Utrecht University Repository

Title	Zelf doen of laten doen: Strategische keuzes voor deskundige in- en aanbesteding van gedecentraliseerde taakuitoefening
Authors	Bokhorst, Meike; 't Hart, Paul; de Jonge, Adriaan
Published in	Bestuurskunde
Publication Date	2024-06-01
Link	https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/452754
Citation	Bokhorst, M, 't Hart, P & de Jonge, A 2024, 'Zelf doen of laten doen : Strategische keuzes voor deskundige in- en aanbesteding van gedecentraliseerde taakuitoefening ', Bestuurskunde, vol. 33, no. 2, pp. 34-43. https://doi.org/10.5553/Bk/092733872024033002004
Versions / License	Publisher version
Rights	https://www.uu.nl/en/university-library/license-and-reuse-conditions

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Zelf doen of laten doen?

Strategische keuzes voor deskundige in- en aanbesteding van gedecentraliseerde taakuitoefening*

*Meike Bokhorst, Paul 't Hart & Adriaan de Jonge***

Bij de decentralisaties in het sociaal domein van 2015 kozen veel gemeenten ervoor om hun sociale taken aan en uit te besteden. Lang niet alle gemeenten zijn tevreden over de kwaliteit van de publieke dienstverlening en sommige kiezen ervoor om een deel van de taken weer zelf ter hand te nemen. Gemeenten lopen daarbij wel aan tegen schaarste van personeel en kiezen bij inbesteden van taken ook steeds meer voor inhuur van externen. Zowel de strategische keuze voor het zelf doen, al dan niet met hulp van externen, als het laten doen, al dan niet door private partijen, vergt veel van de deskundigheid van gemeenten op het gebied van goed opdrachtgeverschap. In dit artikel spreken we 56 opdrachtgevers en opdrachtnemers over de voorwaarden en valkuilen van aanbesteden. Er is een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten meer grenzen stellen aan de aanbesteding en taken naar zich toetrekken op het gebied van participatie, inburgering en schuldhulpverlening. De voorkeur lijkt uit te gaan naar meer zelf doen en meer relationele vormen van aanbesteden, gericht op langetermijndoelen. Ook dat vraagt om nieuwe kennisopbouw. De gemeente dient als 'schatbewaarder' van de kwaliteit van het openbaar bestuur regie te houden over de kwaliteit van publieke dienstverlening.

1. De decentralisatieparadox: meer taken, minder grip

Tot 2020 werkte de gemeente Oude IJsselstreek samen met Aalten en Doetinchem op het gebied van arbeidsparticipatie, in de gemeenschappelijke sociale dienst Laborijn. Maar uit een kritisch rapport over de werkwijze bij Laborijn bleek dat bijna de helft van de cliënten (zeer) ontevreden was.[1] Het kostte Oude IJsselstreek 2,4 miljoen euro om uit het samenwerkingsverband en het contract met Laborijn te stappen.[2] Sinds 2021 heeft de gemeente een eigen participatiebedrijf opgericht,

* Dit stuk is geschreven op basis van de WRR Working Paper 'Deskundigheid als Koopwaar: Ervaringen met Inhuur van Expertise door Overheden' en nog te verschijnen working papers over vluchtige kennis in het sociaal domein en de deskundige lokale overheid van het Project Deskundige Overheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zie ook www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid.

** Dr. A.M. Bokhorst is senior onderzoeker bij de Universiteit Utrecht en senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Prof. dr. P. 't Hart is hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en raadslid van de WRR. J.J.A de Jonge, MA is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.

1 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/rapport-laat-weinig-heel-van-werkwijze-laborijn en www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/oude-ijsselstreek-stapt-uit-gr-laborijn.

2 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/uitstap-laborijn-kost-oude-ijsselstreek-24-miljoen.

Bestuurskunde 2024 (33) 2
doi: 10.5553/Bk/092733872024033002004

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

genaamd STOER.[3] Daarmee wil de gemeente inwoners tegemoet treden 'vanuit vertrouwen en niet vanuit controle en handhaving'. De gemeente Oude IJsselstreek heeft inmiddels een sterke eigen visie op participatie. De gemeente zou het liefst alle werkzoekenden meteen een baan geven in plaats van een uitkering – maar dat is juridisch gezien ingewikkeld.[4] Wel is zij een proef met basisbanen gestart. Om de samenwerking met de partijen in het sociale domein goed te laten verlopen zet de gemeente bij contracteren in op het voeren van een goed gesprek. Liever preventie dan toezicht.

