

# Uitbesteden in samenwerkingsverband

*Een afwegingsmodel voor een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid*

## Colofon

*Technische Universiteit Delft*

Bouwkunde  
Real Estate & Housing

Julianalaan 134  
2628 BL Delft  
(015) 278 98 05  
[info@tudelft.nl](mailto:info@tudelft.nl)

*Persoon*

D.T.C. (Thu Hoan) Nguyen, 1332414  
Balthasar van der Polweg 222  
2628AX Delft  
(+31)6 83 65 71 28  
[d.t.c.nguyen@student.tudelft.nl](mailto:d.t.c.nguyen@student.tudelft.nl)



*Specialisatie*

Real Estate Management

*Mentoren*

Eerste mentor – tot 03-2015:	Ir. M.H. Arkesteijn	Vastgoedbeheer en –ontwikkeling
Eerste mentor – v.a. 03-2015:	Dr.ir. D.J.M. van der Voordt	Vastgoedbeheer en –ontwikkeling
Tweede mentor:	Prof.dr.ir. M.H. Hermans	Publiek opdrachtgeverschap
Stagebegeleider:	Ir. R. van den Boom	Inkoop & Contractmanagement

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis, de laatste stap in de Master Real Estate & Housing aan de Technische Universiteit Bouwkunde te Delft. Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd binnen het afstudeerlab Corporate Real Estate Management (CREM).

Deze thesis bevat onder andere de volgende inhoud: een onderzoeksopzet, literatuurstudie, empirisch onderzoek met bevindingen, een afwegingsmodel ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid en conclusies en aanbevelingen. Dit onderzoek beoogt nieuwe kennis te leveren met betrekking tot publiek professioneel opdrachtgeverschap in samenwerkingsverband.

Graag wil ik hier van de mogelijkheid gebruik maken om Prof.dr.ir. M.H. Hermans, Ir. M.H. Arkesteijn en Dr.ir. D.J.M. van der Voordt van de Technische Universiteit van Delft en Ir. R. van den Boom van het Rijksvastgoedbedrijf te bedanken voor hun inbreng en ondersteuning bij de uitvoering van mijn afstudeeronderzoek.

Thu Hoan Nguyen

Delft, december 2015

## Inhoudsopgave

<b>Colofon</b> .....	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>6</b>
<b>Summary</b> .....	<b>12</b>
<b>I. AANLEIDING</b> .....	<b>16</b>
<b>1 Aanleiding voor het onderzoek</b> .....	<b>17</b>
1.1 Inleiding.....	17
1.2 Probleemstelling.....	17
1.3 Onderzoeksopzet.....	18
1.4 Leeswijzer.....	20
<b>II. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>21</b>
<b>2 Uitbesteding, uitbestedingsstrategie en -beleid</b> .....	<b>22</b>
2.1 Uitbesteding.....	22
2.2 Uitbestedingsstrategie .....	22
2.3 Uitbestedingsbeleid.....	23
2.4 Uitbesteden in de vastgoedsector .....	24
2.5 Uitbesteden in de bouwsector .....	25
2.6 Deelconclusie en implicaties onderzoek .....	27
<b>3 Strategische overwegingen voor uitbesteden</b> .....	<b>29</b>
3.1 Kosten-gedreven uitbesteding.....	29
3.2 Strategisch-gedreven uitbesteding.....	29
3.3 Politiek-gedreven uitbesteding.....	32
3.4 Deelconclusie en implicaties onderzoek .....	32
<b>4 Interne context</b> .....	<b>34</b>
4.1 Organisatiestructuur.....	34
4.2 Organisatiecultuur .....	36
4.3 Uitbestedingsbeleid.....	39
4.4 Financiën .....	40
4.5 Kennis, ervaring en capaciteit.....	40
4.6 Deelconclusie en implicaties onderzoek .....	41
<b>5 Externe context</b> .....	<b>42</b>
5.1 Wet- en regelgeving.....	42
5.2 Politiek .....	42
5.3 Markt.....	43
5.4 Deelconclusie en implicaties onderzoek .....	43
<b>III. EMPIRISCH KADER</b> .....	<b>45</b>
<b>6 Operationalisering, toegepaste methoden en technieken</b> .....	<b>46</b>
6.1 Paradigma.....	46
6.2 Casus .....	47
6.3 Methoden en technieken .....	48
6.4 Onderzoeksopzet.....	50
<b>7 Dienst Vastgoed Defensie en Rijksgebouwendienst</b> .....	<b>51</b>
7.1 Kenmerken Dienst Vastgoed Defensie .....	51
7.2 Kenmerken Rijksgebouwendienst.....	55
7.3 Vergelijking DVD en Rgd .....	60
7.4 Deelconclusie en implicaties onderzoek .....	62

<b>8</b>	<b>Afwegingsmodel .....</b>	<b>63</b>
8.1	Inleiding.....	63
8.2	Organisatiespecifieke factoren .....	64
8.3	Opbouw, methodiek en gebruiksaanwijzing .....	65
8.4	Afwegingsmodel.....	67
8.5	Deelconclusie.....	84
<b>9</b>	<b>Toepassing afwegingsmodel op het Rijksvastgoedbedrijf.....</b>	<b>87</b>
9.1	A. Strategische overwegingen voor uitbesteden.....	87
9.2	B. Organisatiestructuur.....	88
9.3	C1. Type uitbestedingsbeleid .....	89
9.4	C2. Kennis, ervaring en capaciteit .....	90
9.5	D. Financiën en gunningscriteria.....	91
9.6	E. Organisatiecultuur .....	92
9.7	F. Politiek, wet- en regelgeving.....	93
9.8	Deelconclusie.....	94
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIES .....</b>	<b>96</b>
<b>10</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>97</b>
10.1	Conclusies.....	97
10.2	Aanbevelingen.....	102
<b>11</b>	<b>Reflectie .....</b>	<b>104</b>
11.1	Algemeen.....	104
11.2	Onderzoek.....	105
11.3	Product.....	106
	<b>Literatuur .....</b>	<b>108</b>
	<b>Bijlage 1. Contractvormen .....</b>	<b>112</b>
	<b>Bijlage 2. Organisatiestructuren.....</b>	<b>116</b>
	<b>Bijlage 3. Organisatieculturen.....</b>	<b>117</b>
	<b>Bijlage 4. Interviewvragen Rijksgebouwendienst.....</b>	<b>119</b>
	<b>Bijlage 5. Interviewvragen Dienst Vastgoed Defensie.....</b>	<b>121</b>
	<b>Bijlage 6. Interviewvragen expertmeeting.....</b>	<b>123</b>

## Samenvatting

### I. Aanleiding

De laatste jaren wordt er meer gesproken over professioneel opdrachtgeverschap. Organisaties beseffen dat zij niet excellentie op alle gebieden kunnen behalen. De vraag die daarbij wordt gesteld is wat de kerncompetenties zijn en de daarbij behorende activiteiten. Er is een duidelijke trend zichtbaar: publieke organisaties kiezen veelal voor de regierol – een rol die vraagt om meer professionaliteit op strategisch niveau. Tactische en uitvoerende vastgoedtaken worden vaker uitbesteed aan marktpartijen of maatschappelijke instellingen. Naast de noodzaak om zo efficiënt mogelijk te werken is het ook de snel veranderende bouwsector die organisaties in een ander dan gebruikelijke positie plaatst: van een rol als traditionele opdrachtgever naar professionele opdrachtgever. Waar de traditionele opdrachtgever rollen bekleedt als ontwerper en uitvoerder, regisseert een professionele opdrachtgever de wijze waarop hij zijn relatie met de markt vormgeeft. De ontwikkeling van de sector naar een niveau waar meer en beter regisserend opdrachtgeverschap mogelijk is, vergt een verdere professionalisering van de organisatie en de mensen die daarin een rol spelen (Georgius & Rienhart, 2013). Een tweede trend is dat publieke organisaties middels een (juridische) samenwerkingsvorm de krachten bundelen om het vastgoed effectief en efficiënt te managen.

#### Actualiteit

*De Rijksgebouwendienst, Dienst Vastgoed Defensie en Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf zijn gefuseerd tot een gecentraliseerd vastgoedbedrijf, hét Rijksvastgoedbedrijf. De oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf heeft de doelstelling het effectief en efficiënt managen van vastgoed vanuit een rijksbrede integrale visie door het bundelen van ervaring en expertise van de vastgoedprofessionals. Als grootste vastgoedbeheerder van Nederland heeft het Rijksvastgoedbedrijf een voorbeeldfunctie in publiek opdrachtgeverschap.*

*(Rijksvastgoedbedrijf, 2014b)*

Er is al veel geschreven over uitbesteding als middel om bij te dragen aan de doelstellingen van de organisatie evenals de mate van het succes van uitbesteding (Albertson, 2000; Geary & Coffey-Lewis, 2002; Saunders *et al.*, 1997), de overwegingen voor uitbesteden (Belcourt, 2006; Kremic *et al.*, 2006) gedragsmatige eigenschappen die uitbesteding beïnvloeden (Malvey *et al.*, 2000; Westerink, 2011), uitbestedingsstrategieën en –beleid (Elmuti & Kathawala, 2000; Manktelow, 2014; Ordoobadi, 2005). Er is echter vrij weinig literatuur beschikbaar over uitbesteden in samenwerkingsverband. Op het moment van een beoogde samenwerking tussen publieke organisaties is er echter nog geen inzicht in *welke* factoren op welke manier de uitbestedingsstrategie en –beleid kunnen beïnvloeden, *wat* het belang is van deze factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid en *hoe*, in dit licht bezien, de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund.

De hoofdvraag die hierbij is opgesteld luidt: op welke manier kunnen individuele organisaties die (gaan) samenwerken (of fuseren) een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid ontwikkelen?

### II. Theoretisch kader

#### *Uitbesteding, uitbestedingsstrategie en –beleid*

*Uitbesteden* is het overdragen van een interne functie, activiteit of dienst aan een dienstverlener (Belcourt, 2006), oftewel het laten uitvoeren van activiteiten door een andere organisatie. *Uitbesteding* is een strategisch instrument om bij te dragen aan bedrijfsdoelstellingen (Freytag *et al.*, 2012). In dit onderzoek is een uitbestedingsstrategie gedefinieerd als een strategisch plan dat leidt tot het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten om bij te dragen aan het behalen van de organisatiedoelen. Een uitbestedingsbeleid is een tactisch plan dat richtlijnen verschaft voor het uitbesteden van activiteiten of zelf uitvoeren (op projectniveau).

### Strategische overwegingen bij uitbestedingsstrategieën

A. Volgens de literatuur maken organisaties strategische overwegingen voor uitbesteden die stammen uit de categorieën *kosten*, *strategisch* en *politiek*. Kosten-gedreven uitbesteding betreft het willen uitbesteden omwille van financiële voordelen, maar voornamelijk kostenbesparing; strategisch-gedreven uitbesteding omwille van strategische doeleinden; politiek-gedreven uitbesteding omwille van maatschappelijke doeleinden, publieke verantwoording maar voornamelijk door politieke invloeden. Tabel 0-1 weergeeft een overzicht van de strategische overwegingen voor uitbesteden. Strategische overwegingen hebben een lange termijn invloed op de organisatie, door de keuze voor het behouden, volledig uitbesteden of inbesteden van activiteiten. Uitbesteding blijkt vaak een combinatie van overwegingen uit alle drie categorieën; publieke organisaties zijn over het algemeen voornamelijk politiek-gedreven, in tegenstelling tot de kosten- en strategisch-gedreven private organisaties. In de onderzochte casus bleek de overweging efficiëntie hoog in het vaandel te staan, welke behoort tot strategisch-gedreven uitbesteding. Daarnaast blijkt dat publieke organisaties, naast het feit dat zij sterk worden gestuurd door de politiek, een eigen geformuleerde (uitbestedings)strategie te hebben, om op een eigen manier invulling te geven aan politieke taakstellingen.

Tabel 0-1: strategische overwegingen voor uitbesteden

A1. Kosten-gedreven	A2. Strategisch-gedreven	A3. Politiek-gedreven
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenbesparing</li> <li>• Kostenbeheersing</li> <li>• Financiële flexibiliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoogde focus</li> <li>• Specialistische kennis en expertise</li> <li>• Flexibiliteit</li> <li>• Kwaliteit</li> <li>• Efficiëntie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politieke invloed</li> <li>• Maatschappelijke verantwoording</li> <li>• Publieke verantwoording</li> </ul>

### Interne en externe factoren van invloed op tactische uitbesteding

Bij het maken van tactische uitbestedingsbeslissingen worden organisaties geconfronteerd met de keuzes die al eerder op strategisch niveau zijn gemaakt. Tactische beslissingen leiden tot het zelf doen of uitbesteden van projectactiviteiten, waarbij deze worden beïnvloed door interne en externe factoren. De interne factoren vloeien voort uit de kenmerken van de organisatie. Externe factoren hebben betrekking op de omgeving waarbinnen de organisatie opereert. Tabel 0-2 weergeeft een overzicht van de tactische interne en externe factoren.

Tabel 0-2: interne en externe factoren

Interne context	Externe context
B. Organisatiestructuur C. Uitbestedingsbeleid, kennis, ervaring en capaciteit D. Financiën (gunningscriteria) E. Organisatiecultuur	F. Politiek en wet- en regelgeving

B. Volgens de literatuur hangt de keuze voor een bepaalde organisatiestructuur af van factoren als de grootte van de organisatie, de bedrijfsdoelstellingen, de omgeving; deze lijst is niet limitatief. Afhankelijk van de organisatiestructuur bepaalt deze onder andere de stroming van communicatie (sturing), de manier waarop organisaties informatie verwerken (besluitvorming), de samenwerking en relaties tussen afdelingen (indeling).

De literatuur herkent twee uiterste manieren van *sturing*: een verticale top-down sturing en een horizontale bottom-up sturing. Een verticale sturingslijn schrijft voor de manier welke activiteiten uit te besteden en eventueel de wijze van uitbesteden (contractvorm), daar een bottom-up "beleid" in feite een leerproces is, met minder duidelijke visie en doelen. Bij eerstgenoemde wordt er overwegend geanticipeerd (en gestuurd) op de omgeving, waar bij

laatstgenoemde een stapsgewijze samenwerking tussen afdelingen plaats vindt; er wordt overwegend gereageerd op de omgeving.

Alhoewel het uitbestedingsbeleid weliswaar richtlijnen verschaft voor uitbesteden en de manier waarop, blijkt uit de casusstudie dat van dit beleid kan worden afgeweken, indien de complexiteit van een project daar om vraagt. Deze afwijkende werkwijze dient echter wel de doelstellingen van het beleid na te streven en bovendien goed gemotiveerd te zijn.

Volgens de literatuur kan een gescheiden *besluitvorming* over uitbesteding het geïntegreerd uitbesteden naar de markt bemoeilijken, doordat expertises zijn gestructureerd naar discipline. In de casusstudie bleek dit het geval met gescheiden afdelingen voor nieuwbouw en onderhoud. Bij onderhoud is de manier van besluitvorming gecentraliseerd, omdat "*het onderhoud van vastgoed een grote impact heeft op de middelen van de organisatie*". De manier van besluitvorming over nieuwbouw, daarentegen, is gedecentraliseerd, omdat nieuwbouw feitelijk uit zelfstandige projecten bestaat. Het beleid voor nieuwbouw heeft voornamelijk te maken met de keuze voor (geïntegreerde) contractvormen.

- C. Vanuit de literatuur is het type beleid het onderliggend motief om uit te besteden door de organisatie. De extrinsieke *marktbenadering* gaat uit van een efficiënter en effectiever markt in de allocatie van productie en goederen; de intrinsieke *overheidsbenadering* gaat uit van uitbesteding omwille van een verbeterde focus op de primaire taak van de organisatie (vervullen van taken met publiek belang); en de zowel in- als extrinsieke *samenlevingsbenadering*, uitbesteden opdat de markt wordt gestimuleerd om maatschappelijke oplossingen te bieden. Uit de casusstudie blijken organisaties genoodzaakt tot uitbesteding (of inhuur van dezelfde activiteiten) bij gebrek aan de benodigde kennis, ervaring en capaciteit; de motieven om uit te besteden lopen uiteen.

*Kennis, ervaring en capaciteit* bepalen of de organisatie in staat is om (project)activiteiten uit te voeren of deze dient uit te besteden. Daarbij is de vraag of, afhankelijk van welke activiteiten de organisatie als haar kernactiviteiten beschouwt, de organisatie een afweging maakt tussen het extern inhuren (bij gebrek aan kennis, ervaring en capaciteit,) of het (op den duur volledig) uitbesteden van deze activiteiten.

- D. Financiën bepalen de realisatiemogelijkheden van een project. Vanuit de literatuur blijken buitenlandse overheden genoodzaakt tot private financiering. Uit de casusstudie blijken overheidsinstanties als agentschappen niet afhankelijk van (private) financiering om te kunnen opereren. Bovendien dienen financiën te worden gezien in het licht van aanbesteding. Het "EMVI, tenzij" principe verplicht het gunnen op meerdere criteria dan alléén laagste prijs. Laagste prijs blijft echter wel mogelijk indien deze goed gemotiveerd kan worden. Hierdoor vindt er een lichte verschuiving plaats van laagste prijs naar algehele kwaliteit. Verder blijken organisaties nog geen algemene richtlijnen te hebben ontwikkeld op het gunnen op gewenste criteria.
- E. De organisatiecultuur beïnvloedt hoe werknemers handelen – gezien de impact van organisatieculturen op individuen aangetoond is op het gebied van productiviteit, commitment, werkhouding, vertrouwen, ziekteverzuim, inzet, motivatie, personeelsverloop, fysiek en emotioneel welbevinden en resultaten op het werk. Uit de casusstudie lijkt er een sterke link te zijn tussen een relatief traditionele cultuur en de lage mate waarin de organisatie de interne activiteiten volledig heeft uitbesteed en op projectbasis de voor keuze geïntegreerde contractvormen. Een organisatie met een dergelijke cultuur leunt voornamelijk op de (van oorsprong) eigen capaciteiten en hecht waarde aan betrokkenheid onder werknemers als onderdelen van interne belangen. Eveneens is in een relatief vooruitstrevender organisatie meer sprake van bereidheid om te experimenteren met geïntegreerde contractvormen, waarbij de organisatie "slechts" als opdrachtgever fungeert en activiteiten aan de markt worden overgelaten. In de onderzochte casus heeft een organisatie haar operationele bouw- en vastgoedgerelateerde capaciteiten volledig afgestoten.
- F. Publieke organisaties worden primair gestuurd door de politiek; de mate waarin de organisatie politiek gevoelig is, is in feite het vermogen van de organisatie om (direct) te anticiperen op politieke taakstellingen. Daarnaast zijn zij gebonden aan de op dat moment



geldende wet- en regelgevingen. De Aanbestedingswet 2012 verplicht het gunnen op criterium EMVI, wat betekent dat organisaties meerdere criteria in haar aanbesteding dient op te nemen. Uit de casusstudie bleek een organisatie specialisten te bezitten om ontwikkelingen omtrent wet- en regelgeving op de voet te volgen.

### III. Empirisch kader

#### Onderzoeksmethode

Het empirisch onderzoek omvatte een documentenonderzoek, een negental interviews, een expertmeeting bestaande uit twee respondenten, en ondersteunend literatuuronderzoek gedurende het gehele proces. Deze onderzoeksmethodes zijn onderverdeeld in drie fases:

- fase 1: het documentenonderzoek met de doelstelling het identificeren van organisatiespecifieke factoren met invloed op de aanbestedingsstrategie en –beleid;
- fase 2: een ronde interviews met de doelstelling het vergelijken van de bevindingen uit de eerste fase met de persoonlijke inzichten van de inkoopadviseurs, en daarnaast om ontbrekende informatie over deze factoren aan te vullen;
- fase 3: de expertmeeting met de doelstelling de toepasbaarheid van het afwegingsmodel én het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke aanbestedingsstrategie en –beleid.

#### Belang van organisatiespecifieke factoren voor gezamenlijke aanbestedingsstrategie en –beleid

Het belang van een zestal organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke aanbestedingsstrategie en –beleid is gebaseerd op een expertmeeting met twee inkoopexperts.

- A. *Strategische overwegingen.* Een samenwerking tussen organisaties ontstaat op basis van strategische motieven, waarbij consensus over strategische overwegingen van belang is om een gezamenlijke aanbestedingsstrategie te ontwikkelen. Uit de expertmeeting blijkt dat organisaties bij een samenwerking doorgaans verschillen in strategische motieven, waarbij organisaties bij nog geen gezamenlijke visie op de aanbestedingsstrategie een bottom-up ontwikkelaanpak kunnen hanteren. Dat wil zeggen een pragmatische aanpak op de lagere tactische en operationele niveaus. Middels deze manier van samenwerken beoogt een terugkoppeling naar het strategisch niveau een gezamenlijke definitieve beslissing over de aanbestedingsstrategie.
- B. 1. *Sturing.* Uit de expertmeeting blijkt consensus over eenzelfde manier van sturing uiterst cruciaal voor de *samenwerking*, aangezien het de mate bepaalt waarin:
- de organisaties dezelfde visie delen op het maken van aanbestedingsbeslissingen;
  - het gezamenlijk beleid uitvoeren.

Ongelijke manieren van sturing bemoeilijken de ontwikkeling van het gezamenlijk aanbestedingsbeleid. Immers, organisaties dienen dezelfde strategische visie te delen en deze te vertalen naar de praktijk. Uiteenlopende aanbestedingsbeslissingen, waaronder de aanbesteding van activiteiten en de keuze voor contractvormen, kunnen leiden tot het uiteindelijk niet behalen van de gemeenschappelijke doelstellingen.

2. *Besluitvorming.* Dat het gescheiden beslissen over aanbesteding in een enkele organisatie het geïntegreerd aanbesteden naar de markt kan bemoeilijken, geldt met name voor het *gezamenlijk* geïntegreerd aanbesteden door samenwerkende organisaties. Uit de expertmeeting blijkt dat consensus over eenzelfde manier van besluitvorming over met name onderhoud cruciaal is voor een samenwerking. Het bepaalt immers de mate waarin de gezamenlijke doelstellingen kunnen worden behaald. Ongelijke manieren van besluitvorming bemoeilijken eveneens de ontwikkeling van een gezamenlijk aanbestedingsbeleid en leiden tot uiteenlopende aanbestedingsbeslissingen.

3. *Indeling*. Consensus over de indeling blijkt uit de expertmeeting van ondergeschikt belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Een gelijke indeling is echter wel bevorderlijk voor een efficiënte(re) samenwerking en uitvoering van het gezamenlijk beleid.

- C1. *Type uitbestedingsbeleid*. Uit de expertmeeting bleek het type uitbestedingsbeleid slechts het uitgangspunt om uit te besteden, op een meer of minder maatschappelijk bewuste wijze. Het motief is van minder belang dan de daadwerkelijke besluitvorming over de te behouden, uitbesteden of zelfs inbesteden activiteiten.
- C2. *Kennis, ervaring en capaciteit*. Het belang van consensus over de te behouden of uitbesteden activiteiten in relatie tot het gewenste type organisatie (een overwegende regieorganisatie, outsourcende of outtaskende organisatie) blijkt cruciaal voor met name organisaties bij een fusie. Verschillende visies op het type organisatie en de gewenste kennis, ervaring en capaciteit leiden eveneens tot uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen. Hierdoor wordt de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid bemoeilijkt.
- D. *Financiën en gunningscriteria*. Uit de expertmeeting blijkt het gebruik van verschillende instrumenten mogelijk indien deze hulpmiddelen elkaar in de kern niet belemmeren. Cruciaal is het belang van consensus over de gewenste gunningscriteria. Verschillende visies op gewenste criteria in eventueel combinatie met verschillende visies op C2. *Kennis, ervaring en capaciteit*, leiden eveneens tot uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen en bemoeilijken de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid.
- E. *Organisatiecultuur*. Uit de expertmeeting blijkt consensus over de algehele organisatiecultuur van onderschikt belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Dit beleid wordt namelijk ontwikkeld in samenwerking met de strategische beleidsbepalers, op een hoger niveau dan waar de organisatieculturen zich voornamelijk voordoen: op afdelingsniveau. Bovendien wordt de organisatiecultuur gevormd en intact gehouden door het gebrek aan nieuwe ervaringen, niet omdat organisaties er niet voor openstaan. De verwachting is dat enige cultuurverschillen tussen de afdelingen van de samenwerkende organisaties na verloop van tijd worden geharmoniseerd.
- F. *Politieke sensitiviteit*. Consensus over politieke sensitiviteit blijkt uit de expertmeeting eveneens van ondergeschikt belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Wel is er het besef dat een onvoldoende ontwikkelde politieke sensitiviteit kan leiden tot ongewenste (strategische) koerswijzigingen voor de desbetreffende publieke organisatie (of de nieuwe gefuseerde organisatie). Een proactieve houding omtrent ontwikkelingen op het gebied wet- en regelgevingen kan bijdragen aan een op het een verantwoorde manier nemen van uitbestedingsbeslissingen, zoals het tijdig nemen of uitstellen ervan, of de keuze voor korte of langlopende contracten.

#### IV. *Conclusies*

Met de inzichten van het theoretisch kader en het empirisch onderzoek kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, op welke manier individuele organisaties die (gaan) samenwerken (of fuseren) een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kunnen ontwikkelen.

Het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund middels een ontwikkelde methodiek om organisatiespecifieke factoren af te wegen:

1. *input*; het identificeren van zowel de eigen als elkaanders organisatiespecifieke eigenschappen;
2. *proces*; het onderling vergelijken van de huidige organisatiespecifieke eigenschappen met het doel om te bepalen of organisaties overwegend overeenkomen dan wel verschillen;
3. *output*; bestaande uit het resultaat met adviezen op basis van de literatuurstudie en praktijkstudie:
  - a. de vanuit de optiek van de onderzoeker best mogelijke adviezen voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid;

- b. specifieke adviezen bij geen of minimale consensus voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

Deze methodiek beoogt het bewustzijn van de eigen organisatie te verhogen, inzicht te verschaffen in elkaars oriëntatie alsmede inzicht in het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

#### *Afwegingsmodel*

Het afwegingsmodel brengt bovenstaande factoren samen en rangschikt deze naar het belang van consensus, waardoor organisaties inzicht krijgen in het *totale* afwegingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid. Daarnaast visualiseert het afwegingsmodel het belang van consensus omwille van strategische, tactische of praktische redenen. Het afwegingsproces start bij het bereiken van consensus over strategische overwegingen bij een gezamenlijke uitbestedingsstrategie, doordat een samenwerking ontstaat vanuit strategische motieven. Achtereenvolgens dient er een hoge mate van consensus te worden bereikt over de aspecten organisatiestructuur, het type beleid in combinatie met de gebundelde kennis, ervaring en capaciteit, en gunningscriteria voor een gezamenlijk uitbestedingsbeleid; consensus over de organisatiecultuur en politiek en wet- en regelgeving is gewenst om praktische redenen.

Alhoewel de invulling van het afwegingsmodel gebeurt volgens de visies en naar inzichten van de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van de strategie en het beleid, is dit niet per definitie de correcte weergave van de werkelijke situatie van de desbetreffende organisaties en de afstand tussen deze organisaties. Niettemin blijven zij de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid en zijn zij tevens degenen die de afstand tussen de samenwerkende organisaties als zodanig percipiëren.

## Summary

### *I. Introduction*

The last few years professional commissioning is rising. Organizations realize that they cannot achieve excellence in all expertizes. There is a clear trend: public organizations choose to be a governance organization, a role that requires more professionalism at strategic level. Tactical and operational real estate activities are increasingly taken over by the market or social institutions. Apart from the need to operate as efficiently as possible, it is also the rapidly changing sector that puts organizations in a different position than usual: from a role as a traditional client to being a professional client. A traditional client holds roles as designer and contractor, whereas a professional client directs the way he shapes his relationship with the market. The sector's development to a level where more and better directorial commissioning is possible requires a further professionalization of the organization and the people involved in it (Georgius & Rienhart, 2013). A second trend is that public organizations through a (legal) cooperation form join forces to manage the real estate property effectively and efficiently.

### *Actuality*

*The Rijksgebouwendienst, Dienst Vastgoed Defensie and Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf merged into a centralized real estate company, named the Rijksvastgoedbedrijf. The establishment of the Rijksvastgoedbedrijf has the objective of the effective and efficient management of real estate from a government-wide integrated vision by combining expertise and experience of the real estate professionals. Being the largest real estate manager of the Netherlands the Rijksvastgoedbedrijf serves as a role model in public commissioning.*

*(Rijksvastgoedbedrijf, 2014b)*

At the moment of an intended cooperation between public organizations, there is no understanding of 1) which organization-specific factors can affect the outsourcing strategy and policy, 2) the importance of organization-specific factors for the development of a joint outsourcing strategy and policy and 3) how the development a joint outsourcing strategy and policy can be supported.

The main research question that has been drawn is: how can individual organizations that work together develop a joint outsourcing strategy and policy?

### *II. Theoretical framework*

#### *Outsourcing, outsourcing strategy and outsourcing policy*

Outsourcing is the transfer of an internal function, activity or service to a service provider. Outsourcing serves a strategic tool to contribute to organizational goals (Freitag et al., 2012). In this research the outsourcing strategy is defined as a strategic plan for the retaining or complete outsourcing of activities to contribute to the achievement of the organizational goals. An outsourcing policy is a tactical plan that provides guidelines for the outsourcing or carrying out of activities (at project level).

#### *Strategic motivations in outsourcing strategies*

On a strategic level there are three major categories of motivations for outsourcing: cost, strategy, and politics. Cost-driven outsourcing concerns outsourcing because of financial benefits; strategy-driven outsourcing for strategic purposes; and politically outsourcing due to political influences, social purposes or public accountability. Table 1 shows an overview of the strategic motivations for outsourcing.

Table 0-1: strategic motivations for outsourcing

<i>Cost driven</i>	<i>Strategy-driven</i>	<i>Politically-driven</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cost savings</li> <li>• Cost control</li> <li>• Financial flexibility</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased focus</li> <li>• Specialized knowledge and expertise</li> <li>• Flexibility</li> <li>• Quality</li> <li>• Efficiency</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Political influence</li> <li>• Social purposes</li> <li>• Public accountability</li> </ul>

Strategic motivations have a longterm impact on the organization, through the choice for preserving, outsourcing or insourcing activities. In practice it appears that outsourcing may be a combination of motivations of all three categories (Willcocks and Currie, 1997 in Kremić et al., 2006, p. 468); the first two drive outsourcing by private industry, political agendas often drive outsourcing by public organizations (Kremić et al., 2006). Although public organizations are driven by politics, they appear to have their own (outsourcing) strategy, to give their own interpretation to political targets.

*Internal and external factors with influence on tactical outsourcing decisions*

In making tactical outsourcing decisions, organizations are faced with the choices that have already been made at the strategic level. Tactical decisions lead to outsource or to carry out project activities in which they are influenced by internal and external factors. The internal factors include characteristics of the organization. External factors relate to the environment in which the organization operates. 0 Table 2 shows a summary of the tactical internal and external factors.

Tabel 0-2: internal and external factors

<i>Internal context</i>	<i>External context</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizational structure</li> <li>• Organizational culture</li> <li>• Outsourcing policy</li> <li>• Financies</li> <li>• Knowledge, experience and capacity capaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laws and regulations</li> <li>• Politics</li> </ul>

The organizational structure includes the flow of communication, the way organizations process information, cooperation and relationships between departments. A top-down management provides guidelines for making outsourcing decisions, whereas a bottom-up management is actually a learning process, with less clear vision and goals. In practice, separate decisions on outsourcing hampered cooperation between the departments. This has to do with the fact that departments for construction and maintenance are structured by discipline.

The organizational culture influences how employees act – given the impact of organizational culture on individuals is shown in terms of productivity, commitment, attitude, confidence, absenteeism, commitment, motivation, staff turnover, physical and emotional well-being and performance at work. In practice there is a strong link between a relatively traditional culture and the low level of outsourcing. An organization with such a culture relies mainly on the own abilities and value involvement among employees as part of the internal interests. A relatively progressive organization is more willing to experiment with integrated contracts in which the organization functions as a client and outsources activities to the market.

The type of outsourcing policy is the underlying motive for outsourcing activities. A “market approach” is based on an efficient and effective market in terms of the allocation of production and goods; a “government approach” is based on the idea of an increased focus on the primary task of the organization by outsourcing activities; and a “society approach”, outsourcing in order to stimulate the market to solve social problems.

Knowledge, experience and capacity determine whether the organization is capable of carrying out project activities or should outsource these. The question is whether the

organization decides to hire external personnel (due to the lack of knowledge, experience and capacity) or eventually outsource these activities permanently.

Finances determine the potential realization of a project and play a role during tendering. It is the question whether the organization is driven by (lowest) price or quality.

Public organizations are primarily driven by politics; the extent to which the organization is politically sensitive is in fact the ability of the organization to anticipate political targets. At the same time they are also subject to laws and regulations. De Aanbestedingswet 2012 requires tendering on the principle of EMVI, which means that organizations must take on more criteria in its procurement.

### *III. Empirical research*

#### *Research methodology*

The empirical research included a documentation research, multiple interviews, an expert meeting with two respondents, and supportive literature throughout the process. These research methods were divided into three phases:

- phase 1: documentation research with the objective to determine organization specific factors that influence the outsourcing strategy and policy of the casestudy;
- phase 2: a total of nine interviews with the objective to compare the findings of phase 1 to the personal views of procurement advisors, as well as to supplement missing information on these factors;
- phase 3: the expert meeting with the objective of the applicability of the assessment model and the importance of organization specific factors for the development of a joint outsourcing strategy and policy.

#### *Importance of organization specific factors for a joint outsourcing strategy and policy*

The importance of organization-specific factors for the development of a joint outsourcing strategy and policy is based on an expert meeting with two procurement experts.

- A. Organizations will cooperate for strategic reasons; it is important that there is agreement on strategic motivations for outsourcing. Organizations have the possibility to develop a joint outsourcing strategy through either a top-down approach or a bottom-up approach, in which the organizations at minimal agreement should apply the latter.
- B. The importance of agreement on organizational governance determines the extent to which organizations use the same method and communication flows, in which this could lead to different outsourcing decisions and results with regards to the common objectives.

The importance of agreement on the manner of decision-making determines the extent to which organizations outsource activities, in which the organizations at minimal agreement could develop guidelines for the use of each other's capabilities; a compromise in favor of the co-operation.

Agreement on the organizational structure is of minor importance for the development of a joint outsourcing policy, but it is its implementation that is conducive to an efficient cooperation.

- C. The type of outsourcing policy, or the incentive to outsource, is less important than the actual decisions about the preservation, outsourcing or insourcing of knowledge, experience and capacity. The importance of agreement concerns the type of organization associated to the level of outsourcing, in which organizations can make exceptions for preserving specific competences for its primary tasks, including housing in an adequate way.
- D. The importance of agreement on the desired procurement criteria determines the extent to which the organizations tender on the basis of the same price quality-ratio and procurement criteria on the principle of "EMVI, tenzij", in which different price-quality ratios and procurement criteria can cause different outsourcing decisions and results with regards to the common objectives.
- E. Agreement on the overall organizational culture is of secondary importance for the development of a joint outsourcing policy. Indeed, specific cultures for various disciplines (e.g. maintenance and construction) can help to optimally achieve the desired objectives.
- F. Agreement on political sensitivity is of minor importance for the development of a joint outsourcing policy, in which an underdeveloped political sensitivity can lead to undesirable

changes in strategic course. The importance of agreement on the degree of anticipation on the changeability of laws and regulations could contribute to timely adopt or defer outsourcing decisions.

#### *IV. Conclusions*

Through the insights of the theoretical framework and empirical research the main question of this research, *how individual organizations that work together can develop a joint outsourcing strategy and policy*, can now be answered.

#### *Assessment model*

The presented assessment model supports organizations in developing a joint outsourcing strategy and policy by or through:

1. raise awareness of the own organization;
2. insight into each other's orientation;
3. an understanding of the importance of organization-specific factors for the development of a joint outsourcing strategy and policy;
4. insight into the *overall* assessment process of a joint outsourcing strategy and policy.

The model includes a three-part methodology for weighing the seven factors (A-F) that affect the development of a joint outsourcing strategy and policy:

1. the *input*; the identification of both the own and each other's characteristics;
2. the *process*; the mutual comparison of the current organization-specific characteristics with the aim to determine whether the organizations match or do not match;
3. the *output*; consisting of the result of the comparison including:
  - a. general advices for the development of a joint outsourcing strategy and policy;
  - b. specific advices at no or minimal agreement in favor of the development of a joint outsourcing strategy and policy.

## I. AANLEIDING



# 1 Aanleiding voor het onderzoek

*Dit hoofdstuk is de inleiding van het rapport. Paragraaf 1.1 gaat in op enkele observaties en huidige ontwikkelingen omtrent professioneel opdrachtgeverschap en samenwerkingen tussen publieke organisaties. Paragraaf 1.2 behandelt de probleemstelling; paragraaf 1.3 is de opzet van het onderzoek. Paragraaf 1.4 eindigt met de leeswijzer van het rapport.*

## 1.1 Inleiding

De laatste jaren wordt er meer gesproken over professioneel opdrachtgeverschap. Organisaties beseffen dat zij niet excellentie op alle gebieden kunnen behalen. De vraag die daarbij wordt gesteld is wat de kerncompetenties zijn en de daarbij behorende activiteiten. Er is een duidelijke trend zichtbaar: publieke organisaties kiezen veelal voor de regierol – een rol die vraagt om meer professionaliteit op strategisch niveau. Tactische en uitvoerende vastgoedtaken worden vaker overgenomen door marktpartijen of maatschappelijke instellingen. Naast de noodzaak om zo efficiënt mogelijk te werken is het ook de snel veranderende bouwsector die organisaties in een ander dan gebruikelijke positie plaatst: van een rol als traditionele opdrachtgever naar professionele opdrachtgever. Waar de traditionele opdrachtgever rollen bekleedt als ontwerper en uitvoerder, regisseert een professionele opdrachtgever de wijze waarop hij zijn relatie met de markt vormgeeft. De ontwikkeling van de sector naar een niveau waar meer en beter regisserend opdrachtgeverschap mogelijk is, vergt een verdere professionalisering van de organisatie en de mensen die daarin een rol spelen (Georgius & Rienhart, 2013). Een tweede trend is dat publieke organisaties middels een (juridische) samenwerkingsvorm de krachten bundelen om het vastgoed effectief en efficiënt te managen.

### *Actualiteit*

*De Rijksgebouwendienst, Dienst Vastgoed Defensie en Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf zijn gefuseerd tot een gecentraliseerd vastgoedbedrijf, hét Rijksvastgoedbedrijf. De oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf heeft de doelstelling het effectief en efficiënt managen van vastgoed vanuit een rijksbrede integrale visie door het bundelen van ervaring en expertise van de vastgoedprofessionals. Als grootste vastgoedbeheerder van Nederland heeft het Rijksvastgoedbedrijf een voorbeeldfunctie in publiek opdrachtgeverschap.*

*(Rijksvastgoedbedrijf, 2014b)*

Er is al veel geschreven over uitbesteding als middel om bij te dragen aan de doelstellingen van de organisatie evenals de mate van het succes van uitbesteding (Albertson, 2000; Geary & Coffey-Lewis, 2002; Saunders *et al.*, 1997), de overwegingen voor uitbesteden (Belcourt, 2006; Kremic *et al.*, 2006) gedragsmatige eigenschappen die uitbesteding beïnvloeden (Malvey *et al.*, 2000; Westerink, 2011), uitbestedingsstrategieën en –beleid (Elmuti & Kathawala, 2000; Manktelow, 2014; Ordoobadi, 2005). Er is echter vrij weinig literatuur beschikbaar over uitbesteden in samenwerkingsverband. Op het moment van een beoogde samenwerking tussen publieke organisaties is er echter nog geen inzicht in *welke* factoren op welke manier de uitbestedingsstrategie en –beleid kunnen beïnvloeden, *wat* het belang is van deze factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid en *hoe*, in dit licht gezien, de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund.

## 1.2 Probleemstelling

Organisaties zijn uniek; zij kunnen verschillen in strategieën en beleid voor uitbesteden, waarbij *organisatiespecifieke* factoren de uitbestedingsstrategie en –beleid beïnvloeden. Op het moment van (een beoogde) samenwerking (tussen publieke organisaties) is er echter nog geen inzicht in:

- *welke* organisatiespecifieke factoren de uitbestedingsstrategie en –beleid kunnen beïnvloeden;

- *wat* het belang is van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid;
- *hoe* de ontwikkeling van gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid kan worden ondersteund.

### 1.3 Onderzoeksopzet

#### 1.3.1 Doel en hoofdvraag

De doelstellingen volgen direct uit de probleemstelling; het doel van dit onderzoek is de ontwikkeling van een methodiek ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid door publieke organisaties. De hoofdonderzoeksvraag volgt uit het doel:

*Op welke manier kunnen individuele organisaties die (gaan) samenwerken (of fuseren) een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid ontwikkelen?*

#### 1.3.2 Deelvragen

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag:

##### *Theoretische onderzoeksvragen*

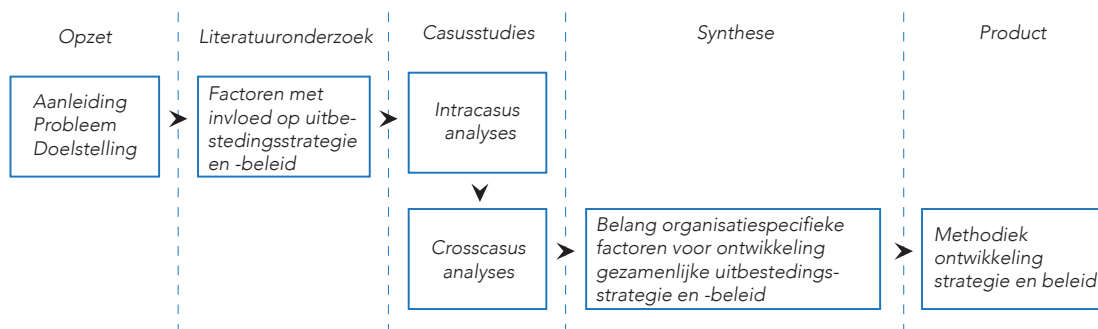
1. Welke overwegingen bij uitbestedingsstrategieën maken organisaties?
2. Welke interne factoren beïnvloeden op welke manier het uitbestedingsbeleid?
3. Welke externe factoren beïnvloeden op welke manier het uitbestedingsbeleid?

##### *Praktische onderzoeksvragen*

4. Wat is het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid?
5. Op welke manier kan het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid worden ondersteund?

#### 1.3.3 Onderzoeksmodel

Het onderzoek begint met een literatuurstudie naar strategische overwegingen bij uitbestedingsstrategieën en interne en externe factoren met een mogelijke invloed op het uitbestedingsbeleid. Mogelijke keuzes ten aanzien van de uitbestedingsstrategie en -beleid worden in het empirisch onderzoek in meerdere casussen in kaart gebracht. Overeenkomsten, maar met name de verschillen dienen als input voor de interviews, om het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid te onderzoeken. De interviews zijn gericht op beleidsbepalers, deskundigen, experts en managers, waarin hun visie op het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid aan bod komen. Zie het onderzoeksmodel in Figuur 1-1.



Figuur 1-1: onderzoeksmodel

#### 1.3.4 Product

Het product is een *afwegingsmodel*, met een generiek toepasbare methodiek ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid. De methodiek stelt organisaties in staat om in hun zoektocht naar een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid inzicht te krijgen in mogelijke knelpunten en deze bespreekbaar te maken. Dit beoogt een duurzame ontwikkelingsproces.

#### 1.3.5 Afbakening

Het afbakenen van dit onderzoek heeft de doelstelling het onderzoek beheersbaar en beter uitvoerbaar te maken. Daarbij is het van belang om de term *samenwerking* in dit onderzoek te nuanceren. Grofweg zijn er drie motieven voor een samenwerking (Tilburgs, 2012):

1. vrijwillige samenwerking omdat er kansen liggen die je door de samenwerking beter wilt benutten;
2. noodzakelijke samenwerking vanwege een gebrek aan kennis of middelen (personeel, financieel, accommodatie) om zelfstandig te blijven opereren;
3. gedwongen samenwerking omdat de subsidiegever anders overgaat tot uitsluiting voor subsidie.

Dit onderzoek richt zich op een vrijwillige samenwerking tussen autonome publieke organisaties, met de reden dat dergelijke organisaties het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid te allen tijde kunnen afbreken indien een mogelijke samenwerking niet ideaal of optimaal blijkt te zijn.

#### *Fusie*

*“Bij een fusie of overname gaan de partijen volledig op in één rechtspersoon. In het proces naar de fusie of overname zijn de partijen van elkaar afhankelijk. Daarna vormen zij één rechtspersoon en kunnen de partijen de samenwerking niet meer eenzijdig verbreken. Voordelen van een fusie zijn bijvoorbeeld een sterke bundeling van kennis en middelen en een groter publieksbereik. Nadelen zijn bijvoorbeeld cultuurverschillen die lang kunnen doorwerken en machtsverschillen kunnen het fusieproces frustreren: het proces vergt veel tijd.”*

*(Tilburgs, 2012).*

#### 1.3.6 Relevantie, originaliteit en motivatie

##### *Maatschappelijke relevantie*

Dit onderzoek speelt in op de actuele maatschappelijke kwestie waar meer kennis en inzicht benodigd is in professioneel opdrachtgeverschap. In het bijzonder professioneel opdrachtgeverschap in samenwerkingsverband, waarbij organisaties een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid ontwikkelen. Het eindproduct kan door organisaties worden gebruikt om dit ontwikkelingsproces te ondersteunen.

##### *Wetenschappelijke relevantie*

Vanuit de inleiding blijkt dat er geen tekort is aan wetenschappelijk literatuur over uitbesteding. Met name het op het oog simpele uitbestedingsbeslissingskader van Kremic *et al.* (2006) is van belang geweest; de elementen in het model vormden de basis van het theoretisch (en empirisch) kader van het onderzoek. Dit onderzoek gaat een stap verder door het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid te onderzoeken. Bovendien is het uitbestedingsbeslissingskader opgesplitst in strategische uitbesteding (uitbestedingsstrategie) en tactische uitbesteding (uitbestedingsbeleid). Dit rapport kan als basis dienen voor verder onderzoek naar het belang van organisatiespecifieke factoren voor uitbesteden in samenwerkingsverband.

### *Motivatie*

Aan dit onderzoek zijn een aantal persoonlijke doelen verbonden. Het eerste doel is om meer kennis te verwerven over het schrijven van een thesis: hoe een thesis is opgebouwd, hoe bepaalde onderzoeken zijn opgezet en welke kwalitatieve en/of kwantitatieve methoden daarbij kunnen worden toegepast. Het tweede doel is om met de juiste begeleiding van professoren in de toekomst zelfstandig onderzoek te kunnen verrichten.

## 1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is na dit hoofdstuk als volgt. Hoofdstuk 2 leidt het theoretisch kader in: de context van uitbesteding, de begrippen uitbestedingsstrategie, uitbestedingsbeleid en uitbesteding in de bouw- en vastgoedsector. Hoofdstuk 3 beschrijft de drie categorieën strategische overwegingen bij uitbestedingsstrategieën. Hoofdstuk 4 en 5 identificeren factoren met invloed op het uitbestedingsbeleid uit respectievelijk de interne en externe context. Hoofdstuk 6 is de operationalisering van het empirisch kader. Hoofdstuk 7 bevat de resultaten van het documentenonderzoek en een eerste ronde interviews naar de uit het literatuuronderzoek voortgekomen factoren in twee publieke organisaties. Hoofdstuk 8 beschrijft het afwegingsmodel en het belang van consensus over organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van geen gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid. Hoofdstuk 9 past het afwegingsmodel toe bij de onderzochte organisaties. Hoofdstuk 10 bevat conclusies en algemene aanbevelingen voor organisaties bij een beoogde samenwerking. Hoofdstuk 11 eindigt met de reflectie van dit onderzoek.

## II. THEORETISCH KADER

## 2 Uitbesteding, uitbestedingsstrategie en –beleid

*Dit hoofdstuk schetst het theoretisch kader waarin een aantal voor dit onderzoek relevante onderwerpen en vooronderzoek hiervan worden behandeld. Paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 definiëren achtereenvolgens de begrippen uitbesteding, uitbestedingsstrategie en –beleid. Paragrafen 2.4 en 2.5 behandelen uitbesteding in respectievelijk de vastgoed- en bouwsector. Paragraaf 2.5 eindigt met een deelconclusie en implicaties voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.*

### 2.1 Uitbesteding

#### *Definitief*

*Uitbesteden* is het overdragen van een interne functie, activiteit of dienst aan een dienstverlener (Belcourt, 2006), oftewel het laten uitvoeren van activiteiten door een andere organisatie. *Uitbesteding* is een strategisch instrument om bij te dragen aan bedrijfsdoelstellingen (Freytag et al., 2012). De verantwoordelijkheid bij uitbesteding blijft in handen van het uitbestedende orgaan. Dit vindt plaats tegen betaling en onder voorwaarden, vastgelegd in een contract tussen opdrachtgever en leverancier. Uitbesteding kan langdurig, structureel zijn, maar ook kortlopend, incidenteel (Zande, 2005).

