



Op eigen benen?

Een onderzoek naar de inrichting van
de governance van de facilitaire organisatie
van het Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Master Thesis
Ingrid Klink



Op eigen benen?

Een onderzoek naar de inrichting van de governance van
de facilitaire organisatie van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Master thesis

Auteur: Ingrid Klink
Studentnummer: s0008532
Datum: 19 december 2007
Studie: Industrial Engineering & Management
Instelling: Universiteit Twente

Afstudeercommissie

Dr. D.B.D. Bannink
Faculteit Management en Bestuur

Prof. Dr. N.P. Mol
Faculteit Management en Bestuur

Dr. H. Francissen
Ministerie van Binnenlandse Zaken &
Koninkrijksrelaties

Voorwoord

Deze master thesis dient ter afsluiting van de studie Industrial Engineering and Management aan de Universiteit Twente. Het onderzoek en het schrijven van de master thesis is niet vanzelf gegaan en was niet altijd even gemakkelijk. De laatste fase van studeren, het afstuderen, blijkt wezenlijk te verschillen van 'studeren'. Toch ben ik blij dat ik dit traject heb doorlopen en wil de personen bedanken die me hierbij hebben geholpen.

Ten eerste wil ik mijn afstudeerbegeleidster Heidi Francissen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken. Ondanks haar drukke schema stond zij altijd klaar voor advies en begeleiding. Haar positieve instelling, gedrevenheid en interesse heeft hierbij erg motiverend gewerkt. Ook wil ik Marc Brugman bedanken voor het aanbieden van de afstudeeropdracht bij de Directie Facilitaire Zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze afstudeeropdracht heeft me de gelegenheid geboden de kennis die ik gedurende mijn studie heb opgedaan, in de praktijk toe te passen.

Ook mijn afstudeerbegeleiders van de Universiteit Twente verdienen een dankwoord voor hun bijdrage aan mijn afstudeeronderzoek. Duco Bannink en Nico Mol wil ik beiden bedanken voor hun kritische kanttekeningen en wijze adviezen tijdens het opstellen en uitvoeren van mijn afstudeeronderzoek. Ook Dick Plomp verdient een woord van dank, het lezen van zijn scriptie heeft mij namelijk ideeën gegeven voor mijn eigen onderzoek.

Daarnaast wil ik de medewerkers van de Directie Facilitaire Zaken, FaSam en de Dienst Beveiliging en Bewaking die mij hebben geholpen bij mijn afstudeeronderzoek bedanken voor hun inzet. Ook de betrokkenen bij de beveiligingsdienst van de casussen die ik heb mogen interviewen wil ik bedanken voor hun medewerking en betrokkenheid.

Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en hulp tijdens mijn studie en het afstudeeronderzoek. En mijn vrienden, in het bijzonder Ingrid Sealy en Hílisa Meurink, voor hun hulp, vertrouwen en de nodige afleiding tijdens het afstuderen.

Ingrid Klink

Den Haag, november 2007

Management samenvatting

In de publieke sector is al enige jaren een trend gaande van het verzelfstandigen van diensten en organisatieonderdelen. De overtuiging is dat de bureaucratische hiërarchie teveel kosten met zich mee brengt en derhalve vervangen dient te worden door een op het marktmechanisme gebaseerde governancevorm. De kosten van de bureaucratie zijn bij een dergelijke marktstructuur niet aanwezig, doordat een groot deel van de control vervangen wordt door de 'tucht' van de markt. Ondanks deze overtuiging is gebleken dat het marktmechanisme alleen onder bepaalde omstandigheden goed werkt en bijgevolg kosten verminderd. Onder welke omstandigheden deze governancevormen wel goed werken is van belang voor het ministerie van BZK, waar op dit moment een verzelfstandiging van de facilitaire organisatie plaats vindt.

Conclusie en aanbevelingen

De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook: *Welke governancevorm is het meest geschikt voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking in FaSam door BZK?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende criteria uit de Neo-Institutionele Economie opgesteld die van belang zijn bij het bepalen van een geschikte governancevorm:

- de informatieasymmetrie;
- en de afhankelijkheidspositie van de opdrachtgever.

De governancevorm moet gekozen worden aan de hand van deze twee factoren om zo de minste kosten gerelateerd aan de governancevorm te ervaren. Het is hierbij belangrijk beide factoren te beoordelen.

De governancevormen die binnen dit onderzoek behandeld worden zijn:

- het sterk bureaucratische regelkringsysteem;
- het zwak bureaucratische regelkringsysteem;
- het outputbekostigingssysteem;
- interne contractering;
- externe verzelfstandiging;
- en uitbesteding.

De eerste drie vormen zijn gebaseerd op het bureaucratische mechanisme en de laatste drie op het marktmechanisme. Van het sterk bureaucratische regelkringsysteem naar uitbesteding neemt de bureaucratische supervisie af en krijgt de opdrachtnemer meer verantwoordelijkheid en economische risico's. Hierbij wordt de kostbare bureaucratische control vervangen en verschuift de control van input en het transformatieproces naar de output. De systemen gebaseerd op het marktmechanisme leveren alleen kostenvoordelen op wanneer de informatieasymmetrie laag is en de afhankelijkheid van de opdrachtgever ten opzichte van de opdrachtnemer klein is.

Gezien de twee factoren bij het ministerie van BZK en FaSam, een zeer grote informatie-asymmetrie en een zwakke afhankelijkheidspositie van de opdrachtgever, is de beoogde governancevorm interne contractering op dit moment niet geschikt. Er is een zeer grote informatie-asymmetrie, doordat de opdrachtgever niet over kennis en kunde van het beveiligingsproces beschikt en er geen outputmeetsystemen beschikbaar zijn. Daarnaast zal een zakelijke relatie door de huidige cultuur niet ontstaan, welke benodigd is om efficiëntie te kunnen bereiken.

De goede afhankelijkheidspositie van BZK maakt uitbesteding een geschikte governancevorm voor de aansturing van de beveiligingsorganisatie. Door de afstand tot de opdrachtnemer te vergroten en te werken met een commerciële organisatie, kan er kostenvoordeel behaald worden door bepaalde taken, zoals het aantrekken van nieuwe beveiligingsbeambten te beleggen bij de externe opdrachtgever. Deze zal de taken zo efficiënt mogelijk willen uitvoeren gezien het winstoogmerk.

Hiervoor is het echter noodzakelijk dat de huidige informatieasymmetrie wordt verminderd. Dit is een vereiste zowel bij interne contractering als bij uitbesteding. Dit kan men bereiken door kennis en kunde van het beveiligingsproces te ontwikkelen aan de kant van de opdrachtgever. Daarnaast is het van wezenlijk belang dat meetsystemen ontwikkeld worden, waarmee de output van de dienstverlening gemeten kan worden. Hierbij dient men rekening te houden met de performance paradox en dient er kritisch gekeken te worden welke aspecten van belang zijn. Het meten van deze belangrijke aspecten moeten daarbij niet ten koste gaan van andere belangrijke aspecten van de dienstverlening. Ook dienen alleen die aspecten gemeten te worden, die daadwerkelijk geëvalueerd zullen worden om onnodige informatie en onwerkbare meetsystemen te voorkomen.

Indien interne contractering toch als governancevorm gekozen wordt, eventueel als tussenstap naar uitbesteding dient er een cultuurveranderingstraject te worden doorlopen die een zakelijke relatie tussen de regiefunctie van BZK en FaSam mogelijk maakt. Door de cultuur bij het stadhuis van de gemeente Den Haag bestaat er geen zakelijke relatie, waardoor de efficiëntieslag, die bereikt kan worden door interne contractering in te voeren, niet behaald is. Bij dit cultuurveranderingstraject dient er tevens gewerkt te worden aan het vertrouwen dat beide partijen in elkaar hebben, dat bij beide partijen geschaad lijkt te zijn. Hierdoor is het onder andere niet aannemelijk dat economische risico's daadwerkelijk overgedragen zullen worden aan FaSam. Dit is essentieel om FaSam te dwingen efficiënt te werken en zo het beoogde kostenvoordeel te behalen. Het gebrek aan vertrouwen zal daarnaast een goede samenwerking in de weg staan.

Daarnaast is gebleken dat een nauwe supervisie van de beveiligingsbeambten blijft bestaan ondanks de gehanteerde governancevorm voor het besturen van de beveiligingsdienst. Bij governancevormen die meer gebaseerd zijn op het marktmechanisme in plaats van het bureaucratische mechanisme, vermindert men juist de supervisie om zo de kosten te verlagen. Bij beveiliging is het echter van belang dat de beveiligingstaken worden uitgevoerd zoals in het beleid is opgesteld. Ongeacht de governancevorm die zal worden gehanteerd voor de besturing van FaSam, zal men dus moeten toezien dat een nauwe supervisie van de beveiligingsbeambten blijft bestaan. Een ander aspect dat ongeacht de governancevorm specifiek geldt voor de dienst beveiliging is de krapte op de markt. De krapte op de markt leidt ertoe dat een bepaalde kwaliteit beveiligingsbeambten alleen aangetrokken kan worden, indien er een hogere beloning wordt gegeven.

Management summary

The privatization of the public sector is an ongoing trend in de public sector. This concerns the selling of public organisations, the contracting out of certain activities by public organisations but also giving more independence to public organisations. The idea is that a bureaucratic hierarchy has too many costs which can be replaced by using some form of a market structure. With such a market structure an organisation does not face the costs of the bureaucratic hierarchy since a large part of the control is replaced by market mechanisms. However practice has shown that market mechanisms only work in certain situations and in other situations results in even more costs for the organisation. Which situations are suitable for implementing forms of governance based on market mechanisms, is an interesting question for the ministry of Interior and Kingdom Relations which at the moment faces a reorganisation of the facility services.

Conclusion and recommendations

In this research the following research question was answered: *Which governance form is most suitable for the governance of the security service in FaSam by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations?* To answer this question three factors have been selected from the Neoinstitutional Economy that affect the choice of the governance form used in an organisation. The factors are:

- information asymmetry;
- and dependency.

The research has shown that the governance form should be chosen fitted to these two factors in the organisation in order to experience minimal costs caused by the governance form. It is important that the combination of the two factors are evaluated and not the factors on its own.

With these two factors, organisations can determine which form of the six governance forms discussed in this research is suitable. These six governance forms are more or less based on the bureaucratic mechanism or market mechanism. From the strong bureaucratic system to outsourcing the expensive bureaucratic supervision is replaced by market mechanisms and control shifts from input and the transformation process to output control. Fewer costs by implementing the governance forms based on the market mechanism can only be achieved when the information asymmetry is low and the principal has a strong power position.

In the current situation at the Ministry of the Interior and Kingdom Relations the governance form internal contracting is not suitable despite the weak dependency of the principal. The principal possesses no knowledge and skills of the security process and besides has no systems to measure the output of the services delivered causing information asymmetry. Furthermore shall the current culture at the Ministry of the Interior and Kingdom Relations not allow for a businesslike relation between the principal and the agent. This is necessary to enforce the agent to work efficiently.

The small dependency of the principal on the agent implies outsourcing will be a suitable governance form. By outsourcing advantages can be realized by deliberately causing conflict of interests by working with a commercial agent. When tasks, with task specific conflict of

interests are executed by the external agent, causing other conflict of interests on purpose, fewer costs occur because the external agent will try to perform the task efficiently as possible in order to create more profit.

For this and also for the governance form internal contracting it is necessary to reduce the information asymmetry by developing knowledge and skills by the principal. Next to that, systems for the measurement of the output of the services delivered by the agent should be developed by the principal. In the development of the system attention should be paid to the performance paradox. Thought should be given to which aspects are important to the principal in determining the quality of the output. The measurement of those aspects should however not negatively influence other important aspects. Furthermore only those aspects should be measured that will actually be evaluated.

Also the current culture in the organisation needs to be changed to make a businesslike relation possible when implementing the governance form internal contracting. At the city hall of The Hague efficiency is not accomplished with internal contracting because of the amicable relation between the principal and the agent causing higher costs than with a bureaucratic governance form. Besides, past events have damaged the trust in the relationship between the principal and the agent. The trust should be restored in order to make a good cooperation possible. Also it is not likely in this current situation that economic risks will be transferred to the agent, which is also necessary to enforce the agent to be efficient.

The case study has shown that regardless the governance form chosen a tight supervision of the security officers is applied. This is a consequence of the specific characteristics of security which demands a precise execution of the tasks as defined. Also the shortage of security officers on the labour market should be taken into account. A higher quality of security officers can therefore only be attracted by paying higher wages.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
MANAGEMENT SAMENVATTING	5
MANAGEMENT SUMMARY	7
LIJST MET AFKORTINGEN	11
1 INLEIDING	13
1.1 AANLEIDING	13
1.2 DOELSTELLING	15
1.3 PROBLEEMSTELLING	16
1.4 ONDERZOEKSMODEL	16
2 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES.....	18
2.1 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES: DE ORGANISATIE	18
2.2 DIRECTIE FACILITAIRE ZAKEN	19
2.3 DIENST BEVEILIGING EN BEWAKING	21
3 GOVERNANCE	24
3.1 GOVERNANCE: EEN INTRODUCTIE	24
3.2 GOVERNANCEVORMEN	25
3.2.1 Besturingsmechanismen	25
3.2.2 Middelenverrijking	27
3.3 BESTURINGSTYPEN	28
3.4 CONCLUSIE	30
4 DE NEO-INSTITUTIONELE ECONOMIE.....	32
4.1 NEO-INSTITUTIONELE ECONOMIE: EEN INTRODUCTIE	32
4.2 EIGENDOMSRECHTENTHEORIE	33
4.3 PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE	33
4.3.1 Verborgen informatie.....	35
4.3.2 Verborgen actie	36
4.4 TRANSACTIEKOSTENTHEORIE	37
4.5 CONCLUSIE	38
5 OPZET EMPIRISCH ONDERZOEK.....	40
5.1 ONDERZOEKSTYPE EN STRATEGIE	40
5.2 VERLOOP VAN HET ONDERZOEK EN CASUSSELECTIE	41
5.3 OPERATIONALISATIE	43
5.4 INTERVIEWPROTOCOL	46
5.5 METHODOLOGISCHE ASPECTEN	47
6 ONDERZOEKSRESULTATEN	49
6.1 STADHUIS, GEMEENTE DEN HAAG.....	49
6.1.1 Beveiliging stadhuis.....	50
6.1.2 Besturingstype	51
6.1.3 Informatieasymmetrie	53

6.1.4 Afhankelijkheidspositie	54
6.1.5 Conclusie	55
6.2 MINISTERIE VAN OC&W	56
6.2.1 Beveiliging ministerie van OC&W	57
6.2.2 Besturingstype	58
6.2.3 Informatieasymmetrie	60
6.2.4 Afhankelijkheidspositie	60
6.2.5 Conclusie	61
6.3 MINISTERIE VAN BUZA	62
6.3.1 Beveiliging ministerie van BuZa	63
6.3.2 Besturingstype	64
6.3.3 Informatieasymmetrie	66
6.3.4 Afhankelijkheidspositie	66
6.3.5 Conclusie	67
6.4 CONCLUSIE	68
7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	71
7.1 CONCLUSIES	71
7.2 AANBEVELINGEN	73
7.2.1 Algemene aanbevelingen	73
7.2.2 Aanbevelingen ten aanzien van het ministerie van BZK	74
8 LITERATUURLIJST	77
BIJLAGE A: TABELLEN & FIGURENLIJST	79
BIJLAGE B: INTERVIEWPROTOCOL	81
BIJLAGE C: GEGEVENS BEVEILIGINGSDIENSTEN	85

Lijst met afkortingen

A&C	Advies & Coördinatie
AIVD	Algemene Inlichtingen & Veiligheidsdienst
BBT	Beveiliging, BHV & Telefonie (ministerie van BZK)
BHV	Bedrijfshulpverlening
BR&T	Beveiliging, Receptie & Toezicht (stadhuis Den Haag)
BuZa	Buitenlandse Zaken
BVA	Beveiligingsambtenaar (ministeries)
BVC	Beveiligingscoördinator (ministeries)
BVO	Bruto-vloer Oppervlakte
BZK	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties
CFD	Centrale Facilitaire Dienst (ministerie van BuZa)
DBB	Dienst Beveiliging en Bewaking
DG	Directoraten-Generaal
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNO	Dienstniveau Overeenkomst
DVA	Dienstverleningsafpraak
DV&O	Dienst, Vervoer en Ondersteuning
FAD	Facilitaire Dienst (Gemeente Den Haag)
FAZ	Facilitaire Zaken (ministerie van BZK)
FM	Facilitair Management (ministerie van OC&W)
GD	Gemeenschappelijke Diensten
GMT	Gemeentelijk Management Team (stadhuis Den Haag)
HGT	Huisvesting, Gebouw & Techniek
HRM	Human Resource Management
IAC	Inkoop en Aanbestedingscentrum
IPB	Interdepartementaal Project Beveiliging
NIE	Neo-Institutionele Economie
NPM	New Public Management
NVD	Nederlandse Veiligheidsdienst
OC&W	Onderwijs Cultuur & Wetenschap
PSG	Plaatsvervanger Secretaris-Generaal
SLA	Service Level Agreement
SLM&C	Service Level Management & Control
YLS	Particuliere beveiligingsorganisatie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Al enige jaren is de trend van het verzelfstandigen van ondersteunende diensten en organisatieonderdelen zichtbaar in de publieke sector. Dit komt voort uit ideeën van het New Public Management (NPM); een management filosofie door overheden gebruikt sinds de tachtiger jaren om de publieke sector te moderniseren. De belangrijkste veronderstelling in de NPM-hervorming is dat een grotere marktorientering in de publieke sector leidt tot meer efficiëntie zonder dat dit een negatieve invloed heeft op sociale doelen en overtuigingen in deze sector. In de NPM-hervormingen heeft men gebruiken uit de private sector ingevoerd in de publieke sector, met als gevolg het verzelfstandigen van diensten. Verzelfstanding wordt als een bepaalde vorm van privatisering opgevat. Privatisering wordt gezien als een mogelijkheid om bij de uitvoering van overheidstaken in sterkere mate gebruik te maken van het particuliere initiatief. De overtuiging was dat de bureaucratische hiërarchie teveel kosten met zich mee brengt en derhalve dient te verdwijnen. De bureaucratische structuur wordt bij verzelfstanding vervangen door een governancevorm gebaseerd op de marktstructuur. De kosten van de bureaucratie zijn bij een dergelijke marktstructuur niet aanwezig, doordat een groot deel van de control vervangen wordt door de 'tucht' van de markt. Indien een dienst niet competitief opereert zal het zijn klanten en daardoor zijn inkomsten verliezen. Daardoor is continuïteit niet langer gegarandeerd. Control kan hierdoor sterk verminderd worden en worden verschoven naar aspecten die goedkoper te controleren zijn, zoals prijzen of de output die de dienst levert.

Op het moment vindt ook bij het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) een verzelfstanding plaats, namelijk een verzelfstanding binnen de facilitaire organisatie van het ministerie. Bij verzelfstanding zijn overheidsorganisaties of delen van de organisatie in grotere mate dan voorheen bevoegd om zelfstandig beslissingen met betrekking tot hun economische activiteiten te nemen. De overheidsorganisaties worden ten dele onttrokken aan de invloed van het politieke proces (Boorsma 1984). Verzelfstanding heeft dus betrekking op een verruiming van de autonome beslissingsbevoegdheden van overheidsorganisaties (Künneke 1991). Aanleiding hiervoor is het in 2012 te betrekken nieuwbouw pand. Bij de voorbereidingen werd duidelijk dat het grote voordelen had het pand als één gebouw met twee gebruikers te beschouwen. In het nieuwe pand zal geen duidelijk onderscheid te maken zijn tussen een deel dat wordt ingenomen door het ministerie van BZK of Justitie, zoals bij het huidige pand het geval is. Een logisch gevolg is om één facilitaire organisatie op te richten dat beide ministeries gaat bedienen. Door het uitstel van het betrekken van het nieuw te bouwen pand van 2009 naar 2012, is er echter geen sprake van uitstel bij het verzelfstandigen van de facilitaire organisatie. De verwachte voordelen van één facilitaire dienst, kostenverlaging, een flexibelere organisatie, verbeterde kwaliteit van de dienstverlening en een professionelere dienstverlening, zijn ook te realiseren in het huidige pand en daarom is de nieuwe facilitaire dienst FaSam (Facilitair Samen) in december 2006 officieel van start gegaan.

De Directie Facilitaire Zaken (FAZ), de huidige facilitaire organisatie van het ministerie van BZK, wordt opgesplitst door de regiefunctie (bedrijfskritische functies) en productiefunctie te scheiden. Het strategische beleid met betrekking tot de facilitaire dienst zal door de

ministeries zelf bepaald worden en vormt de regiefunctie. Bovendien zullen de ministeries zelf richting geven aan de uitvoering, opdat de organisatiedoelstellingen gerealiseerd worden (Rietveld & Rouw 2006). De productiefunctie beslaan de uitvoerende taken binnen FAZ en worden op afstand geplaatst in FaSam. De regiefuncties zullen namens het ministerie van BZK contracten afsluiten met FaSam, waarbij FaSam zelf verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering binnen FaSam.

FaSam is in december 2006 officieel van start gegaan met de eerste afdeling, Beveiliging, Bedrijfshulpverlening (BHV) en Telefonie (BBT). Halverwege 2007 staat de afdeling Huisvesting, Gebouwenbeheer en Techniek (HGT) gepland om over te gaan in FaSam. De laatste afdeling Services en Catering zal in december 2007 in FaSam gevoegd worden. Ook al is FaSam officieel van start gegaan, de eindsituatie die men voor ogen heeft is nog niet bereikt. Vooralsnog is FaSam een virtuele organisatie totdat het in zijn geheel daadwerkelijk zelfstandig kan functioneren. Tot die tijd valt FaSam officieel onder het ministerie van Justitie. In de eindsituatie zal FaSam in de Werkmaatschappij (WM) komen, dat onder het ministerie van BZK valt. In de WM worden interdepartementale bedrijfsvoeringinitiatieven ondergebracht.

Het einddoel van de reorganisatie is dat FaSam een baten-lastendienst wordt en zogenoemd “zijn eigen broek kan ophouden”, dit is een voorwaarde voor interdepartementale bedrijfsvoeringinitiatieven om in de WM te komen. Daarnaast beoogt men een zakelijker contact tussen de regiefunctie en FaSam. De eerste dienstverleningsafpraak (DVA) wordt nu ontwikkeld door BZK en FaSam voor de beveiligingsdienst van de afdeling BBT in FaSam, waardoor een zakelijke omgang mogelijk moet worden. Na totstandkoming van de DVA zal echter nog niet gehandeld worden, zoals gewenst in de eindsituatie. Het jaar 2007 is een overgangsjaar voor beide ministeries. In dit jaar worden alle afdelingen samengevoegd in FaSam, worden de regiefuncties ingericht en worden verdere voorbereidingen getroffen, opdat FaSam zelfstandig kan functioneren

De bureaucratische hiërarchie in de governancevorm van de facilitaire organisatie wordt dus vervangen door technieken die men ook bij markttransacties en relaties tegenkomt. Ondanks eerder genoemde voordelen blijken governancevormen gebaseerd op de marktstructuur echter niet in elke situatie voordelig uit te pakken. Gebleken is dat het marktmechanisme alleen onder bepaalde omstandigheden goed werkt en bijgevolg kosten verminderd. Het is bijvoorbeeld nodig dat er voldoende competitie is waardoor de prijzen verlaagd worden. Daarnaast is het belangrijk dat er een grote transparantie van informatie aanwezig is (LeGrand and Bartlett, 1993). Zonder deze condities zal het marktmechanisme bijzonder kostbaar worden. Wanneer een dienst zich moeilijk laat vertalen naar acties die uitgevoerd dienen te worden, is het moeilijk voor zulke diensten contracten op te stellen of te monitoren met als gevolg hoge transactiekosten. Ook aan het quasi-marktmechanisme kleven nadelen. Een hoge mate van vertrouwen dient aanwezig te zijn bij beide partijen. Het creëren van vertrouwen is echter een onzeker en tijdrovend proces dat hoge kosten met zich mee kan brengen (Rhodes, 1996).

Voor de directie FAZ is het nog niet duidelijk hoe de ministeries de regiefunctie in gaan richten. In mei 2007 is door het managementteam bij BZK een eerste voorstel voor de invulling van de regiefunctie gedaan. De beoogde voordelen kunnen echter alleen gerealiseerd worden indien de regiefunctie zodanig wordt ingericht dat er afstemming plaats vindt tussen de sturing van FaSam en de nieuwe structuur.

Vooraf in het huidige politieke klimaat lijkt de keuze voor structuur en sturingsmechanisme gebaseerd te zijn op ideologische overtuiging (Kirkpatrick, 1999). De keuze voor een bureaucratische structuur lijkt binnen dit klimaat geen optie te zijn. Echter dient de keuze voor de markt, bureaucratie of quasi-markt er één te zijn van bruikbaarheid en niet van ideologische overtuiging (Rhodes, 1996).

Beter is het per situatie te kijken welke vorm het meest geschikt is en dus de minste kosten met zich mee zal brengen. Verzelfstandiging kan vanuit vele invalshoeken worden bekeken; organisatorisch, economisch, juridisch of een bijvoorbeeld bestuurlijke invalshoek. De beoogde voordelen van de verzelfstandiging van de facilitaire diensten bij het ministerie van BZK en Justitie zijn hoofdzakelijk economisch van aard, waaronder kostenverlaging. Dit heeft echter wel vaak veranderingen van organisatorische aard tot gevolg. Dit onderzoek bekijkt verzelfstandiging dan ook vanuit een economische invalshoek waarbij de nadruk ligt op het streven naar een vergroting van de efficiëntie en effectiviteit. Hierbij wordt gekeken welke governancevorm leidt tot de meeste efficiëntie en effectiviteit. Vanuit deze invalshoek komt de Neo-Institutionele Economie (NIE) naar voren.

De NIE is een stroming binnen de economische organisatie-theorieën. De NIE is uitermate geschikt om de vraag waarom verzelfstandiging of privatisering van overheidsdiensten soms duurder blijkt uit te pakken dan de oorspronkelijke dienstverlening uitgevoerd onder vlag van de overheid te beantwoorden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het namelijk nodig de werking van instituties te kennen. De NIE richt zich op de vraag welke organisatievorm en vorm van governance in een bepaalde situatie optimaal is, welke vorm leidt tot maximale efficiëntie (ter Bogt, 1998) en levert in dit onderzoek het theoretisch kader ter verklaring van de verzelfstandiging van diensten. Er zal gekeken worden welke elementen uit de NIE kunnen helpen bij het bepalen welk mechanisme het meest geschikt is voor een organisatie en hoe de governance voor deze organisatie het beste ingericht kan worden.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren aan de inrichting van de governance van FaSam bij het ministerie van BZK. Door op wetenschappelijke wijze soortgelijke situaties in de praktijk te vergelijken en deze bovendien te vergelijken met inzichten verkregen uit de bestaande vakliteratuur kunnen er concrete aanbevelingen gedaan worden.

De toepasbaarheid van governancevormen wordt mede bepaald door de karakteristieken van de taak, zoals de mate van routine, de meetbaarheid van de uitkomst en de hoeveelheid informatie die beschikbaar is (Ouchi, 1979). De verschillende diensten binnen de facilitaire organisatie hebben verschillende karakteristieken en verdienen een aparte analyse. Het empirisch onderzoek zal daarom specifiek toegepast worden op de Dienst Beveiliging en Bewaking (DBB) van de facilitaire organisatie. Het analysekader zal echter breed opgezet worden, zodat het ook bruikbaar is voor beoordeling van de andere dienstverlening. Daar waar nodig zal het toegespitst worden op de DBB.

1.3 Probleemstelling

Op basis van bovenstaande kunnen de centrale- en subvragen voor dit onderzoek worden afgeleid. Het beantwoorden van de vragen geeft inzicht in de factoren die van invloed zijn op het besturen en beheersen van een dienst en welke vorm het meest geschikt is voor de situatie van het ministerie van BZK gezien. Hiermee is dus het doel van het onderzoek bereikt. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is:

Welke governancevorm is het meest geschikt voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking in FaSam door BZK?