In 2015 werden gemeenten verantwoordelijk voor een aantal nieuwe taken in het sociaal domein: de re-integratie van bijstandsgerechtigden (Participatiewet), maatschappelijke ondersteuning (WMO) en jeugdhulp (Jeugdwet). Onderzoek uit 2018 wijst uit dat bijna drie kwart van de gemeenten hun taken in het sociaal domein volledig had uitbesteed (Lexnova, 2018, p. 21). De grootte van de gemeente of de politieke kleur van de grootste partij in de gemeente bleek geen invloed te hebben op het aantal activiteiten dat werd inbesteed of aanbesteed. Veel gemeenten, vooral de kleine en middelgrote gemeenten, kozen voor samenwerkingsverbanden bij de inkoop van sociale voorzieningen. Door de grote haast waarmee gemeenten bij de decentralisaties sociale taken aanbesteedden, maakten de samenwerkingsverbanden volgens het CPB weinig gebruik van vernieuwende contractvormen, waardoor kansen om te sturen op kwaliteitsvoorwaarden en uitkomsten onbenut bleven (CPB, 2015, p. 5).

Gemeenten moesten zich ontwikkelen als goed aanbesteder, opdrachtgever en toezichthouder. Bij de aanbestedingen waren ze afhankelijk van het aantal en de kwaliteit van de aanbieders, en moesten ze het doen met de (krappe) budgetten die het Rijk aan ze had overgeheveld. Gemeenten hadden lang niet altijd de keuze uit voldoende goede aanbieders en gingen soms te lichtvaardig voor de goedkoopste aanbieders of vielen zonder veel scherpte terug op vertrouwde, vaste aanbieders.

Naast de eerdergenoemde taken in het sociaal domein kregen gemeenten ook extra verantwoordelijkheden voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) en inburgering (Inburgeringswet 2021). Door de groei van het aantal aanbieders werd het lastig om het veld te overzien. Dat maakte het des te ingewikkelder om de kwaliteit van de gecontracteerde dienstverlening consistent te bewaken. Ook bij het uitbesteden van taken blijven gemeenten aanspreekbaar op de kwaliteit van de dienstverlening en verantwoordelijk voor goede klachtafhandeling (Nationale ombudsman, 2021 en 2022). Vooral bij kleine gemeenten, die vanwege de omvang van de organisatie minder ruimte hebben voor inhoudelijke taakspecialisatie, is er zorg of ze in voldoende mate beschikken over deskundig personeel om gestalte te geven aan de *governance* van hun publieke dienstverlening.

Op grond van hun ervaring zijn veel gemeenten, net zoals Oude IJsselstreek, in de loop der jaren kritischer en strategischer geworden bij het aanbesteden. Zo is de

3 Zie www.gld.nl/lokaal/7806304/schirmbeck-gestopt-nieuwe-leiding-voor-participatiebedrijf-stoer.
4 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/baan-plaats-van-uitkering-kan-nog-niet.

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

gemeente Utrecht ontevreden over de wachtlijsten in de schuldhulpverlening voor kwetsbare inwoners met complexe problemen en gaat zij die taak vanaf 2025 in eigen beheer uitvoeren.[5] Gemeenten zoals Utrecht en Rotterdam zijn ook gaan experimenteren met relationeel aanbesteden, waarbij ze langdurige samenwerking aangaan met private partijen die ook bij de ontwikkeling van de opdracht zijn betrokken. Andere gemeenten, zoals Amsterdam en Leiden, zijn vooral met minder partijen gaan samenwerken. En er zijn gemeenten die een deel van de taakuitvoering weer terug zijn gaan halen uit de gemeenschappelijke regelingen of markten die ze nog geen decennium geleden zelf in het leven hebben geroepen.