#### *Ontwikkelingen*

Toen uitbesteding onderwerp werd in de vastgoedmarkt, werd het lange tijd beschouwd als een middel om kosten te besparen. Echter, kostenbesparingen kunnen alleen in specifieke omstandigheden worden bereikt, bijvoorbeeld wanneer de leverancier toegang heeft tot schaalvoordelen die de opdrachtgever niet heeft (Quélin & Duhamel, 2003). Later werd uitbesteding gezien als een tactisch middel alsmede een strategische kans: vastgoed zou dynamischer beheerd worden om de allesomvattende organisatie en financiële doelen te dienen (McBlaine and Mortiz, 2002 in Goesten, 2007, p. 18). Een veel gehoorde kreet is daarbij “terug naar de core-business”. Hoewel binnen de meeste organisaties de motieven voor uitbesteden uiteenlopen, benaderen veel managers uitbesteding als een oplossing zonder eerst te definiëren wat eigenlijk het “probleem” is (McCauley, 2000).

Uitbesteding, in dit onderzoek, dient niet te worden verward met “inkoop (van producten)”. *“Het verschil tussen inkopen en uitbesteden is elementair. In geval van kopen kunnen de kant en klare producten worden gekeurd, getest, beproefd en vergeleken. Bij uitbesteden is er nog geen product beschikbaar”* (Dorée, 1996). Oftewel, uitbesteding is *“het op basis van een vraagspecificatie laten uitvoeren van maatwerk in de vorm van diensten en/of werken”* (Piëst & Ritsema, 1993).

### 2.2 Uitbestedingsstrategie

#### *Definitie*

Een zoektocht naar de definitie van een strategie levert diverse elementen op als plan, middelen en doelen bereiken. PSIBouw Programmabureau (2005) omschrijft een strategie als *“een lange termijnplan inzake de functie van de organisatie in de samenleving, waarin de organisatie aangeeft welke doelstellingen ze wil bereiken, met welke middelen en langs welke wegen.”* De methode uitbesteding dient daarmee bij te dragen aan het behalen van de organisatiedoelen. Hieruit volgt de definitie van een uitbestedingsstrategie:

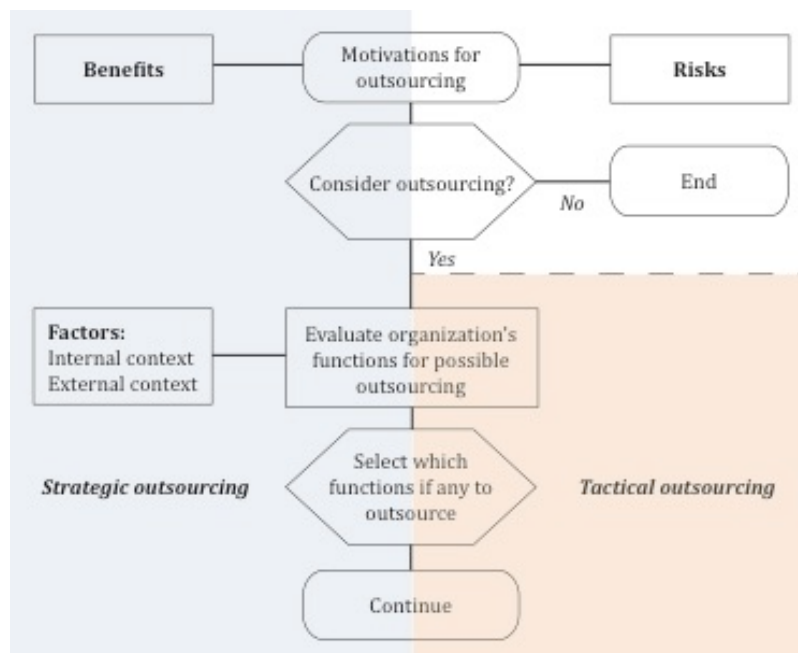
*Een uitbestedingsstrategie is een strategisch plan dat leidt tot het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten om bij te dragen aan het behalen van de organisatiedoelen.*

#### *Strategische overwegingen*

*Strategische overwegingen bij uitbestedingsstrategieën hebben een lange termijn invloed op het uitbestedingsbeleid van een organisatie. De belangrijkste vraag die een organisatie zou moeten beantwoorden,*

beantwoorden, is wat de kerncompetenties zijn en de daarbij behorende activiteiten. Het uitbestedingsbeslissingskader voor strategische uitbesteding is weergegeven in

Figuur 2-1 (linker gedeelte). Het uitbestedingsbeslissingskader van Kremic *et al.* (2006), welke is onderverdeeld in strategische en tactische uitbesteding, vormt het theoretisch kader waarin het onderzoek wordt verricht. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op strategische overwegingen voor uitbesteden.



Figuur 2-1: beslissingskader uitbesteding (Kremic *et al.*, 2006)

#### Voorbeeld strategische uitbesteding

1. Een organisatie overweegt uitbesteding om kosten te besparen [Yes].
2. De organisatie evalueert welke activiteiten in aanmerking komen om te worden uitbesteed, waarbij rekening wordt gehouden met interne en externe factoren.
3. De organisatie besluit activiteiten te behouden of volledig uit te besteden [Continue].

## 2.3 Uitbestedingsbeleid

### *Definitie*

Waar de bedrijfsstrategie betrekking heeft op de strategische sturing, betreft het beleid de tactische sturing (Nieuwenhuis, 2010). Onder beleid wordt over het algemeen verstaan het vaststellen van middelen, doelen en eventueel een tijdpad in onderlinge samenhang. In het verlengde van de definitie van uitbestedingsstrategie volgt hieruit de (verkorte) definitie van een uitbestedingsbeleid:

*Een uitbestedingsbeleid is een tactisch plan dat richtlijnen verschaft voor het zelf uitvoeren of uitbesteden van projectactiviteiten.*

### *Tactische factoren*

*Bij het maken van tactische overwegingen worden organisaties geconfronteerd met de keuzes die al eerder op strategisch niveau zijn gemaakt. Als gevolg beïnvloeden interne en externe factoren keuzes in het uitbestedingsbeleid. Merk op dat het uitbestedingsbeleid “slechts” tactische uitbesteding betreft (Figuur 2-1, rechter gedeelte). Hoofdstuk 4 en 5 gaan dieper in op de interne en externe factoren die (keuzes in) het uitbestedingsbeleid beïnvloeden.*

### *Voorbeeld tactische uitbesteding*

*Als gevolg van de strategische overwegingen zijn bepaalde capaciteiten volledig uitbesteed aan de markt. Met de nog beschikbare middelen wordt er invulling gegeven aan het vastgoedvraagstuk.*

- 1. Een organisatie overweegt bij een uitbestedingstraject of zij bepaalde projectactiviteiten goedkoper kan uitvoeren, waarbij zij interne factoren (eigen kosten, capaciteiten) en externe factoren (kosten markt) afweegt [factors internal/external context].*
- 2. A. Kan de organisatie het goedkoper en beschikt zij over voldoende capaciteiten, is dit het motief om deze activiteiten zelf te doen [select which function to outsource – in dit geval geen].*
- 2. B. Kan de organisatie het goedkoper maar beschikt zij over onvoldoende capaciteiten, is zij genoodzaakt om deze activiteiten uit te besteden [select which function to outsource – in dit geval deze projectactiviteiten]. Op de lange termijn kan de organisatie ervoor kiezen om deze capaciteiten weer in te besteden. Dit is in lijn met strategische overweging “kostenbesparing”.*

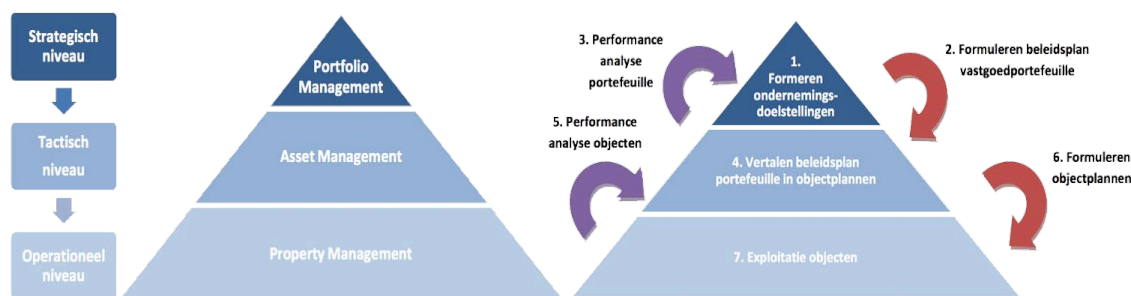
## 2.4 Uitbesteden in de vastgoedsector

### 2.4.1 Vastgoedmanagement en uitbesteden

Organisaties hebben een jarenlange traditie als het gaat om het uitbesteden van ondersteunende activiteiten op operationeel niveau (Goesten, 2007), het onderste niveau van het vastgoedmanagement. Vastgoedmanagement kan worden onderverdeeld in drie, (in)direct verbonden niveaus (Bouwstenen voor Sociaal, 2015):

- portfoliomanagement op strategisch niveau; uitgangspunten voor het vastgoedbeleid worden strategisch vastgesteld, die ondersteunend zijn aan de ondernemersdoelstellingen. Dit zijn uitgangspunten voor acquisitie, duurzaamheid-, rendements- en overige eisen voor exploitatie en verkoop;
- assetmanagement op tactisch niveau; het portfoliobeleid (strategisch) wordt vertaald naar het beleid per object. Daarvoor wordt de performance van een object in kaart gebracht;
- property management op operationeel niveau; het vastgoedmanagement omvat administratieve, technische en commerciële (en promotionele) taken.

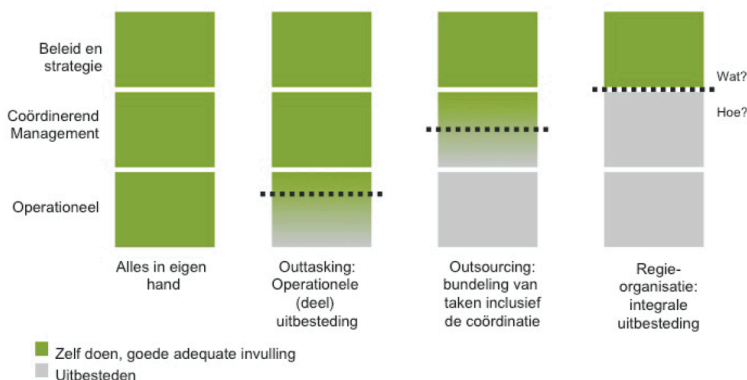




Figuur 2-2: vastgoedmanagement en -beleidsproces (Driel, 2006 en Janssen, 2008 in Welsenens, 2012, pp. 6-7)

In de praktijk blijkt echter dat de niveaus van het vastgoedmanagement niet altijd eenduidig zijn (Welsenens, 2012).

Figuur 2-2 laat zien dat het formuleren van het beleid op zowel strategisch als tactisch niveau plaatsvindt. Deze verwarring geldt eveneens voor de term uitbesteding zelf. Zo spreekt men van *outtasking* wanneer de uitbestede activiteit behoort tot het operationeel niveau. Wanneer uitbesteding activiteiten van het assetmanagement omvat, is er sprake van *outsourcing*. Zie Figuur 2-3.



Figuur 2-3: diverse mate van uitbesteding (Twynstra Gudde, 2012)

#### 2.4.2 Vastgoedtaken

Twynstra Gudde (2012) herkent tien hoofdtaken die de scope van het beheer van maatschappelijk vastgoed beslaan. De onderzoeker verdeelt de vastgoedtaken onder in de drie niveaus van het vastgoedmanagement:

##### *Strategisch vastgoedmanagement*

1. Accommodatiemanagement; bepaalt de vraag naar maatschappelijke voorzieningen op een strategisch niveau: het gewenste voorzieningenniveau.
2. Portefeuillemanagement; bepaalt de vastgoedstrategie. Het strategisch vastgoedportefeuillebeheer.

##### *Tactisch vastgoedmanagement*

3. Investing en financiering; activiteiten gericht op financiering en treasury.
4. Projecten en ontwikkeling; het coördineren, managen en uitvoeren van vastgoedprojecten, aanpassingen, verbouwingen.
5. Huisvestingsadvies; advisering gericht op het passend huisvesten van gebruikers
6. Aan- en verhuur; verhuur, klantbeheer, leegstandbeheer

##### *Operationeel vastgoedmanagement*

7. Administratie; huurafrekening, facturering, afrekening servicekosten en debiteurenadministratie.
8. Planmatig onderhoud; de planning, coördinatie en uitvoering van gebouwonderhoud, installatieonderhoud, terreinen.
9. Dagelijks onderhoud; dagelijkse werkzaamheden gericht op onderhoud en het herstel van kleinere gebreken.
10. Programmatisch beheer; het afstemmen en coördineren van activiteiten van gebruikers, gezamenlijke activiteiten, vergaderingen, voorzitten, interne en externe communicatie.

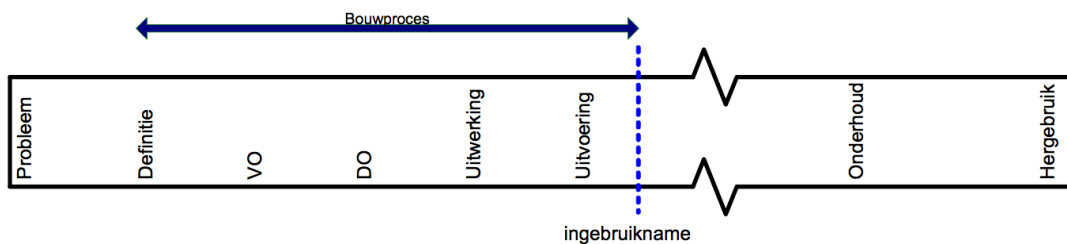
## 2.5 Uitbesteden in de bouwsector

### 2.5.1 Bouwactiviteiten en uitbesteding

Uitbesteding in de bouw omvat taken en activiteiten in de verschillende fasen van de levenscyclus van een object. Deze werkzaamheden en activiteiten zijn ontwerp (VO, DO), uitvoering, beheer en onderhoud, financiering en exploitatie die kunnen worden uitbesteed (Figuur 2-4). Daarbij kiezen organisaties vervolgens voor een bepaalde *contractvorm*. De contractvorm bestaat uit een opdracht met (PSIBouw Programmabureau, 2005):

- het uitbestedingspakket, een omschrijving van de werkzaamheden en activiteiten;
- de bouworganisatievorm, de taak- en functieverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- de beloningssystematiek, de wijze waarop een opdrachtnemer wordt beloond.

*Doordat de keuze voor een contractvorm een projectspecifieke aangelegenheid is, is de keuze voor een contractvorm zelf in dit onderzoek een tactische activiteit (beslissing); bouwgerelateerde activiteiten vallen onder operationele activiteiten.*



*Figuur 2-4: uitbesteding activiteiten levenscyclus (Grit, 2006, p. 17)*

### 2.5.2 Traditionele en geïntegreerde contractvormen

Er is onderscheid tussen traditionele contracten en geïntegreerde contracten. Waar bij een traditioneel contract *ontwerp* en *uitvoering* zijn gescheiden, zijn bij geïntegreerde contracten daarnaast ook werkzaamheden en activiteiten als onderhoud, financiering en exploitatie in één opdracht aan de markt aanbesteed. Bijlage 1 bevat een uitgebreide beschrijving van de verschillende uitbestedingsvormen.

#### *Trends en ontwikkelingen*

In Nederland zijn geïntegreerde contracten in toenemende mate toegepast bij de zogenaamde Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) contract. In een DBFM-contract is een private partij verantwoordelijk voor zowel ontwerp, bouw, financiering als beheer en onderhoud (Hodge et al., 2010; Yescombe, 2007 in Lenferink *et al.*, 2013, p. 616). DBFM-contracten zijn vergelijkbaar met Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO) en Design-Build-Finance-Operate (DBFO) contracten, waarin naast beheer en onderhoud ook exploitatie is opgenomen.

*Publiek-private samenwerking*

*“Publiek-private samenwerking (PPS) is de meest verregaande vorm van samenwerking tussen de overheid en de markt. De regie van een project en het eindresultaat, zoals het onderhouden of aanleggen van een weg of een viaduct, blijft in handen van de overheid. De uitvoering wordt zo veel mogelijk door marktpartijen gedaan. Soms is de opdrachtnemer volledig verantwoordelijk voor ontwerp, bouw, beheer en onderhoud en financiering van het project. Dit soort contracten kunnen een looptijd hebben van 20 of 30 jaar.”*

*(Rijkswaterstaat, n.d.)*

#### *Verskil PPS en traditioneel aanbesteden*

- *Bij PPS worden alle fasen van een project aan 1 opdrachtnemer aanbesteed. Hierdoor ontstaat de ruimte voor slimmere en betere oplossingen. Bij traditionele aanbestedingen kan iedere fase aan een andere partij uitbesteed worden.*
- *De kosten van het project zijn van te voren vastgesteld. De opdrachtgever (het Rijk) verplicht zich dit bedrag te betalen als de afgesproken prestaties geleverd worden.*
- *De opdrachtnemer draagt de kosten van het project. Het Rijk betaalt op basis van overeengekomen prestaties het bedrag in termijnen terug.*
- *De aanbesteding van PPS-projecten duurt langer dan een traditionele aanbesteding. Daarom loont PPS alleen voor projecten met een bepaalde (investerings)omvang.*
- *Als de opdrachtnemer niet levert wat er afgesproken is, kan het Rijk een deel van de vergoeding inhouden.*

*(Rijksoverheid, n.d.)*

#### 2.5.3 Werken, leveringen en diensten

Uitbesteding gebeurt middels een *aanbesteding*, de procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Tijdens deze procedure is er onderscheid tussen *werken*, *leveringen* en *diensten*.

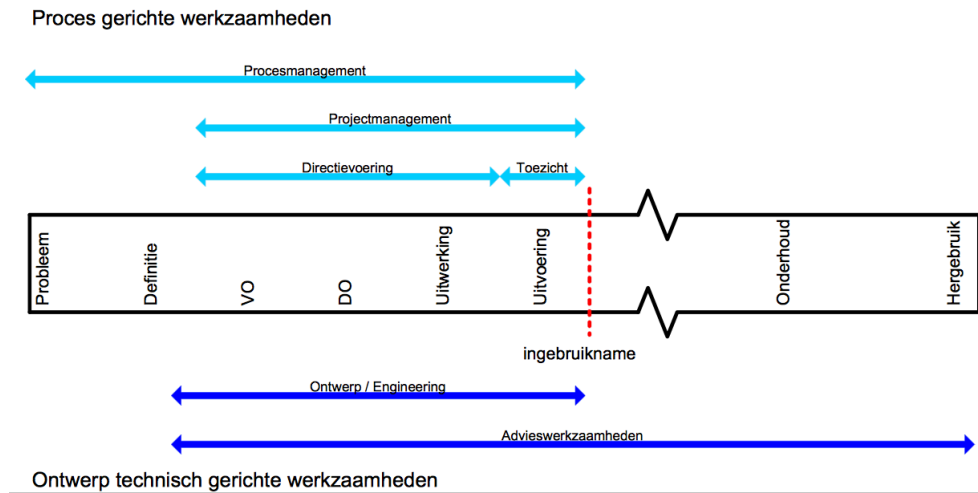
#### *Werken, leveringen en diensten*

- *Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden voor het in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen ook onder Werken.*
- *Leveringen omvatten aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen.*
- *Onder Diensten vallen alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen.*

*(PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden, 2014)*

*Uitbesteding in dit onderzoek betreft activiteiten voor “werken” en “diensten” (externe inhuur, zie 4.5.2.) – geen leveringen. Dit is in lijn met de definitie van Dorée (1996).*

In aanvulling van *diensten*, betreffen dit de advies- en ingenieursbureaus die bij nagenoeg alle bouwprojecten zijn betrokken. Zij verlenen diensten als het adviseren over en begeleiden van processen bij de inrichting en het beheer van de gebouwde en natuurlijke omgeving (Ingenieursbureaus, 2000). Een advies- en ingenieursbureau is als kennisleverancier tijdens diverse fasen in de levenscyclus van een object inzetbaar. De werkzaamheden welke een advies- en ingenieursbureau uit kan voeren zijn dan ook heel divers. Er kan onderscheid gemaakt worden in ontwerptechnische of procesgerichte werkzaamheden (Figuur 2-5).



## 2.6 Deelconclusie en implicaties onderzoek

### 2.6.1 Deelconclusie

Inkopen is het aanschaffen van tastbare kant en klare producten; uitbesteding (in dit onderzoek) betreft het laten opleveren van werken, zoals (nieuw)bouw, of het inhuren van diensten, zoals proces- en projectmanagement, advieswerkzaamheden etc. Bij uitbesteding in de bouwsector leidt dit tot de keuze voor een bepaalde contractvorm in relatie tot de levenscyclus van een bouwwerk. Uitbesteding in de vastgoedsector betreft voornamelijk ondersteunende vastgoedactiviteiten op operationeel (en eventueel tactisch) niveau, waaronder administratieve taken en onderhoud van de vastgoedportefeuille.

Voor dit onderzoek is er onderscheid gemaakt tussen een uitbestedingsstrategie en uitbestedingsbeleid. Een uitbestedingsstrategie leidt tot het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten om bij te dragen aan het behalen van de organisatiedoelen. Het beleid verschaft richtlijnen voor het uitbesteden of zelf uitvoeren van projectactiviteiten bij de (nog) beschikbare capaciteiten.

### 2.6.2 Implicaties voor ontwikkeling gezamenlijke uitbestedingsstrategie

In het kader van dit onderzoek dienen organisaties op het gebied van uitbesteding op dezelfde relevante eigenschappen te worden vergeleken, alvorens het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid kan worden onderzocht:

1. strategische overwegingen voor uitbesteding die organisaties drijven tot het behouden of volledig uitbesteden van bouw- en vastgoedactiviteiten;
2. tactische factoren die leiden tot het uitbesteden of zelf uitvoeren van projectactiviteiten.

## 3 Strategische overwegingen voor uitbesteden

Diverse theorieën ten aanzien van uitbesteden behandelen om welke redenen organisaties uitbesteden. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke overwegingen bij uitbestedingsstrategieën organisaties maken. Op strategisch niveau maken organisaties de afweging tussen de mogelijke voordelen en risico's van uitbesteding die leiden tot het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten. Paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3 beschrijven respectievelijk de contexten van kosten-gedreven, strategisch-gedreven en politiek-gedreven uitbesteding. Paragraaf 3.4 eindigt met een deelconclusie en implicaties voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie.

### 3.1 Kosten-gedreven uitbesteding

#### 3.1.1 Kostenbesparing

Organisaties besteedden oorspronkelijk uit om kosten te besparen (McBlaine and Mortiz, 2002 in Goesten, 2007, p. 18). Kostenbesparing door uitbesteding kan door gebruik te maken van de specialisatie van leveranciers. Er kan geprofiteerd worden van de ervaring en grootschaligheid van leveranciers: dezelfde kwaliteit, maar tegen lagere kosten (Belcourt, 2006). Managers baseren de keuze over uitbesteding op economische analyses, waarin het gaat om de financiële haalbaarheid en of uitbesteding economisch gerechtvaardigd is (Ordoobadi, 2005). Een economische analyse houdt in feite niets anders in dan het verschil te bepalen tussen de kosten bij het zelf uitvoeren en de kosten wanneer deze door een externe partij wordt uitgevoerd.

*De keuze voor uitbesteden uitsluitend op basis van economische rechtvaardigheid houdt in dat de kosten van het intern uitvoeren van de activiteit hoger zijn dan de kosten wanneer uitbesteed.*

#### 3.1.2 Betere kostenbeheersing en financiële flexibiliteit

Uitbesteding beoogt kosten beter te beheersen (Alexander & Young, 1996; Sheehan, 1993), doordat de vaste kosten verschuiven naar variabele kosten (Anderson, 1997; Week, 2000). Dit verhoogt tevens de financiële flexibiliteit omdat er kapitaal vrijkomt die elders geïnvesteerd kan worden.

#### 3.1.3 Hogere kosten dan verwacht

De keerzijde is indirecte kosten van uitbesteding waar te weinig rekening mee werd gehouden, zoals het controleren en aansturen van de leverancier. Een meerderheid van de respondenten stelde vast dat het duurder was om de uitbestede activiteit te beheren dan op voorhand verwacht. De redenen voor deze kostenoverschrijdingen omvatten onder andere eisen van de cliënt buiten het standaardpakket van de dienstverlener (Albertson, 2000). Een derde van de uitbestedingsovereenkomsten werden niet verlengd vanwege de tegenvallende resultaten omtrent kostenbesparingen (Geary & Coffey-Lewis, 2002), wat heeft geresulteerd in het dubbel uitvoeren van bepaalde taken (Rison & Tower, 2005).

### 3.2 Strategisch-gedreven uitbesteding

#### 3.2.1 Verbeterde strategische focus

Sinds een aantal decennia besteden organisaties uit om strategische redenen. *“Terug naar de core-business”* (Ruwiël, 2004 in Goesten, 2007, p. 18), zo luidt het. Door een verbeterde focus op kerntaken kunnen organisaties profiteren van een toegenomen specialisatie in gebieden die waarde voor de organisatie vergroten wanneer de niet-kerntaken worden uitbesteed (Belinski & Koehler, 1995; Fagan, 1991; Gardiner & Monroe, 1994; Insinga & Werle, 2000; Ordoobadi, 2005).

Theoretisch begint uitbesteden bij de identificatie of classificatie van kerntaken. De literatuur (Alexander & Young 1996, geciteerd in Belcourt, 2006) beschrijft het begrip kerntaken als:

- activiteiten traditioneel intern uitgevoerd;
- activiteiten essentieel voor zakelijk succes;

- activiteiten ten behoeve van concurrentievoordeel;
- activiteiten die de toekomstige groei of verjonging beïnvloeden.

Bij het bepalen van kernfuncties is het allereerst van belang dat wordt bekeken waarin kernfuncties zich onderscheiden van 'gewone' functies. Er kan worden gesteld dat de kernfuncties een waardecomponent moeten bezitten, dat ze in bepaalde mate schaars zijn, dat ze moeizaam te imiteren zijn en dat ze bovendien niet te vervangen zijn door vergelijkbare functies (Barney, 1991, in Overdijk, 2008, p. 15). 'Gewone' functies bezitten deze aspecten niet, of in mindere mate. Niet alle functies binnen een organisatie beschikken bijvoorbeeld over kennis en vaardigheden die van belangrijke strategische waarde zijn (Lepak & Snell, 1999, in Overdijk, 2008, p. 15).

Een strategische focus heeft, naast kernactiviteiten, ook betrekking op kerncompetenties. Kernactiviteiten en kerncompetenties worden dikwijls met elkaar verward, wat de strategische betekenis niet ten goede komt (Heene & Vermeulen, 1999). De definitie van kerncompetentie luidt:

*"Een kerncompetentie is een pakket aan bekwaamheden en technologieën dat een bedrijf in staat stelt de consument een bepaald voordeel te verschaffen." (Pralahad & Hamel, 1990; 1994, in Overdijk, 2008, p. 8)*

De essentie van de overweging kerncompetentie is om concurrentievoordeel te behalen door het versterken van de kerncompetenties (Arnold, 2000). Organisaties die uitbesteedden omwille van kerncompetenties merkten een reductie in administratieve taken en tegelijkertijd een verhoogde strategische focus (Oshima 2005, in Belcourt, 2006).

Het identificeren van een kerncompetentie gebeurt aan de hand van een aantal aspecten die medebepalend zijn voor deze identificatie (Pralahad & Hamel, 1990; 1994, in Heene & Vermeulen, 1999; Overdijk, 2008, p. 8):

- kerncompetenties zijn niet productspecifiek, maar is een bundel van concurrerende eigenschappen van een reeks producten of diensten;
- kerncompetentie zijn veelomvattender en specifiekere dan een kernproduct;
- kerncompetenties dragen absoluut bij aan het concurrerende vermogen van de organisatie en waarde van het product;
- kerncompetenties leveren op een zo breed mogelijk vlak fundamenteel waardevoordeel in de ogen van de consument;
- kerncompetenties zijn uniek in de zin dat een concurrent ze niet herkent en kan nabootsen;
- kerncompetenties vormen de toegangsweg tot verschillende markten en zo moeten ze ook geformuleerd worden: "een kerncompetentie is pas kern wanneer ze de basis vormt voor de entree tot nieuwe productmarkten".

Het begrip kerncompetentie, oftewel *integratie van vaardigheden* (Heene & Vermeulen, 1999), houdt in dat niet producten de echte bronnen zijn van concurrentievoordeel, maar het vermogen van het management om vaardigheden en technologie te consolideren naar competenties om aan te passen aan veranderende omstandigheden (Pralahad & Hamel 1990, in Belcourt, 2006).

### 3.2.2 Specialistische kennis en expertise

Kernactiviteiten en -competenties worden in verband gebracht met specialistische kennis en expertise. Uitbesteding door organisaties omwille van gespecialiseerde kennis en expertise heeft de beoogde voordelen (Feeny & Ives, 1990; Kettinger et al., 1994 in Bryce & Useem, 1998, p. 639): ten eerste kan uitbesteding de concurrentiepositie verbeteren doordat de organisatie toegang krijgt tot specialistische kennis die intern niet beschikbaar is. Ten tweede kan uitbesteding interne middelen vrijmaken maken die, wanneer gecombineerd met andere interne middelen, leiden tot synergiën waarvan geprofiteerd kan worden. Ten derde kan uitbesteding een manier zijn om te leren van gespecialiseerde vaardigheden van de leverancier, met name wanneer medewerkers van zowel de uitbestedende organisatie als de leverancier nauw samenwerken. Tot slot vermindert het gebruik van experts de risico's en verplichtingen voor de organisatie. Specialistische kennis en expertise als geen ander en verzekeren organisaties volgens

de wetgeving. De keerzijde, echter, is dat de leverancier toegang krijgt tot de organisatie, vervolgens de markt betreedt en zich tot een concurrent ontwikkelt (Belcourt, 2006).

### 3.2.3 Verhoogde (prijs)kwaliteit

Organisaties zien uitbesteding ook als middel om een verhoogde kwaliteit te bereiken (Kremic *et al.*, 2006). Leveranciers zijn er van overtuigd dat zij een hoger serviceniveau tegen lagere kosten per werknemer kunnen aanbieden, door het gebruik van hun tevens bestaande infrastructuur, technologie en vaardigheden. Ook blijken leveranciers adequater te reageren op de wensen van hun klant, aangezien hun inkomen ervan afhankelijk is (Belcourt, 2006; Geary & Coffey-Lewis, 2002).

Uitbesteding beoogt eveneens een verbeterde kwaliteitscontrole. Gezien prestatienormen zwart op wit worden vastgelegd, wordt handhaving van de kwaliteit in principe gemakkelijker dan wanneer gedaan door de eigen organisatie (Belcourt, 2006). Daarnaast kunnen managers kiezen uit leveranciers met verschillende reputaties.

### 3.2.4 Flexibiliteit

#### *Verhoogde operationele en organisatorische flexibiliteit*

Organisaties besteden uit omwille van operationele en organisatorische flexibiliteit. De reden hiervoor is dat organisaties te maken hebben met fluctuaties in vraag naar hun producten of diensten. Door oorspronkelijke activiteiten of werkzaamheden uit te besteden genieten organisaties een verbeterde operationele flexibiliteit en een verminderde organisatorische complexiteit. Minder werknemers vereist minder infrastructuur en ondersteunende systemen, wat kan resulteren in een meer wendbare en efficiënte organisatie (Hubbard, 1993). Dit voordeel treedt echter alleen op wanneer de capaciteit op de markt ruim genoeg is (Knaapen, 1988).

#### *Afnemende flexibiliteit*

Organisaties overwegen om niet uit te besteden vanwege een afnemende flexibiliteit. Is de overeenkomst tussen de uitbestedende organisatie en leverancier eenmaal contractueel vastgelegd, neemt de flexibiliteit in zekere zin af. In het bijzonder wanneer de opdrachtgever te maken heeft met veranderende omstandigheden, aangezien de leverancier de diensten of werken aanlevert zoals gespecificeerd in het contract.

#### *Afnemende beheersbaarheid*

Een ander risico van uitbesteding is dat sprake is van afnemende beheersbaarheid, waar in elk geval moet worden opgepast voor totale afhankelijkheid (Belcourt, 2006; Geary & Coffey-Lewis, 2002). Een algemene regel die van toepassing is, luidt: naarmate de kans om een uitbesteding te realiseren groter is, is het loslaten van de betreffende activiteit door de bestaande organisatie voor de continuïteit ervan, minder gevaarlijk (Bruijn, 2000).

#### *Toenemende afhankelijkheid en onomkeerbaarheid*

Het risico van afnemende beheersbaarheid houdt verband met toenemende afhankelijkheid en kan leiden tot eventueel onomkeerbaarheid. Het feit dat een organisatie voor een bepaalde activiteit afhankelijk wordt van de leverancier, is logischerwijs een consequentie van het uitbesteden van deze activiteit. De afhankelijkheid is relatief groot als de toeleverancier moeilijk te vervangen is en wanneer deze een belangrijke schakel in het voortbrengingsproces van de uitbestedende organisatie vormt. Van belang is dus te bekijken hoe afhankelijk de uitbestedende organisatie wordt bij het uitbesteden van bepaalde activiteiten. Opgepast moet worden voor onomkeerbaarheid (Janssen & Rietema, 1997). Een voorwaarde voor succesvolle uitbesteding is dat uit te besteden taken door meerdere partijen moeten kunnen worden uitgevoerd (Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR), 2000).

### 3.3 Politiek-gedreven uitbesteding

#### 3.3.1 Politiek

##### *Taakstellingen*

Er zijn verschillende redenen waarom een publieke organisatie zich anders kan gedragen dan een particulier bedrijf en de voornaamste reden om uit te besteden niet gebaseerd is op winstgevendheid, maar op politiek. Deze kwesties kunnen wellicht meer maatschappelijk dan economisch zijn (Kremic *et al.*, 2006) en worden gedreven door verkiezingen, publieke opinie en de huidige nationale en internationale trends (Avery, 2000).

##### *Verlaagd moreel*

Sommige organisaties maken de beslissing om over te gaan tot uitbesteding om zich te ontdoen van een onder de maat presterende afdeling. Door de keuze om uit te besteden kunnen bestaande taken van het personeel vervallen, wat een effect kan hebben op het moreel van de werknemers en de prestaties (Elmuti & Kathawala, 2000). Uitbesteding is een vorm van herstructurering die vrijwel altijd leidt tot het ontslaan van medewerkers (Adler, 2003). Organisaties bieden werknemers een gevoel van identificatie en veiligheid alsmede verbondenheid (Babcock, 2004). Wanneer deze worden verstoord, kan dit leiden tot rancune wraakzuchtige medewerkers. Hierdoor kan sociale weerstand onder het personeel ontstaan, zoals dat vaak het geval is bij veranderingen. Een onderzoek toonde aan dat ongeveer een derde van de personeelsafdeling zich verzetten tegen uitbesteding omdat ze het risico lopen hun baan te verliezen en vrezen dat het management van mening is dat buitenstaanders competentere zijn (Babcock, 2004).

#### 3.3.2 Maatschappelijke verantwoording

Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen publieke opdrachtgevers de behoefte hebben om door uitbesteding de markt te stimuleren. Het blijkt dat professionele publieke opdrachtgevers zijn geneigd tot het gebruik maken van de innovatie in de markt wanneer zij merken dat dit beter voldoet aan de maatschappelijke eisen dan de traditionele oplossingen, zonder afbreuk te doen aan de sociale verantwoordelijkheden van de opdrachtgever (Hartmann *et al.*, 2008).

#### 3.3.3 Publieke verantwoording

Organisaties kunnen uitbesteden omwille van publieke verantwoording (Deakin & Walsh, 1996), waarbij ze streven naar resultaten of uitkomsten produceert om de maatschappij te beïnvloeden (Khan & Schroder, 2009). Omdat publieke organisaties soms worden beschouwd als inefficiënt en bureaucratisch, kunnen politieke kandidaten ideeën over uitbesteding promoten om hun bereidheid te tonen om positieve veranderingen aan te brengen in de organisatie (Avery, 2000). Aangezien tellingen belangrijk zijn in de publieke sector, kan door het uitbesteden van functies de bezetting verminderen. Minder ambtenaren op de loonlijst leidt tot een gelukkiger belasting betalend publiek (Belcourt, 2006).

### 3.4 Deelconclusie en implicaties onderzoek

#### 3.4.1 Deelconclusie

In theorie besteden organisaties uit vanwege strategische overwegingen die in hoofdlijnen behoren tot kosten-, strategisch- of politiek-gedreven uitbesteding. Een overzicht van deze factor is weergegeven in Tabel 3-1.

Kosten-gedreven uitbesteding beoogt de volgende voordelen:

- Kostenbesparing doordat de markt beoogt het goedkoper te kunnen;
- Verhoogde kostenbeheersing en financiële flexibiliteit door de verschuiving van vaste kosten naar variabele kosten.



Strategisch-gedreven uitbesteding omwille van:

- Verbeterde strategische focus op kerntaken en –competenties met als doel het behalen van concurrentievoordeel door gepercipieerde kerntaken in eigen beheer te houden en het uitbesteden van activiteiten die niet bijdragen aan concurrentievoordeel;
- Specialistische kennis en expertise door toegang te krijgen tot de mogelijkheden van de leverancier die de organisatie zelf niet bezit;
- Verhoogde prijskwaliteit doordat de markt beoogt het leveren van hogere kwaliteit serviceniveau tegen lagere kosten;
- Verhoogde operationele en organisatorische flexibiliteit doordat de markt beoogt fluctuaties in vraag en diensten kan opvangen waar dat intern niet mogelijk is.

Politiek-gedreven uitbesteding wegens:

- Politieke invloed;
- Maatschappelijke verantwoording;
- Publieke verantwoording.

Tabel 3-1: strategische factor met bijbehorende waarden

Strategische factor	Waarden	
Strategische overwegingen	A. Kosten-gedreven	Kostenbesparing
		Kostenbeheersing
		Financiële flexibiliteit
	B. Strategisch-gedreven	Focus op kerntaken en –competenties
		Specialistische kennis en expertise
		Flexibiliteit
		Kwaliteit
	C. Politiek-gedreven	Politieke invloed
		Maatschappelijke verantwoording
Publieke verantwoording		

#### 3.4.2 Implicaties voor ontwikkeling gezamenlijke uitbestedingsstrategie

Uit eerdere bevindingen blijkt dat uitbesteding in praktijk mogelijk een *combinatie* is van overwegingen uit alle drie categorieën (Willcocks & Currie, 1997 in Kremic *et al.*, 2006, p. 468), maar publieke organisaties over het algemeen politiek-gedreven zijn, in tegenstelling tot de kosten- en strategisch-gedreven private organisaties (Kremic *et al.*, 2006). Niettemin is het voor dit onderzoek belangrijk per individuele organisatie het type dominante beweegreden in kaart te brengen en te beoordelen wat het belang is van deze organisatiespecifieke factor voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie (–beleid).

## 4 Interne context

Bij het maken van tactische overwegingen worden organisaties geconfronteerd met de keuzes die al eerder op strategisch niveau zijn gemaakt. Keuzes die volgen uit strategische overwegingen hebben voornamelijk een gevolg voor de inrichting van de interne organisatie; de interne context van de organisatie (PSIBouw Programmabureau, 2005). Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke interne factoren op welke manier het uitbestedingsbeleid (kunnen) beïnvloeden. Paragrafen 4.1 en 4.2 beschrijven respectievelijk de organisatiestructuur en –cultuur. Paragraaf 4.3 onderscheidt drie beleidsbenaderingen van uitbesteding, paragraaf 4.4 beschrijft de financiën en paragraaf 4.5 de kennis, ervaring en capaciteit. Paragraaf 4.6 eindigt met een deelconclusie en implicaties voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid.

### 4.1 Organisatiestructuur

Elke organisatie is ingericht volgens een type organisatiestructuur.

#### 4.1.1 Typen organisatiestructuren

Doorgaans zijn organisaties gestructureerd naar *functionele organisatie*, *divisie organisatie*, *business unit organisatie*, *matrixorganisatie* (Mintzberg, 1993; Nieuwenhuis, 2010) of *team-based organisatie* (Kinicki & Williams, 2013). De verschillen liggen in de aard van de structuur van de organisatie, de structurering naar functie, divisie of autonome organisaties. Bijlage 2 beschrijft de vijf basistypen organisatiestructuren.

#### 4.1.2 Top-down versus bottom-up

Hoewel organisaties dezelfde doelstellingen van uitbesteden kunnen delen, kunnen de benaderingen tot dit doel verschillen. Bij benaderingen zijn er twee uitersten: de top-down en de bottom-up. Waar de top-down (ontwerpaanpak) wordt gekenmerkt door een duidelijke visie met vooraf gedefinieerde doelen, geniet een bottom-up (ontwikkelaanpak) een iteratief, interactief proces, met een minder duidelijke visie en doelen. De toepassing van een top-down of bottom-up benadering hangt af van het type vraagstuk (Boonstra *et al.*, 1996; Kluijtmans & Bouwen, 2001). Tabel 4-1 en

Tabel 4-2 beschrijven respectievelijk de meest relevante eigenschappen en de toepassing ervan naar vraagstuk.

Tabel 4-1: eigenschappen ontwerp- en ontwikkelaanpak (Boonstra *et al.*, 1996)

<i>Top-down benadering</i>	<i>Bottom-up benadering</i>
Verticale sturing (top-down), weinig participatie vanuit de organisatie bij het ontwerp	Horizontale sturing binnen en tussen teams, veel participatie vanuit de organisatie in alle fases
Eindresultaat wordt vooraf volledig gedefinieerd, is een alternatief voor de huidige situatie en wordt pas geïmplementeerd na vaststelling ervan	Eindresultaat ontstaat vanuit de bestaande situatie in het dagelijkse werkproces binnen vastgestelde kaders en doelen, en is deels afhankelijk van het procesverloop
Lineair en eenmalig proces	Voortdurend iteratief proces gericht op blijvend resultaat
Aanpak gericht op zo exact mogelijke uitvoering van de bedachte oplossing	Aanpak gericht op verhoging van het probleemoplossend vermogen

Tabel 4-2: type aanpak naar vraagstuk (Boonstra *et al.*, 1996)

<i>Ontwerpaanpak</i>	<i>Ontwikkelaanpak</i>
Eenvoudig of bekend vraagstuk	Complex of nieuw vraagstuk
Oplossing ligt voor de hand of is opgelegd door de top van de organisatie	Oplossing is onbekend
Stabiele omstandigheden	Veranderlijke omstandigheden
Toekomst is relatief voorspelbaar	Toekomst is niet voorspelbaar
Er bestaan onoverbrugbare meningsverschillen, of er is juist volledige overeenstemming over het te bereiken doel	Er kan redelijk eenvoudig overeenstemming worden bereikt tussen belanghebbenden
Draagvlak en betrokkenheid niet vereist of niet haalbaar	Draagvlak en betrokkenheid vereist of gewenst
Interne of externe specialistische deskundigheid is in het projectteam vanaf de start aanwezig	Specialistische deskundigheid bij de start is geen vereiste, van belang is de intentie om samen te leren en gebruik te maken van de kennis en kwaliteit die in de organisatie aanwezig is

*Merk op dat de benaderingen in hun uiterste zijn beschreven. In de praktijk komen echter meng- en tussen vormen voor (Boonstra et al., 1996).*

#### 4.1.3 Besluitvorming

De organisatiestructuur bepaalt onder andere de stroming van communicatie (Cyert and March, 1963 in Bidwell, 2012, p. 8), de manier waarop organisaties informatie verwerken (Galbraith, 1974, in Bidwell, 2012, p. 9), de samenwerking en relaties tussen afdelingen. Bij organisaties kunnen afdelingen gescheiden van elkaar beslissen over uitbesteding omtrent nieuwbouw en onderhoud. Dit kan het geïntegreerd uitbesteden naar de markt bemoeilijken (PSIBouw Programmabureau, 2005).

#### 4.1.4 Organisatiestructuur en uitbesteden

De vorige paragrafen impliceren dat tactische keuzes over uitbesteding worden beïnvloed door (elementen van) de organisatiestructuur. De onderzoeker is ervan bewust dat organisatiestructuren in werkelijkheid complexer (kunnen) zijn. Ten behoeve van de uitvoering van dit onderzoek ligt ter vereenvoudiging de focus op de manier van sturing binnen en besluitvorming binnen herkenbare organisatiestructuren.

Bij de functionele organisatie maken de afdelingen een gecentraliseerde keuze omtrent uitbesteding, waarbij in het geval van een top-down ontwerpaanpak de afdelingen een vooraf gedefinieerde doel(en) delen: invulling geven aan de gekozen strategische richting met een relatief voorspelbare wijze van uitbesteding. In het geval van een bottom-up ontwikkelaanpak beslissen de afdelingen weliswaar nog steeds centraal, maar is het doel op voorhand vastgesteld en de wijze van uitbesteding relatief onvoorspelbaar.

Bij een business unit organisatie delen de autonome afdelingen weliswaar hetzelfde doel, maar leidt gedecentraliseerde besluitvorming tot verschillende wijzen van uitbesteding per business unit. Vice versa, bij een bottom-up ontwikkelaanpak heeft elke business unit een eigen doel en besluitvorming.

#### *Voorbeeld organisatiestructuur en uitbesteding*

*Bij een organisatie die de top-down beleid hanteert is er sprake van verticale sturing en van bovenaf op voorhand gedefinieerde doelen van uitbesteding. De vastgestelde werk- en handelswijze leidt tot een voorspelbare (wijze van) uitbesteding.*

- Bij een functionele organisatie is er sprake van zowel één gezamenlijke doel en gecentraliseerde besluitvorming.*
- Bij een business unit organisatie is er sprake van één gezamenlijke doel, maar geen gecentraliseerde besluitvorming.*

*Bij een organisatie die de bottom-up "beleid" hanteert is er sprake van horizontale sturing tussen afdelingen en is het eindresultaat afhankelijk van het proces. De complexiteit van het vraagstuk en de veranderlijke omstandigheden leiden tot een onvoorspelbare (wijze van) uitbesteding. Mogelijk voorkomend bij met name business units, maar ook mogelijk bij functionele organisaties.*

- *Bij een functionele organisatie is er geen sprake van één gezamenlijke doel, maar wel gecentraliseerde besluitvorming.*
- *Bij een business unit organisatie is geen sprake van zowel een gezamenlijke doel als gecentraliseerde besluitvorming.*

## 4.2 Organisatiecultuur

Elke organisatie heeft haar eigen (typische) organisatiecultuur. De literatuur definieert organisatiecultuur op diverse manieren, alhoewel allen het erover eens zijn dat de organisatiecultuur het geheel is van collectieve waarden en normen dat organisaties van elkaar onderscheidt (Cameron & Quinn, 1999).

### *Definities organisatiecultuur*

*"Organisatiecultuur is hoe organisaties handelen." – Robbie Katanga*

*"Organisatiecultuur definieert een gezamenlijke beschrijving van een organisatie van binnenuit." – Bruce Perron*

*"Organisatiecultuur is de som van normen en waarden welke fungeren als lijm om werknemers van de organisatie te integreren." – Richard Perrin*

*"Organisatiecultuur is civilisatie op de werkvloer." – Alan Adler*

*(Watkins, 2013)*

Oftewel, de organisatiecultuur beïnvloedt hoe werknemers handelen – gezien de impact van organisatieculturen op individuen aangetoond is op het gebied van productiviteit, commitment, werkhouding, vertrouwen, ziekteverzuim, inzet, motivatie, personeelsverloop, fysiek en emotioneel welbevinden en resultaten op het werk (Cameron & Quinn, 1999).

### 4.2.1 Typen organisatieculturen

Onderzoeken naar typen organisatieculturen leiden tot soortgelijke, karakteristieke culturen. De onderzoeker is zich ervan bewust dat er tal van onderzoekers zijn die organisatieculturen anders onderscheiden of typeren. Het feit dat modellen van Cameron and Quinn (1999) en Denison (1990) worden aangehaald is omdat zij een succesvol gevalideerd, concreet instrument hebben ontwikkeld om deze culturen te meten en in kaart te brengen.

Denison (1990) beweert dat organisatieculturen kunnen worden beschreven bij vier generale dimensies met de bijbehorende sub-dimensies (Figuur 4-1):

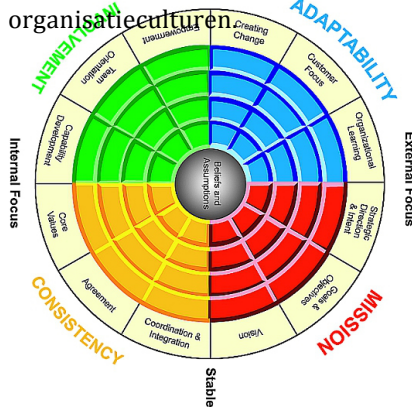
- missie – strategische richting en intentie, doelen en doelstellingen en visie;
- aanpassingsvermogen – verandering, klantgerichtheid en organisatorische ontwikkeling;
- betrokkenheid – emancipatie, team oriëntatie, capaciteitsontwikkeling;
- consistentie – kernwaarden, afspraken, coördinatie/integratie.

