

De (infra)structuur van outsourcing



Auteur E. P. Jaspers
Begeleider E. J. de Vries
Opleiding Postdoctorale opleiding Informatie en Management
Jaar 2001 - 2002

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. Probleemstelling.....	7
2.1 Onderzoeksmodel	7
2.2 Vraagstelling.....	8
2.3 Onderzoeksmethode.....	9
2.4 Outsourcing	9
3. Het belang van infrastructuur	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Definitie infrastructuur	11
3.3 Belang van de infrastructuur.....	12
3.4 Infrastructuur en outsourcen.....	13
4. Theoretisch onderzoek	14
4.1 Resource Based View	15
4.2 De theorie van de eigendomsrechten.....	19
4.3 Transactiekosten theorie.....	23
4.4 Agentschapstheorie	26
4.5 Criteria die de beslissing van outsourcing beïnvloeden	29
4.7 Samenvatting	31
5. Praktijk.....	32
5.1 Case beschrijving	32
5.1.1 <i>Hoe Continental Bank zijn “Kroon Juwelen” outsourced</i>	32
5.1.2 <i>The Australian Federal Government’s clustered-agency IT outsourcing experiment</i>	36
5.1.3 <i>Xerox: outsourcing global information technology resources</i>	39
5.1.4 <i>General Dynamics and Computer Sciences Corporation</i>	43
5.2 Document analyse	46
5.2.1 <i>Gemeentelijk Vervoer Bedrijf</i>	46
5.2.2 <i>Nederlands Spoorwegen</i>	52
5.3 Interviews	56
6. Conclusie	59
Literatuurlijst.....	61

Samenvatting

In de thesis is onderzoek gedaan naar de kritische succesfactoren die bepalend kunnen zijn voor het succesvol outsourcen van de infrastructuur.

De kritische succesfactoren worden opgesteld op basis van de Resource Based View, eigendomsrecht theorie, transactiekosten theorie, agentschapstheorie en criteria die outsourcing kunnen beïnvloeden.

Volgens de Resource Based View kan outsourcing succesvol zijn wanneer de middelen (gegevens, systemen, configuraties, communicatie en organisatie) slecht beschikbaar zijn en/ of de strategische waarde laag is. Bij de eigendomsrecht theorie is het van belang dat de partij die verantwoordelijk is voor outsourcing recht heeft op zijn eigen vermogen (verzelfstandiging) en dat zowel het recht van gebruik als het eigendom bij hem ligt. De transactiekosten theorie geeft aan dat bij een gering gebruik van informatie services, een hoge mate van zekerheid en bij niet specifieke informatie services outsourcing een goede optie is. Wanneer er gekeken wordt naar de agentschapstheorie dan is bij outsourcing van belang dat de principaal prikkels geeft aan de agent om goed gedrag te belonen. Daarnaast moet het monitoren van het gedrag van de agent mogelijk zijn en dient de agent bereidt te zijn om kosten te maken om de principaal te overtuigen van zijn juiste gedrag. Tevens dient een organisatievorm te bestaan waarbij de agentschapkosten laag zijn en dient sturing mogelijk te zijn via het overdragen van informatie en overreding en het geven van regels en voorschriften. Vanuit de transactiekosten en de agentschapstheorie kan gezegd worden dat outsourcing interessant is als de transactiekosten en coördinatie kosten lager zijn dan de agentschapkosten en de coördinatie kosten.

Naast de vier theorieën zijn er ook verschillende criteria die invloed kunnen hebben op het succesvol outsourcen van de infrastructuur. Denk hierbij aan de benodigde kennis die de organisatie moet hebben om een outsourcing contract op te kunnen stellen en dat outsourcing niet in strijd moet zijn met al gemaakte afspraken binnen de organisatie.

De praktijktoets heeft plaatsgevonden door de gevonden kritische succesfactoren te relateren aan een viertal cases, twee document analyses en twee interviews. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kritische succesfactoren en in welke cases, document analyses en interviews deze in de praktijk getoetst zijn.

Situaties	Continental Bank	Australian Federal Government	Xerox	General Dynamics	GVB	NS	Interviews
KSF							
middelen zijn slecht beschikbaar	X		X	X	X	X	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X			X	X	X	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen					X		
scheiding decision management en decision control							
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie		X		X	X	X	X
lage contracteringskosten		X					X
lage monitoringskosten	X				X		X
organisatievorm met lage kosten		X			X		X
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften					X		X
$TK + CK < AK + CK$							
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig			X		X	X	
Belangen betrokkenen niet conflicterend					X	X	

In een zestal situaties heeft de kritische succesfactor ‘de slechte beschikbaarheid van de middelen’ een rol gespeeld bij het outsourcen van de infrastructuur. Dat de kritische succesfactor ‘het outsourcen van de infrastructuur bij een lage strategische waarde’ van toepassing kan zijn en insourcing toegepast kan worden bij een hoge strategische waarde, blijkt uit een vijftal situaties. De kritische succesfactor ‘het recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisaties’ is in een vijftal situaties toegepast. Uit deze situaties blijkt dat bij weinig tot geen recht op gebruik, eigendom en planning beter niet overgegaan kan worden tot outsourcing.

De andere kritische succesfactoren komen in minder dan de helft van de situaties voor, hier is dan ook te weinig praktijk informatie over om een uitspraak te doen.

1. Inleiding

Bij het ondersteunen van vele kritische bedrijfsprocessen is de infrastructuur een essentieel onderdeel. Het bepaalt niet alleen de inrichting van deze processen maar ook het concurrentie voordeel wat behaald kan worden. Ondanks de invloed die de infrastructuur heeft binnen organisaties, gaan steeds meer bedrijven en overheden hun infrastructuur outsourcen.

Het is mogelijk dat een bedrijf behoefte heeft om de effectiviteit te verbeteren door zich te gaan richten op de kernactiviteiten. Dit kan bereikt worden door het outsourcen van de infrastructuur. Tevens wordt de flexibiliteit verbeterd als ingespeeld wordt op de vraag van de business en kunnen de producten, service, klanttevredenheid en share holders value mogelijk vergroot worden door het outsourcen van de infrastructuur. Zo zijn er vele redenen te vinden waarom organisaties overgaan tot outsourcing. Het mislukken van een outsourcing traject kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de concurrentie positie van de organisatie. Het is daarom belangrijk om te weten welke factoren ervoor zorgen dat een outsourcing beslissing succesvol verloopt.

Bij de overheid zijn afgelopen decennium verschillende overheid infrastructures verzelfstandigd (bv KPN, UPC, GVB, KLM en binnenkort de energiebedrijven). Argumentatie hiervoor is dat overheidsbedrijven vaak onnodige kosten, een gebrek aan kwaliteit en te weinig productiviteit laten zien. Om beter te kunnen inspelen op ontwikkelingen hebben zowel de overheid als het overheidsbedrijf baat bij een lossere, maar zakelijke relatie. De verzelfstandiging past ook in de maatschappelijke trend van ontvlechting en verzakeling (deregulering, liberalisering en verzelfstandiging). De maatschappelijke belangen bij de verzelfstandiging van overheidsbedrijven zijn groot vanwege de werkgelegenheid en de publieke functie die het bedrijf vervult. Het is daarom ook voor overheidsbedrijven die verzelfstandigd worden belangrijk om te weten welke factoren ervoor zorgen dat een outsourcing traject succesvol kan verlopen.

In de thesis wordt ingegaan op de kritische succesfactoren van outsourcing. Om te kunnen bepalen welke factoren dit zijn wordt vanuit de literatuur een onderzoek gedaan naar een viertal theorieën. Deze theorieën bepalen welke kritische succesfactoren dit zijn. Vanuit verschillende praktijk situaties vindt een terugkoppeling naar de theorie plaats op basis van de gevonden kritische succesfactoren. Op deze wijze wordt verkend of de theorie overeenkomt met de praktijk.

Het doel van het onderzoek is om de kritische succesfactoren te bepalen voor het outsourcen van de infrastructuur.

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op het onderzoeksmodel, de vraagstelling en de onderzoeksmethode. Hoofdstuk drie geeft een beeld van de infrastructuur. Op basis van de Resource Based View, het eigendomsrecht, de transactiekosten en de agentschaptheorie wordt in hoofdstuk vier de theorie beschreven. Hoofdstuk vier is tevens de afsluiting van het theoretische kader. De praktijk toets wordt gedaan door een viertal case beschrijvingen, een tweetal document analyses en twee interviews. Dit alles wordt beschreven in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk zes worden de conclusies getrokken.

2. Probleemstelling

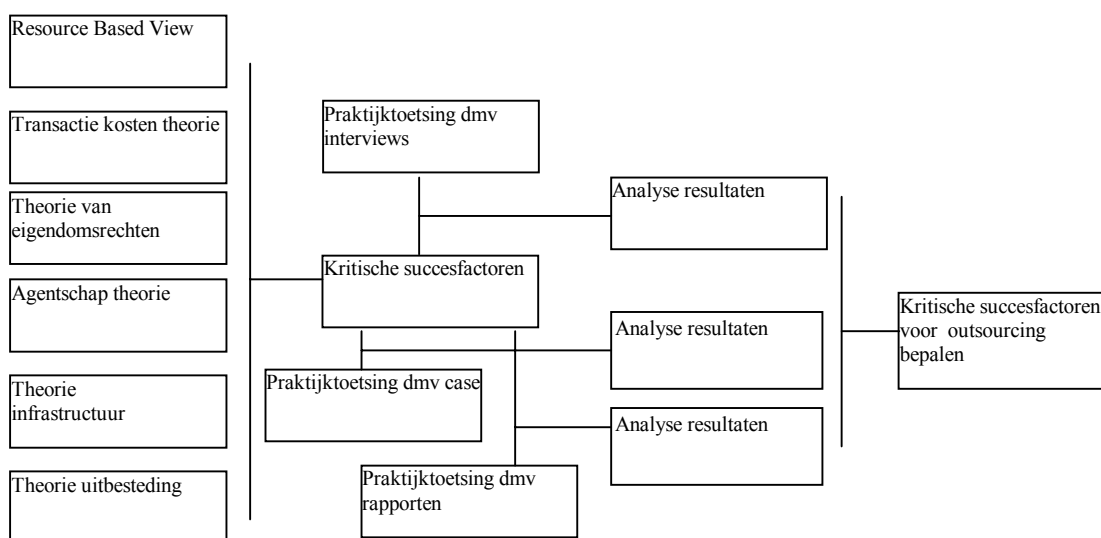
In de inleiding wordt aangegeven dat het outsourcen van de infrastructuur een steeds belangrijkere rol speelt binnen de organisaties. Dit geldt zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid. Steeds meer organisaties stellen de vraag of ze nog steeds eigenaar moeten blijven van de infrastructuur of dat dit uitbesteed kan worden aan een derde partij.

Het doel van het onderzoek is om kritische succesfactoren te bepalen voor het outsourcen van de infrastructuur.

Het onderzoek kan bijdragen aan de discussie binnen de organisatie of outsourcing van de infrastructuur succesvol kan zijn.

2.1 Onderzoeksmodel

Het volgende onderzoeksmodel is toegepast:



Door de literatuur van infrastructuur en uitbesteding te bestuderen en te relateren aan een viertal theorieën kunnen kritische succesfactoren worden opgesteld. Met behulp van de gevonden factoren kan inzicht worden verkregen wanneer de infrastructuur succesvol kan worden geoutsourced. Dit inzicht wordt gekoppeld met verschillende praktijktoetsen. De analyse en de koppeling met de praktijk levert inzichten op die kunnen bijdragen aan de theorie ontwikkeling rondom het succesvol uitbesteden van de infrastructuur.

De volgende theorieën worden behandeld:

- Resource Based View
De RBV gaat uit van de aanwezige middelen (bv. infrastructuur) in de onderneming en hoe de middelen op een adequate manier beter ingezet kunnen worden.
- Theorie van Eigendomsrechten
Volgens de theorie van de eigendomsrechten zal in het algemeen particulier eigendom (verzelfstandiging/ outsourcing van infrastructuur) leiden tot het meest efficiënt gebruik ervan.
- Transactie Kosten Theorie
De transactiekosten theorie probeert te verklaren waarom economische activiteiten zich op een bepaalde wijze organiseren. Op basis hiervan kan bepaald worden of outsourcing succesvol kan zijn.
- Agentschapstheorie
De agentschapstheorie besteedt vooral aandacht aan de relatie tussen de opdrachtgever en de ondergeschikte. Hierbij speelt de organisatievorm voor in- en outsourcing een belangrijke rol.

Vanuit iedere theorie is het mogelijk om een relatie te leggen naar outsourcing. Op basis van deze theorieën kan bekeken worden welke kritische factoren bijdragen tot succesvolle outsourcing.

2.2 Vraagstelling

Om genoemde doelstelling te behalen moet een antwoord gevonden worden op de volgende centrale vraag en subvragen.

Centrale vraag

Welke criteria worden gehanteerd om te kunnen beoordelen of het outsourcen van de infrastructuur succesvol kan zijn.

Subvragen

1. Inzicht verkrijgen in infrastructuur en outsourcing.
 - Welke definities worden voor infrastructuur en outsourcing gehanteerd.
2. Inzicht verkrijgen in de onderzochte theorieën.
 - Op welke wijze kunnen de onderzochten theorieën worden gerelateerd aan outsourcing.
 - Welke verklaringen leveren de theorieën op het gebied van outsourcing.
3. Op basis van het verkregen inzicht de kritische succesfactoren formuleren voor het outsourcen van de infrastructuur.

-
4. Wanneer de theorie met de praktijk vergeleken wordt, kan dan gesteld worden dat de factoren uit de theorie ook in de praktijk een rol spelen en welke aanbevelingen kunnen gedaan worden richting theorie en praktijk.

2.3 Onderzoeksmethode

Een antwoord op bovengenoemde vragen moet inzicht geven wanneer het in- of outsourcen van de infrastructuur succesvol kan zijn.

Om inzicht te krijgen in deze materie wordt gebruik gemaakt van een literatuur onderzoek, interviews, case studie en document analyse. Voor de interviews worden een tweetal personen geïnterviewd die vele jaren op het gebied van infrastructuur outsourcing op management niveau actief zijn. Bij de case studie wordt gebruik gemaakt van studies die in Harvard Business Review zijn gepubliceerd en een studie die door de Universiteit van Melbourne is opgesteld. Op deze wijze is het mogelijk om een case studie uit te voeren van voldoende kwaliteit binnen de beschikbare tijd. De document analyse bestaat uit verschillende rapporten, onderzoeken en vergaderverslagen van het betreffende onderwerp. Op deze wijze is een brede invalshoek mogelijk.

2.4 Outsourcing

In het verleden werd outsourcing vaak gebruikt, wanneer een organisatie niet in staat was om de activiteiten zelfstandig te kunnen uitvoeren. Op het moment wordt het steeds meer ingezet als reorganisatie middel of voor meer focus op de core business (door outsourcing van niet kernactiviteiten kan de organisatie zich beter richten op de core business).

De verwachting is dat outsourcing de komende jaren blijft groeien¹. Informatie dat afkomstig is van Dun & Bradstreet geeft aan dat in Amerika in de periode van 1989 tot en met 1994 outsourcing met meer dan 65 procent is gestegen.

Voor het outsourcen van de IT worden verschillende definities gehanteerd. In het boek 'Strategic Outsourcing' van Maurice Greaver² wordt outsourcing beschreven als 'the act of transferring some of an organization's recurring internal activities and decision right to outside providers, as set in a contract'.