Wanneer gemeenten zelf weer aan de slag gaan met uitvoeringstaken, lopen ze steeds vaker aan tegen personeelstekorten. Ooit aanwezige expertise is weggelekt en nieuw overgekomen taken vergen vaak specifieke deskundigheid die niet zomaar in huis is. Zo vereist schuldhulpverlening aan statushouders of zelfstandigen om gedegen kennis van deze doelgroepen. Maar als bij een nieuwe taak alle gemeenten gelijktijdig dezelfde deskundigheid nodig hebben, ontstaat er schaarste en zijn gemeenten ook steeds meer aangewezen op externe inhuur. Externe deskundigen worden overigens niet alleen ingehuurd voor hun specifieke expertise, maar ook om gemeenten te helpen om beter samen te werken met andere partijen.

De hierboven gesignaleerde praktijken van niet meer 'in control' zijn bij de aan- en inbesteding van gedecentraliseerde taakuitvoering roepen de vraag op of gemeenten niet onbedoeld ten prooi vallen aan het gevaar van uitholling van hun institutionele capaciteit tot sturing en uitvoering (Rhodes, 1994; Wegrich & Lodge, 2019, Mazzuccato & Collington, 2023). In dit artikel onderzoeken wij de vraag of gemeenten voldoende kennis, kunde en capaciteit in huis hebben om hun taken doeltreffend en doelmatig aan of in te besteden en goed gestalte te geven aan het bijbehorende opdrachtgeverschap. Daarbij brengen we de leerervaringen van gemeenten in kaart bij de strategische keuzes voor inbesteden, al dan niet met externe inhuur en uitbesteden, al dan niet via openbaar aanbesteden:[6]

– Inbesteden is het uitvoeren van een taak met eigen of extern ingehuurd personeel, materiaal en/of middelen. Externe inhuur is het inhuren van personele capaciteit en deskundigheid van een andere organisatie door een overheidsorganisatie voor interne werkzaamheden.
– Uitbesteden is het laten uitvoeren van een taak door een andere organisatie (marktpartij, andere gemeente of samenwerkingsverband). Aanbesteden is het proces van opdrachtverlening voor het laten uitvoeren van een uitbestede taak aan partijen in de markt.

We bespreken deze kwesties op basis van interviews die we hebben gedaan met opdrachtgevende en inhurende ambtenaren en opdrachtnemende en ingehuurde

5 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/utrecht-breekt-met-uitvoerder-specialistische-schuldhulpverlening-om-het-zelf-te-doen.

6 Kenniscentrum Europa Decentraal, 'KED legt uit: Inbesteden en quasi-inbesteden'; Kenniscentrum Europa Decentraal, 'KED legt uit: verantwoord aanbesteden'; PIANOo, 'Visie: Inbesteden, quasi-inbesteden, publiek-publieke samenwerking, uitbesteden en aanbesteden'.; BMC, 'Handreiking externe inhuur'.

Bestuurskunde 2024 (33) 2
doi: 10.5553/Bk/092733872024033002004

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

externe deskundigen. We hebben gesproken met 16 gemeentesecretarissen, 11 gemeentelijke directeuren en beleidsmedewerkers, 11 wetenschappelijke contractonderzoekers in het sociaal domein, 14 directeuren en strategisch medewerkers bij de voornaamste consultancybureaus voor de publieke sector, en 4 ambtelijke opdrachtgevers bij de rijksoverheid. We gaan eerst in op de verschillende sturingsopvattingen over het zelf uitvoeren of laten uitvoeren van publieke taken. Vervolgens gaan we in op de voorwaarden en valkuilen bij aanbesteding. Tot slot reflecteren we op de kennis en kunde die nodig zijn om taken goed aan of in te besteden en het publieke opdrachtgeverschap goed in te vullen.