Cameron and Quinn (1999) onderscheiden vier organisatieculturen, te weten: *familiecultuur*, *adhocratiecultuur*, *hiërarchiecultuur* en *marktcultuur*. De verschillen liggen in de aard van het type cultuur, welke eigenschappen bevat als het type leider, effectiviteitscriteria, managementtheorie en strategie voor verhoogde kwaliteit (OCAI-online, 2013). De vier culturen verschillen sterk op twee dimensies (Figuur 4-2):

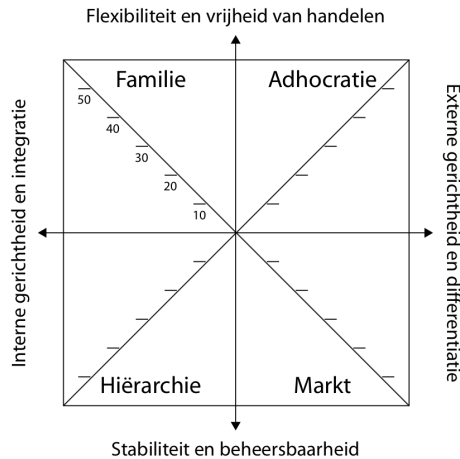
1. interne gerichtheid en integratie versus externe gerichtheid en differentiatie;

2. stabiliteit en beheersbaarheid versus flexibiliteit en vrijheid van handelen.

Helemaal links in het kwadrant is de organisatie intern gericht (wat is belangrijk voor ons, hoe willen wij werken) en helemaal rechts is men juist extern gericht (wat is belangrijk voor de buitenwereld, de klanten, de markt). Helemaal bovenaan in het kwadrant streeft men naar vrijheid van handelen en flexibiliteit, onderaan staat de tegenovergestelde waarde centraal: maximale beheersbaarheid en stabiliteit. Bijlage 3 gaat dieper in op de vier typen organisatieculturen



Figuur 4-1: organisatieculturen volgens Denison (1990)



Figuur 4-2: organisatieculturen volgens OCAI-online (2013)

Beiden modellen vertonen in grote lijnen overeenkomsten; beiden beschrijven organisatieculturen aan de hand van de interne of externe gerichtheid alsmede de flexibiliteit of stabiliteit binnen de organisatie. Dit leidt tot de volgende overeenkomsten in culturen :

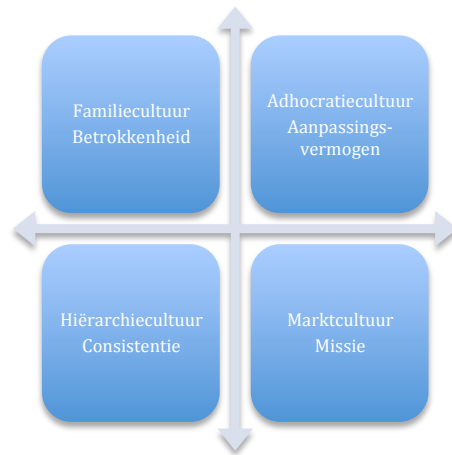
1. familiecultuur en betrokkenheid;
2. adhocratiecultuur en aanpassingsvermogen;
3. hiërarchiecultuur en consistentie;
4. marktcultuur – missie.

4.2.2 Organisatieculturen en uitbesteden

Het voorgaande impliceert dat keuzes over (de wijze van) uitbesteding kunnen worden beïnvloed door de organisatiecultuur. Het volgende tracht de link tussen de organisatiecultuur en uitbesteden te leggen. Allereerst kan vanuit de kwadranten worden opgevat dat organisaties (voornamelijk) intrinsiek of extrinsiek zijn georiënteerd. In bijlage 3 is de adhocratiecultuur beschreven als dynamisch, ondernemend en creatief, tegelijkertijd risico's durft te nemen en het zich kunnen aanpassen aan ontwikkelingen als innovaties in de markt. De achterliggende gedachte is dat de adhocratiecultuur zich snel kan aanpassen aan ontwikkelingen in de markt – de adoptie van bijvoorbeeld innovaties.

De hiërarchiecultuur is een formele en gestructureerde werkomgeving waarin de lange termijn uitgaat naar efficiëntie en voorspelbaarheid, oftewel consistentie. De opvatting is dat er wordt uitbesteed voor de langere termijn omwille van de bedrijfsvoering, met verwachte uitkomsten van de uitbesteding.

De marktcultuur herbergt een visie, met doelen en doelstellingen, de organisatie wilt zich onderscheiden en is competitief ingesteld met winstoogmerk. Gezien de publieke instanties niet naar winst (en concurrentie) streven, valt de markt cultuur in principe af. Voor commerciële (vastgoed)organisaties valt te zeggen dat uitbesteden enerzijds kan leiden tot het verlies van



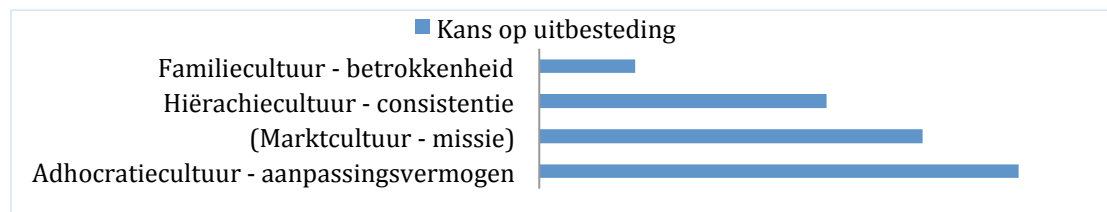
Figuur 4-3: overeenkomsten organisatieculturen

(kern)competenties, anderzijds leidt uitbesteding tot een mogelijk compactere organisatie en efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering. In tegenstelling tot de hiërarchiecultuur is zij meer markt-gedreven.

De familiecultuur wordt gekenmerkt door traditie en loyaliteit en focust zich op betrokkenheid van het personeel en diens ontwikkeling. De opvatting is dat uitbesteding in strijd is met de cultuur van de organisatie, namelijk de cohesie en moraal van de werknemers die in feite de organisatie vormen.

Vanuit deze beschrijving is, naar opvatting van de onderzoeker, de rangschikking van organisatiecultuur in relatie tot de mate van uitbesteding als volgt (Figuur 4-4):

1. adhocratie – aanpassingsvermogen;  
(marktcultuur – missie);
2. hiërarchie – consistentie;
3. familiecultuur – betrokkenheid.



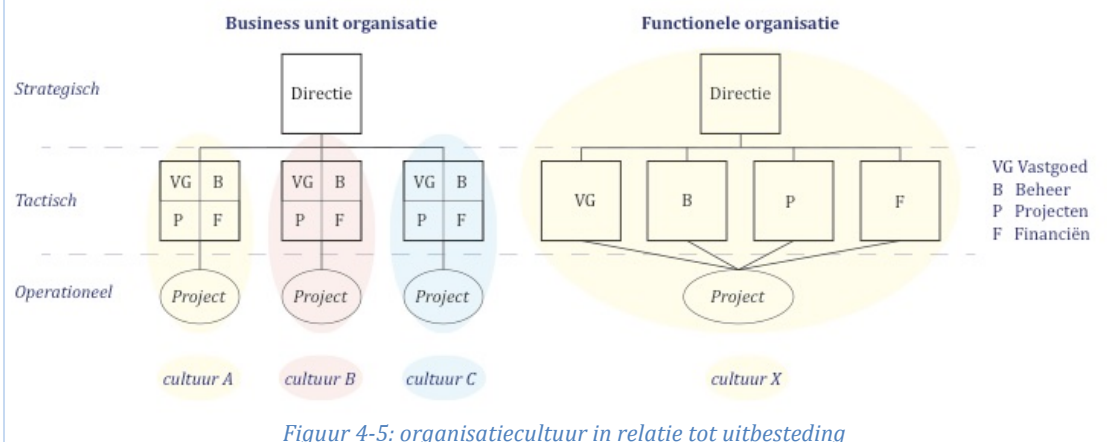
Figuur 4-4: rangschikking culturen naar kans op uitbesteding

#### Voorbeeld organisatiecultuur

Waar organisaties voorheen voornamelijk traditioneel uitbesteden (traditioneel bestek), ontstaan er tegenwoordig steeds meer geïntegreerde uitbestedingsvormen. De houding en het durven nemen van risico's vanuit de adhocratiecultuur kunnen bijvoorbeeld de adoptie van geïntegreerde uitbestedingsvormen versnellen. Het betreft hier het aanpassingsvermogen van de organisatie aan veranderlijke omstandigheden.

Een gestructureerde en procedurele werkomgeving uit de hiërarchiecultuur kan doorslaggevend zijn bij de beslissing over langetermijncontracten/geïntegreerde contractvormen, vanwege een voorspelbare uitkomst: vaste maximale kosten, vergoedingen op basis van prestatie (en eventueel tijdzekerheid). Daarbij is consistentie de sleutel tot een succesvolle bedrijfsvoering.

Een traditionele werkomgeving die gericht is op de interne betrokkenheid van de eigen werknemers zou uitbesteding mogelijk een laatste overweging zijn. Het is mogelijk dat organisaties minder uitbesteden vanwege de cohesie en het moraal.



Figuur 4-5: organisatiecultuur in relatie tot uitbesteding

### 4.3 Uitbestedingsbeleid

Vanuit strategische overwegingen kan er een uitbestedingsbeleid zijn ontwikkeld om invulling te geven aan de gekozen strategische richting. In het boek *Publieke zaken in de marktsamenleving van Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) (2000)* zijn uit meerdere onderzoeken drie benaderingen ontwikkeld ten aanzien van maatschappelijke orderingsvraagstukken, waarbij met maatschappelijke ordening wordt bedoeld een opdracht waar de maatschappij als geheel, en niet alleen de overheid, voor staat. De volgende paragrafen beschrijven respectievelijk de *markt-, overheids- en samenlevingsbenadering* (WRR, 2012) als verschillende vormen van beleid en de relatie met uitbesteding.

#### 4.3.1 Benadering vanuit de markt en uitbesteden

In de *marktbenadering* wordt de beredenering gevormd door de belangrijkste kwaliteit die vanuit de economische theorie aan de markt wordt toegedicht: efficiënte productie en effectieve allocatie van goederen. Vanwege deze kwaliteit dient de markt optimaal het publieke belang van de maatschappelijke welvaart (Teulings et al. 2003, 2005; Baarsma en Theeuwes 2009; Van Damme en Schinkel 2009; Baarsma 2010 in WRR, 2012, p. 103). De efficiëntie en effectiviteit kan worden verklaard door de zogeheten *multi-vendor solution providers (MSVPS)*, wat inhoudt dat een leverancier zijn middelen van andere producenten afneemt waardoor zijn kennis, ervaring en capaciteit vergroot (Raddats & Burton, 2014). Dit kan worden vergeleken met een opdrachtnemer en daaronder onderaannemers.

*Vanuit de marktbenadering is het motief om uit te besteden aan de markt opdat de markt efficiënter is in het produceren, effectiever in allocatie van goederen en diensten en biedt bovendien keuzevrijheid (WRR, 2012).*

#### 4.3.2 Benadering vanuit de overheid en uitbesteden

De *overheidsbenadering* betreft de overweging dat de primaire taak van de overheid het behartigen van zaken met publiek belang is. Het is daarbij aan de politieke organen om te beslissen wat als publiek belang moet worden aangemerkt en daarmee wat als doelstelling van overheidsbeleid fungeert (WRR, 2012).

*Vanuit de overheidsbenadering is het motief om uit te besteden aan de markt, opdat de overheid zich beter kan concentreren op haar primaire taak: het uitvoeren van activiteiten met publiek belang (WRR, 2012).*

#### 4.3.3 Benadering vanuit de samenleving en uitbesteden

De *samenlevingsbenadering* vindt haar motivatie in de sociale ethiek, in de overtuiging dat de samenleving wordt gedragen door zedelijke houdingen en gemeenschapswaarden: de ethos. De focus van een overheidsbeleid met oriëntatie op de samenleving en de daarbij behorende waarden, ligt op het versterken van de inhoudelijke doelen van organisaties en de verantwoordelijkheden en deugden van de betrokkenen (WRR, 2012).

*Vanuit de samenlevingsbenadering is het motief om uit te besteden aan de markt opdat de overheid de markt stimuleert om middels de inkoop van innovatie maatschappelijke vraagstukken op te lossen (WRR, 2012).*

#### *Innovatie inkopen*

*De overheid kan in haar inkoopbeleid innovatie stimuleren. Het mes snijdt dan aan 2 kanten: bedrijven krijgen de kans ideeën te ontwikkelen en overheden krijgen een bijdrage aan de oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk aangeboden.*

*In de Kamerbrief 'Naar de top: bedrijvenbeleid in actie' laat het kabinet weten 2,5% van het overheidsbrede inkoopbudget te willen besteden aan innovatiegericht inkopen. Dat is €1,6 miljard per jaar.*

*(Rijksoverheid, 2011)*

## 4.4 Financiën

Allereerst kan een organisatie, als gevolg van de strategische overweging “kostenbesparing”, de afweging maken tussen de kosten voor het zelf uitvoeren en de kosten bij uitbesteding. Ten tweede, financiën bepalen de realisatiemogelijkheden bij de investering van een project, waarbij de organisatie de afweging maakt tussen private financiering of zelf financieren. Bij het zelf uitvoeren van activiteiten bij een project dient de opdrachtgever over voldoende financiën te beschikken. In veel landen zijn overheden genoodzaakt om marktpartijen in te schakelen vanwege de tekortkomingen van publieke middelen bij kapitaalintensieve projecten (Grimsey & Lewis, 2002). Opdrachtgevers kiezen vaker voor langtermijncontracten waarin zij vooraf prijszekerheid genieten. Dit impliceert dat organisaties neigen naar langetermijncontracten om prijsonzekerheid uit te sluiten (Teixeira, 2014).

*Kiest de organisatie voor zelf financiering met oog op mogelijk kostenbesparing of voor private financiering met financiële “zekerheid”?*

## 4.5 Kennis, ervaring en capaciteit

### 4.5.1 Potentie interne middelen

Elke organisatie heeft een fundamenteel andere aanleg voor het exploiteren van haar middelen, het op waarde inschatten, verwerken en deze te vertalen in beoogde resultaten. Hoewel organisaties dezelfde middelen kunnen bezitten, kunnen prestaties aanzienlijk verschillen, afhankelijk van de capaciteiten (Barney, 1991 in Han *et al.*, 2008). Idealiter zijn de interne middelen meestal toegewezen naar waar zij de grootste invloed uitoefenen, namelijk de kernactiviteiten (Kremic *et al.*, 2006).

### 4.5.2 Extern inhuren versus uitbesteden

De Rijksoverheid hanteert de volgende definitie van externe inhuur: “*externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt*” (Rijksoverheid, 2012, p. 3). In het verlengde van deze definitie is het van belang welke activiteiten een organisatie als haar kernactiviteiten beschouwt en, bij gebrek aan kennis, ervaring en/of capaciteit, deze inhurt. Behoren de activiteiten volgens de visie van de organisatie niet tot de kernactiviteiten, dan is de tweede mogelijkheid dat zij deze activiteiten op den duur afstoot: volledige uitbesteding. Het verschil met externe inhuur is dat bij uitbesteding (op projectbasis) een product wordt opgeleverd; bij externe inhuur (van de reeds deels beschikbare middelen) wordt gestuurd tot hét product.

*Kiest de organisatie voor externe inhuur om toegang te krijgen tot specialistische kennis (als onderdeel van haar kernactiviteiten), of voor volledige uitbesteding van deze activiteiten?*

*Een voorbeeld is dat een opdrachtgever activiteiten van adviesbureaus (“diensten”) inhurt bij een nieuwbouwproject (“werken”).*



## 4.6 Deelconclusie en implicaties onderzoek

### 4.6.1 Deelconclusie

Dit hoofdstuk gaf antwoord op de vraag, welke interne factoren op welke manier het uitbestedingsbeleid kunnen beïnvloeden. Het antwoord wordt hieronder samengevat.

*Organisatiestructuur*; waarbij, afhankelijk van de structuur van de organisatie, een verticale top-down sturing leidt tot het bereiken van een gezamenlijk doel middels centrale of decentrale besluitvorming. Bij een horizontale bottom-up sturing is er géén gezamenlijk doel en kan de besluitvorming centraal of decentraal plaatsvinden;

*Organisatiecultuur*; waarbij, eveneens afhankelijk van de organisatiestructuur, er een dominante cultuur is of meerdere subculturen zijn binnen één organisatie;

*Beleid*; het onderliggend motief om uit te besteden, waarbij de marktbenadering uitgaat van een efficiënter en effectiever markt in de allocatie van productie en goederen; de overheidsbenadering die uitgaat van uitbesteding omwille van een verbeterde focus op de primaire taak van de organisatie; en de samenlevingsbenadering, uitbesteden opdat de markt wordt gestimuleerd om maatschappelijke vraagstukken op te lossen;

*Financiën*; waarbij, afhankelijk van de beschikbare financiën, een organisatie de kostenafweging maakt tussen het zelf uitvoeren en de markt, in al dan niet in combinatie met de wijze van financiering in relatie tot kostenbesparing en financiële zekerheid;

*Kennis, ervaring en capaciteit*; waarbij, afhankelijk van welke activiteiten de organisatie als haar kernactiviteiten beschouwt, de organisatie een afweging maakt tussen het extern inhuren (bij gebrek aan kennis, ervaring en capaciteit,) of het op den duur volledig uitbesteden van deze activiteiten.

Tabel 4-3: interne factoren met bijbehorende waarden

Interne factoren	Waarden	
Organisatiestructuur	Functioneel	Business unit, divisie, ...
	Top-down	Bottom-up
	Centrale besluitvorming	Decentrale besluitvorming
Organisatiecultuur	Organisatie – flexibiliteit	Klant/markt – flexibiliteit
	Organisatie – stabiliteit	Klant/markt – stabiliteit
Uitbestedingsbeleid	<i>Extrinsiek</i>	Marktbenadering
	<i>Intrinsiek</i>	Overheidsbenadering
	<i>In- en extrinsiek</i>	Samenlevingsbenadering
Financiën	Kostenbesparing bij interne realisatie	Prijszekerheid/financiële flexibiliteit bij (volledige) uitbesteding
Kennis, ervaring en capaciteit	Externe inhuur van kernactiviteiten	(Volledige) uitbesteding

### 4.6.2 Implicaties voor ontwikkeling gezamenlijk uitbestedingsbeleid

De ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid zal afhangen van de organisatiespecifieke factoren. Geadviseerd wordt om bij een beoogde samenwerking de gewenste organisatiestructuur top-down aan te sturen (Boonstra *et al.*, 1996). Echter, het ontwikkelingsproces van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid zal verder afhangen van de mate waarin organisaties verschillen in de manier van sturing en besluitvorming tussen de (afdelingen van) de organisaties, organisatieculturen, beleidsvormen, financiën en kennis, ervaring en capaciteit. Op het moment is het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid vooralsnog onbekend.

## 5 Externe context

*Publieke organisaties zijn gebonden aan de op dat moment geldende wet- en regelgevingen, dragen politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheden en houden tegelijkertijd rekening met ontwikkelingen in de markt. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke externe factoren op welke manier het uitbestedingsbeleid (kunnen) beïnvloeden. Paragraaf 5.1 behandelt de wet- en regelgevingen waarmee publieke organisaties te maken hebben. Paragraaf 5.2 beschrijft de politieke invloed. Paragraaf 5.3 behandelt de markt. Paragraaf 5.4 eindigt met een deelconclusie en implicaties voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid.*

### 5.1 Wet- en regelgeving

Publieke organisaties zijn gebonden aan wet- en regelgevingen omtrent aanbestedingen. Wanneer nieuwe wetten eenmaal in werking zijn getreden, hebben publieke zij geen ander keuze dan te voldoen. In dergelijke situaties zijn de motieven voor uitbesteding dus wetten en uitvoeringsbepalingen (Kakabadse & Kakabadse, 2000 in Kremic *et al.*, 2006, p. 470).

Sinds 1 april 2013 geldt de Aanbestedingswet 2012 voor alle aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. De Aanbestedingswet 2012 beoogt een duidelijker en eenvormig kader te scheppen voor het plaatsen van overheidsopdrachten alsmede een lastenverlichting voor ondernemers en aanbestedende diensten te creëren (PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden, 2012). In de nieuwe aanbestedingswet zal gunnen op de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) gaan dienen als standaard uitgangspunt.

Sinds de invoering van de Aanbestedingswet 2012 wordt het principe 'EMVI, tenzij' gehanteerd. Bij EMVI beoordeelt de opdrachtgever de inschrijvingen niet alleen op prijs, maar ook op aangeboden kwaliteit. Iedere opdracht wordt in principe op basis van EMVI aanbesteed, tenzij er gemotiveerd kan worden om op een andere wijze te gunnen. De wet beperkt de aanbesteder niet in het gebruik van het aantal en soort subgunningscriteria. Wel dienen deze betrekking te hebben op de opdracht. De subgunningscriteria hoeven niet noodzakelijk van zuiver economische aard te zijn. Enkele voorbeelden van subgunningscriteria zijn prijs, uitvoering, projectmanagement, levertijd, planning, kwaliteit, duurzaamheid etc.

*Waar voorheen kon worden gegund op alléén laagste prijs, wordt de opdrachtgever met de komst van de EMVI verplicht nu ook te gunnen op kwalitatieve criteria. Zal de opdrachtgever de focus nu meer verleggen op kwaliteit, of blijft hij primair gedreven door prijs?*

### 5.2 Politiek

Publieke organisaties zijn omgeven door een politieke (en maatschappelijke) context. Een project kan worden beïnvloed door onstabiele overheidsbeleid en politieke instabiliteit (Choudhry *et al.*, 2014), de karakteristieken van het politieke systeem of als gevolg van nationale of internationale trends (Avery, 2000). Rechtse overheden blijken meer geneigd om uitbesteding te stimuleren en om publiek gefinancierde diensten te leveren dan linkse overheden, waarin politieke voorkeuren van de regerende meerderheid een rol spelen in uitbestedingen door de publieke sector (Elinder & Jordahl, 2013).

Publieke organisaties worden primair gestuurd door de politiek (politieke taakstellingen), alhoewel zij ook zichzelf dienen aan te sturen omwille van strategische of financiële doeleinden. De mate waarin de organisatie politiek gevoelig is, is in feite het vermogen van de organisatie om (direct) te anticiperen op politieke taakstellingen. Publieke organisaties die sterk politiek-gedreven zijn zullen hier hoogstwaarschijnlijk minder gevoelig voor zijn, aangezien zij varen volgens de politieke koers. Anderzijds kunnen de beoogde voordelen van uitbesteding negatief worden beïnvloed als gevolg van een lagere mate van politieke gevoeligheid.

*“Het defensiebeleid kent weinig zekerheid op de lange termijn. Na 4-5 jaar zijn veranderingen in de defensie organisatie gemeengoed, dit kan grote consequenties hebben op de huisvestingsvraag. (Investerings)flexibiliteit bij uitbesteding is hierdoor benodigd en bemoeilijkt langlopende afspraken met de markt.”*

*(PSIBouw Programmabureau, 2005, p. 36)*

## 5.3 Markt

### 5.3.1 Kennis, ervaring en capaciteit in de markt

Tegenover de intern beschikbare middelen staan eveneens de middelen in de markt die benodigd zijn voor de uitbesteding. Vanuit de marktbenadering wordt de berekening gevormd door de belangrijkste kwaliteit die vanuit de economische theorie aan de markt wordt toegedicht: efficiënte productie en effectieve allocatie van goederen. Vanwege deze kwaliteit dient de markt optimaal het publieke belang van de maatschappelijke welvaart (Teulings et al. 2003, 2005; Baarsma en Theeuwes 2009; Van Damme en Schinkel 2009; Baarsma 2010 in WRR, 2012, p. 103). Dit kan worden verklaard door de zogeheten *multi-vendor solution providers (MSVPs)*, wat inhoudt dat een leverancier zijn middelen van andere producenten afneemt waardoor zijn kennis, ervaring en capaciteit vergroten (Raddats & Burton, 2014). Dit kan worden vergeleken met een opdrachtnemer en daaronder onderaannemers.

Vanuit de overheidsbenadering dient uitbesteding als toegang tot specialistische kennis ter ondersteuning van de kernactiviteiten, waarbij deze kernactiviteiten het publiek belang horen te dienen (WRR, 2012). Hier geldt dat wanneer een organisatie zich concentreert op haar kernactiviteiten, zij enerzijds alle activiteiten aan de markt overlaat die niet tot haar primaire taak behoren, anderzijds inbesteedt (externe inhuur) wanneer de kernactiviteiten niet toereikend zijn om de primaire taken uit te voeren (zie 4.6.1 *deelconclusie*). Evenals bij de marktbenadering geldt dat de markt de middelen dient te bezitten om de niet-kernactiviteiten van een organisatie te kunnen overnemen.

Vanuit het perspectief van de samenlevingsbenadering stimuleren publieke organisaties de markt om (in)direct de maatschappelijke verantwoordelijkheden van publieke organisaties te dragen, door gebruik te maken van ethos (WRR, 2012), oftewel het ethisch waardesysteem van de maatschappij. In tegenstelling tot markt- en overheidsbenadering beoordeelt de samenlevingsbenadering de markt niet op haar huidige capaciteiten, maar doet het een beroep op de markt om innovatieve oplossingen te bieden. In feite stimuleert een organisatie dergelijke ontwikkelingen (in)direct door deze activiteiten niet zelf te doen.

*De markt- en overheidsbenadering beoordelen de markt op haar aanwezige kennis, ervaring en capaciteit. De samenlevingsbenadering stimuleert de markt deze aspecten (verder) te ontwikkelen en oriënteert zich op de potentiële capaciteiten van de markt.*

### 5.3.2 Vertrouwen in de markt

Het vertrouwen en betrokkenheid betreft de bereidheid om te willen onderhandelen over contractkwesties als prijs, service, eigendom en controle, maar ook het behartigen van wederzijdse belangen (Elitzur & Wensley, 1998). Vertrouwen en betrokkenheid vormen het fundament van een succesvolle uitbestedingsrelatie die de mate van succes van uitbesteding beïnvloeden, welke begint bij communicatie (Ketler & Walstrom, 1993) en collaboratieve participatie (Han et al., 2008).

*Het vertrouwen van een organisatie in de markt kan beïnvloeden hoe zij staat tegenover uitbesteding. Aannemelijk is een positief verband tussen uitbesteden van niet-kernactiviteiten aan de markt en het vertrouwen van de organisatie in de markt.*

## 5.4 Deelconclusie en implicaties onderzoek

### 5.4.1 Deelconclusie

Dit hoofdstuk gaf antwoord op de vraag, welke externe factoren op welke manier het uitbestedingsbeleid kunnen beïnvloeden. Het antwoord wordt hieronder samengevat.

Het bestaansrecht van een publieke organisatie is politiek; zij opereren binnen een politieke (en maatschappelijke) context. Daarnaast hebben zij te maken met de op dat moment geldende aanbestedingswet- en regelgevingen. De steeds veranderende politiek en wet- en regelgevingen als externe factoren kunnen keuzes voor het uitbestedingsbeleid van de organisatie beïnvloeden.

De wijze waarop de kennis, ervaring en capaciteit in de markt op aanwezigheid, kwaliteit en adequaatheid wordt beoordeeld, hangt af van uit welk perspectief de organisatie de markt benadert. Zowel de marktbenadering als overheidsbenadering beoordeelt de markt op haar huidige situatie. De samenlevingsbenadering, daarentegen, beoordeelt de markt op haar potentiële capaciteiten.

Het vertrouwen dat een organisatie heeft in de markt bepaalt of zij activiteiten aan de markt al dan niet vrijwillig uitbesteedt. Aannemelijk is dat een toename in het marktvertrouwen gepaard gaat met de welwillendheid om uit te besteden.

*Tabel 5-1: externe factoren en bijbehorende waarden*

<i>Externe factoren</i>	<i>Waarden</i>	
<i>Wet- en regelgeving</i>	Anticipatie op veranderlijkheid wet- en regelgevingen	
<i>Politiek</i>	Anticipatie op politieke instabiliteit	
<i>Markt</i>	<i>Kennis, ervaring en capaciteit in de markt</i>	Marktbenadering – huidige situatie markt
		Overheidsbenadering – huidige situatie markt
		Samenlevingsbenadering – potentie markt
	<i>Vertrouwen in de markt</i>	Voldoende vertrouwen – uitbesteding
		Onvoldoende vertrouwen – intern behouden

#### 5.4.2 Implicaties voor ontwikkeling gezamenlijk uitbestedingsbeleid

De mate waarin een organisatie politiek gevoelig is, kan anticiperen op veranderlijke wet- en regelgevingen, de markt op haar (potentiële) kennis, ervaring en capaciteiten beoordeelt alsmede het vertrouwen dat de organisatie heeft in de markt, beïnvloeden de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Op het moment is het belang van deze “externe” factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid vooralsnog onbekend.

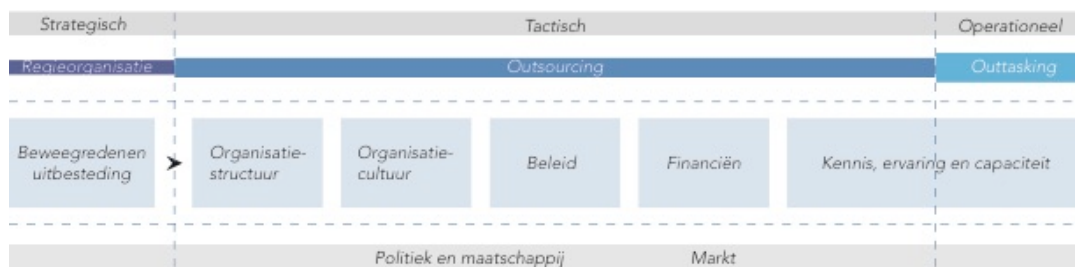
### III. EMPIRISCH KADER

## 6 Operationalisering, toegepaste methoden en technieken

Producten van het literatuuronderzoek in de voorgaande hoofdstukken vormen de basis voor het navolgend empirisch deel van dit onderzoek. Dit hoofdstuk behandelt de operationalisering van het onderzoek. Paragraaf 6.1 beschrijft het paradigma, een stelsel van samenhangende wetenschappelijke theorieën over factoren met invloed op uitbesteding. Paragraaf 6.2 beschrijft de casusstudie, paragraaf 6.3 de toegepaste methoden en technieken en paragraaf 6.4 behandelt de onderzoeksopzet.

### 6.1 Paradigma

Het paradigma dat ontstaat door de producten van het literatuuronderzoek te verbinden is als volgt. Op het hoogste, strategisch niveau zijn er de beweegredenen voor het behouden of volledig uitbesteden van de interne activiteiten. De beslissing om uit te besteden van activiteiten heeft vervolgens invloed op de interne organisatie op de langere termijn, wat maakt of de organisatie in grote lijnen een outtaskende, outsourcingende of regieorganisatie is. Bij vraagstukken maakt een organisatie tactische keuzes die zijn gebaseerd op of worden beïnvloed door eigenschappen van de interne organisatie, te weten: de organisatiestructuur en -cultuur, het (type) beleid, de (beschikbare) financiën en de aanwezige kennis, ervaring en capaciteit. De tactische keuzes worden eveneens beïnvloed door externe factoren: de politiek, wet- en regelgeving en markt. Figuur 6-1 illustreert dit.



Figuur 6-1: paradigma

#### 6.1.1 Vergelijkingskader

Voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid worden organisaties vergeleken op factoren die voortkomen uit het theoretisch kader. Elke factor bevat waarden die aan de organisaties kunnen worden toegekend om deze van elkaar te kunnen onderscheiden. Het vergelijkingskader van factoren met bijbehorende waarden dat ontstaat is weergegeven in Tabel 6-1.

Tabel 6-1: vergelijkingskader

Strategische factor	Waarden	
Strategische overwegingen	A. Kosten-gedreven	A1. Kostenbesparing
		A2. Kostenbeheersing
		A3. Financiële flexibiliteit
	B. Strategisch-gedreven	B1. Focus op kerntaken en –competenties
		B2. Specialistische kennis en expertise
		B3. Flexibiliteit
		B4. Kwaliteit
	C. Politiek-gedreven	C1. Politieke besluiten en voorkeuren
		C2. Publieke verantwoording
C3. Maatschappelijke verantwoording		
Interne factoren	Waarden	
Organisatiestructuur	A. Functioneel	B. Anders..

	A. Top-down	B. Bottom-up
	A. Centrale besluitvorming	B. Decentrale besluitvorming
<i>Organisatiecultuur</i>	A. Intern – flexibiliteit	C. Klant/markt – flexibiliteit
	B. Intern – stabiliteit	D. Klant/markt – stabiliteit
<i>Uitbestedingsbeleid</i>	A. Extrinsiek	Marktbenadering
	B. Intrinsiek	Overheidsbenadering
	C. In- en extrinsiek	Samenlevingsbenadering
<i>Financiën</i>	A. Kostenbesparing bij interne realisatie	B. Prijszekerheid/financiële flexibiliteit bij (volledige) uitbesteding
<i>Kennis, ervaring en capaciteiten</i>	A. Externe inhuur van kernactiviteiten	B. (Volledige) uitbesteding
<i>Externe factoren</i>	<i>Waarden</i>	
<i>Politiek</i>	<i>Anticipatie politieke instabiliteit</i>	A. Flexibel en wendbaar
		B. Niet flexibel en wendbaar
<i>Wet- en regelgeving</i>	<i>Anticipatie veranderlijkheid wet- en regelgevingen</i>	A. Flexibel en wendbaar
		B. Niet flexibel en wendbaar
<i>Markt</i>	<i>Kennis, ervaring en capaciteit in de markt</i>	A. Marktbenadering – huidige situatie markt
		B. Overheidsbenadering – huidige situatie markt
		C. Samenlevingsbenadering – potentie markt
	<i>Vertrouwen in de markt</i>	A. Voldoende vertrouwen – uitbesteding
	B. Onvoldoende vertrouwen – intern behouden	

### 6.1.2 Onderzoeksmethode

Het literatuuronderzoek identificeerde de bovengenoemde factoren met bijbehorende waarden om organisaties op deze punten te kunnen vergelijken. Voor de casusstudie is gekozen om van binnen uit naar buiten te werken om een tweetal redenen:

1. de bevindingen uit het literatuuronderzoek bevatten beperkingen doordat het onmogelijk is om op voorhand *alle* kennis te beschikken over factoren met invloed op uitbesteding;
2. de gedachte dat van binnenuit werken mogelijk waardevollere en meer *praktische* informatie oplevert, wat de kwaliteit en toepasbaarheid van de te ontwikkelen methodiek voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid ten goede komt.

## 6.2 Casus

### 6.2.1 Motivatie

In de zoektocht naar publieke organisaties met kennis en ervaring op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap, is de Rijksgebouwendienst van alle publieke instanties bij uitstek dé voorloper als het gaat om publiek opdrachtgeverschap. Daarnaast is de Rijksgebouwendienst als overheidsorganisatie uitermate onderhevig aan politieke keuzes en gebonden aan wet- en regelgevingen. De Rijksgebouwendienst is ten tijde van dit onderzoek opgegaan in het Rijksvastgoedbedrijf. Voor dit onderzoek is er de overtuiging dat de bevindingen in deze casus leiden tot generaliserende conclusies waaruit andere publieke instanties (onder andere gemeenten) lessen kunnen trekken op het gebied van publiek professioneel opdrachtgeverschap in samenwerkingsverband.

### 6.2.2 Dienst Vastgoed Defensie, Rijksgebouwendienst en Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf, een uitvoeringsdienst van het Rijk die op 1 juli 2014 is ontstaan uit een fusie van vier vastgoeddiensten: de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), de Rijksgebouwendienst (Rgd), het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed. De voormalige organisaties Rgd en de DVD zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ruim 85% van de totale bezettingsgraad van de nieuwe vastgoedorganisatie (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b). Om deze reden richt dit onderzoek zich op de twee grootste organisaties.

## 6.3 Methoden en technieken

### 6.3.1 Kwalitatief en kwantitatief onderzoek

De keuze van de onderzoeksmethode is afhankelijk van de informatie die de onderzoeker wenst te verkrijgen. Daarbij zijn er twee mogelijkheden: kwantitatief of kwalitatief onderzoek. Middels kwantitatief onderzoek kan informatie worden verkregen onder een groot aantal respondenten, waardoor cijfermatig inzicht wordt verkregen en de mogelijkheid bestaat om procentuele verhoudingen weer te geven. Wanneer diepgaande informatie benodigd is (bijvoorbeeld waarom men een bepaalde mening is toegedaan) biedt kwalitatief onderzoek uitkomst. Kwalitatief onderzoek geeft een beeld van de wensen, ervaringen, meningen of behoeften van de doelgroep (Right Marktonderzoek, n.d.).

### 6.3.2 Documentenonderzoek

Een documentenonderzoek of -analyse is een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarbij het gaat om documenten met een communicatieve functie waarvan de onderzoeker moet proberen via interpretatie de betekenissen te achterhalen van degene die het materiaal geproduceerd hebben (Universiteit Utrecht, n.d.). Het kan daarbij gaan om persoonlijke documenten (brieven, notities) of onpersoonlijke documenten (verslagen van vergaderingen, rapporten, jaarverslagen).

Het documentenonderzoek heeft het doel het achterhalen van invloed van organisatiespecifieke factoren op uitbestedingsstrategie en -beleid. Rekening wordt gehouden dat er voor dergelijke strategieën en beleid mogelijk geen afzonderlijke documenten zijn opgesteld. Om de kans op resultaat tijdens het documentenonderzoek te vergroten, worden aan de factoren trefwoorden toegekend. Tabel 6-2 bevat een overzicht van de trefwoorden van de factoren.

Tabel 6-2: overzicht factoren en bijbehorende trefwoorden

Factor	Trefwoorden
<i>Strategische overwegingen</i>	Kostenbesparing, kostenbeheersing, financiële flexibiliteit
	Strategische focus, kerncompetenties, kernactiviteiten, kerntaken, concurrentievoordeel, concurrentiepositie, marktpositie, specialistische kennis en expertise, flexibiliteit, kwaliteit
	Politieke taakstelling, publieke verantwoording, maatschappelijke verantwoording
<i>Organisatiestructuur</i>	Organogram, top-down, bottom-up, verticaal, horizontaal, sturing, besluitvorming, lineair, iteratief, (centrale) inkoop
<i>Organisatiecultuur</i>	Cohesie, moreel, betrokkenheid, participatie Ondernemer, creativiteit, dynamisch, visionair Producent, concurrent, marktaandeel, productiviteit Efficiëntie, tijdigheid, coördinator, systematiek Stabiliteit, flexibiliteit, interne focus, externe focus
<i>Beleid</i>	Intrinsiek, intern, extrinsiek, extern, markt, stimuleren, innovatie
<i>Financiën</i>	Financiering, kapitaal, liquide middelen, investering, prijszekerheid
<i>Interne kennis, ervaring en capaciteit</i>	Kennis, ervaring en capaciteit, activiteiten, taken, werkzaamheden
<i>Wet- en regelgeving</i>	Aanbesteding, aanbestedingswet
<i>Markt</i>	Markt, vraag, aanbod, capaciteiten, marktsituatie,
<i>Politiek</i>	Politieke dynamiek, politieke besluiten, politieke invloed, verkiezingen, draagvlak, maatschappelijk belangen, verantwoording

#### Bruikbare documenten

Over het algemeen zijn de meeste bevindingen gebaseerd op het ondernemingsplan (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a, 2013b) voor het toentertijd nog op te richten



Rijksvastgoedbedrijf, voor zowel de voormalige DVD als Rgd. Voor de DVD specifiek is verder gebruik gemaakt van (voortgang)rapportages, brochures en kamerstukken. Informatie omtrent uitbesteding is echter schaars. Voor de Rgd zijn er meerdere documenten gebruikt, waaronder diverse jaarplannen, organisatie- en formatierapporten, brochures en overige documenten.

### 6.3.3 Diepte-interviews

Een interview of vraagggesprek is een kwalitatief onderzoek waarbij een of meerdere personen worden ondervraagd door een of meerdere personen. Het is een methode om een persoon systematisch kennis van een ander te laten vergaren. Een voordeel van een face-to-face interview is dat de interviewer direct kan inspelen op de persoon of de situatie. De toepassing van diepte-interviews heeft twee doelstellingen:

1. het eerste doel is de vergelijking tussen de gevonden factoren uit het documentenonderzoek en persoonlijke inzichten van de respondenten en om ontbrekende informatie over deze factoren aan te vullen;
2. het tweede doel is een onderzoek naar het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid, middels een *expertmeeting*. Een expertmeeting is een bijeenkomst met verschillende 'experts' (instellingen, organisaties of individuen) om deskundig commentaar, ideeën en informatie te verkrijgen over een onderwerp.

De interviewvragen van de eerste ronde voor de Rgd en DVD zijn te vinden in respectievelijk bijlagen 4 en 5. De interviewvragen van de expertmeeting zijn te vinden in bijlage 6.

### Respondenten

In grote lijnen zijn de verschillen tussen een outtaskende, outsourcingende en regieorganisatie te herkennen in het bezit van bepaalde activiteiten voor nieuwbouw en onderhoud. Personen die het inkoopvraagstuk behandelen vormen de respondenten van de interviews. De respondenten voor de interviews van de voormalige DVD en Rgd zijn de zogeheten inkoopadviseurs, personen die het vastgoedvraagstuk omtrent nieuwbouw en onderhoud behandelen en eventueel het "inkooptraject", én de inkoopmanagers. Tabel 6-3 bevat een overzicht van de respondenten. Het aantal respondenten heeft twee redenen. Allereerst de gesprekken, het uitschrijven van de verslagen en het analyseren van het materiaal zijn zeer tijdrovend en om deze reden is het aantal geïnterviewde personen doorgaans beperkt. Ten tweede, van de verstuurde verzoeken om deel te nemen aan het onderzoek stonden er vijf en vier respondenten van respectievelijk de Rgd en DVD welwillend tegenover dit onderzoek.

Tabel 6-3: overzicht respondenten

Organisatie Afdeling	Rijksgebouwendienst		Dienst Vastgoed Defensie
	Projecten	Beheer en onderhoud	Verwerving
Inkoopadviseurs	3	2	4
Inkoopmanagers		2	1

### Vorbereiding

De voorbereiding vergde de meeste inzet: het interviewprotocol, de ontwikkeling van de interviewvragen aan de hand van de bevindingen uit het documentenonderzoek en de omvang van de vragen. Er hebben in de eerste ronde negen interviews plaatsgevonden. De tweede ronde bestond uit een gezamenlijke interview met twee inkoopmanagers. Geen van de respondenten tekenden bezwaar aan de opname van de interviews.

### Verslaglegging

De verslaglegging gebeurde vrijwel direct na de interviews. De respondenten kregen het verslag toegestuurd en de verslagen werden binnen twee weken voorzien van feedback.

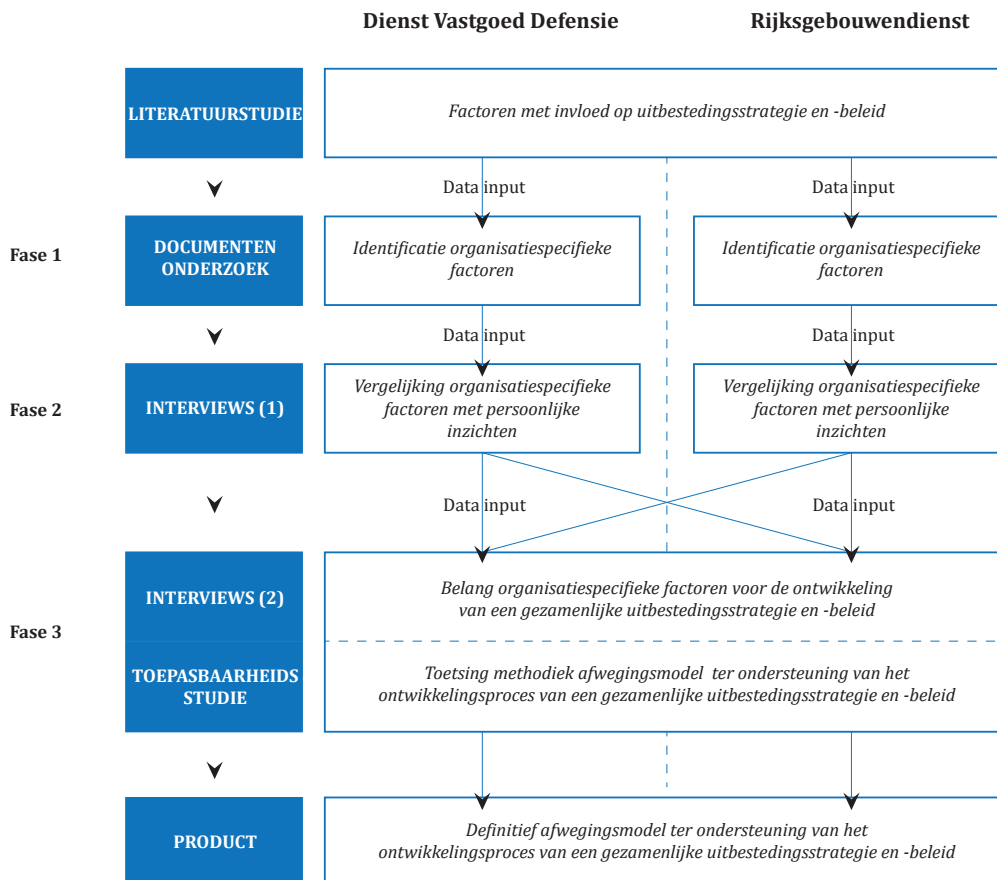
### Verwerking

De bevindingen van de eerste ronde interviews zijn verwerkt in hoofdstuk 7, naast de bevindingen van het documentenonderzoek. De bevindingen van de expertmeeting interview hebben bijgedragen tot de definitieve ontwikkeling van het eindproduct in hoofdstuk 8.

## 6.4 Onderzoeksopzet

Het empirisch onderzoek bestaat uit een drietal fases met elk een eigen doelstelling:

1. fase 1; de eerste fase betreft het documentenonderzoek, met de doelstelling het identificeren van organisatiespecifieke eigenschappen van Rgd en DVD;
2. fase 2; de tweede fase betreft de eerste ronde interviews, met de doelstellingen:
  1. hoe de theoretische factoren met invloed op de aanbestedingsstrategie en -beleid zich vertalen naar de praktijk;
  2. de vergelijking tussen de bevindingen uit het documentenonderzoek en de persoonlijke inzichten van de inkoopadviseurs;
3. fase 3; de derde fase is de expertmeeting, met de doelstellingen:
  1. het toetsen van de gepresenteerde methodiek – het *afwegingsmodel*, waaronder de functionaliteit, de toepasbaarheid en gebruiksvriendelijkheid;
  2. het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke aanbestedingsstrategie en -beleid.



Figuur 6-2: opzet empirisch onderzoek

## 7 Dienst Vastgoed Defensie en Rijksgebouwendienst

*Dit hoofdstuk toont het resultaat van de fases 1 en 2 van het veldonderzoek. Paragrafen 7.1 en 7.2 tonen de bevindingen van het documentenonderzoek en de eerste ronde interviews bij respectievelijk de Dienst Vastgoed Defensie en Rijksgebouwendienst. Paragraaf 7.3 vergelijkt deze organisaties op basis van de uit het literatuuronderzoek voortgekomen factoren. Paragraaf 7.4 eindigt met een deelconclusie en implicaties voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.*

### 7.1 Kenmerken Dienst Vastgoed Defensie

Uit de bijlage van het ondernemingsplan (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a) van het op dat moment nog op te richten Rijksvastgoedbedrijf komt naar voren dat de voormalige Dienst Vastgoed Defensie verantwoordelijk is voor het vastgoed van Defensie:

*“De Dienst Vastgoed Defensie draagt, als onderdeel van het ministerie van Defensie, op een doelmatige en doeltreffende manier zorg voor gebruiksgereed en veilig vastgoed ten behoeve van de activiteiten van haar klanten. Hierdoor draagt zij bij aan het door Defensie succesvol kunnen uitoefenen van haar kerntaken.” (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a)*

#### 7.1.1 Politiek- en kosten-gedreven uitbesteding

Uit dezelfde bijlage van het ondernemingsplan blijkt dat de DVD gebonden is aan budgettaire capaciteiten, begroot voor de ministerie van Defensie, om het vastgoed te beheren:

*“De DVD voert haar werkzaamheden uit op basis van het organisatiebesluit Commando Dienstencentra (CDC). In de Aanwijzing Gereedstelling Commandant der Strijdkrachten (AGCDS) zijn de budgettaire kaders van de DVD dienstverlening vastgelegd.” (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a)*

De gebondenheid aan budgettaire capaciteiten wekt de indruk dat voor de DVD “kosten” prioriteit geniet. Op het gebied van uitbesteding blijft “kosten” de drijfveer om vastgoedactiviteiten eventueel uit te besteden, alhoewel er daarnaast zowel organisatiebelangen als die van het personeel worden gewogen. Het volgende komt uit het interne personeelsblad *Pijler* (10<sup>e</sup> editie van 2012):

*“Na een grondig sourcingonderzoek blijkt een aantal activiteiten van de Dienst Vastgoed Defensie in aanmerking te komen voor uitbesteding. Het gaat om voorbereiding en uitvoering van bouw- en onderhoudsprojecten, het technisch toezicht daarop, inspectie en de 24-uurs service-/storingsdienst. Momenteel onderzoekt het CDC welke regietaken en risico's (kunnen) worden belegd bij Defensie en welke bij de markt. Een zorgvuldig proces dat tijd vergt. Defensie ‘weegt’ hierbij zowel de organisatiebelangen als die van het personeel. Een daadwerkelijke uitbesteding is voor 2015 niet aan de orde.” (Commando Diensten Centra, 2012)*

Uit een brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in 2013 worden de volgende uitspraken gedaan over kosten en interne belangen bij uitbesteding:

*“Sourcing zou ons moeten ‘ontzorgen’, maar leidt in de praktijk vaak juist tot zorgen. Het creëert nieuwe afstemmingsvragen en bestuurlijke complexiteit. Het proces is ingewikkeld en naar zijn aard langdurig. Er staan veel projecten op de sourcingagenda, die allemaal een langdurig beroep doen op schaarse technische en financiële kennis. Kosteninzicht ontwikkelen vergt vaak veel tijd. Opbrengsten en doorlooptijd werden vaak optimistisch geschat, zodat de planning later moest worden aangepast zoals ook blijkt uit deze en voorgaande rapportage. Niet in de laatste plaats kan sourcing tot onzekerheid leiden voor het betrokken personeel.” (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a)*

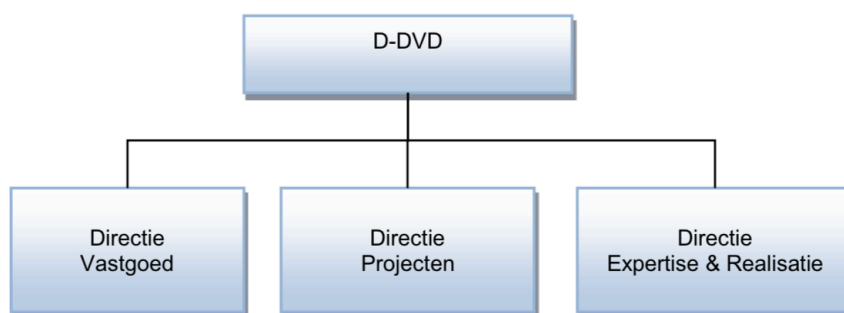
In het belang van het personeel heeft de DVD gekozen voor interdepartementale samenwerking – de fusie tot het Rijksvastgoedbedrijf – in plaats van uitbesteding. Echter moet het kostenplaatje wel kloppen:

*“Bij het uitbesteden wordt eerst zorgvuldig gekeken naar de verdere inrichting van de “nieuwe” organisatie en de gevolgen voor het personeel. Een van de voorwaarden is dat het voor Defensie niet duurder mag worden.” (Minister van Defensie, 2013)*

Op de vraag welke strategische overwegingen naast “kosten” en “interne belangen” voor het behouden of uitbesteden van bepaalde (operationele) activiteiten, antwoordden alle vier inkoopadviseurs dat de *politiek* in feite de richting bepaalt van de organisatie: de *politiek* geeft opdracht tot bezuinigen; het is de *politiek* die de budgettaire kaders bepaalt waarin de Defensie – en dus de DVD – haar kerntaken kan uitvoeren.

