



Gemeente Epe

Zelf doen of uitbesteden?

Onderzoek naar het beleid van de gemeente Epe met betrekking tot zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken

Rapport

Status: *Definitief*

Rekenkamercommissie Epe

Epe, juni 2019

Voorwoord

De Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Epe is ingesteld in 2006. Zij onderzoekt of de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtenaren van de gemeente Epe de doelen die zij nastreven ook echt behalen. Ook is het de vraag of het behalen van die doelen niet te veel gemeenschapsgeld kost. Dit doet de commissie door onafhankelijk en op eigen initiatief onderzoek uit te voeren.

Ook in de gemeente Epe speelt de klassieke afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en opdrachten en het uitbesteden daarvan. Klassiek in de zin dat dit onderwerp in de economische wetenschappen een rol speelt sinds Adam Smith in 1776 zijn onderzoek publiceerde naar de oorsprong en oorzaken van de rijkdom van naties. Hij ging uit van een, wat hij noemde, 'onzichtbare hand' die de markt van vraag en aanbod van diensten en producten regeerde en harmoniseerde. Gemeenten vragen zich, mede door hun groeiende takenpakket, steeds meer wat de handigste manier is om taken – meestal diensten - uit te (laten) voeren. Waar in het verleden vaak werd gekozen voor eigen uitvoering of uitvoering in verbonden partijen, gaat het nu ook om verlenen van subsidies, het aangaan van privaatrechtelijke contracten, het creëren van samenwerkingsconstructen en het inhuren van (tijdelijke) expertise of capaciteit.

In november 2018 heeft de Rkc besloten om een onderzoek uit te voeren naar deze 'klassieke' economische afweging binnen de gemeente Epe. De Rkc was hierbij benieuwd naar de afwegingen die de gemeente maakt bij het zelf uitvoeren dan wel het uitbesteden van taken en opdrachten. Met dit onderzoek wil de Rkc de gemeenteraad helpen in het ontrafelen van het vraagstuk 'zelf doen of uitbesteden' (en daarbij alle andere vormen die mogelijk zijn om taken te realiseren). Wij beogen hiermee de raad meer grip en zo mogelijk meer keuzemogelijkheden te geven zodat zij goed, gericht en geïnformeerd kunnen beslissen over het uitvoeren van taken en de omvang van de eigen organisatie.

De Rkc is blij met de bestuurlijke reactie op het rapport, die kort en bondig de conclusies en aanbevelingen ondersteunt. Zoals altijd is het woord nu aan de raad om dit onderzoek in debat te behandelen en waar zij dit nodig acht de aanbevelingen om te zetten in een raadsbesluit.

Graag danken wij de het college en de ambtelijke organisatie voor alle medewerking die wij gekregen hebben bij de uitvoering van dit onderzoek. Onderzoeksbureau Public Profit tekende voor de aanpak van het onderzoek. Het rapport wordt in digitale vorm aangeboden aan de gemeenteraad van Epe. Bij de behandeling in de raadscommissie is er gelegenheid om vragen te stellen aan het externe bureau.

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Epe,

Kees-Jan Groen
Voorzitter

Inleiding

Ook in de gemeente Epe speelt de afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en opdrachten en het uitbesteden daarvan. Waar in het verleden vaak werd gekozen voor eigen uitvoering of uitvoering in verbonden partijen, ontstaan de laatste jaren steeds meer vormen van taakrealisatie, bijv. door het verlenen van subsidies, het aangaan van privaatrechtelijke contracten, het creëren van samenwerkingsconstructen en het inhuren van (tijdelijke) expertise of capaciteit. De gemeente Epe heeft ervoor gekozen te willen functioneren als regiegemeente.

De rekenkamercommissie is benieuwd naar de afwegingen die de gemeente maakt bij het zelf uitvoeren dan wel het uitbesteden van taken en opdrachten. Vraag daarbij is ook in hoeverre de gemeenteraad grip heeft op dit proces en op de (uitvoering van) eenmaal uitbestede taken en opdrachten. De rekenkamercommissie heeft besloten om een onderzoek uit te voeren naar het beleid en de afwegingen die gemaakt worden met betrekking tot zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken. Daarmee is het geen cijfermatig/rekenkundig onderzoek, maar een onderzoek met een beleidsmatige insteek.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt: *Hoe geeft de gemeente vorm aan afwegingen tussen zelf doen en uitbesteden bij de uitvoering van gemeentelijke taken en opdrachten en, indien gekozen wordt voor uitbesteding, hoe houdt de raad daar dan grip op?*

Er zijn in de afgelopen periode meerdere trajecten geweest in dit kader, waarbij er één groot uitbestedingstraject tot stand gekomen is (onderhoud openbare ruimte aan Axent Groen) en één gemeenschappelijke regeling is aangegaan voor het uitvoeren van een activiteit (personenvervoer op afroep, PlusOV).

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke keuzes zijn en worden er door de gemeente Epe gemaakt in het kader van zelf uitvoeren van taken, uitbesteden, samenwerken en inhuren?
2. Op basis van welk beleid en van welke overwegingen zijn en worden de keuzes gemaakt? Welke doelen worden beoogd met dit beleid? In hoeverre wordt daarbij de relatie gelegd met andere gemeentelijke beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, risicobeheer en het vestigingsklimaat voor ondernemers?
3. Door wie is dit beleid vastgesteld en hoe wordt gerapporteerd over de uitvoering?
4. Leidt dit beleid tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken?
5. Wat is daarbij de rol en informatiepositie van de gemeenteraad: op welke manier en in hoeverre kan de gemeenteraad van Epe invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken in het uitbestedingsbeleid, ook tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten?
6. Hoe zijn de uitbestedingstrajecten 'Axent Groen' en 'PlusOV' verlopen, mede gelet op alle bovenstaande aspecten (afweging, kaders, doelmatigheid en doeltreffendheid, invulling andere beleidsdoelen en sturing en controle raad)?
7. Welke conclusies en aanbevelingen zijn te trekken voor de positie, de informatiepositie en de rolinvulling door de gemeenteraad van Epe?

In het onderzoek zijn de feitelijke antwoorden op de onderzoeksvragen vastgelegd in een Nota van Bevindingen (NvB), die als bijlage is opgenomen bij de voorliggende bestuurlijke nota. De NvB is op juistheid gevalideerd door de ambtelijke organisatie en vormt de basis om een analyse te maken en om conclusies en aanbevelingen te trekken. Het resultaat daarvan staat opgetekend in de voorliggende bestuurlijke nota, ingedeeld naar analyse, conclusies en aanbevelingen.

I Analyse

In deze paragraaf wordt de analyse weergegeven. Dat wordt gedaan per onderzoeksvraag en bevat de kern en het inhoudelijke antwoord op de gestelde vragen. Dit met uitzondering van onderzoeksvraag 7. Die vraag heeft betrekking op de conclusies en aanbevelingen. Die worden gegeven in paragraaf II (conclusies) en III (aanbevelingen) van deze bestuurlijke nota.

Het antwoord op onderzoeksvraag 1: *Welke keuzes zijn en worden er door de gemeente Epe gemaakt in het kader van zelf uitvoeren van taken, uitbesteden, samenwerken en inhuur?*

Epe heeft een expliciete keuze gemaakt om een Regiegemeente te willen zijn. Dit leidt tot een richtinggevende 'trits': ontwikkelen doen we zelf, diensten verlenen we samen en beheren laten we over aan anderen. Bij deze keuze, opgetekend in de visie 'Regisserende gemeente Epe', is ook een regie agenda opgesteld aan de hand waarvan nagenoeg alle onderdelen van de gemeente langs deze driedeling worden onderzocht en uitgewerkt in de afgelopen periode.

In die visie is ook een afwegingskader opgenomen met betrekking tot zelf doen of uitbesteden. Inhoudelijke afwegingscriteria daarbij zijn 1) de mate van doelbereiking, 2) de kosten van samenwerking of uitbesteding, 3) de kwetsbaarheid van de eigen organisatie en 4) de vraag of er geschikte partners of marktpartijen zijn om taken voor de gemeente uit te voeren. Daarnaast heeft Epe de keuze gemaakt om ingeval er wordt gekozen voor samenwerking via een Verbonden Partij, expliciete kaders te geven omtrent de relatie tussen die partij en de gemeente.

Het antwoord op onderzoeksvraag 2: *Op basis van welk beleid en van welke overwegingen zijn en worden de keuzes gemaakt? Welke doelen worden beoogd met dit beleid? In hoeverre wordt daarbij de relatie gelegd met andere gemeentelijke beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, risicobeheer en het vestigingsklimaat voor ondernemers?*

De nota's 'Regisserende gemeente Epe', de 'Nota Verbonden Partijen' en de 'Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid' vormen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. Voor de overwegingen verwijzen we naar het antwoord op vraag 1.

In dat beleid zelf wordt er geen relatie gelegd met andere beleidsdoelen. Wel zijn er inhoudelijke relaties in de uitwerking. Zo wordt in de Nota Verbonden Partijen een expliciete relatie gelegd met risicobeheer. Bij het Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt de relatie gelegd met andere gemeentelijke doelstellingen aan de hand van ideële uitgangspunten (integriteit, duurzame inkoop en innovatie), economische uitgangspunten en organisatorische uitgangspunten (waaronder oog voor de lokale economie, zonder dat er discriminatie ontstaat).

Het antwoord op onderzoeksvraag 3: *Door wie is dit beleid vastgesteld en hoe wordt gerapporteerd over de uitvoering?*

Het beleid (regisserend Epe, Nota Verbonden Partijen, Inkoop- en aanbestedingsbeleid) is vastgesteld door de gemeenteraad. Er wordt in zijn algemeenheid gerapporteerd via de jaarstukken, de programmabegroting en twee tussenrapportages. Daarbij wordt niet gerapporteerd over de mate waarin de in dat beleid verwoorde bestuurlijke doelen worden gerealiseerd.

Over de uitvoering van het beleid zelf zijn afspraken gemaakt. De Nota Verbonden Partijen kent een driedeling in zogenaamde pakketten. Verbonden partijen die in het basispakket zijn ingedeeld moeten aan de raad worden verantwoord door middel van de wettelijk vereiste middelen (via de paragraaf Verbonden Partijen conform artikel 15 BBV) en via de actieve informatieplicht van het college. Over Verbonden partijen in het Pluspakket wordt ook via de tussenrapportages verantwoord

aan de raad en is het ambtelijk en bestuurlijk overleg intensiever. Deze partijen worden ook periodiek geagendeerd in het college. Verbonden partijen in het Pluspluspakket tenslotte kennen dezelfde aanpak als het Pluspakket, alleen de ambtelijke en bestuurlijke overleggen zijn nog intensiever.

In de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid staat vermeld: 'In de jaarrekening wordt onder paragraaf Bedrijfsvoering de inkoop over het afgelopen jaar geëvalueerd. De besteding van het inkoopvolume over de gemeente en regio en het duurzaam inkopen en sociaal aanbesteden worden hierin opgenomen.' In de Jaarrekening 2017 is hierover echter niets vermeld.

In de nota Regisserend Epe wordt gesteld dat via de paragraaf bedrijfsvoering de stand van zaken van de regieagenda een plek krijgt. Als zodanig is dat niet gebeurd, wel wordt er gerapporteerd over de stand van zaken van Sterk Werk.

Het antwoord op onderzoeksvraag 4: *Leidt dit beleid tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken?*

In het visiedocument Regisserend Epe is doelmatigheid in zijn algemeenheid opgenomen. Echter, afwegingen in zelf doen of uitbesteden worden in de visie van Regisserend Epe met name gemaakt op basis van kwaliteit en kwetsbaarheid.

In de nota Verbonden Partijen zijn bedrijfseconomische en efficiency-afwegingen genoemd en bij de voorwaarden voor het aangaan van een nieuwe partij is aangegeven dat de financiële consequenties helder opgenomen moeten zijn. Verder is de opgenomen eis m.b.t. de risicobeheersingsvoorschriften en de toepassing van het gebruik van de 'basis', 'plus' of 'pluspluspakketten' een middel om doelmatigheid te kunnen bewaken.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent doelmatigheid als expliciete doelstelling.

Vanuit een indeling bezien van 'opzet, bestaan en werking' kan worden gesteld dat het beleid er is (opzet), in de praktijk wordt toegepast (bestaan) en dat de twee onderzochte cases laten zien dat er doelmatige resultaten worden behaald (werking). Op casusbasis is er sprake van een zo doelmatige en doeltreffende uitvoering als mogelijk. Een omvattend oordeel over de complete uitvoeringspraktijk van de gemeente Epe valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De basiselementen zijn evenwel aanwezig via opzet en bestaan.

Het antwoord op onderzoeksvraag 5: *Wat is daarbij de rol en informatiepositie van de gemeenteraad: op welke manier en in hoeverre kan de gemeenteraad van Epe invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken in het aanbestedingsbeleid, ook tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten?*

De gemeenteraad heeft expliciete kaders en beleid vastgesteld. Echter, de samenstelling van de raad wijzigt periodiek als gevolg van verkiezingen. Als kaderstelling/beleid in een vorige raadsperiode heeft plaatsgevonden, is het niet vanzelfsprekend dat nieuwe raadsleden dit beleid ook kennen.

Met het beleid worden bestuurlijke doelen beoogd. Er vindt geen rapportage plaats op de mate waarin die bestuurlijke doelen worden gerealiseerd. Wel vindt er op casusniveau een actieve informatieverstrekking vanuit het college plaats via informatienota's. Gesteld kan worden dat de raad veel uitvoeringsinformatie krijgt, wat feitelijk informatie over een collegierol- en verantwoordelijkheid is. De informatie over de rol van de raad zelf – gekoppeld aan beleid en kaders, vertaald in relevante beleidsvragen – is er niet. Periodieke evaluatie van dit beleid wordt niet aan de raad voorgelegd.

De informatieverstrekking tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten is, gelet op de beide cases, gericht op het informeren van de raad om op basis daarvan een oordeel te kunnen vormen (en dus te controleren) of het college de juiste stappen heeft gezet. De mogelijkheden tot controle op casusniveau zijn er derhalve.

Daarnaast volgt uit het onderzoek met betrekking tot de beide casussen dat aan de raad een voorstel met een beredeneerde en uitgewerkte variant wordt voorgelegd. Het expertmatige karakter van het voorstel is omvattend en professioneel en is het eindstation van een doorlopen proces, een logisch eindresultaat. De informatiepositie van de raad is op dat voorstel uitstekend. Echter, de schaduwzijde is dat aan de raad geen keuze wordt voorgelegd tussen meerdere varianten die door de raad zelf gewogen kunnen worden: moet het een gemeenschappelijke regeling zijn, of kan het ook in een privaatrechtelijke vorm zoals een BV, NV of stichting? Wat zijn daar de voor- en nadelen van, inhoudelijk, financieel, fiscaal en personeel? Het maakt de positie van de raad lastiger en vooral beperkt tot die ene professioneel uitgewerkte variant. Scherper gesteld: voorstellen worden eerder vanuit specialisme voorgelegd dan vanuit dualisme. Een debat tussen raad en college over meerdere varianten of alternatieven ontstaat hierdoor niet. De informatievoorziening aan de raad faciliteert dat vraagstuk niet. De raad vraagt er overigens zelf ook niet om.

Overigens wijst de rekenkamercommissie op een mogelijke spanning tussen het aangaan van bestuurlijke samenwerking en het willen zijn van een regisserende gemeente: door het op afstand plaatsen van een taak loopt de gemeente willens en wetens het risico dat de eigen gemeenteraad minder grip heeft op de taakuitvoering dan wanneer die in eigen beheer wordt gedaan. Tot op welke hoogte kan de gemeente(raad) nog regie blijven voeren bij een taakuitvoering op afstand? Wanneer meerdere varianten ter besluitvorming en weging aan de raad worden voorgelegd, kan deze vraag en daarmee ook de positie van de gemeenteraad nadrukkelijk bij de beschouwingen betrokken worden.

Het antwoord op onderzoeksvraag 6: *Hoe zijn de uitbestedingstrajecten 'Axent Groen' en 'PlusOV' verlopen, mede gelet op alle bovenstaande aspecten (afweging, kaders, doelmatigheid en doeltreffendheid, invulling andere beleidsdoelen en sturing en controle raad)?*

In de praktijk van de casus Axent Groen, en voor zover van toepassing PlusOV, blijkt dat de visie van Regisserend Epe leidend is geweest, zij het dat dat niet expliciet als zodanig in de besluitvormingsdocumenten terug te lezen is. Daarmee zijn de uitgangspunten van regisserend Epe (kwaliteit, minder kwetsbaarheid, effectiviteit, efficiency) zo is in interviews gemeld, leidend geweest. Bij PlusOV werd men meer geleid door de besluitvorming door provincie en de gemeenten in de regio, waardoor de visie van 'Regisserend Epe' wel op het netvlies stond, maar niet alleen leidend heeft kunnen zijn in de uiteindelijke keuzes.

Bij de twee casussen is het punt doelmatigheid divers ingebed. Bij de uitbesteding van Axent Groen is de te behalen doelmatigheid een afgeleid resultaat gebleken (ruim € 400.000 positief). Leidend waren de afwegingen van kwaliteit en kwetsbaarheid. Bij PlusOV is doelmatigheid meegenomen, maar is in de afweging de realiteit (de decentralisaties en de daaruit voortvloeiende onvermijdelijke overheveling van taken naar de gemeenten, waarbij de regio 'leidend' was) leidend geweest. Wel is in de afweging door de regio efficiency een leidend uitgangspunt geweest en is in de inkoopronde door PlusOV 'prijs' als criterium opgenomen. Ook is in het bedrijfsplan van PlusOV efficiency een doelstelling.

In de onderzochte casus PlusOV zijn de kosten inzichtelijk gemaakt, zij het gerelateerd aan de enige voorgelegde keuze. Efficiëntie was een belangrijk punt in de afweging in de regio, en is een doelstelling in het bedrijfsplan. Bij Axent Groen is in het aanbestedingstraject de prijs als gunningscriterium meegenomen.

Andere beleidsdoelstellingen van de gemeente zoals opgenomen in de nota Verbonden Partijen en/of Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn waar dat van toepassing werd geacht, meegenomen. In de selectiecriteria voor de aanbesteding van Axent Groen werden duurzaamheid, SROI en vormgeving wijk- en buurtgericht werken meegenomen. Bij PlusOV zijn in het bedrijfsplan zes doelstellingen opgenomen die in lijn liggen met de doelstellingen in het beleid van Epe: kwaliteit, efficiency, financiële besparing, duurzaamheid, vergroten zelfredzaamheid en HRM (SROI en medewerkerstevredenheid). In de besluitvormingsdocumenten aan de raad zijn geen expliciete verwijzingen terug te vinden.

II Conclusies

De rekenkamercommissie trekt op basis van de gemaakte analyse de volgende conclusies:

1. De raad heeft richtinggevende kaders gegeven en op verschillende terreinen beleid geformuleerd/vastgesteld. In dit beleid worden ook relaties gelegd met andere beleidsterreinen.
2. De organisatie geeft op een professionele wijze uitvoering aan dit beleid. Het beleid is er (opzet), wordt in de praktijk toegepast (bestaan) en de twee onderzochte cases laten zien dat er doelmatige resultaten worden behaald (werking).

NB: op casusbasis is er sprake van een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Een omvattend oordeel over de complete uitvoeringspraktijk van de gemeente Epe valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De basiselementen zijn evenwel aanwezig via opzet en bestaan.

3. De raad wordt passief (programmabegroting, jaarstukken, twee tussenrapportages) en actief (cases, informatienota's) geïnformeerd over de uitvoering van beleid.
4. De raad krijgt professioneel uitgewerkte voorstellen voorgelegd om te besluiten tot uitbesteding of bestuurlijke samenwerking. De informatiepositie van de raad is op dat voorstel uitstekend. Echter, de schaduwzijde is dat aan de raad geen keuze wordt voorgelegd tussen meerdere varianten die door de raad zelf gewogen kunnen worden. Een debat over meerdere varianten of alternatieven ontstaat hierdoor niet. De informatievoorziening aan de raad faciliteert dat vraagstuk niet en de raad vraagt er zelf ook niet om.
5. Het beleid met betrekking tot zelf doen of uitbesteden wordt niet geëvalueerd, waardoor het niet duidelijk is voor de raad of de met het beleid beoogde politiek-bestuurlijke doelen worden gerealiseerd. Uitvoeringsinformatie (rol van het college) wordt niet gekoppeld aan beleidsvraagstukken (rol van de raad). De rolinvulling door de gemeenteraad is daardoor niet volledig.

III Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad van Epe:

1. Kom tot periodieke evaluatie van het beleidskader met betrekking tot zelf doen of uitbesteden, waarbij de mate van realisatie van bestuurlijke doelen centraal staat. Ga daarbij na op welke beleidsterreinen dit nog meer speelt dan het beleid met betrekking tot zelf doen of uitbesteden.
2. Geef deze periodieke evaluatie als vorm van beleidscontrol een plaats in de bestuurlijke P&C-cyclus.
3. Kom in samenspraak met het college tot een uitwerking van de aanbevelingen 1 en 2 en stel daartoe een gezamenlijke werkgroep in vanuit raad en college. Verzoek het college om daartoe in samenwerking met de griffie binnen drie maanden met minimaal twee voorstellen te komen.
4. Verzoek het college om bij voorstellen voor uitbesteding of bestuurlijke samenwerking meerdere varianten voor te leggen, voorzien van voor- en nadelen, zodat de raad een eigen afweging kan maken en een debat kan voeren over de keuze uit de varianten.