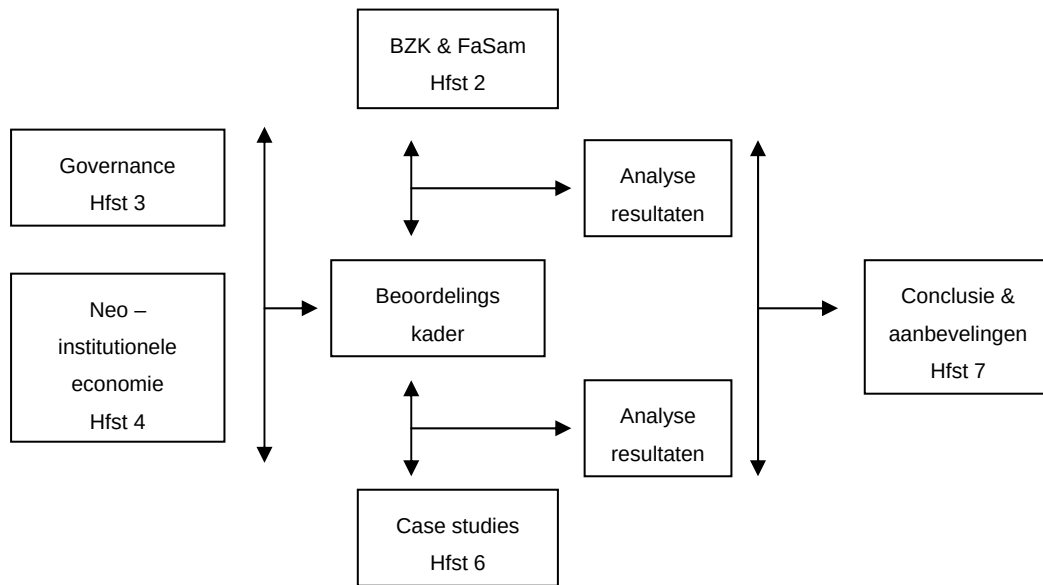
De subvragen die beantwoord dienen te worden om op een gestructureerde wijze tot een antwoord te komen:

1. Welke vormen van governance voor het besturen en beheersen van diensten bestaan er?
2. Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van diensten?
3. Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking?

1.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoek om de geformuleerde doelstelling te verwezenlijken is een combinatie van een bureauonderzoek voor het theoretische gedeelte en een casestudy voor het empirische gedeelte. Bureauonderzoek is zo genoemd, doordat het zich hoofdzakelijk afspeelt achter het bureau van de onderzoeker, in de bibliotheek en in de archieven (Verschuren en Doorewaard, 2000). Bureauonderzoek wordt volledig gebaseerd op bestudering van bestaande vakliteratuur en door anderen bijeengebracht materiaal betreffende dit onderwerp. In het theoretisch onderzoek wordt in de bestaande vakliteratuur een verkenning gemaakt naar factoren die van invloed zijn bij het inrichten van de governance bij diensten. De verkregen inzichten uit het bureauonderzoek worden verwerkt in een vragenlijst, welke zal dienen als uitgangspunt in de casestudy. Kenmerkend voor een casestudy is een selectieve steekproef uitgevoerd bij een klein aantal onderzoekseenheden, waarmee kwalitatieve gegevens worden verzameld.

In figuur 1.1: Onderzoeksmodel is te zien welk stap van het onderzoek in welk hoofdstuk behandeld wordt:



Figuur 1.1: Onderzoeksmodel

2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Om een duidelijker beeld te verkrijgen zal in dit hoofdstuk de organisatie van het ministerie van BZK uiteengezet worden. In paragraaf 2.1 zal eerst de organisatie van het gehele ministerie worden behandeld. Daarna zal de situatie bij de facilitaire organisatie van het ministerie van BZK, de directie FAZ, besproken worden (2.2). Tot slot zal in paragraaf 2.3 de Dienst Beveiliging en Bewaking (DBB) specifiek worden behandeld, omdat het empirisch onderzoek zich richt op deze dienst.

2.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: de organisatie

Het ministerie van BZK is opgericht onder de naam *Departement van inwendige politie en toezicht op de staat van dijken, wegen en wateren van de Bataafse Republiek*. Sindsdien is er veel veranderd, maar nog steeds is het een ministerie met een omvangrijk en gevarieerd takenpakket. De minister en staatsecretaris beheren uiteenlopende portefeuilles. Elektronische overheid, brandweer en rampenbeheersing, kwaliteit van de politieorganisatie, het referendum, gemeentelijke herindeling, bewaking integriteit en staatsveiligheid zijn een greep uit de aandachtsgebieden.

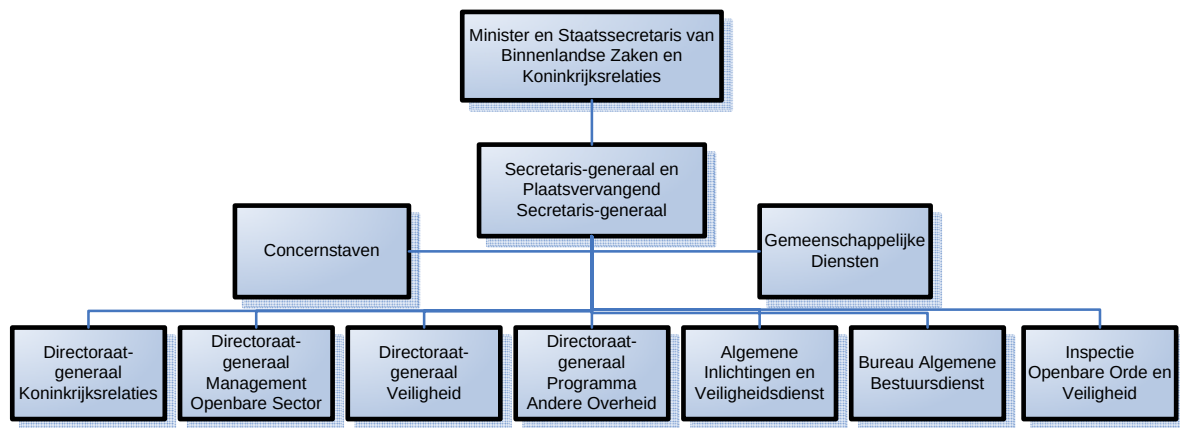
Voor deze uiteenlopende zaken maakt het ministerie van BZK beleid dat kaders en regels schept. Het ministerie van BZK wil continu op de hoogte zijn van actuele onderwerpen in de samenleving. *‘Weet wat er leeft, zorg dat het werkt’*, zo wil het ministerie van BZK in de maatschappij staan. *‘Een ministerie dat alert en betrokken is, gericht op de maatschappij.’*

Naast de politieke leiding, die in handen is van de minister en de staatsecretaris, is de secretaris-generaal belast met de ambtelijke leiding van het ministerie. Deze voert zijn taak uit in overeenstemming met het politieke beleid en wordt hierin terzijde gestaan door de plaatsvervangende secretaris-generaal (PSG). Het ministerie van BZK bestaat uit vier directoraten-generaal (organisatie-eenheden) (DG) (zie figuur 2.1 Organigram Ministerie van BZK), te weten:

- Koninkrijksrelaties en Bestuur (DGKB);
- Management Openbare Sector (DGMOS);
- Veiligheid (DGV);
- Project Andere Overheid (DGPAO).

Daarnaast omvat het ministerie:

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD);
- Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD);
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV).



Figuur 2.1: Organigram Ministerie van BZK

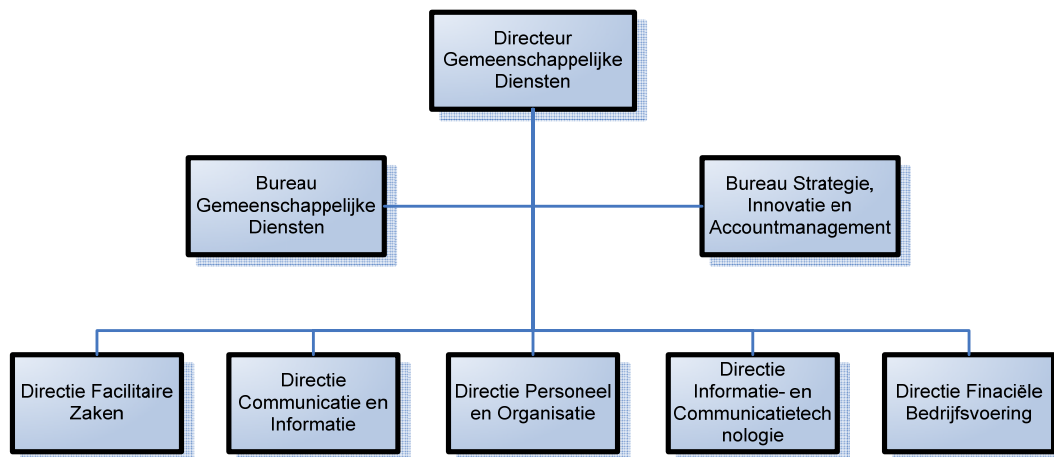
De Gemeenschappelijke Diensten (GD) en Concernstaven bieden hierbij ondersteuning op het gebied van personeel, financiën, auditing, juridische zaken, kennisontwikkeling, organisatieadvies, communicatie en facilitaire zaken.

Het ministerie van BZK is door de jaren heen sterk gegroeid en het huidige kerndepartement is daardoor te klein geworden om het gehele ministerie te huisvesten. In 2012 zal het ministerie van BZK bijgevolg samen met het ministerie van Justitie een nieuwbouw pand betrekken. Dit heeft enige gevolgen voor de ondersteunende diensten van beide ministeries. Vooral de facilitaire organisatie krijgt hierdoor te maken met veranderingen en ondergaat op het moment al enige hervormingen. Dit onderzoek zal zich richten op deze veranderingen gaande bij de facilitaire organisatie. De volgende paragraaf beschrijft de facilitaire organisatie van het ministerie van BZK.

2.2 Directie Facilitaire Zaken

De facilitaire organisatie, genaamd Facilitaire Zaken (FAZ), maakt onderdeel uit van de ondersteunende GD. De GD staan voor elke gewenste ondersteuning van de DG en beleidsdirecties van BZK, zodat deze zich volledig kunnen concentreren op hun primaire taken. De GD bestaat uit vijf stafdirecties (zie figuur 2.2 Organigram Gemeenschappelijke Diensten), te weten:

- Directie Facilitaire Zaken;
- Directie Communicatie en Informatie;
- Directie Personeel en Organisatie;
- Directie Informatie- en Communicatietechnologie;
- Directie Financiële Bedrijfsvoering.



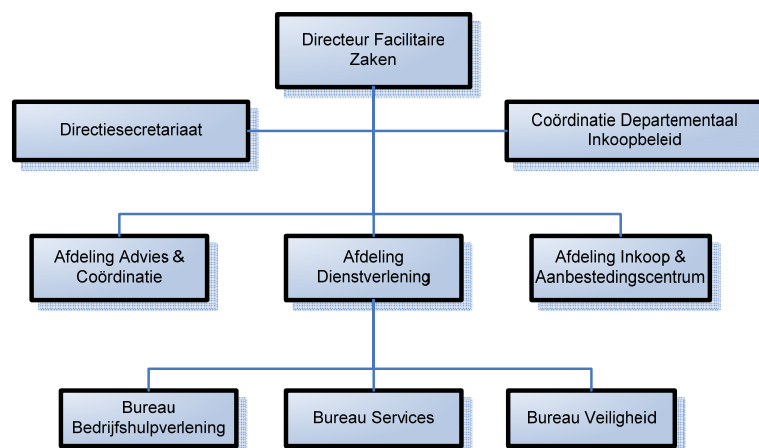
Figuur 2.2: Organigram Gemeenschappelijke Diensten

De directie FAZ draagt zorg voor het zo goed mogelijk functioneren van alle voorzieningen en faciliteiten binnen de locaties in gebruik door het ministerie van BZK. Zij vormt het beleid ten aanzien van huisvesting en inkoop en biedt ondersteuning aan de inkoop voor het hele ministerie van BZK. Daarnaast staat zij garant voor gebouwgebonden dienstverlening, te denken valt aan beveiliging, catering, schoonmaak en groenvoorziening.

De directie FAZ wil op proactieve wijze blijven inspelen op het primaire proces, zodat het ministerie van BZK zich ongestoord kan concentreren op haar kerntaken. De missie is het kerndepartement van het ministerie van BZK actief ondersteunen als deskundig facilitair dienstverlener en zodoende een belangrijke bijdrage leveren aan het primaire proces.

De directie FAZ bestaat uit drie afdelingen (zie figuur 2.3 Organigram Facilitaire Zaken):

- Advies & Coördinatie (A&C);
- Dienstverlening;
- Inkoop en Aanbestedingscentrum (IAC).



Figuur 2.3: Organigram Facilitaire Zaken

De afdeling A&C adviseert de PSG indien nodig door middel van adviezen op het gebied van onder meer huisvesting, milieu en inkoop. Daarnaast is de afdeling A&C belast met de evaluatie van het gevoerde beleid binnen FAZ. Tevens heeft de afdeling A&C een adviserende rol naar de onderdelen binnen het ministerie van BZK.

De afdeling IAC heeft tot doel het inkopen bij het ministerie van BZK op een professioneel hoger niveau te brengen. Het IAC adviseert en begeleidt de organisatieonderdelen van het ministerie van BZK bij het uitvoeren van (Europese) aanbestedingen.

De afdeling Dienstverlening bestaat uit het Bureau Services, het Bureau Bedrijfshulpverlening (BHV) en het Bureau Veiligheid. Het Bureau BHV zorgt voor de uitvoering van het beleid en de taken op het gebied van de bedrijfshulpverlening van de ministeries van BZK. Dit doet zij tevens voor het ministerie van Justitie daar het pand waarin beide ministeries zijn gehuisvest gedeeltelijk verbonden zijn. De BHV-organisatie verleent hulp bij ongevallen, brand en andere calamiteiten. Deze hulp bestaat uit het verlenen van EHBO, het bestrijden van brand en het ontruimen van het kantoorpand bij een calamiteit.

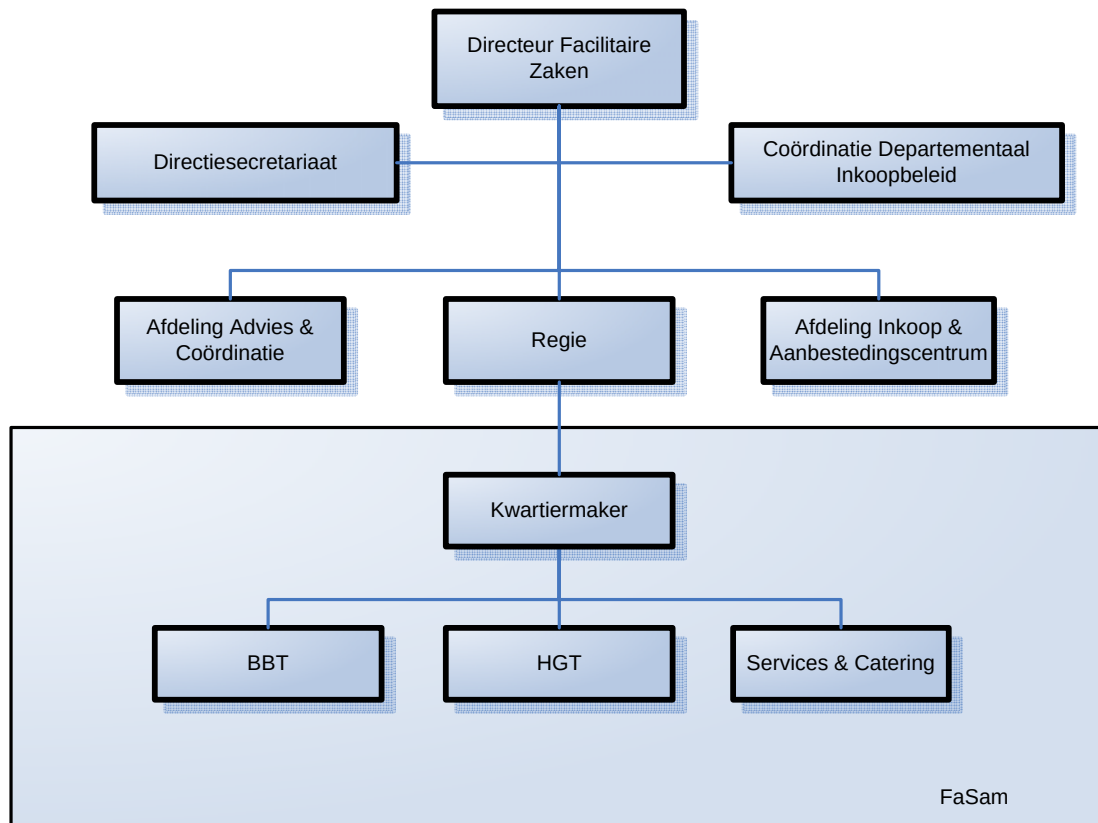
Het Bureau Services voert de facilitaire services uit die benodigd zijn in de panden van het ministerie van BZK. Naast de catering en de chauffeursdienst valt ook de servicedesk onder dit bureau. De servicedesk verzorgt alle aanvragen, vragen, klachten, meldingen en suggesties die geplaatst worden door medewerkers van het ministerie van BZK. Ook Gebouwen & Techniek valt onder het Bureau Services, welke het beheer van gebouwen verzorgt en diensten zoals herstelwerkzaamheden, schoonmaak, bouwkundige aanpassingen en kleine verhuizingen uitvoert.

Het Bureau Veiligheid draagt zorg voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid en beveiligingstaken van het ministerie van BZK. Net als het Bureau BHV verzorgt zij dit tevens voor het ministerie van Justitie. Het bureau draagt zorg voor een aantal taken, men kan hierbij denken aan de 24-uurs bewaking en surveillance, de toegangsverlening en de receptie, inbraakdetectie en onderzoek naar vermissingen. De DBB, onderdeel van Bureau Veiligheid, zal in de volgende paragraaf verder uitgewerkt worden, omdat het centraal staat in dit onderzoek.

2.3 Dienst Beveiliging en Bewaking

Dit onderzoek richt zich op de DBB van het ministerie van BZK. Sinds december 2006 valt deze dienst niet langer onder het Bureau Veiligheid, maar is het geplaatst in FaSam. Sindsdien maakt de DBB samen met de BHV dienst en de Telefonie dienst deel uit van de afdeling BBT, de eerste poot in FaSam. FaSam zal in de beoogde eindsituatie aangestuurd worden door de regiefunctie in de Directie Facilitaire Zaken, zie figuur 2.4: Organigram beoogde eindsituatie FaSam. Hierbij zal de governance vorm veranderen naar interne contractering en zal de regie sturen op output en zal FaSam zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering van FaSam.

Op het moment is er één regisseur die verantwoordelijk is voor de aansturing van FaSam. Deze regisseur bezit op het moment niet over specifieke kennis van beveiliging en bewaking en ook beschikt hij niet over outputmeetsystemen of prestatie-indicatoren. Men is wel bezig met het ontwikkelen van de eerste sla, maar deze richt zich nog voornamelijk op de omgangsvormen, omschrijving van de diensten en financiële aspecten en niet op het ontwikkelen van prestatie-indicatoren.



Figuur 2.4: Organigram beoogde eindsituatie FaSam

De DBB van het ministerie van BZK omslaat

“het geheel aan activiteiten dat nodig is om een organisatieonderdeel een ongestoorde en veilige werkomgeving te kunnen bieden en om de toegewezen taken te kunnen vervullen”

(beleidsdocument fysieke beveiliging BZK, 2006). Het beleid voor de beveiliging van het ministerie van BZK wordt opgesteld door de Beveiligingsambtenaar (BVA). Deze functionaris is namens de Secretaris-Generaal verantwoordelijk voor de integrale beveiliging. Onder integrale beveiliging wordt verstaan: fysieke beveiliging (van mensen, objecten en zaken), informatiebeveiliging en integriteit. Omdat het ministerie van Justitie tevens een BVA-functie heeft, is een Beveiligingscoördinator (BVC) in dienst van beide ministeries. De BVC stemt het beleid dat ontwikkeld wordt door beide BVA's met betrekking tot de DBB af en vertaalt het naar tactisch en operationeel niveau. De BVC is ook verantwoordelijk voor het opstellen van werkinstructies die zowel gelden voor het ministerie van BZK en het ministerie van Justitie.

Sinds december 2006 valt de beveiligingsdienst in FaSam dat, tot het daadwerkelijk zelfstandig worden, officieel hangt onder Justitie. In feite is er voor de uitvoering van de DBB weinig veranderd door het overgaan naar FaSam. Het ministerie van BZK en Justitie beschikten al langer over één gezamenlijke beveiligingsdienst onder leiding van FAZ van het ministerie van BZK. De beveiligingsdienst staat in FaSam onder leiding van het hoofd BBT, dat rechtstreeks onder de kwartiermaker van FaSam valt. Het hoofd BBT was ook in de oude situatie verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de DBB. Bij het aansturen van de DBB

werd en wordt nog geen gebruik gemaakt van outputmeetsystemen en ook niet van prestatie-indicatoren.

Onder het hoofd BBT staan de BVC en de operationeel manager. De operationeel manager verzorgt de dagelijkse aansturing van acht teams. Elk team bestaat uit een teamleider, een centralist, drie beveiligingsbeambten en een receptionist. Bij elk team worden twee beveiligingsbeambten en de receptioniste ingehuurd bij het Interdepartementale Projectgroep Beveiliging (IPB).

De IPB is een samenwerkingsverband tussen de verschillende ministeries dat sinds 2003 bestaat. De IPB houdt zich bezig met accreditatie en integrale beveiliging. Het doel van de IPB is het opzetten van een professionele rijksbeveiliging. De bedoeling was een pool beveiligingsbeambten op te zetten bestaande uit beveiligingsbeambten van de rijksoverheid en extern ingehuurde beveiligingsbeambten. Hiertoe werden oorspronkelijk drie percelen opgesteld. Tegenwoordig zijn de ministeries verdeeld over twee percelen. Perceel 1 besteedt via de IPB beveiligingsbeambten in bij de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) en perceel 2 besteedt uit aan de markt.

DV&O is een dienst van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De primaire taak van DV&O is het vervoer van justitiabelen, maar ook goederen en penitentiaire dossiers voor geheel Justitie. Daarnaast leveren ze beveiligingsbeambten voor tal van (overheids) organisaties. Te denken valt aan beveiligingsbeambten werkzaam binnen inrichtingen van DJI of organisaties die aan Justitie gerelateerd zijn, zoals het Nederlands Forensisch Instituut. Ook leveren ze sinds 2005 beveiligingsbeambten aan de IPB voor de beveiliging van de departementen van de Nederlandse overheid. In 2007 heeft DV&O besloten per februari 2008 te stoppen met het leveren van beveiligingsbeambten voor de beveiliging van de departementen en zich te richten op de primaire taak van DV&O.

Nu DV&O heeft besloten te stoppen per februari 2008 wordt er druk gezocht naar een oplossing. Men heeft besloten de departementen uit perceel 1 niet apart te laten uitbesteden op de markt, maar door te gaan met de IPB. Het is nog niet bekend hoe de terugtrekking van de beveiligingsbeambten van DV&O opgevangen wordt. Gedacht wordt aan een langdurig samenwerkingsverband met meerdere marktpartijen. Wat er uiteindelijk besloten zal worden is echter nog onzeker.

3 Governance

In hoofdstuk 1 is het begrip governance naast de begrippen sturing, besturing en beheersing al naar voren gekomen. Ook is er gesproken over een bureaucratische structuur en een marktstructuur. Voordat er verder gegaan kan worden met het onderzoek dienen deze begrippen nader gedefinieerd en verklaard te worden. Daartoe zal eerst het begrip governance gedefinieerd worden in paragraaf 3.1. Daarnaast zal in dit hoofdstuk een antwoord gegeven worden op de eerste subvraag: *Welke vormen van governance voor het besturen en beheersen van diensten bestaan er?* In paragraaf 3.2 worden daartoe verschillende besturingsmechanismen en verschillende manieren van middelenverkrijging behandeld. Dit leidt tot de beschrijving van verschillende governancevormen oftewel besturingstypen voor het aansturen van organisatieonderdelen en diensten in paragraaf 3.3, welke gebaseerd zijn op de besturingsmechanismen en manieren van middelenverkrijging uit paragraaf 3.2. Een conclusie wordt gevormd in paragraaf 3.4.

3.1 Governance: een introductie

Governance is een veelal gebruikt begrip in de bedrijfs- en bestuurskunde. Het begrip maakte zijn opkomst in de jaren zeventig in de private sector, maar tegenwoordig is er ook in de publieke sector een stijgende belangstelling voor governance. Governance in de publieke sector wordt ook wel public governance genoemd. De stijgende belangstelling is in gang gezet door de ontwikkelingen die een andere invalshoek bieden op het effectief besturen en managen van publieke organisaties. Een voorbeeld is het New Public Management (NPM). NPM wil marktprincipes en managementtechnieken uit het bedrijfsleven invoeren in de publieke sector. Hierdoor is governance ook in de publieke sector in toenemende mate van belang geworden. Daarnaast hebben ook de verschillende schandalen met betrekking op de traditionele vormen van governance in de publieke sector hun invloed gehad op veranderingen in public governance.

Governance wordt in het Nederlands vrij vertaald als deugdelijk of behoorlijk bestuur (Vlaams Economisch Verbond; Bloem & van Doorn, 2004). Echter blijkt het geven van een goede afbakening van de term governance tot op heden erg lastig te zijn. De hoeveelheid verschillende definities die in de literatuur en praktijk te vinden zijn voor het begrip governance en de verschillende soorten governance is talrijk. Het ministerie van Financiën omschrijft governance als volgt:

“Government governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.”

Deze definitie is gericht op het onder andere sturen en beheersen van een organisatie tot en met het communiceren richting belanghebbenden. Een andere minder omvattende definitie is de definitie van Cadbury (2002):

“the system by which companies are directed and controlled”.

Een andere definitie is die van de Belgische corporate governance code (2004):

“Corporate governance omvat een reeks regels en gedragingen op basis waarvan vennootschappen worden bestuurd en gecontroleerd.”

Het mag duidelijk zijn dat het niet mogelijk is een eenduidige definitie te vinden voor het begrip governance. Het is belangrijk het begrip governance voor dit onderzoek af te bakenen. In dit onderzoek zal de volgende definitie van governance gehanteerd worden:

het sturen en beheersen van een organisatie.

Bij dit onderzoek gaat het hierbij om het sturen en beheersen van het specifieke bedrijfsonderdeel, de DBB. In het geval van BZK en FaSam gaat het om de aansturing van FaSam door de regiefunctie van de Directie FAZ (zie figuur 2.4: Organigram beoogde eindsituatie FaSam).

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen het sturen en beheersen van een organisatie. Het is tevens nodig deze begrippen nader te definiëren. Het *sturen* van een organisatie is het richting geven aan de organisatie (Wickeren, 1999). Aan de hand van een beeld van de toekomst worden keuzes gemaakt die vertaald worden in plannen, acties en handelingen. Het *beheersen* staat voor het vaststellen of de uitvoering overeenkomstig de plannen gebeurt en het zonodig treffen van maatregelen voor bijsturing (Wickeren, 1999).

3.2 Governancevormen

Verzelfstandiging gaat gepaard met veranderingen in de sturing en beheersing van het desbetreffende onderdeel. De sturing en beheersing door middel van regels met betrekking tot input en het productieproces wordt vervangen door een vorm van besturen en beheersen op de output van het organisatieonderdeel. Om verzelfstandiging van organisatieonderdelen te realiseren moet de sturing en beheersing van het betreffende organisatieonderdeel ruimte laten voor zelfsturing. De sturing en beheersing richt zich daarom op de output terwijl sturing op input en proces zoveel mogelijk wordt overgelaten aan het organisatieonderdeel (Jong & Smits van Waesberghe, 1998). Naast een verandering in de governance van het organisatieonderdeel vindt er vaak tevens een verandering plaats in de manier waarop het organisatieonderdeel haar middelen verkrijgt. Immers kan het organisatieonderdeel pas daadwerkelijk autonoom functioneren wanneer het financieel niet langer afhankelijk is van het departement (Van Thiel, 2002). De verandering in de vorm van governance en de middelenverkrijging die zichtbaar zijn bij verzelfstandiging worden in deze paragraaf nader behandeld.

3.2.1 Besturingsmechanismen

In elke organisatie dienen besturingsmechanismen aanwezig te zijn. De reden hiervoor is dat organisatiedoelstellingen niet worden opgesteld door de organisatie, maar door bestuurders en senior management. Deze stroken echter vaak niet met de persoonlijke doelstellingen van operationele managers en professionals. Werknemers handelen vaak in eigen belang, waardoor organisatiedoelstellingen gedwarsboemd kunnen worden (Anthony & Young, 2003). Om deze reden is er sturing nodig om opportunisme tegen te gaan. Bij verzelfstandiging van overheidsorganisatieonderdelen is een verandering in de governance zichtbaar die

uitgeoefend wordt op het te besturen organisatieonderdeel. In de plaats van besturing op input en/of het productieproces door middel van regels en controle komt een besturing op basis van de output die het organisatieonderdeel levert. De besturing die voor de verzelfstandiging in een bepaalde mate gebaseerd is op het bureaucratische besturingsmechanisme wordt vervangen door een besturing die in grotere mate gebaseerd is op het markt besturingsmechanisme.

Het bureaucratische en markt besturingsmechanisme zijn formele besturingsmechanisme onderscheiden door Ouchi (1979). Besturingsmechanismen beogen primair de beïnvloeding van het gedrag van managers en indirect de bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid bij de uitvoering van bedrijfsactiviteiten (Vosselman, 1996). Ouchi onderscheidt ook het sociale besturingssysteem, deze zal in dit onderzoek echter niet behandeld worden, doordat het door het informele karakter moeilijk te bestuderen valt (Neelen, 1993). De formele besturingsmechanismen worden volgens Ouchi gebruikt door organisaties om te evalueren en besturen op een dusdanige manier dat medewerkers rechtvaardig worden beloond opdat zij in de toekomst op eenzelfde doelgerichte wijze blijven werken.