¹ CEO Briefing, 'Outsourcing's Inexorable Growth', Investors Business Daily, 1999

² M. F. Greaver II, 'Strategic outsourcing', Amacom, 1999

Loh en Venkatraman³ definiëren outsourcing als ‘the significant contribution by external vendors in the physical and/ or human resources associated with the entire or specific components of the IT infrastructure in the user organization’.

In de paper ‘Outsourcing of Information Systems as a Strategy for Organizational Alignment and Transformation’ van Ajit Kambil en Jon Turner⁴ wordt outsourcing als volgt omschreven: ‘Outsourcing is the subcontracting of a portion or all information systems functions and services of one firm to another’.

Lacity en Hirschheim’s⁵ definiëren outsourcing als ‘the provision of or purchase of an IT product or service that could be provided within the buyer firm’.

In de thesis wordt de volgende definitie gehanteerd voor outsourcing:
Het uitbesteden van een gedeelte of het geheel van de infrastructuur aan een derde partij⁶.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de infrastructuur. Hoofdstuk 4 beschrijft de vier theorieën en in hoofdstuk 5 worden de interviews, case studies en document analyse besproken. De thesis wordt afgesloten met hoofdstuk 6 waarin de conclusies staan.

³ L. Loh en N. Venkatraman, ‘Determinants of Information Technology Outsourcing’, Journal of Management Information Systems, Summer 1992, p. 7-24

⁴ A. Kambil, J. Turner, ‘Outsourcing of Information Systems as a Strategy for Organizational Alignment and Transformation’, New York University, 1994

⁵ M.C. Lacity, R en R. Hirschheim, ‘Information Systems Outsourcing: Metaphors, Myths and Realities’, Wiley, Chichester, UK, 1993

⁶ P. Palvia, ‘A dialectic view of information systems outsourcing’, Information & Management, 1995, p. 63-79.

3. Het belang van infrastructuur

3.1 Inleiding

Hoofdstuk drie beschrijft het belang van infrastructuur. Om te beginnen wordt een definitie gegeven van infrastructuur. Hierna wordt ingegaan op de relatie van infrastructuur met de business van de organisatie. Als laatste wordt de relatie gelegd tussen infrastructuur en outsourcen.

3.2 Definitie infrastructuur

In de literatuur worden verschillende definities gebruikt voor infrastructuur.

Volgens Weill en Broadbent (1998, blz 86) is de infrastructuur opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- IT componenten.
Onder componenten wordt verstaan computers, printers, database software, operating systems, scanners, etc.
- IT service.
Met behulp van de componenten kunnen services worden aangeboden, denk hierbij aan PC/Lan connectie, inbel faciliteiten, email & internet toegang, etc.
- IT applicaties.
Op basis van de componenten en services worden applicaties ontwikkeld.
- IT medewerkers.
Medewerkers dragen zorg voor de installatie en beheer van componenten, services en applicaties.

In 1998 heeft Wollnik⁷ de infrastructuur omschreven als de combinatie van computer architectuur, operating systeem, netwerk en de daarbij behorende software.

Truijens⁸ deelt de infrastructuur op in de elementen gegevens, systemen, configuraties, communicatie en organisatie. Onder gegevens worden de tekst, plaatjes, video, geluid, e.d. verstaan. De systemen zijn de daadwerkelijke applicaties waarmee de gegevensbewerking plaats vindt. Onder configuratie worden de computersystemen verstaan. De protocollen van het netwerk, de bekabeling, elektronische mail, EDI, e.d. zijn onderdeel van de communicatie. De organisatie is met name gericht op de beheersactiviteiten.

⁷ M. Wollnik, 'Ein Referenzmodell für das Informations-Management', Informatie Management, pag. 34-43, 1998

⁸ J. Truijens, 'Informatie-infrastructuur', Kluwer bedrijfswetenschappen, 1990

Behalve de elementen zoals die door Truijens wordt beschreven, zijn ook niet tastbare elementen van belang bij de infrastructuur. Volgens Maes⁹ is er sprake van een infrastructuur als het een generieke en relatief permanente basisvoorziening betreft.

In deze thesis wordt de definitie van Truijens toegepast met de aanvulling van Maes. De volgende definitie wordt gehanteerd: Infrastructuur is in te delen in gegevens, systemen, configuraties, communicatie en organisatie waar sprake is van een generieke en relatief permanente basisvoorziening. Binnen deze definitie is sprake van een infrastructuur die toekomstgericht moet zijn (het is generiek en relatief permanent) en veel omvattend is (het bevat een vijftal elementen).

3.3 *Belang van de infrastructuur*

De complexiteit en dynamiek van de huidige economie dwingen organisaties om van veranderen een kerncompetentie te maken. Bedrijven moeten continue hun plaats in de markt beoordelen en vervolgens de interne bedrijfsvoering opnieuw in te richten zodat de marktpositie gerealiseerd kan worden. De flexibiliteit in het aanpassen van de bedrijfsvoering hangt mede af van de infrastructuur, omdat het in elkaar verweven is.

De lange termijn visie van de organisatie op infrastructuur is van essentieel belang over de wijze waarop het dagelijks toegepast kan worden in de business. Niet alleen binnen de organisatie maar ook daarbuiten. Op welke wijze kan er samengewerkt worden met partners, leveranciers en klanten. De infrastructuur is de basis voor een nieuwe organisatie, nieuwe producten en nieuwe markten. De wijze waarop deze onderdelen kunnen worden ingericht hangt mede af van de gekozen infrastructuur. Het senior management kan het zich niet veroorloven om beslissingen op het gebied van infrastructuur over te laten aan de ITC afdeling. Voor het maken van een beslissing is namelijk niet alleen kennis vereist over IT maar ook over de business, de strategie en het concurrentie voordeel.

Investerings op het gebied van de infrastructuur hebben een tweetal doelen, namelijk het succesvol implementeren van de bestaande strategie en het mogelijk maken van nieuwe strategieën.

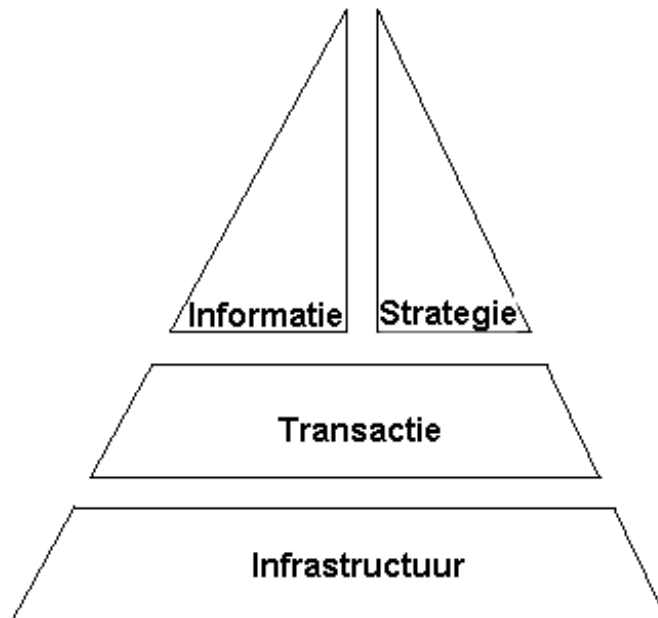
Binnen vele Amerikaanse organisaties zijn de bestedingen de een na grootste onkosten post. Afgelopen jaren waren de uitgaven aan de informatie technologie verantwoordelijk voor 1/3 van de Amerikaanse economische groei¹⁰.

⁹ R. Maes, 'Informatie-infrastructuur', Kluwer bedrijfswetenschappen, 1990

¹⁰ T. Davenport, Information Ecology, Oxford University Press, 1997

3.4 *Infrastructuur en outsourcen*

Investerings op het gebied van infrastructuur kunnen volgens Peter Weill en Marianne Broadbent ingedeeld worden in vier management doelen: infrastructuur, transactie, informatie en strategie. In figuur 3.1 worden deze management doelen weergegeven.



De infrastructuur moet zorgen voor een betere business integratie, een vermindering van de IT kosten en meer standaardisatie. De transactie laag richt zich op de basale herhalende transactie processen van het bedrijf. Bij de informatie laag kan gedacht worden aan een betere controle en kwaliteit van de informatie. De strategie laag is bedoeld voor het behalen van concurrentie voordeel. Afhankelijk van het type investering kan het in een van deze management doelen geplaatst worden.

Investerings op het gebied van IT applicaties (bv Multi Channeling) kan een strategische beslissing zijn, terwijl een beslissing over een IT component (bv Dell of Compaq) mogelijk gezien kan worden als een infrastructurale beslissing. De positionering van de investering in een van de management doelen kan ook gevolgen hebben voor de beslissing tot outsourcing. Infrastructurale elementen die direct bijdragen aan het strategische concurrentie voordeel, zijn mogelijk minder interessant om te outsourcen, vanwege de strategische waarde. De organisatie wilt hiervoor niet afhankelijk worden van een derde partij.

In het volgend hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende theorieën en wordt inzicht gegeven in de criteria die per theorie gebruikt kunnen worden om te bepalen wanneer outsourcing succesvol zal zijn.

4. Theoretisch onderzoek

In de neo-institutionele economie zijn enkele theorieën ontwikkeld over organisaties. Zij richten zich op het vinden van het antwoord op het vraagstuk ‘wanneer worden economische activiteiten binnen de organisatie of daarbuiten ondergebracht’.

De theorieën vinden hun fundament in twee economische kenmerken van een organisatie, namelijk:

- a. de toedeling van (economische) eigendomsrechten aan diverse actoren in de organisatie;
- b. de ruiltransacties die zich tussen die actoren voltrekken.

De verschillende theorieën over het functioneren van (overheid)organisaties sluiten aan bij deze kenmerken. De property-rights theorie sluit vooral aan bij de eigendomsrechten en de transactiekostentheorie bij de ruiltransacties. De agency theorie kan als een verbinding worden aangemerkt van beide stromingen¹¹.

In dit hoofdstuk worden de volgende theorieën behandeld:

- Resource Based View
- Theorie van Eigendomsrechten
- Transactie kosten theorie
- Agentschap theorie

Per theorie worden de daarbij behorende kritische succesfactoren genoemd. Op basis van deze informatie kan per theorie worden bepaald onder welke condities het outsourcen van de infrastructuur succesvol kan zijn. Paragrafen 4.1 tot en met 4.4 beschrijven de verschillende theorieën. Paragraaf 4.5 gaat in op de kritische succesfactoren die in de literatuur genoemd worden, maar niet binnen een van de theorieën passen. In de laatste paragraaf wordt van iedere theorie een overzicht gegeven van de kritische succesfactoren.

¹¹ N.P. Mol en H.A.A. Verbon, Institutionele economie en openbaar bestuur, Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten, 1993, blz. 6.

4.1 *Resource Based View*

De Resource Based View (RBV) is een theorie binnen het strategisch management waarin de onderneming wordt beschouwd als een verzameling van materiële en immateriële activa. De RBV stelt dat de strategie¹² van een onderneming moet worden gebaseerd op de resources die de onderneming bezit. Niet alle resources zijn daarbij voor een onderneming van even groot belang. Alleen de strategische resources kunnen volgens de RBV langdurig competitief voordeel opleveren.

Kern van de RBV is dat elke onderneming in principe dezelfde opportunity set heeft, maar dat iedere onderneming anders moet inspelen op die omgeving. Dit vanwege het feit dat elke onderneming vanuit haar verleden haar eigen resources en capabilities heeft ontwikkeld. Elke onderneming heeft haar eigen firm specific resources. De RBV beargumenteert hiermee dat de aantrekkelijkheid van een bedrijfstak afhankelijk is van de resources van een onderneming. De theorie stelt dat de resources bepalend zijn voor het succes in de markt. De resources dienen de strategie van de onderneming te bepalen. Organisaties moeten zich richten op wat er in hun omgeving afspeelt. Strategie moet binnen de RBV gericht zijn op het benutten van de resources binnen die gekozen markten. In feite komt de les van de RBV neer op het benutten van de eigen kracht: gebruik unieke resources om op de wensen uit een omgeving, waarin de resources van nut kunnen zijn, in te spelen. De resources die competitief voordeel voor een onderneming opleveren, zijn geschikt als basis voor een strategie.

De resource based view (RBV) gaat dus uit van de aanwezige middelen in de onderneming en hoe de middelen op een adequate manier beter kunnen worden ingezet. Volgens Barney¹³ bestaan de organisatie middelen uit processen, cultuur, credits, aanleg, informatie en kennis die beheerst en gebruikt worden voor het implementeren van de strategie. Het belangrijkste element hierin is het leveren van middelen en kern competenties die de organisatie gebruikt voor het ontwikkelen van het concurrentie voordeel. Hoe meer ervaring een organisatie heeft in het opbouwen en leveren van deze middelen en kern competenties, des te groter het aantal unieke resources het kan leveren en waarmee het zich kan onderscheiden.

In het artikel 'The IT Sourcing Process: A framework for research' schrijven Hui en Beath¹⁴ dat de organisatie capaciteit, de outsourcings markt, de betrokken partijen en

¹² S. Santema en J van de Rijt, 'De RBV: concepten voor het maken van een betere SWOT', Management Select, maart april 2000

¹³ Barney, J. 'Firm Resources and Sustained Competitive Advantage', Journal of Management, Vol. 17, No. 1, 1991, p. 99-120

¹⁴ P. Hui en C. Beath, 'The IT Sourcing Process: A framework for research', Working paper of the University of Texas, 2000

de al gemaakte afspraken invloed hebben op het beslissingstraject. De *gemaakte afspraken* en verschillende elementen uit de *organisatie capaciteit* hebben betrekking op de RBV.

Een organisatie heeft in het verleden *afspraken gemaakt* met bijvoorbeeld medewerkers, vakbonden en afnemers van de IT. Tevens zijn er minder formele afspraken. Op welke wijze is de infrastructuur opgebouwd, van welke standaarden wordt gebruik gemaakt en met welke business partners wordt samengewerkt. Dit soort afspraken kunnen sterk de keuze voor outsourcen bepalen. Het maken van afspraken is één van de resources waarover de organisatie beschikt.

Bij de *organisatorische capaciteiten* zijn er drie elementen die het outsourcen van de IT beïnvloeden. Het eerste element, vermogen tot leveren, wordt vaak gezien als een reden tot outsourcing. De organisatie is niet in staat om de gevraagde prijs versus kwaliteit te kunnen leveren aan zijn afdelingen en gaat over op outsourcen¹⁵. Volgens Hopper¹⁶ is het belangrijk dat een organisatie in staat is om IT te kunnen toepassen. Het ontwikkelen, implementeren en beheren kan dan geoutsourced worden.

Het tweede en derde element (het vermogen tot onderhandelen en de vaardigheid tot het managen van het outsourcings contract) hebben niet betrekking op de RBV, deze worden in transactiekosten theorie behandeld.

Om kritische succesfactoren te kunnen ontleen aan de RBV wordt gebruik gemaakt van het onderzoek dat door Vital Roy en Benoit Aubert¹⁷ is gedaan. Het doel van het onderzoek was of de keuze van outsourcing verklaard kan worden door de beschikbaarheid van de juiste middelen binnen de organisatie en de strategische waarde van deze middelen.

