

OPDRACHTGEVER- EN OPDRACHTNEMER- RELATIES

De noodzaak tot efficiency en effectiviteit leidt tot het ontstaan van nieuwe organisationele arrangementen binnen facilitaire organisaties. In veel gevallen betekent dit het meer op afstand plaatsen van de facilitaire organisaties. Het idee hierachter is dat de facilitaire organisatie zich meer bewust is van haar operationele en financiële verantwoordelijkheid.

In nieuwe organisatorische arrangementen ontstaan nieuwe verhoudingen tussen leveranciers en afnemers. Deze verhoudingen staan bekend als opdrachtgever- opdrachtnemerrelaties. Dit heeft grote gevolgen voor de wijze waarop aanbieder (dus de facilitair dienstverlener) en haar klanten (de interne afnemers) met elkaar om moeten gaan.

Daarom wordt in dit tweede deel van 'Strategie onder de knie' aandacht besteed aan opdrachtgever- opdrachtnemerrelaties. Eerst wordt ingegaan op de betekenis van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Vervolgens wordt aangegeven hoe opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties kunnen worden getypeerd. Daarna worden handreikingen gegeven voor implementatie van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Tenslotte wordt in een praktijkvoorbeeld geschetst hoe de ministeries omgaan met opdrachtgever- opdrachtnemerrelaties.

BETEKENIS

Opdrachtgever- en opdrachtnemerrelaties leggen de verhouding vast tussen een of meerdere partijen die opdrachten verstrekt (opdrachtgever) en een of meerdere partijen die de opdrachten uitvoert (opdrachtnemer).

Door het gebruik van het begrip opdrachtgever- opdrachtnemerrelaties (vaak OGON-relaties genoemd) worden twee aspecten benadrukt. In de eerste plaats de aard van de relatie tussen leverancier en afnemer en in de tweede plaats de vrijheid van opdrachtgevers bij de keuze van het soort relatie.

Aard van relatie

Binnen marktpartijen wordt onderscheid gemaakt tussen klanten en leveranciers. Klanten zijn de opdrachtgevers en de leveranciers zijn opdrachtnemers.

Binnen marktgerichte organisaties komt de relatie tussen opdrachtgever (is klant) en opdrachtnemer (is leverancier) tot stand op basis van prijsafspraken. Het marktmechanisme impliceert dat als geen overeenstemming kan worden bereikt over de prijs, de relatie niet tot stand komt.

Binnen non-profit organisaties en binnen organisatieonderdelen wordt ook het onderscheid gehanteerd tussen partijen die opdrachten geven en partijen die opdrachten aannemen. Maar bij non-profit organisaties en interne organisaties bestaat over het algemeen niet altijd de wens om verhoudingen tussen op-

IN DE PRAKTIJK ZIJN ER MENGVORMEN

drachtgever en opdrachtnemer op basis van prijsafspraken te maken. Het hantieren van prijs als bindmiddel kan leiden tot ongewenste reacties bijvoorbeeld doordat diensten die niet kostenrendabel zijn niet meer worden uitgevoerd terwijl er toch maatschappelijke behoefte aan is. Ook kunnen organisaties, zoals facilitaire organisaties, randvoorwaardelijke activiteiten uitvoeren die, hoewel als zelfstandige activiteit niet kostenrendabel, in het totale bedrijfsproces wel degelijk voordelen opleveren. Bijvoorbeeld beveiliging of kinderopvang. Hoewel kinderopvang binnen organisaties als zelfstandige activiteit veel geld kost, levert het voordelen op zoals het binden van werknemers aan organisaties en flexibilisering van medewerkers omdat zij minder sterk tijdgebonden zijn. Deze voordelen zijn niet direct in geld uit te drukken maar dragen wel bij aan een goed functioneren van de organisatie.

Er zijn daarom meerdere redenen om de verhouding tussen klant en leveranciers binnen non-profit organisaties en interne organisatieonderdelen te benoemen in termen van relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer anders dan alleen financieel. In de eerste plaats wordt met deze terminologie aangegeven dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer niet uitsluitend marktconform is.