Het bureaucratische besturingsmechanisme

Dit besturingsmechanisme steunt op een mix van een strenge evaluatie gecombineerd met een gesocialiseerde acceptatie van gemeenschappelijke doelen. Het belangrijkste kenmerk van dit besturingsmechanisme is een strenge persoonlijke controle en de supervisie van ondergeschikten. Het bureaucratische mechanisme omvat het vaststellen van regels, procedures en standaarden die de toetsingsnorm vormen voor de geleverde prestaties door de werknemers.

Het bureaucratische besturingsmechanisme oefent dus een verticale controle uit door het formaliseren van de activiteiten en processen en deze streng te controleren. Dit is mogelijk door een gelegitimeerde autoriteit van het topmanagement, 'control by directive or authority' (Lindblom, 1977; Neelen, 1993).

Het markt besturingsmechanisme

Een perfecte markt is een zeer efficiënt besturingsmechanisme (Ouchi, 1979). Er is sprake van een perfecte markt wanneer er een onbelemmerde marktwerking is. In een perfecte markt is er sprake van volledige informatie voor iedereen, geen mobiliteitsbelemmeringen, volledig homogene producten en elke vrager/aanbieder is zeer klein ten opzichte van de markt. In de perfecte markt wordt de evenwichtsprijs automatisch bereikt en is er sprake van Pareto-efficiëntie; niemand kan meer welvaart bereiken, zonder dat het ten koste gaat van de welvaart van anderen. In een perfecte markt wordt alle informatie benodigd voor de besluitvorming weergegeven door de prijzen. Immers geven de prijzen in een perfecte markt exact de waarde van een product of goed weer, waardoor overige informatie niet benodigd is. Daarnaast kan in een perfecte markt belangentegenstelling verholpen worden door middel van prijzen. Immers, een werknemer kan op die manier precies proportioneel beloond worden voor zijn inspanningen (Ouchi, 1979). Helaas bestaat er echter geen perfecte markt. Dit verklaart ook het bestaan van organisaties. Besturing en beheersing door middel van prijzen is veel efficiënter dan regels en strenge controle. Maar omdat de voorwaarden voor een perfecte marktwerking bestaan in weinig gevallen. Aan het bureaucratische besturingsmechanisme wordt in dat geval, ondanks zijn imperfecties, de voorkeur gegeven.

Bijvoorbeeld in het geval van weinig aanbieders van producten of diensten is een bepaalde mate van bureaucratische besturing wel gewenst (Williamson, 1975; Ouchi, 1979).

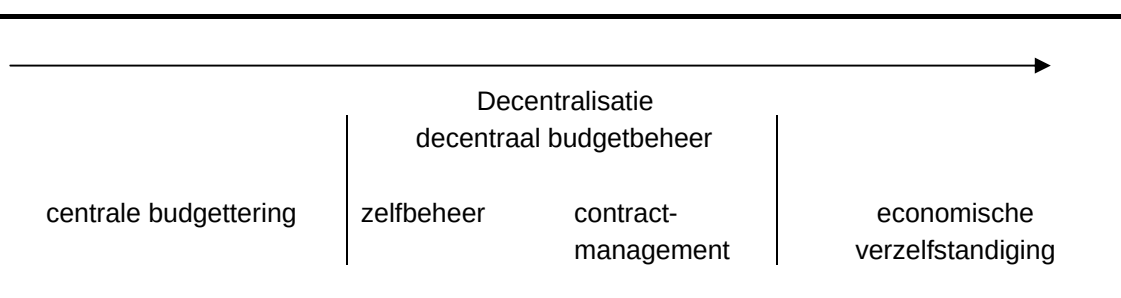
Maar ook op een onvolkomen markt speelt de prijs een belangrijke rol. Op een onvolkomen markt zijn er ook andere informatiedragers, die informatie kunnen verstrekken over kwaliteit van actoren en producten, levertijden en voorwaarden en dergelijke (Vosselman, 1996). Op deze manier neemt het marktmechanisme de rol van het topmanagement gedeeltelijk over. Prijzen kunnen bijvoorbeeld beschouwd worden als normen gedicteerd door de markt. Het is dus niet langer nodig dat het topmanagement normen opstelt voor de uitvoering in het transformatieproces.

Het bureaucratische en markt besturingsmechanisme zijn hier apart van elkaar behandeld, maar in wezen komen deze twee besturingsmechanismen in verschillende combinaties voor (Ouchi, 1979). Deze combinaties zullen in paragraaf 3.3 behandeld worden. Daartoe dienen eerst de verschillende manieren van middelenverkrijging uiteen gezet te worden.

3.2.2 Middelenverkrijging

Een gangbare manier van middelenverkrijging bij de rijksoverheid is budgettering. Bij budgettering wordt er na goedkeuring van de begroting aan het begin van de budgetperiode een budget beschikbaar gesteld. Na afloop van de budgetperiode dient er verantwoording afgelegd te worden door de budgethouder. Door middel van een verschillenanalyse is het mogelijk een oordeel te doen over de efficiëntie gerealiseerd in de budgetperiode.

De afgelopen decennia zijn er bij de overheid veel hervormingen geweest, zo ook op het gebied van budgettering. Ook bij de verschillende budgetteringsvormen valt er onderscheid te maken in de mate van verantwoordelijkheid die wordt overgedragen aan de budgethouders en is er sprake van centralisatie en decentralisatie. In dit geval draait het om de mate waarin organisatieonderdelen budgettaire verantwoordelijkheden krijgen. Bij centraal budgetbeheer beschikken degenen die onmiddellijk over de financiële baten van de bedrijfshuishouding mogen beschikken over de budgetverantwoordelijkheid. Vormen van decentralisatie van budgetbeheer zijn weergegeven in onderstaand figuur:



Figuur 3.1: Decentralisatie van het budgetbeheer (Mol, 1998)

Deze verschillende vormen kennen verschillende gradaties van verantwoordelijkheden die zijn overgedragen aan de organisatieonderdelen. Van centrale budgettering naar contractmanagement is er een verandering zichtbaar van inputbudgettering naar resultaatgerichte budgettering. De sterkste vorm van contractmanagement is het geval waar gebruik wordt gemaakt van outputbudgettering. Budgettering wordt dan gedaan op basis van

de output vermenigvuldigd met de kostprijs. Deze vorm van budgettering benadert daarmee economische verzelfstandiging, waarbij gebruik wordt gemaakt van interne verrekenprijzen en marktwerking (Mol, 1998).

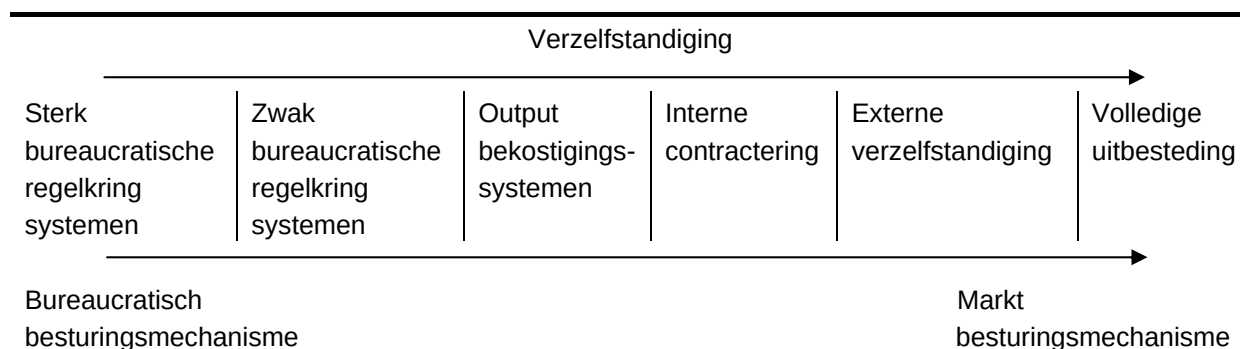
Bij economische verzelfstandiging is de bedrijfseenheid zelf verantwoordelijk voor het voortbestaan van de bedrijfseenheid. Naast de verantwoordelijkheid voor de aanwending van de middelen voor de productievoering zijn ze ook verantwoordelijk voor verwerving van deze middelen. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van interne verrekenprijzen. Deze prijzen zijn gebaseerd op de kostprijs van de te leveren producten of diensten. De te leveren producten en diensten worden doorberekend aan de afnemende bedrijfseenheden. Doordat er door de afnemende bedrijfseenheden een vergelijking gemaakt kan worden met heersende prijzen op de markt ontstaat er een prikkel efficiënter en effectiever te produceren en leveren.

3.3 Besturingstypen

In vele organisaties uit de private en non-profit sector zijn veranderingen gaande wat betreft de inrichting van organisatieonderdelen. Deze veranderingen betreffen zoals eerder besproken een toegenomen vrijheid van interne aanbieders tot verzelfstandiging van de organisatieonderdelen. Vooral bij de ondersteunende diensten is deze tendens zichtbaar. In de profit en non-profit sector worden contracten gesloten tussen de ondersteunende diensten en de opdrachtgevers. Genoemde veranderingen vragen om een andere inrichting van systemen van coördinatie en motivatie. Vosselman (1996) heeft bestudeerd welke besturingstypen hedendaags gevonden kunnen worden, welke gebaseerd zijn op het bureaucratische- en markt besturingsmechanisme van Ouchi en de verschillende soorten van middelenverkrijging (Plomp, 2006). De zes besturingstypen die Vosselman (1996) onderscheidt zijn:

- sterk bureaucratische regelkringsystemen;
- zwak bureaucratische regelkringsystemen;
- outputbekostigingssystemen met het topmanagement als bekostiger;
- interne contractering (gedwongen of vrije winkelnering);
- externe verzelfstandiging;
- volledige uitbesteding.

Deze besturingstypen zijn weergegeven in onderstaande figuur 3.2. Van sterk bureaucratische regelkringsystemen naar volledige uitbesteding vindt er steeds meer een verschuiving plaats van het bureaucratische besturingsmechanisme naar het markt besturingsmechanisme van Ouchi.



Figuur 3.2: Verzelfstandigingsvormen

Het **sterk bureaucratische regelkringsysteem** wordt gekenmerkt door veel regelgeving (ex ante) en controle (ex post). Er is veel rechtstreekse betrokkenheid van het topmanagement bij de operationele besturing van het transformatieproces van de bedrijfseenheid doordat het meebeslist over activiteiten en werkmethoden. Naast operationele informatie over de bedrijfseenheid is ook financiële informatie van belang in het besturingssysteem. Begrotingen zijn benodigd om machtigingen tot het doen van investeringen en uitgaven te kunnen verkrijgen. Daarnaast is goedkeuring van het topmanagement steeds vereist voor daadwerkelijke uitgaven.

Wanneer het topmanagement meer op afstand van de bedrijfseenheid staat is er sprake van een **zwak bureaucratisch regelkringsysteem**. De informatiestroom naar het topmanagement is hierbij meer gericht op financiële informatie. Daarnaast worden er ex ante min of meer gedetailleerde afspraken gemaakt over activiteiten en middelen, zoals tijdigheid en kwaliteit van dienstverlening. Er wordt gebruik gemaakt van een taakstellend kostenbudget, dat na afloop van de budgetperiode beloond of bestraft kan worden. Binnen de budgetperiode heeft de bedrijfseenheid echter enige vrijheid binnen de vastgestelde budgetkaders.

Bij het **outputbekostigingssysteem** wordt er al enig risico overgedragen naar de bedrijfseenheid. Het topmanagement bekostigt de bedrijfseenheid naar rato van de output die de bedrijfseenheid levert. Het topmanagement staat hierbij nog verder op afstand dan bij het zwak bureaucratisch regelkringsysteem en stuurt op basis van de output in plaats van het transformatieproces.

De laatste drie besturingstypen zijn zoals gezegd in meer of mindere mate gebaseerd op het markt besturingsmechanisme gedefinieerd door Ouchi. Er vindt bij deze besturingsmechanismen een verplaatsing plaats van inhoudelijke regelgeving en randvoorwaarden naar algemeen procedurele voorwaarden. Dit resulteert in een regelmatige informatie-uitwisseling tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer en in een periodieke verantwoording van de opdrachtnemer aan de opdrachtgever. De nadruk bij de informatie-uitwisseling en verantwoording zal liggen op de output en minder op de input en conversie in het transformatieproces. Bij het marktmechanisme is voor een effectieve sturing vereist dat te leveren functies en prestaties gekwantificeerd kunnen worden (Thiadens, 2004).

Ook binnen het markt besturingsmechanisme zijn verschillende niveaus van marktwerking zichtbaar. Een vorm van deze besturingstypen is **interne contractering**. Van intern verzelfstandigen is sprake als de autonome beslissingsbevoegdheid van het organisatieonderdeel verruimd wordt, zonder dat het organisatieonderdeel een bepaalde wettelijke gegarandeerde juridische status verkrijgt. Door middel van een contract tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, respectievelijk het departement en het hoofd van het organisatieonderdeel, kunnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden vastgelegd. Hierdoor verkrijgt het organisatieonderdeel een grotere discretionaire ruimte. Deze ruimte om eigen doelstellingen na te streven gaat echter samen met grotere verantwoordelijkheden met betrekking tot de output van het organisatieonderdeel. Voorwaarde voor dit besturingstype is dat facilitaire activiteiten rechtstreeks getraceerd kunnen worden naar interne afnemers. Dit is nodig omdat er gewerkt wordt met interne verrekenprijzen. De bedoeling hiervan is dat de aanbieders efficiënt gaan werken en overeenkomstig marktconforme prijzen leveren. Er hoeft

hier echter nog geen sprake te zijn van concurrentie van externe aanbieders. Dit hangt af van het feit of het topmanagement vrije of gedwongen winkelnering op heeft gelegd.

Er is sprake van gedwongen winkelnering wanneer de afnemende bedrijfseenheden verplicht worden door het topmanagement producten of diensten af te nemen bij de interne opdrachtnemer van de organisatie. Zij zijn dus niet in staat producten en diensten af te nemen bij derden in het geval zij goedkoper leveren dan de interne aanbieder. Gedwongen winkelnering kan toch leiden tot een efficiëntere organisatie, doordat bij vrije winkelnering het gevaar van suboptimalisatie bestaat. Mocht een bedrijfseenheid inkopen bij een derde partij in het geval van goedkopere prijzen, dan kan dit toch leiden tot een lagere efficiëntie van de gehele organisatie door de vaste kosten van de interne aanbieder. Aan de andere kant bestaat bij gedwongen winkelnering het gevaar dat de marktprikkel teniet wordt gedaan, doordat er op die manier een monopolie ontstaat.

Bij **externe verzelfstandiging** is de bedrijfseenheid extern geplaatst en niet langer afhankelijk van het topmanagement voor goedkeuring. Er is in tegenstelling tot interne verzelfstandiging wel sprake van het overdragen van bevoegdheden, die aan de wetgeving een zekere juridische status ontleen (Künneke 1991). Hierdoor is het organisatieonderdeel in staat in bepaalde opzichten zelfstandig te functioneren. Bij externe verzelfstandiging heeft het organisatieonderdeel een grotere autonome beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van de bedrijfsactiviteiten. Het is voor het topmanagement niet langer mogelijk om targets en evaluatiesystemen met betrekking tot het resultaat op te leggen. Het topmanagement beschikt nog wel over de mogelijkheid de markt te reguleren door het voeren van een toe- en uitredingsbeleid, het voeren van een prijsbeleid, het vaststellen of bekrachtigen van leveringsvoorwaarden en het plegen van arbitrage. De externe bedrijfseenheid is echter wel zelf verantwoordelijk voor haar voortbestaan en dus middelenverkrijging. Dit is mogelijk doordat er nu daadwerkelijk transacties plaats vinden tussen de externe bedrijfseenheid en de afnemer. Ook is het mogelijk voor de bedrijfseenheid te leveren aan derden.

De meest verregaande vorm van het marktbesturingsmechanisme is **volledige uitbesteding**. Het topmanagement kan nu alleen nog maar de rol van klant innemen. Het heeft geen inspraak in de bedrijfsvoering van de leverende eenheid, maar beoordeelt de leverende eenheid op kwaliteit en prijs van de producten of diensten die deze levert. Er is niet langer een connectie met de organisatie en de leverende eenheid draagt zelf volledige verantwoordelijkheid.

3.4 Conclusie

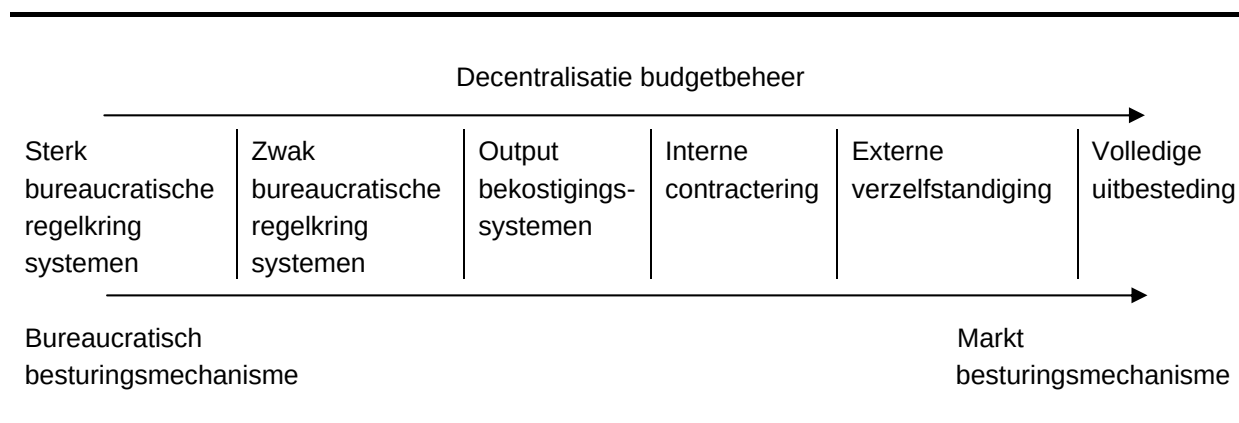
In dit hoofdstuk is het begrip governance gedefinieerd: *het sturen en beheersen van een organisatie*. Met het begrip governance zijn ook de begrippen sturen en beheersen nader gedefinieerd. Het sturen van een organisatie staat voor het richting geven aan de organisatie. Het beheersen is het vaststellen of de uitvoering overeenkomstig de plannen gebeurt en indien nodig het treffen van maatregelen voor bijsturing.

Ook het begrip verzelfstandiging is gedefinieerd als zijnde: *het verruimen van de autonome beslissingsbevoegdheden van overheidsorganisaties*. Dit gaat gepaard met een verandering in de governance die wordt uitgeoefend op het verzelfstandigde organisatieonderdeel. Bij

verzelfstandiging is een verandering zichtbaar van een input- en/of processturing naar outputsturing. Dit gepaard met decentralisatie van het budgetbeheer.

Dit heeft geleid tot de definiëring van zes besturingstypen die in meer of mindere mate gebaseerd zijn op het markt of bureaucratische besturingsmechanisme en verschillende vormen van budgettering kennen:

Verzelfstandiging



Figuur 3.3: Verzelfstandiging

Naarmate de afstand van de opdrachtnemer tot de opdrachtgever groter wordt vindt er een verschuiving plaats van sterk bureaucratische regelkringsysteem naar volledige uitbesteding. Het organisatieonderdeel krijgt bij het groter worden van de afstand meer discretionaire ruimte. Er vindt daarbij een verschuiving plaats van inputsturing naar outputsturing, waarbij er niet langer sturing plaats vindt door middel van een strenge persoonlijke controle en supervisie van de ondergeschikten, maar prestatiemeting met behulp van prestatie-indicatoren.

4 De Neo-Institutionele Economie

In dit hoofdstuk wordt gekeken vanuit een economische invalshoek welke factoren van belang zijn bij de keuze tussen de governancevormen. De bureaucratische vormen van governance worden meestal geacht niet efficiënt te zijn en zouden tot veel kosten leiden. De huidige trend is het verzelfstandigen van organisaties of delen van de organisatie. Het verzelfstandigen van een organisatieonderdeel of dienst heeft ook grote gevolgen voor de governance van desbetreffende organisatie of organisatieonderdeel. Bij verzelfstandiging krijgen de onderdelen en diensten meer vrijheid en vindt er een verschuiving plaats van input- en proces control naar output control zoals gebleken is in het voorgaande hoofdstuk. Echter is het de vraag of de overweging te verzelfstandigen door goede motieven geleid wordt of dat het een gevolg is van het huidige politieke klimaat om te verzelfstandigen. Daarmee ontstaat ook de vraag welke governancevorm wanneer geschikt is. In dit hoofdstuk wordt dan ook vanuit de Neo-Institutionele Economie (NIE) gekeken welke criteria bruikbaar zijn bij het bepalen van een juiste governancevorm en geeft een antwoord op de tweede subvraag: *Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van diensten?* Hiertoe wordt in paragraaf 4.1 korte introductie van de NIE gegeven. Vervolgens worden in paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 respectievelijk de drie theorieën van de NIE, de eigendomsrechtentheorie, de principaal-agentrelatie en de transactiekostentheorie, behandeld. In paragraaf 4.5 zal een conclusie gegeven worden voor dit hoofdstuk.

4.1 Neo-Institutionele Economie: een introductie

In hoofdstuk drie is naar voren gekomen dat er verschillende besturingstypen bestaan. Waarom er verschillende besturingstypen nodig zijn is echter nog niet duidelijk geworden. Al eerder is gesteld dat de keuze voor een governancevorm mede bepaald wordt door de karakteristieken van een dienst of organisatieonderdeel. Ook is er gesteld dat de NIE vanuit een economische invalshoek uitermate geschikt is om te verklaren welke vorm van governance geschikt is voor een organisatie. De NIE is een stroming binnen de economische organisatietheorieën en gaat uit van rationaliteit, onvolledige informatie en besteedt veel aandacht aan de interne organisatie van ondernemingen. In de politieke sector is de NIE sterk verbonden geraakt bij het verklaren van verschijnselen als “terugtrekkende overheid” en het “in sterkere mate ondergaan van de marktwerking” (ter Bogt, 1998).

Binnen de NIE worden meestal drie stromingen erkend, te weten:

- de eigendomsrechtentheorie;
- de principaal-agenttheorie;
- de transactiekostentheorie

(ter Bogt, 1998; Tijdink, 1996; Mol & Verbon, 1997; Neelen, 1993).

Binnen deze theorieën zijn twee economische kenmerken van belang, namelijk:

- de toedeling van eigendomsrechten aan de diverse actoren in de organisatie;
- de (ruil)transacties, die zich tussen die actoren voltrekken (Mol & Verbon, 1997).

In de eigendomsrechtentheorie is het eerste kenmerk het belangrijkste kenmerk. Deze theorie richt zich op het economische effect van instituties op niveau van een maatschappij (bijvoorbeeld een land). Bij de transactiekostentheorie staat het tweede kenmerk centraal. De

principaal-agenttheorie kan als verbinding van deze theorieën gezien worden (Mol & Verbon, 1997). De laatste twee houden zich bezig met instituties op niveau van transacties tussen actoren binnen een maatschappij.

4.2 Eigendomsrechtentheorie

De eigendomsrechtentheorie behandelt het effect van toewijzen van eigendomsrechten op het economisch handelen. Het begrip eigendomsrechten heeft hier niet dezelfde betekenis als het gelijklopende juridische begrip. Eigendom in deze context is het recht om zowel feitelijke handelingen (bewonen, gebruiken, onderhouden, etc) als rechtshandelingen (verkopen, verhuren, etc) te mogen verrichten bij een goed (Künneke, 1991). Binnen deze ruime begripsbepaling wordt in de theorie een onderscheid gemaakt tussen eigendomsrechten in enge zin, namelijk:

- het recht op gebruik (usus)
- het recht op vruchtgebruik (usus fructus)
- het recht op vervreemding (abusus) (Mol & Verbon, 1997).

De verdeling van de eigendomsrechten van een goed over verschillende actoren is van invloed op het economisch handelen van die actoren. Een actor met alleen een gebruiksrecht zal weinig geneigd zijn tot investeringen in het goed, omdat hij geen recht heeft op de vruchten van die investeringen. Een actor die wel recht heeft op vruchtgebruik, maar niet op verhandeling, zal weinig geïnteresseerd zijn in de waardeontwikkeling van het goed. Dit kan leiden tot het snel verbruik van goederen en hulpbronnen (Künneke, 1991). In het algemeen kan gesteld worden dat een actor een bredere afweging maakt bij meer eigendomsrechten en zal daardoor leiden tot een hogere efficiëntie voor de gehele maatschappij.

Naarmate managers meer economisch risico dragen, zal de motiverende (belonende en bestraffende) rol van de markt toenemen (Vosselman, 1996). Het overdragen van economisch risico is een (gedeeltelijk) alternatief voor 'ex post' prestatiemeting en -evaluatie. Echter wanneer het topmanagement meer bereid is verliezen te compenseren respectievelijk winsten af te romen, is er minder sprake van het overdragen van economisch risico. De motivatie zal dan voort moeten komen uit een besturingstype dat gebaseerd is op het bureaucratisch besturingsmechanisme (Mol & Verbon, 1997). Omdat echter het economisch risico dat de opdrachtnemer draagt afhangt van het besturingsmechanisme dat de opdrachtgever hanteert, zal deze factor niet gebruikt worden binnen het onderzoek als onafhankelijke factor, maar als een kenmerk van het besturingsmechanisme dat gehanteerd wordt binnen de organisatie. Naarmate er namelijk meer afstand tot de opdrachtgever ontstaat zal er meer economisch risico overgedragen moeten worden naar de opdrachtnemer, om zo de ontstane belangentegenstelling tegen te gaan. Immers blijkt dat een actor het meest geprikkeld wordt om efficiënt te presteren als hij zelf alle eigendomsrechten heeft; als hij zelf de consequenties van zijn handelen voelt.

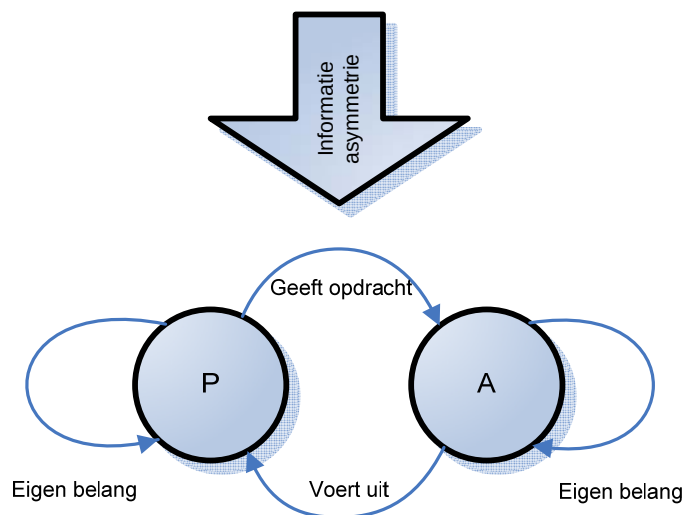
4.3 Principaal-agenttheorie

De principaal-agenttheorie oftewel opdrachtgever-opdrachtnemer theorie verwijst naar de relatie tussen twee actoren, waarvan de ene actor, de opdrachtgever, de andere actor, de opdrachtnemer, beloont om namens hem taken uit te voeren. Het gaat hierbij om het uit voeren van taken die van belang zijn voor de opdrachtgever, maar kostbaar zijn voor de

opdrachtnemer. Daarnaast is het ook kostbaar om waar te nemen of de taken goed zijn uitgevoerd door de opdrachtnemer. Een voorbeeld van een principaal-agent relatie is de relatie tussen werkgever en werknemer of tussen afnemer en leverancier.

De principaal-agent relatie wordt gekenmerkt door moeilijkheden die ontstaan door **belangentegenstelling** en **informatieasymmetrie** (Mol & Verbon, 1997) (figuur 4.1: principaal-agentrelatie). Belangentegenstelling ontstaat doordat beide partijen hun nutfunctie willen maximaliseren. De taken die de opdrachtnemer in opdracht van de opdrachtgever uitvoert leveren nut op voor de opdrachtgever, maar leveren geen nut op voor de opdrachtnemer of kosten de opdrachtnemer zelfs nut. Belangentegenstelling is echter alleen een probleem in het geval er informatieasymmetrie bestaat. Immers, alleen dan is de opdrachtnemer in staat opportunistisch gedrag te vertonen zonder dat dit waar te nemen is door de opdrachtgever.

Is er geen sprake van informatieasymmetrie dan kan door de afstand tot de opdrachtgever te vergroten kostenvoordelen voor de opdrachtgever behaald worden. Bijvoorbeeld bij het besturingstype uitbesteding kan het commerciële belang van de opdrachtnemer in het voordeel werken van de opdrachtgever door bepaalde taken, en hiermee economische risico's, bij de opdrachtnemer neer te leggen, die deze zo efficiënt mogelijk zal willen uitvoeren gezien het commerciële belang van de opdrachtnemer.