### 7.1.2 Functionele organisatie en centrale sturing

In de bijlage van het ondernemingsplan van het op dat moment nog op te richten Rijksvastgoedbedrijf is de organisatiestructuur van de voormalige Dienst Vastgoed Defensie weergegeven (Figuur 7-1). De organisatie bestond uit een functionele organisatiestructuur, met de directies Vastgoed, Projecten en Expertise & Realisatie. Eerder werd bevonden dat *“de DVD voert haar werkzaamheden uit op basis van het organisatiebesluit Commando Dienstcentra (CDC).”* (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a). De vier respondenten bevestigen dat de organisatie functioneel is ingedeeld en vanuit een hoger niveau centraal wordt aangestuurd. De DVD is in dit opzicht slechts een uitvoeringsdienst van Defensie.



*Figuur 7-1: organogram DVD (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a)*

### 7.1.3 Organisatiecultuur

Uit het ondernemingsplan (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b) van het op dat moment nog op te richten Rijksvastgoedbedrijf is er een interne analyse gehouden over “de huidige organisaties en hun imago”.

#### *Te traditioneel en weinig innovatief*

*“De DVD wordt gezien als een professionele organisatie en wordt vooral gewaardeerd om de grote betrokkenheid, inhoudelijke kennis en de kwaliteit van haar diensten. Bij de behoeftesteller (o.a. defensiestaf) heerst een beeld dat de DVD vaak een langere doorlooptijd nodig heeft om de diensten te leveren dan wenselijk. Volgens hen is de DVD te traditioneel en weinig innovatief/inventief om projecten uit het investeringsprogramma sneller te realiseren. Het spanningsveld hierbij is dat voor het realiseren van het betreffende werk de (aanbestedings)wet- en regelgeving (eisen aan vastgoed en vergunningen) vaak mede bepalend is voor de prijs en de doorlooptijd.” (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b)*

#### *Traditioneel, maar effectief*

Alle inkoopadviseurs zijn het eens over het huidige beeld van een traditionele organisatie. Enerzijds heeft dit te maken met haar historische achtergrond als “slechts” een uitvoeringsdienst van Defensie, anderzijds wordt er waarde gehecht aan stabiliteit en beheersbaarheid van

processen, met name op de verantwoording bij het maken van keuzes. *“Traditioneel, maar effectief”* (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b), klinkt het.

### *Innovatie*

De reactie op het beeld “weinig innovatief/inventief” is dat de term innovatie/inventief relatief is, én deze te pas en onpas wordt gebruikt. Innovatieve oplossingen blijken in praktijk effectieve oplossingen – een wezenlijk verschil. Een inkoopadviseur oordeelt dat de bouwsector “in zijn geheel totaal niet innovatief” is. Hij is het er dan ook “totaal niet mee eens” dat geïntegreerd uitbesteden innovatie zou stimuleren: in de praktijk wordt er toch gekozen voor “snel, makkelijk en goed te onderhouden”. Alle vier inkoopadviseurs zijn van mening dat de Defensie als behoeftesteller heel specifiek is in wat zij wil, wat in feite weinig ruimte over laat voor innovatieve oplossingen. Daarnaast is de DVD van oorsprong een uitvoeringsdienst, dat wil zeggen dat het vertalen van eisen in bestekken haar kerntaak is. De respondenten erkennen dat zij niet “de meest vooruitstrevende organisatie” zijn.

### *Betrokkenheid*

Op de vraag hoe de inkoopadviseurs de organisatiecultuur zouden omschrijven, reageerden zij positief. Allen antwoorden dat zij een sterke mate van (onderlinge) betrokkenheid ervaren, waarin zij het gevoel delen dat de organisatie rekening houdt met de belangen van het personeel, alhoewel dit gevoel is afgenomen door de “vele interne reorganisaties” in de afgelopen jaren en de implementatie van “het Nieuwe Werken”. De medezeggenschapscommissie is invloedrijk, en houdt ontwikkelingen tegen als de omslag van traditioneel uitbesteden naar geïntegreerd uitbesteden, omdat dit wellicht ten koste gaat van de eigen mensen. De vraag gaat ten alle tijde uit van de eigen capaciteiten, niet of projecten zich ontleen voor (het deels) uitbesteden. In combinatie met de lange traditie als ingenieursbureau, is de DVD “geen veranderingsgezinde organisatie”.

### *Processen en flexibiliteit*

De vele interne processen, procedures en diepgewortelde functies binnen zowel Defensie als de DVD leiden vaak tot onduidelijkheid wat bijvoorbeeld de voortgang of stand van zaken van een project is. Dit zou niet bijdragen aan de beoogde “beheersbaarheid van processen”. Ondanks de strikte procedures ervaren de inkoopadviseurs een zekere mate van flexibiliteit – vrijheid van handelen – om binnen het projectteam zijn of haar eigen invulling te geven aan het vastgoedvraagstuk.

## 7.1.4 Uitbestedingsbeleid

### *Sourcing*

Het doel van het tijdelijk opgerichte programmabureau Sourcing is om onder meer richtlijnen en kaders te geven om bij ondersteunende activiteiten een afweging te kunnen maken tussen zélf doen, samenwerken en uitbesteden, zo blijkt uit het interne personeelsblad *Pijler* (2<sup>e</sup> editie van 2013). Uit dezelfde brief naar de Voorzitter van de Tweede Kamer schreef de minister van Defensie:

*“De uitgangspunten voor de afweging blijven hetzelfde: Defensie blijft – in toenemende mate in internationaal verband – haar kerntaken zelf doen, terwijl marktconforme diensten in beginsel worden uitbesteed of samen gedaan met andere ministeries of binnen- of buitenlandse overheidsinstellingen. Per activiteit wordt afgewogen wat de beste optie is. Het betreft taken die evident geen kerntaak zijn, die de markt beter of goedkoper dan Defensie kan uitvoeren en die op product, tijd en geld kunnen worden aangestuurd.” (Minister van Defensie, 2013)*

### *Interne gerichtheid*

Op de vraag in hoeverre het uitbestedingsbeleid rekening houdt met de interne of externe belangen (maatschappij, markt) antwoordden de vier respondenten dat personele belangen hoog aangeschreven staan. Dat wil zeggen dat er allereerst naar de interne capaciteiten wordt gekeken

alvorens de markt om haar diensten wordt ingeschakeld. Dit is volgens hun een bewuste beleidskeuze die “organisatiegeredeneerd” is.

Niet alleen bij uitbesteden, maar ook bij reorganisaties wordt er rekening gehouden met personeel, zo blijkt uit de brief:

*“Sourcing is ook meer dan uitbesteden. Een voorbeeld daarvan zijn de vastgoeddiensten bij Defensie. Zoals u is gemeld in de brief over de herbelegging van het vastgoed fase 3 (Kamerstuk 32 733, nr. 138 van 4 september 2013), zijn we in een vergevorderd stadium om de Dienst Vastgoed Defensie op gelijkwaardige basis deel te laten nemen aan de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf per 1 juli 2014. Hier heeft Defensie dus gekozen voor interdepartementale samenwerking in plaats van uitbesteding. Natuurlijk wordt hierbij eerst zorgvuldig gekeken naar de verdere inrichting van de nieuwe organisatie en de gevolgen voor het personeel.” (Minister van Defensie, 2013)*

### 7.1.5 Financiën en gunningscriteria

#### *Past Performance*

Past Performance is een systematiek met als doel zowel het opdrachtgever- als opdrachtnemerschap verder te professionaliseren, medeontwikkeld door de Rijksgebouwendienst zelf. Het doel is dat opdrachtgever en opdrachtnemer de dialoog met elkaar aangaan. Past Performance zet in op klantgerichte, prestatiegerichte en zakelijke verhoudingen in de bouw- en infrasector. Het stelt de kwaliteit van het proces en de samenwerking waarmee de opdrachten worden gerealiseerd centraal. Het omvat het meten en beoordelen van de wijze waarop door de opdrachtnemer aan de contractuele verplichtingen wordt voldaan tijdens de uitvoering van de opdracht. Door vervolgens de beoordeling bespreekbaar te maken met de opdrachtnemer wordt er getracht verbetering te brengen in de toekomstige samenwerking. Daarnaast kunnen de gegevens verkregen door prestatiemetingen eventueel worden meegenomen in een toekomstig selectieproces. De prestatiemeting stelt de kwaliteit van het proces waarmee opdrachten worden gerealiseerd centraal, maakt de prestaties transparant, inzichtelijk en tastbaar (Coördinatiegroep Aanbesteden, 2011).

In een interview werd duidelijk dat de DVD tot nog toe geen Past Performance heeft toegepast in haar aanbestedingen. Eén inkoopadviseur vroeg zich af in hoeverre Past Performance zich verhoudt tot de bestaande aanbestedingsrechtelijke kaders:

*“Past Performance gaat er namelijk van uit dat opdrachtnemers die positief hebben gepresteerd in eerdere projecten op een of andere manier bevoorrecht zouden moeten worden bij deelname aan nieuwe aanbestedingen. Prestaties van een ondernemer uit het (nabije) verleden wordt dan onderdeel van een gunningsmodel. Hiermee wordt een selectie criterium als gunningscriterium ingezet. Dat kan aanbestedingsrechtelijk niet omdat geschiktheidseisen en selectiecriteria zien op de inschrijver en gunningscriteria zien op de inschrijving.”*

#### *EMVI*

Sinds de invoering van de Aanbestedingswet 2012 wordt het principe “EMVI (Economische Meest Voordelige Inschrijving), tenzij..” gehanteerd. Bij EMVI beoordeelt de opdrachtgever de inschrijvingen niet alleen op prijs, maar ook op aangeboden kwaliteit. Enkele voorbeelden van subgunningscriteria zijn: uitvoering, gebruikskosten, duurzaamheid, sociale factoren, overlast omgeving, projectmanagement, planning en opleverdatum. De lijst met criteria is niet limitatief en de wet beperkt de aanbesteder niet in het gebruik van het aantal en soort subgunningscriteria. Wel dienen deze betrekking te hebben op de opdracht. De subgunningscriteria hoeven niet noodzakelijk van zuiver economische aard te zijn. Iedere opdracht wordt in principe op basis van EMVI aanbesteed, tenzij er gemotiveerd kan worden om op een andere wijze te gunnen (Kennisplatform Crow, 2012).

Uit de interviews kwam naar voren dat de DVD (vooralsnog) geen EMVI model bezit, met als reden dat dit een “project specifieke aangelegenheid” is. Voorheen werd gegund op de laagste prijs bij het selecteren van een opdrachtnemer. Eén inkoopadviseur ondervindt problemen met de EMVI:

*“Door de Aanbestedingswet [EMVI] worden wij gedwongen om andere criteria toe te voegen, omdat alleen gunnen op laagste prijs niet meer is toegestaan. Denk aan [criterium] bouwtijd, waar wij in de praktijk niets aan hebben. Een maand eerder of later maakt niet uit wanneer wij half jaar later in gaan. Maar daar betaal je wel voor.”*

Een ander inkoopadviseur gaf als antwoord op de komst van de EMVI:

*“In de praktijk blijkt het nog vaak om op laagste prijs te gunnen, want wij als ontwerpend ingenieursbureau schrijven in principe ook al de vereiste kwaliteit voor in onze bestektekeningen.”*

### *Financiering*

Op de vraag welke financiële overwegingen (prijszekerheid, kostenbesparing, financiële stabiliteit van de opdrachtnemer) het uitbestedingsbeleid voorschrijft, is het antwoord dat doorgaans de laagste prijs de doorslag geeft bij het gunnen. Ondanks de komst van de EMVI is er in principe geen verandering wanneer het op financiële overwegingen aankomt, behalve dat er meerdere gunningscriteria bijkomen. Verder blijkt uit de interviews dat de DVD als agentschap niet afhankelijk is van private financiering om projecten te realiseren of om als uitvoeringsdienst draaiende te blijven.

#### *7.1.6 Kennis, ervaring en capaciteit*

Uit een interne opdracht “ontwikkelen van criteria voor een goede balans tussen zelf doen en uitbesteden” voor het nieuwe Rijksvastgoedbedrijf blijkt dat de DVD nog over uitvoerende capaciteit beschikt: ingenieursdiensten inclusief projectleiders (Rijksvastgoedbedrijf, 2014a). De interviews maakten duidelijk dat de DVD van oudsher een uitvoeringsdienst van Defensie is en dus van oorsprong beschikt over operationele kennis, ervaring en capaciteiten.

Op de vraag of de organisatie de afgelopen jaren genoodzaakt is tot het inhuren van externe personeel luidt het antwoord dat de organisatie beschikt over een relatief klein aantal externe inhuur. De reden van externe inhuur is vanwege het tekort aan personeel voor algemene projecten en opdrachten en niet omwille van benodigde, specialistische kennis. Deze specialistische kennis is juist intern aanwezig vanwege Defensie-specifiek vastgoed (bunkers, beveiliging). Alle vier inkoopadviseurs oordelen tevreden over hun externe collega's en herkennen geen significante verschillen tussen het interne kennisniveau en het kennisniveau van de markt.

#### *7.1.7 Politiek en wet- en regelgeving*

Op de vraag in hoeverre de DVD gevoelig is voor de politiek is het antwoord dat de DVD als ieder ander overheidsorganisatie wordt beïnvloed door de politiek, maar relatief snel kan anticiperen doordat de DVD kortlopende contracten met de markt heeft. Met betrekking tot de veranderlijkheid van wet- en regelgevingen antwoordden de vier inkoopadviseurs dat de organisatie als slechts een uitvoeringsdienst geen specialisten bezit om te kunnen anticiperen op veranderlijke wet- en regelgevingen.

## *7.2 Kenmerken Rijksgebouwendienst*

De taken van de Rijksgebouwendienst liggen vast in het 'Besluit Rijksgebouwendienst 1999' (Overheid, 1999). De missie van de dienst luidde tot voor kort:

*“De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen.” (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a)*

Ministeries en overheidsdiensten – de klanten – ‘huren’ hun huisvesting bij de Rijksgebouwendienst. Zij betalen uit hun eigen begroting voor huisvesting; dit in tegenstelling tot voor enkele jaren toen de Rijksgebouwendienst alles uit eigen begroting betaalde en de huisvesting aan ministeries en diensten beschikbaar stelde.

### 7.2.1 Politiek- en strategisch-gedreven uitbesteding

De Rgd sorteert voor op de transitie naar een nieuwe organisatie. In het jaarplan 2012 van de Rgd wordt de ondernemingsvisie 2012-2016 'beter, kleiner en flexibeler' (Rijksgebouwendienst, 2012a) uitgewerkt langs de sporen 'de markt levert' en flexibele organisatie. In het jaarplan 2013 wil de organisatie met 'de markt levert' "*verder transformeren tot een regieorganisatie die efficiënt en eenduidig de markt aanstuurt*" (Rijksgebouwendienst, 2013). Naast een beter, kleiner en flexibeler organisatie zijn de in magazine *Facility Management Nederland* genoemde strategische overwegingen om meer aan de markt uit te besteden 'meer grip op kosten' en 'efficiency' (Nijeboer, 2010).

Op de vraag welke overwegingen voor uitbesteden de organisatie bevestigden de vijf respondenten de genoemde overwegingen, maar als gevolg van de door de politiek opgelegde taakstelling: bezuinigingen door het aantal ambtenaren te beperken. Zoals staat omschreven in het jaarplan 2012:

*"..hoe de Rijksgebouwendienst in 2012 invulling gaat geven aan de verwachte krimp, zoals aangekondigd in de brief van de Staten-Generaal van 1 juli 2011. Dit is gebaseerd op de taakstellingen uit het coalitieakkoord en de voorziene afname aan rijkshuisvesting. De herziening, de fusie met het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en 'de markt levert'..." (Rijksgebouwendienst, 2012a)*

Uit de interviews blijkt het om een kwalitatieve invulling door de Rgd te gaan. De vijf inkoopadviseurs omschreven het als volgt. De afname van ambtenaren betekent minder kosten en een betere beheersing van overheidsuitgaven. Deze afname leidt eveneens tot een kleiner en flexibeler organisatie. Het laten uitvoeren van werkzaamheden door de partij die daar gespecialiseerd in is – de markt – en de focus volledig te verleggen op het vervullen van de klantvraag, levert dit efficiëntie op voor de Rgd – en dus efficiënter bedrijfsvoering.

### Baangarantie

Uit één interview kwam naar voren dat de directeur-generaal zijn personeel een baangarantie geeft voor de komende vijf jaar. Dit werd bevestigd door de andere inkoopadviseurs. Dit geldt eveneens voor het personeel van de DVD. Als reden werd opgegeven het wegnemen van onzekerheid onder het personeel (verlaagd moreel) én in het belang van de nieuwe organisatie met betrekking tot haar werkzaamheden.

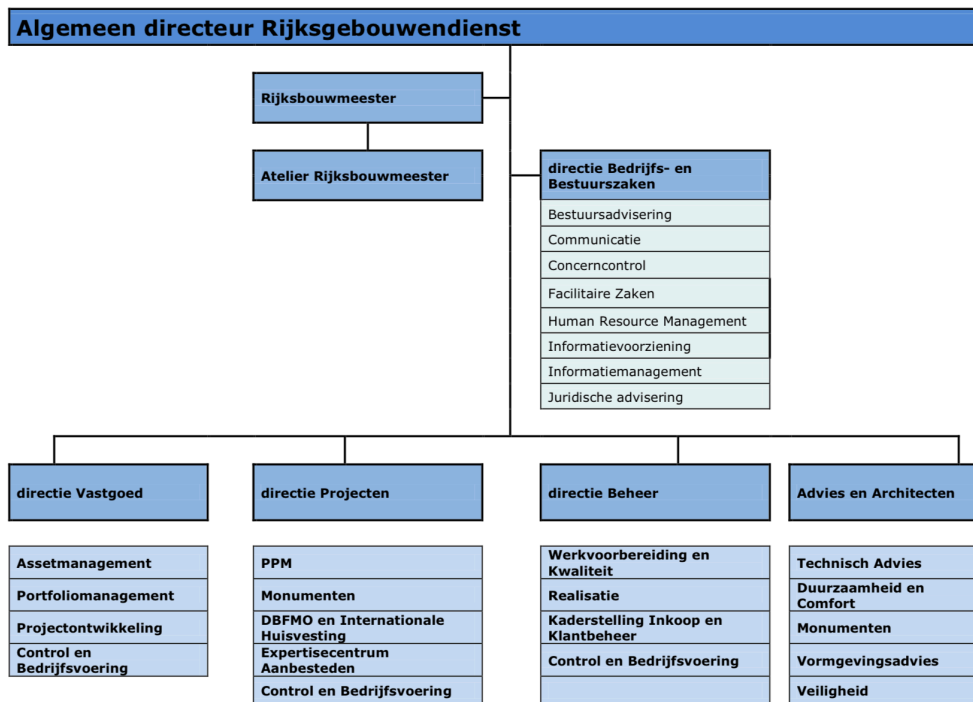
### 7.2.2 Functionele organisatie en centrale sturing

In de bijlage van het ondernemingsplan van het op dat moment nog op te richten Rijksvastgoedbedrijf is de organisatiestructuur van de voormalige Rgd weergegeven (Figuur 7-2), waarin staat dat de Rgd een op zichzelf centraal aangestuurde functionele organisatie is.

Op de vraag in hoeverre er zowel in de organisatie als de inkoopafdeling centraal richting wordt gegeven aan vastgoedvraagstukken zijn er verschillen te ontdekken tussen de afdeling Projecten (bouwprojecten) en de afdeling Beheer (onderhoudsprojecten) in termen van gecentraliseerde sturing. Alle respondenten van beide afdelingen bevestigen dat er sprake is van een centrale sturing, een gezamenlijke visie en uitbestedingsbeleid omtrent vastgoedvraagstukken.

Eén respondent, voormalige inkoopadviseur bij de afdeling Projecten en tegenwoordig inkoopadviseur bij de afdeling Beheer, benadrukt dat de afdeling Beheer meer van bovenaf wordt gestuurd dan de afdeling Projecten. Deze sterkere verticale sturing is vanwege het feit dat beslissingen omtrent onderhoud over het algemeen een grotere impact hebben dan beslissingen over nieuwbouw op de capaciteiten van de organisatie. Dit verschil is te verklaren door de relatief langere duur van onderhoudscontracten die gepaard gaat met financiën.





Figuur 7-2: organogram Rgd (Rijkswaardebedrijf i.o., 2013a)

### 7.2.3 Organisatiecultuur

#### *Te langzaam, te duur en te laat*

Uit het ondernemingsplan (Rijkswaardebedrijf i.o., 2013b) van het op dat moment nog op te richten Rijkswaardebedrijf is er een interne analyse gehouden over “de huidige organisaties en hun imago”. Het beeld van de Rgd zou zijn “te langzaam, te duur en te laat”:

*“De Rijkswaarde Dienst is, door haar grote wens om risico’s te vermijden en incidenten te voorkomen, zeer gericht op procedures en processen. De wens om risico’s te vermijden en incidenten te voorkomen is – zeker in het licht van de ministeriele verantwoordelijkheid – terecht. Bij de Rijkswaarde Dienst is de pendule echter doorgeslagen, met als gevolg een dienst waar de gerichtheid op procedures en processen de slagkracht van de dienst nadrukkelijk belemmert. De gedetailleerde processen vragen zeer veel processtappen met als gevolg een lange doorlooptijd. De soms vierdubbele interne controle demotiveert medewerkers om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en met oplossingen te komen en de werkwijze van de dienst roept met grote regelmaat irritatie op bij gebruikers en partners van de Rijkswaarde Dienst. Het interne rijksimago van de Rijkswaarde Dienst ‘te langzaam, te duur en te laat’ vindt hierin zijn oorsprong. Dit imago staat los van de kwaliteit die de Rijkswaarde Dienst levert. Het imago van de dienst in de markt is goed. De Rijkswaarde Dienst staat bekend als een heldere en correcte opdrachtgever, integer en aanspreekbaar. Het contrast tussen het interne imago, het imago in de markt en de kwaliteit van de dienst geeft binnen de Rijkswaarde Dienst een gevoel van onmacht.” (Rijkswaardebedrijf i.o., 2013b)*

Over het algemeen herkennen alle inkoopadviseurs dit beeld van hun organisatie. Het willen vermijden van risico’s is “vanwege het behalen van de oplevertijden van projecten door de mate van verantwoording dat moet worden afgelegd bij afwijkingen te beperken én doordat beslissingen door overheidsorganisaties onder een vergrootglas worden gelegd”. De respondenten verklaren het rijksimago als volgt:

- Het “te laat” is het gevolg van onrealistische ambities van de organisatie om aan de vraag van de klant te voldoen, waardoor zij dit beeld in feite zelf hebben gecreëerd. Het “te langzaam” is volgens hen inherent aan een ambtelijke dienst.

- Het “te duur” wordt verklaard doordat ministeries zijn verplicht hun vastgoed via de Rgd te laten beheren, daar vergoedingen worden betaald voor de diensten van de Rgd. De markt zou het in hun ogen goedkoper kunnen doen.

#### *Stabiliteit en beheersbaarheid*

Volgens de respondenten is er enerzijds de strikte gerichtheid op procedures en processen die betrekking heeft op met name administratieve activiteiten, door de verplichte verantwoording. Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat er meer balans tussen deze strikte verantwoording en de klantvraag moet zijn. Op de werkvloer ervaren de respondenten vrijheid van handelen, oftewel flexibiliteit om tot het gewenste resultaat te komen. Afwijkende beslissingen dienen echter goed gemotiveerd te zijn en ter verantwoording worden gelegd.

Een respondent beschrijft een herkenbaar verschil tussen de afdelingen Projecten en Beheer als volgt. De afdeling Projecten bestaat uit een team van “zelfstandige bedrijfjes” die vraagstukken afzonderlijk behandelen. Bij de afdeling Beheer is er meer sprake van betrokkenheid en samenhang doordat keuzes die de inkoopadviseurs van deze directie maken een groter impact hebben op de organisatie.

#### 7.2.4 Uitbestedingsbeleid

##### *De markt, tenzij*

In het Organisatie- en formatierapport 2011 van de Rgd staat:

*“De Rgd voert de regie, de markt is verantwoordelijk voor de realisatie en de technische sturing op producten. De dienst stuurt op prijs, tijd, kwaliteit en op de condities waaronder de markt levert. En ten slotte toetst de dienst de resultaten. Het uitgangspunt hierbij is: “de markt levert, tenzij..” (Rijksgebouwendienst, 2011)*

Het principe “de markt, tenzij” betekent in algemene termen dat taken die de organisatie traditioneel zelf uitvoerde, worden overgedragen aan de markt. De organisatie schrijft voor hoe alles moet werken, maar laat het ontwerp en/of het bedenken van de oplossing over aan de markt (Rijkswaterstaat, n.d.). Over “de markt, tenzij” wordt geschreven:

*“De zoektocht naar nieuwe wegen en grenzen van het uit- en aanbestedingsbeleid is op landelijk niveau een aantal jaren geleden ingezet door het van oudsher traditionele aanbestedingsbeleid te vervangen door een “markt, tenzij..” beleid waar het optimaliseren van de marktwerking centraal staat. Dit beleid verving het van oudsher traditionele uit- en aanbestedingsbeleid. Belangrijke doelen hierbij zijn het verbeteren van prijs-kwaliteitverhouding en bevorderen van innovatie.” (Boes et al., 2008)*

##### *Geïntegreerd uitbesteden*

Om de doelen van “de markt, tenzij” beleid te bereiken wordt geïntegreerd uitbesteden als een belangrijke voorwaarde gezien:

*“Het meer geïntegreerd uitbesteden van overheidstaken wordt als belangrijke voorwaarde gezien om deze doelen te kunnen bereiken. Om te komen tot een betere marktwerking, wordt bij voorkeur breed door overheden een consistent en uniform beleid gevoerd om marktpartijen duidelijkheid te verschaffen. Aangezien de decentrale overheden in Nederland qua omzet in vergelijking tot de landelijk opererende opdrachtgevers een veel grotere investeerder in de bouwsector zijn, is de bereidheid om de ingeslagen weg op landelijk niveau te volgen van belang om het streven naar een betere marktwerking succesvol te laten zijn.” (Boes et al., 2008)*

De generieke doelstelling van “de markt, tenzij...” beleid heeft betrekking tot:

*“Het op een rechtmatige en integere wijze spenderen van gemeenschapsgelden, waarbij zaken als meer value for public money en een optimale prijs-kwaliteitverhouding centraal staan. Daarnaast worden beleidsuitgangspunten steeds vaker gekoppeld aan duurzaamheid en sociaalmaatschappelijke thema’s.” (Boes et al., 2008)*

Interviews leerden dat het beleid van de Rgd is om zoveel mogelijk bij de markt weg te zetten, en met name middels geïntegreerde contracten. De overtuiging is dat *“des te meer het contract geïntegreerd is, hoe meer verantwoordelijkheid de markt draagt, hoe beter het project zou moeten lopen”*. Een tweetal inkoopadviseurs kregen het gevoel dat deze overtuiging doorsloeg en maakte van het middel “geïntegreerd uitbesteden” een doel op zich. De laatste jaren lijkt het besef toe te nemen dat geïntegreerd uitbesteden alleen dient te worden toegepast wanneer deze doelmatig is, waarbij er een afweging wordt gemaakt tussen project specifieke kansen en risico’s.

#### 7.2.5 Financiën en gunningscriteria

Voorheen schreef de Rijksgebouwendienst middels traditionele aanbesteding oplossingen voor. De laatste jaren heeft de organisatie ervaring opgedaan in de vorm van publiek-private samenwerkingen (PPS) bij nieuwbouw en renovatie via geïntegreerde contractvormen als DBFMO (design, build, finance, maintain & operate). Dit hield in dat de Rijksgebouwendienst zich toelegde op een regierol, waarbij zij fungeerde als schakel tussen de vraag van de gebruiker en het aanbod van de markt (Grip, 2011).

#### Past Performance

Hoewel de Past Performance methode – medeontwikkeld door de Rgd – al sinds 2011 wordt “toegepast”, erkennen de inkoopadviseurs dat deze methode nog niet voldoende ontwikkeld is. Niettemin wordt er ingezet om deze methode verder te ontwikkelen. Vóór de Past Performance werd er gegund op laagste prijs. Met de invoering van EMVI (zie 7.2.5 EMVI) is dat niet meer “mogelijk”.

#### EMVI

Sinds de invoering van de Aanbestedingswet 2012 wordt het principe “EMVI, tenzij..” gehanteerd. Uit de interviews werd duidelijk dat de Rgd nog geen EMVI model heeft ontwikkeld; de rangschikking van subgunningscriteria naar prioriteit wordt voornamelijk per contract gezien. Wel is de ambitie om in de toekomst richtlijnen te hebben ontwikkeld.

#### Financiering

Op de vraag of de Rgd afhankelijk is van private financiering om projecten te realiseren of om als vastgoeddienst te opereren, werd uit de interviews duidelijk dat de Rgd als agentschap niet afhankelijk is van private financiering:

*“Alle projecten worden gefinancierd door middel van schatkistbankieren van Financiën. Een uitzondering daarop is DBFMO waarbij de markt de financiering organiseert. Eén respondent beoordeelde met betrekking tot financiële voordelen omtrent geïntegreerd uitbesteden ten opzichte van traditioneel uitbesteden, dat projecten die zijn uitbesteed volgens DBFMO per definitie niet duurder zijn dan de traditionele manier van uitbesteden en deze voornamelijk op tijd zijn opgeleverd.”*

#### 7.2.6 Kennis, ervaring en capaciteit

Inmiddels heeft de Rgd als gevolg van een transitie naar regieorganisatie de operationele activiteiten (vrijwel) volledig uit handen gegeven. De interviews maakten duidelijk dat de organisatie een vaste kern van interne inkoopadviseurs omhelst met daaromheen een flexibele schil van externe inhuur. De Rgd is genoodzaakt tot externe inhuur omdat er meer vraag is dan personele capaciteit om vraagstukken met betrekking tot bouwprojecten en onderhoud te behandelen. De organisatie heeft vertrouwen in deze capaciteiten van de markt en beoordeelt dat zij voldoet aan de verwachtingen. Volgens alle inkoopadviseurs is het interne kennisniveau vergelijkbaar met die van hun externe collega’s uit de markt.

#### 7.2.7 Politiek en wet- en regelgeving

Uit de interviews kwam naar voren dat de Rgd als ieder ander overheidsorganisatie politiek wordt beïnvloed, maar doordat de organisatie langlopende contracten heeft met de markt,

relatief minder snel kan anticiperen op politieke veranderlijkheden. De organisatie bezit echter wel specialisten actief op het gebied van wet- en regelgeving. Hierdoor kan de organisatie tijdig anticiperen op veranderlijke wet- en regelgevingen.

### 7.3 Vergelijking DVD en Rgd

Op basis van de uit het literatuuronderzoek voortgekomen factoren worden de organisaties DVD en Rgd met elkaar vergeleken. Er zijn overeenkomsten te vinden, echter is de vraag wat het belang is van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid (deelvraag 2, zie 1.3.1).

De wijze waarop de vastgoedstrategieën en –beleid tussen de DVD en Rgd tot stand komen verschillen van elkaar. De vastgoedstrategie en –beleid van en voor de DVD zijn ondergebracht binnen de centrale Staf van het ministerie van Defensie (Minister van Defensie, 2013); de DVD als uitvoerende overheidsdienst levert een bijdrage door Defensie te voorzien van adequate huisvesting. De Rgd als “onafhankelijke” organisatie ontwikkelt daarentegen haar eigen strategie en beleid.

*Waar de DVD zich bezighoudt met slechts de operationele sturing om Defensie van adequate huisvesting te voorzien, focust de Rgd zich op strategische en tactische sturing en ontwikkelt en beheert zij haar eigen vastgoedstrategie en –beleid.*

Op strategisch niveau zijn beide overheidsorganisaties gebonden aan politieke beslissingen. De taakstelling om te bezuinigen en daardoor activiteiten meer aan de markt uit te besteden duidt aan op politiek-gedreven uitbesteding. Echter verschillen organisaties in de wijze waarop er invulling wordt gegeven om aan de taakstelling te voldoen. De DVD houdt weliswaar ten alle tijde rekening met de personele belangen (capaciteiten), maar blijft kosten-gedreven (kostenbesparing) als het gaat om eventuele uitbesteding van activiteiten. De Rgd daarentegen is strategisch-gedreven: zij heeft de operationele activiteiten uitbesteed omwille van efficiëntie (efficiënter bedrijfsvoering, focus op kerntaken, markt is efficiënter).

Zowel de organisatiestructuur van de DVD als de Rgd is functioneel ingedeeld en beide organisaties worden *top-down* aangestuurd (de DVD door Defensie). Het verschil ligt in het feit dat Defensie één afdeling (Verwerving) bezit die verantwoordelijk is voor keuzes bij zowel bouwprojecten als beheer- en onderhoudsprojecten, daar de Rgd afzonderlijke afdelingen (Projecten en Beheer) heeft ingericht.

Op het gebied van organisatiecultuur herbergen beiden organisaties strikte procedures en processen door de mate van verantwoording bij het maken van keuzes, maar staan zeker vrijheid – flexibiliteit – van handelen toe om aan de klantvraag te voldoen. Beiden organisaties hechten waarde aan de interne belangen (de Rgd weliswaar tegenwoordig meer dan voorheen) en betrokkenheid binnen de organisatie is wat beide organisatieculturen kenmerkt.

De organisatieculturen verschillen op het gebied van innovatie. De DVD, van oudsher als slechts uitvoerende dienst van Defensie, in combinatie met een bewuste beleidskeuze gericht op interne belangen en een traditioneel effectieve handelswijze, creëert in feite een relatief niet vooruitstrevende mentaliteit. De Rgd daarentegen tracht innovatie op de markt te stimuleren als initiator van de ontwikkeling van geïntegreerde contracten en spreekt deze ambitie ook uit. Daar komt bij dat Defensie specifiek vastgoed over het algemeen verschilt van het vastgoed dat de Rgd beheert (voornamelijk kantoren).

Het uitbestedingsbeleid van de Defensie richt zich op de interne belangen van het personeel van de DVD, wat inhoudt dat de eventuele uitbesteding van projecten of activiteiten afhangt van de beschikbare, personele capaciteiten. Dit beleid kan worden geïnterpreteerd als de uit de literatuur getypeerde *intrinsieke overheidsbenadering*, door het behoud van personeel dat de primaire taak ondersteunt, namelijk het voorschrijven van bestekken voor Defensie specifiek vastgoed in het publiek/maatschappelijk belang.

Met het beleid “de markt, tenzij” zet de Rgd zich in om de marktwerking te optimaliseren en de werkzaamheden zoveel mogelijk aan de markt over te laten, daar de organisatie geen

operationele capaciteiten meer bezit. Alhoewel de Rgd streeft om de ambities van de klant te verwezenlijken, houdt de organisatie tegenwoordig meer rekening met de mogelijkheden op basis van de eigen capaciteiten. De Rgd hanteert daarmee volgens de door de literatuur getypeerde *in- en extrinsieke samenlevingsbenadering*: uitbesteden aan de markt opdat de overheid de markt stimuleert om middels de inkoop van innovatie maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

De DVD en de Rgd zijn als agentschappen niet afhankelijk van private financiering. Het verschil ligt in het feit dat Defensie vooraf gebonden is aan een vastgesteld budget dat zij krijgt toegewezen om onder andere haar vastgoed te beheren en realiseren. Projecten van de Rgd worden gefinancierd door middel van schatkistbankieren.

Op het gebied van financiële voordelen middels verschillende wijzen van uitbestedingsvormen wordt er van oudsher gegund op laagste prijs; tegenwoordig is er de EMVI, die de aanbestedende dienst verplicht de gewenste criteria objectief, transparant en proportioneel te laten zijn. Desondanks gaat het bij de DVD om “kwalitatieve” criteria die uiteindelijk leiden tot laagste prijs. De Rgd richt zich voornamelijk op de (prijs-)kwaliteit(verhouding).

De afgelopen decennia zijn de individuele organisaties getypeerd door de interne activiteiten om dezelfde missie en doelstellingen te vervullen: het bieden van effectieve en efficiënte huisvestingoplossingen en –realisatie voor haar klanten en gebruikers op een doelmatige en doeltreffende wijze – iedere organisatie weliswaar op haar eigen manier en naar haar beschikbare capaciteiten.

Als operationele ingenieursdienst omhelst de DVD van oorsprong nog (bepaalde) operationele activiteiten. De laatste jaren wordt getracht een transitie te maken van een *outtaskende* organisatie (Figuur 2-3) naar een *outsourcingende* organisatie door meer operationele activiteiten uit te besteden. In tegenstelling tot de DVD voert de Rgd (voornamelijk) de regie en leunt zij op de markt voor haar operationele capaciteiten. De Rgd is een voorbeeld van een typische publieke regieorganisatie.

Door korte contracten met de markt kan de DVD relatief snel anticiperen op politieke instabiliteit, maar onvoldoende anticiperen op veranderlijke wet- en regelgevingen. De Rgd met haar lange contracten kan relatief minder snel anticiperen op politieke instabiliteit, maar heeft voldoende anticiperend vermogen op veranderlijke wet- en regelgevingen.

Zowel de DVD als Rgd heeft vertrouwen in de capaciteiten van de markt en zijn zij genooddaakt om de markt in te schakelen bij een tekort aan capaciteiten. Vooralsnog zijn volledig uitbestede activiteiten niet inbesteed. Dit geldt met name voor de Rgd die in verhouding met de DVD meer activiteiten aan de markt heeft uitbesteed.

In

Tabel 7-1 zijn de hierboven genoemde overeenkomsten en verschillen tussen de DVD en Rgd samengevat. De verschillen zijn gemarkeerd.

Tabel 7-1: overzicht bevindingen en vergelijking casussen

	DVD	Rgd
<i>Strategische overwegingen</i>	Politiek-gedreven uitbesteding: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezuinigingen</li> </ul> Kosten-gedreven uitbesteding: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenbesparing</li> </ul>	Politiek-gedreven uitbesteding: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezuinigingen</li> <li>• Beter grip op kosten</li> <li>• (Verlaagd moreel)</li> </ul> Strategisch-gedreven uitbesteding: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Focus op hoofdtaken</li> <li>• Flexibiliteit</li> <li>• Efficiënter bedrijfsvoering</li> </ul>
<i>Organisatiestructuur</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functionele structuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functionele structuur</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centrale sturing van buitenaf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centrale sturing van binnenuit</li> </ul>
<i>Organisatiecultuur</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stabiliteit en beheersbaarheid processen en procedures</li> <li>Flexibiliteit – vrijheid van handelen</li> <li>Traditioneel en effectief</li> <li>Weinig innovatief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stabiliteit en beheersbaarheid processen en procedures</li> <li>Flexibiliteit – vrijheid van handelen</li> <li>Vooruitstrevend</li> <li>Innovatief</li> </ul>
<i>Uitbestedingsbeleid</i>	<p>Intrinsieke overheidsbenadering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgaan van interne capaciteiten</li> </ul>	<p>In- en extrinsieke samenlevingsbenadering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realistische ambities in relatie tot interne capaciteiten</li> <li>Optimalisatie marktwerking</li> </ul>
<i>Financiën en gunningscriteria</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet afhankelijk van private financiering</li> <li>Gunnen op laagste prijs door eigen ontwerpdiensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet afhankelijk van private financiering</li> <li>Gunnen op kwaliteit door geen eigen ontwerpdiensten</li> </ul>
<i>Kennis, ervaring en capaciteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Outtaskende organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Outsourcende-regieorganisatie</li> </ul>
<i>Politieke sensitiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoende anticipatie op politieke veranderlijkheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onvoldoende anticipatie op politieke veranderlijkheden</li> </ul>
<i>Wet- en regelgevingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onvoldoende anticipatie op veranderlijke wet- en regelgevingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoende anticiperend vermogen op veranderlijke wet- en regelgevingen</li> </ul>
<i>Kennis, ervaring en capaciteit markt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Externe inhuur van kernactiviteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Externe inhuur van kernactiviteiten</li> </ul>
<i>Vertrouwen in de markt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoende vertrouwen in de markt</li> <li>Gelijke kennisniveau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoende vertrouwen in de markt</li> <li>Gelijke kennisniveau</li> </ul>

## 7.4 Deelconclusie en implicaties onderzoek

### 7.4.1 Deelconclusie

Dit hoofdstuk gaf het empirische antwoord op de vraag, *welke overwegingen bij uitbestedingsstrategieën organisaties maken en welke interne en externe factoren op welke manier het uitbestedingsbeleid beïnvloeden*. Uit de interviews blijkt dat organisaties, ongeacht de mate van vertrouwen die organisaties hebben in de markt, zij genoodzaakt zijn tot externe inhuur door gebrek aan capaciteiten. De op voorhand theoretische, externe factor “markt” blijkt in praktijk dus minimale invloed te hebben. Ten behoeve van de validatie van dit onderzoek vervalt de factor “markt” voor verder onderzoek in het geheel weg.

### 7.4.2 Implicaties voor ontwikkeling gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid

Twee onderzoeksvragen die resteren zijn *wat het belang is van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid*, en *op welke manier het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund*. Het antwoord op deze twee vragen wordt verkregen door de bevindingen uit dit hoofdstuk als *input* (zie 8.1.2) te leveren in het te ontwikkelen model, welke tevens wordt gepresenteerd in de tweede ronde interviews (zie 6.4) – de expertmeeting.

## 8 Afwegingsmodel

Dit hoofdstuk is de verantwoording van het ontwikkelde afwegingsmodel voor een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid en fungeert tevens als onderlegger van dit model. Het geeft antwoord op de twee vragen, wat het belang is van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid, en op welke manier het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund. Paragraaf 8.1 beschrijft de context waarin het afwegingsmodel van toepassing is. Paragraaf 8.2 is een beknopte samenvatting van het praktijkonderzoek naar het belang van organisatiespecifieke factoren. Paragraaf 8.3 beschrijft de opbouw, de methodiek en een gebruiksaanwijzing van het afwegingsmodel. Paragraaf 8.4 presenteert het afwegingsmodel; het is het resultaat van een literatuurstudie, veldonderzoek en een (beknopte) toetsing in de praktijk. Paragraaf 8.5 eindigt met een deelconclusie.

### 8.1 Inleiding

#### 8.1.1 Uitbesteding

Uitbesteding dient niet te worden verward met de inkoop van producten; uitbesteding is het op basis van een vraagspecificatie laten uitvoeren van maatwerk in de vorm van diensten en/of werken door een andere organisatie. Voor de bouw- en vastgoedsector wordt er verwezen naar respectievelijk de opdrachtnemer en dienstverlener of leverancier (van diensten). In Tabel 8-1 zijn de bouw- en vastgoedgerelateerde activiteiten door de onderzoeker onderverdeeld in de drie niveaus van het vastgoedmanagement om een helder beeld te krijgen waar uitbesteding zich voornamelijk voordoet: op tactisch, maar vooral op operationeel niveau.

Tabel 8-1: overzicht activiteiten bouw- en vastgoedsector

	Vastgoedsector	Bouwsector
Strategisch	<ul style="list-style-type: none"><li>• Accommodatiemanagement</li><li>• Portefeuillemanagement</li></ul>	
Tactisch	<ul style="list-style-type: none"><li>• Investering en financiering</li><li>• Projecten en ontwikkeling</li><li>• Huisvestingsadvies</li><li>• Aan- en verhuur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• (keuze contractvorm)</li></ul>
Operationeel	<ul style="list-style-type: none"><li>• Administratie</li><li>• Planmatig onderhoud</li><li>• Dagelijks onderhoud</li><li>• Programmatisch beheer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ontwerp</li><li>• Uitvoering</li><li>• Beheer en onderhoud</li><li>• Proces- en ontwerptechnische diensten</li></ul>

#### 8.1.2 Uitbestedingsstrategie en –beleid

##### Strategische uitbesteding

De uitbestedingsstrategie is gedefinieerd als het plan dat leidt tot het behouden of op den duur volledig uitbesteden van interne activiteiten. Organisaties motiveren op strategisch niveau waarom zij wel of niet dienen uit te besteden. Dit doen zij door de beoogde voor- en nadelen van uitbesteding af te wegen. Vervolgens analyseren zij op tactisch niveau naar wat er mogelijk is binnen de eigen organisatie alsmede op de markt.

##### Tactische uitbesteding

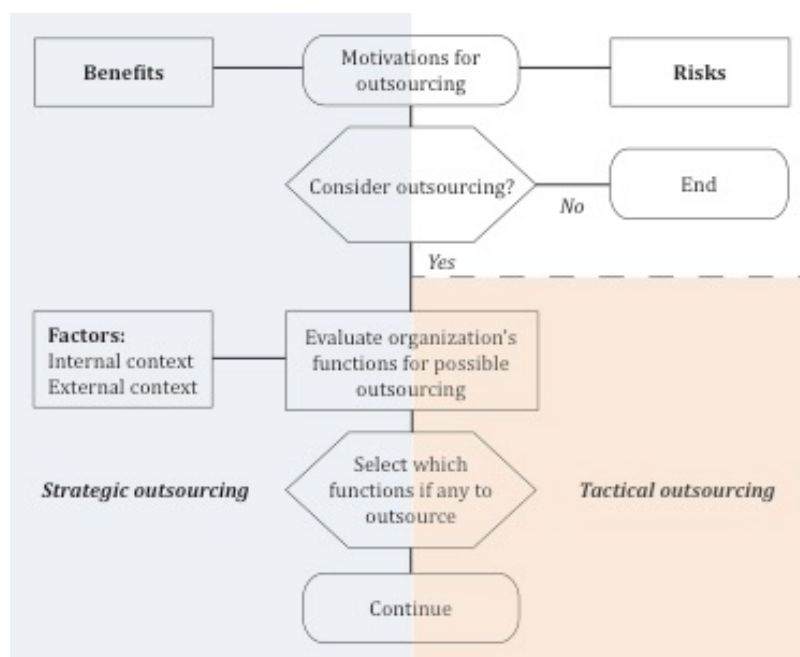
Bij het maken van tactische uitbestedingsbeslissingen worden organisaties geconfronteerd met keuzes die eerder zijn gemaakt op strategisch niveau. Aan de hand van de nog beschikbare capaciteiten wordt er invulling gegeven aan het vastgoedvraagstuk. De wijze van invulling is opgenomen in het uitbestedingsbeleid. Het uitbestedingsbeleid leidt daarbij tot de keuze voor het zelf uitvoeren van activiteiten of uitbesteden van projectactiviteiten. Bij nieuwbouw resulteert dit in de keuze voor een contractvorm. De keuze voor een bepaalde contractvorm kan in het

beleid zijn opgenomen. Om deze reden wordt de besluitvorming over contractvormen door de onderzoeker beoordeeld als een tactische activiteit.