In de tweede plaats zijn naast 'prijs' als bindmiddel meerdere typen opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties denkbaar. Deze zijn:

- hiërarchie; opdrachten worden uitgevoerd onder invloed van gezagsverhoudingen,
- resultaat; opdrachten worden uitgevoerd onder resultaatverplichtingen,
- activiteit; opdrachten worden uitgevoerd volgens uitvoeringsverplichtingen.

In de derde plaats worden non-profit-organisaties of organisatieonderdelen gevraagd bedrijfsmatiger werken te verlenen met publiek belang of betere kwaliteit van facilitaire dienstverlening. Bij marktconforme relaties worden de prestaties gemeten op omzet en cash-flow. Het benoemen van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties biedt echter de gelegenheid prestaties van het bedrijfsproces bij non-profit organisaties of organisatie-onderdelen anders dan op prijsprestatie te meten.

niet gratis leveren. Een klant zal dus een prijs moeten betalen. Wanneer de rendementseis komt te vervallen ontstaat de mogelijkheid om andere, niet altijd marktconforme, eisen te stellen. De keuze voor een soort relatie is afhankelijk van de doelstellingen die worden nagestreefd, de aard van de werkzaamheden, de kwaliteit van dienstverlening, het sturingsmodel et cetera.

TYPERING OGON-RELATIES

OGON-relaties worden getypeerd aan de hand van twee criteria. Het eerste criterium is de mate van marktconformiteit. Als de invloed van prijsafspraken op de relatie nihil is, dan is de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer hiërarchisch. Is sprake van een marktconforme situatie dan komt de relatie op basis van vraag en aanbod tot stand. De prijs is de bepalende factor. Tussen deze uitersten is sprake van mengvormen gebaseerd op differentiatie naar groepen van diensten of categorieën afnemers. Schoonmaak is vaak als basisdienst-



In de vierde plaats tenslotte, niet de minst belangrijkste, gaat het om verwachtingenmanagement. Met de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt inzicht gegeven in de aard en kwaliteit van de levering in relatie tot de beschikbare budgetten.

Keuzevrijheid

Het tweede aspect van OGON-relaties benadrukt het element van keuzevrijheid in de aard van de verhouding tussen leverancier en afnemer. Bij een marktconforme relatie is weinig discussie over het soort relatie tussen klant en leverancier. De leverancier biedt zijn diensten aan en kan dit op straffe van faillissement

verlening centraal geregeld. Over taxi- vervoer of verhuizingen moeten individueel afspraken worden gemaakt.

Het tweede criterium is de aard van de overeenkomst. In welke mate is resultaat of inspanningsverplichting bepalend voor de aard van de relatie? In het ene uiterste geval waarin de verplichting zich concentreert op de wijze van uitvoering en het resultaat daaraan ondergeschikt is ligt de nadruk op beheersing. Bij rechtspraak is bijvoorbeeld de procedure en rechtsgelijkheid belangrijker dan de uitkomst van het proces. Toegangsverlening is meer geconcentreerd op het beheerst en rechtmatig toelaten van bezoekers

dan op snelheid. Een ander voorbeeld is wetenschappelijk onderzoek. Het belang van reproduceerbaarheid en wetenschappelijke onderbouwing van een onderzoek is belangrijker dan de uitkomst of de toepassingsmogelijkheid van het resultaat.

In het andere uiterste is uitvoering ondergeschikt aan resultaat. Voorbeelden zijn bedrijven aan de beurs waar aandeelhouders winst willen zien op hun investeringen. Voor facilitaire organisaties geldt bijvoorbeeld dat de huisvesting adequaat moet worden onderhouden. De wijze waarop het onderhoud tot stand komt is van ondergeschikt belang.

In de praktijk is uiteraard sprake van mengvormen waarbij naast de noodzaak tot resultaat ook eisen worden gesteld aan rechtmatigheid en rechtsgelijkheid.