Figuur 4.1: Principaal-agentrelatie

Dit is echter alleen mogelijk indien er geen sprake is van informatieasymmetrie, waardoor de opdrachtgever niet kan controleren of de inspanningen van de opdrachtnemer in het belang is van de opdrachtgever. Er is sprake van informatieasymmetrie doordat de opdrachtgever niet in staat is alle activiteiten van de opdrachtnemer te controleren en dit ook niet volledig kan afleiden uit de resultaten van de activiteiten (Mol & Verbon, 1997). Door informatieasymmetrie ontstaat een zekere discretionaire ruimte voor de opdrachtnemer om zijn eigen doelstellingen te verwezenlijken (Tijdink, 1996). Bij informatieasymmetrie kan het gaan om verschillende vormen van informatieasymmetrie in verschillende situaties. Het gaat hierbij om het probleem van verborgen informatie (adverse selection) en het probleem van verborgen actie (moral hazard). Beide problemen verwijzen naar informatieasymmetrie, maar betreffen informatieasymmetrie ex ante of ex post het aangaan van de contractuele relatie. Beide problemen resulteren uit onderzoek naar informatieasymmetrie bij het afsluiten van verzekeringen, maar

worden door hun bredere theoretische significantie ook centraal gesteld in de principaal-agenttheorie (Mol & Verbon, 1997).

4.3.1 Verborgen informatie

Het probleem van verborgen informatie betreft informatieasymmetrie ex ante het aangaan van de contractuele relatie en verwijst naar het feit dat eigenschappen, normen en waarden van de actoren moeilijk te observeren zijn. Dit kan problemen geven doordat (toekomstige) beslissingen van actoren op hun eigenschappen, normen en waarden worden gebaseerd. Doordat de opdrachtgever niet op de hoogte is van de intenties en de kwaliteiten van de opdrachtnemer, bestaat de kans dat de opdrachtgever niet de juiste opdrachtnemer selecteert. De opdrachtnemer kan minder integer zijn dan van tevoren wordt geschat en zijn eigen belangen nastreven in plaats van de doelstellingen van de opdrachtgever. Dit probleem speelt duidelijk voor het aangaan van de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit probleem wordt duidelijk weergegeven door het 'lemon model' van Akerlof (1970):

Elk bepaald type auto's van een bepaald bouwjaar omvat een zeker percentage auto's met serieuze verborgen gebreken, de zogenaamde 'lemons'. Potentiële kopers lopen een reële kans een auto te kopen dat achteraf een 'lemon' blijkt te zijn. Degenen die een slechte auto hebben gekocht zullen trachten deze auto spoedig weer te verkopen. Echter, zij zullen dit zeer waarschijnlijk doen op de ongeorganiseerde tweedehandse markt in plaats van bij een erkende dealer of garage, aangezien zij deze gebreken eerder zullen waarnemen.

Derhalve kan men veronderstellen dat de ongeorganiseerde tweedehandse markt die via advertenties in kranten en op internet werken een buiten proportioneel aantal 'lemons' bevat. Omdat de gebreken voor de kopers moeilijk waarneembaar zijn, zullen deze alleen bereid zijn een auto te kopen indien de prijs dusdanig laag is dat het de kans op een slechte auto compenseert.

De verkopers van auto's daarentegen weten of de auto die zij willen verkopen een 'lemon' is of niet. In het geval zij een auto willen verkopen die geen serieuze gebreken heeft zullen zij zeer waarschijnlijk de prijs op de tweedehandse markt als te laag beschouwen. Zij zullen bijgevolg hun auto niet willen verkopen op de tweedehandse markt, maar zullen hun auto verkopen bij een (erkende) garage. Dit versterkt natuurlijk de ontwikkeling dat alleen auto's met een slechte kwaliteit op de ongeorganiseerde tweedehandse markt worden aangeboden.

Deze vorm van informatieasymmetrie is van belang bij de keuze voor investeren of uitbesteden. Wanneer er een hogere informatieasymmetrie aanwezig is bestaat er meer onzekerheid of de verwachte voordelen bij uitbesteden wel worden behaald (Neelen, 1993). De organisatie zal dan eerder kiezen voor het investeren van de dienst.

Dit probleem kan deels worden opgelost door het invoeren van onder andere keurmerken en certificaten. Op deze manier kan voor het afsluiten van het contract met meer zekerheid gezegd worden of de intenties van de opdrachtnemer goedbedoeld zijn. In de markt is dit op verschillende gebieden van dienstverlening goed zichtbaar. Te denken valt aan de Bovag garantie in de auto, motorfiets, (brom)fiets, caravan en camper branche, keurmerk financiële

dienstverlening, CBF keurmerk voor goede doelen en het keurmerk beveiliging voor de beveiligingsbranche.

4.3.2 Verborgene actie

Het probleem van verborgene actie verwijst naar de onwaarneembaarheid van het werkelijke gedrag van de opdrachtnemer na het aangaan van het contract. Het slaat op de situatie waarin de opdrachtnemer de wil en de mogelijkheid heeft kosten af te schuiven op de opdrachtgever. De opdrachtnemer zal kosten willen afschuiven op de opdrachtgever, doordat de inspanningen die hij zal moeten verrichten voor de opdrachtgever ten koste gaan van zijn nut. Het verminderen van de inspanningen door de opdrachtnemer heeft namelijk een lager nut voor de opdrachtgever tot gevolg, doordat deze inspanningen bijdragen aan het bereiken van de doeleinden van de opdrachtgever. De opdrachtnemer heeft in veel gevallen ook de mogelijkheid de kosten af te schuiven op de opdrachtgever, omdat de opdrachtgever niet precies kan nagaan in welke mate de opdrachtnemer productief is of in hoeverre zijn inspanningen bijdragen aan het resultaat voor de opdrachtgever.

De asymmetrie zal hier afhangen van het inzicht dat de opdrachtgever heeft in de productie van de opdrachtnemer. Naarmate dat inzicht groter is zullen de activiteiten van de opdrachtnemer beter te controleren zijn en is verzelfstandiging een optie. Verzelfstandiging is namelijk alleen toepasbaar indien prestaties in termen van kwaliteit en hoeveelheid te meten zijn (Mol & Verbon, 1997). In het algemeen is het inzicht in de productie van de opdrachtnemer van twee factoren afhankelijk: de kennis van het transformatieproces (en daarmee van de productiekosten) en de meetbaarheid van de output (Mol & Verbon, 1997).

Bij een dienst waarvan de output niet of moeilijk te meten is, zal de opdrachtgever niet of slecht kunnen controleren of de opdrachtnemer in het belang van de opdrachtgever heeft gehandeld. Er is dan sprake van een hoge informatieasymmetrie en de opdrachtgever zal kiezen voor een meer bureaucratische vorm van governance. Het is mogelijk om ook voor diensten, waarvan de output niet of slecht meetbaar is, meet- en evaluatiesystemen te ontwikkelen. Echter kan men zich afvragen in hoeverre dit zinvol is. Immers, omdat de output lastig meetbaar is, is in het transformatieproces de efficiëntie moeilijk te scheiden van de effectiviteit (Vosselman, 1996). Daarnaast is er bij dergelijke diensten meer sprake van de performance paradox.

De performance paradox is het probleem dat zich voordoet bij outputcontrole in de publieke sector. Bij outputcontrole worden de prestaties gemeten door middel van prestatie-indicatoren. Het invoeren van deze problemen in de publieke sector heeft een aantal onbedoelde effecten met zich meegebracht. Het meten van de prestaties in de publieke sector blijkt namelijk veelal niet gemakkelijk te zijn (van Thiel & Leeuw, 2002). Prestatie-indicatoren kunnen bijvoorbeeld leiden tot tunnelvisie; de nadruk wordt gelegd op de aspecten die gemeten worden ten koste van aspecten van de prestatie die niet gemeten wordt. Een ander voorbeeld is dat er gefixeerd wordt op de meting in plaats van de onderliggende doelstellingen.

Het is derhalve belangrijk om ook een goede kennis van het transformatieproces te bezitten teneinde bovengenoemde effecten te minimaliseren. Wanneer er een grote kennis van het transformatieproces is, kan er beter bepaald worden welke prestatie-indicatoren daadwerke-

lijk de prestaties meten. De kennis van het transformatieproces kan bepaald worden door te kijken in hoeverre het proces gestandaardiseerd is. De informatieasymmetrie wordt namelijk vergroot als het proces minder gestandaardiseerd is (De Looff, 1996).

Door de belangentegenstelling en de informatieasymmetrie zullen er voor de opdrachtgever kosten ontstaan wanneer de opdrachtgever de opdrachtnemer optimaal wil laten werken in het belang van de opdrachtgever. De kosten voor de opdrachtgever omvatten kosten die ontstaan door maatregelen die genomen worden die de opdrachtnemer beletten uit eigen belang te handelen (bonding costs) en om te controleren of de opdrachtnemer in het belang van de opdrachtgever handelt (monitoring costs). Daarnaast ontstaan er kosten, de zogenoemde consequentiekosten (residual losses), doordat de opdrachtgever de opdrachtnemer nooit optimaal zal kunnen controleren en dus welvaart zal verliezen, doordat beslissingen door de opdrachtnemer niet altijd in het belang van de opdrachtgever genomen zullen worden. De opdrachtgever zal de relatie met de opdrachtnemer daarom dusdanig willen structureren dat net genoemde kosten geminimaliseerd worden. Er bestaat zodoende een trade-off tussen controlekosten en consequentiekosten. Naarmate er een hogere controle is op de opdrachtnemer, des te hoger de controlekosten, zal het welvaartsverlies afnemen, doordat de autonomie van de opdrachtnemer beperkt wordt en zijn de consequentiekosten lager.

Bij een hogere mate van informatieasymmetrie is het mogelijk voor de opdrachtnemer opportunistisch gedrag vertonen. De opdrachtnemer zal dit door de belangentegenstelling ook daadwerkelijk doen. De opdrachtgever ervaart in deze situatie dan meer bonding en monitoring kosten (of residual kosten in het geval er geen hogere controle plaats vindt) dan in een situatie waarin de opdrachtnemer minder vrijheid krijgt en er een strengere gedragscontrole (behavior control) plaats vindt. Bij een hoge mate van informatieasymmetrie zullen de besturingstypen gebaseerd op het bureaucratische besturingsmechanisme tot minder kosten leiden, omdat de opdrachtnemer hierin minder vrijheid krijgt en er meer gedragscontrole plaats vindt. Bij een lage informatieasymmetrie leidt dit juist tot hogere kosten dan de drie besturingstypen gebaseerd op het markt besturingsmechanisme. Het is dan goedkoper de kosten van de strenge controles (gedeeltelijk) te vervangen door de sturing van de markt.

4.4 Transactiekostentheorie

Indien markten perfect werken bestaat er geen behoefte aan coördinatie van het economisch handelen. Bij een perfecte marktwerking levert het prijsmechanisme alle informatie die nodig is voor het handelen en bestaat er een naadloze afstemming van vraag en aanbod. Er is geen behoefte aan tussenpersonen of overheidsingrijpen. Echter kan het bestaan van organisaties op deze manier niet worden verklaard. De transactiekostentheorie stelt dan ook dat markten niet perfect werken, waardoor transactiekosten ontstaan (Williamson, 1975).

Transactiekosten zijn kosten die ontstaan bij transacties op de markt of in organisaties. De kosten ontstaan doordat het opereren op een markt voor een organisatie allerlei onzekerheden met zich meebrengt. Dit wordt veroorzaakt door opportunistisch gedrag, enerzijds doordat de markt onoverzichtelijk is (informatieasymmetrie) en anderzijds door de machtspositie van (grotere) ondernemingen (Kirkpatrick, 1999). Het begrip 'asset specificity', dat een hoofdrol speelt in de transactiekostentheorie, is hierbij van belang. Middelen met een algemeen doel kunnen gemakkelijk en zonder veel waardeverlies gebruikt worden voor een

ander doel. Bij middelen met een specifiek doel is dit niet het geval. Wanneer diensten zo specifiek zijn dat ze moeilijk op alternatieve wijze kunnen worden aangewend, vergroot dit de afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer (Mol & Verbon, 1997). 'Asset specificity' vergroot dus de afhankelijkheid van de opdrachtgever ten opzichte van de opdrachtnemer. Het kan hierbij gaan om:

- *locatie specificiteit*. Bijvoorbeeld, installaties zijn dicht bij elkaar geplaatst om kosten van bevoorrading en transport te minimaliseren;
- *fysieke asset specificiteit*. Om te kunnen produceren zijn specifieke productiemiddelen benodigd;
- *menselijke asset specificiteit*. (Künneke, 1991)

Afhankelijkheid

Een opdrachtnemer kan macht uitoefenen over een opdrachtgever wanneer de opdrachtgever afhankelijk is van de opdrachtnemer, bijvoorbeeld bij 'asset specificity'. Afhankelijkheid ontstaat wanneer een organisatie niet geheel zelf in staat is een taak uit te voeren, omdat het niet over alle middelen beschikt die benodigd zijn voor het productieproces. Door middelen te wisselen met andere organisaties kan een organisatie beschikken over de middelen die niet in bezit zijn van de organisatie. Een voorbeeld van onderlinge afhankelijkheid is de relatie tussen een leverancier en zijn afnemer.

De mate van afhankelijkheid van een organisatie van een andere actor is direct evenredig aan **het belang** van de organisatie voor een bepaald middel en omgekeerd evenredig aan de voor de organisatie **beschikbare alternatieven** (Emerson, 1962; Hasenfeld, 1983; Jacobs, 1974; Pfeffer en Salancik, 1978). Afhankelijkheid is omgekeerd evenredig aan de beschikbaarheid van alternatieven, omdat de beschikbaarheid de afhankelijkheid van desbetreffende actor vermindert. De organisatie heeft immers de mogelijkheid zich tot een andere organisatie te richten voor het middel.

Het draait hier om een uitwisseling van middelen en er zal alleen een uitwisseling ontstaan tussen twee organisaties wanneer deze voor beide organisaties voordeel oplevert (Cook, 1977; Cox, 2001). Is de uitwisseling voor de ene organisatie belangrijker dan voor de andere, dan is er sprake van een asymmetrische uitwisseling en ontstaat er een situatie waarin de ene actor meer macht heeft over de andere actor. Hoeveel macht wordt bepaald door de mate van afhankelijkheid bij de andere organisatie. De macht die organisatie A over een andere organisatie B heeft is evenredig aan de mate van afhankelijkheid van organisatie B van organisatie A (Emerson, 1962; Hasenfeld, 1983).

Wanneer er een hoge mate van informatieasymmetrie is en de organisatie een sterke afhankelijkheid kent, kunnen de transactiekosten verminderd worden indien de organisatie zelf produceert of levert. Als de onzekerheden en complexiteit op de markt toenemen, zullen bedrijven daar vaker voor kiezen. Bij een lage informatieasymmetrie en zwakke afhankelijkheid van de opdrachtnemer zijn de besturingstypen gebaseerd op het marktmechanisme gewenst.

4.5 Conclusie

De tendens waarbij de afstand tot de opdrachtgever groter wordt en de bureaucratische sturing gedeeltelijk wordt overgenomen door het marktmechanisme kan verklaard worden

door de NIE. Het bureaucratisch besturingsmechanisme leidt, door veel regelgeving en strenge controles, tot veel kosten en is inefficiënt. De inefficiëntie ontstaat wanneer de opdrachtnemer voor alles toestemming moet vragen aan de opdrachtgever. Daarom dient de opdrachtnemer enige beslissingsbevoegdheid te hebben en is een trend naar governancevormen gebaseerd op het markt besturingsmechanisme zichtbaar. Maar ook het blijven bestaan van de bureaucratische besturingstypen kan door deze stroming binnen de economische organisatie-theorieën worden verklaard. Uit de

- principaal-agenttheorie;
- en de transactiekostentheorie,

blijkt dat in sommige situaties de governancevormen gebaseerd op het bureaucratische besturingsmechanisme voordeliger zijn dan de governancevormen gebaseerd op het markt besturingsmechanisme.

Uit de NIE komt naar voren dat de in de volgende situaties een **kleine afstand** tot de opdrachtgever wenselijk is:

- bij een **grote informatieasymmetrie**. Het is dan makkelijk voor de opdrachtnemer opportunistisch gedrag te vertonen, welke dit ook zal doen door de belangentegenstelling (principaal-agenttheorie en transactiekostentheorie);
- bij **sterke afhankelijkheid** ten opzichte van de opdrachtnemer. Door 'asset specificity' kan een grote afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever ontstaan, waardoor de transactiekosten dan op de markt relatief hoger zullen zijn (transactiekosten theorie).

Aan het besturingstype gebaseerd op het markt besturingsmechanisme zullen in deze situaties meer kosten verbonden zijn dan wanneer deze gebaseerd zijn op het bureaucratische systeem. Bij een hoge informatieasymmetrie is de opdrachtnemer moeilijk te controleren en dus is het voor de opdrachtnemer gemakkelijk in eigen belang te handelen zonder consequenties. Dit veroorzaakt hoge consequentiekosten voor de opdrachtgever en de governancevormen gebaseerd op het markt besturingsmechanisme zijn in dit geval niet gunstig. Naarmate de informatieasymmetrie groter wordt zal de governancevorm meer gebaseerd moeten zijn op het bureaucratische systeem. Naarmate de afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer groter wordt ziet men een verschuiving van een sterk bureaucratisch regelkringsysteem naar volledige uitbesteding.

5 Opzet empirisch onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is het theoretische kader opgesteld op basis waarvan in de praktijk een analyse kan worden gemaakt. In dit hoofdstuk zal de opzet van het empirisch onderzoek uiteengezet worden. In paragraaf 5.1 zal daarom daartoe het onderzoekstype en strategie beschreven worden. Daarna zal het verloop van het praktijkonderzoek en de casusselectie uiteengezet worden (5.2). Vervolgens zal in paragraaf 5.3 de operationalisatie van de variabelen aan bod komen. In paragraaf 5.4 wordt het interviewprotocol behandeld dat gebruikt is bij de interviews bij de casussen. Als laatste zullen de methodologische aspecten worden besproken (5.5).

5.1 Onderzoekstype en strategie

In het eerste gedeelte is op basis van bestaande literatuur een verkenning gemaakt van de sturing en beheersing van organisatieonderdelen in relatie tot theorieën uit de NIE. De hierbij verkregen inzichten zijn verwerkt in een vragenlijst om een empirische analyse van de variabelen informatieasymmetrie en afhankelijkheid in relatie tot de governance van beveiligingsdiensten mogelijk te maken. De vragenlijst dient als uitgangspunt bij het empirisch onderzoek. Het empirische onderzoek heeft als doel te kijken welke criteria specifiek voor de beveiligingsdienst gelden. Verschuren en Doorewaard (2000) onderscheiden drie basisvormen van empirisch onderzoek: het experiment, de enquête en de casestudy.

Bij een experimenteel onderzoek wordt getracht de onafhankelijke variabelen te vinden die van invloed zijn op een afhankelijke variabele. In een zuivere opzet worden de onafhankelijke variabelen manipulatief gevarieerd en wordt het effect daarvan onderzocht op de afhankelijke variabelen. De enquête kenmerkt zich door onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van vragenlijsten. Hierbij wordt aan een nauwkeurig gedefinieerde groep individuen identieke vragen voorgelegd. De casestudymethode tot slot maakt het mogelijk om een verschijnsel in een natuurlijke situatie te onderzoeken. Kenmerkend is de selectieve steekproef die wordt uitgevoerd bij een beperkt aantal onderzoekseenheden, waarmee kwalitatieve gegevens worden verzameld.

De casestudy methode is uitvoerig omschreven door Yin (2003). Yin definieert een casestudy als volgt:

“... an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries and context are not clearly evident” Yin (2003).

Een casestudy is volgens Yin (2003) in de volgende gevallen geschikt: ‘1. wanneer “hoe” en “waarom” vragen beantwoord dienen te worden, 2. wanneer de onderzoeker weinig controle over de gebeurtenissen heeft, en 3. wanneer de focus op een hedendaags fenomeen in een real-life context ligt.

1. Het empirische onderzoek richt zich voornamelijk op de vraag hoe organisaties hun beveiligingsdienst besturen en beheersen.
2. De onderzoeker is onafhankelijk en heeft geen enkele betrokkenheid in de governance. Daarnaast kan de onderzoeker de omgeving niet beïnvloeden.
3. Het onderwerp van het onderzoek richt zich op een hedendaags onderzoek.

Dataverzameling

Bij een casestudy wordt veelal gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Documentatie, archieven, interviews, directe observaties, observatie van de participant en fysieke bewijzen zijn voorbeelden van bronnen van informatie bij een casestudy. In dit onderzoek wordt voornamelijk gebruik gemaakt van open interviews en documentatie om data te verzamelen. Het interview is één van de belangrijkste bronnen van informatie bij casestudies. Het interview volgt hierbij echter meestal geen gestructureerde vragenlijst, maar is veelal een open interview. Bij open interviews is het mogelijk om de respondent te vragen naar feiten, maar ook naar hun meningen over bepaalde situaties (Yin, 2003). Bij het verzamelen van de gegevens voor de verschillende casestudies zal daarnaast informatie uit diverse bronnen bestudeerd worden, zoals service level agreements, beheersrapportage en eventueel andere documenten (interne documentatie en presentaties) die relevant kunnen zijn.

Er wordt gebruik gemaakt van open interviews, welke semi-gestructureerd zijn (zie § 5.3 Interviewprotocol). De interviews worden naast de bestudering van diverse bronnen gebruikt om de ervaringen en meningen van de te interviewen deskundigen naar boven te krijgen, die niet door de bestudering van de bronnen verkregen kunnen worden. De volgende eisen worden gesteld aan de geïnterviewden:

1. de geïnterviewde moet toegang hebben tot het onderwerp;
2. de geïnterviewde moet geïnteresseerd zijn in het onderwerp;
3. de geïnterviewde moet bereid zijn en in staat zijn om informatie over te brengen aan de onderzoeker;
4. de geïnterviewde moet onpartijdige informatie kunnen geven, ondanks zijn betrokkenheid (Yin, 2003).

In elke casus zullen betrokken functionarissen geïnterviewd worden, dit zal zowel aan de opdrachtgeverkant als aan de opdrachtnemerkant zijn om een volledig beeld te krijgen van de situatie. Hoeveel functionarissen dit zullen zijn is afhankelijk van de casussen en hoeveel mensen in desbetreffende casussen betrokken zijn bij de relevante processen. De interviews zullen 1,5 uur in beslag nemen, aan de hand van een vooraf geformuleerde vragenlijst, welke gestructureerd is op basis van de criteria geselecteerd uit de literatuur. De vooraf geformuleerde vragenlijst geeft sturing tijdens de interviews met de betrokken functionarissen.

De betrokken functionarissen uit de casussen zijn bij hun dagelijkse bezigheden betrokken bij de governance van de beveiligingsdienst van desbetreffende casus. Zij voldoen hiermee aan de eerste twee aspecten. De toezegging mee te willen werken aan het onderzoek geeft aan dat de betrokken functionarissen bereid zijn de relevante informatie over te brengen aan de onderzoeker. Om aan de laatste eis te kunnen voldoen zal er ook relevante geschreven documentatie worden bestudeerd.

5.2 Verloop van het onderzoek en casusselectie

Voor het praktijkonderzoek worden diverse gesprekken gevoerd onder andere met ervaringsdeskundigen aan de opdrachtgeverkant van de beveiligingsdienst als met

ervaringsdeskundigen aan de opdrachtnemer kant van de beveiligingsdienst. In gesprekken met deze deskundigen wordt stil gestaan bij de variabelen informatieasymmetrie, afhankelijkheid en de governance van de beveiligingsdienst in de desbetreffende organisatie. In deze gesprekken komen de onderwerpen die in het theoretisch kader zijn behandeld aan bod.

De geïnterviewde ervaringsdeskundigen worden met behulp van een introductie op het onderzoek benaderd. Voorafgaand aan de interviews wordt de vragenlijst verzonden aan de geïnterviewde. In aanvulling op de interviews wordt daar waar mogelijk ook extra documentatie bestudeerd. Voordat de resultaten uit het interview worden bestudeerd wordt het uitgewerkte interview ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewde. Nadat de interviews zijn goedgekeurd worden ze gebruikt om de case te analyseren.

Casusselectie

Een karakteristiek van een casestudy is een strategische steekproeftrekking in plaats van een aselechte trekking zoals in een enquête (Verschuren en Doorewaard, 2000). Bij een strategische steekproeftrekking wordt de keuze voor de casussen geleid door het conceptueel ontwerp en door datgene wat de onderzoeker te weten wil te komen over de onderzoekseenheden. Bij dit onderzoek is gekozen de casussen te selecteren op het belang dat de beveiligingsdienst heeft voor de organisatie, een indicator van de factor afhankelijkheid (tabel 5.3). Deze indicator is gekozen als selectiemiddel om zo op een efficiënte manier casussen te kunnen selecteren die maximaal verschillen wat betreft de factor afhankelijkheid. Naarmate het belang van de beveiliging namelijk groter is voor de organisatie zal deze ook sterker afhankelijk zijn van de opdrachtnemer. Om de andere onafhankelijke factor informatie-asymmetrie te kunnen vaststellen bij meerdere organisaties voor de casusselectie is namelijk dusdanig onderzoek vereist waardoor het niet haalbaar is binnen dit afstudeeronderzoek. Om te onderzoeken welke criteria specifiek voor de beveiligingsdienst van belang zijn worden er drie casussen geselecteerd en vergeleken. Er wordt een casus geselecteerd met een hoge, middel en lage mate van belang van de beveiligingsdienst voor de organisatie. De casussen zullen geselecteerd worden uit overheidsorganisaties. Hier is voor gekozen, zodat de casussen niet teveel van elkaar verschillen afgezien van de onafhankelijke variabelen. Inzichten die gelden voor het bedrijfsleven behoeven namelijk niet volledig toepasbaar te zijn op overheidsorganisaties (Mol, 1997). Met name als die inzichten samenhangen met het winststreven is de toepassing binnen de non-profit sector vaak aan beperkingen onderhevig.

De mate van belang van de casussen wordt bepaald aan de hand van het aantal bewakingsuren per m² bruto-vloeroppervlakte (BVO). BVO is de oppervlakte van een ruimte of van een groep van ruimten, gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies. Het is een maatstaf uit Nederlandse Norm NEN 2748. NEN 2748 definieert en rubriceert alle facilitaire voorzieningen en normaliseert de rubricering ervan. De keuze op welke manier het belang van het middel en de beschikbaarheid van alternatieven (de indicatoren van de factor afhankelijkheid, zie § 5.3) moet afgestemd worden op de organisatie en het middel waarvoor gemeten wordt. De keuze moet volgens Kraljic (1983) en Gelderman (2003) afgestemd worden op de behoeftes en verwachtingen van de organisatie, opdat de variabelen voor het meten van het belang en de beschikbare alternatieven de organisatie weerspiegelen. Er is bewust gekozen om niet te werken met de kosten per m² BVO, omdat de hoogte van de kosten sterk bepaald wordt door het uurtarief van de beveiligingsbeambten. Daar het uurtarief afhangt van hoe goed er is ingekocht (uitbesteed), lijkt dit geen goede weergave te zijn van het belang van de beveiligingsdienst. In

plaats daarvan is gekozen voor het aantal bewakingsuren per jaar. Gezien het feit dat er meer tijd nodig is om brand en sluit ronden te lopen naarmate het aantal m² BVO groter wordt, is er gekozen om het aantal bewakingsuren per m² BVO te nemen.

De geselecteerde casussen zijn weergegeven in de volgende tabel:

Casussen	Aantal bewakingsuren per m ² BVO	Mate van belang
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)	2,43	Hoog
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W)	0,60	Middel
Stadhuis Gemeente Den Haag	0,21	Laag

Tabel 5.1: Casusselectie

Het aantal bewakingsuren per m² BVO van het ministerie van Defensie is 1,28 (zie bijlage C Gegevens beveiligingsdiensten) en zou daardoor in aanmerking komen als casus met een middelmatig belang van de beveiligingsdienst voor de organisatie. Echter wordt er bij het ministerie van Defensie gewerkt met gewapende bewakers en is daardoor aan te merken als een ministerie met een hoog belang van de beveiligingsdienst. Er is daarom gekozen om het ministerie van OC&W te analyseren als zijnde ministerie met een middelmatig belang van de beveiligingsdienst.

5.3 Operationalisatie

In het conceptueel kader is naar voren gekomen dat de keuze voor een governancevorm beïnvloed wordt door een aantal factoren. Uit de transactiekostentheorie komt naar voren dat bij een hoge 'asset specificity', wat kan leiden tot een grote afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer, en een hoge informatieasymmetrie een meer bureaucratische governancevorm geschikter is. Ook staat bij de principaal-agenttheorie informatieasymmetrie centraal. Bij een hoge informatieasymmetrie is de opdrachtnemer immers goed in staat opportuun gedrag te vertonen zonder consequenties voor hemzelf. Nu bekend is wat er onderzocht en welke meetmethode gehanteerd wordt, is het belangrijk het theoretisch kader te operationaliseren. Het operationaliseren van het conceptueel kader is het uitdrukken van de begrippen in het onderzoek in meetbare kenmerken: indicatoren.