### Terminologie

In praktijk blijken de termen strategie en beleid door elkaar te worden gebruikt, wat de duidelijkheid over de verschillen tussen respectievelijk strategische uitbesteding en tactische uitbesteding niet ten goede komt. Belangrijker is dat organisaties beseffen dat:

- strategische uitbesteding invloed heeft op de tactische uitbesteding. Strategische uitbesteding is in feite niets anders dan “afstoot” van interne activiteiten of capaciteiten. Aan de hand van de nog beschikbare capaciteiten wordt er invulling gegeven aan het vastgoedvraagstuk;
- tactische uitbesteding een directe vertaling is van strategische uitbesteding naar de praktijk.
  - Een organisatie die vanuit strategisch oogpunt wil bezuinigen door de gehele organisatie, kan dit bij projecten leiden tot de keuze voor de voordeligste opdrachtnemers of contractvormen. *Strategie → beleid*
  - Een organisatie die streeft naar marktonafhankelijk kan ervoor kiezen om (operationele) capaciteiten te behouden, opdat dit de onderhandelingspositie van de organisatie op de markt versterkt. *Strategie → beleid*
  - Een organisatie die streeft naar organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid kan ervoor kiezen om projectactiviteiten uit te besteden, opdat deze op den duur volledig kunnen worden afgestoten. *Strategie → beleid → strategie*.



Figuur 8-1: strategische en tactische uitbesteding

## 8.2 Organisatiespecifieke factoren

### Selectie

Een eerste selectie van factoren met mogelijke invloed op de uitbestedingsstrategie en –beleid is verkregen op basis van een literatuurstudie. De casusstudie, een praktijkonderzoek naar de invloed van deze factoren op de (gemaakte) uitbestedingsbeslissingen in twee overwegend verschillende organisaties, heeft geleid tot de definitieve selectie van factoren in Tabel 8-2. Deze factoren vormen de basiselementen van het afwegingsmodel. Het belang van deze factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke



uitbestedingsstrategie en –beleid is gebaseerd op een expertmeeting met 2 uitbestedingsmanagers die verantwoordelijken zijn voor de opstelling van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Het relatieve belang van de mate van consensus is op basis van de interpretatie van de onderzoeker eveneens weergegeven in Tabel 8-2. Het belang van de mate van consensus over organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid wordt in het afwegingsmodel per element beschreven.

Tabel 8-2: overzicht factoren en belang van consensus

Factor	Belang van consensus		
	Praktisch	Gewenst	Cruciaal
A. Strategische overwegingen	✓	✓	
B. Organisatiestructuur	✓	✓	✓
C. Beleid & kennis, ervaring en capaciteit	✓	✓	✓
D. Financiën en gunningscriteria	✓	✓	✓
E. Organisatiecultuur	✓		
F. Politiek & wet- en regelgeving	✓		

## 8.3 Opbouw, methodiek en gebruiksaanwijzing

### 8.3.1 Hoofdopbouw

De hoofdopbouw van het afwegingsmodel – het *hoofdproces* – is gebaseerd op een stroomdiagram. De keuze voor een *flowchart* is vanwege de eenvoudige schematische weergave van de volgorde van de elementen in het *afwegingsproces*. De afwegingsmethodiek voor de elementen, de *secundaire* processen, is eveneens gebaseerd op een flowchart.

### 8.3.2 Methodiek

Het afwegingsmodel bevat een methodiek, welke tijdens de expertmeeting is getoetst op functionaliteit, toepasbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. De methodiek bestaat uit drie fasen:

1. *input*; het identificeren van zowel de eigen als elkaanders organisatiespecifieke eigenschappen. Deze factoren komen voort uit de definitieve selectie zoals beschreven in 8.2.
2. *proces*; het onderling vergelijken en wegen van de *huidige* organisatiespecifieke eigenschappen met het doel te bepalen of organisaties overwegend overeenkomen dan wel verschillen. Op een aantal factoren is er de eventuele vrijheid om deze te nuanceren dan wel te motiveren.
3. *output*; bestaande uit het resultaat met adviezen op basis van de literatuurstudie en praktijkstudie:
  - a. de vanuit de optiek van de onderzoeker best mogelijke adviezen voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid;
  - b. specifieke adviezen bij *geen* of *minimale* consensus ten gunste van de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

### 8.3.3 Gebruiksaanwijzing

#### Gebruikers

De gebruikers van het model zijn de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid. Voor de casusstudies bleken dit respectievelijk de *strategische beleidsbepalers* en *uitbestedingsmanagers* te zijn. Afhankelijk van de hiërarchische indeling van de organisatie, de manier van sturing en communicatie en de geschikte kennis van strategische en tactische uitbesteding, dienen organisaties bij een beoogde samenwerking voor zichzelf de juiste gebruikers van het afwegingsmodel te bepalen. In praktijk kan het voorkomen dat de terminologie van de gebruikers uiteenloopt.

Tabel 8-3: verantwoordelijken uitbestedingsstrategie en -beleid

<i>Uitbestedingsstrategie</i>	Beleidsbepalers, strategist, directeur
<i>Uitbestedingsbeleid</i>	Directiehoofd Afdelingshoofden inkoopafdeling Uitbestedingsmanagers, inkoopmanagers

#### *Het model correct invullen*

Gebruikers van het model dienen het model als volgt in te vullen:

- bij  de voor de desbetreffende organisatie van toepassing de eigenschap(en) aan te vinken () dan wel aan te kruisen ();
- bij \_\_\_\_\_ de voor de desbetreffende organisatie van toepassing de eigenschap(en) te noteren en eventueel motiveren;
- bij een aanwezige as gebruik te maken van:
  - een *oriëntatiepunt* op één van de verticale stippellijnen;
  - een *oriëntatiebandbreedte* die drie verticale assen verbindt ++.

#### *Input: identificatie organisatiespecifieke eigenschappen*

De identificatie van organisatiespecifieke eigenschappen dient – bij voorkeur – gezamenlijk te worden gebeurd. Dit creëert de door de organisaties gepercipieerde afstand tussen de organisaties bij een beoogde samenwerking, oftewel de afstand die door de opstellers van de uitbestedingsstrategie en -beleid als zodanig wordt beoordeeld.

#### *Proces: vergelijking en weging van organisatiespecifieke eigenschappen*

Organisaties vertonen overwegend gelijke eigenschappen indien:

- bij gebruik van  of , deze bij dezelfde eigenschappen van toepassing zijn;
- bij het noteren van de eigenschappen, deze overwegend overeenkomen na duidelijke motivatie en beoordeling;
- bij gebruik van een “punt”, de punten zich aan dezelfde kant van de *middelste* verticale as bevinden;
- bij gebruik van een “lijn”, de lijnen elkaar overlappen.

Organisaties vertonen overwegend ongelijke eigenschappen indien bovengenoemden niet van toepassing zijn.

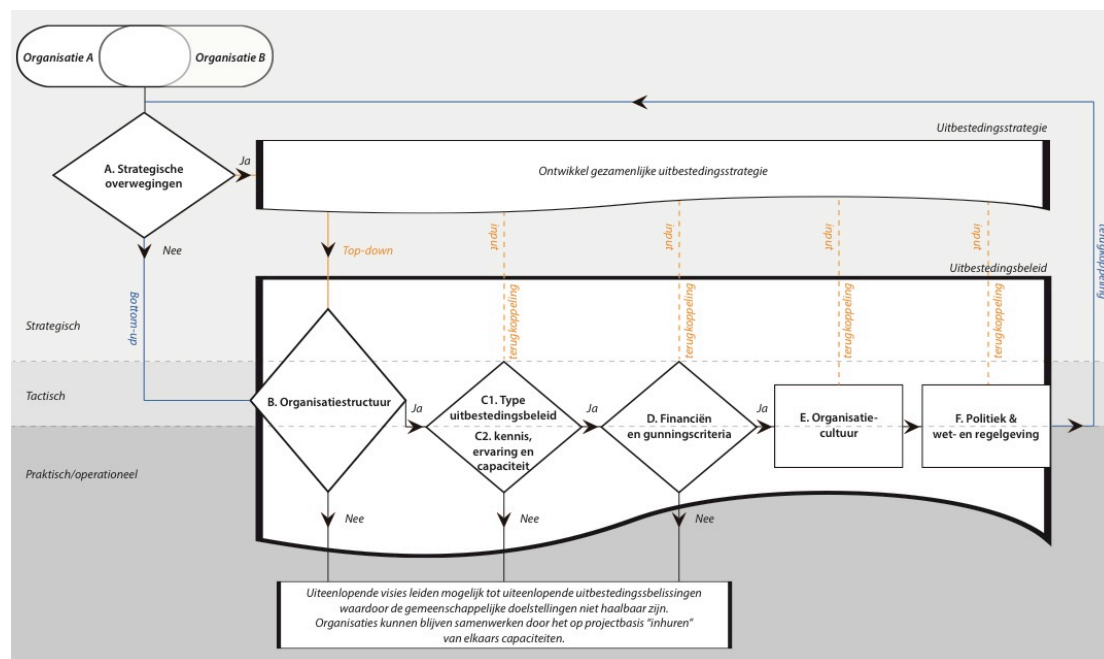
#### *Output: resultaten en adviezen*

Over het algemeen geldt dat organisaties bij overwegend gelijke eigenschappen op een specifiek aspect, of na het bereiken van consensus, veilig een gezamenlijke uitbestedingsstrategie of -beleid kunnen ontwikkelen voor het desbetreffende aspect volgens de gezamenlijke visie. Het kan voorkomen dat gebruikers bij het vergelijkingsproces oordelen dat zij onderling dusdanig verschillen op een bepaald aspect, dat er consensus over dient te worden bereikt. Daarbij wordt het belang van (de mate van) consensus benadrukt. Bij minimale consensus worden er overige mogelijkheden en/of gevolgen voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en/of -beleid geschetst die de organisaties dienen te overwegen.

Er zijn diverse manieren om consensus te bereiken. Zo heeft Axis into Management (Bres, 2014) naar eigen zeggen een zestal “common sense” tips op het gebied van gedrag vrijgegeven om consensus te bereiken. Op het gebied van tools zijn er diverse methoden, waaronder de JK-methode (Leeuwen & Terhürne, 2004) en Consensus Workshop Method (ICA Nederland, n.d.). Wat onder andere deze tools gemeen hebben, is dat er gebruik wordt gemaakt van een brainstorm-methode, waarbij verschillende manieren van communicatie in groepsvorm worden gestimuleerd. Dit zou kunnen betekenen dat gebruikers van het model de werknemers onder hen mee laten discussiëren.

## 8.4 Afwegingsmodel

Het afwegingsmodel is weergegeven in Figuur 8-2. Het afwegingsproces start in principe op het strategisch niveau, waar strategische beleidsbepalers een samenwerking aangaan om strategische motieven. Dit betreft het allereerst consensus bereiken over de *A. Strategische overwegingen* om een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te ontwikkelen. Vervolgens is de volgende stap in het proces consensus over *B. Organisatiestructuur*, *C. Type beleid* etc. Bij geen consensus over strategische overwegingen vindt er na consensus over *F. Politiek & wet- en regelgeving* terugkoppeling plaats naar *A. Strategische overwegingen* voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie. Over het algemeen geldt: doorlopen de organisaties het afwegingsproces succesvol, dan houden zij er vrijwel dezelfde visie op de invulling van de uitbestedingsstrategie en -beleid op na.



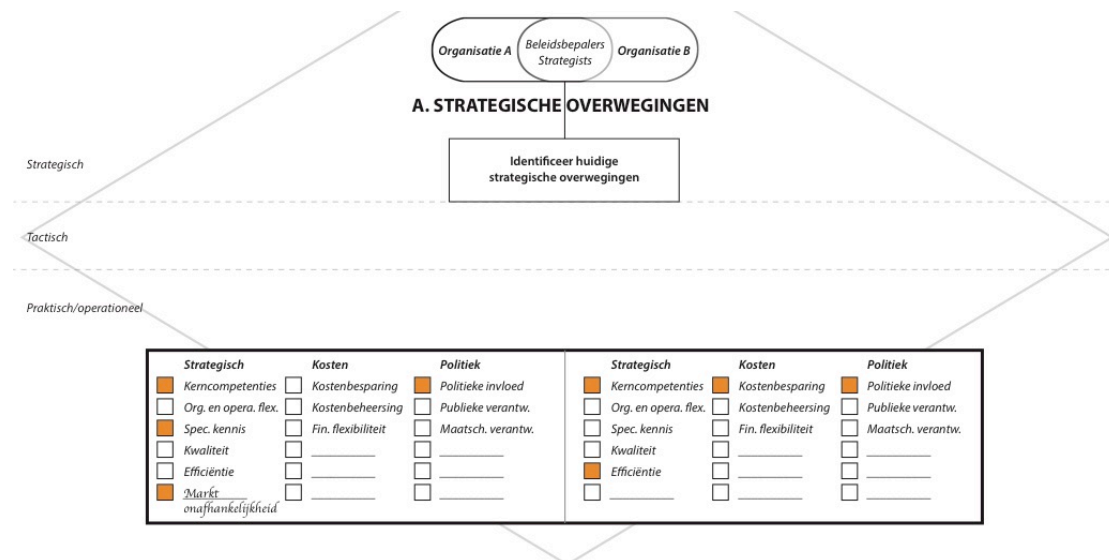
Figuur 8-2: afwegingsmodel ontwikkeling gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid

### 8.4.1 A. Strategische overwegingen

Strategische overwegingen hebben een lange termijn invloed op het behouden of uitbesteden van activiteiten door de organisatie. *Voor meer informatie zie 2.1.2 en hoofdstuk 3.*

#### Identificeer huidige strategische overwegingen

Het doel is de identificatie van de strategische overwegingen voor uitbesteden door de beleidsbepalers, die inzetten op de strategische koers van de organisatie. Strategische overwegingen voor uitbesteden zijn onderverdeeld in kosten-, strategisch- en politiek-gedreven uitbesteding. Op basis van een literatuurstudie blijkt dat uitbesteding in praktijk mogelijk een combinatie is van overwegingen uit meerdere categorieën; publieke organisaties zijn voornamelijk politiek-gedreven (met een strategische of financiële invulling), in tegenstelling tot de kosten- en strategisch-gedreven private organisaties. In de praktijk kan het voorkomen dat organisaties niet altijd een zelfstandig gedefinieerde uitbestedingsstrategie hebben, maar deze is opgenomen in de gehele bedrijfsstrategie. *Voor meer informatie zie hoofdstuk 3.1.1 t/m 3.1.3.*



Figuur 8-3: identificatie strategische overwegingen

### Vergelijk de elementen

De belangrijkste bevinding uit de expertmeeting is dat “..organisaties bij samenwerking doorgaans verschillen in strategische motieven”, waarbij de beleidsbepalers voor zichzelf dienen te bepalen of de strategische overwegingen volgens de eigen visie niet conflicteren. In Figuur 8-3 kan dit betekenen de afweging tussen “marktonafhankelijk” en “kostenbesparing”.

### Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie

Een samenwerking ontstaat in principe vanuit strategische motieven. Het is dus veilig om te zeggen dat consensus over strategische overwegingen voor uitbesteden belangrijk is voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie. Immers, een gezamenlijke uitbestedingsstrategie voor gemeenschappelijke bedrijfsdoelen. Een belangrijke bevinding tijdens de expertmeeting is dat in grote lijnen consensus over de *strategische oriëntatie* van de nieuwe organisatie belangrijker is dan consensus over de specifieke (prioritering van) strategische overwegingen. Met andere woorden, er is voldoende draagvlak voor een gezamenlijke uitbestedingsstrategie indien organisaties (enige) consensus bereiken over de strategische richting van de “nieuwe” organisatie. Dat wil zeggen dat zij, naast politieke overwegingen, enige consensus bereiken over de financiële of strategische richting (naast de invloed van politiek).

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van “marktonafhankelijkheid”; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek “flexibel en wendbaar” te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

Met betrekking tot een samenwerking werd er tijdens de expertmeeting, vooruitlopend op de ontwikkeling van adviezen door de onderzoeker, geadviseerd om een – theoretische – bottom-up ontwikkelaanpak (zie 4.1.2) te hanteren om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en – beleid te komen:

*“Een gedwongen samenwerking zal uiteindelijk leiden tot een harmonisering van strategische en tactische motieven. Bij vrijwillige samenwerking is het advies laagdrempelig te beginnen, door het allereerst creëren van gemeenschappelijke taal en vervolgens analyseren waar de organisaties elkaar aanvullen dan wel belemmeren. Van daaruit zal er op tactisch en strategisch niveau respectievelijk een uitbestedingsbeleid en uitbestedingsstrategie worden ontwikkeld op basis van de gebundelde organisatie”.*

Alhoewel een bottom-up ontwikkelaanpak namelijk wordt gekenmerkt door een iteratief, interactief proces met minder duidelijke visie en doelen, gaan organisaties een samenwerking aan om strategische motieven, bijvoorbeeld een efficiënter en effectiever vastgoedbeheer. In feite is er al sprake van een (duidelijke) visie, wat een top-down ontwerpaanpak kenmerkt. Hoewel de top-down ontwerpaanpak en bottom-up ontwikkelingsaanpak twee uitersten zijn, blijkt uit literatuuronderzoek dat er meng- en tussenvormen in de praktijk voorkomen.

Nu, op basis van een literatuurstudie en bevindingen uit praktijkonderzoek, wordt ten eerste geadviseerd om een overwegend top-down ontwerpaanpak te hanteren, waarbij organisaties consensus dienen te bereiken over een (dominante) kwalitatieve invulling (strategisch-gedreven uitbesteding) of kwantitatieve invulling (kosten-gedreven uitbesteding). Houd daarbij rekening met de invloed vanuit de politiek (politiek-gedreven uitbesteding). Ten tweede wordt geadviseerd om het tactisch niveau erbij te betrekken bij de ontwikkeling van de gezamenlijke uitbestedingsstrategie. Bovenstaande beoogt een tweetal voordelen:

1. bij de keuze voor een top-down ontwerpaanpak blijft de gezamenlijke initiële visie op gewenste strategische overwegingen intact. Top-down beslissingen versnellen over het algemeen het ontwikkelingsproces van een (gezamenlijke) uitbestedingsstrategie, bottom-up beslissingen zijn relatief langzamer. Deze keuze voor een top-down wordt gerechtvaardigd doordat organisaties rekening dienen te houden met het tegelijkertijd moeten voldoen aan de door de politiek opgelegde taakstellingen;
2. het tactisch niveau (uitbestedingsmanagers, afdelingshoofden) met diepgaande kennis van en ervaring met de markt kan bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op de gewenste strategische overwegingen. Middels intensieve interactie tussen het strategisch en tactisch niveau kan de visie op strategische overwegingen een definitieve vorm aannemen. Is de strategische richting eenmaal vastgesteld, kunnen de organisaties een duurzame uitbestedingsstrategie ontwikkelen. Bovendien kan door intensieve terugkoppeling tussen het strategisch en tactisch niveau de strategische richting worden bijgestuurd indien gewenst.

Bij minimale consensus kan een overwegend bottom-up ontwikkelaanpak als alternatief dienen, zoals hierboven beschreven. Organisaties werken dan pragmatisch samen op de lagere (tactische en operationele) niveaus. Na nieuwe ervaringen en kennis op projectbasis kan er vervolgens worden teruggekoppeld naar het strategisch niveau en de uitbestedingsstrategie.

#### 8.4.2 B. Organisatiestructuur

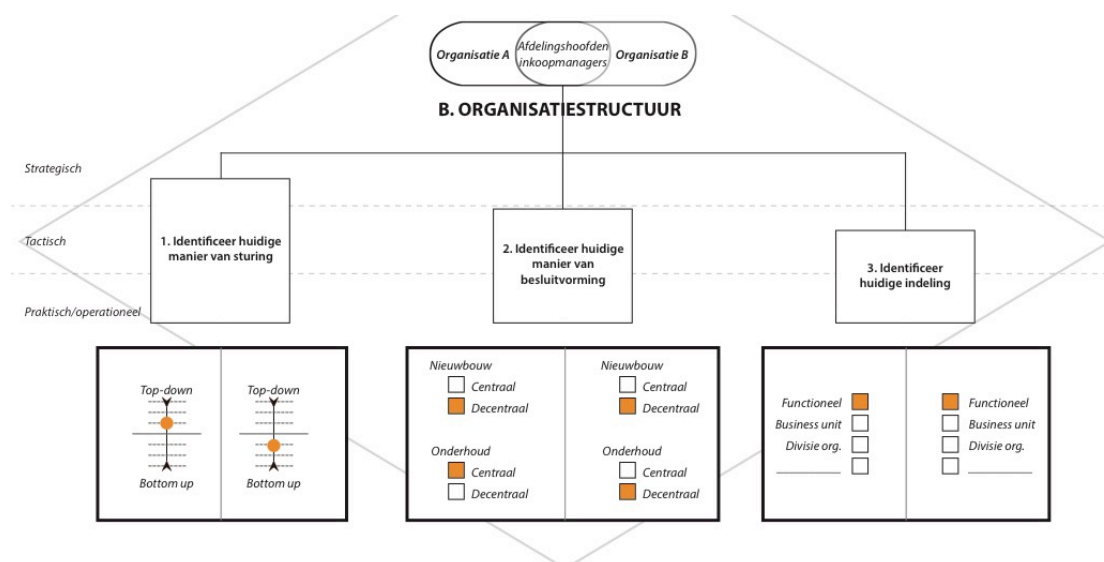
Elke organisatie is ingericht volgens een type organisatiestructuur. De organisatiestructuur bepaalt onder andere de stroming van communicatie, de manier waarop organisaties informatie verwerken, de samenwerking en relaties tussen afdelingen. *Voor meer informatie zie 4.1.*

##### *Identificeer elementen organisatiestructuur*

*Sturing.* Het eerste doel is de identificatie van de manier van sturing. Hoewel organisaties dezelfde doelstellingen van uitbesteden kunnen delen, kunnen de benaderingen tot dit doel verschillen – en daardoor mogelijk het resultaat. Op basis van een literatuurstudie wordt de aanwezigheid van een (uitbestedings)beleid geassocieerd met een overwegend verticale sturingslijn (top-down), waarbij de organisatie overwegend *anticipeert* op ontwikkelingen. Dit sluit echter niet uit dat van een voorgeschreven beleid kan worden afgeweken, als gevolg van bijvoorbeeld de mate van onzekerheid bij een project. De doelstellingen van het beleid blijven intact. Een pragmatische aanpak van uitbesteding wordt geassocieerd met overwegend horizontale sturing (bottom-up), waarbij de organisatie overwegend *reageert* op ontwikkelingen en situaties. *Voor meer informatie zie 2.3 en 4.1.2.*

**Besluitvorming.** Het tweede doel is de identificatie van de manier van besluitvorming over onderhoud en nieuwbouw van het vastgoedvraagstuk. Licht de manier van besluitvorming en samenwerking (mate van geïntegreerd uitbesteden, geïntegreerde contractvormen) tussen deze disciplines toe. *Voor meer informatie zie 4.1.3.*

**Indeling.** Het derde doel is de identificatie van het type indeling. Doorgaans bestaan de relatief kleinere organisaties uit een *functionele indeling*. Multinationals daarentegen bestaan vaker uit *business units*. Het type organisatiestructuur van de organisatie is te vinden in het organisatieschema (organogram) van de organisatie. *Voor meer informatie zie 4.1.1 en bijlage 2.*



Figuur 8-4: identificatie aspecten organisatiestructuur

#### Vergelijk de elementen

**Sturing.** Een belangrijke bevinding tijdens de expertmeeting is dat een organisatie bij de aanwezigheid van een (uitbestedings)beleid overwegend top-down is, en bij de afwezigheid van een dergelijk beleid overwegend bottom-up. De reden hiervoor is de aan- of afwezigheid van een duidelijke sturingslijn vanuit een hoger niveau. Organisaties zijn gelijk bij overwegend dezelfde manier van sturing. In Figuur 8-4 is er sprake van overwegend verticale sturing binnen organisatie A; overwegend horizontale sturing binnen organisatie B. De oriëntatiepunten bevinden zich aan weerszijden van de middelste verticale as: de organisaties zijn *overwegend* ongelijk.

**Besluitvorming.** Uit de expertmeeting blijkt de manier van besluitvorming over met name onderhoud die organisaties van elkaar onderscheidt. De besluitvorming over nieuwbouw is daarbij van ondergeschikt belang. In Figuur 8-4 zijn de organisaties overwegend gelijk.

**Indeling.** Organisaties zijn gelijk bij hetzelfde type indeling, naar functie (functionele organisatie), geografie (business unit), divisie (divisieorganisatie) etc. In Figuur 8-4 zijn de organisaties gelijk.

#### Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid

**Sturingslijn.** Uit de expertmeeting blijkt consensus over de manier van sturing cruciaal voor de ontwikkeling én uitvoering van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid: het bepaalt namelijk de mate waarin de uitkomsten van uitbestedingsbeslissingen door de samenwerkende organisaties overeenkomen. Een samenwerking, middels een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid, verraadt in feite het willen behalen van gezamenlijke doelstellingen, respectievelijk door middel van uitbesteding en de wijze waarop uitbesteding naar de markt plaatsvindt. Vanuit deze gedachtegang wordt geadviseerd om *uiteindelijk* een *verticale* sturingslijn te hanteren. Echter pas

wanneer de organisaties consensus hebben bereikt over de strategische overwegingen. Uit de casusstudie bleek dat de organisatie voorheen haar verticale sturing ver tot op projectniveau doorvoerde, waardoor beslissers op projectbasis werden beperkt. Ervaringen later mochten projectbeslissers afwijkende keuzes maken indien dit de meest gunstige of optimale beslissing. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het beleid weliswaar voorschrijft de gewenste activiteiten om uit te besteden en eventueel de wijze van uitbesteding, kan, afhankelijk van de complexiteit van een project, van dit beleid worden afgeweken. Voor dergelijke vraagstukken kunnen organisaties een bottom-up benadering toepassen. Dit kan door bijvoorbeeld intensieve overleggen tussen de samenwerkende afdelingen. Nieuwe opgedane kennis en ervaringen kunnen het gezamenlijk inhoudelijk beleid aanscherpen voor toekomstige complexe projecten.

Een *horizontale* sturingslijn wordt geadviseerd bij nog geen consensus over de strategische richting van de samenwerking – en daarmee de inhoud van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid. De afdelingen van de organisaties werken vervolgens pragmatisch samen op projectniveau. Een dergelijke aanpak kan leiden tot een stevig draagvlak voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid.

Bij minimale consensus blijft een samenwerking mogelijk doordat organisaties elkaar kunnen vinden bij projectaangelegenheden, door het “inhuren” van elkaars capaciteiten (proces- of ontwerp-technische werkzaamheden, onderhoud, uitvoering et cetera). Houd rekening met mogelijk uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen en resultaten bij afwijkende vormen van sturing en het daardoor niet behalen van de gemeenschappelijke doelstellingen.

Alhoewel organisaties vrij zijn in het maken van keuzes en om ongeacht de redenen om te willen afwijken van dit advies, wordt vanuit dit onderzoek geadviseerd om organisatiebreed te redeneren. Dat houdt in dat (uitbestedings)strategie en (uitbestedings)beleid onlosmakelijk zijn verbonden en om vanuit deze redeneringslijn de samenwerking aan te gaan. Met andere woorden: een verticale sturing bij een aanwezige uitbestedingsstrategie, een horizontale sturing bij nog géén uitbestedingsstrategie.

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie wordt vertaald naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: “de markt, tenzij”.*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van “marktonafhankelijkheid”; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek “flexibel en wendbaar” te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: “de markt, of wij”.*

*Besluitvorming.* Uit de expertmeeting blijkt consensus over de manier van besluitvorming over met name onderhoud cruciaal voor een samenwerking, vanwege de grote impact op de beschikbare middelen en capaciteiten van een organisatie. De manier van besluitvorming over onderhoud heeft vervolgens invloed op de keuzes voor contractvormen voor nieuwbouw. Volgens de literatuur kan het gescheiden beslissen over uitbesteding het gezamenlijk uitbesteden naar de markt bemoeilijken. Vanuit dit onderzoek beredenerend, echter, kunnen organisaties verschillende redenen hebben waarom uitbestedingsbeslissingen over onderhoud ge(de)centraliseerd zijn.

Een mogelijkheid is dat organisatie A, bij gebrek aan onderhoudscapaciteiten, haar onderhoudsbeslissingen centraliseert vanwege haar streven naar een uniform

onderhoudscontract voor de vastgoedportefeuille. Dit kan bij nieuwbouw leiden tot de keuze voor geïntegreerde contractvormen met onderhoudscomponent. Een andere mogelijkheid is dat organisatie B wel onderhouds capaciteiten bezit en daardoor projectgebonden beslissingen wil nemen. Bijvoorbeeld bij nieuwbouw de keuze voor contractvormen zonder onderhoudscomponent. Organisaties kunnen bij een dergelijke bovenstaande situatie de samenwerking op diverse manieren vormgeven.

- A. De nieuwe organisatie (fusie) ontwikkelt een gezamenlijk beleid voor onderhoud, welke richtlijnen verschaft voor *wat* (welke onderhoudswerkzaamheden intern of door de markt) en vervolgens *hoe* (welke gewenste contractvormen) er dient te worden uitbesteed. De besluitvorming gebeurt *centraal*;
- B. Samenwerkende organisaties ontwikkelen een gezamenlijk beleid voor onderhoud, welke richtlijnen verschaft – bijvoorbeeld over de omvang van het onderhoud – voor *wanneer* organisatie A de onderhoudsactiviteiten “intern” laat uitvoeren door organisatie B of deze uitbesteedt aan de markt. De gezamenlijke besluitvorming gebeurt *centraal*; besluitvorming over overig onderhoud blijft bij organisatie A en B respectievelijk centraal en decentraal.

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie vertalen naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: “de markt, tenzij”.*

*Stap 3a. De nieuwe organisatie centraliseert de manier van besluitvorming over onderhoud, met het streven naar een uniform onderhoudscontract voor haar vastgoedportefeuille.*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van “marktonafhankelijkheid”; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek “flexibel en wendbaar” te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: “de markt, of wij”.*

*Stap 3b. De organisaties maken afspraken over wanneer onderhoudsactiviteiten intern worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Nieuwe ervaringen leiden tot bijvoorbeeld de keuze voor het behouden of uitbesteden van deze activiteiten. Terugkoppeling naar de strategie: organisaties maken een keuze tussen “marktonafhankelijkheid” en “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. → stap 2a.*

*Indeling.* Welke indeling het beste is, hangt af van “contingentiefactoren”: factoren die bepalend zijn voor de inrichting van een organisatie, zoals de grootte van de nieuwe organisatie, de bedrijfsdoelstelling, de omgeving van de organisatie, de mate van geïntegreerd uitbesteden naar de markt etc. Uit de expertmeeting blijkt dat de *ontwikkeling* van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid zelf niet afhankelijk is van een gelijke organisatiestructuur. Ten behoeve van de *uitvoering* van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid, echter, wordt vanuit dit onderzoek geadviseerd om dezelfde organisatiestructuur aan te houden om praktische redenen. Een gelijke organisatiestructuur beoogt namelijk “een efficiëntere samenwerking en maakt het bovendien gemakkelijker voor de afdelingen om het gezamenlijk beleid uit te voeren”. Bij minimale consensus dienen samenwerkende organisaties in overweging te nemen dat een ongelijke organisatiestructuur in combinatie met een bottom-up aanpak kan leiden tot verschillende resultaten van uitbesteding en het daardoor niet kunnen formuleren van gezamenlijke doelstellingen. Bij een top-down aanpak zijn de doelstellingen en de manier van uitbesteding bekend, welke moeten leiden tot overwegend dezelfde uitbestedingsuitkomsten.



Scenario 1a: de organisaties hebben een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij gelijke indeling. Het resultaat is de uitkomst van een gezamenlijk genomen beslissing. Efficiëntie samenwerking: ★★★★★

Scenario 1b: de organisaties hebben een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij ongelijke indeling. De resultaten door de organisaties zijn redelijk hetzelfde. Efficiëntie samenwerking: ★★★

Scenario 2a: de organisaties hebben géén gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij gelijke indeling. Het resultaat is de uitkomst van een gezamenlijk genomen beslissing. Efficiëntie samenwerking: ★★★★★

Scenario 2b: de organisaties hebben géén gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij ongelijke indeling. Uitbestedingsbeslissingen leiden tot verschillende resultaten. Efficiëntie samenwerking: ★

### 8.4.3 C1. Type uitbestedingsbeleid

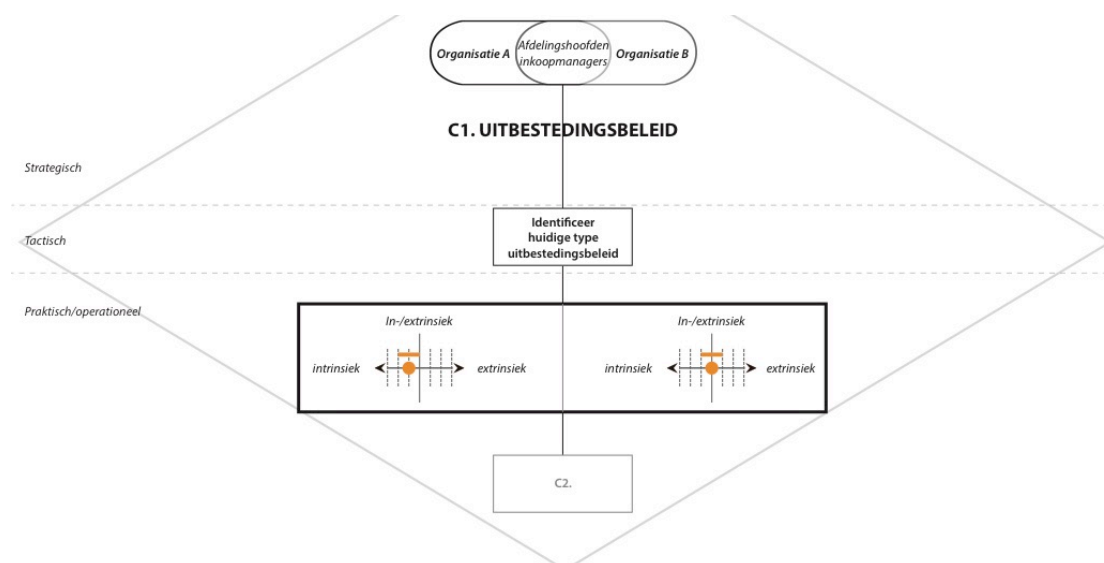
Een uitbestedingsbeleid is gedefinieerd als een tactisch plan dat richtlijnen verschaft voor het zelf uitvoeren of uitbesteden van projectactiviteiten. Het type uitbestedingsbeleid verwijst naar het onderliggend motief van dit beleid. Voor meer informatie zie 2.1.3 en 4.3.

#### Identificeer huidige type uitbestedingsbeleid

Het doel is om het type beleid van de eigen organisatie te typeren. Op basis van een literatuurstudie is er onderscheid tussen drie typen beleid:

- A. *intrinsiek beleid*: beleid gericht op de interne organisatie, in de overtuiging dat de organisatie dient uit te besteden opdat de organisatie zich kan concentreren op haar primaire taken;
- B. *extrinsiek beleid*: beleid gericht op de maatschappij/klant/markt, in de overtuiging dat de markt efficiënter is in het produceren, effectiever in de allocatie van goederen en diensten en bovendien keuzevrijheid biedt;
- C. *in- en extrinsiek beleid*: beleid gericht op zowel de interne organisatie als maatschappij/klant/markt, in de overtuiging dat de markt kan bijdragen aan de primaire taak van de organisatie (bijv. de markt stimuleren een maatschappelijke bijdrage te leveren).

Voor meer informatie zie 4.1.1 t/m 4.1.3.



Figuur 8-5: identificatie type uitbestedingsbeleid

### *Vergelijk de elementen*

Uit de expertmeeting bleek het type uitbestedingsbeleid “slechts” het onderliggend motief om uit te besteden, waarbij ongeacht de oriëntatie van het beleid de organisatie is genoodzaakt tot uitbesteding bij gebrek aan kennis, ervaring en/of capaciteit. Desondanks kunnen motieven verschillende doelen nastreven, waardoor de uitkomst van uitbestedingsbeslissingen onderling verschillen. Organisaties zijn gelijk bij overwegend hetzelfde motief om uit te besteden. In Figuur 8-5 overlappen de bandbreedtes elkaar: de organisaties zijn overwegend gelijk.

### *Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid*

Uit de expertmeeting blijkt consensus over het type uitbestedingsbeleid minder cruciaal voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid: het is slechts de “bril waardoor wordt gekeken”. Niettemin blijft er altijd ruimte om de gezamenlijke visie aan te scherpen. Vanuit dit onderzoek worden samenwerkende organisaties geadviseerd om gezamenlijk helder te krijgen, welke maatschappelijke verantwoordelijkheden zij als publieke organisaties dragen en hoe deze zich verhouden met de strategische overwegingen voor uitbesteden, bijvoorbeeld uitbesteden voor een verhoogde focus op de primaire taken. Vervolgens hoe het gezamenlijk uitbestedingsbeleid hieraan kan bijdragen, middels de uitbesteding van activiteiten (C2) en de wijze van uitbesteding (D).

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie vertalen naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: “de markt, tenzij”.*

*Stap 3a. De nieuwe organisatie centraliseert de manier van besluitvorming over onderhoud, met het streven naar een uniform onderhoudscontract voor haar vastgoedportefeuille.*

*Stap 4a. De organisaties besteden operationele activiteiten uit, opdat de organisaties zich beter kunnen concentreren op strategische en tactische activiteiten (intrinsiek) én om de kennis op de markt te vergroten en de marktwerking te optimaliseren (extrinsiek). Het beleid is zowel in- als extrinsiek.*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van “marktonafhankelijkheid”; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek “flexibel en wendbaar” te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: “de markt, of wij”.*

*Stap 3b. De organisaties maken afspraken over wanneer onderhoudsactiviteiten intern worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Nieuwe ervaringen leiden tot bijvoorbeeld de keuze voor het behouden of uitbesteden van deze activiteiten. Terugkoppeling naar de strategie: organisaties maken een keuze tussen “marktonafhankelijkheid” en “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. → stap 2a.*

*Stap 4b. De organisaties experimenteren met verschillende uitbestedingsbeslissingen, opdat nieuwe ervaringen projectbasis leiden tot een gezamenlijke visie op het uitbestedingsbeleid.*

#### 8.4.4 C2. Kennis, ervaring en capaciteit

Elke organisatie heeft een fundamenteel andere aanleg voor het exploiteren van haar middelen, het op waarde inschatten, te verwerken en deze te vertalen in beoogde resultaten. Hoewel organisaties dezelfde middelen kunnen bezitten kunnen prestaties aanzienlijk verschillen, afhankelijk van de kennis, ervaring en capaciteiten. *Voor meer informatie zie 4.5.*

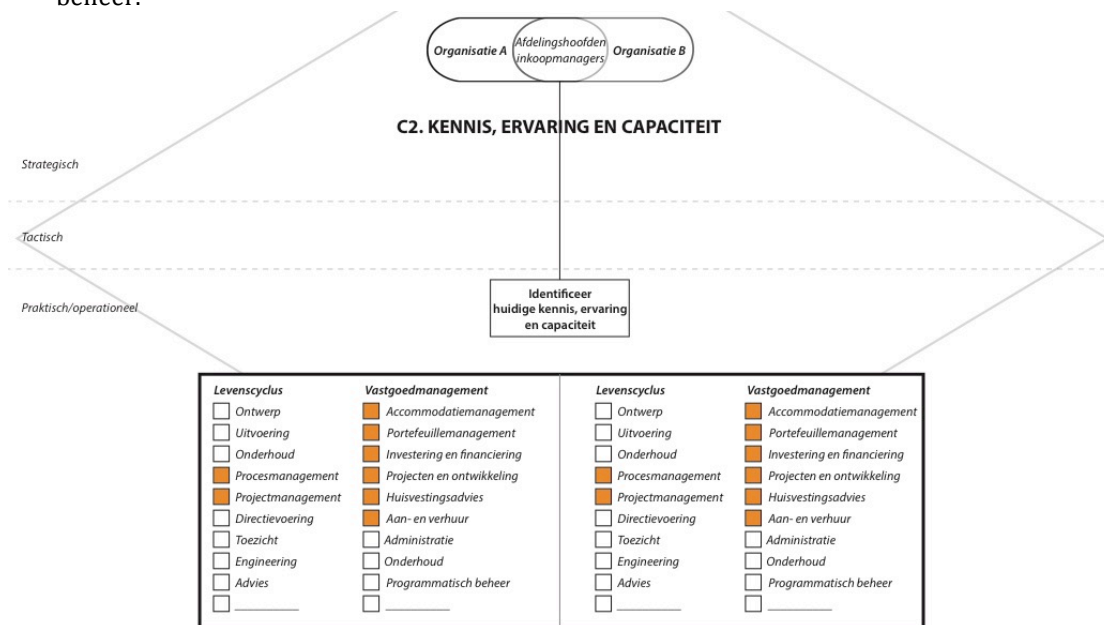
##### Identificeer huidige kennis, ervaring en capaciteit

Het eerste doel is om de huidige kennis, ervaring en capaciteit van de eigen organisatie te identificeren in de bouwsector:

- het bouw- en beheerproces in de verschillende fases van een levenscyclus van een object, zoals ontwerp, uitvoering en beheer en onderhoud;
- activiteiten van advies- en ingenieursbureaus, gericht op het proces en techniek, zoals procesmanagement, projectmanagement, directievoering, toezicht, ontwerp/engineering en advies.

Het tweede doel is de identificatie van de huidige kennis, ervaring en capaciteit van de eigen organisatie in de vastgoedsector:

- strategisch: accommodatiemanagement, portefeuillemanagement
- tactisch: investering en financiering, projecten en ontwikkeling, huisvestingsadvies, aan- en verhuur;
- operationeel: administratie, planmatig onderhoud, dagelijks onderhoud, programmatisch beheer.



Figuur 8-6: identificatie kennis, ervaring en capaciteit

##### Vergelijk de elementen

Uit de expertmeeting blijkt de mate waarin organisaties bepaalde activiteiten bezitten, zich van elkaar onderscheiden, waarbij organisaties gelijk zijn bij het bezit van overwegend dezelfde (operationele) activiteiten en capaciteiten. In Figuur 8-6 bezit organisatie A voornamelijk strategische en tactische activiteiten; organisatie B bezit eveneens operationele activiteiten. De organisaties verschillen in zowel bouw- als vastgoedgerelateerde activiteiten: zij zijn overwegend ongelijk.

##### Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid

Uit de expertmeeting blijkt consensus over de te behouden, uitbesteden of eventueel inbesteden activiteiten cruciaal voor de ontwikkeling van de gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid.

Immers, strategische beslissingen leiden tot het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten, waar vervolgens het uitbestedingsbeleid op wordt gebaseerd. Vanuit dit onderzoek worden samenwerkende organisaties geadviseerd om:

1. ten eerste gezamenlijk helder te krijgen wat voor type organisatie zij individueel of gezamenlijk willen zijn: een overwegend regieorganisatie, outsourcing of outtaskende organisatie (zie 2.4), en welke activiteiten bij dat type organisatie horen;
2. ten tweede, in welke mate het bezit van deze activiteiten en capaciteiten.
  - a. *Behouden*. Organisaties kunnen kiezen voor het behouden van de verschillende kennis, ervaring en capaciteit. De groottes van de individuele of gebundelde organisaties blijven hiermee intact.
  - b. *Uitbesteden*. Organisaties kunnen kiezen voor het uitbesteden van bepaalde kennis, ervaring en capaciteit. De groottes van de individuele of gebundelde organisaties nemen hierdoor af.
  - c. *Inbesteden*. Organisaties kunnen kiezen voor het inbesteden van de gewenste kennis, ervaring en capaciteit. De groottes van de individuele of gebundelde organisaties nemen hierdoor toe.

De drie mogelijkheden kunnen gecombineerd worden op meerdere activiteiten, afhankelijk van de doelstellingen van de samenwerkende organisaties. Rekening dient te worden gehouden met politieke maatregelen bij met name de keuze voor het behouden of inbesteden ervan. Zo kan het behouden van bepaalde activiteiten de marktafhankelijkheid verlagen, maar eveneens de flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie om te kunnen anticiperen op mogelijk nieuwe bezuinigingen of taakstellingen. Het terugdraaien van genomen beslissingen kan onnodige kosten met zich meebrengen.

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: "organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid". Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie vertalen naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: "de markt, tenzij".*

*Stap 3a. De nieuwe organisatie centraliseert de manier van besluitvorming over onderhoud, met het streven naar een uniform onderhoudscontract voor haar vastgoedportefeuille.*

*Stap 4a. De organisaties besteden operationele activiteiten uit, opdat de organisaties zich beter kunnen concentreren op strategische en tactische activiteiten én om de kennis op de markt te vergroten en de marktwerking te optimaliseren.*

*Stap 5a. De organisaties beperken zich tot strategische en tactische activiteiten. Uitbesteding van operationele activiteiten beoogt een verhoogde "organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid", met oog op verdere bezuinigingen vanuit de politiek. Behoud van operationele activiteiten op voorwaarde dat deze activiteiten de primaire taken ondersteunen, bijvoorbeeld ontwerpcapaciteiten omwille van overheid-specifiek vastgoed, zoals bunkers, militaire trainingsfaciliteiten etc.*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van "marktonafhankelijkheid"; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek "flexibel en wendbaar" te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: "de markt, of wij".*

Stap 3b. De organisaties maken afspraken over wanneer onderhoudsactiviteiten intern worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Nieuwe ervaringen leiden tot bijvoorbeeld de keuze voor het behouden of uitbesteden van deze activiteiten. Terugkoppeling naar de strategie: organisaties maken een keuze tussen “marktonafhankelijkheid” en “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. → stap 2a.

Stap 4b. De organisaties experimenteren met verschillende uitbestedingsbeslissingen, opdat nieuwe ervaringen projectbasis leiden tot een gezamenlijke visie op het uitbestedingsbeleid.

Stap 5b. De organisaties behouden voorlopig de activiteiten, totdat de politiek meer duidelijkheid verschaft en de markt economisch stabiel wordt.

#### 8.4.5 D. Financiën en gunningscriteria

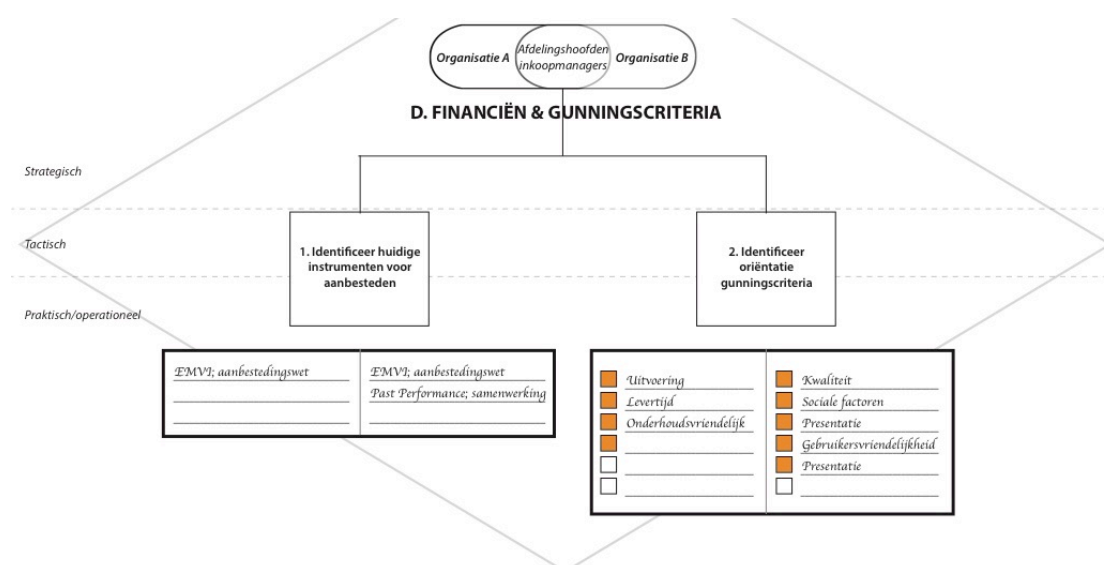
Financiën spelen een rol bij de afweging tussen zelf doen en uitbesteden van activiteiten, waarbij er wordt gegund op een bepaalde prijs-kwaliteitverhouding. Organisaties kunnen bij het gunnen gebruikmaken van hulpmiddelen, oftewel aanbestedingsinstrumenten. Met de komst van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) zijn organisaties verplicht te gunnen op criterium EMVI, waarbij wordt verplicht om andere criteria toe te voegen, omdat alléén gunnen op laagste prijs niet meer is toegestaan. “Laagste prijs” mag alleen worden toegepast als een aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken motiveert waarom. *Voor meer informatie zie 4.4.*

#### Identificeer instrumenten voor aanbesteden en oriëntatie op prijs-kwaliteit

*Instrumenten.* Het eerste doel is om de toegepaste instrumenten voor aanbesteden te identificeren. Met instrumenten wordt verwezen naar hulpmiddelen bij het aanbesteden/gunnen. Dit kan zijn een systematiek zoals de Past Performance, of gunningscriteria zoals de EMVI. *Voor meer informatie zie 7.1.1.*

*Prijs-kwaliteitverhouding.* Het tweede doel is om, eventueel aan de hand van het instrument, de oriëntatie op de prijs-kwaliteitverhouding te identificeren en deze te motiveren aan de hand van:

- de eigen capaciteiten (C2);
- gewenste gunningscriteria.