De dominante relatie wordt bepaald door gezagsverhoudingen

In deze situatie overheersen de gezagsverhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Er is geen tot weinig sprake van marktconforme verhoudingen en de uitvoeringsverplichting weegt zwaarder dan resultaatverplichting. Deze dominante relatie komt voornamelijk voor bij facilitaire taken of functies die niet als zelfstandige afdeling of onderdeel binnen de organisatie zijn gepositioneerd.

De dominante relatie wordt bepaald door prestatieverhoudingen

In deze situatie overheersen de prestatie-eisen die een opdrachtgever aan opdrachtnemer stelt. Er is nauwelijks sprake van marktconforme verhoudingen

baar bij facilitaire bedrijven die (semi) verzelfstandigd zijn.

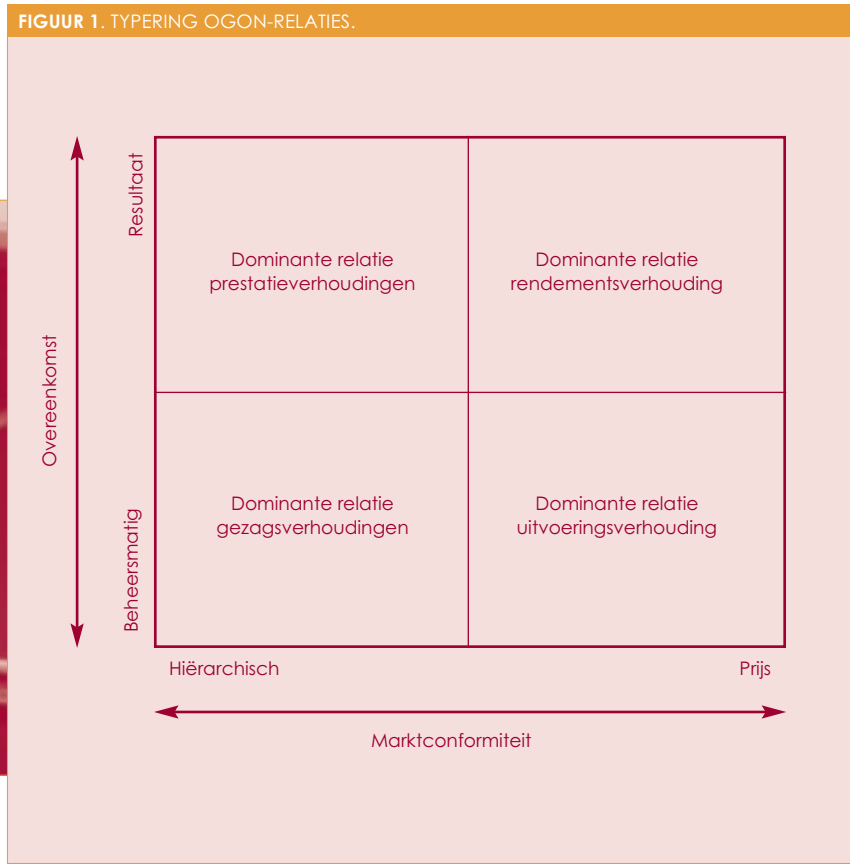
De dominante relatie wordt bepaald door uitvoeringsverhoudingen

In deze situatie overheersen uitvoeringsverplichtingen. Hoewel sprake is van een marktconforme situatie zijn de kosten ondergeschikt aan de activiteit. Een voorbeeld zijn de toepassing van wettelijke regelingen, zoals arbeidstijdenwet of ARBO regels. Het resultaat van personenvervoer of werkplekinrichting moet voldoen aan de eisen van de regelgeving.

OGON-relaties worden dus bepaald door het onderscheid tussen meer of minder marktconform en de aard van de overeenkomst (nadruk meer op beheersing of resultaat). Het schema biedt een denkkader voor het overwegen van gewenste OGON-relaties.