Voor het verkrijgen van het antwoord is door de onderzoekers de literatuur onderzocht en zijn een tweetal case studies bestudeerd. Op basis van de literatuur hebben ze een Informatie Systeem (IS) model ontwikkeld dat gebruikt kan worden om een antwoord te krijgen op de bovenstaande vraag. De cases zijn gebruikt om het model te toetsen.

¹⁵ F. Mata, 'Information technology and sustained competitive advantage', MIS quarterly, 1995, p.p. 487-505

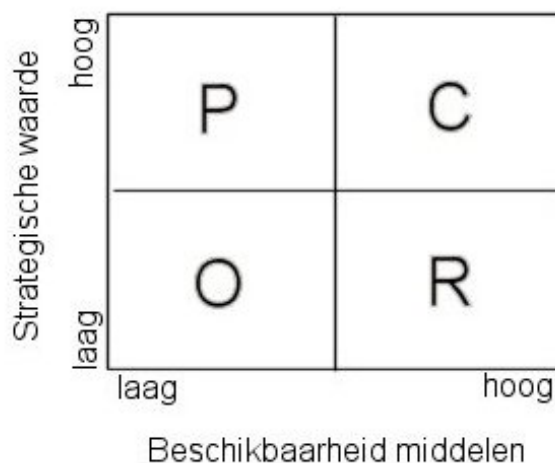
¹⁶ M. Hopper, 'Rattling SABRE - new ways to compete on information', Harvard Business Review, 1990, p.p. 118-125

¹⁷ Roy, V., Aubert, B. 'A Resource Based View of the Information Systems Sourcing Mode', University of Montreal – Scientific Series, October 1999

In het onderzoek kwam naar voren dat bij een slechte beschikbaarheid van de middelen gezocht zal worden naar een externe partij om deze tekortkoming in te vullen. Anderzijds kan men stellen dat bij een goede beschikbaarheid van de middelen de organisatie dit zelf zal invullen. Onder middelen worden verstaan de gegevens, systemen, configuraties, communicatie en organisatie, zoals die gedefinieerd zijn door Truijens.

Aan de andere kant, wanneer de strategische waarde laag is, zal de organisatie de infrastructuur eerder uitbesteden. Is de strategische waarde hoog, dan zal de organisatie het in eigen beheer willen houden.

De vorige twee alinea's worden in het onderstaande IS model weergegeven.



Als de strategische waarde van belang is en de beschikbare middelen zijn beperkt dan kan gekozen worden voor een Partnerschip (vak P in het model). In een partnership wordt nauw samengewerkt met een leverancier en leveren beide partijen de middelen. Bij een grote strategische waarde en beschikbaarheid van de middelen is Conservation (vak C in het model) van toepassing. De infrastructuur zal binnen de organisatie ontwikkeld en beheerd worden. Outsourcing (vak O in het model) wordt gebruikt bij een lage strategische waarden en een lage/ slechte beschikbaarheid van de middelen. Wanneer de strategische waarde laag is en de beschikbare middelen zijn aanwezig dan wordt gekozen voor Recuperate (vak R in het model). Het ontwikkelen en beheren van de infrastructuur kan dan gedeeld worden met concurrenten.

Het model richt zich op de strategische waarde en de beschikbaarheid van de middelen. Vanuit de theorie wordt verondersteld dat op basis van de samenhang tussen deze twee factoren bepaald kan worden of outsourcing een optie is.

De onderzoekers hebben het model toegepast op een tweetal case studies. Bij de eerste case studie waren binnen de organisatie voldoende resources beschikbaar en was de strategische waarde van het project hoog. Ten einde de risico's te minimaliseren verkoos de organisatie om het ontwikkelen en beheer¹⁸ inhouse te laten plaatsvinden. Dit komt overeen met het model.

In de tweede case studie was sprake van een andere situatie. In eerste instantie werd het project met een lage strategische waarde gezien, waarbij de resources niet beschikbaar waren voor het ontwikkelen van de applicatie. Outsourcing was dan ook mogelijk (O vak van het model). Op een bepaald moment werd de business case voor de organisatie zeer belangrijk, waardoor de strategische waarde steeg. Men dacht toen aan een partnership met een leverancier (P vak van het model). Na verschillende gesprekken binnen het Management Team van de organisatie besloot men om zich niet afhankelijk te maken van de leverancier. De realisatie en het beheer diende plaats te vinden binnen de eigen organisatie. Om te zorgen dat de kennis aanwezig was, werd besloten om een de source code van een soortgelijke applicatie te kopen en kwam men in het C vak van het model.

In beide case studies bleek het model van Vital Roy en Benoit Aubert toegepast te kunnen worden. Vanuit de RBV kunnen de volgende kritische succesfactoren benoemd worden voor het outsourcen van de infrastructuur.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. De middelen (gegevens, systemen, configuraties, communicatie en organisatie) zijn slecht beschikbaar, hierdoor is bijvoorbeeld gevraagde prijs/ kwaliteit niet te leveren en kan IT niet toegepast worden;2. De strategische waarde van de infrastructuur is laag. |
|--|

¹⁸ Outsourcing kan bestaan uit de ontwikkeling en/ of het beheer van de infrastructuur.

4.2 *De theorie van de eigendomsrechten*

In de afgelopen twintig jaar heeft in Nederland een stille revolutie plaatsgevonden. De overheid heeft zich teruggetrokken om ruimte te maken voor de markt¹⁹. Anders gezegd: de overheid outsourced zijn taken. De overheid kiest steeds vaker voor verzelfstandiging, omdat de overheidsdiensten vaak onnodig hoge kosten, een gebrek aan kwaliteit en te weinig product innovatie laten zien²⁰.

In de economische theorie van de eigendomsrechten bevat het begrip eigendomsrecht alle juridische regelingen, die randvoorwaarden stellen aan economische activiteiten. Hieronder vallen bijvoorbeeld milieu- en veiligheidsregels en arbeidsrechtelijke voorschriften. De eigendomsrechten zijn beperkt tot drie categorieën namelijk: (1) het recht om een zaak te gebruiken, (2) het recht op het vruchtgebruik en (3) het recht om de vorm of de inhoud van een zaak te veranderen of te verkopen.

Aan twee zaken wordt in de eigendomstheorieën specifiek aandacht besteed. Het gaat dan om de:

1. Externe effecten

Dit zijn effecten van het economisch handelen (zowel positief als negatief) die terecht komen bij anderen, dan degene die verantwoordelijk is voor het economisch handelen. Zonder aanvullende regelingen worden de externe effecten (bijvoorbeeld milieuvervuiling) niet tot uitdrukking gebracht in de prijzen van de goederen en/of diensten.

2. Collectieve goederen.

Dit zijn goederen waarvan het gebruik aan niemand onthouden kan worden. Bovendien nemen door de consumptie van de goederen de mogelijkheden van consumptie voor anderen niet af.

Volgens de theorie van de eigendomsrechten, zal in het algemeen particuliere eigendom van goederen leiden tot het meest efficiënte gebruik ervan. Een particulier die winst van zijn handelen zelf ontvangt, is volgens de theorie namelijk bereid te investeren in het goed en bij gebruik ervan, rekening te houden met de toekomstige waarde. Het feit dat bestuurders en werknemers van overheidsorganisaties zich de 'winst' van hun inspanning niet mogen toe-eigenen, zou dus kunnen leiden tot een minder grote werkinspanning en minder efficiënt werken²¹. Het recht om winst te

¹⁹ Mies Bouhuys, Freek de Jonge, ea, 'Stop de uitverkoop van de beschaving', www.stopdeuitverkoop.nl, September 2001

²⁰ W. Veeneman, ea, 'Feiten en ficties verzelfstandiging GVB Amsterdam', Inno-V, april 2001

²¹ Henk ter Bogt, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, blz. 50.

maken en deze voor een deel toe te eigenen kan ook worden uitgedrukt in een recht om eigen vermogen te vormen. De toekenning van een recht op eigen vermogen aan overheidsinstellingen is als een vorm van verzelfstandiging op te vatten. Daarbij kan worden verwacht dat de mate van efficiëntie het meest wordt gestimuleerd indien een overheidsinstelling een onbeperkt recht op eigen vermogen krijgt²².

Een ander aspect is dat indien de eigenaar niet alleen het recht van gebruik heeft, maar tevens het eigendom er ook aandacht zal zijn voor lange termijn effecten van het gebruik. Economische actoren neigen naar winstmaximalisatie op korte termijn, waardoor er een te hoge exploitatie optreedt (bijvoorbeeld overbevissing). Bij overheidsbedrijven zullen echter niet alleen economische factoren een rol spelen. Er zal ook rekening moeten worden gehouden met politieke randvoorwaarden. Derhalve kan niet worden verwacht dat toekenning van een recht op verhandelbaarheid van overheidsbedrijven op dezelfde manier als bij particuliere bedrijven tot een hoge efficiëntie leidt²³.

Wanneer de structuur van een organisatie wordt beoordeeld of het geschikt is voor algemeen particulier eigendom zijn de volgende onderdelen van belang:

- de bevoegdheden van de verschillende actoren in het besluitvormingsproces;
- de verschillende niveaus waarop de overheidsbedrijven zelfstanding beslissingen mogen nemen;
- de spreiding van de eigendomsrechten over de verschillende moederorganisaties die bij een verzelfstandiging zijn betrokken.

Het besluitvormingsproces binnen organisaties kan in de onderstaande vier fasen worden onderscheiden. Het toepassen van deze fasen en de manier waarop het georganiseerd is heeft invloed op de mogelijkheid van het outsourcen.

- de voorbereiding van de besluitvorming, door de uitwerking van beleidsvoorstellen;
- de vaststelling van een bepaald beleid;
- de uitvoering van het beleid;
- de controle van de prestaties van agenten die belast zijn met de uitvoering van het beleid.

De scheiding van taken is zinvol indien voor elke fase verschillende informatiebehoeften bestaan. Aangezien het verzamelen van informatie kosten met zich meebrengt kan het voordelig zijn om dit te beperken. Bij de beslissingsfasen kan een

²² R.W. Künne, verzelfstandiging gezien vanuit de property rights-theorie, blz.38. In N.P. Mol en H.A.A. Verbon, Institutionele economie en openbaar bestuur, 1993.

²³ R.W. Künne, verzelfstandiging gezien vanuit de property rights-theorie, blz.39. In N.P. Mol en H.A.A. Verbon, Institutionele economie en openbaar bestuur, 1993.

onderscheid worden gemaakt in de bevoegdheden, die betrekking hebben op het voorbereiden en uitvoeren van beleid (decision management), het vaststellen en controleren van beleid (decision control). Voor de uitvoering van beleid zal veelal specifieke informatie nodig zijn die niet essentieel is voor het vaststellen en controleren van het beleid. Door onderscheid te maken kan de informatiebehoefte beter worden afgestemd en de kosten worden beperkt. Door verzelfstandiging wordt beter gebruik gemaakt van de specialistische kennis, die de betreffende overheidsinstelling heeft met betrekking tot bepaalde productieprocessen. Daarnaast wordt de publiekrechtelijke eigenaar de mogelijkheid ontnomen om zelf opportunistisch gedrag te vertonen bij de exploitatie van die instelling (bijvoorbeeld door verplichte winkelnering of door gratis consumptie voor bepaalde groepen)²⁴.

De verzelfstandiging kan ook worden bepaald vanuit het aspect planning. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen strategische, constituerende en operationele planning. Naarmate een overheidsinstelling meer planningsbeslissingen zelf kan nemen in plaats van de publieke moederorganisatie is er een grotere mate van zelfstandigheid. Door een grotere beslissingsbevoegdheid kan de overheidsinstelling beter inspelen op de bedrijfseconomische behoeften en daardoor efficiënter produceren. Tegenover een grotere beslissingsruimte neemt echter ook het risico toe dat een overheidsinstelling gedrag gaat vertonen dat afwijkt van het gewenste gedrag van de publieke moederorganisatie. Dit kan weer leiden tot inefficiëntie.

Een laatste aspect van de property-rights theorie is de spreiding van de eigendomsrechten. Doordat de eigendomsrechten over meer personen of publieke moederorganisaties worden verspreid kunnen er problemen optreden bij het toezicht van de overheidsinstelling. Dit heeft te maken met het feit dat de publieke moederorganisatie bij een (relatief) klein bezit zich minder verantwoordelijk zal voelen voor het toezicht en bijvoorbeeld mede vertrouwen op het toezicht door andere publieke moederorganisaties. Bij spreiding van eigendomsrechten zal ook de individuele macht van elke eigenaar afnemen, waardoor het toezicht minder goed kan worden uitgevoerd. Tot slot kunnen de eigenaren verschillende opvattingen hebben over de doelstellingen van de overheidsinstelling. Bij een gebrek aan overeenstemming tussen de aandeelhouders kan de overheidsinstelling zelf haar beleid bepalen .

Op grond van de eigendomsrecht theorie kan outsourcing (verzelfstandiging) leiden tot een hogere efficiëntie, indien naast een grotere mate van beslissingsvrijheid tevens meer

²⁴ R.W. Künne, verzelfstandiging gezien vanuit de property rights-theorie, blz.43. In N.P. Mol en H.A.A. Verbon, Institutionele economie en openbaar bestuur, 1993.

verantwoordelijkheid voor de economische continuïteit wordt opgelegd aan de zelfstandige organisatie. Outsourcing door middel van het toekennen van een recht op eigen vermogen, het recht op toegang tot de kapitaalmarkt en de scheiding tussen decision management and decision control voldoen aan deze eisen en zouden tot een hogere efficiëntie kunnen leiden. Outsourcing, door een grotere vrijheid op het gebied van planning en door een spreiding van de eigendomsrechten voldoen niet aan deze eisen.

Vanuit de Eigendom theorie kunnen de volgende kritische succesfactoren benoemd worden voor het outsourcen van de infrastructuur.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. De organisatie die de outsourcing op zich neemt heeft recht op eigen vermogen;2. Er is een scheiding tussen decision management en decision control;3. Het recht van gebruik, eigendom en planningsbeslissingen ligt bij de organisatie die voor de outsourcing verantwoordelijk is; |
|---|

4.3 *Transactiekosten theorie*

De transactiekosten theorie probeert te verklaren waarom economische activiteiten zich op een bepaalde wijze organiseren (waarom zijn er bedrijven?). Ajit Kambil en Jon Turner hebben op basis van de transactiekosten economie een model ontwikkeld voor het nemen van besluiten over het outsourcen van informatie services²⁵.

Onder transactiekosten kunnen worden verstaan: de kosten die moeten worden gemaakt om een transactie aan te gaan. Dat wil zeggen, een goed over te dragen of een dienst te verlenen. Concreet hebben de transactiekosten betrekking op het verzamelen en verifiëren van de wederpartij, het opstellen en managen van de contracten e.d. Uitgangspunt van de transactiekosten theorie is dat naast de productiekosten ook de transactiekosten bepalend zijn voor de organisatievorm die wordt gekozen. Het gaat erom efficiënte organisatievormen te vinden. Dat zijn organisatievormen waarbij het totaal van de productie- en transactiekosten zo laag mogelijk is²⁶. Men kan zich de vraag stellen waarom bepaalde transacties binnen een bedrijf of overheid plaatsvinden en andere via de markt. Een van de factoren die bepaalt of het intern of via de markt plaatsvindt zijn de transactiekosten.