Figuur 8-7: identificatie instrumenten voor aanbesteden en oriëntatie prijs-kwaliteit

#### Vergelijk de elementen

*Instrumenten.* Uit de expertmeeting blijkt dat het gebruik van verschillende instrumenten door de instrumenten geen belemmering vormt indien deze instrumenten elkaar in de kern niet

tegenwerken. Dat wil zeggen dat er diverse instrumenten tijdens het aanbestedingsproces kunnen worden toegepast indien deze elkaar niet hinderen. In Figuur 8-7 zijn de organisaties overwegend gelijk doordat de Past Performance methode en de EMVI gedurende het selectieproces van de aanbesteding elkaar niet belemmeren.

*Prijs-kwaliteitverhouding.* Uit de expertmeeting blijkt dat organisaties gelijk zijn bij overwegend dezelfde visie op prijs-kwaliteitverhouding, waarbij dit tot uiting dient te komen in gelijksoortige gunningscriteria. In Figuur 8-7 gunt organisatie A voornamelijk op prijs en traditionele aanbesteding, doordat zij zelf onderhoudscapaciteiten bezit om de levensduur van het bouwwerk te waarborgen. Organisatie B gunt meer op algehele kwaliteit en levensduur van het op te leveren bouwwerk, doordat de organisatie geen onderhoudscapaciteiten bezit. De gunningscriteria lopen uiteen: de organisaties zijn overwegend ongelijk.

#### *Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid*

Uit de expertmeeting blijkt consensus over oriëntatie prijs-kwaliteit cruciaal voor de ontwikkeling én uitvoering van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid, waarbij deze tot uiting dienen te komen in gelijksoortige gunningscriteria. Vanuit dit onderzoek wordt geadviseerd om:

1. ten eerste de (gewenste) instrumenten te beoordelen op volwassenheid: wat is het doel van dit instrument, waar in het proces wordt dit instrument gebruikt, in hoeverre is dit instrument ontwikkeld etc.;
2. ten tweede, in samenhang met het type uitbestedingsbeleid (C1) en de capaciteiten (C2), algemene richtlijnen te ontwikkelen voor het gunnen op de gewenste criteria (de prijs-kwaliteitverhouding) op basis van het principe “EMVI, tenzij”.

Minimale consensus over het gebruik van welke aanbestedingsinstrumenten kan een uniforme werkwijze van aanbesteden hinderen – en mogelijk leiden tot uiteenlopende resultaten. Bovendien kan minimale consensus over de gewenste gunningscriterium leiden tot uiteenlopende resultaten waardoor de beoogde doelstellingen van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid niet worden behaald.

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie vertalen naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: “de markt, tenzij”.*

*Stap 3a. De nieuwe organisatie centraliseert de manier van besluitvorming over onderhoud, met het streven naar een uniform onderhoudscontract voor haar vastgoedportefeuille.*

*Stap 4a. De organisaties besteden operationele activiteiten uit, opdat de organisaties zich beter kunnen concentreren op strategische en tactische activiteiten én om de kennis op de markt te vergroten en de marktwerking te optimaliseren.*

*Stap 5a. De organisaties beperken zich tot strategische en tactische activiteiten. Uitbesteding van operationele activiteiten beoogt een verhoogde “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”, met oog op verdere bezuinigingen vanuit de politiek. Behoud van operationele activiteiten op voorwaarde dat deze activiteiten de primaire taken ondersteunen, bijvoorbeeld ontwerpcapaciteiten omwille van overheid-specifiek vastgoed, zoals bunkers, militaire trainingsfaciliteiten etc.*

*Stap 6a. De organisaties ontwikkelen richtlijnen voor het gunnen volgens de EMVI, opdat onderhoudsactiviteiten op den duur kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van "marktonafhankelijkheid"; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek "flexibel en wendbaar" te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: "de markt, of wij".*

*Stap 3b. De organisaties maken afspraken over wanneer onderhoudsactiviteiten intern worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Nieuwe ervaringen leiden tot bijvoorbeeld de keuze voor het behouden of uitbesteden van deze activiteiten. Terugkoppeling naar de strategie: organisaties maken een keuze tussen "marktonafhankelijkheid" en "organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid". → stap 2a.*

*Stap 4b. De organisaties experimenteren met verschillende uitbestedingsbeslissingen, opdat nieuwe ervaringen projectbasis leiden tot een gezamenlijke visie op het uitbestedingsbeleid.*

*Stap 5b. De organisaties behouden voorlopig de capaciteiten, totdat de politiek meer duidelijkheid verschaft en de markt economisch stabiel wordt.*

*Stap 6b. De organisaties gunnen voorlopig op projectbasis aan de hand van de vooralsnog behouden capaciteiten.*

#### 8.4.6 E. Organisatiecultuur

De organisatiecultuur is de wijze waarop organisaties handelen: op het gebied van productiviteit, commitment, werkhouding, vertrouwen, ziekteverzuim, inzet, motivatie, personeelsverloop, fysiek en emotioneel welbevinden en resultaten op het werk. *Voor meer informatie zie 4.2.*

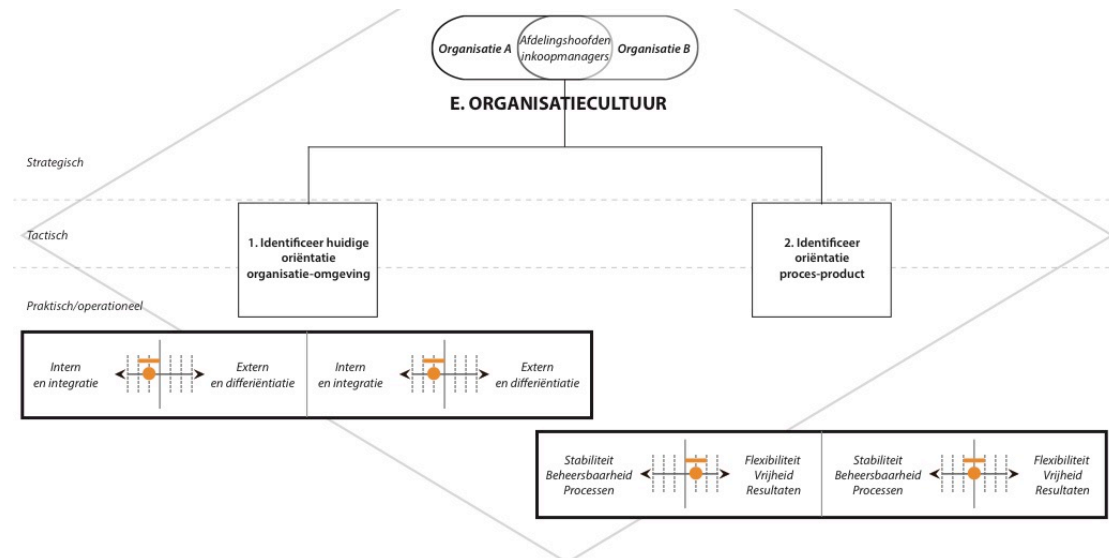
##### *Identificeer huidige mate van oriëntaties*

*Intern versus extern.* Het eerste doel is om de mate waarin de organisaties zich "intern" of "extern" oriënteren, te identificeren. Met interne oriëntatie wordt verwezen naar de mate waarin de organisatie intern is gericht (wat is belangrijk voor de organisatie, de werkwijze etc.) en externe oriëntatie de mate waarin de organisatie naar de omgeving is gericht (wat is belangrijk voor de buitenwereld, de klanten, de markt).

*Proces versus product.* Het tweede doel is de identificatie van de mate waarin de organisaties zich oriënteren op "stabiliteit en beheersbaarheid van processen en procedures," of op "flexibiliteit en vrijheid van handelen". Eerstgenoemde typeert de mate waarin de organisatie procesgericht is. De tweede typeert de mate waarin de organisatie resultaatgericht is.

Volgens de literatuur vertonen organisaties in praktijk eigenschappen van diverse culturen, de ene eigenschap dominant aanwezig dan de ander.

*Om de organisatieculturen in kaart te brengen zijn er diverse tools beschikbaar, waaronder het OCAI. Dit instrument meet zowel de huidige als de gewenste organisatiecultuur en maakt de verschillen bespreekbaar.*



Figuur 8-8: identificatie aspecten organisatiecultuur

### Vergelijk de elementen

Tijdens de expertmeeting werden verschillen niet in meetbare waarden uitgedrukt, maar werd de vergelijking tussen de organisaties verwoord in termen als “relatief” en “veel” “vooruitstrevender”, en “traditioneel” en “proces belangrijk(er) vanwege de mate van verantwoording” etc. Hieruit volgt dat organisaties gelijk zijn bij overwegend dezelfde gepercipieerde verhouding tussen de interne en externe oriëntatie en oriëntatie proces-product. In Figuur 8-8 zijn organisaties A en B beoordeeld als respectievelijk “intern georiënteerd en “flexibel” en “extern georiënteerd en “neutraal”. De oriëntatiebandbreedtes op het eerste aspect overlappen elkaar niet: de organisaties zijn op dit aspect overwegend ongelijk.

### Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid

Uit de expertmeeting blijkt consensus over de organisatiecultuur niet cruciaal voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid; de ontwikkeling van gezamenlijk uitbestedingsbeleid geschiedt namelijk op een hoger niveau dan waar organisatieculturen mogelijk verschillen (op afdelingsniveau). Bovendien is er de verwachting dat enige verschillen tussen hetzelfde soort discipline middels nieuwe ervaringen worden geharmoniseerd. Daarnaast wordt de aanwezigheid van verschillende subculturen veroorzaakt door context van de verschillende disciplines die vragen om andere mentaliteitseigenschappen. De afdeling Beheer (onderhoud) vereist stabiliteit en beheersbaarheid van processen en contracten in verband met de impact van onderhoud op de interne middelen; de afdeling Projecten vereist een ad hoc mentaliteit en externe gerichtheid om te kunnen inspelen op mogelijke ontwikkelingen in de markt.

Alhoewel deze bevinding is voortgekomen uit een expertmeeting bestaande uit *tactische managers*, dient in ogenschouw te worden genomen dat de organisatiecultuur, volgens het literatuuronderzoek, feitelijk de gehele organisatie betreft – niet alleen het tactisch (en operationeel) niveau. Met andere woorden, de “individuele culturen” kunnen aan de basis hebben gestaan van de ontwikkeling van het uitbestedingsbeleid, en eveneens de uitbestedingsstrategie. Dit wil zeggen dat de persoonlijke voorkeuren van de beleidsbepalers een rol kunnen hebben gespeeld bij de ontwikkeling van de uitbestedingsstrategie (en eventueel – beleid). Vanuit dit onderzoek wordt geadviseerd om:

1. ten eerste een gezamenlijke organisatiecultuur te ontwikkelen, die is vereist om de strategische doelstellingen van de gezamenlijke uitbestedingsstrategie te behalen. Middels een cultuurmeting of SWOT-analyse (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a) ontstaat er een draagvlak voor een eventuele duurzame cultuurverandering;
2. ten tweede de aanwezige subculturen van de samenwerkende organisaties toe te staan – of zelfs het stimuleren ervan. Dit beoogt een betere werkwijze voor dat soort discipline;



3. ten derde om dezelfde disciplines te centraliseren, gezien enige cultuurverschillen van tijdelijke aard zijn.

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: "organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid". Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie vertalen naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: "de markt, tenzij".*

*Stap 3a. De nieuwe organisatie centraliseert de manier van besluitvorming over onderhoud, met het streven naar een uniform onderhoudscontract voor haar vastgoedportefeuille.*

*Stap 4a. De organisaties besteden operationele activiteiten uit, opdat de organisaties zich beter kunnen concentreren op strategische en tactische activiteiten én om de kennis op de markt te vergroten en de marktwerking te optimaliseren.*

*Stap 5a. De organisaties beperken zich tot strategische en tactische activiteiten. Uitbesteding van operationele activiteiten beoogt een verhoogde "organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid", met oog op verdere bezuinigingen vanuit de politiek. Behoud van operationele activiteiten op voorwaarde dat deze activiteiten de primaire taken ondersteunen, bijvoorbeeld ontwerpcapaciteiten omwille van overheid-specifiek vastgoed, zoals bunkers, militaire trainingsfaciliteiten etc.*

*Stap 6a. De organisaties ontwikkelen richtlijnen voor het gunnen volgens de EMVI, opdat onderhoudsactiviteiten op den duur kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 7a. De organisaties ontwikkelen een gezamenlijke visie op organisatiecultuur, die bijdraagt aan het behalen van de strategische doelstellingen van de gezamenlijke uitbestedingsstrategie (in lijn met de strategische overwegingen).*

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van "marktonafhankelijkheid"; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek "flexibel en wendbaar" te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: "de markt, of wij".*

*Stap 3b. De organisaties maken afspraken over wanneer onderhoudsactiviteiten intern worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Nieuwe ervaringen leiden tot bijvoorbeeld de keuze voor het behouden of uitbesteden van deze activiteiten. Terugkoppeling naar de strategie: organisaties maken een keuze tussen "marktonafhankelijkheid" en "organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid". → stap 2a.*

*Stap 4b. De organisaties experimenteren met verschillende uitbestedingsbeslissingen, opdat nieuwe ervaringen op projectbasis leiden tot een gezamenlijke visie op het uitbestedingsbeleid.*

*Stap 5b. De organisaties behouden voorlopig de capaciteiten, totdat de politiek meer duidelijkheid verschaft en de markt economisch stabiel wordt.*

*Stap 6b. De organisaties gunnen voorlopig op projectbasis aan de hand van de vooralsnog te behouden capaciteiten.*

Stap 7b. De organisaties behouden voorlopig de eigen organisatiecultuur. Zij leren elkaar op projectbasis nader kennen.

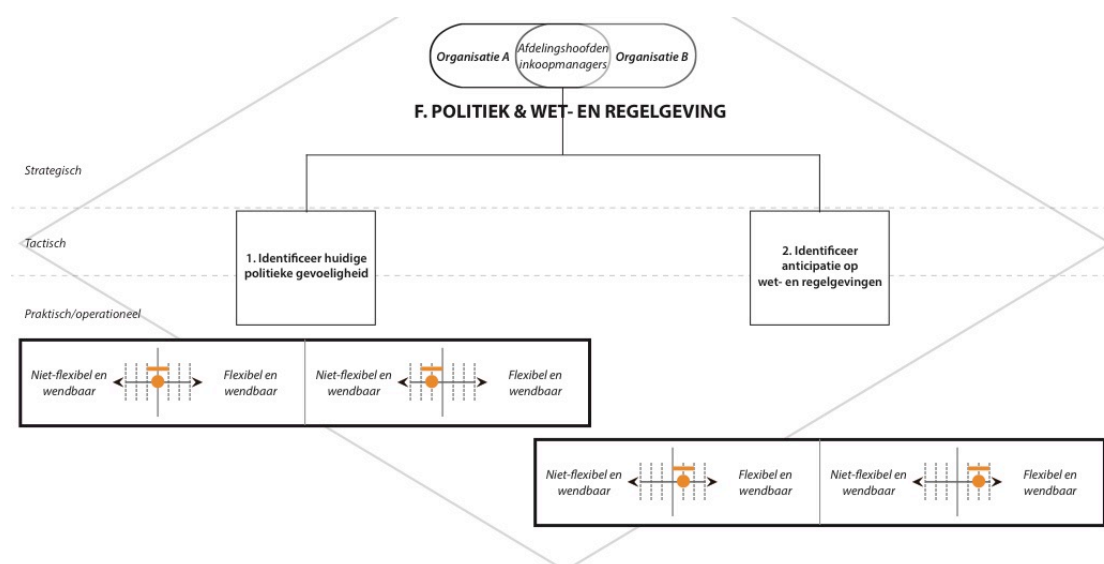
#### 8.4.7 F. Politiek, wet- en regelgeving

Publieke organisaties zijn gebonden aan de op dat moment geldende (aanbestedings)wet- en regelgevingen en zij opereren binnen een politieke en maatschappelijke context. De steeds veranderende politiek kan uitbesteding door organisaties met sterke financiële en strategische drijfveren (negatief) beïnvloeden, daar een sterk politiek-gedreven organisatie minder hinder zal ondervinden van nieuwe politieke beslissingen. *Voor meer informatie zie 5.1 en 5.2.*

##### Identificeer mate van anticipatie op politiek en wet- en regelgeving

*Politieke sensitiviteit.* Het eerste doel is om de mate waarin de organisaties politiek gevoelig zijn, oftewel het kunnen anticiperen op politieke beslissingen, te identificeren.

*Wet- en regelgevingen.* Het tweede doel is de identificatie van de mate waarin de organisaties flexibel en wendbaar zijn om te kunnen anticiperen op veranderende (aanbestedings)wet- en regelgevingen.



Figuur 8-9: identificatie mate van anticipatie op politiek en wet- en regelgeving

##### Vergelijk de elementen

Uit de expertmeeting blijkt dat het uitbestedingsbeleid als “slechts” een sturingsdocument minimale grip heeft op anticiperend vermogen op de veranderlijkheid van politiek en wet- en regelgevingen. Desondanks kunnen verschillen in politieke gevoeligheid en de mate om te anticiperen op veranderende wet- en regelgevingen leiden tot uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen, zoals de keuze voor een kortstondig of langdurig onderhoudscontract. Organisaties zijn gelijk bij overwegend hetzelfde vermogen om te kunnen anticiperen op politieke beslissingen. Dit geldt eveneens voor het vermogen om te kunnen anticiperen op veranderlijke wet- en regelgevingen. In Figuur 8-9 zijn organisaties A en B beoordeeld als respectievelijk “neutraal” en “niet flexibel en wendbaar” om te kunnen anticiperen op politieke beslissingen, maar beiden “flexibel en wendbaar” op de veranderlijkheid van wet- en regelgevingen. De oriëntatiebandbreedtes overlappen elkaar op eerste aspect niet: de organisaties zijn op dit aspect overwegend ongelijk.

##### Adviezen ter ondersteuning van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid

Uit de expertmeeting blijkt consensus over de politieke sensitiviteit en anticipatie op veranderende wet- en regelgevingen niet van belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk

uitbestedingsbeleid. Een bescheiden ontwikkelde politieke sensitiviteit kan er echter wel toe leiden dat stappen achteraf wel eens ongewenste bijeffecten hebben als gevolg van politieke keuzes. Dit zou kunnen betekenen dat de individuele organisatie – of de gefuseerde organisatie – er hinder van ondervindt als gevolg van nieuwe bezuinigingen. Vanuit dit onderzoek wordt geadviseerd om deze aspecten, indien mogelijk, te combineren met de strategische overwegingen (A), opdat de kans op ongewenste koerswijzigingen wordt beperkt. Waar de organisatie voorheen streefde naar “marktonafhankelijkheid”, zou dit een verschuiving kunnen betekenen naar “organisatorische en politieke flexibiliteit en wendbaarheid”.

*Stap 1a. De organisaties hebben een gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. Dit houdt in dat de operationele activiteiten op den duur volledig worden uitbesteed. De organisaties hanteren vervolgens een top-down ontwerpaanpak om te bepalen welke operationele activiteiten kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 2a. De organisaties hanteren een verticale sturing: de strategie vertalen naar het uitbestedingsbeleid. Zij starten met het uitbesteden van onderhoudsactiviteiten middels geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBFMO. Enige onderhoudsactiviteiten kunnen op den duur volledig worden uitbesteed. Het beleid luidt: “de markt, tenzij”.*

*Stap 3a. De nieuwe organisatie centraliseert de manier van besluitvorming over onderhoud, met het streven naar een uniform onderhoudscontract voor haar vastgoedportefeuille.*

*Stap 4a. De organisaties besteden operationele activiteiten uit, opdat de organisaties zich beter kunnen concentreren op strategische en tactische activiteiten én om de kennis op de markt te vergroten en de marktwerking te optimaliseren.*

*Stap 5a. De organisaties beperken zich tot strategische en tactische activiteiten. Uitbesteding van operationele activiteiten beoogt een verhoogde “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”, met oog op verdere bezuinigingen vanuit de politiek. Behoud van operationele activiteiten op voorwaarde dat deze activiteiten de primaire taken ondersteunen, bijvoorbeeld ontwerpcapaciteiten omwille van overheid-specifiek vastgoed, zoals bunkers, militaire trainingsfaciliteiten etc.*

*Stap 6a. De organisaties ontwikkelen richtlijnen voor het gunnen volgens de EMVI, opdat onderhoudsactiviteiten op den duur kunnen worden uitbesteed.*

*Stap 7a. De organisaties ontwikkelen een gezamenlijke visie op organisatiecultuur, die bijdraagt aan het behalen van de strategische doelstellingen van de gezamenlijke uitbestedingsstrategie (in lijn met de strategische overwegingen).*

***Stap 8a. De organisaties combineren politieke sensitiviteit en anticipatie op wet- en regelgevingen met strategische overwegingen als “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”.***

*Stap 1b. De organisaties hebben nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie: organisatie A wil operationele activiteiten behouden omwille van “marktonafhankelijkheid”; organisatie B wil deze uitbesteden om zowel organisatorisch als politiek “flexibel en wendbaar” te zijn. De organisaties hanteren vervolgens een bottom-up ontwikkelaanpak om tot een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te komen.*

*Stap 2b. De organisaties hanteren een horizontale sturing: een pragmatische samenwerking op de lagere niveaus. Het (voorlopig) beleid luidt: “de markt, of wij”.*

*Stap 3b. De organisaties maken afspraken over wanneer onderhoudsactiviteiten intern worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Nieuwe ervaringen leiden tot bijvoorbeeld de keuze voor het behouden of uitbesteden van deze activiteiten. Terugkoppeling naar de strategie: organisaties maken een keuze tussen “marktonafhankelijkheid” en “organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid”. → stap 2a.*

*Stap 4b. De organisaties experimenteren met verschillende uitbestedingsbeslissingen, opdat nieuwe ervaringen op projectbasis leiden tot een gezamenlijke visie op het uitbestedingsbeleid.*

*Stap 5b. De organisaties behouden voorlopig de capaciteiten, totdat de politiek meer duidelijkheid verschaft en de markt economisch stabiel wordt.*

*Stap 6b. De organisaties gunnen voorlopig op projectbasis aan de hand van de vooralsnog te behouden capaciteiten.*

*Stap 7b. De organisaties behouden voorlopig de eigen organisatiecultuur. Zij leren elkaar op projectbasis nader kennen.*

*Stap 8b. De organisaties maken op projectbasis gebruik van elkaars expertises op het gebied van (aanbestedings)wet- en regelgevingen.*

## 8.5 Deelconclusie

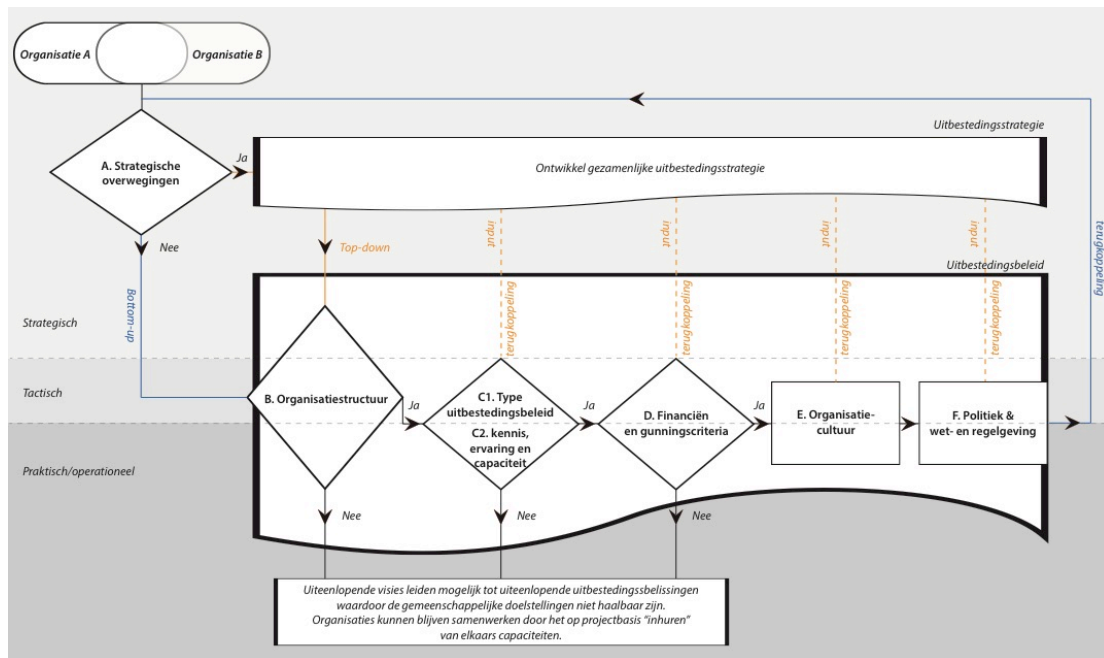
Dit hoofdstuk gaf antwoord op de vragen, wat het belang is van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid, en op welke manier het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund.

Het literatuur- en praktijkonderzoek hebben geleid tot een selectie van factoren met invloed op de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid, waarin tevens het belang van deze factoren voor ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid is weergegeven in Tabel 8-4.

*Tabel 8-4: overzicht factoren en belang van consensus*

Factor	Belang van consensus		
	Praktisch	Gewenst	Cruciaal
A. Strategische overwegingen	✓	✓	
B. Organisatiestructuur	✓	✓	✓
C. Beleid & kennis, ervaring en capaciteit	✓	✓	✓
D. Financiën en gunningscriteria	✓	✓	✓
E. Organisatiecultuur	✓		
F. Politiek & wet- en regelgeving	✓		

De manier waarop het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid kan worden ondersteund, kan middels het gepresenteerde afwegingsmodel in Figuur 8-10.



Figuur 8-10: afwegingsmodel ontwikkeling gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid

Het afwegingsmodel onderscheidt feitelijk een tweedeling tussen factoren op het strategisch en tactisch/operationeel niveau waarover consensus dient te worden bereikt. Zie Tabel 8-5. Zowel de factoren “strategische overwegingen” als het onderdeel “sturing” van de organisatiestructuur zijn onlosmakelijk verbonden en van invloed op de gehele organisatie. De overige factoren hebben voornamelijk betrekking op tactische uitbestedingsbeslissingen, zoals:

- *besluitvorming en indeling*; de gezamenlijk of individueel te nemen uitbestedingsbeslissingen in al dan niet in combinatie met (on)gelijke type indeling;
- *type uitbestedingsbeleid*; de beoogde doelstellingen van het uitbestedingsbeleid;
- *kennis, ervaring en capaciteit*; de keuze voor contractvormen aan de hand van de interne kennis, ervaring en capaciteit;
- *financiën en gunningscriteria*; het gunnen op bepaalde criteria aan de hand van de interne kennis, ervaring en capaciteit;
- *organisatiecultuur*; de vereiste subculturen voor het behalen van de tactische én strategische doelstellingen;
- *politiek*; mogelijke invloed vanuit de politiek (bezuinigingen die leiden tot de keuze voor laagste aanbieder);
- *wet- en regelgeving*; aanbestedingswet- en regelgeving met betrekking tot de omvang van de opdrachten.

Tabel 8-5: overzicht factoren op strategisch, tactisch en operationeel niveau

Factor	Strategisch	Tactisch	Praktisch/operationeel
A. Strategische overwegingen	Strategische overwegingen		
B. Organisatiestructuur	Sturing		
		Besluitvorming	
C. Beleid & kennis, ervaring en capaciteit		Indeling	
		Type beleid Kennis, ervaring en capaciteit	
D. Financiën en gunningscriteria		Aanbestedingsinstrumenten en gunningscriteria	
E. Organisatiecultuur		Oriëntaties	
F. Politiek & wet- en regelgeving		Politieke sensitiviteit	
		Anticipatie wet- en regelgeving	

Het gepresenteerde afwegingsmodel beoogt:

1. een verhoging van het bewustzijn van de eigen organisatie;
2. inzicht in elkaars oriëntatie (vertrekpunt);
3. inzicht in het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid;
4. inzicht in het *totale* afwegingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid.

Het model brengt mogelijke knelpunten aan het licht om, voor organisaties bij een beoogde samenwerking, deze bespreekbaar te maken. Adviezen op basis van de literatuurstudie en het praktijkonderzoek ondersteunen organisaties bij de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid.

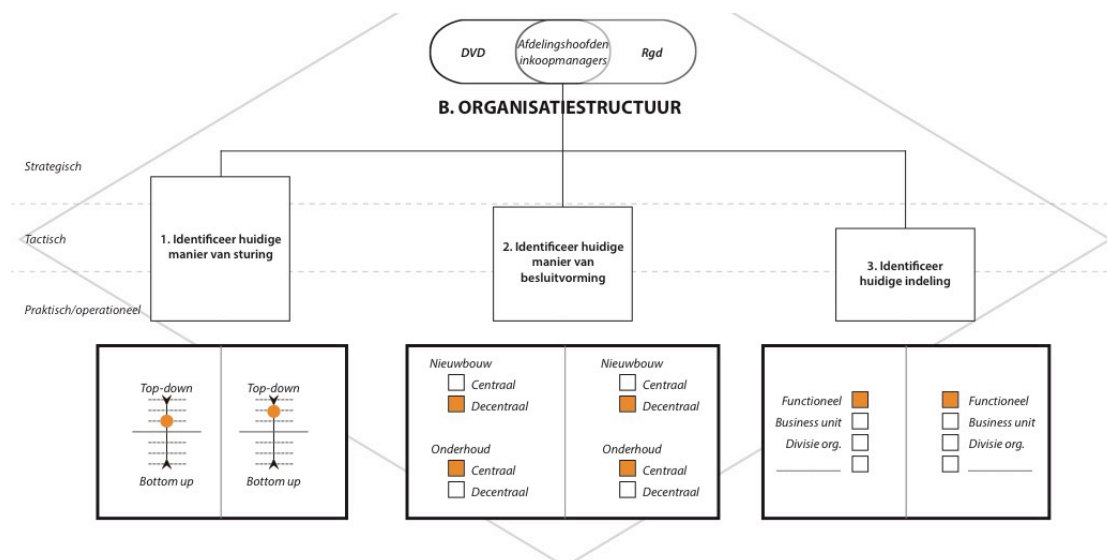
## 9 Toepassing afwegingsmodel op het Rijksvastgoedbedrijf

Dit hoofdstuk past het afwegingsmodel toe in de casus het Rijksvastgoedbedrijf. Op basis van het literatuuronderzoek, de eerste en de tweede ronde interviews wordt de huidige situatie van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid tussen de voormalige DVD en Rgd beoordeeld. De vergelijkingen tussen de organisaties zijn gebaseerd op 7.3 en beschreven in paragrafen 9.1 t/m 9.7. Paragraaf 9.8 eindigt met een deelconclusie over het nieuwe Rijksvastgoedbedrijf.

### 9.1 A. Strategische overwegingen voor uitbesteden

#### Identificatie strategische overwegingen

In 7.1.1 en 7.2.1 zijn de strategische overwegingen van de organisaties uitgebreid beschreven. De uitbestedingsstrategie van Defensie is het bereiken van kostenbesparing, oftewel de Defensie (en dus ook de DVD) is kosten-gedreven. De Rgd overwoog efficiëntie als de strategie voor het hebben uitbesteed van operationele activiteiten en is om deze reden strategisch-gedreven.



Figuur 9-1: vergelijking strategische overwegingen DVD en Rgd

#### Vergelijking van de elementen

Volgens de respondenten ervaren zij in praktijk dat organisaties bij samenwerking doorgaans van oorsprong verschillen in strategische motieven. Gedwongen samenwerking zal volgens de inkoopexperts uiteindelijk leiden tot een harmonisering van strategische en tactische motieven. Alhoewel de voormalige DVD en Rgd onder dezelfde directeur-generaal opereren, is de fusie uit vrije wil tot stand gekomen. De reden voor de fusie was de bundeling van ervaring en expertise van de vastgoedprofessionals, waarbij er consensus is om de grootste vastgoedportefeuille van Nederland efficiënter en effectiever te beheren (Rijksvastgoedbedrijf, 2014b). De shift van de voormalige DVD met de focus op personele belangen en kostenbesparing naar efficiëntie onder het RVB gaat gepaard met interne en externe banenwisselingen. Alhoewel er wordt geholpen om werknemers van werk naar werk te krijgen, levert een dergelijke fusie geen levenslange baangarantie op. Dit is inherent aan de overnames van organisaties (Commando Diensten Centra, 2012). Aan de strategie van de voormalige Rgd om een “beter, kleiner en flexibeler overheid” (Rijksgebouwendienst, 2012) te zijn – efficiëntie – verandert er vrij weinig.

#### Resultaat en bijbehorend advies

Uit het ondernemingsplan voor het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a) werd duidelijk dat bij de afgelopen kabinetten de wens tot een kleinere en efficiëntere overheid centraal stond. Dit streven ging gepaard met een afslankingsbeweging van het ambtelijk apparaat. Het kabinet Rutte II zet deze lijn voort. Het kabinet wil dat de Rijksoverheid goedkoper,

flexibeler en efficiënter gaat werken, met minder bestuurlijke en minder ambtelijke drukte en regeldruk. Mede door de baangarantie voor het interne personeel de komende 5 jaar – een politieke overweging – ontstaat er weer de koop/maakbeslissing (make or buy), een bedrijfsbeslissing die de kosten en de voordelen van het zelf maken tegen het inkopen van een product of dienst afweegt.

Op het moment van dit onderzoek is het Rijksvastgoedbedrijf een feit geworden: afzonderlijke strategieën hebben plaats gemaakt voor een nieuwe (gezamenlijke) strategie die zich focust op efficiëntie (strategische overweging), op een kostenverantwoordelijke wijze. De uitbestedingsstrategie (2.1.2) is een afgeleide van de bedrijfsstrategie. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er consensus is bereikt over de strategische koers van de nieuwe organisatie, en daarmee de strategische overwegingen voor uitbesteden.

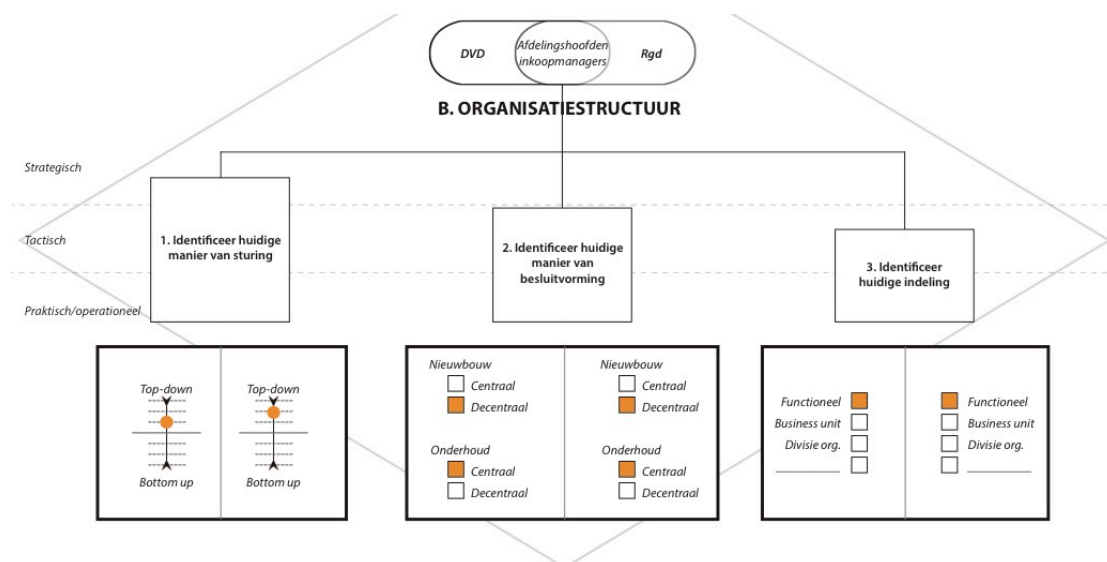
#### *Aanbeveling strategische overwegingen*

Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om alvast een visie op de strategische oriëntatie te ontwikkelen voor de nabije toekomst, wanneer de baangarantie over 4/5 jaar verloopt. Werk deze visie uit in een strategisch plan voor het volledig uitbesteden van bepaalde capaciteiten van de nieuwe organisatie, opdat de organisatie tijdig kan anticiperen op nieuwe politieke taakstellingen, bijvoorbeeld bezuinigingen.

## 9.2 B. Organisatiestructuur

### *Identificatie aspecten organisatiestructuur*

Vanuit het documentenonderzoek werd duidelijk dat de voormalige DVD en Rgd beide functioneel zijn ingedeeld. Beide overheidsorganisaties worden van bovenaf door de politiek gestuurd en beiden hebben een (inkoop)beleid of sturingsdocument dat voorschrijft hoe er vorm dient te worden gegeven aan uitbesteden of inkoop. Voor beiden organisaties geldt dat de manier van besluitvorming zowel centraal als decentraal plaatsvindt. De besluitvorming bij de inkoopafdeling voor beheer- en onderhoudsprojecten gebeurt centraal vanwege de grote impact op de beschikbare middelen en capaciteiten, daar waar de besluitvorming bij de inkoopafdeling voor nieuwbouw, welke zelfstandige projecten zijn, decentraal plaatsvindt.



*Figuur 9-2: vergelijking aspecten organisatiestructuur DVD en Rgd*

### *Vergelijking van de elementen*

Uit de expertmeeting werd duidelijk dat de functionele inrichting van de inkoopafdelingen op het moment van dit onderzoek één op één overkomt naar de nieuwe organisatie, welke tevens terug te vinden is in het organogram van het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a), waarbij de specifieke inrichting van de gezamenlijke inkoopadviseurs nog niet definitief is bepaald. Niettemin de basis een functionele structuur.



Beide organisaties zijn van oorsprong overwegend top-down. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de nieuwe vastgoedstrategie voor de DVD wordt ondergebracht in het nieuwe Rijksvastgoedbedrijf (voorheen ondergebracht binnen de centrale staf van het ministerie van Defensie). Tevens is de manier van besluitvorming voor de inkoopafdelingen van beide organisaties overwegend gelijk: centraal bij onderhoudsprojecten en decentraal bij nieuwbouwprojecten.

#### Resultaat en bijbehorend advies

Alhoewel het RVB vooralsnog gescheiden afdelingen heeft voor nieuwbouw- en onderhoudsprojecten, wat het geïntegreerd uitbesteden naar de markt bemoeilijkt, wordt allereerst geadviseerd de afdelingen te centraliseren naar discipline. Ten eerste omdat hetzelfde soort kennis, expertise en ervaring onderling wordt gedeeld. Ten tweede omdat de disciplines andere cultuureigenschappen vereisen (zie *E. Organisatiecultuur*). Om het geïntegreerd uitbesteden naar de markt te vereenvoudigen wordt bij nieuwbouwprojecten geadviseerd een inkoopadviseur voor onderhoud (naast inkoopadviseur nieuwbouw) aan te stellen, enerzijds om te adviseren over de keuze voor een bepaalde contractvorm (onderhoud wel of niet geïntegreerd), anderzijds vanwege het inzicht in de beschikbare onderhoudscapaciteiten van het RVB.

#### Aanbevelingen organisatiestructuur

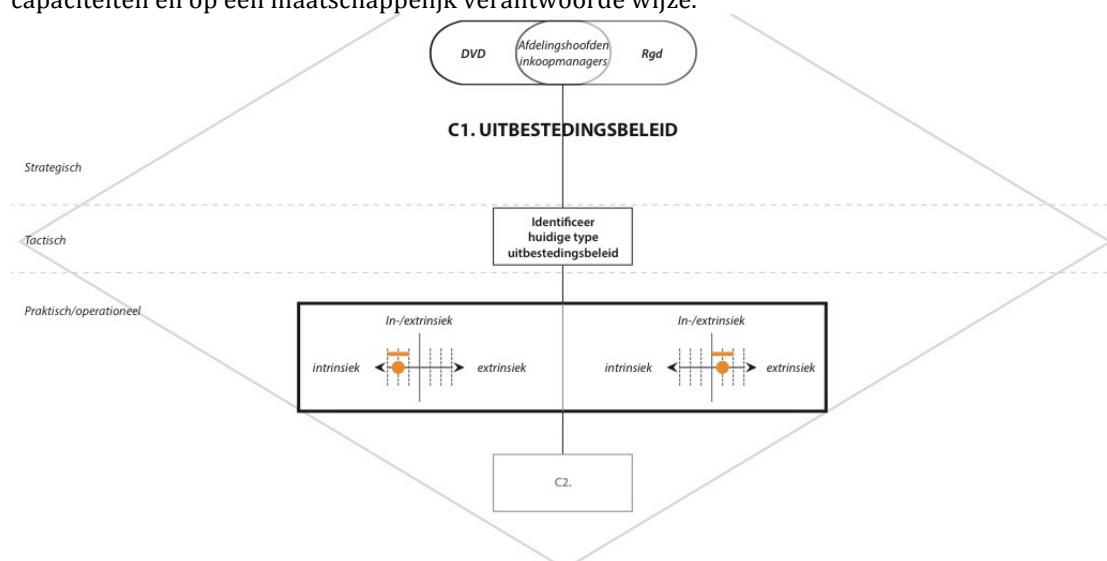
Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om:

1. ten eerste de aanwezige verticale sturing aan te houden. Dit betekent een vertaling van de uitbestedingsstrategie naar beleid en praktijk
2. ten tweede dezelfde disciplines te centraliseren, opdat de kennis, expertise en ervaring in hetzelfde vakgebied worden verrijkt;
3. ten derde inkoopadviseurs over onderhoud aan te stellen bij nieuwbouwprojecten, opdat het geïntegreerd uitbesteden naar de markt door een verbeterde samenwerking tussen de afdelingen wordt vereenvoudigt.

### 9.3 C1. Type uitbestedingsbeleid

#### Identificatie type uitbestedingsbeleid

In 7.1.4 en 7.2.4 zijn de typen uitbestedingsbeleid van de organisaties uitgebreid beschreven. Het beleid van Defensie wordt getypeerd als een intrinsieke overheidsbenadering, waarbij de focus ligt op de interne belangen van de organisatie (personele capaciteit). Het beleid van de Rgd heeft de transitie gemaakt van een extrinsieke marktbenadering naar een gebalanceerde in- en extrinsieke samenlevingsbenadering: het vervullen van de klantvraag op basis van de interne capaciteiten én op een maatschappelijk verantwoorde wijze.



Figuur 9-3: vergelijking typen uitbestedingsbeleid DVD en Rgd

### *Vergelijking van de elementen*

Op basis van de bevindingen verschillen de voormalige organisaties in het type beleid. Uit de expertmeeting bleek het type uitbestedingsbeleid “slechts” het onderliggend motief om uit te besteden, waarbij ongeacht de oriëntatie van het beleid de organisatie is genoodzaakt tot uitbesteding bij gebrek aan kennis, ervaring en/of capaciteit. Desondanks verschillen de voormalige organisaties van oorsprong in de doelstellingen van het uitbestedingsbeleid.

### *Resultaat en bijbehorend advies*

Vanuit de strategische overwegingen is er de gezamenlijke visie een effectief en efficiënt vastgoedbeheer – bedrijfsvoering – te realiseren op een kostenverantwoordelijke wijze, waarbij rekening wordt gehouden met de interne belangen voor de komende 5 jaar. Met “de markt levert” wilde de Rgd de markt aanzetten tot het leveren van “betere kwaliteit tegen gelijkblijvende of lagere kosten” (Rijksgebouwendienst, 2012). De nieuwe organisatie wil daarnaast het bevorderen van innovatie (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b) op de markt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er consensus is bereikt over de doelstellingen van het beleid, wat tegelijkertijd dit beleid typeert; er zijn zowel intrinsieke als extrinsieke motieven om uit te besteden. De doelstellingen voor de interne organisatie en de beoogde maatschappelijke bijdrage behoren tot het in- en extrinsieke uitbestedingsbeleid.

### *Aanbevelingen type uitbestedingsbeleid*

Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om het type uitbestedingsbeleid te laten aansluiten op de strategische overwegingen voor uitbesteden. Vervolgens om aan de hand hiervan concrete invulling te geven de uitbesteding van activiteiten (C2) en de wijze van uitbesteding (D).

## 9.4 C2. Kennis, ervaring en capaciteit

### *Identificatie kennis, ervaring en capaciteit*

In 7.1.6 en 7.2.6 zijn de typen uitbestedingsbeleid van de organisaties uitgebreid beschreven. De DVD kan worden omschreven als een outtaskende organisatie, het nog deels bezitten van operationele activiteiten. De Rgd heeft de operationele activiteiten volledig uitbesteed, en is het voorbeeld van een outsourcende, regieorganisatie. Echter is het niet geheel duidelijk welk soort activiteiten de organisaties bezitten.

### *Vergelijking van de elementen*

Het belangrijkste verschil is dat DVD beschikt over eigen uitvoerende capaciteit (ingenieursdiensten, inclusief projectleiders), terwijl de Rgd het adagium 'de markt, tenzij...' volledig heeft omarmd en niet meer beschikt over uitvoerende capaciteit (Rijksvastgoedbedrijf, 2014a). De organisaties hebben zich door de jaren heen ontwikkeld tot de huidige organisatie, wat inhoudt dat organisaties in eerste instantie anders zijn georiënteerd, oftewel de onderlinge visies zijn verschillend.

### *Resultaat en bijbehorend advies*

Uit documenten en interviews komt naar voren dat het Rijksvastgoedbedrijf het personeel een baangarantie belooft en daarbij alle capaciteiten vooralsnog behoudt. Als gevolg van het zelf in huis hebben van voorbereiding-, ontwerp-, en toezichtcapaciteit is het Rijksvastgoedbedrijf flexibel en niet afhankelijk van marktpartijen. Tevens is het daardoor in staat specifiek maatwerk te leveren. De nieuwe organisatie beschouwt de twee “methoden” (eigen operationele capaciteiten en marktervaring) methoden als “verschillende productielijnen in dezelfde fabriek”. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er consensus is bereikt over de te behouden activiteiten, waarbij “criteria en scenario’s dienen te worden ontwikkeld voor een goede balans tussen zelf doen en uitbesteden van ingenieursdiensten” (Rijksvastgoedbedrijf, 2014a).

Alhoewel het RVB besluit om de capaciteiten vooralsnog te behouden, is de vraag hoe de organisatie er na 5 jaar voor staat, wanneer de baangarantie verloopt of er nieuwe taakstellingen zijn opgedragen. Bovendien was de voormalige Rgd, de grootste organisatie binnen de fusie, een overwegend regioorganisatie, met de meeste kennis van en ervaring met de markt.

*Aanbevelingen kennis, ervaring en capaciteit*

Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om de nieuwe visie op strategische overwegingen (A), het strategisch plan uit te werken op basis van de gezamenlijke kennis, ervaring en capaciteit. Bij bijvoorbeeld nieuwe bezuinigingen kan de nieuwe organisatie ervoor kiezen om:

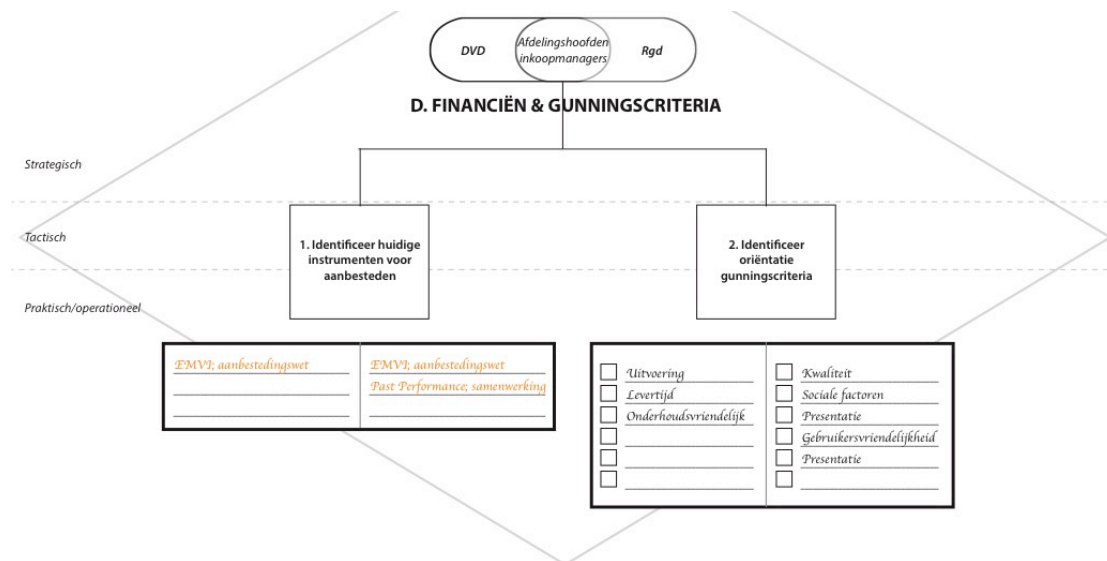
1. bepaalde capaciteiten volledig uitbesteden; of
2. de grootte van de capaciteiten in bezit inperken.

In beide gevallen neemt de grootte van de organisatie af. Organisaties dienen bij de keuze voor de een of het ander rekening te houden met de huidige “marktonafhankelijkheid”.

## 9.5 D. Financiën en gunningscriteria

*Identificatie instrumenten voor aanbesteden en oriëntatie op prijs-kwaliteit*

In 7.1.5 en 7.2.5 zijn de instrumenten voor aanbesteden door de organisaties uitgebreid beschreven. Met de komst van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) zijn organisaties verplicht te gunnen op criterium EMVI. Laagste prijs toepassen mag alleen als een aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken motiveert waarom. De DVD gunt voornamelijk op laagste prijs doordat zij eigen ingenieursdiensten (ontwerpcapaciteiten inclusief projectleiders) bezit. De Rgd bezit deze capaciteiten niet en gunt op “beste” prijs-kwaliteitverhouding. Daarnaast past de Rgd de zelf ontwikkelde Past Performance methode toe.