Om OGON-relaties te benoemen en vast te leggen moeten alle producten en diensten eerst worden geïnventariseerd. Belangrijk is dat de definitie van een product of dienst niet te gedetailleerd is. Per product en / of dienst zijn vaak verschillende afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarom zal uit de inventarisatie van de producten en diensten blijken dat er sprake is van meerdere OGON-relaties.

Omwille van de beheersbaarheid en praktisch gebruik wordt meestal gekozen voor een indeling van de producten en diensten in basisdiensten (waarvoor de afnemer niet hoeft te betalen) en plusdiensten (waarvoor de inspanningen in rekening worden gebracht). Binnen deze twee categorieën wordt dan meestal nog gedifferentieerd naar autorisatieniveaus (wie mag wat bestellen).



Door deze twee criteria tegenover elkaar te zetten ontstaan vier kwadranten. Grafisch is dit weergegeven in figuur 1. Deze kwadranten representeren vier verschillende dominante relaties. Deze dominante relaties zijn:

- de dominante relatie wordt bepaald door gezagsverhoudingen,
- de dominante relatie wordt bepaald door prestatieverhoudingen,
- de dominante relatie wordt bepaald door rendementsverhoudingen,
- de dominante relatie wordt bepaald door uitvoeringsverhoudingen.

en het resultaat van de activiteit is belangrijker dan de wijze waarop de uitvoering tot stand komt. Veel facilitaire bedrijven binnen organisaties bevinden zich in deze situatie.

De dominante relatie wordt bepaald door rendementsverhoudingen

In deze situatie overheersen de rendementseisen. Er is sprake van een overheersend marktconforme situatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en er is sprake van rendementsverplichtingen. Deze relaties zijn voornamelijk zicht-

MEER TRANSPARANTIE IN KERNACTIVITEITEN

De gehanteerde criteria om een scheiding te maken tussen producten en diensten in het basis- en pluspakket en afnemerscategorieën verschillen per organisatie. Criteria worden vastgesteld op persoonlijke voorkeuren, minimale eis aan dienstverlening, gewenste stuurmogelijkheden et cetera.

CONSEQUENTIES

OGON-relaties worden vaak vastgelegd in service level agreements (SLA's). Deze

staan ook wel bekend als dienstverleningsafspraken (dva's) of dienstverleningsovereenkomsten (dno's). Deze begrippen worden in het algemeen door elkaar heen gebruikt, hoewel sommigen van mening zijn dat SLA's gedetailleerder zijn dan dva's of dno's. In het verdere artikel wordt gesproken over dienstverleningsafspraken.

Het doel van de dienstverleningsafspraken is meerledig. In de eerste plaats biedt het de klant inzicht in het facilitair aanbod. In de tweede plaats geeft het ook de kaders aan van de dienstverlening die de klant kan verwachten. In de derde plaats ten slotte wordt een zichtbare relatie gelegd tussen de kosten en de diensten die worden geleverd. De klant krijgt daarmee inzicht in waarvoor wordt betaald.

Naast de voordelen voor de klant hebben dva's ook voordelen voor de facilitaire aanbieder. In de eerste plaats vergemakkelijken dva's de communicatie met de klant. Dit is met name van belang bij gevraagde bezuinigingen. De facilitaire aanbieder kan dan aangeven wat de consequenties voor de dienstverlening zijn.

In de tweede plaats wordt houvast geboden voor het verzamelen en presenteren van management-informatie. Ten slotte, in de derde plaats, krijgt de facilitaire organisatie meer transparantie in haar kernactiviteiten dat kan leiden tot betere sturing en beheersing.

In een volwassen relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is het belangrijk dat de opdrachtgever in staat is zijn facilitaire behoeften te formuleren en te controleren. Zeker in de beginfase van de invoering van dva's zijn klanten hierin het algemeen nog niet toe in staat. Dit betekent dat de facilitaire organisatie haar klanten bij de invoering van vraaggerichte dienstverlening in het begin nog moet helpen. Dit principe, waarbij de facilitaire organisatie haar klanten helpt het aanbod te formuleren, wordt 'proactieve vraaggerichtheid' genoemd.