2. Zelf doen of laten doen? Sturingsopvattingen en hun implicaties voor ambtelijke deskundigheid

Het bepalen van de taken die een overheidsorganisatie wel of niet zelf wil doen, vergt het nodige van het strategisch vermogen van beleidsmakers. Zowel het uitvoeren als het uitbesteden van publieke taken heeft gevolgen voor de verschillende vormen van deskundigheid die een overheidsorganisatie nodig heeft, zoals vak- en veldkennis en uitvoerings- en procesvaardigheden (WRR, 2024, p. 5). De mix van verschillende typen deskundigheid die binnen de ambtelijke diensten aanwezig is, is geen stabiel gegeven. Beide zijn onderworpen aan conjunctuurbewegingen: de omvang en organisatie van het ambtelijke deskundigheidsaanbod volgen veranderingen in de politiek-bestuurlijke vraag naar en appreciatie van verschillende typen deskundigheid. Ambities voor deskundigheidsopbouw variëren door de tijd heen, evenals de concurrentiepositie van overheden op de arbeidsmarkt. De 'vraag' die vanuit de politieke opdrachtgevers op de ambtelijke diensten afkomt, is zelf weer het product van sturingsopvattingen over wat overheden wel en niet vermogen (WRR, 2000). Deze sturingsopvattingen veranderen ook onder invloed van bredere ideologische bewegingen (Peters & Pierre, 2015) en van veranderingen in de 'bestuurscultuur' bij verschillende overheden (Boogers et al., 2022). Uit de interviews komen twee van zulke veranderingen naar voren in wat er politiek-bestuurlijk van ambtenaren wordt gevraagd.

Ten eerste is er een verschuiving zichtbaar van inhoudelijke specialisten met een focus op de interne overheidsprocessen, naar generalisten met een integrale blik en een meer externe oriëntatie. In de hogere ambtelijke echelons wordt meer geselecteerd op generieke management- en procesvaardigheden en flexibele inzetbaarheid, en minder op diepe vak- en veldkennis die verkregen is uit langdurige sectorervaring (Teeuw, 2023, pp. 108-110). In combinatie met de hoge rotatiesnelheid van top- en later ook andere senior-ambtenaren die onbedoeld is ontstaan, bleek de prijs van de ontschotting te liggen in verlies van inhoudelijke *gravitas* en institutioneel geheugen (Noordegraaf et al., 2021; Noordegraaf & Van Dorp, 2021).

Ook bij de gemeenten zijn generieke procesvaardigheden belangrijker geworden in het ambtelijke werk. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2020, p. 9) geeft aan dat gemeenten steeds meer 'regieorganisaties' worden:

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

> 'Doordat nieuwe taken vaak te groot of complex zijn om als individuele gemeente uit te voeren, worden deze taken uitbesteed of in samenwerking opgepakt. De rol van de gemeente verschuift hiermee naar die van regisseur en opdrachtgever. Dat vraagt om een andere wijze van sturing door gemeenten, namelijk op kaders en resultaten. Van medewerkers vraagt het primair niet om inhoudelijke expertise over het onderwerp, maar om andere vaardigheden, zoals netwerken, coördineren en beïnvloeden.'

Een van onze respondenten – een gemeentesecretaris – vat de verschuiving als volgt samen:

> 'Het wordt voor ambtenaren steeds belangrijker om te weten: wie zijn je coproducenten? Vroeger hadden we een eigen timmerbedrijf, een eigen woningcorporatie. Dat moest de deur uit vanwege marktwerking. Nu moeten we sturen met prestatieafspraken.'

Een tweede patroon is dat van opportunistische en ondoordachte politieke omgang met institutionele capaciteit van de publieke dienst (Teeuw, 2023; Tjeenk Willink, 2023; Veerbeek et al., 2023). De koersveranderingen aan de vraagzijde gaan dieper en sneller dan de institutionele capaciteit zich kan aanpassen. Exemplarisch daarvoor is de decentralisatie van de jeugdzorg, die volgens een van onze gesprekspartners uitliep op een chaos:

> 'De gemeenten in Brabant hadden niet het vermogen, de kennis en expertise om die jeugdzorginstellingen goed te besturen. En die instellingen waren zo groot geworden dat ze plotseling niet enkele maar vele tientallen contracten moesten afsluiten en managen. Dat konden zij ook niet. De decentralisatie heeft voor beide partijen de taken en het werkveld heel veel complexer gemaakt, zonder dat daarbij is nagedacht over de deskundigheid die nodig is bij zowel de opdrachtnemers als de opdrachtgevers.'

