidelijk geworden dat met het vervolg op het HWBP, het nHWBP, er sprake is van een voortdurend programma voor de versterking van de primaire keringen. Met het oog op kennisopbouw, continuïteit, het goed benutten van kennis en capaciteit van marktpartijen is samenwerking op landelijk niveau tussen Rijkswaterstaat en de 25 waterschappen gewenst (bron 2).

Hoewel het HWBP direct raakt aan de kerntaken van het hoogheemraadschap is overlap van het HWBP met andere taken van het schap in de dagelijkse uitvoering beperkt. De autonomie van de taak heeft dan ook geen doorslaggevende rol gespeeld bij de besluitvorming. Er is wel interactie met beheer en onderhoud van de waterkeringen en ook vraagt het HWBP om veel contacten op locatie omdat er in feite sprake is van 'gebiedsontwikkeling' (bron 2).

Keuze 3, voor inhuur van personeel via een digitale marktplaats, is duidelijk gebaseerd op de noodzaak om meer kwaliteit in te zetten dan in de eigen organisatie aanwezig is. Verder is de beschikbare tijd voor uitvoering beperkt. Naast kwaliteit speelt dus ook tijd een belangrijke rol (bron 2 en 3).

Ook de organisatiespecificiteit van de taak speelde een beperkte rol in de besluitvorming. Voor keuze 1, de keuze het programma ter hand te nemen, was de situatie duidelijk: er zijn geen marktpartijen voor handen die de taak zouden kunnen uitvoeren. Bij de invulling van keuze 2, het opzetten van een programmabureau, zou kunnen worden samengewerkt met partners zoals Rijkswaterstaat.²¹ Dit is tot nu toe echter geen expliciete overweging geweest. Bij keuze 3, de keuze voor inhuur via de digitale marktplaats, is er wel bewust voor gekozen beschikbare marktpartijen in te schakelen geschakeld met het oog op kennis en capaciteit.

Omdat het Rijk (hoofd)financier is van het HWBP hebben kosten geen expliciete rol gespeeld bij de gemaakte *make-or-buy*-keuzes. (bron 2) Het criterium 'risico's' speelde wel een belangrijke rol. Bij keuzes 2 en 3 speelden afbreukrisico's met betrekking tot inhoud, tijd en geld nadrukkelijk een rol in de besluitvorming. Daarnaast speelde bij keuze 1 bestuurlijke afbreukrisico's, het uit handen geven van een kerntaak, een belangrijke rol (bron 2 en 3).

Personeel

Van de personele criteria speelde alleen expertise een beperkte rol. Door zelf een actieve rol in het programma op te pakken ontwikkelt veel benodigde kennis over regievoering, contractbeheer, et cetera. zich verder binnen de organisatie (bron 2). Mogelijkheden tot *outsourcing* en goedwerkgeverschap speelden echter geen rol (bron 2).

²¹ Bijvoorbeeld zoals is gebeurd bij Projectbureau Zeeweringen Zeeland.



Overige criteria

Inpasbaarheid in de eigen organisatie: in hoeverre zijn de medewerkers die nodig zijn voor de taakuitvoering inpasbaar in de eigen, staande organisatie? Medewerkers met de voor het HWBP benodigde kennis en competenties bleken moeilijk inpasbaar in het functiehuis van het hoogheemraadschap. daarom ligt inhuur meer voor de hand (bron 2).

Doorslaggevende criteria

Een aantal criteria heeft gezamenlijk de doorslag gegeven bij de besluitvorming over het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Ten eerste speelde het feit dat het HWBP betrekking had op een kerntaak van het hoogheemraadschap een hoofdrol bij keuze 1, het ter hand nemen van het programma. Ten tijde van de keuze, zoals ook vastgelegd in de intentieverklaring in 2008, was dit op bestuurlijk niveau een gedragen en helder standpunt. De keuze om een programmabureau op te zetten is meer ambtelijk bepaald. Belangrijke overwegingen hierbij waren:

- de eigen problematiek en dynamiek van het versterken van de waterkeringen
- de tijdsdruk (het programma moest in 2017 afgerond zijn)
- de noodzaak van een meer projectmatige aanpak.

Door de tijdsdruk en het ontbreken van voldoende kennis en capaciteit in de eigen organisatie was het inschakelen van derden een logische keuze en tevens 'de enige optie' bij de keuze voor praktische invulling van de uitvoering.

Bronnen

Geraadpleegde bronnen:

1. Interview met W. van der Ploeg (directeur Water) en T. Hugens (directeur bedrijfsvoering) d.d. 10 juli 2012.
2. Interview met mw. H. Branderhorst (programmamanager HWBP) d.d. 6 september 2012.
3. Interview met M. Kuipers (secretarisdirecteur) en M. Brabander (bestuursadviseur) d.d. 16 juli 2012



6. Volledige vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt.

Centrale onderzoeksvraag

Wat zijn de elementen voor een afwegingskader *make-or-buy* in het licht van efficiency, effectiviteit, kennis en kunde?

De hoofdonderzoeksvraag is vervolgens naar drie thema's ingedeeld:

- het afwegingsproces en consequenties uit het verleden ten aanzien van *make-or-buy* besluiten
- criteria voor een afwegingskader voor *make-or-buy*-besluiten
- toepassing van het afwegingskader op de huidige bedrijfsactiviteiten.

Per onderdeel zijn centrale vragen en bijbehorende subvragen geformuleerd.

Afwegingsproces en consequenties uit het verleden ten aanzien van *make-or-buy*

Voor welke bedrijfsactiviteiten zijn in het verleden make-or-buy-beslissingen genomen en wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van zelf doen of uitbesteding?

- a. Van welke bedrijfsactiviteiten heeft het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier of zijn rechtsvoorganger de afgelopen 10 jaar besloten die niet zelf uit te voeren, maar naar buiten te brengen?
- b. Welke taken en werkzaamheden worden door het hoogheemraadschap voor andere overheden uitgevoerd, of worden door andere organisaties voor het hoogheemraadschap uitgevoerd?

Welke inzichten uit het verleden - ten aanzien van het afwegingsproces en de consequenties van de keuzes - kunnen gebruikt worden voor een afwegingskader voor de toekomst?

- a. Welke motivering en criteria hebben ten grondslag gelegen aan voornoemde keuzes?
- b. Zijn er maatschappelijke, politieke of wetgerelateerde kantelpunten geweest die de *make-or-buy* keuze beïnvloeden?
- c. Welke gevolgen hebben de keuzes gehad voor de organisatie?
- d. Welke keuzes hebben geleid tot verlaging/verhoging in kosten?
- e. Welke keuzes hebben geleid tot kwaliteitsvergroting en welke tot kwaliteitsverlies?
- f. Zijn de *buy*-beslissingen geëvalueerd en getoetst aan de eerder opgestelde criteria?
- g. Hebben ervaringen met uitbesteding tot een *make-or-buy* heroverweging geleid?
- h. Wat zijn de ervaren voor- en nadelen met betrekking tot gekozen beheersvorm bij het afstoten/verzelfstandigen en inhuren van waterschapswerkzaamheden?
- i. Is aan te geven of de keuzes voor uitbesteding tot vergroting van de (personele) kwetsbaarheid van het hoogheemraadschap hebben geleid? Kan HHNK te allen tijde adequaat zijn taken uitvoeren?

Criteria voor het afwegingskader *make-or-buy*

Wat zijn de aspecten die bij een make-or-buy-keuze moeten worden betrokken?

- a. Hoe verhoudt zich *make-or-buy* tot de huidige visie en missie van HHNK?
- b. Hoe bereikt het hoogheemraadschap dat het volledig regie behoudt bij het uitbesteden van waterschapswerkzaamheden?
- c. Zijn er maatschappelijke en politieke tendensen denkbaar en zichtbaar die invloed hebben op de *make-or-buy*-discussie?



- d. Heeft het feit dat het hoogheemraadschap voor de meeste bedrijfsactiviteiten niet-btw-plichtig is (en dus veelal geen btw kan verrekenen), grote invloed op *make-or-buy*-keuzes?
- e. Welke afwegingskaders voor de *make-or-buy*-keuze worden door andere waterschappen gehanteerd?
- f. Welke criteria voor *make-or-buy*-keuzes worden er vanuit de bedrijfseconomische theorie gehanteerd?

Toepassing van het afwegingskader voor de toekomst

Voor welke bedrijfsactiviteiten van het hoogheemraadschap is het opportuun om een keuze voor make-or-buy te maken – mede in het licht van efficiency, effectiviteit, kennis en kunde?

- a. Bij welke nog niet-uitbestede bedrijfsactiviteiten zijn grote verdieneffecten mogelijk?
- b. Bij welke activiteiten zal de keuze voor *make-or-buy* worden beïnvloed door schaalvergroting?
- c. Wat is de consequentie van *make-or-buy*-keuze op de kwaliteit van de uitgevoerde bedrijfsactiviteiten?
- d. Wat zijn de kansen en bedreigingen bij uitbesteding van de diverse soorten activiteiten (onderhoud, continu diensten, calamiteiten en storingen, niet continu benodigde expertise et cetera)?



7. Ontwikkeling afwegingskader

Afwegingskader start onderzoek	Aanvullende criteria uit de casussen	Nieuw afwegingskader	Niveau 1	Niveau 2
<i>Strategie</i>		Strategie		
Publiek belang	Visie op type taak		Publiek belang (externe dimensie van strategie)	Wettelijke taken Visie op type taak Beleidsruimte Identiteit als organisatie / missie
Nut en noodzaak	Overige maatschappelijke belangen		Organisatiestrategie (interne dimensie van strategie)	Zichtbaarheid als organisatie naar stakeholders toe Overige maatschappelijke belangen Bestaansrecht
Sturing, beheersing, toezicht, verantwoording	Identiteit		Besturing	Sturing en beheersing Toezicht en verantwoording Besturingsrisico
	Bestaansrecht als organisatie			
	Bestuurlijke risico's			
<i>Taakspecifiek</i>		Taken		
Ruimte (wettelijke ruimte/beleidsvrijheid)	Risicobeheersing			
Marktpartijen (kennis, kunde, ervaring)			Beschikbaarheid marktpartijen/ Samenwerkingspartners	Zijn er (voldoende) partijen beschikbaar Specifieke (juridische) randvoorwaarden voor inschakeling derden en/of samenwerking
Samenwerkingspartners? (staat niet in het schema, maar wel bij de toelichting)			Kwaliteit	Kwaliteit die geleverd kan worden Continuïteit die kan worden gegarandeerd Risico's
Kosten			Kosten	Exploitatie Investerings Frictie/desintegratiekosten Risico's
Autonomie van de taak ten opzichte van andere taken	Organisatiespecificiteit van de taak		Autonomie van de taak	Autonomie van de taak binnen de eigen organisatie
Personeel		Personeel		
Kennis en kunde	Professionalisering afdeling inkoop		Kennis	Inhoudelijke expertise Competenties



Afwegingskader start onderzoek	Aanvullende criteria uit de casussen	Nieuw afwegingskader	Niveau 1	Niveau 2
Leeftijdsopbouw	Ambtelijke vuistregel 70-80% uitbesteden		Formatiebeheer	Groei/krimp Leeftijdsopbouw Reikwijdte eigen arbeidsvoorwaarden
Competenties	Professionaliteit bij inzet derden			
Mogelijkheden tot <i>outsourcing</i>	Investeringsnoodzaak DWR			
Veranderbereidheid	Reikwijdte eigen functiehuis			
Goed werkgeverschap	Betrokkenheid van het personeel bij het uitvoeren van een taak		Goed werkgeverschap	Uitplaatsingsmogelijkheden, continuïteit Doorgroeimogelijkheden Draagvlak



8. Begrippenlijst

In deze begrippenlijst geven wij kort de betekenis van een aantal sleutelbegrippen uit het onderzoeksrapport.