De hoogte van de kosten hangt af van de eigenschappen van de betrokken personen bij de transactie en van de kenmerken van de transactie. Ten aanzien van de personen die bij een transactie zijn betrokken, veronderstelt Williamson (een van de belangrijkste ontwikkelaars van de transactietheorie), dat mensen:

- (a) beperkt rationeel handelen: mensen willen wel rationeel handelen, maar kunnen dat niet altijd, bijvoorbeeld omdat zij niet op de hoogte zijn van alle alternatieven;
- (b) opportunistisch zijn (mensen streven hun eigen belang na en zijn daardoor niet onder alle omstandigheden betrouwbaar).

Naast de kenmerken van de personen die bij de transactie zijn betrokken, zijn ook de kenmerken van de transactie van belang voor de wijze waarop een transactie zal worden uitgevoerd. Hierbij onderscheidt Williamson:

- de specificiteit van de activa: dit is de mate waarin bij de transactie gebruik moet worden gemaakt van specifieke productiemiddelen en werknemers, met een specifieke kennis en de mate waarin deze alternatief aanwendbaar zijn;
- de onzekerheid bij de transacties;

²⁵ Ajit Kambil, Jon Turner, 'Outsourcing of Information Systems as a Strategy for Organizational Alignment and Transformation', New York University, March 1994

²⁶ Henk ter Bogt, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, blz. 52.

-
- de frequentie waarmee en de schaal waarop de transacties plaatsvinden.

Het toenemen van de transactiekosten is afhankelijk van de onzekerheid en/ of het aantal transacties en/ of de hoeveelheid specifieke activa en kennis die nodig is. Naar de mening van Williamson is de markt in het algemeen de meest efficiënte weg om transacties af te wikkelen. Alleen wanneer een hoge mate van specificiteit van activa , opportunisme en begrensd rationeel handelen zich gezamenlijk voordoen, kunnen de transactiekosten zo hoog worden dat het efficiënt is om te kiezen voor een andere vormen van sturing , zoals de hiërarchische organisatie. Omdat begrensd rationeel handelen en opportunisme in de praktijk dikwijls zullen optreden, is de mate van specificiteit van de gebruikte activa het belangrijkste onderscheidende kenmerk van transacties²⁷.

Voor overheidsorganisaties geldt dat zij in het algemeen minder concurrentie ondervinden, waardoor de gekozen organisatievorm ook kan afhangen van andere factoren dan de transactiekosten zoals macht en de goede verhoudingen tussen de participanten. Maar op langere termijn kan volgens Williamson (de veranderingen van) de structuur van de overheidsorganisaties worden verklaard vanuit de transactiekostentheorie. Redenerend vanuit de transactiekostentheorie ligt externe verzelfstandiging meer voor de hand, naarmate een product minder specifiek is, dat wil zeggen naarmate het eenvoudiger of meer gestandaardiseerd is en naarmate er meer aanbieders zijn²⁸.

De afspraken omtrent een transactie worden opgesteld in een contract. De transactiekosten theorie onderscheidt daarbij:

- Classical contract law: deze contractvorm vereist dat men alle eventualiteiten kan voorzien en voor elk daarvan de rechten en verplichtingen van partijen kan specificeren. Onder de veronderstelling van zekerheid kan aan deze voorwaarden worden voldaan (dit type contractvormen komt voor in de perfecte markt).
- De tweede contractvorm is de neoclassical contract law. Deze contractvorm komt voor bij onzekerheid en daarmee samenhangend contracten voor een lagere tijd.
- De derde contract vorm is relation contracting. Bij deze contracten is er een grote mate van onzekerheid en asset specificity.

²⁷ Henk ter Bogt, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, blz. 53.

²⁸ Henk ter Bogt, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, blz. 54.

De transactiekosten theorie hanteert echter een beperkte invalshoek door alleen naar transactiekosten te kijken²⁹. Ook andere factoren zijn van belang zoals publieke pressie, markt- en concurrentiefactoren. Een ander aspect is dat de actoren worden verondersteld beperkt rationeel te zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat er geen nieuwe alternatieven worden gezocht die zouden kunnen resulteren in lagere kosten, omdat de actoren tevreden zijn met de huidige situatie.

De transactiekosten zijn vergelijkbaar met fricties (wrijving) in mechanische systemen: het zijn de kosten van het onderhandelen over en het bekrachtigen van overeenkomsten. Anders gezegd niet de transacties zelf of de kosten van de transacties staan centraal, maar de organisatiewijze van transacties.

Williamson identificeert een drietal kritische factoren die de grootte bepalen van de transactiekosten: transactie frequentie, onzekerheid en specificiteit.

De *transactie frequentie* is het duidelijkst. Informatie services die weinig plaats vinden, kunnen volgens het TCE model het beste geoutsourced worden. Indien regelmatig van de informatie service gebruik wordt gemaakt, dan kan het binnen de organisatie plaats vinden. Anders gezegd: bij een lage transactie frequentie zijn de kosten voor in-house hoger dan bij outsourcing.

Transacties waarvan de *onzekerheid* laag is, vereisen weinig aanpassing en dus ook weinig gedifferentieerde beheerstructuren. Zij kunnen door marktovereenkomsten worden georganiseerd en dus worden geoutsourced

Zijn de informatie services niet *specifiek*, dan kunnen die het beste geoutsourced worden. Bij een generieke benadering kan het geoutsourced worden. Bij specifieke informatie services zijn de kosten voor outsourcing hoger dan bij in-house.

Per infrastructuur element zijn de drie genoemde factoren van toepassing. Wanneer de drie factoren ervoor zorgen dat de transactiekosten dalen, dan zullen ook de contracteringskosten en contract monitoringskosten dalen en kan het infrastructuur element geoutsourced worden. Op langere termijn kunnen (de veranderingen van) de structuur van de overheidsorganisaties worden verklaard vanuit de transactiekosten theorie. Bij de Transactiekosten theorie kunnen de volgende kritische succesfactoren benoemd worden voor het outsourcen van de infrastructuur.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Lage contracteringskosten;2. Lage monitoringskosten. |
|--|

²⁹ G.J. van Delden, Verzelfstandiging gezien vanuit de transactiekostentheorie, blz.65-69. In N.P. Mol en H.A.A. Verbon, Institutionele economie en openbaar bestuur, 1993.

4.4 *Agentschapstheorie*

De agentschapstheorie besteedt vooral aandacht aan de informatieasymmetrie die bestaat tussen een opdrachtgever (principaal) en een ondergeschikte (agent). Een principaal neemt een agent in dienst om bepaalde werkzaamheden te verrichten (de coördinatie kosten worden gemaakt binnen de organisatie) en zal de beslissing bevoegdheden overdragen naar de agent.

Bij een principaal - agent model zijn enkele veronderstellingen van toepassing:

- de relatie tussen de principaal en de agent is gebaseerd op een expliciete of impliciete overeenkomst tussen de principaal en de agent;
- zowel de principaal als de agent maximaliseren hun nutsfunctie;
- de principaal wordt geconfronteerd met onvolledige monitoren. Dit betekent dat hij:
 - niet alle beslissing activiteiten van de agent kan observeren;
 - de beslissingen en activiteiten van de agent niet kan afleiden uit de resultaten, omdat deze niet eenduidig door de activiteiten van de agent worden bepaald;

Door bovenstaande veronderstellingen wordt de principaal geconfronteerd met een situatie van belangentegenstellingen en informatieasymmetrie. Er wordt van uitgegaan dat zowel de principaal als de agent trachten hun eigen nut te maximaliseren. De principaal zal trachten het handelen van de agent zoveel mogelijk te richten op zijn belangen. De principaal zal daarom prikkels (incentives) geven om bepaald gedrag van de agent te belonen. Daarnaast zal de principaal het gedrag van de agent monitoren om te beoordelen of de agent inderdaad op de juiste wijze handelt. Met het houden van toezicht gaan kosten gepaard. De agent zal op zijn beurt eventueel bereid zijn om kosten te maken om de principaal ervan te overtuigen dat hij zich inderdaad niet schuldig maakt aan ongewenst gedrag.

Ondanks het monitoren zal de agent beslissingen nemen die niet in het belang van de principaal zijn, maar meer in zijn eigen belang. Dit wordt het residual loss genoemd. Het totaal van de monitoring costs, bonding costs en de residual loss vormen de agency costs (agentschapkosten). Hierbij moet er een organisatievorm worden gekozen waarbij de agentschapkosten het laagst zijn. Het kernprobleem is dat er een informatieasymmetrie is tussen de principaal en de agent. In het algemeen zal de agent beter geïnformeerd zijn over de concrete uitvoering van de werkzaamheden dan de principaal.

De principaal kan in beginsel drie sturingsmechanismen gebruiken³⁰:

- sturing door middel van het overdragen van informatie en overreding (control by persuasion);
- sturing door middel van het geven van financiële prikkels (control by incentives);
- sturing door middel van het geven van regels en voorschriften (control by directives and authority).

Bij de eerste twee vormen blijft de agent vrij om zijn eigen beslissingen te nemen. Deze werken in beginsel alleen indien de doelstellingen van de agent en de principaal elkaar gedeeltelijk overlappen. Bij sturing door middel van regels kan nog worden gekeken naar het type regels. Door middel van uitgebreide regelgeving en controle kunnen de gevolgen van de informatieasymmetrie ten minste gedeeltelijk worden tegengegaan. Maar deze werkwijze leidt al gauw tot hoge kosten. Het zou dus voordeliger kunnen zijn, dat door verzelfstandiging leidinggevend en andere werknemers een directer belang krijgen bij efficiënt werken³¹.

In het artikel ‘Transaction Costs vs Agency theory’³² beschrijft Buck Kaplan de overeenkomsten en verschillen tussen deze twee theorieën.

Voor beide theorieën gelden bijvoorbeeld dezelfde aannames. In de praktijk handelen mensen niet alleen op basis van rationaliteit, maar ook op basis van emotie (begrensd rationaliteit). Tevens kan het voorkomen dat er een verschil van informatie is tussen de principaal en de agent (informatieasymmetrie). Er bestaat wel een verschil in het object van het onderzoek. Bij de transactiekosten theorie wordt gekeken naar de transactie en bij de agency theorie naar het contract. Gedurende de uitoefening van het contract kunnen volgens de transactie theorie problemen ontstaan doordat mensen te opportunistisch en beperkt rationeel zijn. Bij de agency theorie is met name van belang dat niet alles op papier gezet kan worden en dat in de geest van het contract gehandeld moet worden. Er moet vertrouwen zijn tussen beide partijen. Tevens zijn er onafhankelijke variabelen. Bij de transactie theorie is er mogelijk geen alternatief aanwendbaar, omdat de bedrijfsmiddel zeer specifiek kan zijn. Een kolenvergasser kan alleen voor dit doeleinde ingezet worden, terwijl een kantoorpand ook verhuurd kan

³⁰ G.H.J.M. Neelen, *Verzelfstandiging gezien vanuit de agencytheorie*, blz.79. In N.P. Mol en H.A.A. Verbon, *Institutionele economie en openbaar bestuur*, 1993.

³¹ Henk ter Bogt, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, 1998, blz. 57.

³² Buck Kaplan, ‘*Transaction Costs vs Agency theory*’, University of California, 1995

worden aan een ander bedrijf. Bij de agency theorie is het resultaat onzeker is, omdat het zich met name richt op het proces om tot een resultaat te komen.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van onder andere de hierboven genoemde overeenkomsten en verschillen tussen de twee theorieën.

	Transactie kosten theorie	Agency theorie
Aanname	Eigen belang Conflicterende doelen Begrensd rationaliteit Informatieasymmetrie	Eigen belang Conflicterende doelen Begrensd rationaliteit Informatieasymmetrie
object van onderzoek	Transactie	Contract
Hoe om te gaan met info	Aanname van geen impact	Kan aangekocht worden
Nadruk op contract	Achteraf toezicht	Vooraf overeenstemmen met belangen behartigers
Organisatie alternatieven	Hiërarchische markt	Gedragse bepalende contracten Resultaat gerichte contracten
Problemen tijdens contract	Opportunisme Beperkte rationaliteit	Geest van het contract Geen volledige contracten
Onafhankelijke variabelen	Mogelijk niet snel alternatief aanwendbaar	Resultaat is onzeker

Uitgaande van de transactiekosten en de agentschapstheorie kan gezegd worden dat outsourcing interessant is als de transactiekosten en coördinatie kosten lager zijn dan de agentschapkosten en de coördinatie kosten ($TC+CK < AC+CK$). Zijn de agentschapkosten en coördinatie kosten lager dan de transactiekosten en de coördinatie kosten dan is insourcing een optie ($AC+CK < TC+CK$).

De agentschapkosten kunnen beperkt worden door een organisatievorm waarin sturing op een efficiënt wijze kan plaats vinden door overdracht van informatie, het geven van financiële prikkels en regels en voorschriften.

Bij de Agentschap theorie kunnen de volgende kritische succesfactoren benoemd worden voor het outsourcen van de infrastructuur.

1. Er kan gebruik worden gemaakt van een organisatievorm waarbij de kosten laag zijn;
2. Sturing is mogelijk door het overdragen van informatie, overreding en het geven van regels en voorschriften;
3. De transactiekosten en de coördinatie kosten zijn lager dan de agentschapskosten en de coördinatie kosten.

4.5 Criteria die de beslissing van outsourcing beïnvloeden

In de vorige paragrafen zijn een viertal theorieën besproken. Tijdens het literatuur onderzoek is gebleken dat niet alle kritische succesfactoren te relateren zijn aan een bepaalde theorie. Deze paragraaf geeft een overzicht van de kritische succesfactoren die niet gerelateerd kunnen worden aan een van de theorieën.

In het artikel ‘The IT Sourcing Process: A framework for research’ schrijven Hui en Beath³³ dat de *gemaakte afspraken*, *organisatie capaciteit*, de *outsourcings markt* en de *betrokken partijen* invloed hebben op het beslissingstraject.

De *gemaakte afspraken* is in de RBV besproken en de *organisatie capaciteiten* in zowel de RBV als de transactiekosten theorie.

Op de *outsourcing markt* wordt de prijs van outsourcing mede bepaald door vraag en aanbod. Door schaalgrootte of juist door differentiatie wordt het mogelijk om outsourcing tegen lagere kosten aan te bieden. Op de markt speelt niet alleen de prijs een rol, maar ook bijvoorbeeld de reputatie van de externe partij.

De *betrokken partijen* kunnen verdeeld worden in overheid, aandeelhouders, klanten, medewerkers en maatschappij. Bij het outsourcen van de IT heeft iedere partij zijn of haar eigen belangen. Deze kunnen tussen partijen conflicterend zijn. Met name de belangen van de aandeelhouders spelen een belangrijke rol bij de beslissing om te outsourcen³⁴.

Vanuit de *outsourcings markt* en de *betrokken partijen* kunnen de volgende kritische succesfactoren bepaald worden voor het outsourcen van de infrastructuur.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Op de <i>outsourcings markt</i> is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig;2. Belangen van de <i>betrokken partijen</i> zijn niet conflicterend bij outsourcing; |
|---|

³³ P. Hui en C. Beath, ‘The IT Sourcing Process: A framework for research’, Working paper of the University of Texas, 2000

³⁴ C. Oliver, ‘Strategic Responses to Institutional Processes’, *Academy of Management Review*, 1991, p.p. 145-179

4.6 *Beslissingscriteria*

In de vorige paragrafen zijn de verschillende theorieën besproken. In iedere theorie zijn verschillende beslissingscriteria te onderscheiden. Deze paragraaf geeft een overzicht van de verschillende kritische succesfactoren criteria voor het outsourcen van de infrastructuur.