Inmiddels lijkt er een tegengestelde beweging op gang gekomen, waarbij gemeenten de taken weer terug in eigen handen nemen. Of zoals een gemeentelijke beleidsmaker het verwoordt:

> 'Er is tegenwoordig bij de gemeente juist meer neiging om taken terug te halen en zelf te gaan doen, dan om taken uit te besteden. De gemeente denkt bijvoorbeeld na over een eigen energiebedrijf, of om meer zelf te doen op het gebied van zorg. Dat laatste heeft te maken met de marktwerking in de zorg en de versnippering van de zorg. Door het samen te brengen en het meer zelf te doen kan continuïteit beter gewaarborgd worden.'

Maar ook hier lijkt de koerswijziging vooruit te lopen op de beschikbare deskundigheid. Want lang niet alle gemeenten beschikken over genoeg kennis en kunde om nieuwe of extra taken zelf uit te voeren. 'Ik denk dat iedere gemeente op dit moment grotendeels afhankelijk is van adviesbureaus', zei de Eindhovense wethouder

Bestuurskunde 2024 (33) 2
doi: 10.5553/Bk/092733872024033002004

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Rik Thijs onlangs tegen *Nieuwsuur*, doelend op de massale inhuur van intern ontbrekende expertise op het gebied van de energietransitie (Van Hest & Vugts, 2023). Elf van de twintig door *Nieuwsuur* ondervraagde gemeenten gaven aan afhankelijk te zijn geworden van externe bureaus voor het uitvoeren van hun taken rondom de energietransitie. De consultants worden niet alleen ingehuurd om specialistische inhoudelijke en operationele kennis in te brengen, ze schrijven ook mee aan beleidsstukken en adviseren rechtstreeks de verantwoordelijke bestuurders. Met andere woorden: ze zitten op de stoel van de ambtenaar.

Veel gemeenten maken zich zorgen over deze afhankelijkheid, blijkt uit de reportage. 'We horen dat voor veel opdrachten gemeenten liever zelf de expertise in huis willen krijgen', meldt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). 'Daarmee bouw je immers je organisatie, mankracht en kunde op die nog vele jaren aan de uitvoering van de energietransitie gaat werken. Het inhuren van bureaus helpt hier niet bij op lange termijn.'

Wat voor hoge vlucht die inhuur van externen heeft genomen, blijkt uit een recent onderzoek van *De Groene Amsterdammer* naar 322 Nederlands gemeenten.[7] Dat onderzoek wijst uit dat zij vorig jaar gemiddeld 17,9 procent van hun loonbudget uitgaven aan extern personeel.[8] Tien jaar geleden was dit 10 procent. In sommige kleine gemeenten gaat bijna de helft van het loonbudget naar externen.

3. Voorwaarden en valkuilen van aanbesteding

Het optuigen en borgen van gedegen sturing van gedecentraliseerde taakuitoefening is dus een hele uitdaging gebleken. Ruim dertig jaar nadat de sturingsfilosofie 'van government [= zelf doen] naar governance [= anderen het laten doen, en daar sturing aan geven]' in zwang raakte, is er volgens de geïnterviewden nog steeds weinig systematische kennis over wanneer aan- en inbesteding wel en niet werken voor welke diensten en doelgroepen. Wel is er onderzoek gedaan naar sturingsopvattingen. Zo waren zowel uitvoerders als hun managers in 2012 en 2019 van mening dat dienstverlening op het gebied van arbeidsactivering een professionele uitvoering vergt en niet goed georganiseerd kan worden via strikte regelgeving of enkel via de markt (Van der Aa, 2022, p. 70). Onze empirische verkenning van het terrein levert de volgende beelden op.

Voorwaarden voor goede aanbesteding

Opdrachtgevende en opdrachtnemende geïnterviewden dragen moeiteloos voorbeelden aan van goed functionerende uitbestedingen en 'opdrachtgever-opdrachtnemer'-relaties. Twee elementen keren daarin steeds terug. Ten eerste, goed opdrachtgeverschap vergt inhoudelijke en velddeskundigheid bij de betrokken ambtenaren, en een visie op de gewenste uitkomsten van inhuur- en adviestrajec-

7 Zie www.groene.nl/artikel/voor-ziek-piek-en-uniek.

8 Die 17,9 procent ligt iets hoger dan het percentage van 17,0 dat wordt vermeld in de Personeelsmonitor Gemeenten, zie www.aeno.nl/personeelsmonitor.

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

ten (Cordella & Willcocks, 2010). Een zekere mate van kennis van zaken is essentieel voor een goed opdrachtgeverschap. Niets is voor een consultant, onderzoeker of opdrachtnemer frustrerender dan een inhoudelijk 'lege' ambtelijke wederpartij die alleen de processen managet. Deze laatste moet inhoudelijk genoeg weten om te bepalen wat de eigen organisatie niet weet of kan, en waar dus juist externen (wel en niet) voor nodig zijn.

Ten tweede, de kwaliteit van wat externen leveren, wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin beide partijen het aandurven om met elkaar op zoek te gaan naar waar nu echt de prangende vragen opdoemen. Het benutten van complementariteit aan kwaliteiten speelt daarbij een belangrijke rol. De sleutel tot productieve aanbesteding ligt niet alleen in transactionele spelregels, maar ook in *relationeel werk* aan het begin, tijdens en na de 'rit'.

Gevraagd naar de uitdagingen en zwaktes van de huidige aanbestedingspraktijken hebben respondenten geen tekort aan dergelijke voorbeelden, integendeel. Vier problemen worden het vaakst genoemd.

Probleem 1: Doorgeschoten formalisatie
Mede door de komst van een regime van Europese aanbestedingsregels is de aanbesteding gejuridiseerd en geprofessionaliseerd. Inkoop- en contractmanagement is een professie geworden. Op allerlei plekken in de overheid zijn er aanbestedingsdeskundigen in dienst, die de zuiverheid van de besluitvormingsprocessen over uitbesteding bewaken.

Uit onze interviews aan beide zijden van de relatie blijkt echter dat de formalisering van aanbestedingen vooralsnog niet heeft geholpen om een optimale inhoudelijke 'fit' te krijgen. Aanbestedingsprocedures worden gedomineerd door procedurele en organisatorische criteria en gemanaged door 'inhoudsluwe' professionele inkopers. Het ontbreekt aan 'deskundigheid over de deskundigheid', aan kennis en inzicht over wat er op de verschillende markten te koop is. Er is in dit type processen bovendien weinig ruimte voor het professionele ambacht van adviseurs, onderzoekers en uitvoerders. Denk aan de opdrachtgever kritisch bevragen of de vraag die hij initieel stelt, ook werkelijk de vraag is die van het grootste belang is.

Probleem 2: Hoge 'omloopsnelheid' van ambtelijke opdrachtgevers
Inhuren van deskundigheid, het laten 'werken' van de ingehuurde experts, handjes en buitenboordmotoren: dat alles is in belangrijke mate relationeel werk, zeker bij langer lopende trajecten. De meeste geïnterviewde consultants, onderzoekers en uitvoerders ervaren regelmatig dat hun ambtelijke opdrachtgevers op nationaal en lokaal niveau tijdens de duur van een bepaald project van positie wisselen, soms meerdere malen binnen de looptijd van een project. Dat zet dit relationele werk onder druk, zeker als er, zoals zo vaak, geen sprake is van 'warme overdracht'. Ook de private adviseurs, onderzoekers en uitvoerders zetten vaak steeds weer nieuwe, jonge mensen in, waardoor er ook aan die kant maar beperkt ruimte is om specialistische deskundigheid te ontwikkelen (Goldenberg & Saris, 2023).

Bestuurskunde 2024 (33) 2
doi: 10.5553/Bk/092733872024033002004

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Probleem 3: Toegenomen zuigkracht van de urgente leveringsdruk
Opdrachtnemers en ambtenaren constateren beiden dat er in de loop der jaren een steeds grotere druk is komen te liggen op 'snel leveren' in op dat moment politiek belangrijk gemaakte dossiers. De realiteiten van het politieke 'nu' tellen in het nieuwe normaal dan ook zwaarder dan strategische overwegingen over het 'straks'. De ambtelijke top is het bijna niet gegund dat ze over vraagstukken waarover geadviseerd moet worden, de langere termijn in acht nemen en dat ze de daarvoor benodigde expertise in de organisatie aan boord hebben.