Afwegingscriterium	het criterium dat een rol speelt en is meegewogen bij het nemen van een <i>make-or-buy</i> -besluit.
Afwegingskader	een instrument om op een gestructureerde wijze verschillende belangrijke factoren af te wegen bij het nemen van een beslissing. De praktische handreiking.
Design-and-build	een vorm van aanbesteden waarbij het gevraagde werk niet alleen door de aannemer wordt gebouwd op basis van een ontwerp van het hoogheemraadschap, maar waarbij de aannemer ook verantwoordelijk is voor het ontwerp van het betreffende werk.
Desintegratiekosten	de kosten die gemoeid zijn met het afstoten van taken of functies, veelal in verband met overtollig vastgoed. Deze kosten kunnen worden gezien als een investering op de korte termijn om op de langere termijn kostenreducties mogelijk te maken, maar moeten wel in de overweging worden meegenomen.
Formatiebeheer	sturing aan en controle op de personeelsformatie wat betreft de omvang van het personeelsbestand, de opbouw van het personeelsbestand, salarishuis en dergelijke.
Frictiekosten	de kosten die moeten worden gemaakt bij de overstap naar een andere vorm van <i>make-or-buy</i> . Deze kosten kunnen worden gezien als een investering op de korte termijn om op de langere termijn kostenreducties mogelijk te maken, maar moeten wel in de overweging worden meegenomen.
Inhuur	het inhuren van personeel voor het uitvoeren van werkzaamheden binnen de eigen staande organisatie (dus zonder hiervoor een apart projectorganisatie op te zetten)
Make-or-buy	het pallet aan mogelijkheden voor het uitvoeren van een taak of functie, lopend van 'zelf doen' aan de ene kant en 'uitbesteden' aan de andere kant van het spectrum. Hier tussen in bestaan verschillende varianten, zoals een interne projectorganisatie, maar ook samenwerkingsverbanden met publieke of private organisaties.
Organisatiestrategie	de strategie die het hoogheemraadschap hanteert voor de interne organisatie met daarin een missie en een beschrijving van de identiteit van



het hoogheemraadschap als organisatie, een visie op het type taken dat het hoogheemraadschap als waterschap uitvoert, en een strategische visie op het bestaansrecht van het hoogheemraadschap nu en in de toekomst.

Outsourcing

de Engelse term voor uitbesteding; het kopen van producten of diensten van een marktpartij, waarbij de betreffende taak of functie niet langer in eigen beheer uitvoeren.

Personele dimensie

de afwegingen die moeten worden gemaakt over factoren die direct betrekking hebben op personele zaken, zoals kennis en kunde van medewerkers en goed werkgeverschap door het hoogheemraadschap.

Projectorganisatie

het in eigen beheer uitvoeren van een taak of functie, maar met hulp van externe inhuur en in een speciaal voor de taak of functie opgezette projectorganisatie.

Publiek belang

het maatschappelijk belang dat gemoeid is met het uitvoeren van een bepaalde taak.

Samenwerking

gezamenlijk met partijen met overlappende belangen een taak uitvoeren. Voorbeelden van samenwerkingsvormen zijn een gemeenschappelijke regeling, stichting, vennootschap, en publiek-private samenwerking.

Strategische dimensie

de afwegingen die op het hoogste bestuurlijke niveau moeten worden gemaakt over de algehele richting die het hoogheemraadschap in moet.

Strategisch niveau

het bestuurlijke niveau waarop lange termijn besluiten worden genomen en lijnen worden uitgezet. In dit geval het niveau waarop de discussie wordt gevoerd door het CHI en D&H.

Taakspecifieke dimensie

de afwegingen die moeten worden gemaakt over factoren die aan specifieke taken of functies zijn verbonden.

Tactisch niveau

het ambtelijke of uitvoerende niveau waarop besluiten over de dagelijkse uitvoering worden genomen en waarop beleidsbeslissingen worden voorbereidt.

Turn-key aanbesteding

een aanbestedingsvorm waarbij de aannemer een volledig gebruiksgereed eindproduct oplevert.

Volledig uitbesteden

het kopen van producten of diensten van een marktpartij, waarbij de betreffende taak of functie niet langer in eigen beheer uitvoeren.

Zelf doen

het volledig in eigen beheer uitvoeren van een taak met gebruikmaking van eigen personele en financiële middelen.