1. De middelen (gegevens, systemen, configuraties, communicatie en organisatie) zijn slecht beschikbaar, hierdoor is bijvoorbeeld gevraagde prijs/ kwaliteit niet te leveren en kan IT niet toegepast worden;
2. De strategische waarde van de infrastructuur is laag.
3. De organisatie die de outsourcing op zich neemt heeft recht op eigen vermogen;
4. Er is een scheiding tussen decision management en decision control;
5. Het recht van gebruik, eigendom en planningsbeslissingen ligt bij de organisatie die voor de outsourcing verantwoordelijk is;
6. Lage contracteringskosten;
7. Lage monitoringskosten.
8. Er kan gebruik worden gemaakt van een organisatievorm waarbij de kosten laag zijn;
9. Sturing is mogelijk door het overdragen van informatie, overreding en het geven van regels en voorschriften;
10. De transactiekosten en de coördinatie kosten zijn lager dan de agentschapskosten en de coördinatie kosten.
11. Op de outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig;
12. Belangen van de betrokken partijen zijn niet conflicterend bij outsourcing;

4.7 *Samenvatting*

In dit hoofdstuk zijn een viertal theorieën besproken, waarbij de theorie gerelateerd is aan het outsourcen van de infrastructuur.

De **Resource Based View** gaat uit van de aanwezige middelen en de wijze waarop ze op een adequate manier kunnen worden ingezet. Hierbij wordt gekeken naar de beschikbaarheid en de strategische waarde van deze middelen. Bij een slechte beschikbaarheid en een lage strategische waarde kan worden gekozen voor outsourcing. Is de beschikbaarheid van de middelen goed en de strategische waarde hoog dan is insourcing mogelijk.

In de **eigendomsrechten theorie** staan de juridische regelingen, die randvoorwaarden stellen aan economische activiteiten, centraal. Indien het mogelijk is om de outsourcer een grote mate van beslissingsvrijheid te geven, dan is het mogelijk om te outsourcen. Is het echter niet mogelijk om de outsourcende partij beslissingsvrijheid te geven dan is insourcing een betere optie.

Onder **transactiekosten** kan worden verstaan de kosten die gemaakt moeten worden om een transactie aan te gaan. Hiervoor is de transactiefrequentie, mate van onzekerheid en de aard van de werkzaamheden van belang. Indien de transactie frequentie laag is, zekerheid is groot en de werkzaamheden zijn niet specifiek dan is outsourcing mogelijk. Is dit echter niet het geval dan kan voor insourcing gekozen worden.

De **agentschaptheorie** besteedt vooral aandacht aan de relatie tussen de opdrachtgever en de ondergeschikte (de outsourcer). Hierbij speelt de organisatievorm een belangrijke rol. Zijn de kosten laag, dan kan gekozen worden voor outsourcing. Zorgt de organisatievorm voor hoge kosten, dan is insourcing toepasbaar.

Per theorie zijn verschillende beslissingscriteria benoemd. Op basis van deze criteria kan bepaald worden of outsourcing de juiste keuze is. In hoofdstuk drie en vier is gesproken over infrastructuur en outsourcing. In hoofdstuk vijf zijn een viertal theorieën beschreven en gerelateerd aan het outsourcen van de infrastructuur. Deze hoofdstukken geven het theoretische kader. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretische kader getoetst met de praktijk door middel van interviews en bestudering van rapporten en business cases.

5. Praktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een viertal cases, twee document analyses en twee interviews. Per onderdeel wordt een terugkoppeling naar de theorie gemaakt. Aan het einde van het hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven.

5.1 Case beschrijving

In deze paragraaf worden een viertal cases beschreven. Iedere case wordt gerelateerd aan de beslissing criteria, zoals die in hoofdstuk vier beschreven zijn.

Hieronder volgt een overzicht van de behandelde cases:

- How Continental Bank Outsourced its “Crown Jewels”³⁵
- The Australian Federal Government’s clustered-agency IT outsourcing experiment³⁶
- Xerox: outsourcing global information technology resources³⁷
- General Dynamics and Computer Sciences Corporation³⁸

5.1.1 Hoe Continental Bank zijn “Kroon Juwelen” outsourced

Achtergrond informatie

Eind jaren 80 had de Continental Bank meer dan 1 miljard aan moeilijk inbare leningen. Dit zorgde voor een moeizaam beleid en vele zware en vergaande beslissingen voor de organisatie. Duizenden medewerkers werden ontslagen en de focus van de retail bank ging naar een algemene bank. Ondanks al deze veranderingen zorgde dit niet voor een gezonde toekomstgerichte organisatie.

Een van de opties die werd onderzocht was het verminderen van de kosten, zodat alle aandacht uit kon gaan naar het opbouwen en onderhouden van een bank - klant relatie. Dit resulteerde in het outsourcen van verschillende service afdelingen. Het uitbesteden van het bedrijfsrestaurant, juridische afdeling, e.d. stuitte niet op problemen. Het outsourcen van de informatie systemen was echter een revolutie. Met name doordat Continental Bank de eerste bank in USA was die dit wilde. In december 1991 werd een multi-miljoenen contract met IBM ondertekend. Het uitbesteden van een gedeelte van de informatie systemen werd begrepen door buitenstaanders, maar het uitbesteden van

³⁵ R. L. Huber , How Continental Bank Outsourced its “Crown Jewels”, Harvard Business Review, January - February 1993

³⁶ P. B. Seddon, The Australian Federal Government’s clustered-agency IT outsourcing experiment, University of Melbourne, May 2001

³⁷ K. Davis, Xerox: outsourcing global information technology resources, Harvard Business Review, September 1996

³⁸ K. N. Seger, General Dynamics and Computer Sciences Corporation, Harvard Business School, June 2, 1993

alle informatie systemen werd niet gezien als een wijze beslissing. Met name omdat gedacht werd dat de controle uit handen zou worden gegeven.

Medewerkers stelden zich de vraag: “Wilde het management kosten besparen vanwege de slechte financiële positie of wilde men zorgen dat Continental Bank een aantrekkelijke overname kandidaat was?”. Geen van beiden was het geval. Continental Bank bleef de eind regie houden over de informatie strategie. De belangrijkste reden voor outsourcen was het verbeteren van de kwaliteit voor de klant welke het fundament vormde van de bank.

Om inzicht te verkrijgen in het outsourcen van de bedrijfsselementen binnen de organisatie werden alle onderdelen in een drietal groepen ingedeeld. De eerste groep waren de onderdelen die vanuit strategisch oogpunt bij de bank moesten blijven. De tweede groep mocht ook niet verkocht/ uitbesteed worden omdat het winstgevende onderdelen waren. De laatste, tevens derde groep, mocht verkocht/ outsourced worden omdat het geen bedrijfskritisch onderdeel of niet winstgevend was. Denk hierbij aan het bedrijfrestaurant en de juridische afdeling. Een neven effect van uitbesteden is dat de organisatie zich beter gaat realiseren wat de kosten hiervan zijn. Het laten controleren van een contract wordt minder snel uitbesteed als hier een externe factuur tegenover staat. Men bemerkte dat op deze wijze kosten bespaard worden, zonder dat het ten koste ging van de kwaliteit. Tevens was de kwaliteit van de externe partij beter dan wat men in het verleden gewend was van de eigen juridische afdeling.

Bij de IT afdeling waren een viertal problemen te onderscheiden:

- De huidige mainframes konden niet snel aangepast worden aan de vraag van de klant;
- Op de desktops werden vele eigen systemen gebruikt (de reden hiervan was vaak dat het mainframe deze informatie niet kon leveren);
- De meeste medewerkers werden ingezet voor het beheer van de huidige infrastructuur en niet voor ontwikkeling. Tevens wilde de top-technicus niet werken voor een bank.
- Om gebruik te maken van de nieuwste technologie moesten hoge kosten gemaakt worden. De benodigde financiële middelen waren hiervoor meestal niet aanwezig.

De Board was van mening dat de IT afdeling in groep drie thuishoorde, omdat IT niet tot de bedrijfskritische onderdelen hoorde. Dit beeld werd versterkt doordat afgelopen jaren vele miljoenen dollars geïnvesteerd waren in nieuwe technologie, zonder dat dit leidde tot een betere positie. Dit gold niet alleen voor de Continental Bank, maar ook

voor hun concurrenten. Voor de Continental Bank is het gebruik van de systemen van belang, maar niet het eigendom van de systemen, de medewerkers en de staf. Door outsourcing werden de variabele kosten van de IT afdeling, vaste kosten. Jaarlijks een vast bedrag waarvoor de afgesproken diensten worden geleverd.

Met de leverancier ISSC kwam Continental overeen dat ze de gehele infrastructuur overnamen.

Resultaten

Na het eerste jaar heeft er een evaluatie plaats gevonden tussen de bank en zijn IT partner. Van alle veranderingen bleek het meest succesvolle de verplaatsing van het personeel naar ISSC. De IT medewerkers werden als waardevol en volwaardig gewaardeerd, hetgeen binnen de bank ontbrak. Tevens waren de interne processen veranderd. Het beoordelen en prioriseren werd niet meer door de IT afdeling gedaan (tegenwoordig ISSC), maar door de business units. Hierdoor werden de projecten uitgevoerd waarbinnen de bank ook behoefte aan was. Iedere week vond overleg plaats tussen de bank en ISSC en werden de problemen besproken (zowel binnen de projecten als beheer). De bank verwachtte de eerste jaren een besparing van 10 miljoen dollar. De vier belangrijkste problemen die zich voordeden bij de bank (het was moeilijk om aanpassingen door te voeren, nieuwe technologie brengt hoge kosten met zich mee, moeilijk goede mensen te krijgen en veel eigen systemen op de desktop) zijn geheel of gedeeltelijk verdwenen. Daarnaast ontstaat een beter inzicht in de kosten bij de bank, waardoor de business units bewuster omgaan met IT. De bank blijft verantwoordelijk voor de strategie op het gebied van de informatie technologie. Tevens bepalen ze de prioriteit, inhoud en budget van nieuwe projecten. ICCS levert de technische kennis en de ontwikkel methodiek.

Concreet: de bank is tevreden met het outsourcen, omdat de belangrijkste doelstelling wordt behaald.

Bevindingen schrijver

In de case wordt door de auteurs aangegeven dat Continental hun controle op de IT strategie blijft behouden en dat het senior management overtuigd is dat outsourcing de beste optie is om de service graad te verhogen. Vanuit Continental gezien is IT een tool dat ze gebruiken ter ondersteuning van hun bedrijfsproces. Dit kan variëren van administratieve processen tot en met het behalen van concurrentie voordeel. De bank is echter niet bereid om het IT proces ook daadwerkelijk te managen, vandaar dat outsourcing een mogelijke optie is.

De kern competentie van deze bank is het opbouwen van een relatie met de klant en kennis hebben over de klant. Het managen van de IT afdeling valt niet onder de kern competentie.

Koppeling theorie

Wanneer de beslissingscriteria uit de theorie gerelateerd worden aan de case, dan kan de volgende tabel worden opgesteld:

Situatie	Continental Bank
KSF	
middelen zijn slecht beschikbaar	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen	
scheiding decision management en decision control	
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie	
lage contracteringskosten	
lage monitoringskosten	
organisatievorm met lage kosten	
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften	
$TK + CK < AK + CK$	
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig	
Belangen betrokkenen niet conflicterend	

Uit de tabel wordt duidelijk dat de beschikbaarheid van de middelen en de strategische waarde een rol spelen in de case. De beschikbaarheid van de middelen is slecht, doordat de mainframes niet aangepast kunnen worden aan de vraag van de klant en een slechte prijs/ kwaliteit wordt geleverd. Volgens de bank is de strategische waarde van IT gering. De Resource Based View geeft aan dat outsourcing dan een mogelijkheid is.

5.1.2 *The Australian Federal Government's clustered-agency IT outsourcing experiment*

Achtergrond informatie

In het onderzoek wordt aangegeven dat de grotere Australische ondernemingen een of meerdere IT activiteiten heeft geoutsourced. Gemiddeld werd 30% van het IT budget besteed aan IT outsourcing. Wereldwijd wordt door hun ingeschat dat aan IT outsourcing ruim 100 miljard dollar per jaar wordt uitgegeven.

In de periode van 1997 - 2000 heeft de Australische regering in een experiment zijn totale IT geoutsourced, ter waarde van 600 miljoen dollar. Hierbij werd de IT organisatie opnieuw ingericht en had het directe gevolgen voor duizenden medewerkers.

Belangrijkste argumenten voor outsourcing waren de kosten besparing en het verbeteren van de service.

Men wilde onder andere gebruik maken van economische schaalvergroting door de verschillende afdelingen in elf clusters in te delen. Dit was een eerste stap voor de inrichting van de organisatie en het outsourcen van IT activiteiten. Het was de bedoeling dat ieder cluster de markt zou benaderen voor het outsourcen van zijn IT activiteiten. Dit zou dan leiden tot 11 contracten met een jaarlijkse besparing van 50 miljoen dollar. Drieënehalf jaar later en na veel inspanning hadden in december 2000 van de 11 clusters nog maar 6 hun IT activiteiten geoutsourced.

Resultaat

Het experiment begon op 25 april 1997 toen de voormalige financiële minister, John Fahey, bekend maakte dat de overheid zijn IT ging outsourcen. Het experiment eindigde op 12 januari 2001 toen de huidige minister van financiën, Richard Humphry, aangaf dat: "agencies should proceed to outsource their IT infrastructure within the overall government policy to outsource, but should exercise their own discretion on what should be outsourced and the manner in which that outsourcing should take place." In deze uitspraak is het tweede gedeelte (na 'but') van belang. Hier wordt namelijk gezegd dat iedere afdeling naar eigen inzicht kan outsourcen. In de praktijk betekent dit het stopzetten van outsourcing.

Lessons learned

- Niet clusteren
Bij het outsourcen van de IT is gekozen voor clustering. Verschillende afdelingen gingen gezamenlijk hun totale IT uitbesteden. Doordat de organisatie kosten hoger werden, bleek dit niet op te wegen tegen de voordelen (bv goedkopere inkoop).
- Commitment essentieel
Bij dermate grote en complexe projecten is het noodzakelijk dat het senior management commitment geeft en dat er rekening wordt gehouden met de behoefte en groei van de medewerkers. Men verwachtte dat 70 tot 80 procent van de medewerkers naar de nieuwe organisatie wilden verhuizen. In de praktijk bleek dit 30 tot 40 procent te zijn.
- Transitie proces overschat
Van insourcing naar outsourcing gaan (de transformatie) is een zeer moeizaam en onderschat proces.
- Kosten besparing beperkt
Werd in 1997 en 1998 gesproken van een kosten besparing van 50 miljoen dollar, dit bleek in de praktijk moeilijk haalbaar en meetbaar te zijn. Van de vier onderzochte tenders, waren er drie die niet tot een kosten besparing zouden leiden.

Gezien de moeilijkheden die ontstonden met het gezamenlijk uitbesteden van de IT outsourcing is de verwachting dat de meeste afdelingen niet over zullen gaan tot (volledige) outsourcing.

Bevindingen schrijver

Volgens de auteur zijn er vier belangrijke lessen uit de case te halen. Ten eerste bleek het behalen van economische schaalvergroting door de IT van verschillende afdelingen bij elkaar te voegen niet mogelijk door een stijging van de coördinatie kosten. De tweede les is dat het senior management zijn commitment moet geven voor een dergelijk omvangrijk traject en men dient rekening te houden met de belangen van alle medewerkers. Wanneer dit niet gebeurt dan kan de medewerking van het management en medewerkers minder groot worden. Ten derde vraagt het doorlopen van een outsourcing traject veel specifieke expertise die vaak niet aanwezig is binnen de organisatie. Dit bemoeilijkt het transitie proces om als een 'nieuwe' IT partij de juiste service te kunnen aanbieden. De laatste les is dat het behalen van kosten besparing moeilijk is en nog moeilijker om te meten.

Koppeling theorie

In de case worden de kritische succesfactoren ‘contracteringskosten’, ‘organisatievorm’ en ‘recht van gebruik, eigendom en planningsbeslissingen’, genoemd. Zie ook onderstaande tabel.

Situatie	Australian Federal Government
KSF	
middelen zijn slecht beschikbaar	
strategische waarde infrastructuur is laag	
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen	
scheiding decision management en decision control	
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie	X
lage contracteringskosten	X
lage monitoringskosten	
organisatievorm met lage kosten	X
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften	
$TK + CK < AK + CK$	
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig	
Belangen betrokkenen niet conflicterend	

Vanuit het senior management is er weinig commitment, dit zorgde ervoor dat bij de partij die verantwoordelijk wordt voor de outsourcing te weinig rechten komen op het gebied van gebruik, eigendom en planning. Volgens de eigendomsrechten theorie kan men dan beter kiezen voor insourcing.

Het doorlopen van een outsourcing traject vraagt veel specifieke expertise die binnen de Federal Government vaak niet aanwezig was. Dit zorgde voor hoge contracteringskosten. Volgens de transactiekosten theorie is insourcing dan een optie.

In de case wordt aangegeven dat de organisatie kosten stijgen door het clusteren van verschillende afdelingen, volgens de agency theorie is dit een signaal voor insourcen.

Op basis van het vergelijken van de theorie en de case kan geconcludeerd worden dat het outsourcen inderdaad niet succesvol zal verlopen, omdat de theorieën aangeven dat insourcen de beste optie is.

5.1.3 Xerox: outsourcing global information technology resources

Achtergrond informatie

In 1989 werd duidelijk dat de Corporate Information Management unit van Xerox niet in staat was om de strategische richting van het bedrijf te ondersteunen, ondanks het budget van 500 miljoen dollar. Dit werd vooral veroorzaakt doordat de beslissingslijnen niet duidelijk waren en het budget op lokaal niveau werd ingevuld.

Binnen Xerox werd 3,7% van de omzet besteed aan IT. In 1989 lag dit op 500 miljoen dollar, in 1993 670 miljoen dollar en de verwachting was dat dit eind jaren negentig op 1 miljard zou liggen.

In 1989 werd duidelijk dat de Corporate Information Management unit van Xerox niet in staat was om de strategische richting van het bedrijf te ondersteunen. Dit werd vooral veroorzaakt doordat de beslissingslijnen niet duidelijk waren en het budget op lokaal niveau werd ingevuld. Het duurde tot 1993 voordat men overtuigd was dat de prijs/ kwaliteit verhouding negatief uitviel en dat vergaande maatregelen noodzakelijk waren om dit recht te zetten.

Niet alleen de prijs/ kwaliteit verhouding was negatief maar, zoals eerder werd aangegeven, de IT organisatie was niet in staat om de strategische richting van het bedrijf te ondersteunen. Tevens wilde men medewerkers vrij maken voor het vervangen van de legacy systemen, dit was echter niet mogelijk omdat deze nodig waren om de huidige legacy systemen draaiend te houden.

Om te zorgen dat bovenstaande punten met goed gevolg konden worden ingevuld, werd aan outsourcing gedacht. Dit moest leiden tot:

- Financieel voordeel.
Doordat de huidige infrastructuur zou worden verkocht aan de leverancier, werden financiële middelen ontvangen die gebruikt konden worden voor de nieuwe infrastructuur.
- IT expertise.
Doordat de leverancier ook bij andere organisaties werkzaam is, kan gebruik worden gemaakt van zijn grotere expertise.
- Efficiëntie voordeel.
Binnen de Xerox organisatie is IT niet core business, tevens werd niet gebruik gemaakt van standaarden. Voor een externe partij is IT haar core business. De verwachting is dat zij hierdoor eerder efficiënter kan werken.

-
- Nieuwe infrastructuur

Doordat de externe partij de huidige infrastructuur overneemt, kunnen meer eigen medewerkers vrij gemaakt worden voor projecten voor de nieuwe infrastructuur

Om te zorgen dat met de juiste leverancier een contract werd afgesloten voor outsourcing was Xerox van mening dat er een duidelijke win-win situatie voor beide partijen moest zijn en waarin Xerox het eigendom behield over de strategie, de ontwikkeling van nieuwe applicaties en de architectuur.

Mede op basis van deze criteria werd in juni 1994 een tienjarig outsourcing contract met EDS afgesloten voor een bedrag van 3,2 miljard dollar. Toentertijd het grootste outsourcing contract dat ooit werd afgesloten. Daarmee kwamen 1.900 medewerkers van Xerox in dienst van EDS.

Resultaat

Ten tijde van de publicatie van de case was ruim een jaar verstreken na de ondertekening van het contract. Op het moment worden de organisatie en het operationele proces ingericht. Tevens wordt veel aandacht besteedt aan het personeelsbeleid, doordat een groot aantal medewerkers van Xerox aan EDS overgaan en verandert de rol van de medewerkers die blijven bij Xerox.

Op het moment zijn beide partijen gericht op de komende tien jaar. Waar geen aandacht aan wordt besteed zijn de gevolgen wanneer het contract afgelopen is. Wat gebeurt er dan met de medewerkers die zijn overgegaan naar EDS?

Alles lijkt goed ingericht te worden: er zijn heldere afspraken gemaakt en er is voor beide partijen een win-win situatie gecreëerd. Hoe dat over een aantal jaren is, als men na gaat denken wat er gaat gebeuren nadat het contract verlopen is, is nog onduidelijk.

Lessons learned

Nadat het contract ondertekend was met EDS heeft er een evaluatie plaats gevonden. De belangrijkste 'lessons learned' worden hieronder beschreven:

- Multidisciplinair team

Het is van essentieel belang dat het team dat de onderhandelingen voert met de leveranciers kennis heeft op meer dan alleen IT gebied. Denk hierbij aan HRM (i.v.m. outsourcing), bedrijfskundig/ financieel inzicht (overdracht en waarde van infrastructuur).

schaalgrootte is, kan het volgens de kritische succesfactor misschien beter zijn om niet te outsourcen.

Xerox heeft gekozen om voor tien jaar de infrastructuur te outsourcen en in de tussentijd dienen alle huidige legacy systemen vervangen te worden door systemen die Xerox zelf gaat beheren. Van de twee theorieën die toegepast kunnen worden op de case gaat de Resource Based View richting outsourcing en op basis van schaalgrootte zou gekozen kunnen worden voor insourcing. Op basis van deze informatie kan geen uitspraak gedaan worden welke keuze het beste is.

5.1.4 *General Dynamics and Computer Sciences Corporation*

Achtergrond informatie

General Dynamics (GD) is een van de grotere defensie bedrijven in Amerika. Het ontwikkelt en produceert militaire vliegtuigen, voertuigen, vaartuigen, raketten, etc.

De organisatie bestaat uit zeven divisies. De Data Systems Division (DSD), dit is de IT afdeling van GD, wordt als een aparte divisie gezien. Het ondersteunt de corporate informatie systemen en het verzorgt alle informatie systemen van de verschillende divisies.

Eind jaren tachtig werden de overheidbudgetten voor defensie verlaagd. Dit leidde tot grote overcapaciteit op de markt en had financiële gevolgen voor de producerende bedrijven.

DSD opereert als een kostcenter met 4.835 medewerkers in 1989 en het wordt gemanaged als een onafhankelijk bedrijf. Twee jaar later waren er nog 3.400 medewerkers werkzaam, in verband met de lagere productie werd het IT personeelsbestand hierop aangepast.

In 1991 werd door de Board van GD besloten dat iedere divisie aan de volgende criteria moest voldoen:

- nummer 1 of 2 op zijn markt gebied;
- kritische massa moet bereikt zijn;
- financiële positie moet gezond zijn.

Iedere divisie die hier niet aan voldeed moest worden verkocht of fuseren met een partner.

Aangezien DSD niet aan deze criteria voldeed, was outsourcing een mogelijkheid. Dit werd versterkt door het beeld dat variabele overhead kosten vast worden, GD geen eigenaar van de infrastructuur wil zijn en ze flexibel kunnen omgaan met de snel veranderende technologie en het verkrijgen van een betere prijs/ kwaliteit verhouding.

CSC werd gekozen als outsourcing partner omdat het veel business doet binnen de overheid en een interessant financieel aanbod kon doen voor het outsourcen van de infrastructuur en het overnemen van de fysieke infrastructuur. Tevens zou een gedeelte van het personeel van DSD overgaan naar CSC. Een gedeelte van de capaciteit die bij DSD ontstond doordat ze zowel de hardware als de medewerkers overnamen, konden ze inzetten voor andere klanten.

Resultaat

Het resultaat van het outsourcen van de infrastructuur naar CSC is dat zij toegang krijgt naar de commerciële markt en ervaring kan opdoen binnen deze markt. DSD heeft een partner gekregen dat kennis heeft op het gebied van overheid en outsourcing van de infrastructuur. Tevens hebben ze een financiële vergoeding ontvangen voor de verkoop van de infrastructuur en werd voldaan aan de criteria van de Board. Op basis van de afspraken verwachtten beide partijen een goede prijs/ kwaliteit te kunnen garanderen aan de verschillende divisies van GD.

Lessons learned

Het is gebleken dat het voor beide partijen belangrijk is dat er een duidelijk voordeel is in de nieuwe situatie. Voor CSC is het dat ze toegang hebben tot de financiële markt en voor DSD is het voldoen aan de criteria van de Board en een betere prijs/ kwaliteit verhouding.

Bevindingen schrijver

Het outsourcen van DSD is voor zowel GD als CSC een win-win situatie. CSC krijgt toegang tot een nieuwe markt en GD krijgt tegen lagere kosten dezelfde kwaliteit. Hierdoor zijn beide partijen eager om het outsourcen succesvol te laten verlopen.

Koppeling theorie

In deze case worden de kritische succesfactoren van de Resource Based View en de eigendomsrechten theorie genoemd. Zie ook onderstaande tabel.

Situatie	General Dynamics
KSF	
middelen zijn slecht beschikbaar	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen	
scheiding decision management en decision control	
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie	X
lage contracteringskosten	
lage monitoringskosten	
organisatievorm met lage kosten	
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften	
$TK + CK < AK + CK$	
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig	
Belangen betrokkenen niet conflicterend	

Uit de case blijkt dat de prijs/ kwaliteit verhouding die DSD levert slecht is en dat de Board van GD infrastructuur niet als strategisch waarde ziet. De Resource Based View geeft aan dat er dan sprake kan zijn van outsourcing.

Doordat het recht van gebruik, eigendom en planning volledig overgaat naar CSC kan volgens de eigendomstheorie sprake zijn van outsourcing.

Bovenstaande argumenten pleiten volgens de theorie voor het outsourcen van de infrastructuur. Dit komt overeen met de beslissing van de Board om DSD te verkopen aan CSC.

5.2 Document analyse

Voor de document analyse staan het Gemeentelijk Vervoers Bedrijf (GVB) van Amsterdam en de Nederlands Spoorwegen (NS) centraal. Voor het GVB wordt gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Uitgangspunten externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf³⁹;
- Vragen en antwoorden bij de verzelfstandiging van de GVB⁴⁰;
- Feiten en f(r)icties verzelfstandiging GVB Amsterdam.

Voor de document analyse bij de NS zijn de volgende documenten gebruikt:

- NS terug op de rails⁴¹;
- Privatisering van overheidsdiensten⁴²;
- Prominenten college KUB door voormalig NS topman⁴³;
- Enquête NS⁴⁴.

5.2.1 Gemeentelijk Vervoer Bedrijf

Achtergrond informatie

De weerstand in de samenleving voor het verzelfstandigen van (semi)overheidsbedrijven wordt steeds groter. Zelfs de politiek bekijkt de verzelfstandiging trajecten steeds kritischer. In het verleden heeft de gemeente van Amsterdam de verzelfstandiging van het GVB vergeleken met de verzelfstandiging van onder andere de NS en UPC. Afgelopen periode heeft uitgewezen dat deze trajecten niet goed zijn verlopen.

Uit het document ‘vragen en antwoorden bij de verzelfstandiging van de GVB’ blijkt dat de belangrijkste overwegingen van de gemeente Amsterdam om tot verzelfstandiging van het GVB over te gaan zijn:

- Het verbeteren van het voorzieningsniveau (kwalitatief en kwantitatief);
- Het publieke bestuur kan zich concentreren op het opdrachtgeverschap en daarmee de belangen van de gebruikers beter behartigen;
- Door het GVB een eigen verantwoordelijkheid te geven is het beter in staat om tot een gezonde financiële basis te komen en het aanbieden van hoogwaardig openbaar vervoer;

³⁹ Gemeenteraad, ‘Uitgangspunten externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf’, 29-11-2000

⁴⁰ http://www.amsterdam.nl/gemeentebestuur/gvb_zelfstandig/gvb_zelfstandig_vragen.html

⁴¹ W. Etty, ‘NS terug op de rails’, ESB, 15 februari 2002

⁴² M. Veraart, ‘Privatisering van overheidsdiensten’, AEF, 2000

⁴³ Huisinga, Prominentencollega KUB, 18 maart 2002

⁴⁴ L. Ivens, ‘Laat NS weer sporen’, SP, 5 februari 2002

-
- Volgens de Wet Personenvervoer 2000 dient het openbaar vervoer in Amsterdam in 2005 te worden aanbesteed. Volgens de wet mag de gemeente geen eigenaar zijn van een bedrijf dat aan de aanbesteding wil meedoen.

In het document 'uitgangspunten externe verzelfstandiging GVB' wordt beschreven dat de gemeenteraad Amsterdam in 1997 het businessplan 1997/ 2001 van de GVB goedgekeurd. Het plan beoogde de gezondmaking van het GVB in 2001, waartoe de gemeente het GVB een financiële injectie gaf van in totaal circa 200 miljoen gulden. Eind 2000 kan worden geconstateerd dat de doeleinden van het businessplan in financiële termen grotendeels zijn gerealiseerd, maar dat het bedrijf nog zeker niet gezond is. De productiviteit is lager dan verwacht en de kwaliteit van de dienstverlening dient nog verder te worden verbeterd. Dit heeft diverse oorzaken. De staat waarin het bedrijf in 1997 verkeerde, bleek achteraf slechter te zijn dan op dat moment werd ingeschat. Dat gold zeker ook voor de organisatie en cultuur van het bedrijf. Tevens ontbrak het aan relevante management informatiesystemen. Volgens de gemeenteraad is externe verzelfstandiging de stap die gemaakt moet worden zodat het GVB een gezond en sterk vervoersbedrijf kan worden. Externe verzelfstandiging alleen zal daarvoor niet voldoende zijn. Hiervoor zijn extra stimulansen noodzakelijk.

Het belangrijkste dekkingsmiddel voor de exploitatie van het openbaar vervoer bestaat uit de jaarlijkse rijksbijdrage (circa 430 miljoen gulden per jaar) en de kaartopbrengst (circa 200 miljoen per jaar). De gemeente ontvangt de rijksbijdrage en stelt deze geheel of gedeeltelijk ter beschikking aan de vervoerder in het kader van het jaarlijkse vervoerscontract. De ontwikkeling van de vervoersbijdrage tot en met 2005 is onzeker: in het huidige regeerakkoord is een jaarlijkse daling van de rijksbijdrage vastgesteld. Daarnaast is enige tijd geleden een beleidsonderzoek ingesteld, dat kan leiden tot een herziening van de omvang en de wijze van de verdeling van de rijksbijdrage over de lokale overheden. Tevens heeft de minister bij de behandeling van de WP2000 een herziening van het systeem aangekondigd. Dit geeft onzekerheid over een gedeelte van de inkomsten tot in ieder geval 2005 voor het GVB.

De verzelfstandiging van het GVB maakt de positie van gemeente als eigenaar duidelijk. In het bijzonder worden de verschillen tussen de rollen en belangen van opdrachtgever en eigenaar, die nu bijna onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, inzichtelijk.

Het GVB wil het vervoersbedrijf zijn voor de regio Amsterdam, dat staat voor hoogwaardige en efficiënt personenvervoer. Het bedrijf wil hiermee een bijdrage

leveren aan de randstedelijke mobiliteit en de instandhouding van een goed leefmilieu. De kracht van het GVB schuilt in de mogelijkheden de verschillende vervoerstromen te integreren. Het GVB is een bedrijf van bus, trein, metro en veerdiensten. Voor verdere groei en ontwikkeling wordt een reëel rendement op het geïnvesteerde vermogen als voorwaarde gezien.

Resultaat

Zoals uit deze paragraaf blijkt, wil de gemeente de GVB verzelfstandigen. De gemeenteraad heeft ervoor gekozen om verschillende eigendommen van het GVB te behouden. De grond, infra, railmaterieel, rail- en busgebonden gebouwen en het metro verkeer geleidingssysteem blijft in eigendom van de gemeente. In tegenstelling tot andere verzelfstandigde vervoersbedrijven, waar gekozen is om dit wel over te dragen aan het vervoersbedrijf.

Met de verzelfstandiging van het GVB wordt de contractrelatie met de gemeente omgezet in een formeel contract tussen de gemeente Amsterdam als opdrachtgever voor het openbaar vervoer en de privaatrechtelijke onderneming GVB. De gemeente blijft uiteindelijk de zeggenschap houden over de omvang en kwaliteit van het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer in Amsterdam blijft hiermee een publieke voorziening. De uitvoering van het vervoerscontract is geen verantwoordelijkheid meer van de gemeente maar van de GVB. Het vervoerscontract regelt omvang, kwaliteit, productie en het budget voor sociale veiligheid, toegankelijkheid, kaartcontrole e.d. Het GVB draagt echter wel het risico van mee- of tegenvallers van de jaarlijks gerealiseerde kaartopbrengsten.

Voor de organisatiestructuur kiest de gemeente voor een structuurvennootschap, waarbij de gewenste strategische controle van de gemeente als eigenaar gewaarborgd wordt. Tevens wordt de raad van commissarissen zodanig samengesteld dat er een evenwichtige verdeling is tussen personen die hun sporen hebben verdiend in het openbaar bestuur en in het bedrijfsleven. Een gedeelte van deze raad kan door de gemeenteraad worden aangesteld en worden ontslagen.

Mocht de rijksbijdrage tot en met 2005 wijzigen als gevolg van ontwikkelingen in het Amsterdamse vervoergebied, die afwijken van landelijke ontwikkelingen, dan zal het GVB dit niet hoeven te verwerken in de kostprijs. Dergelijke mee- en tegenvallers zullen worden verwerkt in de jaarcontracten met de gemeente Amsterdam in de vorm van meer of minder vervoer- of kwaliteitsaanpassingen.

Lessons learned

De NS en UPC hebben een gelijksoortig traject doorlopen. In het rapport ‘feiten en f(r)icties verzelfstandiging GVB Amsterdam’ wordt op basis van de opgedane ervaring in deze trajecten en de huidige situatie bij het GVB de onderstaande aandachtspunten genoemd.

1. Verzelfstandiging leidt niet tot minder overheidsbemoeienis.

Een belangrijke reden voor de invoering van marktwerking is minder overheidsbemoeienis. Dat is echter onterecht. Voor een goede marktwerking is niet minder maar juist een andere overheidsbemoeienis gewenst. Kenmerkend hiervoor is dat vooraf kaders worden vastgesteld en het creëren van randvoorwaarden in plaats van zich te bemoeien met bedrijfsvoering en details. Daarnaast treedt het achteraf op als marktmeester, scheidsrechter of waakhond. Denk aan de rol van de NMA, OPTA en Nederlandsche Bank die toezien en zonodig ingrijpen op geliberaliseerde markten.

2. Met alleen verzelfstandiging krijg je nog geen marktwerking.

Marktwerking kan de kwaliteit verbeteren en de kosten verlagen. Een van de instrumenten voor marktwerking is verzelfstandiging. Maar verzelfstandiging alleen is niet genoeg voor marktwerking. Verzelfstandiging moet gepaard gaan met een zekere (dreiging van) concurrentie. Wanneer de overheidsbemoeienis vermindert zonder dat er meer druk van de markt bijkomt is een betere kwaliteit niet gegarandeerd.

Achteraf gezien is het netwerk van UPC te vroeg verkocht. De gemeente en haar adviseurs voorzagen dat de marktwerking in die sector veel sneller zou gaan dan in werkelijkheid. Daardoor is er geen goede regulering ontstaan. Bij de NS ging het rijk uit van marktwerking door concurrentie op het spoor. Dat is niet haalbaar gebleken. Het nieuwe prestatiecontract tussen rijk en NS reguleert daarom weer meer.

3. Een verzelfstandigd GVB leidt niet direct tot kwaliteitsverbetering.

Over het algemeen vallen marktwerking en verzelfstandiging te vergelijken met investeringen: het verwachte resultaat is positief, maar dat resultaat is niet honderd procent zeker. Duidelijk is wel dat het verwachte resultaat op korte termijn vaak negatief is. Veranderingen kosten immers tijd, geld en moeite. Als voorbeeld geldt de omvorming van het staatsbedrijf PTT tot het beursgenoteerde KPN Telecom. De kwaliteit van de producten en diensten zijn de afgelopen jaren sterk verbeterd. NS en UPC bevinden zich allebei nog in de eerste, chaotische, fase. Vanuit het verleden kan gezegd worden dat de ‘investering’ in meer marktwerking pas na zo’n tien jaar zichtbaar wordt.

Koppeling theorie

De onderstaande tabel geeft aan welke kritische succesfactoren in de case besproken worden.

Situatie	GVB
KSF	
middelen zijn slecht beschikbaar	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen	X
scheiding decision management en decision control	
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie	X
lage contracteringskosten	
lage monitoringskosten	X
organisatievorm met lage kosten	X
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften	X
$TK + CK < AK + CK$	
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig	X
Belangen betrokkenen niet conflicterend	X

Bij de Resource Based View staan de middelen en de strategische waarde centraal. De middelen (bussen, metro, etc.) zijn goed beschikbaar en de strategische waarde voor de lokale overheid van een vervoersbedrijf is groot. Dit pleit voor insourcing.

Bij de opzet die de gemeenteraad voorstelt is verspreiding van eigendomsrechten aanwezig en is het recht van eigen vermogen beperkt. Volgens de eigendomsrecht theorie is insourcing dan een oplossing.

De diensten die het vervoersbedrijf aanbiedt wordt door een grote groep mensen afgenomen en de mate van zekerheid is hoog. Bij de transactietheorie kan zowel spraken zijn van insourcing als outsourcing.

Insourcen is volgens de agentschaptheorie van toepassing als de principaal geen prikkels kan geven aan de agent om zijn gedrag te belonen. Daarnaast is het niet mogelijk om het gedrag van de agent te monitoren en is de agent niet bereid om kosten te maken om de principaal te overtuigen van zijn juiste gedrag. Tevens is het niet mogelijk een organisatievorm op te zetten waarbij de kosten laag zijn en is sturing via het overdragen van informatie en overreding en het geven van regels en voorschriften geen optie. Het laatste gedeelte van de theorie (overdragen van

informatie regels en voorschriften) is bij outsourcing wel degelijk mogelijk. De organisatievorm kan kostbaar worden als de gemeenteraad alsnog beslist om het GVB op te splitsen en de werkzaamheden te verdelen zoals wordt voorgesteld (bijvoorbeeld de beveiliging van metrolijnen in handen van de overheid). De overige punten zijn discutabel. Op basis van de informatie die in de case wordt gegeven kan niet gezegd worden of de transactiekosten en de coördinatie kosten hoger zijn dan de agency kosten en coördinatie kosten. Mocht dit namelijk het geval zijn dan kan volgens de agency theorie insourcing tot de mogelijkheden bestaan.

Uit de analyse blijkt ook dat er nog niet voldoende marktwerking aanwezig is (beperkt aantal aanbieders) en dat outsourcing mogelijk in strijd kan zijn met eerder gemaakte afspraken (afspraken tussen de gemeente, overheid en vakbonden). Volgens de kritische succesfactoren is insourcing dan een mogelijkheid.

Samenvattend: op basis van de theorie kan het beste besloten worden tot insourcing. Deze gedachtengang ziet men terugkomen bij het verzelfstandigen van de NS. Dit proces is momenteel stop gezet en de politiek overweegt op welke wijze het een vervolg moet krijgen. Op 15 mei jl. heeft de Amsterdamse bevolking besloten dat de GVB niet verzelfstandigd mag worden.

5.2.2 *Nederlands Spoorwegen*

Achtergrond informatie

Betere dienstverlening tegen een lagere prijs. Dat was de gedachte achter de beslissing door het parlement toen besloten werd voor verzelfstandiging van de NS. Op het moment verkeert de NS in een moeilijke periode, waarbij het bedrijf van allerlei kanten wordt bekritiseerd. Volgens het prestatiecontract zijn ze hun afspraken in 2001 niet nagekomen, minder dan 80% van de treinen reed op tijd en de beoogde groei van drie procent is niet gehaald. Tijdens het prominente college op KUB werd aangegeven dat men voor 2002 een verdere daling verwacht. Begin dit jaar is de Raad van Commissarissen en directeur Huisinga opgestapt vanwege de chaos in de organisatie en op het spoor.

De NS ontstond in 1917 uit de fusie van de publieke Staatsspoorwegen en de private Hollandse Spoorwegmaatschappij. Met de fusie verwierf de NS het monopolie op het onderhouden en beheren van de spoorwegverbindingen. Het bedrijf heeft deze taak altijd uitgevoerd, waarmee ze zich naar verloop van tijd een grote autonomie had verworven. Het was langzamerhand een staat in de staat geworden, met een sterk naar binnen gerichte mentaliteit. Door het uitblijven van verdere groei van het spoorwegnet, ontwikkelde zich binnen het bedrijf een beheersmentaliteit. In het begin van de jaren tachtig kwam door de ingezette sanering van de overheidsfinanciën een einde aan de periode van rentmeesterschap. Door het ontbreken van prioriteitsstelling leidde de budgetkorting tot een verschraving binnen het bedrijf. De overheid korte jaarlijks de budgetten van de NS met 1 a 2 procent. Deze bezuinigingen werden binnen het gehele bedrijf doorgegeven onder de noemer van efficiency kortingen. In de tweede helft van de jaren tachtig kreeg het bedrijf door de terugkeer van het openbaar vervoer de beschikking over extra investeringen. Dit ging in een tempo waaraan de toenmalige directie van de NS niet gewend was. Het door de NS gevraagde investeringsbedrag werd door het ministerie van VWS als te weinig ambitieus ervaren en het bedrag werd fors verhoogd. De combinatie van geforceerde groei en gedwongen rationalisatie zette het bedrijf sterk onder druk. In 1992 werd door de commissie Wijffels voorgesteld om het bedrijf op te splitsen in autonome bedrijfseenheden en vervolgens deze te verzelfstandigen. De bedoeling hiervan was om meer dynamiek in het bedrijf aan te brengen.

Resultaat

In het document 'NS terug op de rails' blijkt dat de hierboven genoemde veranderingen (geforceerde groei, opsplitsen van bedrijfsonderdelen) los van elkaar stonden. Het ontbrak namelijk aan een overkoepelend concept. Hierdoor kon het gebeuren dat het voorstel tot verzelfstandiging geleidelijk overging in acties tot privatisering, hetgeen tot gevolg had dat men dacht aan een beursgang voor het bedrijf. Dit laatste stond de commissie Wijffels niet voor ogen.

Afgelopen periode is gebleken dat de priorisering verkeerd lag, de verzelfstandiging onderschat is, er een gebrek aan innovatie is, dat de splitsing van de bedrijfsonderdelen verkeerd uitpakte en er geen goede coördinatie tussen de bedrijfsonderdelen plaats vond. Dit heeft geleid tot een kloof tussen management en werkvloer dat zo groot is, dat het elke vernieuwing blokkeert.

Uit een enquête van de NS is gebleken dat de consument ook de gevolgen heeft ondervonden van de verzelfstandiging, met name door vertraging, treinuitval en het gebrek aan goede informatie, bij problemen op het spoor.

Lessons learned

Terugkijkend kan gezegd worden dat de directie van de NS de consequenties van de verzelfstandiging onderschat heeft. Met de voorstellen voor de beursgang ging de directie niet alleen verder dan de oorspronkelijke doelstellingen van de verzelfstandiging, maar het leidde ook de aandacht af van andere, zwaardere vraagstukken. De ervaring leert dat de ombouw van grote ambtelijke organisaties veel tijd vraagt. Pink Roccade, KPN en het NOB zijn bedrijven waar dit proces in de eerste helft van de jaren tachtig is gestart en nog steeds niet is afgerond. De staat is nog steeds grootaandeelhouder van deze ondernemingen. Een dergelijk omvormingsproces neemt zo veel tijd omdat het bedrijf in al zijn onderdelen grondig dient te worden aangepakt. Een randvoorwaarde voor succes is dat de basis van het bedrijf gezond is. Niet alleen financieel, maar vooral ook in de cultuur en de bedrijfsvoering. Dit betekent dat de omslag niet in een keer gemaakt kan worden, maar gefaseerd op verschillende fronten. Bij de NS was er geen goede balans tussen de formeel-juridische aanpassingen en de veranderingen op het gebied van personeel en bedrijfsvoering.

Koppeling theorie

Wanneer de beslissingscriteria uit de theorie gerelateerd worden aan de case, dan kan de volgende tabel worden opgesteld:

Situatie	NS
KSF	
middelen zijn slecht beschikbaar	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen	
scheiding decision management en decision control	
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie	X
lage contracteringskosten	
lage monitoringskosten	
organisatievorm met lage kosten	
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften	
$TK + CK < AK + CK$	
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig	X
Belangen betrokkenen niet conflicterend	X

Uit de analyse blijkt dat de beschikbaarheid van de resources slecht worden ingezet, maar dat de strategische waarde hoog is. Volgens de Resource Based View is partnership dan een optie.

Doordat de beslissingsvrijheid en het recht van eigendom beperkt is, kan volgens de eigendomstheorie insourcing tot de mogelijkheden bestaan.

Net als bij het GVB blijkt dat er nog niet voldoende marktwerking aanwezig is (beperkt aantal aanbieders) en dat outsourcing mogelijk in strijd kan zijn met eerder gemaakte afspraken (afspraken tussen de gemeente, overheid en vakbonden). Volgens de kritische succesfactoren is insourcing dan een mogelijkheid.

Dit alles wijst erop dat insourcing de beste optie is. De voorkeur van de gemeenteraad gaat echter uit naar outsourcing.

De praktijk heeft aangetoond dat verzelfstandiging en privatisering mogelijk is. Denk hierbij aan KLM, DSM, PTT en Pink Roccade. Wanneer men kijkt welke trajecten deze organisaties doorlopen hebben dan kunnen ze onderverdeeld worden in een drietal fasen. In eerste instantie worden ze omgevormd van een dienstonderdeel naar

een interne verzelfstandiging (verzakeling). Hierna wordt het omgevormd naar een externe verzelfstandiging (versterking). Wanneer marktwerking niet mogelijk is dient men te stoppen. Indien deze echter wel aanwezig is dan kan de onderneming geprivatiseerd worden. Het doorlopen van dit traject vergt vaak meer dan vijftien jaar en zelfs dan heeft de overheid nog een meerderheidsaandeel. In ieder traject moeten randvoorwaarden gecreëerd worden op het gebied van beslissingsvrijheid, economische continuïteit, marktwerking en de organisatievorm. Het lijkt alsof de overheid zich vergaloppeert in de privatiseringstrajecten van UPC, GVB en NS.

5.3 Interviews

Naast een praktijktoets op basis van cases en documenten hebben ook een tweetal interviews plaats gevonden. Op 23 april jl. is de heer van der Zwan geïnterviewd en op 2 mei jl. de heer Quelle. De heer Zwan is werkzaam bij Atos Origin als commercieel directeur en betrokken bij de onderhandelingen van outsourcing trajecten. De heer Quelle is werkzaam bij de afdeling Corporate IT van ING. De heer Quelle adviseert de Raad van Bestuur op het gebied van outsourcing en begeleidt dergelijke trajecten.

In de interviews stond het onderwerp ‘de kritische succesfactoren bij outsourcing’ centraal.

De argumentatie voor outsourcing kan zeer verschillend zijn. De heer van der Zwan gaf aan dat afgelopen periode verschillende energie maatschappijen gekozen hebben om hun infrastructuur te outsourcen. Deze organisaties gaan over tot outsourcing, omdat hun markt sterk in beweging is. In plaats van een stabiele, traditionele markt waar duidelijk is hoe de infrastructuur moet zijn wordt het een markt die aan verandering onderhevig is en waar concurrentie een steeds grotere rol gaat spelen. De energie maatschappijen hebben niet de kennis om hun infrastructuur aan te passen in deze nieuwe, veranderende omgeving. Ze gaan dus op zoek naar een partner die dit wel kan, waarbij deze partij niet alleen weet op welke wijze de infrastructuur ingezet kan worden maar er ook verantwoordelijk voor kan zijn. Anders gezegd: de infrastructuur wordt geoutsourced.

Vanuit kosten overweging en het beperken tot de kern taken gaan (lokale) overheden ook steeds meer de infrastructuur outsourcen. De gemeente Den Haag heeft op deze wijze de helpdesk en het beheer van verschillende applicaties uitbesteed.

De heer Quelle gaf aan dat binnen ING de outsourcing zich vaak beperkt tot de postkamer en de catering. Het uitbesteden van de infrastructuur of delen hiervan komt sporadisch voor. De bank houdt graag de ontwikkeling en het beheer in eigen handen. Tevens is er weinig kennis over outsourcing binnen de ING aanwezig. Desondanks heeft het bedrijf afgelopen periode verschillende outsourcings trajecten doorlopen. Dit varieerde van de ontwikkeling van een hypotheek applicatie (waarbij gedurende een aantal maanden, 24 uur per dag in twee shifts van ieder 40 personen ontwikkeld werd) tot en met de outsourcing van het internationale netwerk. Belangrijkste reden om tot outsourcing over te gaan is dat de doorlooptijd korter is, voldoende resources beschikbaar zijn en er gewerkt wordt volgens vastgestelde kwaliteitsnormen. Kostenvoordeel is (nog) niet een belangrijke reden. Er zijn wel signalen dat het kosten

aspect een belangrijkere rol gaat worden. In april van dit jaar heeft de heer Kist (voorzitter RvB) aangegeven dat het outsourcen van de ontwikkeling en het beheer van verschillende infrastructuur onderdelen in vijf jaar tijd vijfhonderd miljoen euro besparing kan opleveren voor de ING wereldwijd.

Beide heren waren eensgezind over de definitie van outsourcing. Dit omvat namelijk het geheel of gedeelten van een IT proces, waarbij de derde partij de eindverantwoording heeft.

Ondanks het feit dat de geïnterviewde verschillende belangen hebben bij outsourcing, de heer Quelle is een klant en de heer van der Zwan is een leverancier, werden de volgende kritische succesfactoren genoemd om outsourcing tot goed einde te brengen: 'Het recht van gebruik, eigendom en planningsbeslissingen ligt bij de organisatie die voor de outsourcing verantwoordelijk is', 'lage contracterings- en monitoringskosten' en 'sturing is mogelijk door het overdragen van informatie, overreding en het geven van regels en voorschriften'.

Beide partijen zijn van mening dat tijdens de contractfase het belangrijk is dat er een win-win situatie is voor zowel de klant als de leverancier. Dit hoeft niet specifiek een financieel voordeel te zijn. Toegang verkrijgen tot een nieuwe markt voor de leverancier is ook een win situatie. Daarnaast is het commitment bij de klant van essentieel belang.

Voor de leverancier is het belangrijk dat hij op operationeel en tactisch niveau zelfstandig kan werken. Door middel van raamcontracten en SLA's kunnen afspraken gemaakt worden over werkwijze, service, ed. Op deze manier heeft de klant vooraf inzicht over de wijze van dienstverlening en krijgt de leverancier de mogelijkheid om het zelf in te vullen.

Binnen de ING worden verschillende ontwikkel en beheer trajecten uitbesteed aan Indiase bedrijven. Om dergelijke trajecten succesvol tot een einde te brengen is het belangrijk om het werkproces in India inzichtelijk te maken en dient sturing plaats te vinden door middel van informatie, regels, voorschriften en beloning. Tevens dienen de organisatiekosten lager te liggen dan wanneer het ontwikkel en beheer van de infrastructuur binnen de ING plaats vindt. Om te zorgen voor lagere organisatiekosten, het inzichtelijk maken van het werkproces en sturing is hiervoor een aparte afdeling binnen ING opgericht.

Onderstaande tabel geeft aan welke kritische factoren vanuit de theorie besproken zijn.

Situatie	NS
KSF	
middelen zijn slecht beschikbaar	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen	
scheiding decision management en decision control	
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie	X
lage contracteringskosten	X
lage monitoringskosten	X
organisatievorm met lage kosten	X
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften	X
$TK + CK < AK + CK$	
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig	
Belangen betrokkenen niet conflicterend	

Door de sterk veranderende markt is bij de energie maatschappijen niet meer de kennis aanwezig om de middelen op de juiste wijzen in te zetten. Bij de lokale overheid wordt IT niet als strategisch gezien. Beide partijen gaan dan ook over tot outsourcing/ partnership. Dit komt overeen met de gedachtengang van de Resource Based View.

In de interviews wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de leverancier op operationeel en tactisch niveau zelfstandig kan werken. Volgens de eigendomsrechten theorie is dit ook één van kritische succesfactoren voor het outsourcen van de infrastructuur. Binnen de ING wordt ingezien dat lage contractering en monitoring kosten van belang is om te kunnen outsourcen. Dit komt overeen met de transactiekosten theorie.

Beide partijen zijn het erover eens dat sturing dient plaats te vinden door het opstellen van raamcontracten, SLA's ed. Volgens de agency theorie zijn dit twee van de drie kritische succesfactoren voor outsourcing.

Concluderend kan gezegd worden dat verschillende theoretische kritische succesfactoren die in de interviews besproken zijn toegepast worden in de praktijk.

6. Conclusie

Het doel van het onderzoek is om de kritische succesfactoren te bepalen voor het outsourcen van de infrastructuur. Vanuit de vier theorieën en de beslissingscriteria die outsourcing kunnen beïnvloeden zijn een twaalfal kritische succesfactoren opgesteld. Via de praktijk cases, document analyses en interviews heeft een eerste toetsing plaats gevonden. Onderstaande tabel geeft het overzicht van de kritische succesfactoren en de situaties waarin het een rol heeft gespeeld.

Situaties	Continental Bank	Australian Federal Government	Xerox	General Dynamics	GVB	NS	Interviews
KSF							
middelen zijn slecht beschikbaar	X		X	X	X	X	X
strategische waarde infrastructuur is laag	X			X	X	X	X
outsourcings bedrijf heeft recht op eigen vermogen					X		
scheiding decision management en decision control							
recht van gebruik, eigendom en planning bij outsourcings organisatie		X		X	X	X	X
lage contracteringskosten		X					X
lage monitoringskosten					X		X
organisatievorm met lage kosten		X			X		X
sturing door overdragen info, overreding, regels en voorschriften					X		X
$TK + CK < AK + CK$							
Outsourcings markt is schaalgrootte en/ of differentiatie aanwezig			X		X	X	
Belangen betrokkenen niet conflicterend					X	X	

Uit de tabel blijkt dat de kritische succesfactor *beschikbaarheid van de middelen* in een zestal situaties van toepassing is geweest. In de verschillende analyses komt naar voren dat bij een slechte beschikbaarheid overgegaan moet worden naar outsourcing en bij voldoende beschikbaarheid voor insourcing gekozen kan worden. Dit komt overeen met de theorie. Geconcludeerd kan worden dat deze kritische succesfactor in de praktijk kan worden toegepast.

De *strategische waarde* is bij een vijftal situaties van toepassing geweest. Na bestudering van de praktijk blijkt dat bij een lage strategische waarde van de infrastructuur het outsourcen tot de mogelijkheden behoort. Dit komt overeen met de theorie. Deze kritische succesfactor kan in de praktijk worden toegepast.

In een vijftal situaties is de kritische succesfactor *recht op eigen gebruik, eigendom en planning* toegepast. Uit de verschillende situaties blijkt dat bij weinig tot geen recht op eigen gebruik, eigendom en planning beter niet overgegaan kan worden tot outsourcing. Dit komt overeen met de theorie. Deze kritische succesfactor kan in de praktijk worden toegepast.

De andere kritische succesfactoren komen in minder dan de helft van de situaties voor, hier is dan ook te weinig praktijk informatie over om een uitspraak te doen.

Dit kan betekenen dat de kritische succesfactoren niet gebruikt kunnen worden in de praktijk of dat nader onderzoek gewenst is. Het is mogelijk dat de kritische succesfactor *eigen vermogen* slechts eenmaal naar voren komt, omdat deze op de overheid betrekking heeft en er zijn maar twee overheidscases besproken.

De enige theorie die volledig toegepast is bij verschillende situaties is de Resource Based View.

Het praktijk onderzoek is een eerste toetsing. Om meer inzicht te krijgen of de theorieën ook daadwerkelijk in de praktijk toegepast kunnen worden is verder onderzoek geboden. Dit zou plaats kunnen vinden door eerst naar het besluitvormingsproces te kijken. Door middel van een aantal document studies en interviews bij zowel de klant als leverancier kan de relatie met de verschillende kritische succesfactoren onderzocht worden. Na 1 á 2 jaar kan een analyse plaatsvinden van het succes op outsourcing en of de kritische succesfactoren hierin een rol hebben gespeeld. Een belangrijk aandachtspunt in het onderzoek is om te bepalen op welke wijze het succes van een kritische succesfactor gemeten kan worden.

Literatuurlijst

- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*. Vol. 17. No. 1. p. 99-120
- Bogt, H. ter. (1998). Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties.
- Bouhuys, M. Jonge, F. de. (september 2001). Stop de uitverkoop van de beschaving. www.stopdeuitverkoop.nl
- CEO Briefing (1999). Outsourcing's Inexorable Growth. *Investors Business Daily*
- Greaver II, M. F. (1999). Strategic outsourcing. Amacom.
- Davenport, T. (1997). *Information Ecology*. Oxford University Press
- Davis, K. (september 1996). Xerox: outsourcing global information technology resources. *Harvard Business Review*.
- Earl, M. (1996) The risks of outsourcing IT. *Sloan Management Review*. p. 26-32
- Etty, W. (15-02-2002). NS terug op de rails. ESB.
- Gemeenteraad. (29-11-2000). Uitgangspunten verzelfstandiging GVB.
- Hopper, M. (1995) Rattling SABRE - new ways to compete on information. *Harvard Business Review*. p. 118-25.
- Huber, R.L. (january - february 1993). How Continental Bank Outsourced its 'Crown Jewels', *Harvard Business Review*.
- Hui, P., Beath, C. (2000) The IT Sourcing Process: A framework for research. University of Texas.
- Huisinga. (18-03-2002). Prominentencollege KUB.
- Ivens, L. (05-02-2002). Laat NS wer sporen. Socialistische Partij.
- Kambil, A., Turner J. (1994). Outsourcing of Information Systems as a Strategy for Organizational Alignment and Transformation. New York University
- Kaplan, B. (1995). Transaction Costs vs Agency theory. University of California
- Lacity, M. C., Hirschheim, R. (1993). *Information Systems Outsourcing: Metaphors, Myths and Realities*. Wiley. Chischester. UK.
- Loh, L., Venkatraman, N. (summer 1992). Determinants of Information Technology Outsourcing. *Journal of Management Information Systems*. p. 7-24.
- Mata, F. (1995). Information technology and sustained competitive advantage. *MIS quarterly*. p. 487-505.
- Maes, R. (1990). *Informatie-infrastructuur*. Kluwer bedrijfswetenschappen
- Mol, N.P. Verbon, H.A.A. (1993) Verzelfstandiging bezien van property rights-theory. *Institutionele economie en openbaar bestuur*.

-
- Mol, N.P. Verbon, H.A.A. (1993). Institutionele economie en openbaar bestuur, perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. p. 6.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*. p. 145-179.
- Palvia, P. (1995). A dialectic view of information systems outsourcing. *Information & Management*. p. 63-79.
- Roy, V. Aubert, B. (oktober 1999). A resourced based view of the information systems sourcing mode. University of Montreal: Scientific Series.
- Santema, S. en Rijt, J. van de. (maart - april 2000). De RBV: concepten voor het maken van een betere SWOT. *Management Select*.
- Seddon, P.B. (may 2001). The Australian Federal Government's clustered-agency IT outsourcing experiment. University of Melbourne.
- Segev, K.N. (June 1993). General Dynamics and Computer Sciences Corporation. *Harvard Business Review*.
- Truijens, J. (1990). *Informatie-infrastructuur*. Kluwer bedrijfswetenschappen
- Veeneman, W. (april 2001). *Feiten en f(r)icties verzelfstandiging GVB Amsterdam*. Inno-V.
- Veraart, M. (2000). *Privatisering van overheidsdiensten*. AEF.
- Wollnik, M. (1998). Ein Referenzmodell für das Informations-Management. *Informatie Management*. p. 34-43.
- www.amsterdam.nl/gemeentebestuur/gvb_zelfstandig/gvb_zelfstandig_vragen.html
Vragen en antwoorden bij de verzelfstandiging van de GVB.