Probleem 4: Erosie van inhoudelijk deskundig opdrachtgeverschap
In sommige sectoren is er sprake van een *perfect storm* waarin het uitbesteden zo ver is doorgevoerd dat de hele ambtelijke organisatie inhoudelijk leeg is geworden (Mazzuccato & Collington, 2023). De voor inhoudelijke sturing noodzakelijke cruciale vak- en velddeskundigheid is te dun gezaaid geraakt. Dat ondermijnt het vermogen om in de aanbesteding en in wat daarop volgt de goede vragen te blijven stellen.

In reactie op de problemen komen wetenschappers, bestuurders en beleidsmakers vooral uit op meer wederkerigheid in de samenwerking tussen publieke en private partijen door middel van relationeel aan- en inbesteden, gericht op langetermijndoelen. Ook externe markttoezichthouders zoals de NZa (2024) zien ruimte voor een relationeel contracteermodel dat kan zorgen voor een omslag: 'Daarbij staan niet de financiële afspraken centraal, maar de gemeenschappelijke visie en doelen. Zo komt er ruimte om niet alleen te onderhandelen over de prijs en het volume maar ook over de uitkomsten, kwaliteit en inhoud van zorg.'

Er is van beide zijden meer relationele professionaliteit nodig om het daarvoor benodigde wederzijds vertrouwen te kweken. Het doel moet zijn om voorbij de momenteel vaak dominante contractuele omgangslogica te komen en in plaats daarvan te evolueren naar wat in de literatuur *relational contracting* is gaan heten: een op coproductie en leren gerichte interactie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (Van der Valk, 2023). Grandia en Volker (2023, p. 147) concluderen in dat verband terecht dat er behoefte is aan een meer toekomstgerichte en minder gepolitiseerde manier van in- en aanbesteden. De focus zou moeten liggen op langdurige samenwerkingen, gericht op de co-creatie van publieke waarde.

4. Conclusies

Door de decentralisatie in het sociale domein zijn gemeenten – deels door schade en schande gedwongen – gaan doordenken wat zij aan taakuitvoering in eigen huis en hand willen hebben en wat zij in beginsel net zo goed of zelfs beter van buitenaf kunnen betrekken. Aanbesteding moet zo worden georganiseerd dat dit de eigen deskundigheidspositie en het handelingsvermogen van de overheid niet ondermijnt. Alles is te koop, maar de bijzondere institutie die de overheid is, moet niet alle vormen van kennis en kunde als extern te betrekken koopwaar willen zien. Het is wel *denk*baar en tot op zekere hoogte *doen*baar om taakuitvoering en de daarvoor

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

benodigde deskundigheid in te kopen, maar het is zeer de vraag of die inkoop ook *maatschappelijk wenselijk* is.

De indicatieve gesprekken die wij hebben gevoerd, suggereren dat bestaande aanbestedingsregimes – niet alleen de formele regels, maar ook de daaromheen gegroeide rolopvattingen en praktijken – op dit punt niet voldoende helpen of zelfs contraproductief zijn. Ze zijn overwegend geladen met bedrijfskundige in plaats van met bredere publieke waarden en worden aan beide zijden van de tafel eerder als beknellend dan als stimulerend ervaren (Kuitert, 2023).

Bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers die in krampachtige principaal-agentreflexen vervallen; consultants, onderzoekers of uitvoerders die hun opdrachtgever gaan minachten en voor eigen gewin of doelen gaan 'bespelen' – het zijn bepaald geen hypothetische gedragspatronen. Fnuikend voor een productieve inzet van de externe deskundigheid zijn ze wel. Het creëren van waardevolle relaties en praktijken rond in- en aanbesteding is niet slechts een technische managementaangelegenheid, maar eerst en vooral een product van normatieve – en dus politieke – beleidskeuzes. Datzelfde geldt voor het bredere kader waarin uit- en inbesteding plaatsvinden, namelijk de borging van de deskundigheid van de publieke dienst. Ook dat is een publieke taak, waarvoor de politieke bestuurders van het overheidsapparaat verantwoordelijkheid moeten nemen: niet alleen in hun rol als 'vrager-opdrachtgever' van te verlenen diensten, maar ook als 'schatbewaarder' van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Literatuur

Boogers, M. J. G. J. A., Van Zuydam, S., Peters, K., Van Meijeren, J., & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar: Beelden van bestuurscultuur*. Universiteit Twente.

Boogers, M., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Universiteit Twente.

Cordella, A., & Willcocks, L. (2010). Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the 'contract state'. *Government Information Quarterly*, *27*(1), 82-88.

CPB. (2015). *Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper binnen het sociaal domein*. CPB-notitie. www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-10dec2015-taken-uitbesteed-maar-dan-de-gemeente-als-inkoper-binnen-het-sociaal-domein.pdf

Goldenberg, O., & Saris, K. (2023, 8 maart). De nieuwe organisatiefluisteraars. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van www.groene.nl/artikel/de-nieuwe-organisatiefluisteraars.

Grandia, J., & Volker, L. (2023). Ways forward in public procurement. In J. Grandia & L. Volker (Eds.), *Public procurement: Theory, practices and tools* (pp. 137-150). Palgrave Macmillan.

Kuitert, L. (2023). Public values in procurement. In J. Grandia & L. Volker (Eds.), *Public procurement: Theory, practices and tools* (pp. 19-38). Palgrave Macmillan.

Lexnova i.s.m. Pro Facto & Bout Advocaten. (2018). *Beleidsonderzoek inbesteden gemeenten*. Iov EZK. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-868431.pdf

Bestuurskunde 2024 (33) 2
doi: 10.5553/Bk/092733872024033002004

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor Universiteitsbibliotheek Utrecht (202441)

Mazzuccato, M., & Collington, R. (2023). *The Big Con: How the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies*. Penguin/Random House.

Nationale ombudsman. (2021). *Gemeente blijft aanspreekbaar bij uitbestede diensten*. www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2021078

Nationale ombudsman. (2022). *Zelfstandigen over de drempel*. www.nationaleombudsman.nl/nieuws/dossier/zelfstandigen-en-kleine-ondernemers

Noordegraaf, M., & Van Dorp, E. J. (2021, 14 juni). Het verwijt dat ambtenaren geen inhoudelijke kennis hebben is simplistisch en allesbehalve onschuldig. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/14/topambtenaren-moeten-juist-generalisten-zijn-a4050998?t=1689252198.

Noordegraaf, M., Schiffelers, M. J., Van Harten, J., Van Dorp, E. J., & Slothouwer, M. (2021). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. USBO Advies.

NZa. (2024). *White paper naar transformatiegerichte contracten in de zorg*. Nederlandse Zorgautoriteit. www.nza.nl/actueel/nieuws/2024/03/21/meer-duidelijkheid-voor-verzekerden-tijdens-overstapseizoen-door-nieuwe-regels

Peters, B. G., & Pierre, J. (2015). Governance and civil service systems: From easy answers to hard questions. In F. van der Meer & J. Raadschelders (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (pp. 286-300). Palgrave Macmillan.

Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state, *The Political Quarterly*, *65*(2), 138-151.

Teeuw, J. (2023). *Ik wil er niets van weten: Hoe visie, kennis en tijd uit Den Haag verdwenen*. Verloren.

Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen: De democratische rechtsorde als fundament*. Prometheus.

Van der Aa, P. (2022). Naar een professionele uitvoering van het Rotterdams activerings- en re- integratiebeleid. In F. Dekker, M. Fenger, & M. van Kooij (Red.), *Waardevol aan het werk in Rotterdam* (pp.69-84). BoekXpress.

Van der Valk, W. (2023). Public sector contracting. In J. Grandia & L. Volker (Eds.), *Public procurement: Theory, practices and tools* (pp. 121-135). Palgrave Macmillan.

Van Hest, R., & Vugts, Y. (2023). *Nieuwsuur*, uitzending 12 september. https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13953/artikel/2490249-experts-adviesbureaus-nemen-taak-ambtenaren-over-bij-energietransitie

Veerbeek, J., Van de Ven, C., & Woutersen, E. (2023, 1 maart). Lege glazen torens. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van www.groene.nl/artikel/lege-glazen-torens

VNG. (2020). *Uitvoeringskracht van gemeenten: Hoe sterk zijn onze schouders?* Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Wegrich, K., & Lodge, M. (Eds.). (2019). *The problem-solving capacity of the modern state*. Oxford University Press.

WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR. (2024). *Discussienotitie deskundige overheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.