Voor de afhankelijke factor besturingstype zijn de indicatoren in onderstaande tabel weergegeven:

Afhankelijke factor	Indicatoren
Besturingstype	- Afstand tot de opdrachtgever (intern/extern) - Financiering van of betalingswijze aan opdrachtnemer - Control gericht op input, conversie of output

Tabel 5.2: Afhankelijke factor en indicatoren

Zoals eerder gesteld gaat verzelfstandiging gepaard met een grotere afstand tot de opdrachtgever, waarbij de control gericht op input en conversie verschuift naar output. Daarnaast krijgt de opdrachtnemer hierbij ook economische zelfstandigheid en zal de financiering van de opdrachtnemer veranderen. De verzelfstandigde dienst kan immers alleen zelfstandig functioneren wanneer het niet financieel afhankelijk is van het departement (Van Thiel, 2002). Ook worden economische risico's overgedragen naar de opdrachtnemer om deze zo te dwingen tot een efficiënte werkwijze. De zes genoemde besturingstypen verschillen dan ook op deze drie indicatoren en daarom zullen deze indicatoren gebruikt worden om het besturingstype bij de casussen vast te stellen.

Ook voor de onafhankelijke factoren dienen indicatoren opgesteld te worden die de factoren meetbaar maken. Deze factoren zijn de onafhankelijke factoren binnen dit onderzoek en beïnvloeden de afhankelijke factor, dit wil echter niet zeggen dat buiten het onderzoek door de organisaties niet getracht kan worden deze factoren te beïnvloeden. De indicatoren zijn per onafhankelijke factor weergegeven in onderstaande tabel:

Onafhankelijke factor	Indicatoren
Informatieasymmetrie	- Kennis van transformatieproces - Meetbaarheid output
Afhankelijkheidspositie opdrachtgever	- Belang van een middel - Beschikbaarheid van alternatieven

Tabel 5.3: Onafhankelijke factoren en indicatoren

Informatieasymmetrie

De factor informatieasymmetrie kan zoals vastgesteld in paragraaf 4.3.2 gemeten worden met behulp van de indicatoren: de kennis van het transformatieproces en de meetbaarheid van de output (Mol 1997). Naarmate het inzicht dat de opdrachtnemer heeft in het transformatieproces van de opdrachtnemer groter is zullen de activiteiten van de agent beter te controleren zijn. De kennis van het transformatieproces kan bepaald worden door te kijken in hoeverre het proces gestandaardiseerd is. De informatieasymmetrie wordt namelijk vergroot als het proces minder gestandaardiseerd is (De Looft, 1996).

Afhankelijkheidspositie opdrachtgever

In het vorige hoofdstuk (§ 4.4) is vastgesteld dat de 'asset specificity', dat een hoofdrol speelt in de transactiekostentheorie, leidt tot afhankelijkheid. 'Asset' specifieke middelen zullen namelijk zo specifiek voor een bepaald productieproces zijn, dat zij nauwelijks op alternatieve wijze kunnen worden aangewend en leiden tot afhankelijkheid (Mol & Verbon, 1997). Naarmate het belang van deze specifieke middelen groter wordt, zal ook de afhankelijkheid sterker worden, het risico dat een organisatie loopt bij deze middelen is immers groter dan bij middelen met een laag belang. Er is in paragraaf 4.4 dan ook gesteld dat de mate van afhankelijkheid van een organisatie van een andere actor direct evenredig is aan het belang van de organisatie voor een bepaald middel en omgekeerd evenredig aan de voor de organisatie beschikbare alternatieven (Emerson, 1962; Hasenfeld, 1983; Jacobs, 1974; Pfeffer en Salancik, 1978). Dit zijn dan ook de indicatoren die binnen dit onderzoek gebruikt zullen worden om de factor machtspositie vast te stellen bij de casussen.

Deze indicatoren dienen verder gedefinieerd te worden, wat met behulp van de Kraljic-matrix gedaan kan worden. De Kraljic-matrix is ontwikkeld voor het bepalen van een passende strategie bij de inkoop van een product of dienst. Echter, de Kraljic-matrix is ook geschikt te gebruiken in relatie tot de resource dependency theorie van Pfeffer en Salancik (Gelderman & Weele 2002, Gelderman 2003). De Kraljic-matrix geeft namelijk inzicht in de afhankelijkheidsrelatie tussen klant en leverancier. De twee basis dimensies die van belang zijn in de Kraljic matrix zijn de impact van een product of dienst of het belang van een product/dienst en supply risk of complexiteit van de markt. Gelderman & van Weele (2002) stellen dat de twee basis dimensies in de Kraljic-matrix overeenkomen met de twee dimensies –belang van een middel en de beschikbaarheid van alternatieven- die Pfeffer en Salancik (1978) geven voor het verklaren van afhankelijkheid.

De keuze welke variabelen relevant zijn en welke meetmethode gebruikt wordt door organisaties voor het bepalen van de dimensies in de Kraljic-matrix hangt af van de behoefte en verwachtingen van deze organisaties (Kraljic, 1983; Gelderman, 2003). Vooral bij het bepalen van het belang of impact van een product of dienst ontkomt men niet aan keuzes en een zekere mate van subjectiviteit (Gelderman, 2003). Per organisatie zal gekeken moeten worden welke concrete invulling van de variabelen voor de organisatie het meest zinvol is.

Echter zijn er wel variabelen op te noemen die veelal gerelateerd worden aan de dimensies in de Kraljic matrix. Bij het bepalen van de positie in de Kraljic-matrix wordt de dimensie impact van een middel veelal gemeten door het ingekochte volume, toegevoegde waarde van een productlijn, het percentage ingekochte producten van de totale kosten, en de impact op de winst van de organisatie. Voor de tweede dimensie - mark complexiteit - wordt veelal gebruik gemaakt van schaarste van middelen, vraag van concurrenten, eigenschappen van het product (state-of-the-art technologie, complexiteit product), complexiteit van de leveranciersmarkt, barrières om de markt binnen te treden, mogelijkheden te substitueren, logistieke kosten of complexiteit en monopolie/ oligopolie condities (Kraljic 1983, Gelderman & van Weele 2002).

Bij het concretiseren van de variabelen wordt veelal gebruikt gemaakt van drie verschillende methodes, namelijk:

- één-bij-één methode. Per dimensie gebruiken zij slechts één variabele die echter wel moet voldoen aan hoge eisen, opdat de variabele een goede reflectie van de dimensie is;
- de consensus-methode;
- de gewogen factor methode (Gelderman 2003).

De variabelen die organisaties gebruiken in deze methodes zijn geheel afhankelijk van eigen inzichten en behoeftes. Bij het invullen van de variabelen zal er enerzijds op gelet moeten worden dat deze invulling recht doet aan de specifieke kenmerken van de organisatie en anderzijds dat de criteria goed hanteerbaar zijn (Behr G. & Faas A. 2004). Hierbij dient in ieder geval afgevraagd te worden of de analyse behapbaar blijft, of het qua tijd en kosten haalbaar is en of het verkregen inzicht nuttig is (inkoopmanagement). In samenwerking met deskundigen op het gebied van beveiliging en inkoop binnen het ministerie van BZK zijn variabelen gekozen die de indicatoren van afhankelijkheid voor de beveiligingsdienst het beste weer kunnen geven. Hierbij is in acht genomen dat het meten van deze variabelen haalbaar is binnen het onderzoek, maar tevens een goede weergave van de indicatoren zijn.

Het belang van de beveiliging zal, zoals verklaard in paragraaf 5.2, gemeten worden door het aantal bewakingsuren per m² BVO vast te stellen. Bij beschikbare alternatieven wordt er gekeken naar het aantal beveiligingsorganisaties op de externe markt. Een reden om niet te verzelfstandigen, wat kan leiden tot minder kosten, kan zijn dat er te weinig alternatieven beveiligingsorganisaties zijn, waardoor de opdrachtgever afhankelijk wordt van de opdrachtnemer. Aangezien schaarste op de markt leidt tot een grotere afhankelijkheid van de specifieke opdrachtnemer wordt dit als indicator gebruikt voor de factor afhankelijkheid. Volgens Kraljic (1983) en Gelderman (2003) is dit ook een veelgebruikte indicator om de beschikbaarheid van alternatieven vast te stellen. Ook al is er een groot aantal beveiligingsorganisaties op de markt, indien de opdrachtgever gebonden is aan de opdrachtnemer, dan is de opdrachtgever nog altijd afhankelijk van de opdrachtnemer en levert hem dit een grote afhankelijkheid op. Daarom wordt naast het aantal beveiligingsorganisaties op de externe markt ook gekeken naar de standaardisatie en beschrijving van de werkprocessen, omdat dit immers het overstappen naar een nieuwe opdrachtgever vergemakkelijkt, doordat een continuïteit van de dienstverlening gegarandeerd kan worden.

Door deze indicatoren vast te stellen bij de casussen kunnen de factoren voor de casussen bepaald worden. In onderstaande tabellen (5.4 en 5.5) is te zien hoe de mate van informatieasymmetrie en afhankelijkheid is ingedeeld:

Informatieasymmetrie	Kennis en kunde transformatieproces	Meetbaarheid output
Klein	Beide aanwezig	
Matig	Een van beide aanwezig	
Groot	Beide afwezig	

Tabel 5.4: Indeling mate van informatieasymmetrie

Afhankelijkheid	Belang	Beschikbaarheid alternatieven
Zeer zwak	- Laag	- Goed
Zwak	- Laag - Middel	- Niet goed - Goed
Sterk	- Middel - Groot	- Niet goed - Goed
Zeer sterk	- Groot	- Niet goed

Tabel 5.5: Indeling mate van afhankelijkheid

5.4 Interviewprotocol

Om bij de casussen vast te kunnen stellen hoe thans de factoren zijn, zowel de afhankelijke factor als de onafhankelijke factoren, zal er bij de casussen semi-gestructureerde interviews

gehouden worden met bij het beveiligingsproces betrokken experts en zullen er tevens relevante documenten worden bestudeerd. De vragenlijst die in de interviews gebruikt zal worden is gebaseerd op de indicatoren die vastgesteld zijn voor de factoren in de vorige paragraaf en is te vinden in Bijlage B Interviewprotocol. Voor elk van de indicatoren zijn vragen opgesteld gesorteerd onder de volgende onderwerpen:

- Het schetsen van een profiel van de geïnterviewde en de organisatie;
- Algemene aspecten van de beveiligingsdienst;
- De aansturing van de beveiligingsdienst;
- Alternatieven voor de huidige beveiligingsdienst;
- Tevredenheid over de huidige beveiligingsdienst.

Vooraf is het voor de betrokken experts niet duidelijk welke onderzoeksfactoren binnen dit onderzoek onderzocht en geanalyseerd zullen worden om zo sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen. Om deze reden zijn onder de net genoemde onderwerpen verschillende indicatoren en factoren samen genomen.

De vragen die daadwerkelijk gesteld worden tijdens de interviews hangen af van de situatie bij de casussen en het expertisegebied van de betrokken experts die geïnterviewd zullen worden. Ook de documenten die bestudeerd zullen worden hangen tevens af van de huidige situatie bij de casussen die onderzocht zullen worden. Immers bij een situatie waar een interne contractering gehanteerd wordt als besturingsmechanisme zal wel sprake zijn van sla's terwijl deze bij het besturingstype bureaucratisch regelkringsysteem simpelweg niet zal bestaan.

5.5 Methodologische aspecten

Om de geldigheid van het onderzoek te kunnen garanderen dient aandacht te worden besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Validiteit slaat op de mate waarin het onderzoek heeft gemeten wat er ook daadwerkelijk gewenst werd te meten. Betrouwbaarheid slaat op de accuratesse en precisie van de meetprocedure. Deze begrippen zullen nu besproken worden met het oog op dit onderzoek.

Validiteit

Volgens Yin (2003) zijn er drie soorten validiteit te onderscheiden:

Begripsvaliditeit; Yin (2003) definieert dit als 'establishing correct operational measures for the concepts being studied'. Hierbij gaat het erom of het onderzoeksmodel goed geoperationaliseerd is.

Interne validiteit; Yin (2003) definieert dit als 'establishing a causal relationship, whereby certain conditions are shown to lead to other conditions, as distinguished from spurious relationships.' Hierbij gaat het erom of het onderzoeksmodel juist is.

Externe validiteit; Yin (2003) definieert dit als 'Establishing the domain to which a study's findings can be generalized.' Hiermee wordt bedoeld in welke mate generaliserende uitspraken over het resultaat gedaan mogen worden.

Om begripsvaliditeit te garanderen is in het literatuuronderzoek aandacht besteed aan de operationalisering van de concepten. De concepten uit de subvragen zijn geoperationaliseerd in variabelen die aanwezig of afwezig kunnen zijn.

De interne validiteit is gegarandeerd, doordat de vragenlijst is gebaseerd op factoren uit diverse wetenschappelijke literatuur. Daarnaast is gewerkt volgens een vast protocol. De

onderzochte cases zijn onderzocht door het houden van een interview. Voor de interviews zijn interviewprotocollen opgesteld, die niet zoals een enquête exact alle vragen vastleggen, maar het interview op grote lijnen en de belangrijkste vragen bepalen. De uitkomsten van de interviews kunnen dus met elkaar vergeleken worden.

Yin (2003) schrijft dat het garanderen van de externe validiteit niet het sterkste punt van een casestudy is. In het algemeen komt door strategische steekproefselectie de externe validiteit in het gedrang. Enige mate van voorzichtigheid is dan ook geboden bij dit onderzoek wat betreft het generaliseren van de bevindingen.

Betrouwbaarheid

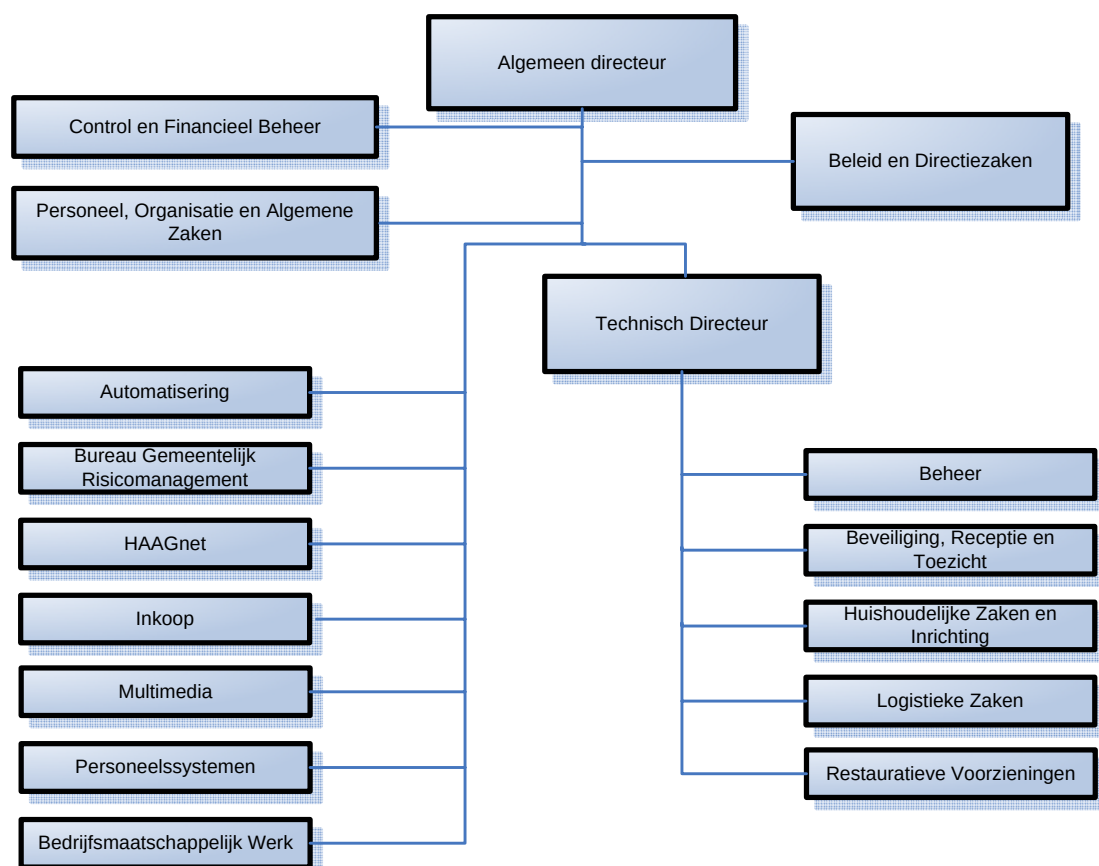
Naast de drie validiteiten waaraan het onderzoek moet voldoen, moet volgens Yin (2003) het onderzoek ook betrouwbaar zijn. De betrouwbaarheid van een onderzoek kan gezien worden als de mate waarin de waarneming stabiel is bij verschillende metingen. Het herhalen van een casestudy is veel moeilijker dan het herhalen van een experiment. Daarom is het belangrijk om bij een casestudy te werken volgens een vast protocol. Het protocol dat gevolgd wordt voor dit onderzoek is in paragraaf 5.2 beschreven.

6 Onderzoeksresultaten

6.1 Stadhuis, gemeente Den Haag

Na de rijksoverheid en de provincie, is de gemeente de kleinste zelfstandige bestuurseenheid in het Nederlandse staatsbestel. Al geruime tijd hevelt de rijksoverheid taken en bevoegdheden over naar de gemeenten. Deze decentralisatie moet gemeenten meer armslag en verantwoordelijkheden geven (www.overheid.nl). Een van de belangrijkste taken van de gemeente is de zorg voor voldoende woonruimte. Het gemeentebestuur maakt structuurplannen en bestemmingsplannen om de aanleg van nieuwe woonwijken mogelijk te maken en de ontwikkelingen in bestaande wijken en het buitengebied in de hand te houden (www.gemeentedenhaag.nl). Een ander belangrijk werkterrein voor de gemeente is verkeer. De gemeente draagt zorg voor een goede doorstroming van het verkeer en maakt hiervoor plannen.

Aan het hoofd van de gemeentelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat. De ambtelijke organisatie is verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het provinciale beleidsterrein, bijvoorbeeld voor milieu, waterstaatszaken, ruimtelijke ordening, economie, recreatie, natuur, verkeer en vervoer.



Figuur 6.1: Organigram Facilitaire Dienst

Ook de Facilitaire Dienst (FAD) valt onder leiding van de gemeentesecretaris (figuur 6.1: Organigram Facilitaire Dienst). Bij de gemeente Den Haag is de FAD primair gericht op de ondersteuning van de gemeentelijke diensten bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Dit betekent dat zij in vrijwel alle panden, die in gebruik zijn bij de ambtenaren van de gemeente, het beheer, de schoonmaak, het onderhoud, de beveiliging, het toezicht, de inrichting, de verhuizingen, het data- en telecommunicatieverkeer, de postbezorging, de catering en de bode- en vervoersactiviteiten verzorgt (www.gemeentedenhaag.nl).

6.1.1 Beveiliging stadhuis

De beveiliging omvat het stadhuis en de technische beveiliging van een 15 à 16 panden. Daarnaast valt ook de beveiliging van de bibliotheek onder de verantwoordelijkheid van de beveiligingsdienst van het stadhuis. De beveiligingsdienst verzorgt ook de beveiliging van evenementen gehouden in het stadhuis georganiseerd door de gemeente of derden.

In 1991 is de FAD van het stadhuis opgericht. In die periode was er ook een ontwikkeling van het secretariemodel naar het dienstenmodel. Alle ondersteunende diensten werden ondergebracht bij de FAD. In de loop der jaren zijn er een aantal veranderingen geweest bij de FAD. Zo is bijvoorbeeld de functie hoofd beveiliging en hoofd BHV samengevoegd en is de telefooncentrale afgesplitst van de afdeling beveiliging, BHV en receptie. Ook heeft de algemeen directeur de Technisch Directeur aangesteld als verantwoordelijke voor de facilitaire diensten. De reden hiervoor was dat de 'spin of control' van de algemeen directeur te groot was.

Op dit moment valt de beveiliging onder de afdeling Beveiliging, Receptie en Toezicht (BR&T). De komende twee jaar zal deze afdeling meerdere panden gaan bedienen onder het mom van shared services. Daarnaast zal er binnen de FAD een reorganisatie plaats vinden, waarbij de afdeling BR&T overgaat naar het nieuw op te richten interne dienstencentrum. Alle interne dienstverlening wordt daarin verdeeld over vier poten ondergebracht, te denken valt aan HRM, financiën, automatisering en data- en telefonienetwerk, en de facilitaire services. Het interne dienstencentrum zal een nieuwe directeur krijgen, net als de vier poten. Voor de afdeling facilitaire services zal dit waarschijnlijk de huidige Technisch Directeur zijn.

De afdeling BR&T valt heden rechtstreeks onder de Technisch Directeur. De Algemeen Directeur FAD maakt deel uit van het gemeentelijk management team (GMT). Het GMT is een advies- en overlegorgaan, waarvan de gemeentesecretaris de voorzitter is. De gemeentesecretaris is de hoogste ambtenaar van een gemeente en staat daarmee aan het hoofd van het gehele plaatselijke gemeentepersoneel. Aan het hoofd van de afdeling BR&T, staan het hoofd BR&T en het plaatsvervangend hoofd BR&T. De dagelijkse aansturing van de beveiligingsbeambten wordt gedaan door één medewerker van de afdeling BR&T. Op het moment bedienen ze het stadhuis en verzorgen ze de technische beveiliging bij 15 à 16 panden (sla BR&T cluster stadhuis/bibliotheekcomplex 2008). De afdeling bestaat uit 25 medewerkers in vaste dienst en daarnaast huurt de afdeling beveiligingsbeambten en receptionistes in bij een externe beveiligingsorganisatie. Een groot voordeel vindt men dat bij ziekte of uitval de kosten van vervanging niet voor rekening komen van het stadhuis, maar voor de beveiligingsorganisatie. Ook bij niet goed functioneren kunnen de beveiligings-

beambten vervangen worden door de beveiligingsorganisatie. De ervaring leert ook dat de beveiligingsbeambten in eigen dienst door het lange dienstverband de motivatie moeilijk kunnen vasthouden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er binnen de gemeente bijna geen enigszins vergelijkbaar werk is en zij daarnaast altijd hetzelfde object bewaken.

Oorspronkelijk had de beveiligingsdienst alleen eigen medewerkers in dienst. Echter, bij ziekte of verlof van de beveiligingsbeambten moest er ingehuurd worden, daarom is er op een gegeven moment een afweging gemaakt tussen uitbesteden, gedeeltelijk uitbesteden of alleen eigen medewerkers voor de beveiligingsdienst. De ondernemingsraad had besloten dat ze het wenselijk vinden een verdeling van 50% eigen personeel en 50% ingehuurd personeel aan te houden. In de praktijk komt dit neer op een groter deel ingehuurd personeel, om ziekte en verlof op te kunnen vangen. Of dit in het interne dienstencentrum wordt aangehouden is op het moment nog niet duidelijk.

6.1.2 Besturingstype

De opdrachtgeverfunctie voor het beveiligen van het stadhuis is bij de gemeente belegd bij de afdeling Beheer dat samen met de andere facilitaire afdelingen onder verantwoordelijkheid van de Technisch Directeur valt. De afdeling Beheer verzorgt het contact met de klant, ambtenaren werkzaam in het stadhuis, maar ook met gemeentelijke ambtenaren werkzaam in andere panden van de gemeenten. Deze klanten zijn opgedeeld in drie clusters, te weten cluster stadhuis, cluster kantoorverzamel panden en cluster stadsdeelkantoren. De afdeling Beheer maakt afspraken met alle facilitaire afdelingen voor de uitvoering van de facilitaire diensten afgestemd op de wensen van de klant, zo ook met de afdeling BR&T. Voor elk cluster worden aparte afspraken gemaakt met de desbetreffende facilitaire afdelingen, welke worden vastgelegd in service level agreements (sla). Voor elk van de drie clusters wordt dus een aparte sla afgesloten met de afdeling verantwoordelijk voor de beveiliging in het betreffende cluster. In de nabije toekomst zal de afdeling BR&T, verantwoordelijk voor de beveiliging van het stadhuis, ook verantwoordelijk worden voor de beveiliging van de panden in de andere twee clusters. Elk jaar stelt het hoofd van de afdeling BR&T de nieuwe sla samen voor het volgende jaar met eventuele aanpassingen die benodigd zijn. De afdeling Beheer bekijkt vervolgens of dit overeen stemt met de wensen van de klant en of de aanpassingen gegrond zijn. In de sla zijn geen boeteclausules of andere maatregelen die genomen kunnen worden wanneer de afdeling BR&T zich niet houdt aan de afspraken opgenomen. Men geeft aan dat men het niet nodig acht, omdat de afdeling BR&T collega's zijn. Ook zijn er geen normen opgesteld waarmee de kwaliteit van de uitvoering van de beveiligingstaken getoetst kunnen worden. In de sla staat omschreven welke taken uitgevoerd moeten worden, wanneer overleg en rapportage plaats moeten vinden en of kosten voor rekening van opdrachtnemer of opdrachtgever zijn (sla BR&T cluster stadhuis/bibliotheekcomplex 2008).

Naast de net genoemde opdrachtgever en opdrachtnemer kan er nog een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie benoemd worden, namelijk de relatie tussen het hoofd BR&T en de externe beveiligingsorganisatie. Dit is niet de relatie die binnen dit onderzoek centraal staat, deze wordt echter wel meegenomen binnen deze analyse, omdat het van belang is voor een totaal beeld van de situatie bij het stadhuis.

Het hoofd van de afdeling BR&T heeft veel vrijheid bij het organiseren van de beveiligingsdienst. Zo mag hijzelf bepalen of hij de beveiligingsdienst met interne

beveiligingsbeambten organiseert of gebruik maakt van een externe beveiligingsorganisatie. Ook is hij grotendeels verantwoordelijk voor het beveiligingsbeleid en heeft een adviserende rol naar de GMT betreffende beleid omtrent de beveiliging van het stadhuis. Het hoofd van de afdeling BR&T stelt een beleidsvoorstel op, dat vervolgens wordt voorgelegd aan het GMT. In het geval van calamiteiten wordt er rechtstreeks contact opgenomen met de gemeentesecretaris.

Het beleid is overigens niet specifiek vastgelegd in een document, dit omdat beveiliging veelal ad hoc ingrijpen vereist. De werkinstructies zijn daarentegen wel vastgelegd en kunnen door de beveiligingsbeambten geraadpleegd worden bij het uitvoeren van de beveiligingstaken. Tevens worden de werkinstructies gebruikt bij het inwerken van nieuwe beveiligingsbeambten.

Nadat de afspraken zijn vastgelegd in de sla stelt het hoofd BR&T de werkbegroting op voor het komende jaar. De werkbegroting wordt begroot op basis van het aantal uren dat is begroot naar aanleiding van de afspraken die zijn opgenomen in de sla. Deze werkbegroting wordt vervolgens afgestemd samen met de afdeling Beheer en de afdeling financieel beheer. Wanneer de werkbegroting is goedgekeurd ontvangt de afdeling BR&T het volgende jaar een lump sum waaruit de kosten van de beveiliging dat jaar betaald moeten worden. Na goedkeuring heeft het hoofd BR&T ruimte omtrent de invulling van de dienstverlening. Het hoofd BR&T kan bijvoorbeeld zelf bepalen of hij de beveiliging laat uitvoeren door eigen medewerkers of inhuilt, zolang de 50%-50% regel niet wordt overschreden. Hij draagt dan ook zorg voor de betaling van de externe beveiligingsorganisatie. De afdeling Beheer berekent vervolgens de kosten van de beveiliging door aan de andere gemeentelijke diensten door middel van een collectief tarief, het m²-tarief. In dit m²-tarief zijn ook de kosten voor de andere facilitaire diensten opgenomen. Voor beveiligingstaken die niet zijn opgenomen in de sla, bijvoorbeeld evenementen, wordt door de afdeling BR&T aparte facturen gestuurd naar de opdrachtgever (sla BR&T cluster stadhuis/bibliotheekcomplex 2008). Deze extra diensten hoeven dus niet betaald te worden uit het budget.

De opdrachtnemer bij de beveiliging van het stadhuis loopt geen economisch risico. De opdrachtnemer ontvangt na goedkeuring door de opdrachtgever het budget voor het volgende jaar, waarna het vrijheid heeft dit budget te besteden aan de organisatie en uitvoering van de beveiligingstaken. Wanneer de opdrachtnemer echter de afspraken in de sla niet nakomt wordt de opdrachtnemer hier niet financieel op afgerekend. Er zijn geen normen op gesteld waaraan de dienstverlening moet voldoen en de opdrachtgever kan hier dus niet financieel op worden gestraft bij het niet behalen van de normen. Ook is er geen bonussysteem waarbij de opdrachtnemer wordt beloond bij goede prestaties.

In de sla zijn afspraken gemaakt over hoe vaak overleg en rapportage moeten plaats vinden. Vier keer per jaar vindt er overleg plaats tussen het hoofd BR&T en de afdeling Beheer. In dit driemaandelijks overleg worden de afspraken, vastgelegd in de sla, geëvalueerd. Verder worden de rapportages van de beveiliging die binnen komen bij de afdeling Beheer besproken. Ook worden eventuele klachten die binnen gekomen zijn bij de klantenservice behandeld. In de praktijk komt er echter weinig terecht van dit overleg. Wel is er veel informeel contact met de afdeling Beheer, mede doordat er veel ad hoc gereageerd dient te worden. Bij de afdeling Beheer is echter weinig behoefte aan de driemaandelijks overleggen, doordat er weinig klachten binnen komen en de maandelijkse rapportages op tijd geleverd worden.

Strategisch overleg vindt incidenteel plaats en meestal nadat calamiteiten zich hebben voorgedaan. Het beveiligingsniveau dat op het moment gehanteerd wordt in het stadhuis is door de jaren heen ontstaan. Wel vindt er structureel overleg plaats tussen de Technisch Directeur en het hoofd BR&T, deze overleggen vinden elke 14 dagen plaats. Hier worden vooral tactische zaken besproken en incidenteel ook strategische aspecten. Het operationele overleg vindt bij de beveiliging iedere twee maanden plaats. Dit overleg vindt plaats met aanwezigheid van het plaatsvervangend hoofd BR&T, samen met de operationeel manager en de beveiligingsbeambten. Hier worden praktische zaken besproken, maar ook zaken die in de toekomst staan te gebeuren.

Iedere maand levert het hoofd BR&T maandrapportages op aan de afdeling Beheer, de algemeen en Technisch Directeur en de gemeentesecretaris. De maandrapportages zijn gebaseerd op de dienstrapportages opgesteld door de beveiligingsbeambten. Op elke post wordt door één beveiligingsbeambte per dienst een dienstrapport opgesteld, dit kan door een eigen medewerker of externe medewerker worden gedaan. Deze rapportages worden elke ochtend doorgenomen door een medewerker van de afdeling BR&T. Voorheen werd er in de maandrapportages gerapporteerd over hoe veel en welke incidenten er gebeuren, bijvoorbeeld het aantal EHBO-hulpverleningen, het aantal gebouwontzeggingen, het aantal zwervers dat is verwijderd, maar ook onder andere de responstijd, hoe het is afgehandeld en welke instanties erbij zijn betrokken. Echter volstaat de rapportage tegenwoordig met het vermelden van het aantal en soort incidenten door een besluit van de nieuwe wethouder. Indien nodig vindt er over de maandrapportages een terugkoppeling plaats naar het hoofd BR&T.

Het besturingstype bij het stadhuis kan gedefinieerd worden als een vorm van interne contractering. De geleverde diensten worden via de opdrachtgever doorberekend aan de interne afnemers van de diensten van de beveiligingsorganisatie. Met name over de kwantiteit van de output van het beveiligingsproces legt de opdrachtnemer verantwoording af aan de opdrachtgever.

Opvallend hierbij is dat de opdrachtgever weinig economisch risico overdraagt aan de opdrachtnemer hetgeen verwacht zou worden bij dit besturingstype. Doordat de opdrachtnemer nog te dicht bij de opdrachtgever staat wordt de opdrachtnemer niet gedwongen efficiënt en effectief te werken door bijvoorbeeld een benchmark uit te voeren. De opdrachtgever vindt het niet gewenst om de opdrachtnemer af te rekenen wanneer deze niet voldoet aan de gestelde eisen en de gewenste dienstverlening. Er zijn dan ook geen targets of prestatie-indicatoren opgesteld. Dit kan verklaard worden door de cultuur die heerst in het stadhuis, men beschouwt de opdrachtnemer als collega en is daarom van mening dat deze niet streng afgerekend kan en hoeft te worden.

6.1.3 Informatieasymmetrie

De opdrachtgever, de afdeling Beheer, heeft zelf een beperkte kennis van het beveiligingsproces. Dit is de reden dat het beleid grotendeels opgesteld wordt door de afdeling BR&T, de opdrachtnemer. Ook stelt het hoofd BR&T een eerste aanzet voor de nieuwe sla op, omdat hij het beste in staat is te beoordelen welke aanpassingen er nodig zijn in de beveiligingstaken die staan beschreven. Vervolgens bezit de afdeling Beheer voldoende kennis om de eerste aanzet te beoordelen. Dit is ook de reden dat het uurtarief, gehanteerd voor de berekening van de werkbegroting, niet gebenchmarkt wordt.

De te leveren diensten zijn over het algemeen gestandaardiseerd en vastgelegd in werkinstructies. Beveiligen vereist echter veel ad hoc inspelen op ontstane situaties, welke dan ook niet vastgelegd zijn in werkinstructies. Indien zich nieuwe situaties voordoen, wordt er in de dienstrapporten precies beschreven hoe er gehandeld is. Door middel van de dienstrapportages is de afhandeling echter wel eenvoudig vast te stellen en worden deze situaties achteraf geëvalueerd. Rapportages alleen zijn echter niet voldoende om zeker te zijn dat de beveiligingstaken naar behoren worden uitgevoerd. Indien er geen systeem ontwikkeld is waarmee de kwaliteit van de output te meten valt, zal die moeten gebeuren door een nauwe controle van de taken van de beveiligingsbeambten. Deze taak is echter bij het stadhuis belegd bij de opdrachtnemer. De opdrachtgever heeft er geen behoefte aan dit te controleren, zolang er geen klachten of ernstige incidenten worden waargenomen.

Het hoofd BR&T kent bij zijn opdrachtnemer wel een kwaliteitmeetsysteem, waarmee de dienstverlening van de externe beveiligingsorganisatie wordt beoordeeld. Dit kwaliteitsmeetsysteem, opgesteld door de externe beveiligingsorganisatie, kent echter geen prestatie-indicatoren of normen waaraan de dienstverlening moet voldoen. Het kwaliteitsmeetsysteem beoordeelt de beveiligingsbeambten op aspecten als instelling/motivatie, representativiteit, kennisniveau en specifieke vaardigheden als onder andere conflicthantering en omgaan met agressie en de gehele organisatie op aspecten als de planning, branch manager, advisering, instructies, rapportage en klachtenafhandeling (kwaliteitmeetsysteem Stadhuis Den Haag). Om deze aspecten te kunnen beoordelen heeft men echter nog steeds een nauwe controle van de beveiligingsbeambten.

In de huidige situatie is de informatieasymmetrie bij het stadhuis groot, de opdrachtgever beschikt namelijk over weinig kennis en kunde van het beveiligingsproces. Daarnaast beschikken zij niet over output meetsystemen en niet over kwaliteitmeetsystemen of prestatie-indicatoren waarmee de kwaliteit van de dienstverlening kan worden bepaald.

6.1.4 Afhankelijkheidspositie

Zoals beschreven in paragraaf 5.2 is het stadhuis geselecteerd als zijnde een organisatie met een laag beveiligingsbelang. Dit is gebaseerd op het aantal bewakingsuren per m² BVO bij het stadhuis. Het niveau van de beveiliging bij het stadhuis ligt lager dan bij de diverse ministeries. Echter heeft de beveiliging van het stadhuis, doordat zij een 'lagere' overheid zijn wel te maken met de burger. Het is hierdoor belangrijk dat de beveiligingsbeambten goed om weten te gaan met agressie. Om kwalitatief goede beveiligingsbeambten in de beveiligingsdienst te hebben, heeft BR&T omtrent personeel een aantal randvoorwaarden in het meerjarencontract met de externe beveiligingsorganisatie opgenomen. De geleverde beveiligingsbeambten moeten boven de 30 jaar zijn. De ervaring is dat deze personen meer rust en stabiliteit hebben in hun persoonlijke leven, wat een positieve invloed heeft op hun dienstverlening en verantwoordelijkheidsgevoel. Ook dienen de geleverde beveiligingsbeambten enige ervaring te hebben op beveiligingsgebied.

Op de externe markt zijn op dit moment vijf landelijke beveiligingsorganisaties die groot genoeg zijn om het stadhuis te kunnen beveiligen. Deze marktpartijen zijn tegenwoordig professioneel en kunnen een goede dienstverlening bieden. Omdat de gemeente een overheidsinstantie is zijn zij verplicht om Europees aan te besteden in het geval zij kiezen voor uitbesteden. De afdeling BR&T heeft daar op dit moment al mee te maken, doordat zij een deel van de beveiliging uitbesteden aan een particuliere beveiligingsorganisatie. Doordat

het beveiligen van het stadhuis een grote klus en financieel aantrekkelijk is voor de particuliere beveiligingsorganisatie hebben zij een goede onderhandelingspositie. Echter doordat het stadhuis verplicht is Europees aan te besteden zijn zij niet in staat een langdurige relatie op te bouwen met de externe beveiligingsorganisatie. De afdeling BR&T waarborgt op dit moment de kwaliteit tijdens het Europees aanbesteden door het vakinhoudelijke gedeelte zelf te verzorgen en het commerciële traject door de inkopers van het stadhuis te laten verzorgen. Om de kennis en kunde te kunnen behouden bij de overgang naar een andere externe beveiligingsorganisatie iedere vier jaar, wordt een clause opgenomen dat een bepaald percentage van de huidige externe werknemers wordt overgenomen door de nieuwe beveiligingsorganisatie.

De dienstverlening die wordt geleverd door de beveiligingsdienst is gestandaardiseerd en staat beschreven in werkinstructies, wat het inwerken van nieuwe beveiligingsbeambten vergemakkelijkt. De inwerkperiode van een nieuwe werknemer beslaat ongeveer 14 dagen en is voor rekening van de externe beveiligingsorganisatie. Na deze inwerkperiode kunnen de werknemers redelijk zelfstandig aan het werk. Het is echter wel lastig voor de externe beveiligingsorganisatie om de planning dicht te krijgen, volgens het hoofd BR&T komt dit doordat de beveiligingsmarkt aardig wordt afgeroomd. Dit mede, doordat de beveiligingsbeambte steeds meer de stempel van hulppolitie krijgt opgelegd, waardoor het gezegd moeilijk is de krenten uit de pap te halen.

Het belang van de beveiligingsdienst voor het stadhuis is gedefinieerd als zijnde laag belang. Daarnaast is de dienstverlening gestandaardiseerd en is beschreven in werkinstructies, waardoor men niet afhankelijk is van de opdrachtnemer voor kennis en kunde. Tevens beschikt het stadhuis over goede alternatieven op de markt en kan het door de omvang van de beveiligingsdienst een goede onderhandelingspositie in nemen. Dit samen maakt dat het stadhuis een zeer zwakke afhankelijkheid heeft.

6.1.5 Conclusie

Gegeven de verzamelde gegevens kan het besturingstype gehanteerd bij het stadhuis getypeerd worden als interne contractering. Er vindt een output control plaats en de geleverde diensten worden via de opdrachtgever doorberekend aan de interne afnemer. Gezien de onafhankelijke factor afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer in de huidige situatie bij het stadhuis, is dit een besturingstype dat men niet geheel zou verwachten:

Factor	Stadhuis
Informatieasymmetrie	Groot
Afhankelijkheidspositie opdrachtgever	Zeer zwak

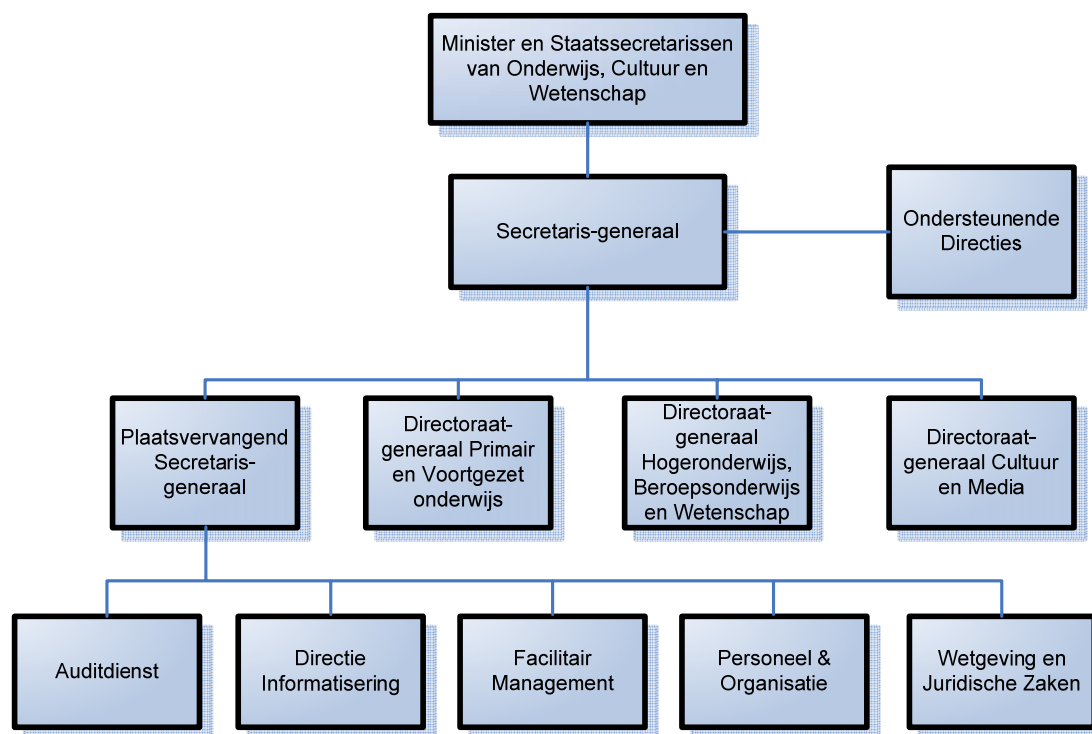
Tabel 6.1: Resultaten onafhankelijke factoren stadhuis

Gegeven de zeer zwakke afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer zou men een besturingstype verwachten dat meer gebaseerd is op het marktmechanisme. Echter door het gebrek aan kennis en kunde van het transformatieproces en outputmeetsystemen bij de opdrachtgever en dus een grote informatieasymmetrie is dit op het moment niet mogelijk en zou men juist een kleinere afstand verwachten tot de opdrachtgever verwachten. De efficiëntieslag die beoogd is door het invoeren van het huidige besturingstype kan op het moment niet behaald worden door de huidige informatieasymmetrie, waardoor een goede control en druk tot efficiëntie niet mogelijk is. Dit wordt veroorzaakt door de huidige cultuur die in het stadhuis heerst; men beschouwt elkaar als collega's en acht het daarom niet nodig de informatieasymmetrie op te lossen. Op zich is de kennis van het transformatieproces aanwezig binnen de organisatie, deze is op het moment echter simpelweg niet belegd bij de opdrachtgever.

6.2 Ministerie van OC&W

Het ministerie van OC&W staat voor "een slim, vaardig en creatief Nederland". Het wordt niet alleen steeds meer betrokken bij de beroepsmatige scholing, maar ook bij het verwerven van competenties, de emancipatie, een gezonde levenswijze, democratisering van de samenleving, het bijbrengen van "normen en waarden", de integratie van allochtonen en meerdere (www.minocw.nl).

De politieke top van het ministerie van OC&W wordt gevormd door drie bewindspersonen. Naast de minister van het ministerie van OC&W zijn er twee staatssecretarissen, die verantwoordelijk zijn voor het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, primair onderwijs en kinderopvang.



Figuur 6.2: Organigram Ministerie van OC&W

De ambtelijke top bestaat uit de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal en drie directeuren-generaal zoals te zien is in figuur 6.2: Organigram Ministerie van OC&W. De drie directeuren-generaal zijn ieder verantwoordelijk voor een directie, te weten:

- Hoger onderwijs, beroepsonderwijs en wetenschap;
- Primair en voortgezet onderwijs;
- Cultuur en media.

Daarnaast vallen een aantal ondersteunende organisatie onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OC&W, zoals Erfgoedinspectie, Inspectie van het onderwijs en Nationaal Archief (www.minocw.nl).

De directie Facilitair Management (FM) valt in de portefeuille van de PSG. Het FM opereert op het gebied van gebouwgebonden faciliteiten en services, op het gebied van inkoop, beveiliging, huisvesting en verzorgt daarnaast een aantal administratieve producten en diensten. Ook vervult het een sturende rol op genoemde beleidsterreinen.

6.2.1 Beveiliging ministerie van OC&W

Vier jaar geleden heeft het ministerie van OC&W het huidige pand, gelegen tegenover het Centraal Station, in gebruik genomen. Vanaf dat moment werkt men met de huidige particuliere beveiligingsorganisatie die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de beveiliging. Op het moment gaat men over naar een andere externe beveiligingsorganisatie die uit een Europese aanbesteding is gekomen. Officieel kan men bij een Europese aanbesteding indien gewenst tweemaal het contract met de externe partij verlengen (www.europeseaanbestedingen.eu). Hier is niet voor gekozen, omdat men niet helemaal tevreden is over de prestaties van de huidige particuliere beveiligingsorganisatie. Dit is veroorzaakt doordat men in het verleden de keus heeft gemaakt de functie van coördinator beveiliging niet langer in te vullen, hierdoor miste men op het departement de kennis en de mankracht om een goede beveiliging van het departement te kunnen bewerkstelligen. Daarop heeft men de functie van coördinator beveiliging OC&W weer ingevuld, maar was het voor de huidige beveiligingsorganisatie moeilijk een stap terug te doen. Daarom is gekozen de huidige beveiligingsbeambten niet over te laten nemen door de nieuwe beveiligingsorganisatie om zo met een frisse start te kunnen beginnen.

De beveiliging valt bij het ministerie van OC&W onder de back office van de directie FM en wordt aangestuurd door de coördinator beveiliging OC&W. De coördinator beveiliging OC&W vertaalt het strategisch beleid naar werkinstructies en onderhoudt het contact met de leidinggevende vanuit de externe beveiligingsorganisatie, de objectcoördinator. De objectcoördinator is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de beveiligingsbeambten. De coördinator beveiliging OC&W spreekt de beveiligingsbeambten niet direct aan op de uitvoering van de taken, dit contact loopt via de objectcoördinator. De objectcoördinator heeft de leiding over ongeveer 30 beveiligingsbeambten, inclusief een reservepool om ziekte en uitval op te kunnen vangen. Voordeel van het werken met externe beveiligingsbeambten vindt men onder ander de motivatie, wanneer beveiligingsbeambten na een aantal jaar werken op hetzelfde object de motivatie verliezen en op de automatische piloot gaan werken, kan men deze eenvoudig laten vervangen door de externe beveiligingsorganisatie. Ook wanneer een beveiligingsbeambte niet goed blijkt te functioneren kan deze gemakkelijker worden vervangen dan bij een beveiligingsbeambte in eigen dienst. De kosten die hiermee gemoeid zijn komen voor rekening van de externe beveiligingsorganisatie.

6.2.2 Besturingstype

Bij het ministerie van OC&W is het opdrachtgeverschap belegd bij de back office van de facilitaire dienst. Binnen deze afdeling houden twee werknemers zich bezig met de beveiliging van het departement. Een medewerker service level management en control (SLM&C) is gespecialiseerd in contract management en houdt zich bezig met de strategische en tactische kant op het gebied van het contract met de opdrachtnemer. De coördinator beveiliging OC&W is gespecialiseerd op het gebied van beveiliging en draagt zorg voor de operationele kant. Het opdrachtnemerschap is uitbesteed aan een particuliere beveiligingsorganisatie, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beveiliging van het departement. Zij neemt dus ook de dagelijkse aansturing voor haar verantwoording, welke is belegd bij de objectcoördinator.

Op het moment is de aanbestedingsprocedure voor de beveiliging van de komende vier jaar afgerond en is men bezig met het opstellen van het contract en de sla. Uit de aanbesteding is een andere beveiligingsorganisatie gerold dan de huidige externe beveiligingsorganisatie van het departement. In oktober zal men van start gaan met de nieuwe organisatie en dienen het contract en de sla afgesloten te zijn. De Europese aanbesteding is dit jaar tezamen met het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit uitgevoerd, waaruit dezelfde beveiligingsorganisatie voor alle partijen is gekomen. Om na de start met de nieuwe beveiligingsorganisatie te kunnen benchmarken, zullen de contracten en sla's zoveel mogelijk afgestemd worden. Ook zal de balanced scorecard dat het ministerie van OC&W gebruikt om de uitvoering van de beveiliging te toetsen afgestemd worden op de kwaliteitsmeetsystemen in gebruik bij de andere twee departementen.

De sla afgesloten met de huidige externe beveiligingsorganisatie vindt men complex en te omvangrijk en daardoor wordt het lastig een goede control uit te kunnen voeren. De nieuwe sla die op dit moment zal worden opgesteld zal daarom concreter worden. Ook zal de informatie in de nieuwe situatie door de externe beveiligingsorganisatie worden aangedragen en niet langer verzameld worden door de opdrachtgever zelf. Ook het kwaliteitsmeetsysteem zal concreter worden, omdat zo zegt men zelf er alleen aspecten gemeten dienen te worden die ook daadwerkelijk door de opdrachtgever gebruikt worden. Ook neemt men in de nieuwe sla een boeteclausule op, om zo een stok achter de deur te hebben. In de huidige sla heeft men geen boeteclausule, maar men acht dit echter wel nodig.

In het verleden is de keus gemaakt de functie van coördinator beveiliging OC&W niet langer in te vullen, echter kwam men er snel achter dat deze functie wel degelijk nodig is. Gebleken is dat het opstellen van het operationeel beleid bij de opdrachtgever zelf moet liggen en niet overgedragen kan worden aan de opdrachtnemer. Zoals men zelf aangeeft is het van belang zelf te weten wat er speelt op dat gebied. Ligt het bij de andere partij, dan moet alsnog bewaakt en gecontroleerd worden of ze uitvoeren zoals gevraagd. Hierdoor heeft de opdrachtnemer een stap terug moeten doen wat betreft vrijheid in het organiseren van de beveiliging.

Het strategisch beleid wordt bij het ministerie van OC&W, net als bij de andere ministeries, opgesteld door de BVA. Dit wordt door de coördinator beveiliging OC&W vertaald naar tactisch en operationeel niveau en komt vervolgens terecht bij de objectcoördinator. De coördinator beveiliging OC&W is verantwoordelijk voor het omzetten van het beleid naar werkinstructies voor de beveiligingsbeambten. Deze werkinstructies zijn erg detaillistisch, zodat de beveiligingsbeambten aangesproken kunnen worden op de uitvoering van de taken. De objectcoördinator is verder verantwoordelijk voor de aansturing van de beveiligingsbeambten en wordt hierin vrijgelaten. Echter zal de coördinator beveiliging OC&W de

objectcoördinator wel aanspreken indien de beveiligingsbeambten niet naar wens functioneren.

In de Europese aanbestedingsprocedure geeft het ministerie van OC&W aan welke eisen zij hebben met betrekking tot de beveiliging zoals die uitgevoerd moet worden door de aanbestedende partij. Hierop schrijven externe beveiligingsorganisaties zich in met een uurtarief waarvoor zij dit kunnen uitvoeren. De opdrachtnemer, de externe beveiligingsorganisatie, krijgt dus naar aanleiding van het aantal te werken uren betaald. Hoe zij verder het geld besteden is niet voor belang van het ministerie van OC&W en de opdrachtnemer hoeft hierover geen verantwoording af te leggen.

De opdrachtnemer bij het ministerie van OC&W heeft een groot economisch risico. Naast het niet uitbetalen van de niet geleverde uren, neemt het ministerie van OC&W ook een boeteclausule op in de sla met de nieuwe opdrachtgever. Indien de opdrachtnemer zich dan niet houdt aan de afspraken in de sla kan de opdrachtnemer financieel afgerekend worden. Daarnaast zijn bepaalde taken bij de opdrachtnemer belegd, zoals het aantrekken van nieuwe beveiligingsbeambten. Wanneer de coördinator beveiliging OC&W de aangedragen beveiligingsbeambten niet goedkeurt, zijn de gemaakte kosten voor het externe beveiligingsorganisatie. Deze is daardoor gebaat een zorgvuldige selectie te maken bij het aandragen van personeel. Ook bij het niet correct uitvoeren van de beveiligingstaken zullen de kosten voor rekening van de externe beveiligingsorganisatie komen, zoals schade door inbraak tijdens afwezigheid van de beveiligingsbeambten.

In de sla zijn ook afspraken opgenomen over de overleggen en rapportages tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dagelijks vindt er een overleg plaats tussen de coördinator beveiliging OC&W en de objectcoördinator. Dit is overleg op operationeel niveau, waarin de zaken worden besproken die de dag ervoor aan de orde waren, wat de aanpak zal zijn, of de geroosterde uren zijn geleverd en zaken die geconstateerd worden door de coördinator beveiliging OC&W. Bij de nieuwe beveiligingsorganisatie zal de contactpersoon die zich alleen met de drie genoemde ministeries bezig houdt minimaal één keer in de week langs komen om zaken met de coördinator beveiliging OC&W te bespreken. Daarnaast vindt er eens in het kwartaal een totaal werkoverleg plaats met alle beveiligingsbeambten, de externe beveiligingsorganisatie en de opdrachtgever. Dit duurt totaal twee uur, waarvan er in het eerste uur besproken wordt wat er afgelopen kwartaal gebeurd is, wat de knelpunten zijn en verbeterpunten die opgemerkt worden door de beveiligingsbeambten. Dit gebeurt in aanwezigheid van de coördinator beveiliging OC&W. Vervolgens kunnen de beveiligingsbeambten in het tweede uur, zonder aanwezigheid van de coördinator beveiliging OC&W, hun klachten met hun eigen werkgever te bespreken, zoals salarisklachten. Hiervan wordt een verslag opgemaakt voor de coördinator beveiliging OC&W, zodat hij weet welke zaken er spelen tussen de werkgever en de beveiligingsbeambten. Daarnaast vindt er eens in het kwartaal een overleg op strategisch niveau plaats tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.

Elke dag wordt er in de meldkamer van het departement een dienstrapportage opgesteld over het hele terrein. De surveillerende beveiligingsbeambten rapporteren via telefoon of portofoon aan de meldkamer, die het vervolgens opneemt in de dienstrapportage. Daarnaast wordt er een dienstrapport opgesteld bij de expeditiologe, welke gedeeld wordt met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In deze dienstrapportages wordt precies beschreven wat er plaatst vindt en welke acties ondernomen zijn en worden iedere

dag gelezen door de coördinator beveiliging OC&W. Ook wordt iedere maand de balanced scorecard opgesteld om te kijken of de normen zijn gehaald, dit wordt gedaan door de objectcoördinator samen met de coördinator beveiliging OC&W. Dit wordt vervolgens nog eens per kwartaal doorgenomen door de medewerker SLM&C met een contactpersoon van de externe beveiligingsorganisatie.

Het besturingstype dat gehanteerd wordt bij het ministerie van OC&W is het besturingstype volledige uitbesteding. Zij neemt de rol van klant in en heeft geen zeggenschap over de bedrijfsvoering van de externe beveiligingsorganisatie. Er is geen connectie met het ministerie van OC&W en de externe beveiligingsorganisatie draagt zelf de volledige verantwoordelijkheid.

6.2.3 Informatieasymmetrie

Sinds het opnieuw aanstellen van een coördinator beveiliging OC&W beschikt de opdrachtgever over veel kennis van het beveiligingsproces, waardoor ook de uitvoering van het beveiligingsproces beter is gaan verlopen. Ook bij het ministerie van OC&W zijn de processen en procedures gestandaardiseerd en staan beschreven in werkinstructies. Doordat er in de dienstrapportages precies omschreven wordt welke incidenten zich voordoen en wat de vervolgacties zijn geweest, is het eenvoudig na te gaan hoe de beveiligingsbeambten hebben gehandeld. Bij situaties die niet beschreven staan is het voor de coördinator beveiliging OC&W dan ook eenvoudig deze te evalueren en eventueel op te nemen in de werkinstructies.

Daarnaast heeft de opdrachtgever een kwaliteitsmeetsysteem ontwikkelt met behulp van een balanced scorecard, waardoor zij ook in staat is de output van de dienstverlening te meten. Echter wordt dit meetsysteem met de start van de nieuwe opdrachtnemer aangepast, omdat er nu aspecten gemeten worden, die niet door de opdrachtgever gebruikt worden. Daarnaast heeft de nieuwe opdrachtnemer zelf een aantal systemen ontwikkelt, waardoor het voor de opdrachtgever eenvoudiger wordt de opdrachtnemer te controleren. Door een tracking & tracing systeem is het onder andere mogelijk te zien waar de beveiligingsbeambten komen op hun brand en sluitrondes. Door dit systeem is het minder gemakkelijk voor de beveiligingsbeambten onder hun taken uit te komen. Een ander systeem draagt automatisch management informatie aan met betrekking tot gewerkte uren (gebudgetteerd en werkelijk), kosten (gebudgetteerd en werkelijk), hrm-gegevens, personeelsverloop en ziekteverzuim en incidentenrapportages. Het ministerie van OC&W is hierdoor en door hun eigen systeem, goed in staat de output van de dienstverlening te meten.

De opdrachtgever beschikt over veel kennis en kunde van het beveiligingsproces. Daarnaast is de opdrachtgever goed in staat de output te meten door de systemen die zijzelf ontwikkeld hebben en die ingebracht worden door de externe beveiligingsorganisatie. Bij het ministerie van OC&W kan dus niet gesproken worden van informatieasymmetrie.

6.2.4 Afhankelijkheidspositie

Het ministerie van OC&W is geselecteerd als een organisatie met een middelmatig belang voor beveiliging. Het ministerie van OC&W wordt gezien als één van de ministeries met een lager belang bij beveiliging, wat onder andere te maken heeft met de taken die toebedeeld zijn aan het ministerie. Daarnaast zijn er in het departement wel onderhuurders gevestigd, die

andere beveiliging vereisen dan een gemiddeld departement, waardoor er niet alleen rekening gehouden dient te worden met de belangen van het ministerie van OC&W zelf.

Ook het ministerie van OC&W is bij het uitbesteden van de beveiligingsdienst gebonden aan Europese aanbestedingen. Net als bij het stadhuis nemen zij in het plan van eisen een clausule op dat, indien gewenst, een bepaald percentage van de beveiligingsbeambten wordt overgenomen. Hierdoor kunnen zij het behoud van het gedeelte van de kennis en kunde dat belegd is bij de externe beveiligingsbeambten waarborgen.

Net als bij het stadhuis zijn er vijf landelijke beveiligingsorganisaties die professioneel en groot genoeg zijn om het ministerie van OC&W te kunnen bedienen. Wederom is dit een opdracht voor de beveiligingsorganisaties waar veel geld mee gemoeid gaat, wat het ministerie van OC&W een goede onderhandelingspositie geeft. In het geval van het ministerie van OC&W levert het uitbesteden extra kennis en kunde op door middel van computersystemen ontwikkeld door de externe beveiligingsorganisatie.

Bij het ministerie van OC&W is het beveiligingsproces omschreven in werkinstructies, dit maakt de overgang naar een nieuwe beveiligingsorganisatie gemakkelijker en is men minder afhankelijk van de opdrachtnemer. Het inwerken van nieuwe beveiligingsbeambten neemt bij het ministerie van OC&W ongeveer 15 dagen in beslag en is voor rekening van de externe beveiligingsorganisatie. Ook het ministerie van OC&W geeft aan dat het behoorlijk lastig is goede beveiligingsbeambten te vinden omdat de markt dunner is geworden. Het ministerie van OC&W heeft de verantwoordelijkheid van het aantrekken van nieuw personeel daarom bij de externe beveiligingsorganisatie gelegd. Beveiligingsbeambten die bij het ministerie van OC&W werkzaam zijn, dienen net als bij de andere ministeries, gescreend te worden door de AIVD. Dit is een kostbare screening die voor rekening van de externe beveiligingsorganisatie komt, het is daarom in het belang van de externe beveiligingsorganisatie een zorgvuldige selectie te maken bij het aandragen van nieuw personeel. Ook wordt er gewerkt met een reservepool om continuïteit te kunnen garanderen bij ziekte en uitval, daarnaast is er door het ministerie van OC&W ook een limiet gesteld aan het verloop van de beveiligingsbeambten.

Het beveiligingsproces is gestandaardiseerd en staat beschreven in werkinstructies, waardoor men niet afhankelijk is van de opdrachtnemer voor beveiligingsbeambten met kennis en kunde van het beveiligingsproces bij het ministerie van OC&W. Ook is het ministerie van OC&W in staat economische risico's af te wentelen op de opdrachtnemer door de goede machtspositie. Het ministerie van OC&W beschikt daarnaast op de externe markt over genoeg alternatieven, maar door het belang van de beveiligingsdienst, dat getypeerd is als een middelmatig belang, kan de afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer gedefinieerd worden als zwak.

6.2.5 Conclusie

Het besturingstype bij het ministerie van OC&W is volledige uitbesteding. De opdrachtgever heeft de rol van klant en heeft geen inspraak in de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer, waarbij de opdrachtnemer wordt beoordeeld op kwaliteit en prijs van de geleverde diensten. Dit is een passend besturingstype gezien de onafhankelijke factoren bij het ministerie van OC&W:

Factor	Ministerie van OC&W
Informatieasymmetrie	Klein
Afhankelijkheidspositie opdrachtgever	Zwak

Tabel 6.2: Resultaten onafhankelijke factoren Ministerie van OC&W

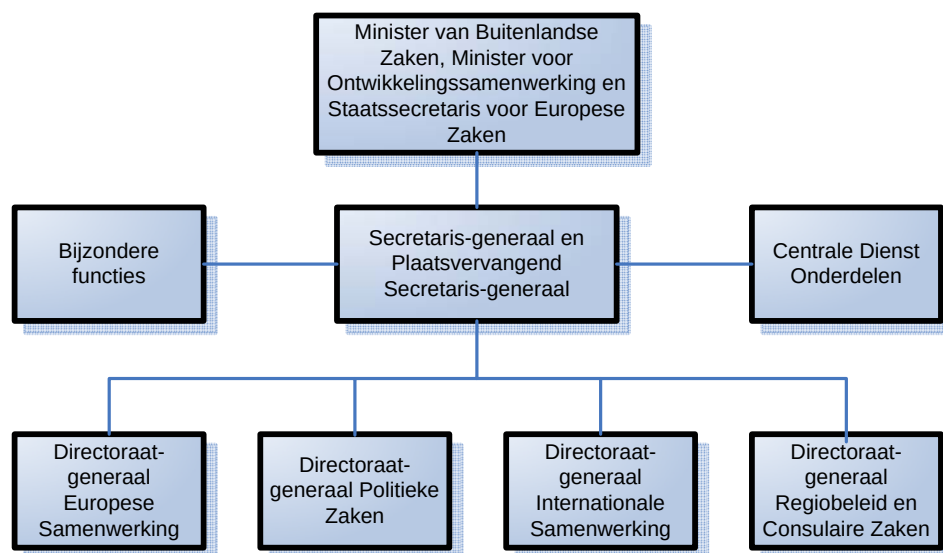
Door de minimale informatieasymmetrie en de zwakke afhankelijkheid van de opdrachtgever kan het ministerie van OC&W voordeel behalen door gebruik te maken van een externe commerciële beveiligingsorganisatie als opdrachtnemer.

6.3 Ministerie van BuZa

Het ministerie van BuZa is de spil in de communicatie tussen de Nederlandse regering en de regeringen van andere landen en internationale organisaties. Het coördineert het buitenlands beleid van Nederland en voert dit uit. De hoofdpunten van het Nederlands buitenlands beleid zijn onder andere: versterking van de internationale rechtsorde, grotere veiligheid en stabiliteit, betere Europese samenwerking, duurzame armoedebestrijding, beschermen van welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en het promoten van de Nederlandse cultuur (www.minbuza.nl). De coördinatie van het Nederlands buitenlands beleid gebeurt zowel vanuit de ruim 150 posten in het buitenland als vanuit het departement in Den Haag.

Ook de politieke top van het ministerie van BuZa, net als de politieke top van het ministerie van OC&W, wordt gevormd door drie bewindspersonen. De minister van Buitenlandse Zaken draagt de verantwoordelijkheid voor het buitenlandbeleid en de algemene leiding van het ministerie. Daarnaast is er een minister voor Ontwikkelingssamenwerking en een staatssecretaris voor Europese Zaken. De ambtelijke top wordt gevormd door de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal en vier directeuren-generaal. Onder de secretaris-generaal en de directeuren-generaal vallen diverse beleids- en ondersteunende directies die beleidsthema's verder uitwerken en die de politieke en ambtelijke top ondersteunen (zie figuur 6.3: Organigram Ministerie van BuZa). De directies zijn onderverdeeld in de vier groepen:

- Regiodirecties ontwikkelen beleid in relatie tot regio's en landen en dragen zorg voor de uitvoering ervan;
- Themadirecties brengen kennis en expertise over onderwerpen van het buitenlandbeleid samen;
- Forumdirecties werken aan de Nederlandse inbreng in verschillende internationale organisaties. Daarnaast sturen zij de Nederlandse vertegenwoordigingen bij die internationale organisaties aan;
- Ondersteunende directies en ondersteunende diensten zorgen voor de optimale ondersteuning van de organisatie op terreinen zoals financiën, personeel, informatievoorziening en voorlichting (www.minbuza.nl).



Figuur 6.3: Organogram Ministerie van BuZa

De Centrale Facilitaire Dienst (CFD) is één van de Centrale Dienst Onderdelen die het ministerie van BuZa kent. De CFD is belast met het opzetten, ontwikkelen en geven van uitvoering aan beleid ten aanzien van facilitaire zaken ten behoeve van het departement en de posten. Een aantal van de taken waar de CFD verantwoordelijk voor is: het vormgeven, implementeren, bewaken en onderhouden van het technische voorzieningenniveau, de logistieke, post-, koerier-, repro-, distributie- telefoon- en beveiligingsfaciliteiten, groen-voorziening en schoonmaak (www.minbuza.nl).

6.3.1 Beveiliging ministerie van BuZa

Oorspronkelijk bestond de beveiligingsdienst van het ministerie van BuZa alleen uit beveiligingsbeambten in eigen dienst. Tijdens de bouw van het huidige departement is de beveiligingsdienst van het ministerie van BuZa aangevuld met externe beveiligingsbeambten ingehuurd bij de, destijds genaamde, Nederlandse Veiligheidsdienst (NVD) (nu Trigion). In eerste instantie alleen voor de beveiliging van de buitenring. Naarmate de behoefte aan beveiliging voor het departement groter werd, is men meer beveiligingsbeambten gaan inhuren bij de NVD. Na ongeveer 20 jaar te hebben samen gewerkt met de NVD is een aanbesteding voor de beveiliging van het departement gedaan. YLS kwam uit de aanbesteding naar voren als het goedkoopste beveiligingsbedrijf dat aan de eisen van het ministerie kon voldoen. YLS nam op dat moment het werk van de NVD, inmiddels Falck, over. Echter, YLS ging na een jaar failliet en moest zijn werkzaamheden stoppen. Daarop heeft men met een viertal andere ministeries gekozen voor een inbesteding via de IPB (perceel 1) en is een samenwerking gestart met DV&O.

Hiervoor is gekozen omdat men goede ervaringen had met DV&O tijdens het EU voorzitterschap in 2004 en zij beter bekend zijn met de specifieke eisen van de beveiliging van overheidsinstellingen. Ook is DV&O een overheidspartij en was daardoor bereid te investeren en een langdurige relatie op te bouwen. Dit was ook mogelijk, omdat het een inbesteding betrof en men daardoor niet gebonden was aan de regels die bij Europees aanbesteden gelden. DV&O beschikte in eerste instantie niet over genoeg beveiligingsbeambten om de vraag aan te kunnen en haalde medewerkers uit het gevangeniswezen.

Deze groep bleek echter ongeschikt voor het beveiligen van de departementen. Daarop heeft DV&O nieuwe beveiligingsbeambten aangetrokken. Voor het opleiden en trainen van de beveiligingsbeambten uit deze nieuwe groep die werden aangesteld bij het ministerie van BuZa, heeft men bij het ministerie van BuZa drie eerste medewerkers vrijgemaakt. Het opleidings- en trainingstraject nam een periode van acht maanden in beslag.

Om politieke redenen heeft DV&O januari 2007 besloten niet verder te gaan met het beveiligen van de verschillende departementen en zich te richten op hun kerntaken. Februari 2008 stopt DV&O definitief met het leveren van beveiligingsbeambten aan het ministerie van BuZa. DV&O is echter op het moment al aan het afbouwen en trekt beveiligingsbeambten terug voor het opleiden tot beveiliger binnen het gevangeniswezen en tot vervoerder van gedetineerden. In het ministerie van BuZa zijn daarom naast eigen medewerkers en beveiligingsbeambten van DV&O, ook beveiligingsbeambten van Trigion werkzaam. Bij het ministerie van BuZa heeft men de ervaring dat de beveiligingsbeambten in eigen dienst meer betrokken zijn bij het departement en daardoor minder aansturing behoeven. Dit kan ook veroorzaakt worden, doordat de beveiligingsbeambten in eigen dienst eerst enige tijd werkzaam zijn bij het ministerie van BuZa via de externe beveiligingsorganisatie. Hierdoor kan men de kwalitatief goede en gemotiveerde beveiligingsbeambten aantrekken. Ook zijn door de grote groep beveiligers enige doorgroeimogelijkheden voor de beveiligingsbeambten in eigen dienst.

Men heeft minder goede ervaring met de externe beveiligingsbeambten die werkzaam zijn op het departement. Deze behoeven veel aansturing, wat mede veroorzaakt wordt door de grote groep beveiligingsbeambten die ingewerkt dient te worden door de terugtrekking van DV&O.

De beveiligingsdienst valt onder de CFD van het ministerie van BuZa. Hier staat de beveiligingsdienst onder leiding van de coördinator beveiliging. Op het moment is er een groep van ongeveer 60 DV&O beveiligingsbeambten, waarvan ongeveer 30 van Trigion worden afgenomen, werkzaam bij het ministerie van BuZa. Daarnaast heeft het ministerie van BuZa 10 eigen medewerkers in dienst. Deze groep van 70 beveiligingsbeambten worden aangestuurd door 10 eerste medewerkers, welke ook in dienst van het ministerie van BuZa zijn.

6.3.2 Besturingstype

Bij het ministerie van BuZa is geen duidelijk onderscheid te maken tussen het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap. Bij de coördinator beveiliging zijn zowel taken van de opdrachtgeversfunctie als opdrachtnemersfunctie belegd. Er wordt binnen deze organisatie dan ook geen gebruik gemaakt van een sla. De coördinator beveiliging stelt samen met de BVA Binnenland (tevens de directeur CFD) het strategisch beleid op, dat de coördinator beveiliging verder vertaald naar tactisch en operationeel beleid. Hij draagt daarnaast ook zorg voor de uitvoering en heeft een nauw contact met de eerste medewerkers, die de beveiligingsbeambten op de vloer aansturen.

De coördinator beveiliging heeft vrij veel vrijheid voor de uitvoering van de beveiliging, doordat de directeur CFD (ook BVA Binnenland) zich niet bemoeit met de aansturing. Wel wil de directeur op de hoogte blijven van de gang van zaken, wat gebeurt door middel van een wekelijks overleg met de coördinator beveiliging. Zoals gezegd ontwikkelt het hoofd beveiliging samen met de BVA Binnenland het strategisch beleid voor de beveiliging van het

departement, welke te raadplegen is in documenten. Er wordt gewerkt met een bepaalde visie en er is een lange termijn planning, maar veelal moet er echter ad hoc gehandeld worden. Het maken van plannen is daardoor lastig, doordat deze dagelijks doorkruist worden. Ook de werkprocessen en procedures staan tot in detail beschreven, deze liggen ter inzage in de instructiemap in de meldkamer. Ook bij elke post ligt het betreffende hoofdstuk uit de instructiemap ter raadpleging voor de beveiligingsbeambten. Deze instructiemap dient ook ter aanvulling tijdens het inwerken van nieuwe beveiligingsbeambten. Sinds kort wordt er ook een nieuwe inwerk-instructie gehanteerd om het inwerkproces te versnellen en te vergemakkelijken. Dit omdat er sinds het afbouwen door DV&O veel beveiligingsbeambten moeten worden ingewerkt en er gehoopt wordt op deze manier een kwaliteitsverlies tegen te gaan.

Elk jaar wordt door de coördinator beveiliging een jaarplan opgesteld, gebaseerd op de input van de beveiliging. Het jaarplan wordt vervolgens afgestemd met de directeur van CFD en gaat vervolgens naar de afdeling Financieel-Economische Zaken, waar het budget uiteindelijk goedgekeurd moet worden. Zodra het budget is goedgekeurd heeft de coördinator vrijheid om het geld te besteden voor de beveiliging. Alleen voor grote bedragen moet er afgestemd worden met de directeur van CFD en toestemming gevraagd worden bij de afdeling Financieel-Economische Zaken, bijvoorbeeld bij het aanschaffen van een nieuwe x-ray machine.

Binnen het ministerie van BuZa wordt gewerkt met een gratificatiesysteem. Wanneer een beveiligingsbeambte bijzondere verrichtingen of bijzondere prestaties heeft gemaakt, kan de coördinator een gratificatie aanvragen bij de CFD voor deze medewerker. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bijzondere prestaties als het langdurig vervangen van een eerste medewerker door een beveiligingsbeambte bij ziekte of om andere reden is uitgevallen.

De opdrachtgever heeft geen economische maatregelen die het kan uitoefenen bij het niet goed functioneren van de opdrachtnemer. Dit doordat zowel opdrachtgeverstaken als opdrachtnemerstaken bij dezelfde functies zijn belegd. Het ministerie van BuZa looft daarentegen wel bonussen uit voor beveiligingsbeambten die langdurig extra inzet tonen, dit werkt als motivatie voor de beveiligingsbeambten.

De beveiligingsdienst voert één keer in de drie maanden een medewerkersoverleg, welke plaats vindt onder leiding van de coördinator beveiliging. Bij het medewerkersoverleg zijn minimaal drie eerste medewerkers, drie beveiligingsbeambten van DV&O en drie beveiligingsbeambten van de particuliere beveiligingsorganisatie aanwezig. Tijdens dit overleg worden zaken besproken op operationeel niveau, waarvan het niet nodig is ze direct te behandelen. Indien nodig, wordt er sneller een overleg gepland. Echter wordt er zowel operationeel als tactisch dagelijks veel al besproken met één of twee eerste medewerkers. Structureel, tactisch en strategisch overleg vindt niet plaats. Dit vindt plaats op een ad hoc basis.

Bij iedere dienst wordt er op iedere post van de beveiliging een rapportage gemaakt. De rapportages worden iedere avond verzameld op de meldkamer. De bijzonderheden uit alle dienstrapportages worden verwerkt tot één rapportage. Deze rapportage wordt vervolgens nagekeken door een eerste medewerker. Deze medewerker controleert op fouten en bijzonderheden en spreekt de bewuste beveiligingsbeambte zonodig aan. De volgende ochtend wordt die rapportage ook, hoofdzakelijk op ziekmeldingen en herstelmeldingen,

nagekeken door de eerste medewerker die de coördinator beveiliging administratief ondersteunt. De rapportages liggen ter inzage op de meldkamer.

Bij het ministerie van BuZa is er een grote informatiestroom zichtbaar naar zowel de coördinator beveiliging, als de directeur CFD (tevens BVA Binnenland), welke gericht is op input en het transformatieproces, namelijk operationele en financiële informatie. De coördinator beveiliging heeft enige vrijheid binnen het budget dat zijn afdeling krijgt, maar bij grote uitgaven moet de directeur CFD worden geraadpleegd. Het besturingstype bij het ministerie van BuZa kan getypeerd worden als een zwak bureaucratisch regelkringsysteem, waarbij er geen duidelijk onderscheid te maken tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

6.3.3 Informatieasymmetrie

Het ministerie van BuZa beschikt over veel kennis van het beveiligingsproces. De directeur van de CFD is tevens de BVA Binnenland en de coördinator beveiliging is doorgegroeid vanuit een uitvoerende positie binnen de beveiligingsdienst. Daarnaast is de vorige coördinator beveiliging nog steeds werkzaam binnen het ministerie van BuZa, als zijnde voorzitter van de IPB perceel 1.

Het beveiligingsproces is vastgelegd in de instructiekaart en door middel van dienstrapportages is eenvoudig vast te stellen hoe incidenten afgehandeld worden. Zoals gezegd zijn rapportages alleen niet voldoende om de inzet van de beveiligingsbeambten te kunnen controleren. Er vindt dan ook een nauwe aansturing plaats van de beveiligingsbeambten door de eerste medewerkers, die allen in dienst zijn van het ministerie van BuZa zelf. Het blijft echter lastig om de beveiligingsbeambten continu aan te sturen door het grote aantal beveiligingsbeambten. Er wordt dan ook wel eens geconstateerd dat beveiligingsbeambten niet op hun plek zijn.

De opdrachtgever beschikt over veel kennis en kunde van het beveiligingsproces, maar beschikt niet over output meetsystemen of kwaliteitsmeetsystemen. Hierdoor bestaat er bij het ministerie van BuZa wel informatieasymmetrie.

6.3.4 Afhankelijkheidspositie

Het ministerie van BuZa is geselecteerd als een organisatie met een hoog belang bij veiligheid op basis van het aantal bewakingsuren per m² BVO. Dit is ook goed zichtbaar bij het departement zelf, binnen en buiten zijn veel beveiligingsbeambten zichtbaar en alle bezoekers moeten door een scan bij het betreden van het pand. Dit heeft te maken met de taken waarvoor het ministerie van BuZa verantwoordelijk voor is en het risico dat zij daardoor lopen.

Het ministerie van BuZa heeft er destijds voor gekozen om de beveiligingsdienst uit te besteden om zo een langdurige relatie op te kunnen bouwen met de externe beveiligingsorganisatie, wat niet mogelijk is bij Europese aanbestedingen. Echter, heeft de externe beveiligingsorganisatie evenwel besloten zijn werkzaamheden bij het ministerie en de andere inbestedende ministeries te staken. Dit geeft voor het ministerie van BuZa veel problemen, doordat de externe partij reeds aan het terugtrekken is en zij daardoor te maken hebben met veel nieuw in te werken beveiligingsbeambten. Door het grote aantal nieuw in te

werken beveiligingsbeambten heeft de beveiliging te maken met een merkbaar kwaliteitsverlies.

Net als de andere twee casussen zou het ministerie van BuZa een goede onderhandelingspositie op de beveiligingsmarkt hebben. Zij zijn door hun omvang een nog aantrekkelijkere klant dan de andere twee casussen. Echter is het voor het ministerie van BuZa minder makkelijk over te stappen naar een andere externe beveiligingsorganisatie door het grote aantal externe beveiligingsbeambten (ongeveer 60 externe beveiligingsbeambten). Daarnaast moeten de beveiligingsbeambten ook opgeleid zijn om met x-ray apparatuur te kunnen werken. Echter, zal dit door het opstellen van de inwerkprocedure niet langer een probleem hoeven opleveren bij een plotselinge overgang naar een andere opdrachtnemer. Bij een normale overgang, bijvoorbeeld door het aflopen van de termijn van de huidige beveiligingsorganisatie, kan dit opgelost worden door het opnemen van clausules in de aanbesteding en het contract.

De werkprocessen en procedures zijn gestandaardiseerd en staan uitvoerig beschreven in de instructiemap. De betreffende hoofdstukken liggen ter inzage bij iedere post die het ministerie kent en op de meldkamer ligt het volledige exemplaar. Echter wordt het beveiligen van het ministerie gekenmerkt door situaties die zich niet eerder hebben voorgedaan en niet te voorspellen zijn. Hierdoor moet er veel ad hoc gehandeld worden en bestaat er geen beschrijving in instructies. Dit bemoeilijkt het inwerken van nieuwe beveiligingsbeambten enigszins. Voor het inwerken van een nieuwe beveiligingsbeambte is een periode van 12 werkdagen uitgetrokken. Na deze periode is de beveiligingsbeambte enigszins in staat zelfstandig te werken. De ervaring is echter dat de nieuw ingewerkte beveiligingsbeambte over het algemeen nog veel aansturing bij het uitvoeren van zijn taken behoeft.

Het ministerie van BuZa heeft een groot belang bij de beveiligingsdienst en te maken met een grote groep beveiligingsbeambten. De grote groep beveiligingsbeambten bemoeilijkt een overgang naar een nieuwe opdrachtnemer, ondanks een inwerkprocedure. Tevens werkt de beveiliging van het ministerie van BuZa met apparatuur, zoals x-ray apparatuur, waarvoor speciale opleidingen vereist zijn. Ook dit vergroot de afhankelijkheid van de opdrachtnemer, wanneer de beveiligingsbeambten niet overgenomen kunnen worden. Dit leidt, ondanks de grote van de beveiliging wat het ministerie van BuZa tot een aantrekkelijke klant maakt, tot een sterke afhankelijkheid voor het ministerie van BuZa.

6.3.5 Conclusie

Bij het ministerie van BuZa is sprake van een zwak bureaucratisch regelkringsysteem, waarbij er geen duidelijk onderscheid valt te maken tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Er is een grote informatiestroom naar zowel de coördinator beveiliging, als de directeur CFD (tevens BVA Binnenland), welke vooral gericht is op operationele informatie, naast financiële informatie. Binnen het budget heeft de coördinator beveiliging enige vrijheid over de besteding van het budget, alleen bij grote uitgaven wordt de directeur CFD geraadpleegd.

Gezien de onafhankelijke factoren, een sterke afhankelijkheid en grote informatieasymmetrie, is dit een geschikt besturingstype voor het ministerie van BuZa:

Factor	Ministerie van BuZa
Informatieasymmetrie	Matig
Afhankelijkheidspositie opdrachtgever	Sterk

Tabel 6.3: Resultaten onafhankelijke factoren Ministerie van BuZa

6.4 Conclusie

In tabel 6.1 zijn de onderzoeksresultaten voor de casussen in dit onderzoek schematisch weergegeven:

Factor	Stadhuis	Ministerie van OC&W	Ministerie van BuZa
Besturingstype	Interne contractering	Uitbesteding	Zwak bureaucratisch regelkringsysteem
Informatieasymmetrie	Groot	Klein	Matig
Afhankelijkheidspositie opdrachtgever	Zeer zwak	Zwak	Sterk

Tabel 6.4: Resultaten casussen

Dit kan vergeleken worden met de resultaten uit hoofdstuk 3 en 4: het gehanteerde besturingstype zal meer gebaseerd zijn op het bureaucratische besturingsmechanisme naarmate de **informatieasymmetrie groter** is en naarmate de **afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer sterker** is.

De onafhankelijke factoren zijn belangrijke factoren bij het verklaren van het besturingstype dat gehanteerd wordt bij de casussen. Het ministerie van OC&W en BuZa hebben gezien hun onafhankelijke factoren een passend besturingstype. Uitzondering is het stadhuis waarbij een grotere afstand tot de opdrachtgever verwacht zou worden gezien de zeer zwakke afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer. Echter is dit niet mogelijk door de grote informatieasymmetrie, waardoor zelfs het huidige besturingstype niet geschikt lijkt te zijn. Door de grote informatieasymmetrie zou het stadhuis namelijk meer kosten ervaren dan nu het geval is, omdat door de belangentegenstelling die ontstaat door de grotere afstand tot de opdrachtgever de opdrachtnemer opportuun gedrag zou vertonen. Men zou zelfs een besturingstype verwachten dat meer gebaseerd is op het bureaucratische systeem door de grote informatieasymmetrie. Dat het stadhuis de informatieasymmetrie niet tracht te verminderen om zo te kunnen kostenvoordeel te kunnen behalen, wordt verklaard door de cultuur binnen het stadhuis waar men het niet nodig acht om collega's te controleren en af te rekenen indien nodig.

Informatieasymmetrie is een factor die men echter kan trachten te beïnvloeden om zo een governancevorm met een grotere afstand tot de opdrachtnemer in te kunnen voeren en meer kostenvoordeel te kunnen behalen. Het hangt echter af van de cultuur en opvattingen binnen de organisatie of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Bijvoorbeeld bij het stadhuis heerst een cultuur waarin men het niet nodig acht de informatieasymmetrie te verbeteren doordat men werkt met collega's. Bij het ministerie van BuZa heerst naast de bureaucratische cultuur, de opvatting dat de marktpartijen niet geschikt zijn door de slechte ervaring een aantal jaren geleden, waardoor men ook geen behoefte heeft de informatieasymmetrie te verminderen. Door echter de informatieasymmetrie te verminderen en zo een besturingstype gebaseerd op het marktmechanisme mogelijk te maken, kan men een grotere efficiëntie bewerkstelligen.

Wat echter opvalt bij deze drie casussen is dat ongeacht de afstand tot de opdrachtgever een nauwe controle van de uitvoering van de taken blijft bestaan. Dit komt doordat het bij het beveiligen van belang is hoe een taak wordt uitgevoerd, daarnaast behoeven de beveiligingsbeambten veel aansturing. Ondanks dat er verschil bestaat in het belang van de beveiliging, is de beveiliging voor de drie casussen van dergelijk belang dat men toch een nauwe controle van de uitvoering blijft uitoefenen en zijn er bij alle casussen werkinstructies opgesteld door het stadhuis en de departementen zelf. Deze nauwe controle lijkt in tegenspraak te zijn met het idee van verzelfstandiging, waar juist de nauwe controle verruild wordt voor een mindere kostbare vorm van control. Echter is door verzelfstandiging van de beveiligingsdienst toch voordeel te behalen voor de organisaties. Door een governancevorm gebaseerd op het marktmechanisme kan de control gereduceerd worden en uitgevoerd worden door één of enkele personen, afhankelijk van de grootte van de beveiligingsdienst. Ondanks de blijvende nauwe controle van de beveiligingsbeambten krijgt de opdrachtnemer desalniettemin meer vrijheid doordat de control verschuift van input en transformatieproces control naar outputcontrol. De nauwe controle van de beveiligingsbeambten is slechts één aspect van de bureaucratische control die blijft bestaan. Tevens wordt de opdrachtnemer door één van de governancevormen gebaseerd op het marktmechanisme ook gedwongen tot efficiëntie. Bovendien kunnen economische risico's overgedragen worden aan de opdrachtnemer. Dit samen leidt ondanks de blijvende nauwe controle van de beveiligingsbeambten toch tot kostenvoordelen voor de opdrachtgever.

Een ander aspect dat specifiek voor de beveiligingsdienst geldt is de krapte op de arbeidsmarkt van de beveiligingsbeambten. Bij alle drie de casussen geeft men aan dat men moeite heeft beveiligingsbeambten van een goed niveau te vinden. Men heeft hierdoor te maken met beveiligingsbeambten die veel aansturing behoeven bij het uitvoeren van de beveiligingstaken. Dit wordt veroorzaakt door de krapte op de markt, doordat beveiligingsbeambten meer en meer bevoegdheden krijgen en daardoor taken van onder andere de politie overnemen. Er dient bijgevolg een afweging gemaakt te worden tussen een hoger salaris voor de beveiligingsbeambten om zo beveiligingsbeambten van een hoger niveau aan te kunnen trekken of kosten veroorzaakt door de aansturing van de beveiligingsbeambten.

7 Conclusie en aanbevelingen

In de publieke sector is de laatste jaren een trend van het verzelfstandigen van diensten en organisatieonderdelen zichtbaar, zo ook bij de overheid. Niet alleen wordt hierbij de dienst of het organisatieonderdeel op afstand geplaatst, maar ook de governancevorm verandert hierbij. De meestal bureaucratische structuur wordt hierbij vaak gedeeltelijk vervangen door een marktstructuur. Ook bij het ministerie van BZK is sprake van een reorganisatie waarbij de facilitaire dienst op afstand wordt geplaatst. In dit onderzoek is gekeken in welke situaties verzelfstandigen wel gewenst is en wanneer niet. De centrale vraagstelling binnen dit onderzoek luidt dan ook:

Welke governancevorm is het meest geschikt voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking in FaSam door BZK?

De centrale vraagstelling sluit aan bij de doelstelling van dit onderzoek en is erop gericht: *een bijdrage te leveren aan de inrichting van de governance van FaSam bij het ministerie van BZK*. Met het oog op het realiseren van deze doelstelling en een antwoord te geven op de centrale vraagstelling zijn vier subvragen gedefinieerd:

1. Welke vormen van governance voor het besturen en beheersen van diensten bestaan er?
2. Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van diensten?
3. Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking?

In paragraaf 7.1 zullen de uiteindelijke conclusies worden weergegeven en vervolgens zal in paragraaf 7.2 een aantal aanbevelingen worden gedaan.

7.1 Conclusies

In hoofdstuk 1 is een antwoord gegeven op de eerste subvraag: *Welke vormen van governance voor het besturen en beheersen van diensten bestaan er?*

Binnen dit onderzoek is de volgende definitie van governance gebruikt: *het sturen en beheersen van een organisatie*. Het sturen van een organisatie slaat hierbij op het richting geven aan de organisatie. Het beheersen is het vaststellen of de uitvoering overeenkomstig de plannen gebeurt en indien nodig het treffen van maatregelen voor bijsturing. Ook het begrip verzelfstandiging is in het eerste hoofdstuk gedefinieerd om antwoord te kunnen geven op de eerste subvraag: het verruimen van de autonome beslissingsbevoegdheden van overheidsorganisaties. Bij verzelfstandiging wordt er ruimte voor zelfsturing gecreëerd door de sturing en beheersing van de opdrachtnemer te richten op de output en de sturing en beheersing op input en proces over te laten aan het organisatieonderdeel. Daarbij vindt er vaak een verandering plaats in de middelenverzekering van het organisatieonderdeel, dit is een vereiste voor het autonoom kunnen functioneren van het organisatieonderdeel.

Dit heeft geleid tot de beschrijving van zes besturingstypen die men hedendaags tegenkomt:

- sterk bureaucratische regelkringsystemen;
- zwak bureaucratische regelkringsystemen;

- outputbekostigingssystemen met het topmanagement als bekostiger;
- interne contractering (gedwongen of vrije winkelen);
- externe verzelfstandiging;
- volledige uitbesteding.

Van het sterk bureaucratische regelkringsysteem tot volledige uitbesteding groeit de afstand van de opdrachtnemer tot de opdrachtgever, waarbij de opdrachtnemer meer discretionaire ruimte krijgt. Daarbij verandert de inputsturing en processturing door strenge persoonlijke controle en supervisie naar outputsturing door middel van prestatiemeting met behulp van prestatie-indicatoren.

De tweede subvraag is beantwoord in hoofdstuk 4: *Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van diensten?*

- Het antwoord hiervoor wordt gezocht in de NIE, een stroming binnen de economische organisatietheorieën. De NIE is binnen de politieke sector sterk verbonden met het verklaren van verschijnselen als “terugtrekkende overheid” en het “in sterkere mate ondergaan van de marktwerking”.

Uit theorieën uit de NIE komt naar voren dat een besturingstype gebaseerd op het bureaucratische besturingsmechanisme wenselijk is:

- bij een **grote informatieasymmetrie** (principaal-agenttheorie, transactiekostentheorie);
- en bij een **sterke afhankelijkheid** ten opzichte van de opdrachtnemer (transactiekostentheorie).

De derde subvraag is beantwoord in hoofdstuk 5: *Welke criteria zijn bepalend voor de governancevorm voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking?* Deze vraag is beantwoord door de criteria gevonden in de literatuur empirisch te testen voor beveiligingsdiensten. In dit empirisch onderzoek zijn de beveiligingsdienst van het stadhuis van de gemeente Den Haag, het ministerie van OC&W en het ministerie van BuZa onderzocht door middel van een casusvergelijking.

Uit deze casusvergelijking zijn de volgende resultaten naar voren gekomen:

Factor	Stadhuis	Ministerie van OC&W	Ministerie van BuZa
Besturingstype	Interne contractering	Uitbesteding	Zwak bureaucratisch regelkringsysteem
Informatieasymmetrie	Groot	Klein	Matig
Afhankelijkheidspositie opdrachtgever	Zeer zwak	Zwak	Sterk

Tabel 7.1: Resultaten empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek laat zien dat bij het ministerie van OC&W en BuZa een geschikt besturingstype wordt gehanteerd gezien de onafhankelijke factoren. Het stadhuis van de gemeente Den Haag heeft geen passend besturingstype. Zij hebben een zeer zwakke afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer, waardoor uitbesteding een geschikt

besturingstype zou zijn. Echter is dit door de informatieasymmetrie absoluut niet mogelijk en zouden ze hogere kosten ervaren dan nu het geval is. Het besturingstype dat nu gehanteerd wordt zou door de grote informatieasymmetrie zelfs meer gebaseerd moet worden op het bureaucratische besturingsmechanisme. Dat het stadhuis deze informatieasymmetrie in deze situatie niet verkleint, kan verklaard worden door de cultuur die heerst in het stadhuis, waarbij men het niet nodig acht collega's te controleren en indien nodig af te rekenen.

Opvallend is dat specifiek bij de beveiligingsdienst een nauwe controle van de beveiligingsbeambten blijft bestaan ongeacht het besturingstype dat wordt gehanteerd in de organisatie. Dit wordt veroorzaakt doordat het bij beveiliging van belang is hoe een taak wordt uitgevoerd en de beveiligingsbeambten daarbij veel aansturing behoeven. Ongeacht het blijvende belang van een nauwe controle van de beveiligingsbeambten kan de control door de verzelfstandiging gereduceerd worden en worden uitgevoerd door één of enkele personen. Ondanks de blijvende nauwe controle van de beveiligingsbeambten, ontstaat er dus wel een grotere afstand tot de opdrachtgever door de verandering van sturing op input en transformatieproces naar output sturing, waardoor de opdrachtnemer meer vrijheid krijgt. Tevens wordt de opdrachtnemer door de verzelfstandiging gedwongen tot efficiëntie en kunnen economische risico's overgedragen worden aan de opdrachtnemer. Dit leidt, ondanks de nauwe controle van de beveiligingsbeambten, tot het beoogde kostenvoordeel van verzelfstandiging.

Een ander aspect dat specifiek geldt voor de beveiligingsdienst is de huidige krapte op de markt van de beveiligingsbeambten. Dit wordt mede veroorzaakt doordat beveiligingsbeambten steeds meer bevoegdheden krijgen en ook taken van de politie overnemen. Hierdoor is de vraag naar beveiligingsbeambten vergroot en is het moeilijker een goede kwaliteit beveiligingsbeambten aan te trekken. Gevolg is dat, zowel bij besturingstypen gebaseerd op het marktmechanisme als het bureaucratische mechanisme een goede kwaliteit beveiligingsbeambten alleen aangetrokken kunnen worden, indien er een hoger salaris tegenover staat.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het besturingstype ingericht dient te worden aan de hand van de twee onafhankelijke factoren informatieasymmetrie en afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer. Maar daarnaast dient men ook te kijken naar kenmerken van de dienst (nauwe controle bij beveiligingsdienst) en omstandigheden in de organisatie (bijvoorbeeld cultuur).

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Algemene aanbevelingen

De criteria geselecteerd uit de NIE zijn beide van belang voor het bepalen welk besturingstype geschikt is voor het sturen en beheersen van een beveiligingsdienst. Daarnaast komt naar voren dat men rekening moet houden met het belang van de manier van uitvoeren van de beveiligingstaken bij de beveiligingsdienst, waardoor een nauwe controle blijft bestaan ongeacht het besturingstype. Tevens dient men bij de beveiligingsdienst rekening te houden met de krapte op de arbeidsmarkt. Ook moet men rekening houden met de omstandigheden in de organisatie die een goede implementatie van het besturingstype niet mogelijk maken, zoals de cultuur in een organisatie. Echter moet men bij een casusonderzoek voorzichtig zijn met het generaliseren van de resultaten, doordat de

externe validiteit niet het sterkste punt van een casusonderzoek is. Dit onderzoek is een aanzet om te komen tot een bruikbaar hulpmiddel voor het bepalen van een geschikte governancevorm. Meer onderzoek is echter essentieel om het generaliseren van de bevindingen in dit onderzoek mogelijk te maken. Daarnaast is verder onderzoek noodzakelijk om de volledigheid van de onderzochte criteria te toetsen.

Het is belangrijk ook voor de andere diensten van de facilitaire organisatie te onderzoeken welke specifieke kenmerken, zoals het belang van een uitvoering van de beveiligingstaken volgens het protocol bij de beveiligingsdienst en de krapte van de markt van beveiligingsbeambten, afwijkingen veroorzaken ten opzichte van de zes gedefinieerde besturingstypen voor het sturen en beheersen van diensten en organisatieonderdelen.

7.2.2 Aanbevelingen ten aanzien van het ministerie van BZK

Gezien de huidige situatie bij het ministerie van BZK is het besturingstype interne contractering dat men wil gaan hanteren voor het besturen van de facilitaire diensten op het moment niet geschikt. De voordelen die men beoogt door het invoeren van dit besturingstype kunnen niet behaald worden door de informatieasymmetrie die op het moment bestaat, ondanks de zwakke afhankelijkheid die bestaat bij de dienst Bewaking en Beveiliging van het ministerie van BZK. Aan de kant van de opdrachtgever bestaat weinig kennis en kunde van het beveiligingsproces en er bestaan geen systemen om de output te meten en de kwaliteit van de geleverde diensten te meten. Hierdoor zal men niet in staat zijn opportuun gedrag van de opdrachtnemer tegen te gaan. Ook de huidige cultuur draagt hier niet aan bij. In de huidige cultuur lijkt het niet mogelijk een zakelijke relatie met de opdrachtnemer aan te gaan, waarbij de opdrachtnemer afgerekend wordt indien deze niet voldoet aan de voorafgestelde eisen. Dit is echter nodig om de opdrachtnemer efficiënt te laten werken. Daarbij lijkt het dat er geen economische risico's daadwerkelijk overgedragen zullen worden, wat passend is bij het besturingstype interne contractering.

Indien het ministerie van BZK de informatieasymmetrie weet te verkleinen, dan zou zelfs het besturingstype uitbesteding geschikt zijn door de zwakke afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtnemer bij de dienst Bewaking en Beveiliging van het ministerie van BZK. Doordat men bij uitbesteden werkt met een commerciële organisatie en men belangentegenstelling creëert, kan men voordeel behalen door taken bij de opdrachtgever te beleggen. Door het aantrekken van beveiligingsbeambten bij de opdrachtnemer te plaatsen, verplaatst men het probleem en tevens de kosten van het traject naar de opdrachtnemer. De opdrachtnemer zal immers een strenge selectie maken, daar het anders tot hogere kosten leidt bij het niet goedkeuren van de aangedragen beveiligingsbeambten door de opdrachtgever.

Om zowel het besturingstype uitbesteden als interne contractering mogelijk te kunnen maken, is het noodzakelijk de informatieasymmetrie te verminderen. Om de informatieasymmetrie te verminderen zal men kennis en kunde van het beveiligingsproces moeten ontwikkelen aan de kant van de opdrachtgever. Daarnaast moet men systemen ontwikkelen om de output van de geleverde diensten te kunnen meten. Bij het opstellen van deze meetsystemen moet men rekening houden met de zogenoemde performance paradox. Men zal moeten nagaan welke aspecten daadwerkelijk van belang zijn en of het meten van die aspecten niet ten koste zullen gaan van andere belangrijke aspecten. Ook zal men alleen die aspecten moeten meten die men daadwerkelijk wil weten en waarover terugkoppeling zal plaats vinden.

Tevens zal er een cultuurverandering moeten plaats vinden in het geval men interne contractering neemt als besturingstype voor het besturen van de facilitaire diensten. Om de efficiëntie te kunnen behalen is een zakelijke relatie noodzakelijk, waarbij de opdrachtnemer wordt gedwongen efficiënt te werken. Dit is zichtbaar bij het stadhuis van de gemeente Den Haag, waar een collegiale relatie de beoogde efficiëntieslag in de weg staat. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat het vertrouwen aan zowel de kant van FaSam als aan de kant van de regie lijkt te zijn geschaad. Hierdoor is het niet aannemelijk dat economische risico's zullen worden overgedragen aan FaSam en zal een goede samenwerking lastig worden.

Men moet er bij het inrichten van de governance van FaSam bij de beveiligingsdienst rekening mee houden dat een nauwe controle van de beveiligingsbeambten zal moeten blijven bestaan, gezien het belang van het uitvoeren van de beveiligingstaken volgens het protocol. Het blijft bij beveiliging namelijk van belang dat de taken worden uitgevoerd, zoals beschreven in het beleid, ongeacht het besturingstype dat gehanteerd wordt. Tevens moet men rekening houden met de krapte op de markt van de beveiligingsbeambten, waardoor beveiligingsbeambten van een hogere kwaliteit alleen aangetrokken kunnen worden door een hoger salaris.

8 Literatuurlijst

- Akerlof, G.A. (1970). The market for lemons: Quality, uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, nr. 3, pp. 488-500.
- Anthony, R.N. & Young, D.W. (2003). *Management control in non-profit organizations*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Behr G. & Faas A. (2004). *Succesvol sourcen begint met succesvol organiseren*. http://www.platformoutsourcing.nl/artikelen/041217_Succesvol%20sourcen.pdf
- Bloem, J. & Doorn, M. van (2004). *Realisten aan het roer*. z.pl. Sogeti Nederland.
- Bogt ter, H. (1998). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Capelle a/d IJssel: Labyrinth Publications.
- Boorsma, P.B. (1984). Privatisering. *Openbare uitgaven*, nr. 16, pp. 282-303.
- Corporate governance committee (2004). *Belgische corporate governance code*. www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/final%20code/CorpGov_NL7.pdf.
- Cadbury A. (2002). *Corporate governance and chairmanship*. Oxford: Oxford University Press.
- Cook, K.S. (1977). Exchange and power in networks of interorganizational relations. *Sociological Quarterly*, nr. 1, pp. 62-82.
- Cox, A. (2001). The power perspective in procurement and supply management. *The journal of supply chain management*, nr. 2, pp. 4-7.
- Emerson, R.M. (1962). Power-Dependence relations. *American Sociological Review*, nr. 1, pp. 31-41.
- Gelderman, C.J. & Weele, A.J. van (2002). Strategic directions through purchasing portfolio management: A case study. *The journal of supply chain management*, nr. 2, pp. 30-37.
- Gelderman, C.J. (2003). *A portfolio approach to the development of differentiated purchasing strategies*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*. New Yersey: Perntice-Hall.
- Jacobs, D. (1974). Dependence and vulnerability: an exchange approach to the control of organizations. *Administrative Science quarterly*, nr. 1, pp. 45-59.
- Jong, W.M. de & Smits van Waesberghe, M.A.M. (1998). Besturingsfilosofie vormt basis voor effectief sturen. *Overheidsmanagement*, nr. 8, pp. 186-192.
- Kirkpatrick, I. (1999). The Worst of Both Worlds? Public Services without Markets or Bureaucracy. *Public Money & Management*, nr. 4, pp. 7-14.
- Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review*, nr. 5, pp. 109-117.
- Künneke, R.W. (1991). *Op armlengte van de overheid*. Enschede: Febo.
- Looff, L. de (1996). *A model for information systems outsourcing decision making*. Proefschrift TU Delft.
- Mol, N.P. & Verbon, H.A.A. red. (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Mol, N.P. (1998). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Neelen, G.H.J.M. (1993) *Principal-agent relations in non-profit organizations*. Enschede: Febodruk.
- Ouchi, W.G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, nr. 9, pp. 833-848.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1987). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.

- Plomp, D. (2006). *Op koers naar een doelmatige facilitaire ondersteuning*. Afstudeerscriptie. Universiteitsbibliotheek Enschede.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, nr. 4, pp. 652-667.
- Rietveld, H. & Rouw, L. de (2006). *Naar regie productie. De ontwikkeling van het facilitaire bedrijf van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Thiadens, T. (2004). *Sturing en organisatie van ICT-voorzieningen*. Zaltbommel: Van Haren Publishing.
- Thiel, S. van (2002). Sturen op afstand. *Management in overheidsorganisaties*, nr. 39, pp. 1-25.
- Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, nr. 3, pp 267-281.
- Tijdink, J.L.J.L. (1996). Neo-institutionele economie. Een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen? *Bestuurskunde*, nr. 5, pp. 246-254.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Vlaams Economisch Verbond. (Definitie governance) www.voka.be/vev/Pages/default.aspx
- Vosselman, E.G.J. (1996). *Ontwerp van 'management control'-systemen. Een economische benadering*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Wickeren, F.M. (1999). *Sturen op afstand bij gemeenten; Resultaten van het onderzoek naar de sturing van verzelfstandigde en geprivatiseerde activiteiten binnen de lokale overheid*. Afstudeerscriptie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies. Analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press.
- Yin, R. (2003). *Case study research - Design and Methods*. California: Sage Publications.

Websites:

www.europeseaanbestedingen.eu
www.gemeentedenhaag.nl
www.minbuza.nl
www.minbzk.nl
www.minfin.nl
www.minocw.nl
www.overheid.nl

Bijlage A: Tabellen & Figurenlijst

Figuren

Figuur 1.1:	Onderzoeksmodel.....	17
Figuur 2.1:	Organigram Ministerie van BZK.....	19
Figuur 2.2:	Organigram Gemeenschappelijke Diensten.....	20
Figuur 2.3:	Organigram Facilitaire Zaken.....	20
Figuur 2.4:	Organigram beoogde eindsituatie FaSam.....	22
Figuur 3.1:	Decentralisatie van het budgetbeheer.....	27
Figuur 3.2:	Verzelfstandigingsvormen.....	28
Figuur 3.3:	Verzelfstandiging.....	31
Figuur 4.1:	Principaal-agentrelatie.....	34
Figuur 6.1:	Organigram Gemeente Den Haag.....	50
Figuur 6.2:	Organigram Ministerie van OC&W.....	57
Figuur 6.3:	Organigram Ministerie van BuZa.....	63

Tabellen

Tabel 5.1:	Casusselectie.....	43
Tabel 5.2:	Afhankelijke factor en indicatoren.....	43
Tabel 5.3:	Onafhankelijke factoren en indicatoren.....	44
Tabel 5.4:	Indeling mate van informatieasymmetrie.....	46
Tabel 5.5:	Indeling mate van afhankelijkheid.....	46
Tabel 6.1:	Resultaten onafhankelijke factoren stadhuis.....	56
Tabel 6.2:	Resultaten onafhankelijke factoren Ministerie van OC&W.....	62
Tabel 6.3:	Resultaten onafhankelijke factoren Ministerie van BuZa.....	68
Tabel 6.4:	Resultaten casussen.....	68
Tabel 7.1:	Resultaten empirisch onderzoek.....	71

Bijlage B: Interviewprotocol

Vragenlijst

Introductie

Er is een trend zichtbaar van het verzelfstandigen van bedrijfseenheden en diensten. Dit met het oog op het neerzetten van een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Deze verzelfstandiging houdt in dat de bureaucratische structuur wordt vervangen door een marktstructuur. Hierbij wordt de specifieke bedrijfseenheid economisch zelfstandig en wordt de afstand tot het management vergroot. Echter heeft de verzelfstandiging van bedrijfseenheden niet in alle situaties tot een daadwerkelijke verbetering van de dienstverlening geleid.

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gekozen de beveiligingsdienst op een andere manier in te richten. De vraag die hierbij is ontstaan, is hoe de facilitaire diensten het beste aangestuurd kunnen worden.

Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling van het onderzoek:

“Welke governancevorm is het meest geschikt voor het besturen en beheersen van de Dienst Beveiliging en Bewaking in FaSam door BZK?”.

In deze vragenlijst zullen vragen gesteld worden over de beveiligingsdienst in uw organisatie. De vragen zullen betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- Het schetsen van een profiel van de geïnterviewde en de organisatie
- Algemene aspecten van de beveiligingsdienst
- De aansturing van de beveiligingsdienst
- Alternatieven voor de huidige beveiligingsdienst
- Tevredenheid over de huidige beveiligingsdienst

In het interview wordt gesproken over opdrachtgever en opdrachtnemer. In het geval er geen sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met de beveiligingsdienst, wordt er met opdrachtgever het topmanagement bedoeld en met opdrachtnemer het uitvoerende deel van de beveiligingsdienst.

Voor publicatie wordt de volledige uitgeschreven tekst van het interview vooraf aan de geïnterviewde voorgelegd. Voor het totale interview is 1,5 uur gereserveerd.

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Organisatie: _____
Naam: _____
Functie: _____
Aantal jaren ervaring: _____
Aantal jaren ervaring in functie: _____

1. Introductie geïnterviewde

- 1.1 Kunt u iets over uzelf vertellen, hoe u op deze functie terecht bent gekomen en wat uw functie inhoudt?
- 1.2 Zou u kort kunnen toelichten hoe de beveiliging van uw organisatie is geregeld?
- 1.3 Hoe is uw organisatie opgebouwd en in welk gedeelte van de organisatie bevindt u zich?

2. Algemene aspecten van de beveiligingsdienst

- 2.1 Hoeveel mensen uit uw organisatie zijn betrokken bij de aansturing van de beveiligingsdienst?
- 2.2 Is er een specifiek veiligheidsbeleid opgesteld binnen uw organisatie? Zo ja, is dit formeel vast gelegd?
- 2.3 Beschikt u over informatie en indicatoren waarmee u het beveiligingsbeleid bepaalt?
- 2.4 Zijn er in uw organisatie regels of (rand)voorwaarden opgesteld met betrekking tot de beveiligingsdienst? Zo ja, waarover?
- 2.5 Wie houden zich bezig met de uitvoering van de taken van de beveiliging? Zijn dit interne werknemers of externe werknemers?
- 2.6 Vindt u dat er verschil zichtbaar is bij de uitvoering van de beveiligingstaken door interne of externe werknemers?
- 2.7 Indien er externe werknemers werkzaam zijn, hoe wordt de opgebouwde kennis gewaarborgd?

3. De aansturing van de beveiligingsdienst

Overeenkomst

- 3.1 Is er een service level agreement (duidelijke omschrijvingen van een door opdrachtnemer verrichte werkzaamheden in opdracht van een opdrachtgever) gesloten met de opdrachtnemer?
- 3.2 Wie is in uw organisatie verantwoordelijk voor het opstellen van de service level agreements?
- 3.3 Wordt door uw organisatie de naleving van de afspraken gemeten en vergeleken met de service level agreements?
- 3.4 Zijn er prestatie-indicatoren opgesteld voor de taken die uitgevoerd worden door de beveiligingsdienst?
- 3.5 Beschikt u over een pakket met maatregelen die u kunt nemen wanneer afspraken niet nagekomen worden, targets niet behaald worden of dienstverlening niet naar behoren is? Zo ja, welke?
- 3.6 Wordt het serviceniveau gebenchmarkt met eerdere dienstverlening en/of best-inclass serviceniveaus?
- 3.7 Is bij elke service level agreement ook sprake van een plan tot kwaliteitsverbetering?
- 3.8 Kunnen de service level agreements periodiek volgens bepaalde spelregels worden herzien?

Rapportage

- 3.9 Heeft uw organisatie duidelijke afspraken gemaakt over rapportagemomenten en over de inhoud van de rapportage? Zo ja, met welke frequentie en wat is de inhoud van deze rapportage?

Overleg

- 3.10 Wordt regelmatig op strategisch niveau overleg gevoerd? Wie zijn er bij dit overleg betrokken? Welke onderwerpen worden in dit overleg besproken en hoe vaak vindt dit overleg plaats?
- 3.11 Wordt regelmatig op tactisch niveau overleg gevoerd? Wie zijn er bij dit overleg betrokken? Welke onderwerpen worden in dit overleg besproken en hoe vaak vindt dit overleg plaats?
- 3.12 Wordt regelmatig op operationeel niveau overleg gevoerd? Wie zijn er bij dit overleg betrokken? Welke onderwerpen worden in dit overleg besproken en hoe vaak vindt dit overleg plaats?
- 3.13 Heeft de opdrachtgever inspraak in de bedrijfsvoering van de beveiligingsdienst?

Financieel

- 3.13 Op welke wijze wordt de beveiligingsdienst gefinancierd (Budgetten/Interne verrekenprijzen)?
- 3.14 Wie autoriseert uitgaven betrokken bij de beveiliging? Wie betaalt bijvoorbeeld de inhuur van derden?
- 3.15 Worden bij uw organisatie de kosten gebenchmarkt met een externe benchmark en welke kosten betreft dit?
- 3.16 Wordt er gebruikt gemaakt van een bonus-malusregeling? Hoe en wanneer wordt deze gebruikt?
- 3.17 Deelt de opdrachtnemer mee in de winst, of wordt extra werk in het vooruitzicht gesteld bij het leveren van goede prestaties?

4. Alternatieven voor de huidige beveiligingsdienst

- 4.1 Kan uw organisatie eenvoudig overstappen naar een andere leverancier?
- 4.2 Is het proces in zekere mate gestandaardiseerd?
- 4.3 Vereist het proces specifieke kennis en hulpmiddelen van de opdrachtnemer?
- 4.4 Heeft uw organisatie de beveiligingsbeambten getraind in specifieke domeinkennis?
- 4.5 Heeft uw organisatie inzicht in de organisatorische beheersmaatregelen die de opdrachtnemer heeft getroffen? Zo ja, hoe?
- 4.6 Heeft uw organisatie inzicht in de maatregelen die de opdrachtnemer heeft getroffen om de beschikbaarheid van beveiligingsbeambten te waarborgen? Zo ja, hoe?
- 4.7 Heeft de beveiligingsdienst de mogelijkheid te leveren aan derden?
- 4.8 Zijn er in uw organisatie geformaliseerde werkprocedures en werkwijzen met betrekking tot de taken van de beveiliging opgesteld?
- 4.9 Worden de eisen waar de beveiligingsdienst aan moet voldoen vooraf door uw organisatie vastgelegd?
- 4.10 In hoeverre zijn de doelstellingen van de taken van de beveiliging te expliciteren of meetbaar te maken? Zijn er targets voor de genoemde taken opgesteld?
- 4.11 In hoeverre is de kwaliteit te meten van de te leveren beveiligingsdiensten?
- 4.12 Worden er kwaliteitsaudits met betrekking tot de geleverde beveiligingsdiensten verricht? Zo ja, hoe gaat dit in zijn werk?
- 4.13 Zijn er andere manieren waarop de kwaliteit van de activiteiten worden bepaald?

- 4.14 Is er een evaluatiesysteem?
- 4.15 Zijn er ooit andere actoren geweest voor het uitvoeren van de beveiligingsdienst (Intern beveiligingsorganisatie/ Extern particulier bedrijf)? Waarom wel/niet?

5. Tevredenheid over beveiligingsdienst

- 5.1 Is er voldoende inzet van de opdrachtnemer in het beveiligen van uw organisatie?
- 5.2 Levert uw opdrachtnemer waar uw organisatie om vraagt?
- 5.3 Komt uw opdrachtnemer gemaakte afspraken na?
- 5.4 Beschikt de opdrachtnemer over ervaren en voldoende personeel voor het beveiligen van uw organisatie?
- 5.5 Wat zijn de ervaringen bij de dienstverlening zoals geleverd door de beveiligingsdienst (wat gaat goed en wat niet of moeilijker)?
- 5.6 Denkt u door de beveiligingsdienst anders te organiseren meer kwaliteit en tevredenheid te kunnen bereiken?

6. Afsluiting

- 6.1 Zijn er verbeterpunten te geven met betrekking tot deze vragenlijst? Zo ja, welke?
- 6.2 Heeft u ten slotte nog vragen, opmerkingen of aanbevelingen?

Bijlage C: Gegevens beveiligingsdiensten

Aantal bewakingsuren per m² BVO	BZK	Justitie	VWS	BuZa	Financiën	Defensie	V&W	OC&W	VROM	Stadhuis Den Haag
	0,43	0,43	0,56	2,43	0,58	1,28	0,32	0,60	0,45	0,21