Figuur 9-4: vergelijking aanbestedingsinstrumenten en oriëntatie op prijs-kwaliteit DVD en Rgd

*Vergelijking van de elementen*

Op basis van het ingevulde afwegingsmodel hanteren de organisaties een overwegend verschillende criteria voor aanbesteden. Dit houdt in dat organisaties in eerste instantie andere oriëntaties hebben, oftewel de onderlinge visies zijn verschillend.

*Resultaat en bijbehorend advies*

Het RVB bundelt de gezamenlijke kennis, ervaring en capaciteit. Op basis van deze eigenschappen kan de organisatie een gezamenlijke visie op gewenste gunningscriteria ontwikkelen, met het gebruik van de door de voormalige organisaties gebruikte instrumenten

voor aanbesteden: aanbesteden volgens de EMVI en de Past Performance. Organisaties dienen de huidige methodes gezamenlijk te beoordelen op volwassenheid: wat is het doel van dit instrument, waar in het proces wordt dit instrument gebruikt, in hoeverre is dit instrument ontwikkeld etc. De kunst is de kwaliteiten van de instrumenten te combineren indien deze elkaar niet hinderen.

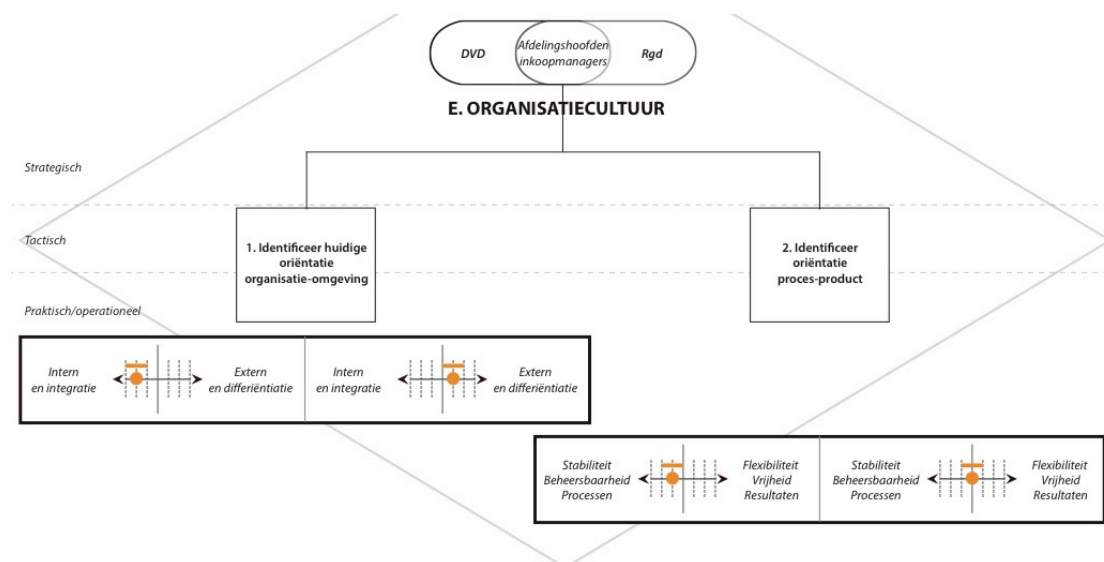
*Aanbevelingen gunningscriteria*

Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om, naast het ontwikkelen van algemene richtlijnen voor gunningscriteria waarop wordt gegund, de instrumenten voor aanbesteden te combineren indien mogelijk. Zo kan het samenwerkingsproces van de Past Performance als criterium worden opgenomen in aanbestedingen volgens het principe “EMVI, tenzij”.

9.6 E. Organisatiecultuur

*Identificatie aspecten organisatiecultuur*

In 7.1.3 en 7.2.3 zijn de culturen van de organisaties uitgebreid beschreven. De DVD is als uitvoerend overheidsorganisatie traditioneel ingesteld op het gebied van uitbesteden en het belang van interne het interne personeel en betrokkenheid tussen werknemers typeren de organisatiecultuur van de organisatie. De Rgd daarentegen is als initiatiefnemer van geïntegreerde contractvormen vooruitstrevender en tracht de markt te stimuleren innovatieve huisvestingsoplossingen te bieden.



Figuur 9-5: vergelijking aspecten organisatiecultuur DVD en Rgd

*Vergelijking van de elementen*

Op het gebied van organisatiecultuur herbergen beiden organisaties strikte procedures en processen door de mate van verantwoordelijkheid bij het maken van keuzes, daar de Rgd meer vrijheid van handelen toestaat. Eerder werd geconcludeerd dat de DVD als uitvoerend overheidsorganisatie traditioneel is ingesteld op het gebied van uitbesteden en het belang van het interne personeel en betrokkenheid tussen werknemers typeren de organisatiecultuur van de organisatie. De Rgd daarentegen is als initiatiefnemer van geïntegreerde contractvormen vooruitstrevender en tracht de markt te stimuleren innovatieve huisvestingsoplossingen te bieden. De indruk wordt gewekt dat organisaties nog niet op één lijn zitten, oftewel dezelfde visie wordt nog niet gedeeld.

### Resultaat en bijbehorend advies

Volgens een interne analyse is de nieuwe organisatie (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a) onder andere:

- te procedure gedreven en onvoldoende resultaatgericht;
- te veel intern gericht;
- risicomijdend.

De interne analyse heeft daarnaast geleid tot het in kaart brengen van mogelijke kansen en bedreigingen voor de nieuwe organisatie naar de visie van de inkoopexperts van beide organisaties. Deze is gepubliceerd in de bijlage van het ondernemingsplan voor het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a). Hieruit kan worden afgeleid dat er consensus is bereikt over het feit dat de *huidige* organisatiestructuur niet voldoet, nog niet over de *gewenste* organisatiestructuur.

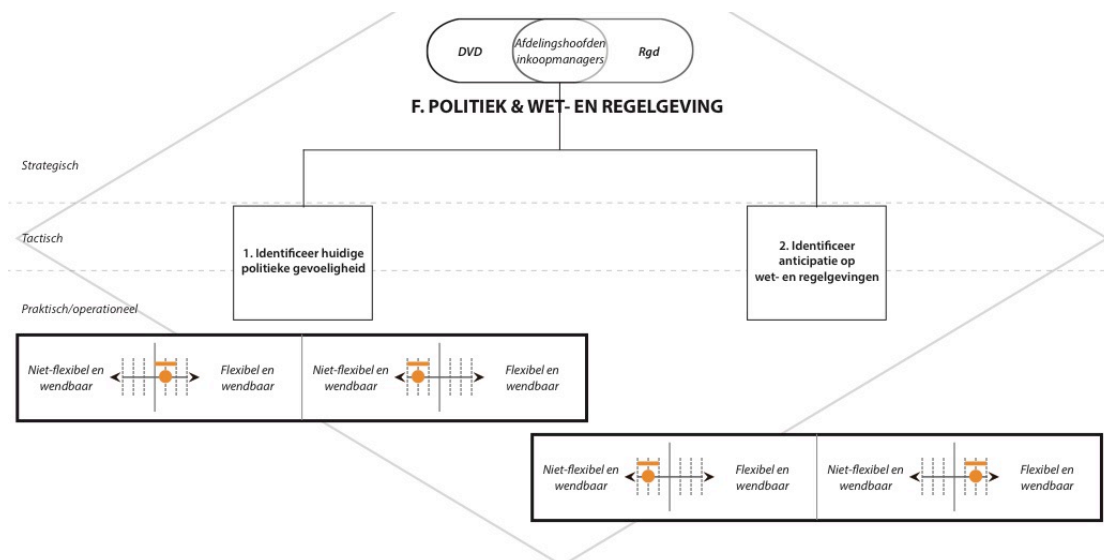
### Aanbevelingen organisatiestructuur

Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om, na analyse van de huidige cultuur van het RVB, een gezamenlijke visie op de gewenste algehele organisatiestructuur te ontwikkelen. De gewenste cultuur dient te worden gedefinieerd aan de hand van kenmerken die behoren tot de vier culturen (zie 4.2.1. en bijlage 2. Het RVB dient een cultuurmeting te overwegen, opdat er een draagvlak ontstaat voor een duurzame cultuurverandering.

## 9.7 F. Politiek, wet- en regelgeving

### Identificatie mate van anticipatie op politiek en wet- en regelgeving

In 7.1.7 en 7.2.7 zijn de organisaties uitgebreid beschreven op het gebied van politieke sensitiviteit en wet- en regelgeving. De DVD bezit voldoende anticiperend vermogen op politieke veranderlijkheid omdat zij vaart volgens de politieke koers, maar het ontbreekt de organisatie aan anticipatievermogen op de veranderlijkheid van wet- en regelgevingen. Het ontbreekt de Rgd aan politieke anticipatie doordat de organisatie er een eigen (uitbestedings)strategie op na houdt, maar kan daarentegen voldoende anticiperen op veranderlijke wet- en regelgevingen vanwege het bezit van specialisten op dit gebied.



Figuur 9-6: vergelijking aspecten politiek, wet- en regelgeving DVD en Rgd

### Vergelijking van de elementen

Op basis van de bevindingen verschillen de voormalige organisaties het vermogen om te anticiperen op de veranderende context. Doordat het de DVD onder andere ontbreekt aan specialisten op het gebied van aanbestedingswet- en regelgeving, eigen operationele diensten

bezit, en bovendien een instabiel defensiebeleid kent, verschillen de organisaties in de duur van contracten met de markt.

### *Resultaat en bijbehorend advies*

Uit de expertmeeting blijkt dat in praktijk dat het uitbestedingsbeleid, als slechts een sturingsdocument, minimale grip heeft op de veranderlijkheid van politiek alsmede wet- en regelgevingen. Desondanks blijkt de nieuwe organisatie specialisten op het gebied van aanbestedingswet- en regelgeving te behouden, opdat de fuserende organisaties verantwoorde uitbestedingsbeslissingen kunnen nemen in een dynamische omgeving. Op basis van consensus over de strategische koers van de organisatie en bovenstaande beschrijving kan worden geconcludeerd dat er consensus is bereikt over de politieke gevoeligheid en mate van anticipatie op veranderende wet- en regelgevingen.

Alhoewel de mate van anticipatie op dergelijke gebieden geen succesfactor is voor een (gezamenlijk) uitbestedingsbeleid, wordt over het algemeen aanbevolen om bij het ontwikkelen van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid toch rekening te houden met de veranderlijkheid van politiek en wet- en regelgevingen om de verantwoordelijke uitbestedingsbeslissingen te kunnen nemen. Want, een bescheiden ontwikkelde politieke sensitiviteit kan er toe leiden dat stappen achteraf (bijvoorbeeld behoud van operationele activiteiten) wel eens ongewenste bijeffecten hebben als gevolg van politieke keuzes (bijvoorbeeld nieuwe bezuinigingen). Vanuit dit onderzoek wordt aanbevolen om deze aspecten, indien mogelijk, te combineren met de strategische overwegingen (A), opdat de kans op ongewenste koerswijzigingen wordt beperkt. Waar de organisatie momenteel streeft naar “marktonafhankelijkheid” (zie C2), zou dit een verschuiving kunnen betekenen naar “organisatorische en politieke flexibiliteit en wendbaarheid”.

#### *Aanbevelingen politieke sensitiviteit en wet- en regelgevingen*

Vanuit dit onderzoek wordt het Rijksvastgoedbedrijf aanbevolen om de gewenste strategische overwegingen *efficiëntie, kostenbesparing, interne belangen* en *taakstellingen* te heroverwegen in de context van deze aspecten. Neem in overweging dat:

- De overweging *interne belangen* (behoud van personeel, 5 jaar) een negatieve invloed kan hebben op de haalbaarheid van opgelegde taakstellingen, zoals bezuinigingen;
- contracten die nu worden afgesloten op basis van de huidige capaciteiten (bijvoorbeeld traditionele contractvorm en eigen onderhoud), als gevolg van toekomstige afstoot van onderhoudscapaciteiten, de organisatie mogelijk meer geld gaat kosten dan wanneer de organisatie in eerste instantie koos voor een geïntegreerde contractvorm (DBFMO).

## 9.8 Deelconclusie

De fusie tot het Rijksvastgoedbedrijf beoogt een efficiëntere en effectievere beheer van vastgoed van het Rijk, waarbij er op het moment van het onderzoek de gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid door (onder andere) de DVD en Rgd in het Rijksvastgoedbedrijf in ontwikkeling is. Vanuit dit onderzoek wordt het RVB het volgende aanbevolen.

- A. Ontwikkel een visie op de strategische overwegingen na het verloop van de banengarantie en ontwikkel een strategisch plan voor uitbesteden (bijvoorbeeld volledige uitbesteding van onderhoud), opdat de organisatie tijdig kan anticiperen op mogelijk nieuw opgelegde taakstellingen;
- B. Centraliseer dezelfde disciplines en stel bij nieuwbouwprojecten onderhoudsadviseurs aan, opdat de samenwerking tussen de afdelingen Onderhoud en Projecten het geïntegreerd uitbesteden naar de markt vereenvoudigt;
- C.
  1. Vertaal het strategisch plan (A) naar het type beleid, opdat dit beleid de weg voor strategische uitbesteding vrijmaakt (bijvoorbeeld geïntegreerde contractvormen of raamcontracten voor onderhoud zodat interne onderhoudscapaciteiten kunnen worden afgestoten);
  2. Afhankelijk van de strategische overwegingen, ontwikkel scenario's bij het inperken van capaciteiten (bijvoorbeeld marktonafhankelijkheid) of het volledig uitbesteden van

activiteiten (bijvoorbeeld verhoogde organisatorische flexibiliteit en wendbaarheid en politieke sensitiviteit);

- D. Behoud en combineer het gebruik van verschillende aanbestedingsinstrumenten, opdat de kwaliteiten van deze hulpmiddelen worden benut én de Past Performance methode verder wordt ontwikkeld (mate van volwassenheid);
- E. Definieer de gewenste organisatiecultuur aan de hand van de karakteristieken van de uit het literatuuronderzoek voortgekomen organisatieculturen en verricht een cultuurmeting, opdat er een duurzame cultuurverandering tot stand komt;
- F. Heroverweeg de huidige strategische overwegingen “efficiëntie”, “kostenbesparing” , “interne belangen” in het licht van politieke taakstellingen en veranderende wet- en regelgevingen omtrent aanbestedingen, opdat de gemaakte keuzes achteraf geen ongewenste bijeffecten hebben.

Het RVB dient over het algemeen te overwegen dat, bij de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid, minimale consensus over cruciale factoren ertoe kan leiden dat de beoogde doelstellingen van de fusie niet worden behaald, of dat de resultaten niet optimaal zullen zijn.

## IV. CONCLUSIES



## 10 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies geschreven die uit het onderzoek zijn voortgekomen. Paragraaf 10.1 geeft antwoord op de vraagstelling van dit onderzoek en de onderliggende deelvragen. Paragraaf 10.2 eindigt met aanbevelingen voor organisaties bij een beoogde samenwerking.

### 10.1 Conclusies

De hoofdonderzoeksvraag van dit onderzoek luidde, op welke manier kunnen organisaties die (gaan) samenwerken (of fuseren) een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid ontwikkelen. Het antwoord is dat organisaties met het definitieve afwegingsmodel, beschreven in hoofdstuk 8, inzicht krijgen in het belang van organisatiespecifieke factoren voor dit ontwikkelingsproces. Op basis van het literatuuronderzoek en eigen ervaringen van de onderzoeker is de meerwaarde van dit onderzoek niet alleen het aanbieden van een afwegingsmodel ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid, maar tevens om het bewustzijn van de eigen organisatie te verhogen. De antwoorden op de onderliggende onderzoeksvragen onderbouwen deze hoofdconclusie; deze worden per vraag beschreven.

#### *Deelvraag 1: welke overwegingen bij uitbestedingsstrategieën maken organisaties?*

De uitbestedingsstrategie is in dit onderzoek gedefinieerd als *een strategisch plan voor het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten*, waarbij strategische overwegingen de keuzes motiveren.

- A. Volgens de literatuur maken organisaties strategische overwegingen voor uitbesteden die stammen uit de categorieën *kosten, strategisch en politiek*. Kosten-gedreven uitbesteding betreft het willen uitbesteden omwille van financiële voordelen, maar voornamelijk kostenbesparing; strategisch-gedreven uitbesteding omwille van strategische doeleinden; politiek-gedreven uitbesteding omwille van maatschappelijke doeleinden, publieke verantwoording maar voornamelijk door politieke invloeden. Strategische overwegingen hebben een lange termijn invloed op de organisatie, door de keuze voor het behouden, volledig uitbesteden of inbesteden van activiteiten. Uitbesteding blijkt vaak een combinatie van overwegingen uit alle drie categorieën; publieke organisaties zijn over het algemeen voornamelijk politiek-gedreven, in tegenstelling tot de kosten- en strategisch-gedreven private organisaties. In de onderzochte casus bleek de overweging efficiëntie hoog in het vaandel te staan, welke behoort tot strategisch-gedreven uitbesteding. Daarnaast blijkt dat publieke organisaties, naast het feit dat zij sterk worden gestuurd door de politiek, een eigen geformuleerde (uitbestedings)strategie te hebben, om op een eigen manier invulling te geven aan politieke taakstellingen.

*Tabel 10-1: Strategische overwegingen voor uitbesteden*

<i>A1. Kosten-gedreven</i>	<i>A2. Strategisch-gedreven</i>	<i>A3. Politiek-gedreven</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kostenbesparing</li><li>• Kostenbeheersing</li><li>• Financiële flexibiliteit</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verhoogde focus</li><li>• Specialistische kennis en expertise</li><li>• Flexibiliteit</li><li>• Kwaliteit</li><li>• Efficiëntie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politieke invloed</li><li>• Maatschappelijke verantwoording</li><li>• Publieke verantwoording</li></ul>

#### *Deelvragen 2 en 3: welke interne en externe factoren beïnvloeden op welke manier het uitbestedingsbeleid?*

Het uitbestedingsbeleid is gedefinieerd als het *tactisch plan voor het uitbesteden of zelf uitvoeren van projectactiviteiten*, waarbij organisaties bij het maken van tactische overwegingen geconfronteerd worden met de keuzes die al eerder op strategisch niveau zijn gemaakt. Tactische

beslissingen voor het uitbesteden of zelf uitvoeren worden beïnvloed door interne en externe factoren. De interne factoren vloeien voort uit de kenmerken van de organisatie; op basis van een literatuurstudie en een negental interviews zijn dit de organisatiestructuur, organisatiecultuur, het uitbestedingsbeleid in combinatie met de kennis, ervaring en capaciteit, en financiën op het gebied van aanbesteding. Voor de externe context zijn dit factoren die betrekking hebben op de omgeving van de organisatie: de politiek en wet- en regelgevingen omtrent aanbestedingen.

Tabel 10-2: Tactische overwegingen voor uitbesteden

Interne context	Externe context
B. Organisatiestructuur	F. Politiek en wet- en regelgeving
C. Uitbestedingsbeleid, kennis, ervaring en capaciteit	
D. Financiën (gunningscriteria)	
E. Organisatiecultuur	

- B. Volgens de literatuur hangt de keuze voor een bepaalde organisatiestructuur af van factoren als de grootte van de organisatie, de bedrijfsdoelstellingen, de omgeving; deze lijst is niet limitatief. Afhankelijk van de organisatiestructuur bepaalt deze onder andere de stroming van communicatie (*sturing*), de manier waarop organisaties informatie verwerken (*besluitvorming*), de samenwerking en relaties tussen afdelingen (*indeling*).

De literatuur herkent twee uiterste manieren van *sturing*: een verticale top-down sturing en een horizontale bottom-up sturing. Een verticale sturingslijn schrijft voor de manier welke activiteiten uit te besteden en eventueel de wijze van uitbesteden (contractvorm), daar een bottom-up "beleid" in feite een leerproces is, met minder duidelijke visie en doelen. Bij eerstgenoemde wordt er overwegend geanticipeerd (en gestuurd) op de omgeving, waar bij laatstgenoemde een stapsgewijze samenwerking tussen afdelingen plaats vindt; er wordt overwegend gereageerd op de omgeving.

Alhoewel het uitbestedingsbeleid weliswaar richtlijnen verschaft voor uitbesteden en de manier waarop, blijkt uit de casusstudie dat van dit beleid kan worden afgeweken, indien de complexiteit van een project daar om vraagt. Deze afwijkende werkwijze dient echter wel de doelstellingen van het beleid na te streven en bovendien goed gemotiveerd te zijn.

Volgens de literatuur kan een gescheiden *besluitvorming* over uitbesteding het geïntegreerd uitbesteden naar de markt bemoeilijken, doordat expertises zijn gestructureerd naar discipline. In de casusstudie bleek dit het geval met gescheiden afdelingen voor nieuwbouw en onderhoud. Bij onderhoud is de manier van besluitvorming gecentraliseerd, omdat "*het onderhoud van vastgoed een grote impact heeft op de middelen van de organisatie*". De manier van besluitvorming over nieuwbouw, daarentegen, is gedecentraliseerd, omdat nieuwbouw feitelijk uit zelfstandige projecten bestaat. Het beleid voor nieuwbouw heeft voornamelijk te maken met de keuze voor (geïntegreerde) contractvormen.

- C. Vanuit de literatuur is het type beleid het onderliggend motief om uit te besteden door de organisatie. De extrinsieke *marktbenadering* gaat uit van een efficiënter en effectiever markt in de allocatie van productie en goederen; de intrinsieke *overheidsbenadering* gaat uit van uitbesteding omwille van een verbeterde focus op de primaire taak van de organisatie (vervullen van taken met publiek belang); en de zowel in- als extrinsieke *samenlevingsbenadering*, uitbesteden opdat de markt wordt gestimuleerd om maatschappelijke oplossingen te bieden. Uit de casusstudie blijken organisaties genoodzaakt tot uitbesteding (of inhuren van dezelfde activiteiten) bij gebrek aan de benodigde kennis, ervaring en capaciteit; de motieven om uit te besteden lopen uiteen.

*Kennis, ervaring en capaciteit* bepalen of de organisatie in staat is om (project)activiteiten uit te voeren of deze dient uit te besteden. Daarbij is de vraag of, afhankelijk van welke activiteiten de organisatie als haar kernactiviteiten beschouwt, de organisatie een afweging maakt tussen het extern inhuren (bij gebrek aan kennis, ervaring en capaciteit,) of het (op den duur volledig) uitbesteden van deze activiteiten.

- D. Financiën bepalen de realisatiemogelijkheden van een project. Vanuit de literatuur blijken buitenlandse overheden genoodzaakt tot private financiering. Uit de casusstudie blijken overheidsinstanties als agentschappen niet afhankelijk van (private) financiering om te kunnen opereren. Bovendien dienen financiën te worden gezien in het licht van aanbesteding. Het “EMVI, tenzij” principe verplicht het gunnen op meerdere criteria dan alléén laagste prijs. Laagste prijs blijft echter wel mogelijk indien deze goed gemotiveerd kan worden. Hierdoor vindt er een lichte verschuiving plaats van laagste prijs naar algehele kwaliteit. Verder blijken organisaties nog geen algemene richtlijnen te hebben ontwikkeld op het gunnen op gewenste criteria.
- E. De organisatiecultuur beïnvloedt hoe werknemers handelen – gezien de impact van organisatieculturen op individuen aangetoond is op het gebied van productiviteit, commitment, werkhouding, vertrouwen, ziekteverzuim, inzet, motivatie, personeelsverloop, fysiek en emotioneel welbevinden en resultaten op het werk. Uit de casusstudie lijkt er een sterke link te zijn tussen een relatief traditionele cultuur en de lage mate waarin de organisatie de interne activiteiten volledig heeft uitbesteed en op projectbasis de voor keuze geïntegreerde contractvormen. Een organisatie met een dergelijke cultuur leunt voornamelijk op de (van oorsprong) eigen capaciteiten en hecht waarde aan betrokkenheid onder werknemers als onderdelen van interne belangen. Eveneens is in een relatief vooruitstrevender organisatie meer sprake van bereidheid om te experimenteren met geïntegreerde contractvormen, waarbij de organisatie “slechts” als opdrachtgever fungeert en activiteiten aan de markt worden overgelaten. In de onderzochte casus heeft een organisatie haar operationele bouw- en vastgoedgerelateerde capaciteiten volledig afgestoten.
- F. Publieke organisaties worden primair gestuurd door de politiek; de mate waarin de organisatie politiek gevoelig is, is in feite het vermogen van de organisatie om (direct) te anticiperen op politieke taakstellingen. Daarnaast zijn zij gebonden aan de op dat moment geldende wet- en regelgevingen. De Aanbestedingswet 2012 verplicht het gunnen op criterium EMVI, wat betekent dat organisaties meerdere criteria in haar aanbesteding dient op te nemen. Uit de casusstudie bleek een organisatie specialisten te bezitten om ontwikkelingen omtrent wet- en regelgeving op de voet te volgen.

*Deelvraag 4: wat is het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid?*

- A. *Strategische overwegingen.* Een samenwerking tussen organisaties ontstaat op basis van strategische motieven, waarbij consensus over strategische overwegingen van belang is om een gezamenlijke uitbestedingsstrategie te ontwikkelen. Uit de expertmeeting blijkt dat organisaties bij een samenwerking doorgaans verschillen in strategische motieven, waarbij organisaties bij nog geen gezamenlijke visie op de uitbestedingsstrategie een bottom-up ontwikkelaanpak kunnen hanteren. Dat wil zeggen een pragmatische aanpak op de lagere tactische en operationele niveaus. Middels deze manier van samenwerken beoogt een terugkoppeling naar het strategisch niveau een gezamenlijke definitieve beslissing over de uitbestedingsstrategie.
- B. *1. Sturing.* Uit de expertmeeting blijkt consensus over eenzelfde manier van sturing uiterst cruciaal voor de *samenwerking*, aangezien het de mate bepaalt waarin:
- de organisaties dezelfde visie delen op het maken van uitbestedingsbeslissingen;
  - het gezamenlijk beleid uitvoeren.

Ongelijke manieren van sturing bemoeilijken de ontwikkeling van het gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Immers, organisaties dienen dezelfde strategische visie te delen en deze te vertalen naar de praktijk. Uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen, waaronder de uitbesteding van activiteiten en de keuze voor contractvormen, kunnen leiden tot het uiteindelijk niet behalen van de gemeenschappelijke doelstellingen.

2. *Besluitvorming*. Dat het gescheiden beslissen over uitbesteding in een enkele organisatie het geïntegreerd uitbesteden naar de markt kan bemoeilijken, geldt met name voor het *gezamenlijk* geïntegreerd uitbesteden door samenwerkende organisaties. Uit de expertmeeting blijkt dat consensus over eenzelfde manier van besluitvorming over met name onderhoud cruciaal is voor een samenwerking. Het bepaalt immers de mate waarin de gezamenlijke doelstellingen kunnen worden behaald. Ongelijke manieren van besluitvorming bemoeilijken eveneens de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid en leiden tot uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen.

3. *Indeling*. Consensus over de indeling blijkt uit de expertmeeting van ondergeschikt belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Een gelijke indeling is echter wel bevorderlijk voor een efficiënte(re) samenwerking en uitvoering van het gezamenlijk beleid.

- C1. *Type uitbestedingsbeleid*. Uit de expertmeeting bleek het type uitbestedingsbeleid slechts het uitgangspunt om uit te besteden, op een meer of minder maatschappelijk bewuste wijze. Het motief is van minder belang dan de daadwerkelijke besluitvorming over de te behouden, uitbesteden of zelfs inbesteden activiteiten.
- C2. *Kennis, ervaring en capaciteit*. Het belang van consensus over de te behouden of uitbesteden activiteiten in relatie tot het gewenste type organisatie (een overwegende regieorganisatie, outsourcende of outtaskende organisatie) blijkt cruciaal voor met name organisaties bij een fusie. Verschillende visies op het type organisatie en de gewenste kennis, ervaring en capaciteit leiden eveneens tot uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen. Hierdoor wordt de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid bemoeilijkt.
- D. *Financiën en gunningscriteria*. Uit de expertmeeting blijkt het gebruik van verschillende instrumenten mogelijk indien deze hulpmiddelen elkaar in de kern niet belemmeren. Cruciaal is het belang van consensus over de gewenste gunningscriteria. Verschillende visies op gewenste criteria in eventueel combinatie met verschillende visies op C2. *Kennis, ervaring en capaciteit*, leiden eveneens tot uiteenlopende uitbestedingsbeslissingen en bemoeilijken de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid.
- E. *Organisatiecultuur*. Uit de expertmeeting blijkt consensus over de algehele organisatiecultuur van ondergeschikt belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Dit beleid wordt namelijk ontwikkeld in samenwerking met de strategische beleidsbepalers, op een hoger niveau dan waar de organisatieculturen zich voornamelijk voordoen: op afdelingsniveau. Bovendien wordt de organisatiecultuur gevormd en intact gehouden door het gebrek aan nieuwe ervaringen, niet omdat organisaties er niet voor openstaan. De verwachting is dat enige cultuurverschillen tussen de afdelingen van de samenwerkende organisaties na verloop van tijd worden geharmoniseerd.
- F. *Politieke sensitiviteit*. Consensus over politieke sensitiviteit blijkt uit de expertmeeting eveneens van ondergeschikt belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijk uitbestedingsbeleid. Wel is er het besef dat een onvoldoende ontwikkelde politieke sensitiviteit kan leiden tot ongewenste (strategische) koerswijzigingen voor de desbetreffende publieke organisatie (of de nieuwe gefuseerde organisatie). Een proactieve houding omtrent ontwikkelingen op het gebied wet- en regelgevingen kan bijdragen aan een op het een verantwoorde manier nemen van uitbestedingsbeslissingen, zoals het tijdig nemen of uitstellen ervan, of de keuze voor korte of langlopende contracten.

*Deelvraag 5: op welke manier kan het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid worden ondersteund?*

De ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid wordt ondersteund door een driedelig methodiek om organisatiespecifieke factoren af te wegen:

1. *input*; het identificeren van zowel de eigen als elkaanders organisatiespecifieke eigenschappen;

2. *proces*; het onderling vergelijken van de huidige organisatiespecifieke eigenschappen met het doel om te bepalen of organisaties overwegend overeenkomen dan wel verschillen;
3. *output*; bestaande uit het resultaat met adviezen op basis van de literatuurstudie en praktijkstudie:
  - a. de vanuit de optiek van de onderzoeker best mogelijke adviezen voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid;
  - b. specifieke adviezen bij geen of minimale consensus voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

Deze methodiek verhoogt het bewustzijn van de eigen organisatie, verschaft inzicht in elkaars oriëntatie en inzicht in het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

*Op welke manier kunnen organisaties een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid ontwikkelen?*

Het afwegingsmodel brengt bovenstaande factoren samen en rangschikt deze naar het belang van consensus, waardoor organisaties inzicht krijgen in het *totale* afwegingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid. Daarnaast visualiseert het afwegingsmodel het belang van consensus omwille van strategische, tactische of praktische redenen. Het afwegingsproces start bij het bereiken van consensus over strategische overwegingen bij een gezamenlijke uitbestedingsstrategie, doordat een samenwerking ontstaat vanuit strategische motieven. Achtereenvolgens dient er een hoge mate van consensus te worden bereikt over de aspecten organisatiestructuur, het type beleid in combinatie met de gebundelde kennis, ervaring en capaciteit, en gunningscriteria voor een gezamenlijk uitbestedingsbeleid; consensus over de organisatiecultuur en politiek en wet- en regelgeving is gewenst om praktische redenen.

Alhoewel de invulling van het afwegingsmodel gebeurt volgens de visies en naar inzichten van de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van de strategie en het beleid, is dit niet per definitie de correcte weergave van de werkelijke situatie van de desbetreffende organisaties en de afstand tussen deze organisaties. Niettemin blijven zij de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid en zijn zij tevens degenen die de afstand tussen de samenwerkende organisaties als zodanig percipiëren.

## 10.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft, naast de conclusies gekoppeld aan de onderzoeksvragen, een aantal aanbevelingen opgeleverd: algemene aanbevelingen, voor het Rijksvastgoedbedrijf en verder onderzoek.

### *Aanbeveling 1: start met een strategische visie voor de nieuwe organisatie*

Volgens de literatuur zijn publieke organisaties voornamelijk politiek-gedreven, in tegenstelling tot de private strategisch- en/of kosten-gedreven organisaties. In praktijk blijken publieke organisaties daarnaast over een eigen strategie te bezitten om binnen politieke kaders strategisch en kostenefficiënt te opereren. In dit licht worden publieke vastgoedorganisaties, die door samenwerking willen profiteren van meer uitbestedingsmogelijkheden, aanbevolen een *nieuwe* visie te ontwikkelen; in de nieuwe visie moet de strategische oriëntatie van zowel de eigen als voor de gebundelde organisatie duidelijk worden, dat wil zeggen dat de organisatie wil samenwerken om overwegend financiële (kosten-gedreven) of strategische (strategisch-gedreven) motieven, maar tegelijkertijd rekening houdend met politieke invloeden. De op voorhand ontwikkelde visies door organisaties bij een beoogde samenwerking creëert *direct* inzicht in elkaars strategische oriëntatie, waardoor er draagvlak ontstaat voor een duurzame ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie.

### *Aanbeveling 2: hanteer een overwegend top-down ontwerp aanpak*

Alhoewel een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid middels een top-down of bottom-up wijze kunnen worden ontwikkeld, worden samenwerkende organisaties aanbevolen een *overwegend* top-down ontwerpaanpak toe te passen. Dit betekent dat het strategisch niveau van de gebundelde organisatie allereerst een aantal gewenste strategische oriëntaties overweegt (zie aanbeveling 1). Vervolgens legt zij de mogelijke opties voor aan de lagere, tactische niveaus. Het voordeel hiervan is dat er op projectbasis gericht wordt samengewerkt, een samenwerking die uiteindelijk een hoger doel dient. Nieuwe ervaringen na samenwerking leiden tot input voor het maken van een definitieve strategische keuze. Deze wijze beoogt een relatief sneller ontwikkelingsproces en creëert een draagvlak voor een duurzame ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid.

### *Aanbeveling Rijksvastgoedbedrijf: ontwikkel een visie op strategische uitbesteding, de uitbestedingsstrategie en het plan van aanpak voor directe anticipatie*

Vanuit het documentenonderzoek en de expertmeeting blijkt het Rijksvastgoedbedrijf vergevorderd in de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid. Afgezien van de keuze om de komende 5 jaar alle capaciteiten te behouden om alle onzekerheid als gevolg van de fusie weg te nemen, heeft de organisatie nog geen strategische uitbestedingsbeslissing gemaakt voor na deze periode. Vanuit dit onderzoek wordt het RVB aanbevolen alvast een visie op strategische uitbesteding te ontwikkelen en deze in een uitbestedingsstrategie te formuleren. Dat wil zeggen dat de organisatie activiteiten identificeert die in aanmerking komen om te worden uitbesteed (afgestoten), indien de politiek verder wil bezuinigen. Ontwikkel vervolgens een plan van aanpak met:

- A. de (volgorde van) activiteiten die volledig *kunnen* worden uitbesteed, dat wil zeggen activiteiten die het primaire proces niet aantasten;
- B. de duur van de periode waarover de uitbesteding (afstoting) van deze activiteiten plaatsvindt, en daarmee de bezuinigen beoogt te realiseren.

Bij volledige uitbesteding ondergaat het organisatorische proces een verandering. Houd daarbij rekening met de gevolgen voor:

- het uitvoeren van de (primaire) taken en de invloed op (primaire) processen;
- het interne personeel.

*Aanbeveling voor verder onderzoek: begin en breid uit*

Het literatuuronderzoek identificeerde factoren met een mogelijke invloed op de aanbestedingsstrategie en -beleid; de mogelijke invloeden zijn in feite hypotheses, welke werden getoetst in de casusstudie. Het belang van organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke aanbestedingsstrategie en -beleid is gebaseerd op een expertmeeting met twee aanbestedingsexperts van de casusstudie. Afhankelijk van het literatuuronderzoek en de daaruit voortgekomen factoren en aan de hand daarvan de door de onderzoeker opgestelde hypotheses alsmede de uniekheid van de casus, kan dit leiden tot andere bevindingen omtrent het belang van deze factoren voor een gezamenlijke aanbestedingsstrategie en -beleid. Het resultaat van dit onderzoek is pas het begin van een nieuwe ontwikkeling, namelijk aanbesteden in samenwerkingsverband. Om deze reden wordt vanuit dit onderzoek allereerst aanbevolen om de selectie van factoren uit dit onderzoek als onderlegger te laten fungeren voor verder onderzoek. Ten tweede, verder onderzoek dient niet zozeer te zijn gefocust op een casus representatief voor andere publieke organisaties, maar om het aantal aanbestedingsexperts bij een expertmeeting uit te breiden. Dit kan experts betreffen uit meerdere, eventueel private organisaties, om het uit dit onderzoek voortgekomen belang van organisatiespecifieke factoren op waarde te kunnen schatten, aan te vullen dan wel te verifiëren. Een goed uitgangspunt zou zijn, inkoopexperts uit drie overwegend verschillende organisaties.

## 11 Reflectie

### 11.1 Algemeen

Met deze reflectie wordt de scriptie afgesloten. Aan het begin van de studie Bouwkunde verwachtte ik niet een onderzoek te zullen verrichten over uitbesteding (in samenwerkingsverband). Sterker nog, ik wist niet eerder dat mijn interesse lag in de wereld van vastgoed (beheer), maar in de wereld van architectuur. Hoe dan ook, mijn interesse voor vastgoed nam toe naarmate ik ervaring heb opgedaan bij diverse organisaties, van gemeenten, bouworganisaties tot de voormalige Rijksgebouwendienst. In dienst van de Rgd ontdekte ik de omvang van de organisatie, alsmede hun rol op de vastgoedmarkt: de rol van publieke opdrachtgever en het zijn van een regieorganisatie. Met de ontwikkeling als de fusie met de voormalige Dienst Vastgoed Defensie tot het Rijksvastgoedbedrijf ontstond daarbij het “probleem”, wat uiteindelijk heeft geleid tot de hoofdonderzoeksvraag, *op welke manier kunnen individuele organisaties die (gaan) samenwerken (of fuseren) een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en -beleid ontwikkelen.*

Vooraf had ik een aantal leerdoelen opgesteld, zoals het zelfstandig verrichten van onderzoek, het verkennen van het vakgebied en het leren van de praktijk. De vereiste zelfstandigheid gaf veel vrijheid, dermate veel vrijheid waardoor er niet altijd de juiste route werd genomen. Alhoewel er van tevoren een planning was opgesteld, werd daar al gauw van afgeweken. Er waren periodes met zowel persoonlijke als praktische problemen, waarbij ik als onderzoeker vrijwel geen macht over had.

De stage bij het Rijksvastgoedbedrijf bood me de kans om het vakgebied in praktijk te ervaren. Gesprekken met een negental inkoopadviseurs van beide organisaties hebben mij veel kennis bijgebracht over de organisaties, hun relatie met de markt en de veranderlijke, instabiele omgeving waarin zij opereren. Enerzijds streven zij naar efficiëntie, kostenbesparing en operationele en organisatorische flexibiliteit, maar worden zij anderzijds geconfronteerd met politieke taakstellingen en wijzigingen in aanbestedingswet- en regelgevingen.

De beoogde doelgroep voor de interviews was de zogeheten inkoopexperts. In praktijk bleek er logischerwijs meerdere “soorten” inkoopexperts: inkoopadviseurs, inkoopmanagers, maar eveneens beleidsbepalers. (strategische) beleidsbepalers bleken tijdens de eerste ronde interviews met de (tactische) inkoopadviseurs de verantwoordelijken voor strategische uitbesteding, oftewel de mate waarin de organisatie (operationele) activiteiten volledig heeft uitbesteed. Inkoopmanagers ontwikkelen het beleid voor tactische uitbesteding; zij geven richting aan de gewenste manier van uitbesteding (de keuze voor een contractvorm). De inkoopadviseurs voeren dit beleid uit op projectniveau en motiveren de keuze voor een contractvorm.

Ondanks het beperkte aantal geïnterviewden is de verwachting dat deze hebben geleid tot een representatief beeld van de voormalige DVD en Rgd, doordat er een terugkoppeling is geweest met de respondenten middels een algemeen verslag met bevindingen ter verificatie. Omdat de tijd per interview beperkt was, heeft dit er soms toe geleid dat onderzoeksvragen soms slechts oppervlakkig werden behandeld. Voor de interviews had óf meer tijd moeten worden ingepland óf de vragen dienden gericht te zijn, alhoewel dat vrij lastig is aangezien de interviews exploratief van aard waren. Desondanks waren de interviews naar eigen inzicht wel effectief.

De expertmeeting was een moment van validatie van de eerder verzamelde data door de managers van de respondenten uit de eerste ronde interviews. Dit vereiste verder geen aanpassingen in de verzamelde data. De uiteindelijke keuze voor het gezamenlijk interview in plaats van individuele interviews bleek de juiste beslissing te zijn. Ten eerste omdat er tijdens een expertmeeting meer dynamiek ontstaat dan in individuele interviews, doordat respondenten elkaar aanvullen of in discussie gaan. Ten tweede omdat de meeting minder tijd in beslag neemt. Van de drie beoogde respondenten werden het er uiteindelijk twee. De derde respondent was niet in staat om de meeting bij te wonen. Dit had onder andere te maken doordat dit respondenten uit verschillende organisaties en op verschillende locaties betreft. Achteraf zou voor de expertmeeting meerdere, externe experts erbij kunnen worden betrokken. Dit zou



mogelijk hebben geleid tot een ander verloop van discussie en bevindingen bij verschillende organisatiespecifieke eigenschappen, én de daaruit volgende adviezen van de onderzoeker.

Met betrekking tot de toepasbaarheidstoets tijdens de expertmeeting is het initieel model – wat uiteindelijk het definitief afwegingsmodel is – vrij oppervlakkig behandeld vanwege de beschikbaarheid van de respondenten. Dit heeft ertoe geleid dat de gebruiksvriendelijkheid van de methodiek (identificatie, vergelijk, resultaat) niet geoptimaliseerd is. De methodiek is vanuit persoonlijk oogpunt voor grote verbetering vatbaar; de basis is echter gelegd.

## 11.2 Onderzoek

### Terminologie: strategie en beleid

In dit onderzoek was er, ondanks de meerduidigheid van de niveaus van het vastgoedmanagement in praktijk, toch onderscheid gemaakt tussen strategie en beleid om het verschil te verduidelijken. In de casusstudie blijken de termen strategie en beleid door elkaar te worden gebruikt. Dit geldt niet zozeer voor de communicatie, maar eveneens in interne documenten. De onderzoeker neemt voorzichtig aan dat dit voor de praktijk over het algemeen geldt. Desondanks bleek het onderscheid tussen strategie en beleid na interviews en gesprekken met de respondenten bij uitstek geschikt: strategische uitbesteding voor het behouden of volledig uitbesteden van activiteiten, tactische uitbesteding aan de hand van het uitbestedingsbeleid om invulling te geven aan het vastgoedvraagstuk op projectbasis.

In praktijk bleek de door de onderzoeker geïnterpreteerde mogelijke opties tijdens het maken van tactische uitbestedingsbeslissingen niet altijd een weerspiegeling van de werkelijkheid. Met betrekking tot de relatie tussen organisatiestructuren en –culturen en de mate van uitbesteden zijn er een aantal dingen voor te zeggen. Ten eerste, binnen een functionele, top-down organisatie zijn er meerdere (sub-)culturen aanwezig. Daarnaast is er zowel centrale als decentrale besluitvorming in respectievelijk afdelingen voor nieuwbouw en onderhoud. Ten tweede, de beoogde toepassing van een cultuurmeting heeft niet kunnen plaatsvinden, vanwege de kosten die eraan verbonden zijn. Dit maakte het toewijzen van de verschillende gedefinieerde organisatieculturen met betrekking tot de accuraatheid vrijwel onmogelijk. Dit heeft er onder andere toe geleid tot de in het model verwerkte simpele identificatie van “de mate van interne of externe oriëntatie” en “de mate van oriëntatie op proces of product”. Voor organisaties die besluiten geen cultuurmeting te doen bleek dit een toereikend alternatief. Bovendien werden de specifieke organisatieculturen afzonderlijk gelinkt aan “kans” op mogelijke uitbesteding, terwijl organisaties in praktijk kenmerken van alle culturen vertonen. Desondanks lijkt er toch een verband te zijn tussen “focus op interne oriëntatie” (de manier waarop de organisatie wil werken, stabiliteit en beheersbaarheid van processen) en relatief lage mate van uitbesteding door de DVD in vergelijking met de Rgd, mogelijk vanwege de “traditionele werkomgeving” waarin “betrokkenheid (cohesie)” en personele belangen (“moraal”) hoog in het vaandel staan. De organisatie heeft vele karakteristieken die behoren tot de familiecultuur, maar ook hiërarchiecultuur.

Het type uitbestedingsbeleid bleek “slechts” het onderliggend motief om uit te besteden, waarbij ongeacht de oriëntatie van het beleid (intrinsiek, extrinsiek en beiden) de organisatie hoe dan ook dient uit te besteden bij gebrek aan kennis, ervaring en/of capaciteit, eventueel in belang van de interne organisatie of maatschappij (of allebei). Met betrekking tot het vertrouwen dat de organisatie heeft in de markt in relatie tot de mate van uitbesteding: organisaties bezitten nu eenmaal niet alle activiteiten en zijn tot een bepaalde mate afhankelijk van de markt.

Op het gebied van financiën werd in eerste instantie uitgegaan van de afweging tussen een mogelijk lagere kosten door zelf uitvoeren en financiële zekerheid bij uitbesteding, al dan niet als gevolg van een gebrek aan financiële middelen. Overheidsorganisaties, als zelfstandige agentschappen, zijn echter verantwoordelijk voor het zelf kunnen opereren. De oorspronkelijke afweging veranderde zodoende in *afwegingen bij het gunnen*, onder de noemer gunningscriteria. Voor toekomstige onderzoeken dient hier rekening mee te worden gehouden.

## 11.3 Product

### Afwegingsmodel

Volgens de visie van de onderzoeker is het sterkste punt van het afwegingsmodel dat factoren met een mogelijke invloed op de uitbestedingsstrategie en –beleid zijn gebaseerd op een uitgebreid literatuur- en (aangevuld met) veldonderzoek, waar tijdens het veldonderzoek tevens het belang van organisatiespecifieke inzichtelijk is geworden. Het zwakste punt is hoogstwaarschijnlijk dat het belang van de organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid, slechts gebaseerd is op visies van twee inkoopexperts. Deze visies betroffen voornamelijk het belang van de mate van consensus over organisatiespecifieke factoren in zijn algemeenheid, en niet *wat* er nog mogelijk is bij minimale consensus. Om deze reden beschouwt de onderzoeker de bevindingen van de expertmeeting als weliswaar leidend (het belang voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid), maar bepalen deze niet de mogelijkheden om een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid te ontwikkelen. De onderzoeker heeft op basis van de literatuurstudie, bevindingen uit de praktijk en de eigen vergaarde kennis naar mogelijkheden gezocht om te kunnen samenwerken. Dit zou anders betekenen dat organisaties met onderlinge verschillen bij een beoogde samenwerking, aan de hand van bevindingen uit de praktijk, op voorhand al worden belemmerd in hun zoektocht naar een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

### Toepasbaarheid

Het model is in eerste instantie ontwikkeld met oog op professioneel opdrachtgeverschap in de bouwsector: activiteiten in de verschillende fases van een levenscyclus van een bouwobject, activiteiten benodigd voor het ontwerp, de uitvoering en het onderhoud ervan. In optiek van de onderzoeker behoren deze activiteiten tot het operationeel niveau en zijn dit activiteiten die voor een vastgoedorganisatie in aanmerking komen voor (volledige) uitbesteding. Haar primaire taak is immers strategische huisvesting (voor zichzelf of haar klanten). Ironisch genoeg focust dit model minder op activiteiten uit de vastgoedsector zoals beschreven door Twynstra Gudde (2012). Desondanks heeft de onderzoeker deze tien hoofdtaken eerder in het onderzoek onderverdeeld in het strategisch portfoliomanagement, tactisch assetmanagement en operationeel propertymanagement. Zie Tabel 11-1.

*Tabel 11-1: linken van strategische, tactische en operationele activiteiten*

	<i>Vastgoedsector</i>	<i>Bouwsector</i>
<i>Strategisch</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Accommodatiemanagement</li><li>• Portefeuillemanagement</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Portefeuillemanagement</li><li>• Professioneel opdrachtgeverschap</li></ul>
<i>Tactisch</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Investing en financiering</li><li>• Projecten en ontwikkeling</li><li>• Huisvestingsadvies</li><li>• Aan- en verhuur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Keuze contractvorm</li></ul>
<i>Operationeel</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Administratie</li><li>• Planmatig onderhoud</li><li>• Dagelijks onderhoud</li><li>• Programmatisch beheer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ontwerp</li><li>• Uitvoering</li><li>• Onderhoud</li><li>• Proces- en ontwerptechnische diensten</li></ul>

Evenals voor de vastgoedsector geldt dat een vastgoedorganisatie zowel operationele als (bepaalde) tactische activiteiten kan uitbesteden. Hiervan wordt uitgegaan dat accommodatie- en portefeuillemanagement behoren tot de kerncompetenties van de organisatie en dienen om deze reden in eigen bezit te zijn (zie 3.2.1). Uiteraard kan “uitbesteding” van deze activiteiten plaatsvinden in de vorm van inhuur van specialisten om de interne activiteiten te versterken (zie 4.5.2). Externe inhuur van capaciteiten geldt overigens voor alle activiteiten uit de vastgoedsector indien de organisatie deze activiteiten in eerste instantie zelf uitvoert. Over het algemeen luidt de vuistregel: activiteiten die niet behoren tot de kernactiviteiten zoals gepercipieerd door de organisatie (de primaire activiteiten) of de kerncompetenties niet versterken dan wel ondersteunen (secundaire activiteiten) kunnen veilig worden uitbesteed.

### Tot slot

Dit onderzoek is feitelijk een “momentopname” van de praktijk en beperkt zich tot uitbesteding van voornamelijk bouwgerelateerde activiteiten, terwijl uitbesteding veel meer (soorten) (vastgoed)activiteiten omvat. Denk daarbij aan facilitaire diensten die door vrijwel alle organisaties aan de markt zijn uitbesteed. Alhoewel in eerste instantie lijkt alsof er gekozen is voor de gemakkelijkste weg, is er bij de onderzoeker wel de overtuiging dat inzichten vanuit dit onderzoek ook relevant zijn voor andere categorieën vastgoed. Er zal echter meer onderzoek nodig zijn naar de visies van inkoopexperts om het belang van organisatiespecifieke factoren en daaruit ontwikkelde definitieve afwegingsmodel op waarde te schatten. Desondanks hoopt de onderzoeker een bijdrage te hebben geleverd aan de wetenschap.

## Literatuur

- Adler, P.S. (2003). Making the HR outsourcing decision. *MIT Sloan Management Review*, 45(1), 53-60.
- Albertson, D. (2000). Outsourcing shows limited impact for strategic HR. *Employee Benefit News*, 14(10), 70.
- Alexander, M., & Young, D. (1996). Strategic outsourcing. *Long Range Planning*, 29, 116-119.
- Anderson, M.C. (1997). A primer in measuring outsourcing results. *National Productivity Review*, 17(1), 33-41.
- Arnold, U. (2000). New dimensions of outsourcing: a combination of transaction cost economics and the core competencies concept. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 6(1), 23-29.
- Avery, G. (2000). Outsourcing public health laboratory services: a blueprint for determining whether to privatize and how. *Public Administration Review*, 60(4), 330-337.
- Babcock, P. (2004). Slicing off pieces of HR. *HR Magazine*, 49(7), 70-76.
- Belcourt, M. (2006). Outsourcing — The benefits and the risks. *Human Resources Management Review*, 16, 269-279.
- Belinski, D. S., & Koehler, P. L. (1995). Outsourcing Offers Non-Traditional Approaches to Managing Mill Costs. *Pulp and Paper*, 69(3), 105-112.
- Bidwell, M. (2012). Politics and firm boundaries: how organizational structure, group interests and resources affect outsourcing. Philadelphia, USA: The Wharton School, University of Pennsylvania.
- Boes, J., Schmidt, J.M.R., & Dorée, AG. (2008). Het uit - en aanbestedingsbeleid van decentrale overheden in Noord - Brabant en Zeeland: UTwente Vakgroep BouwInfra.
- Boonstra, J. J., Steensma, H. O., & Dement, M. I. (1996). *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Bouwstenen voor Sociaal. (2015). Vastgoedmanagement. Retrieved 28th April, 2015, from [http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/?q=Definitie vastgoedmanagement](http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/?q=Definitie_vastgoedmanagement)
- Bres, M. . (2014). Zes common sense tips voor het ontwikkelen van consensus. Retrieved 6th September, 2015, from <http://axisintomanagement.nl/nieuws/zes-common-sense-tips-voor-het-ontwikkelen-van-consensus/>
- Bruijn, J. de. (2000). Het uitbestedingsproces en het contracteren ervan. *Onderhoudsmanagement*, 35, 1-35.
- Bryce, D. J., & Useem, M. (1998). The impact of corporate outsourcing on company value. *European Management Journal*, 16(6), 635-643.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture. Based on the Competing Values Framework*. Reading, MA: Addison Wesley Longman.
- Choudhry, R.M., Aslam, M.A., Hinze, J.W., & Arain, F.M. (2014). Cost and Schedule Risk Analysis of Bridge Construction in Pakistan: Establishing Risk Guidelines. *Journal of Construction Engineering and Management*, 20(140), 1-9.
- Commando Diensten Centra. (2012). Pijler, nummer 10. *Pijler*.
- Coördinatiegroep Aanbesteden. (2011). Focus op AANBESTEDEN: Opdrachtgeversforum Nederland.
- Deakin, S., & Walsh, K. (1996). The enabling state: the role of markets and contracts. *Public Administration*, 74(1), 33-47.
- Denison, D.R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. Oxford, Engeland: John Wiley & Sons.
- Dorée, A. G. (1996). *Gemeentelijk aanbesteden, een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg-, en waterbouw*. Universiteit Twente, Hengelo.
- Elinder, M., & Jordahl, H. (2013). Political preferences and public sector outsourcing. *European Journal of Political Economy*, 30, 43-57.
- Elitzur, R., & Wensley, A. (1998). *Game theory and IS outsourcing contracts*. Chichester: John Wiley & Sons.

- Elmuti, D., & Kathawala, Y. (2000). The effects of global outsourcing strategies on participants' attitudes and organizational effectiveness. *International Journal of Manpower*, 21(2), 112-128.
- Fagan, M. L. (1991). A Guide to Global Sourcing. *The Journal of Business Strategy*, 21-25.
- Freytag, P. V., Clarke, A. H., & Evald, M. R. (2012). Reconsidering outsourcing solutions. *European Management Journal*, 30, 99-110.
- Gardiner, A. W., & Monroe, J. J. M. (1994). A New Managerial Approach of Integrated Contracted Services and Outsourcing Non-Core Activities. *Society of Petroleum Engineers*, 23-29.
- Geary, S., & Coffey-Lewis, G. (2002). Are you ready to outsource HR? *HR Professional*, 19(3), 26-29.
- Georgius, M., & Rienhart, E. (2013). Op weg naar regisserend Opdrachtgeverschap. Den Haag.
- Goesten, M.F.H. (2007). *Outsourcing van assetmanagement*. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- Grimsey, D., & Lewis, M.K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20, 107-118.
- Grip, S. (2011). Maincontracting, een integrale kijk op beheer en onderhoud:  
Rijksgebouwendienst  
Strukton Workspere business unit Exploitatie.
- Grit, J. (2006). *Op zoek naar perspectief: een onderzoek naar de veranderende positie van het ingenieursbureau bij geïntegreerde contractvormen*. Universiteit Twente, Enschede.
- Han, HS., Lee, JN., & Seo, YW. (2008). Analyzing the impact of a firm's capability on outsourcing success: A process perspective. *Information & Management*, 45, 31-42.
- Hartmann, A., Reymen, I. M. M. J., & Oosterom, G. van. (2008). Factors constituting the innovation adoption environment of public clients. *Building Research Information*, 36(5).
- Heene, A., & Vermeylen, S. (1999). *De stille kracht van de onderneming*. Tiel: Uitgeverij Lanno nv.
- Hubbard, G. M. (1993). How to make that tough outsourcing decision work for you. *Facilities Design & Management*, 12(7), 46-49.
- ICA Nederland. (n.d.). De ToP® methodes. Retrieved 6th September, 2015, from <http://www.icanederland.nl/-!top-methodes/c1jxp>
- Insinga, R. C., & Werle, M. J. (2000). Linking outsourcing to business strategy. *Academy of Management Executive*, 14(4).
- Janssen, P.H.J., & Rietema, C.A. (1997). *Maincontracting*.
- Kennisplatform Crow. (2012). EMVI: Gunnen op waarde. Retrieved 6th March, 2015, from <http://www.crow.nl/vakgebieden/aanbesteden/emvi-gunnen-op-waarde>
- Ketler, K., & Walstrom, J. (1993). The Outsourcing Decision. *International Journal of Information Management*, 13, 449-459.
- Khan, S., & Schroder, B. (2009). Use of rules in decision-making in government outsourcing. *Industrial Marketing Management*, 38, 379-386.
- Kinicki, A., & Williams, B. (2013). *Management: A Practical Introduction*
- Kluijtmans, F., & Bouwen, R. (2001). *Interventies bij Organisatieverandering*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Knaapen, A. L. M. (1988). *Uitbesteden ja of nee? Een praktische handleiding*. De Bilt: NCIV.
- Kremic, T., Tukel, O. I., & Rom, W. O. (2006). Outsourcing decision support: a survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management: An International Journal*, 11(6), 467-482.
- Leeuwen, M. van, & Terhürne, H. (2004). DE KJ-METHODE. Consensus bereiken op een creatieve manier. *Management Tools*.
- Lenferink, S., Tillema, T., & Arts, J. (2013). Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 31, 615-627.
- Malvey, D., Hyde, J., Topping, S., & Woodrell, F. (2000). Getting off the bandwagon: an academic health center takes a different strategic path *Journal of Health Care Management*, 45, 381-393.
- Manktelow, J. (2014). The Outsourcing Decision Matrix. Analyzing the Make-or-Buy Decision. Retrieved 28th may, 2014, from [http://www.mindtools.com/pages/article/newSTR\\_45.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newSTR_45.htm)

- McCauley, A. (2000). Know the benefits and costs of outsourcing services. *Canadian HR Reporter*, 13(17), 18-19.
- Minister van Defensie. (2013). *Voortgangsrapportage en informatievoorziening sourcing*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ, US: Prentice-Hall, Inc.
- Nieuwenhuis, M. A. (2010). Soorten processen. Retrieved 20th September, 2014, from [http://123management.nl/0/020\\_structuur/a230\\_structuur\\_01\\_soorten\\_processen.html](http://123management.nl/0/020_structuur/a230_structuur_01_soorten_processen.html)
- Nijeboer, W. . (2010). Rijksgebouwendienst test de toekomst. *FMI*, 11.
- OCAI-online. (2013). Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI): meten van organisatiecultuur. Retrieved 5th may, 2014, from <http://www.ocai-online.nl>
- Ordoobadi, S. (2005). Development of a Decision Model for Strategic Outsourcing. *Journal of Applied Business and Economics*, 5(2), 7-24.
- Overdijk, J.C.H. (2008). *Blik op de toekomst. Afstudeeronderzoek naar Kerncompetenties en kernfuncties*. Universiteit Twente, Enschede.
- Overheid. (1999). Besluit Rijksgebouwendienst 1999. from [http://wetten.overheid.nl/BWBR0009888/geldigheidsdatum\\_09-03-2010](http://wetten.overheid.nl/BWBR0009888/geldigheidsdatum_09-03-2010)
- PIANoo Expertisecentrum Aanbesteden. (2012). Aanbestedingswet 2012. from <http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012>
- PIANoo Expertisecentrum Aanbesteden. (2014). Wat zijn Werken, Leveringen en Diensten? Retrieved 12th october 2014, 2014, from <http://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-werken-leveringen-diensten>
- PSIBouw Programmabureau. (2005). Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën. Gouda: PSIBouw Programmabureau.
- Raddats, C.O., & Burton, J. (2014). Creating multi-vendor solutions: the resources and capabilities required. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 29(2), 132-142.
- Right Marktonderzoek. (n.d.). Methoden onderzoek. Retrieved 4th november, 2014, from <http://www.rightmarktonderzoek.nl/methoden-onderzoek>
- Rijksgebouwendienst. (2011). *Organisatie- en Formatierapport Rijksgebouwendienst*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rijksgebouwendienst. (2012). *Jaarplan Rijksgebouwendienst 2012*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rijksgebouwendienst. (2013). *Jaarplan Rijksgebouwendienst 2013*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rijksoverheid. (2011). Meer kans bij aanbestedingen. Retrieved 22th october, 2014, from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemersklimaat-en-innovatie/ruimte-om-te-ondernemen/meer-kans-bij-aanbestedingen>
- Rijksoverheid. (2012). *Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur*.
- Rijksoverheid. (n.d.). Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij het Rijk. Retrieved 3rd November, 2014, from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk/verschil-pps-en-traditionele-aanbesteding>
- Rijksvastgoedbedrijf. (2014a). *Ontwikkelopdracht directie Vastgoedbeheer*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- Rijksvastgoedbedrijf. (2014b). Rijksvastgoedbedrijf. Retrieved 19th september, 2014, from <https://http://www.vastgoedvanhetrijk.nl/organisatie/rijksvastgoedbedrijf/>
- Rijksvastgoedbedrijf i.o. (2013a). *Rijksvastgoedbedrijf. Bijlage Ondernemingsplan*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf i.o.
- Rijksvastgoedbedrijf i.o. (2013b). *Rijksvastgoedbedrijf. Ondernemingsplan*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf i.o.
- Rijkswaterstaat. (n.d.). Publiek-private samenwerking. Retrieved 30th April, 2014, from [http://www.rijkswaterstaat.nl/over\\_ons/missiekerntaken/publiek\\_privete\\_samenwerking/](http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/publiek_privete_samenwerking/)

- Rison, R. P., & Tower, J. (2005). How to reduce the cost of HR and continue to provide value. *Human Resource Planning*, 28(1), 14-18.
- Saunders, C., Gebelt, M., & Hu, Q. (1997). Achieving success in information systems outsourcing. *California Management Review*, 39, 63-79.
- Sheehan, C. J. (1993). Outsourcing continues to serve new markets. *Office*, 118(3), 46-47.
- Teixeira, J.C.A. (2014). Outsourcing with long term contracts: capital structure and product market competition effects. *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 42, 327-356.
- Tilburgs, J. (2012). Samenwerkingsvormen voor Welzijn, Maatschappelijke Dienstverlening en Opvang.
- Twynstra Gudde. (2012). Regie op maatschappelijk vastgoed. Universiteit Utrecht. (n.d.). Documentenonderzoek. Retrieved 4th november, 2014, from [http://vkc.library.uu.nl/vkc/upper/knowledgeportal/Handboek praktijkonderzoek/Documentenonderzoek.aspx](http://vkc.library.uu.nl/vkc/upper/knowledgeportal/Handboek_praktijkonderzoek/Documentenonderzoek.aspx)
- Watkins, M. (2013). What Is Organizational Culture? And Why Should We Care? Retrieved 24th october, 2014, from <http://blogs.hbr.org/2013/05/what-is-organizational-culture/>
- Week, Chemical. (2000). The many faces of outsourcing. *Chemical Week*, S4-S5.
- Welsenens, R.A. van. (2012). *Property management; criteria voor uitbesteden of zelfdoen*. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- Westerink, J. P. (2011). *Behavioural finance en leegstand. Een onderzoek naar irrationele aspecten bij de besluitvorming van beleggers*. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR). (2000). *Het borgen van het publiek belang*. Den Haag: SDU uitgevers.
- WRR. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zande, H. (2005). *Uitbesteden in balans*. Maastricht School of Management, Maastricht.

## Bijlage 1. Contractvormen

### *Bouwteam*

Bij een bouwteam betreft de opdrachtgever gedurende de ontwerpfase reeds specifieke uitvoeringskennis (marktpartij/aannemer). De opdrachtgever blijft, net als bij een traditionele aanpak, verantwoordelijk voor het ontwerp (scheiding ontwerp en uitvoering). Het contract voor de realisatie van het project wordt meestal ook met de bij het ontwerp betrokken uitvoerende partij afgesloten, alhoewel hiertoe geen absolute noodzaak bestaat.

Een bouwteam ligt in de volgende gevallen voor de hand:

- als de specifieke kennis van uitvoerende partij(en) onontbeerlijk is tijdens het ontwerpproces, bijvoorbeeld vanwege logistieke of technische complicaties of vanwege een beperkte doorlooptijd;
- wanneer een opdrachtgever grote invloed wil uitoefenen op het ontwerp- en uitvoeringsproces, dan wel invloed op het proces noodzakelijk is.

Een bouwteam is een tijdelijke vorm van samenwerking tussen de opdrachtgever, de architect en de aannemer. Het moment van vorming van het team kan verschillen vanaf het structuurontwerp tot de besteksfase. Het bouwteam maakt het ontwerp, met behoud van ieders zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Elke deelnemer maakt daarbij gebruik van zijn eigen deskundigheid en expertise. Dit model is in feite een variant op het traditionele “build” model. Het verschil is dat de aannemer al bij de uitwerking van het ontwerp betrokken wordt om zijn uitvoeringsdeskundigheid in te brengen.

Het bouwteam houdt op te bestaan nadat een ontwerp is gemaakt dat voor alle partijen bevredigend is wat betreft inhoud, kwaliteit en prijs. Na de ontwerpfase sluit de opdrachtgever een aannemingscontract met een aannemer; dit hoeft niet per definitie de aannemer uit het bouwteam te zijn. Een en ander hangt af van de vraag of de opdrachtgever en de bouwteam-aannemer het eens kunnen worden over de bouwsom. Wel is het zo dat de bouwteam-aannemer als eerste de kans krijgt een aanbieding te doen. Het merendeel van de voordelen van het bouwteam komen niet tot hun recht als de uitvoering van het ontwerp niet aan de bouwteamaannemer wordt gegund.

Kenmerken:

- De aannemer kan in een vroeg stadium slechts op basis van staartkosten worden geselecteerd; er zijn dus maar beperkte concurrentievoordelen.
- Er is inbreng van uitvoeringsdeskundigheid en kostendeskundigheid van de aannemer, waardoor er sneller zekerheid over de uiteindelijke hoogte van de uitvoeringskosten ontstaat en er minder kans is op meerwerk.
- De betrokkenheid van de aannemer kan een gunstig effect hebben op de efficiency en doorlooptijden van zowel de ontwerp- als de uitvoeringsfase.
- De afbakening van taken en verantwoordelijkheden vraagt meer aandacht dan bij het traditionele proces met vaak een complexe aansprakelijkheidssituatie.

### *Build*

Bij deze traditionele uitbestedingsvorm zijn de verantwoordelijkheden voor opdrachtgever, ontwerper en uitvoerder strikt gescheiden conform de Uniforme Administratieve Voorwaarden. De opdrachtgever stelt, vaak samen met de architect of andere adviseurs, een programma van eisen op. Vervolgens schakelt hij een architect in om een ontwerp te maken en dat te specificeren in een bestek en tekeningen. Als het plan besteksgereed is, vraagt de architect namens de opdrachtgever meestal bij diverse aannemers prijsaanbiedingen aan. De opdrachtgever gunt vervolgens vaak aan de inschrijver met de laagste prijs. De aannemer schakelt bij de daadwerkelijke uitvoering onderaannemers en toeleveranciers in. De architect (of een andere adviseur) kan in de uitvoeringsfase namens de opdrachtgever de directie voeren en toezicht houden. Hij is dan gedelegeerd opdrachtgever.



In de relatie opdrachtgever-uitvoerder rust de verantwoordelijkheid voor het ontwerp op de opdrachtgever en die voor de uitvoering op de aannemer. In relatie opdrachtgever-ontwerper rust de aansprakelijkheid voor het ontwerp in principe op de ontwerper.

Kenmerken:

- door een strenge scheiding tussen ontwerp en uitvoering loopt het proces in stappen en schoksgewijs, daardoor kent dit proces een relatief lange doorlooptijd;
- goede mogelijkheden voor concurrentie, omdat alle partijen aanbieden op hetzelfde, uitgewerkte ontwerp. Deze vorm wordt vooral gekozen wanneer de markt concurrerend is en de opdrachtgever de laagst mogelijke prijs wil;
- pas na de gunning is zekerheid over de kosten van het bouwwerk. Bovendien is er door de geringe afstemming tussen ontwerp en uitvoering veel kans op meerwerk. De kosten hiervoor worden eenvoudig berekend aan de hand van gedetailleerde staten van hoeveelheden, vaste eenheidsprijzen en vaste opslagpercentages;
- dit is een eenvoudig en voor alle bouwparticipanten vertrouwd model: duidelijk gescheiden en kenbare verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Veel zekerheden door grote hoeveelheid jurisprudentie;
- opdrachtgever kan veel invloed uitoefenen op procesverloop en ontwerp.

#### *Engineering & Build of Engineering & Construct*

Bij een Engineering & Build uitbestedingsvorm (E&B) maakt de opdrachtgever wel het definitief ontwerp, maar is de opdrachtnemer naast de uitvoering verantwoordelijk voor het opzetten van het bestek. Het gaat hierbij om de bepaling van hoeveelheden en eventueel het detail ontwerp. Hiermee trekt de opdrachtnemer het uitwerkingsrisico van het ontwerp naar zich toe.

#### *Design & Build*

Design & Build (D&B) is een aanpak waarbij een opdrachtnemende organisatie zowel het ontwerp als de uitvoering voor zijn rekening neemt en daar ook in hoge mate verantwoordelijk en aansprakelijk voor is. De opdrachtgever stelt op eigen regie het programma van eisen en/of het voorlopig ontwerp op. Het is belangrijk dat de opdrachtgever vooraf zijn randvoorwaarden en zijn programma van eisen duidelijk en volledig formuleert, zodat de invloed tijdens de rest van het ontwerp en de uitvoering beperkt kan zijn. Bij Design & Build heeft de opdrachtgever een semi-actieve rol. De opdrachtgever toetst namelijk een aantal vooraf benoemde tussentijdse resultaten van het proces. De opdrachtnemer mag pas verder nadat de opdrachtgever na de uitkomst van de tussentijdse toets zijn fiat heeft gegeven.

Kenmerken:

- de integrale aanpak van ontwerp en uitvoering kan de doorlooptijd verkorten;
- de coördinatie van het bouwproces is eenvoudiger, doordat ontwerp en uitvoering geïntegreerd is binnen één organisatie. Echter is de toetsingsprocedure minder doorzichtig voor de opdrachtgever dan bij het traditionele model;
- in een vroeg stadium bestaat duidelijkheid over de kosten. Nadat de opdracht is verstrekt, draagt de opdrachtnemer de risico's voor budgetoverschrijdingen binnen het programma van eisen of de functionele vraagspecificatie;
- design & Build brengt een behoorlijke risicoafkoop door de opdrachtgever met zich mee.
- het aanbrengen van variaties en wijzigingen door de opdrachtgever is lastig en vraagt vooraf om duidelijke afspraken over tijd- en kostenconsequenties;
- de kwaliteit van het programma van eisen bepaalt in hoge mate de kwaliteit van de aanbiedingen en de kans op storingen. Aanbiedingen worden vergeleken op basis van kwaliteit, er is meer ruimte voor het toepassen van innovatieve technieken.

#### *Design, Build & Maintain*

Bij Design, Build & Maintain (DBM) verbindt de opdrachtnemer zich, naast het maken van het ontwerp en het zorgdragen van de uitvoering, ook voor meerdere jaren aan het onderhouden van het gebouwde. Als de opdrachtgever verwacht dat de integratie van onderhoud met ontwerp en

uitvoering synergievoordelen oplevert dan kan hij er voor kiezen het onderhoud tegelijk met de bouw uit te besteden.

De kenmerken en organisatie zijn identiek aan de Design & Build-vorm, met als aanvulling dat men in een vroeg stadium de onderhoudskwaliteit moet vastleggen, waarna voor langere tijd de prijskwaliteit verhouding voor het onderhoud vastligt. In het organigram moet een onderhoudsbedrijf worden opgenomen. Optimalisatievoordelen kunnen worden gehaald uit door in het ontwerp reeds rekening te houden met de uitvoering en beheer en onderhoud, een grotere nadruk dus op de Life-Cycle van het product.

#### *Design, Build, Finance & Maintain (& Operate)*

In het Verenigd Koninkrijk is men in 1992 gestart met het "Private Finance Initiative" en dit is daar inmiddels een veel toegepaste inkoopvorm voor de overheid. Bij DBFM (O)-projecten is een private onderneming, vaak een consortium verantwoordelijk voor het ontwerp, de bouw, het beheer&onderhoud, de financiering en/of de exploitatie van een object. Deze uitbestedingsvorm leent zich goed voor de integratie van ontwerp, bouw, beheer en onderhoud. De private financiering wordt gespreid over meerdere jaren volgens een vastgesteld betalingschema wordt afgelost.

De kwaliteit wordt gegarandeerd voor de gehele levensduur van het project middels de prestatieafhankelijke vergoeding tijdens de beheer en onderhoudsfase. Dit betekent dat de voorziening beschikbaar moet zijn voor gebruikers op het afgesproken kwaliteitsniveau. Op het moment dat de opdrachtnemer niet voldoet aan de beschikbaarheidseisen in het contract, wordt gekort op de vergoeding.

Het verschil tussen een DBFM en DBFO uitbestedingsvorm wordt gevormd door de wijze van vergoeding. Bij een DBFM vorm wordt een beschikbaarheidsvergoeding betaald terwijl bij een DBFO vorm sprake is van een gebruikersvergoeding, waardoor ook het exploitatierisico bij de private opdrachtnemer komt te liggen.

#### *Totaalontwikkeling*

Bij een totaalontwikkeling wordt de opdrachtnemer als eigenaar van het project verantwoordelijk voor alle projectactiviteiten gedurende de gehele levenscyclus van het project. Hij koopt de grond en draagt het grondexploitatie-risico, vraagt zelf vergunningen aan, etc. Vervolgens is hij verantwoordelijk voor ontwerp, bouw, beheer, onderhoud en exploitatie. Deze uitbestedingsvorm onderscheidt zich van andere vormen doordat de opdrachtnemer gedurende een concessieperiode eigenaar wordt van hetgeen hij als opdracht uitvoert. Zodra deze termijn is verstreken, zijn er twee opties. In de eerste vorm draagt de opdrachtnemer de voorziening weer over aan de opdrachtgever. Bij de tweede optie is er sprake van volledige privatisering en blijft de opdrachtnemer eigenaar van het bouwwerk na de concessieperiode.

#### *Turnkey*

De naam Turnkey geeft al aan dat de inbreng van de opdrachtgever minimaal is. De opdrachtgever stelt een programma van eisen (en eventueel een structuur ontwerp of voorlopig ontwerp) op en komt vervolgens pas bij de oplevering weer in beeld. Anders gezegd, de opdrachtgever en opdrachtnemer komen een bepaalde levering overeen, wat vervolgens geheel voor eigen risico van en door de opdrachtnemer wordt uitgevoerd. Tijdens het proces wordt de opdrachtgever wel geïnformeerd, maar er is van tussentijdse toetsen geen sprake.

Een turnkey-organisatie bestaat over het algemeen uit een hoofdaannemer, een interne architect en eventueel adviseurs. De turnkey-organisatie is de enige organisatie waarmee de opdrachtgever een contract afsluit. Er is dus geen formele scheiding meer tussen de ontwerp- en uitvoeringsdisciplines, maar er is sprake van een integrale aanpak met een resultaatsverbintenis. Het turnkey-model is alleen mogelijk als de eisen en wensen van de opdrachtgever met betrekking tot het eindresultaat van tevoren goed bekend zijn en zeer nauwkeurig zijn omschreven. De turnkey uitbestedingsvorm vertoont sterke gelijkenissen met Design & Build. Het essentiële verschil is dat de opdrachtgever bij een Design & Build via een acceptatieprocedure een grotere invloed heeft op het ontwerp en als gevolg daarvan ook aansprakelijkheden naar zich toetrekt.

Kenmerken:

- aanpassen of wijzigen van het PvE tijdens ontwerp en uitvoering dient te worden voorkomen, omdat door wijzigingen de opdrachtgever weer verantwoordelijkheden naar zich toe trekt, waardoor verrekening wordt bemoeilijkt en afbreuk wordt gedaan aan de resultaatgarantie van de turnkey-opdrachtnemer. Er is dus weinig mogelijkheid tot bijsturing door de opdrachtgever;
- omdat de aanbieder is opgebouwd uit standaardcomponenten van de turnkey organisatie, is het mogelijk dat het bouwwerk niet geheel aansluit bij de behoeften van de opdrachtgever;
- het financiële risico voor de gehele ontwikkeling ligt bij de turnkey-organisatie. Er is dus vroeg zekerheid over de prijs;
- de doorlooptijd van de contractering (besluitvormingsproces) kan kort zijn, De opdrachtgever hoeft slechts in te stemmen met een totaalpakket op basis van prestatieomschrijvingen;
- de financiering van ontwerp en uitvoering ligt bij de turnkey-aannemer. Deze zal er alles aan doen om de doorlooptijd zoveel mogelijk te verkorten, om de financieringslasten te drukken.

Turnkey betekent letterlijk sleutelklaar. De opdrachtgever zet vroegtijdig in het project zijn eisen en wensen op de markt. De opdrachtgever komt in principe pas weer in beeld op het moment dat het project in gebruik kan worden genomen. De opdrachtnemer (marktpartij) draagt de verantwoordelijkheid voor het totale ontwerp en de realisatie van het project.

Turnkey ligt in de volgende gevallen voor de hand:

- in gevallen waarin de opdrachtgever weet wat hij wil en niet intensief betrokken wenst en hoeft te zijn bij het ontwerp en de uitvoering van het bouwproject;
- bij standaardoplossingen waarbij weinig interactie nodig is tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever/gebruiker (vergelijkbaar met de aankoop van een nieuwbouwwoning op basis van globale verkooptekeningen en prestatie-eisen).

## Bijlage 2. Organisatiestructuren

### *Functionele organisatie*

Een functionele organisatiestructuur is gestructureerd naar organisatiefuncties. De toepassing van een functionele organisatie is voornamelijk van toepassing bij kleine bedrijven, waar er bijvoorbeeld één directeur is, en organisaties die werknemers onder zich hebben. Hoogstwaarschijnlijk zullen de werknemers de managers informeren, en zij op hun beurt de directeur. Een functionele organisatie leent zich goed voor kleine bedrijven die sterk gericht op projecten. Directeuren kunnen bepaalde projecten toewijzen aan managers, wie op hun beurt de taken onderverdeelt aan de werknemers. Dit maakt dat de afdeling beter kan voldoen aan de deadlines van projecten.

### *Divisie organisatie*

Een divisie (of product) organisatiestructuur bestaat meestal uit meerdere parallelle afdelingen die zich focussen op een enkele product of dienst, klanten en opdrachtgevers, of geografie. Een divisie organisatiestructuur geeft een grotere onderneming de mogelijkheid om grote delen van de activiteiten van het bedrijf te scheiden in semiautonome divisies. Deze divisies zijn meestal in eigen beheer en gericht op een smal aspect van producten of diensten van het bedrijf. In tegenstelling tot de afdelingen zijn divisies meer autonoom, met elk hun eigen divisie manager, en beheren de eigen inhuur, budgettering en reclame. Divisies lenen zich goed voor een team om zich te concentreren op een enkel product of dienst, en kan leiden tot een gemeenschappelijke organisatiecultuur.

### *Business unit organisatie*

Een business unit (of geografische) organisatiestructuur bestaat uit divisies die in feite kleine zelfstandige bedrijven met een eigen staf zijn. Een geografische organisatiestructuur wanneer de organisatie haar functionele gebieden decentraliseert. In tegenstelling tot de divisie organisatiestructuur, kan per functioneel gebied een werknemer zijn voor de lokale marketing, financiën, boekhouding en ontwikkelingsonderzoek. Als voorbeeld kan er per functioneel gebied de lokale markt verschillen. Dit stelt een geografische structuur van de onderneming in staat om de lokale markt beter te dienen.

### *Matrix/project organisatie*

Een bijzondere variant is de matrix/projectorganisatie. In een matrixstructuur combineert een organisatie functionele en divisionele eigenschappen in een raster. De functionele structuur verandert meestal niet; de divisies daarentegen kunnen gestructureerd zijn naar product of dienst, klanten en opdrachtgevers, of geografie.

### *Team-based organisatie*

In een team-based structuur worden teams of werkgroepen, tijdelijk of permanent, gebruikt om de horizontale relaties te verbeteren en problemen op te lossen door de hele organisatie. Wanneer managers uit verschillende functionele afdelingen worden samengebracht in cross-functionele teams om problemen op te lossen, doorbreken zij de barrières van de divisies.

## Bijlage 3. Organisatieculturen

### *Organizational Culture Assessment Instrument*

Het Organizational Culture Assessment Instrument (kortweg: OCAI) van Cameron and Quinn (1999) is een bekende, gevalideerde onderzoeksmethode om de organisatiecultuur in kaart te brengen. Het instrument meet op een vrij eenvoudige wijze aan de hand van stellingen welke huidige en gewenste cultuurtypes vooral kenmerkend zijn bij een organisatie. Hierbij worden onderscheiden: de familiecultuur (vriendelijk betrokken), de adhocratiecultuur (dynamisch en creatief), de hiërarchische cultuur (geformaliseerd en gestructureerd) en de marktcultuur (resultaatgericht en competitief).

Het OCAI model wordt niet alleen gebruikt om de cultuur van organisaties te typeren, maar ook om de leiderschapsrollen, de effectiviteitscriteria en de centrale managementtheorieën in kaart te brengen die het best aansluiten bij de vier eerdergenoemde dominante cultuurtypes. Hoe meer deze elementen van een organisatie in lijn met elkaar zijn, hoe effectiever en succesvoller een organisatie. Het instrument leent zich eveneens voor de ontwikkeling van een strategie om verandering te brengen in de sleutelcomponenten van de cultuur. Onderstaande beschrijvingen komen direct van OCAI-online (2013).

### *Organisatieculturen*

De *familiecultuur* is zeer vriendelijke werkomgeving waar mensen veel met elkaar gemeen hebben en die veel weg heeft van een grote familie. De leiders, of de hoofden van de organisaties, worden beschouwd als mentoren en misschien zelfs als vaderfiguren. De organisatie wordt bijeengehouden door loyaliteit en traditie. De betrokkenheid is groot. In de organisatie ligt de nadruk op de lange termijn voordelen van human resource ontwikkeling en hecht men grote waarde aan onderlinge samenhang en moreel. Succes wordt gedefinieerd binnen het kader van ontvankelijkheid voor de behoeften van de klant en zorg voor de mensen. De organisatie hecht grote waarde aan teamwerk, participatie en consensus.

Type leider	Stimulator, mentor, vaderfiguur
Effectiviteitscriteria	Cohesie, moreel, ontwikkeling van human resources
Managementtheorie	Participatie bevordert inzet en betrokkenheid
Strategie om kwaliteit te verhogen	Empowerment, teamvorming, betrokkenheid personeel bevorderen, Human resource ontwikkeling, open communicatie

De *adhocratiecultuur* is een dynamische, ondernemende en creatieve werkomgeving. De mensen steken hun nek uit en nemen risico's. De leiders worden beschouwd als innovators en risiconemers. Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt, is inzet voor experimenten en innovaties. De nadruk ligt op toonaangevendheid. Voor de lange termijn ligt in de organisatie de nadruk op groei en het aanboren van nieuwe bronnen. Succes betekent de beschikking hebben over nieuwe producten of diensten; hierin voorop te lopen wordt als belangrijk beschouwd. De organisatie bevordert individueel initiatief en vrijheid.

Type leider	Innovator, ondernemer, visionair
Effectiviteitscriteria	Nieuwste van het nieuwste produceren, creativiteit, groei
Managementtheorie	Vernieuwingsgezindheid bevordert het aanboren van nieuwe bronnen
Strategie om kwaliteit te verhogen	Verrassing en plezier, nieuwe normen creëren, behoeften voorzien, voortdurende verbetering, creatieve oplossingen bedenken

De *hiërarchiecultuur* is een zeer geformaliseerde en gestructureerde werkomgeving. Procedures bepalen wat de mensen doen. De leiders zijn er trots op dat ze goede, op efficiëntie gerichte coördinatoren en organisatoren zijn. Instandhouding van een soepel draaiende organisatie is het cruciaalst. Formele regels en beleidsstukken houden de organisatie bijeen. De zorg voor de lange termijn gaat uit naar stabiliteit en resultaten, gepaard gaande met een efficiënte en soepel verlopende uitvoering van taken. Succes wordt gedefinieerd in het kader van betrouwbare levering, soepele planning en lage kosten. Het personeelsmanagement moet zorgen voor zekerheid over de baan en voorspelbaarheid.

Type leider	Coördinator, bewaker, organisator
Effectiviteitscriteria	Efficiëntie, tijdigheid, soepel functioneren
Managementtheorie	Beheersbaarheid bevordert de efficiëntie
Strategie om kwaliteit te verhogen	Foutenopsporing, meting, procesbeheersing, systematische probleemoplossing, kwaliteitsinstrumenten

De *marktcultuur* is een cultuur waarbij in de resultaatgerichte organisatie de grootste zorg uitgaat naar de afronding van het werk. De mensen zijn er competitief ingesteld en doelgericht. De leiders zijn opjagers, producenten en concurrenten tegelijk. Zij zijn hard en veeleisend. Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt is de nadruk op winnen. Reputatie en succes zijn belangrijke aandachtspunten. Voor de lange termijn richt men zich op concurrerende activiteiten en het bereiken van meetbare doelen en doelstellingen. Succes wordt gedefinieerd binnen het kader van marktaandeel en marktpenetratie. Concurrerende prijsstelling en marktleiderschap zijn belangrijk. De organisatorische stijl is er een van niets ontziende competitie.

Type leider	Opjager, concurrent, producent
Effectiviteitscriteria	Marktaandeel, doelen bereiken, concurrenten verslaan
Managementtheorie	Concurrentie bevordert de productiviteit
Strategie om kwaliteit te verhogen	Meting van voorkeuren klant, productiviteitsverbetering, partnerschappen aangaan, concurrentie vergroten, klanten en leveranciers mede betrekken

## Bijlage 4. Interviewvragen Rijksgebouwendienst

<i>Datum:</i>	Week 6-7-8
<i>Locatie:</i>	Rijksvastgoedbedrijf, Den Haag
<i>Naam:</i>	<i>Vertrouwelijk</i>
<i>Functie:</i>	Inkoopadviseurs
<i>Organisatie en afdeling:</i>	Rijksgebouwendienst – Projecten en Beheer
<i>Onderwerp:</i>	Overwegingen voor uitbesteden in praktijk
<i>Doel:</i>	Intracasusanalyse: vergelijking documentenonderzoek en praktische handelen

### *Introductie*

Het onderzoek betreft de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij samenwerkende partijen; in dit geval de voormalige Rgd en de voormalige DVD. Uit het literatuuronderzoek komt een aantal factoren naar voren dat een invloed heeft op het maken van bepaalde strategische als tactische keuzes omtrent uitbesteding. Het doel van dit interview is de overwegingen voor uitbesteden uit het documentenonderzoek te vergelijken met de praktijk en om eventueel aan te vullen. Vervolgens wat het belang is van deze organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

### *Interviewprotocol*

- 1 uur interview
- opname
- verslag

### *Interviewvragen*

#### *Strategische overwegingen*

Sinds 2008 hanteert de Rgd het uitgangspunt: “de markt levert, tenzij..”. Met “de markt levert” wil de Rgd (verder) transformeren tot een regieorganisatie (Rijksgebouwendienst, 2012). De strategische overwegingen die zijn genoemd om meer aan de markt uit te besteden zijn (Rijksgebouwendienst test de toekomst, 2010):

- een betere grip op kosten;
- een efficiënter bedrijfsvoering;
- betere focus op hoofdtaken;
- en een beter, kleiner en flexibeler organisatie (Rijksgebouwendienst, 2013)

1. *Zijn er nog andere strategische overwegingen voor uitbesteden?*
2. *Heeft de politiek of kostenbesparing nog een (prominente) rol gespeeld bij het (verder) uitbesteden van operationele activiteiten?*
3. *Welke van deze overwegingen zijn de hoofdredenen voor het hebben uitbesteed van operationele activiteiten?*

#### *Organisatiestructuur*

In het ondernemingsplan staat dat de Rgd bestaat uit een functionele organisatiestructuur en die centraal wordt aangestuurd (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a). Bij vraagstukken dient de markt te worden ingeschakeld voor haar operationele activiteiten.

4. *In hoeverre wordt er centraal richting gegeven aan vraagstukken of projecten, of hangt dit af van individuele keuzes/voorkeuren?*

#### *Organisatiecultuur*

In het ondernemingsplan van het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b) wordt het beeld van de Rgd geschetst als ‘te langzaam, te duur en te laat’, welke is te wijten aan de vele procedures en processen binnen de organisatie.

5. *Hoe ervaart u de organisatiecultuur?*
6. *In hoeverre is de organisatie gericht op de buitenwereld – haar klanten, de markt?*
7. *In hoeverre is de organisatie intern gericht – de interne belangen, de werkwijze?*
8. *In hoeverre is de organisatie gericht op flexibiliteit – vrijheid van handelen?*
9. *In hoeverre is de organisatie gericht op stabiliteit en beheersbaarheid?*
10. *Hoe ziet u de ideale organisatiecultuur voor het behandelen van uw vraagstukken?*

#### *Uitbestedingsbeleid*

Met “de markt levert “ wil de Rgd de markt aanzetten tot het leveren van “betere kwaliteit tegen gelijkblijvende of lagere kosten” (Rijksgebouwendienst, 2012) en het bevorderen van innovatie (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b). Het uitbestedingsbeleid is hier voornamelijk gericht op de markt.

11. *In hoeverre houdt het uitbestedingsbeleid rekening met de belangen van de organisatie?*
12. *In hoeverre houdt het uitbestedingsbeleid rekening met (de belangen van) de maatschappij?*

#### *Wijze financiering en financiële overwegingen*

Bij een tekort aan financiën voor vraagstukken, kan middels (private) financiering projecten of opdrachten toch doorgaan.

13. *In hoeverre is de organisatie de afgelopen 5-10 jaar afhankelijk geweest van private financiering?*

De organisatie kan kiezen tussen traditioneel of geïntegreerd uitbesteden. Financiële overwegingen om traditioneel of geïntegreerd uitbesteden zijn onder andere kostenbesparing, financiële stabiliteit en prijszekerheid.

14. *Wat zegt het uitbestedingsbeleid over financiële overwegingen omtrent het behandelen van vraagstukken?*

#### *Kennis, ervaring en capaciteit*

De Rgd bezit als regieorganisatie bepaalde kennis, ervaring en capaciteiten voor het behandelen van vraagstukken. Bij tekortkomingen van deze eigenschappen kan er worden gekozen voor externe inhuur.

15. *In hoeverre is de organisatie de afgelopen 5-10 jaar genoodzaakt tot externe inhuur?*
16. *Hoeveel vertrouwen heeft de organisatie/u in deze eigenschappen van de markt?*

#### *Politiek en wet- en regelgevingen*

Elke overheidsorganisatie is gebonden aan wet- en regelgevingen. Zo kan de (Europese) aanbestedingswet van tijd tot tijd veranderen, evenals politieke beslissingen.

17. *In hoeverre is in het uitbestedingsbeleid rekening gehouden met veranderlijke wet- en regelgevingen?*
18. *In hoeverre is in het beleid rekening gehouden met politieke veranderlijkheden?*



## Bijlage 5. Interviewvragen Dienst Vastgoed Defensie

<i>Datum:</i>	Week 9
<i>Locatie:</i>	Kromhout Kazerne, Utrecht
<i>Naam:</i>	<i>Vertrouwelijk</i>
<i>Functie:</i>	Inkoopadviseur
<i>Organisatie en afdeling:</i>	Dienst Vastgoed Defensie – Verwerving
<i>Onderwerp:</i>	Overwegingen voor uitbesteden in praktijk
<i>Doel:</i>	Intracasusanalyse: vergelijking overwegingen uit het documentenonderzoek en de praktijk

### *Introductie*

Het onderzoek betreft de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij samenwerkende partijen; in dit geval de voormalige Rgd en de voormalige DVD. Uit het literatuuronderzoek komt een aantal factoren naar voren dat een invloed heeft op het maken van bepaalde strategische als tactische keuzes omtrent uitbesteding. Het doel van dit interview is de overwegingen voor uitbesteden uit het documentenonderzoek te vergelijken met de praktijk en om eventueel aan te vullen. Vervolgens wat het belang is van deze organisatiespecifieke factoren voor de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid.

### *Interviewprotocol*

- 1 uur interview
- opname
- verslag

### *Interviewvragen*

#### *Strategische overwegingen*

De DVD bezit nog bepaalde operationele activiteiten, waaronder de voorbereiding en uitvoering van bouw- en onderhoudsprojecten. De DVD was oorspronkelijk van plan om meer operationele activiteiten uit te besteden (Commando Diensten Centra, 2012). De overwegingen die daarbij worden genoemd zijn:

- kostenbesparing
- belangen van het personeel

Een voorwaarde voor het uitbesteden van bepaalde activiteiten is dat het niet duurder mag worden (Minister van Defensie, 2013).

1. *Welke overwegingen voor uitbesteden ontbreken hier nog eventueel aan?*
2. *(In hoeverre heeft de politiek een rol gespeeld bij het overwegen om wel/niet uitbesteden?)*
3. *Welke van deze overwegingen zijn het belangrijkste voor het wel/niet hebben uitbesteed van operationele activiteiten?*

#### *Organisatiestructuur*

De DVD bestaat uit een functionele organisatiestructuur (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013a).

4. *In hoeverre wordt er centraal richting gegeven aan vraagstukken?*

#### *Organisatiecultuur*

In het ondernemingsplan van het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf i.o., 2013b) wordt het beeld van de DVD geschetst als 'te traditioneel en te weinig innovatief/inventief', welke is te wijten aan de eisen aan vastgoed en vergunningen.

5. *Hoe ervaart u de organisatiecultuur?*
6. *In hoeverre is de organisatie gericht op de buitenwereld – haar klanten, de markt?*
7. *In hoeverre is de organisatie intern gericht – de interne belangen, de werkwijze?*

8. *In hoeverre is de organisatie gericht op flexibiliteit – vrijheid van handelen?*
9. *In hoeverre is de organisatie gericht op stabiliteit en beheersbaarheid?*
10. *Hoe ziet u de ideale organisatiecultuur voor het behandelen van uw vraagstukken?*

#### *Uitbestedingsbeleid*

De DVD is gebonden aan een jaarlijks (veranderlijke) budget. Marktconforme diensten worden uitbesteed die op product tijd en geld kunnen worden aangestuurd (Minister van Defensie, 2013).

11. *In hoeverre houdt het uitbestedingsbeleid rekening met de belangen van de organisatie?*
12. *In hoeverre houdt het uitbestedingsbeleid rekening met de markt?*
13. *In hoeverre houdt het uitbestedingsbeleid rekening met (de belangen van) de maatschappij?*

#### *Wijze financiering en financiële overwegingen*

Bij een tekort aan financiën voor vraagstukken, kan middels (private) financiering projecten of opdrachten toch doorgaan.

14. *In hoeverre is de organisatie de afgelopen 5-10 jaar afhankelijk geweest van private financiering?*

De organisatie kan kiezen tussen traditioneel of geïntegreerd uitbesteden. Financiële overwegingen om traditioneel of geïntegreerd uitbesteden zijn onder andere kostenbesparing, financiële stabiliteit en prijszekerheid.

15. *Wat zegt het uitbestedingsbeleid over financiële overwegingen omtrent het behandelen van vraagstukken?*

#### *Kennis ervaring en capaciteit*

De DVD bezit als organisatie bepaalde kennis, ervaring en (operationele) capaciteiten. Bij tekortkomingen kan de markt worden ingeschakeld.

16. *In hoeverre is de organisatie de afgelopen 5-10 jaar genoodzaakt tot externe inhuur?*
17. *Hoeveel vertrouwen heeft de organisatie in deze eigenschappen van de markt?*

#### *Politiek en wet- en regelgevingen*

Elke overheidsorganisatie is gebonden aan wet- en regelgevingen. Zo kan de (Europese) aanbestedingswet van tijd tot tijd veranderen, evenals politieke beslissingen.

18. *In hoeverre is in het uitbestedingsbeleid rekening gehouden met veranderlijke wet- en regelgevingen?*
19. *In hoeverre is in het beleid rekening gehouden met politieke veranderlijkheden?*

## Bijlage 6. Interviewvragen expertmeeting

<i>Datum:</i>	16 juli 2015
<i>Locatie:</i>	Rijksvastgoedbedrijf, Den Haag
<i>Tijd:</i>	13:30
<i>Naam:</i>	<i>Vertrouwelijk</i>
<i>Functie:</i>	Managers inkoopafdeling
<i>Organisatie en afdeling</i>	Rijksvastgoedbedrijf – Inkoop & Contractmanagement
<i>Onderwerp:</i>	Toetsen methodiek ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid

### *Introductie*

Het onderzoek betreft de ontwikkeling van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij samenwerkende partijen; in dit geval de voormalige Rgd en de voormalige DVD. Uit het literatuuronderzoek komt een aantal factoren naar voren dat een invloed heeft op het maken van bepaalde strategische als tactische keuzes omtrent uitbesteding. Het doel van dit interview is het toetsen van een methodiek ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van een gezamenlijke uitbestedingsstrategie en –beleid bij samenwerking.

### *Interviewprotocol*

- 1,5 uur interview
- Opname
- Verslag

### *Toetsen methodiek*

Het model invullen.

### *Interviewvragen*

1. Wat is uw visie op geen consensus over deze overweging op uitbesteden? Is er nog basis voor een gezamenlijke uitbestedingsstrategie of uitbestedingsbeleid?
2. Wat vindt u van de functionaliteit van het afwegingsmodel?
3. Wat vindt u van de toepasbaarheid van het afwegingsmodel?
4. Wat vindt u van de gebruiksvriendelijkheid van het afwegingsmodel?