PRAKTIJKVOORBEELD

Het gebruik van dienstverleningsafspraken bij ministeries laat zien aan welke aspecten van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer aandacht wordt besteed.

Ongeveer de helft van de ministeries maakt gebruik van dienstverleningsafspraken of service-level agreements

voor de levering van facilitaire producten en diensten. De ervaring met dienstverleningsafspraken is mondjesmaat. Over het algemeen hebben zij hiermee ongeveer 1 jaar ervaring. Slechts één ministerie hanteert de dienstverleningsafspraken al sinds 1998, maar dan wel voor partijen die niet tot de kern van het ministerie behoren.

NIET-KOSTENRENDABEL KAN OOK VOORDEEL OPLEVEREN

De reden waarom zij dienstverleningsafspraken gebruiken is drieledig. In de eerste plaats als inzicht voor de klant en afnemer in het facilitair dienstenaanbod. In de tweede plaats als basis voor het genereren van managementinformatie en ten slotte in de derde plaats in relatie tot de producten en dienstencatalogus.

Aspecten in dienstverleningsafspraken zijn:

- de betrokken partijen in de dienstverleningsafspraken,
- de duur van de afspraken,
- de procedure betreffende wijzigingen van dva's
- aspecten van levering van producten en diensten zoals omschrijving, basis- en plusdienstverlening en leveringsvoorwaarden.

Het opstellen van een dva leidt tot verschillende dilemma's. In de eerste plaats het onderscheid tussen een dienstverleningsafspraken en de producten en dienstencatalogus. Vaak blijkt dat de producten en dienstencatalogus de dienstverleningsafspraken samengevoegd zijn. Slechts twee ministeries gebruiken de dienstverleningsafspraken als managementcontract met de opdrachtgever (PSG, directeuren) en de producten en dienstencatalogus als 'etalage' voor hun diensten. In de tweede plaats de samenhang van de dienstverleningsafspraken met de kernprocessen van de facilitaire organisatie. Dat wil zeggen: op welke wijze verbind ik de afspraken in de dienstverlening met de daadwerkelijke levering van producten en diensten, hoe bewaak ik de resultaten en prestaties en op welke wijze krijg ik de benodigde managementinformatie.

Omdat de ministeries nog aan het experimenteren zijn met dienstverleningsafspraken zijn de resultaten nog niet dui-

delijk. De ministeries die de dva's hebben ingevoerd zijn tevreden met de resultaten tot nu toe. Dat betekent echter wel dat de realisatie van de uitgangspunten bij de toepassing van een dva nog niet zijn gehaald.

TOT SLOT

Een artikel kan hoogstens de kernpunten van OGON-relaties aangeven. OGON-relaties zijn aan verandering onderhevig. Bij bijvoorbeeld een aanbesteding zal nog sprake zijn van een marktconforme situatie. Op het moment dat een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie bestaat verschuift de relatie vaak naar een mengvorm van marktconform en hiërarchie. OGON-relaties worden dus bepaald door het onderscheid tussen wel of niet marktconform en of een overeenkomst meer of minder resultaatgericht kan worden gemaakt. Het gepresenteerde schema biedt een denkkader voor het overwegen van gewenste OGON-relaties en de bijbehorende consequenties. Hoewel het geen eenvoudig onderwerp betreft is inzicht in gebruik van de OGON-relaties van strategisch belang voor de facilitaire organisatie.

BRONNEN

- Veel wordt geschreven over klant-leveranciersrelaties binnen marktomgevingen. Er zijn echter maar weinig publicaties beschikbaar over specifiek opdrachtgever-opdrachtnemersrelaties. Vaak moet worden teruggegaan op beleidstheorie en praktijk uit de bestuurskunde. Voor het schrijven van dit artikel zijn enkele notities uit de gemeenten Rotterdam en Amsterdam, het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' (2001) en de oratie van M. Bovens 'De vierde macht revisited' (2000) als naslagwerk gebruikt.



AUTEURS

H. Rietveld (L) en L.P. de Rouw zijn beiden werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties