Rekenkamercommissie

Afwegingskader

zelf doen, samen doen of uitbesteden

Wassenaar Voorschoten Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvo.nl • www.rekenkamerwvo.nl

Colofon

'Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden'

Uitgave: Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Leden:
Peter van den Berg, voorzitter
Henny van der Klis
Harry van der Meijden
Bert Jan Smallenbroek
Wim Wensink

Secretaris:
Rini Teunissen

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten
www.rekenkamerwvo.nl

Mei 2013

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest presenteert een afwegingskader voor de vraag wanneer de gemeente een activiteit zelf wil uitvoeren, wil uitbesteden of in samenwerking met andere gemeenten wil uitvoeren. Bij periodieke evaluatie van activiteiten die de gemeente zelf of in samenwerking uitvoert of heeft uitbesteed, ondersteunt het kader ook de afweging óf en wanneer de gemeente uit een bestaande samenwerking wil treden of uitbesteding wil beëindigen. Na de toelichting op het afwegingskader wordt ook ingegaan op de keuze voor de samenwerkings*vorm*.

Dit afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* kan door de raden worden gebruikt om te toetsen of in een voorstel tot samenwerking of uitbesteding en in een doorlichting van gemeentelijke activiteiten op gestructureerde wijze aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed. Deze toets wordt vergemakkelijkt als voorstellen en evaluaties ook dezelfde elementen in dezelfde volgorde bevatten.

Omdat al veel onderzoek is gedaan naar de afwegingen voor gemeenten om activiteiten zelf of in samenwerking uit te voeren of aan de markt uit te besteden, heeft de Rekenkamercommissie er voor gekozen om op basis van deze rijke literatuur een synthese te maken in plaats van een soortgelijk onderzoek zelf uit te (laten) voeren. In de Verantwoording (in de bijlage) worden de belangrijkste bronnen en de wijze waarop ze zijn gebruikt gepresenteerd.

In een volgend document zal, als vervolg op dit afwegingskader, nader worden ingegaan op het inrichten van het proces om samenwerking tot stand te brengen, op de mogelijkheden voor de raad om een samenwerking aan te sturen en te controleren, alsook welke informatie het samenwerkingsverband of het college aan de raad zou moeten leveren en op welk moment. Beide documenten zullen vervolgens de basis vormen voor een onderzoek door de Rekenkamercommissie naar één of meer bestaande samenwerkingsverbanden

2. Het afwegingskader voor de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

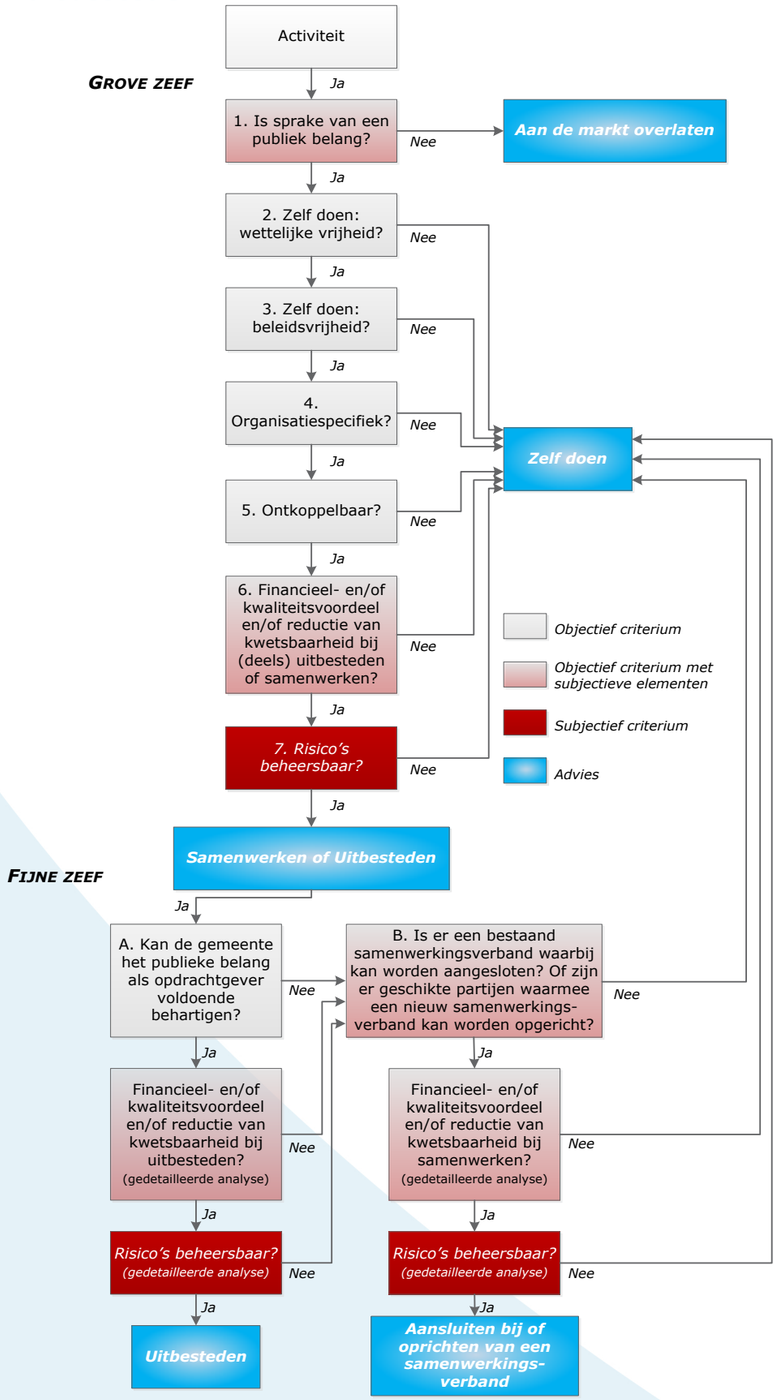
De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest heeft op basis van bestaande modellen[1] een afwegingskader samengesteld voor de drie eigen gemeenten. Het afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* bestaat uit een grove zeef en een fijne zeef. De grove zeef helpt om te beslissen of een activiteit – waarbij sprake is van een publiek belang – door de gemeente zelf gedaan zou moeten worden of dat uitvoering in samenwerking of uitbesteden mogelijk is. Is samenwerken of uitbesteden mogelijk, dan helpt de fijne zeef bij de beslissing over uitbesteden, aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband of oprichten van een nieuw samenwerkingsverband.

Gebruik van het afwegingskader

De gemeente kan het afwegingskader gebruiken wanneer ze, door omstandigheden gedwongen of doordat zich een kans voordoet, een besluit moet nemen over het zelf doen, samen doen of uitbesteden van een activiteit. Het afwegingskader kan ook (periodiek) ingezet worden om alle gemeentelijke activiteiten te toetsen, bijvoorbeeld om efficiencymogelijkheden te onderzoeken. De Rekenkamercommissie is van mening dat een periodieke heroverweging van het publieke belang, de uitvoering door de gemeente, verbonden partijen en marktpartijen en de gemeentelijke sturing en toezicht daarop essentieel is. Het betreft geen statisch geheel. Een legitieme periodiciteit is één keer in de vier jaar, waarbij ten aanzien van alle bestaande verbonden partijen en contracten met marktpartijen – maar ook van de uitvoering van activiteiten door de eigen organisatie - het bestaansrecht bezien wordt. Bij het eventueel herzien van een uitbesteding of samenwerking met een verbonden partij blijven gemaakte afspraken of aangegane verplichtingen met een langere looptijd uiteraard van kracht.

[1] Zie de bijlage: Verantwoording

Het afwegingskader Zelf doen, samen doen of uitbesteden



3. Toelichting op afwegingskader

Grove zeef

Zeef 1 – Is sprake van een publiek belang?

Het is goed om telkens opnieuw de vraag te beantwoorden of een activiteit wel een publiek belang dient. Activiteiten die geen publiek belang dienen, kunnen worden overgelaten aan de markt of maatschappelijke organisaties. Het antwoord op de vraag of een activiteit een publiek belang dient, is politiek van aard, en zal op verschillende momenten en op verschillende plaatsen verschillend beantwoord worden.

Zeef 2 – Wettelijke vrijheid

Wetgeving (in het bijzonder de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht) beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden of in samenwerking uit te voeren. Als de wet bepaalt dat de gemeente bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing. Het is dan vaak wel mogelijk om bepaalde onderdelen van een activiteit uit te besteden of samen te doen, bijvoorbeeld de voorbereiding of uitvoering van besluiten, maar niet de beslissingsbevoegdheid zelf.

Zeef 3 – Beleidsvrijheid

Zijn er bestuurlijke afspraken, vigerend beleid of lopende contracten die de mate van vrijheid ten aanzien van uitbesteden of samenwerken beperken? Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, kan de toetsing worden gestaakt. Omgekeerd, als een contractperiode is afgelopen, biedt dat de gemeente de mogelijkheid om de wijze van uitvoering van de betreffende activiteit te heroverwegen.

Zeef 4 – Organisatiespecifiek

Zijn de uit te voeren activiteiten organisatiespecifiek? Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde activiteiten uniek zijn voor de eigen gemeente. In een dergelijk geval bestaan vrijwel geen marktpartijen waaraan de activiteit zou kunnen worden uitbesteed. Ook samenwerking met een of meer andere gemeenten voor de uitvoering van de activiteit, is dan geen optie. Wordt een dergelijke activiteit aangetroffen, dan ligt zelf doen in de rede.

Zeef 5 – Ontkoppelbaarheid

Is een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen van andere activiteiten binnen de gemeente? Antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:

- Is de activiteit duidelijk te definiëren?
- Zijn andere activiteiten niet sterk afhankelijk van deze activiteit, zodat bij het eventueel uitbesteden ervan andere activiteiten niet meer ongestoord voortgang vinden?

Omgekeerd kan de ontkoppelbaarheid van activiteiten ook een argument vóór uitbesteding of samenwerking opleveren. Als de gemeente bepaalde activiteiten heeft uitbesteed of daarvoor met andere gemeenten samenwerkt, ligt het voor de hand om daarmee samenhangende (nieuwe) activiteiten ook uit te besteden of in samenwerking uit te voeren.

Zeef 6 – Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid

De kosten van zelf doen worden afgezet tegen de kosten van uitbesteding van de activiteit of samenwerking. Zijn de kosten van uitbesteden of samenwerken hoger dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan is zelf doen het antwoord. Onder kosten van het 'zelf doen' wordt ten minste begrepen:

- Materiaal;
- Personeel (bestede directe uren);
- Interne doorbelastingen (o.a. afschrijving materieel, kosten apparatuur, huisvesting);
- Afdelingskosten (o.a. doorberekening indirecte uren).

Onder kosten van 'uitbesteding' of 'samenwerking' worden onder meer begrepen:

- Integrale kostprijs externen;
- Desintegratiekosten (kosten die worden gemaakt om de activiteit 'buiten de deur te zetten', waaronder kosten voor afvloeiing van direct en indirect personeel, overhead die niet meer aan de activiteit kan worden toegerekend en onverkoopbaar materieel. Het 'buiten de deur zetten' kan overigens ook betekenen dat er sprake zal zijn van een geleidelijke overgang, waarbij ook de overgangskosten tot de desintegratiekosten gerekend moeten worden.);
- Coördinatiekosten (bij uitbesteding blijft eigen personeel noodzakelijk ten behoeve van contractbeheer, procesbegeleiding, coördinatie en de beoordeling van door de externe leverancier geleverde kwaliteit).

Ook wordt de kwaliteit die de eigen organisatie kan leveren afgezet tegen de kwaliteit die kan worden verkregen bij uitbesteden of samen doen. Is de kwaliteit bij uitbesteding of samenwerking lager dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan moet dat worden afgewogen tegen de omvang van de kostenvermindering.

Tot slot wordt getoetst of de organisatie zich minder (of juist meer) kwetsbaar maakt door de activiteit buiten de eigen organisatie te plaatsen. Wordt de organisatie kwetsbaarder door het niet langer zelf uitvoeren van de activiteit, dan moet dat ook worden meegewogen.

Het toetsen van kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid dient in onderlinge samenhang plaats te vinden. Hoewel deze drie aspecten zijn aangemerkt als 'objectief criterium' kunnen ze, bij afwezigheid van voldoende objectieve informatie, wel meer onzekerheden bevatten. Weging ervan is dan ook een politiek-bestuurlijk proces.

Zeef 7 – Risico's

Wat zijn de risico's, zowel positief (een positief risico kan als kans worden gezien) als negatief, verbonden met het uitbesteden van de activiteit? Hierbij kan (niet limitatief) worden gedacht aan:

- Politieke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
- Het (on-)voldoende in huis houden van capaciteit voor calamiteiten en urgente klussen;
- Het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- De (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen;
- In geding komen van goed werkgeverschap;
- Mogelijke nadelige consequenties als gevolg van juridische gebreken in contracten met leveranciers;
- Afhankelijkheid van leveranciers.

Bij de weging van risico's dienen nadrukkelijk eerdere ervaringen binnen de eigen of bij andere gemeenten betrokken te worden. Waarom is in eerdere gevallen of elders uitbesteding van een activiteit of uitvoering van een activiteit in samenwerking heel goed gegaan, en waarom in andere soortgelijke gevallen juist niet? Zijn voldoende voorwaarden aanwezig om eerder of elders gemaakte fouten

in dit nieuwe geval te voorkomen? Met welke eerdere uitbestedingen of samenwerkingstrajecten is dit voorgenomen besluit vergeleken? Zijn alle relevante lessen uit evaluaties – bijvoorbeeld ook van deze of andere Rekenkamercommissies – meegenomen?

Tot slot is het goed om in het kader van risico-afweging te kijken naar de voorgenomen uitvoering en planning. Uitbesteden van een activiteit of in samenwerking uitvoeren van een activiteit kan weliswaar de kosten verminderen terwijl de kwaliteit en ook de kwetsbaarheid minimaal op gelijk niveau blijven, maar de transitie (ineens) kan een te zware belasting voor de organisatie betekenen. Het is goed om af te wegen of het beter is te starten met een pilot, een gefaseerde invoering te verkiezen of bij de transitie gebruik te maken van externe ondersteuning.

Fijne zeef

Wanneer uit toepassing van de grove zeef blijkt dat samenwerken of uitbesteden een mogelijkheid is, dan kan de fijne zeef worden toegepast. Deze kent twee 'zeven':

Zeef A -Kan de gemeente het publieke belang als opdrachtgever voldoende behartigen?

Als het publieke belang van een activiteit kan worden behartigd doordat de gemeente optreedt als opdrachtgever (sturing via contractvoorwaarden), dan is **uitbesteden** een mogelijkheid. Sturing via een contract is vooral mogelijk als de te leveren dienst of prestatie tevoren eenduidig kan worden omschreven. Het is uiteraard van het grootste belang dat de te leveren diensten of prestaties goed worden omschreven (in een contract of in een serviceniveau-overeenkomst). Als de gemeente invloed wil hebben op de totstandkoming van de producten en prestaties (beleid) ligt deelname aan een samenwerkingsverband meer voor de hand (zie hierna Zeef B).

Of uitbesteding ook zorgt dat een activiteit wordt uitgevoerd tegen lage(re) kosten, van hoge(re) kwaliteit is, en of uitbesteden ook zorgt dat de kwetsbaarheid van een gemeente gelijk blijft of – nog beter - wordt verkleind, moet vervolgens op gedetailleerde wijze worden onderzocht. Daarbij kunnen instrumenten als marktconsultaties, benchmarks en het opstellen van een business case / kosten-baten analyses worden ingezet. Wanneer deze toets gunstig uitvalt voor uitbesteden, zal nog moeten worden geschat wat de risico's zijn. Daarbij dient niet louter naar financiële risico's te worden gekeken, maar ook naar andere risico's als reputatierisico's.

Het uitbesteden van activiteiten kan op twee manieren: aan een private partij of aan een andere gemeente. Voor uitbesteding aan een private partij is het wel noodzakelijk dat er een markt van concurrerende aanbieders bestaat. Uitbesteding aan een andere gemeente is een mogelijkheid als er geen markt van private aanbieders is of als de uit te besteden actviteit tot het exclusieve overheidsdomein behoort (bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen en dergelijke).

Zeef B - Is er een bestaand samenwerkingsverband waarbij zou kunnen worden aangesloten of zijn er geschikte partijen waarmee een nieuw samenwerkingsverband kan worden opgericht?

Indien uitbesteden niet haalbaar is kunnen de mogelijkheden voor een **samenwerkingsverband** worden onderzocht: een bestaand of een nieuw op te richten samenwerkingsverband.

Aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband heeft een aantal voordelen. De samenwerking kan snel worden gerealiseerd, omdat geen nieuwe samenwerkingsorganisatie in het leven moet worden geroepen. Bovendien wordt samengewerkt met vaste samenwerkingspartners. Het voordeel van samenwerking met vaste partners is dat het spel van geven en nemen (de kern van succesvolle samenwerking) kan worden gespeeld. Een ander voordeel is dat de samenwerking overzichtelijk blijft: er ontstaat geen lappendeken van samenwerkingsverbanden met telkens andere gemeenten. Er kunnen echter redenen zijn voor de gemeente om voor een bepaalde activiteit met andere gemeenten dan de vaste partners te gaan samenwerken, bijvoorbeeld financiële redenen. Deze overwegingen zijn deels subjectief van aard. Toch kan het ook bij deze meer vanuit politieke motieven opgestelde voorstellen goed zijn om een analyse te maken van verschillen in kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's als gevolg van aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband.

Als geen geschikt bestaand samenwerkingsverband bestaat, kan een nieuw samenwerkingsverband worden opgericht. De schaal en de vorm van nieuwe samenwerking kan precies worden toegesneden op de aard van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd. Ook dan geldt dat er voordelen en nadelen zijn om in zee te gaan met de partners waarmee al in ander verband wordt samengewerkt, maar dan in een nieuw verband. Een samenwerkingsverband met een gemeente of met gemeenten waarmee nog niet eerder is samengewerkt geeft grotere onzekerheid. Ook dienen mogelijke kosten,

kwaliteit, kwetsbaarheid en vooral risico’s als gevolg van het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband in detail worden geanalyseerd.

4. Keuze samenwerkingsvorm

Het toetsen van een gemeentelijke activiteit aan de hand van het afwegingskader leidt tot een van de volgende uitkomsten:

1. De activiteit stopzetten (en overlaten aan de markt of het particulier initiatief);
2. De activiteit zelf (blijven) doen;
3. De activiteit uitbesteden (aan een private partij of aan een andere gemeente);
4. Samenwerken voor de activiteit, waarbij wordt aangesloten bij een bestaande samenwerkingsorganisatie; of
5. Samenwerken voor de activiteit, waarbij een nieuwe samenwerkingsorganisatie wordt opgericht.

Als de uitkomst van de toetsing is dat een activiteit (beter) kan worden uitbesteed aan een andere gemeente of dat voor de activiteit (beter) kan worden samengewerkt in een bestaand of nieuw op te richten samenwerkingsverband, is de vraag aan orde wat de meest passende samenwerkingsvorm is. In dit hoofdstuk worden verschillende samenwerkingsvormen beschreven, met daarbij een aantal plus- en minpunten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen samenwerkingsvormen waarbij sprake is van uitbesteding van activiteiten door de ene gemeente aan de andere en samenwerkingsvormen waarbij sprake is van een aparte samenwerkingsorganisatie.

Het uitbesteden van activiteiten aan een gemeente

Het uitbesteden van activiteiten aan een andere gemeente kan in twee vormen: Centrumgemeente en Matrixsamenwerking.

A. Centrumgemeente

Bij deze samenwerkingsvorm brengt de gemeente (al dan niet samen met andere gemeenten) activiteiten onder bij een bepaalde gemeente (de centrumgemeente). Deze gemeente gaat de activiteiten uitvoeren in opdracht van de andere gemeente(n). De juridische vorm van een dergelijke samenwerking is een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie of een dienstverleningsovereenkomst tussen de uitbestedende en de uitvoerende gemeente.

Plus- en minpunten centrumgemeente

Pluspunten	Minpunten
De samenwerking kan eenvoudig tot stand worden gebracht. Een al bestaande organisatie wordt met de uitvoering belast.	Geen gelijkwaardigheid van de samenwerking. De uitbestedende gemeente is afhankelijk van de gemeente die de activiteit uitvoert.
Gemeenten kunnen gebruik maken van de sterke punten van een van de partners.	

Een bijzondere vorm van de samenwerkingsvorm centrumgemeente is de gastheergemeente. Bij deze vorm van samenwerking gaat een gemeente gebruik maken van de ambtelijke organisatie van de centrumgemeente (de gastheergemeente). De eigen ambtelijke organisatie wordt tot het minimum beperkt. Het bekendste voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer, waarbij Ten Boer gebruik maakt van de ambtelijke organisatie van de gemeente Groningen. Tussen beide gemeenten is een raamovereenkomst gesloten. De afspraken uit de raamovereenkomst zijn uitgewerkt in zes dienstverleningsovereenkomsten.

B. Matrixsamenwerking

Bij deze vorm van samenwerking worden de uitvoering van (alle of bepaalde) gemeentelijke activiteiten over de deelnemende gemeenten verdeeld. Elke gemeente voert bepaalde activiteiten uit voor de andere gemeenten. De taakverdeling kan worden gebaseerd op de sterke punten van de afzonderlijke gemeenten, waarbij elke gemeente de mogelijkheid krijgt zich verder te specialiseren. De samenwerking vindt plaats op basis van dienstverleningsovereenkomsten tussen alle betrokken gemeenten. Een voorbeeld van deze samenwerkingsvorm is de samenwerking tussen de gemeenten in de Krimpenerwaard (K5-samenwerking).

Plus- en minpunten matrixsamenwerking

Pluspunten	Minpunten
Snel in te voeren, er hoeft geen nieuwe organisatie in het leven te worden geroepen.	De samenwerking is onoverzichtelijk. Er moeten onderlinge afspraken tussen de gemeenten worden gemaakt, bijvoorbeeld over het kwaliteitsniveau en de kostenverdeling.
De gelijkwaardigheid van de samenwerking.	

Samenwerking waarbij wordt aangesloten bij een bestaande samenwerkingsorganisatie of een nieuwe samenwerkingsorganisatie wordt opgericht

Bij deze samenwerkingsvorm dragen gemeenten activiteiten over aan een bestaande of nieuwe organisatie. De samenwerkingsorganisatie heeft een eigen bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten, en heeft medewerkers in dienst om de overgedragen activiteiten uit te voeren. De samenwerkingsorganisatie kan worden gevormd op basis van een gemeenschappelijke regeling (met een openbaar lichaam) of in vorm van een privaatrechtelijke organisatie (NV, BV of stichting).

Wat betreft de aard van het activiteitenpakket waarvoor wordt samengewerkt, kan een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke samenwerking en ambtelijke samenwerking.

A. Samenwerkingsorganisatie voor bestuurlijke samenwerking

Bij deze vorm van samenwerking dragen de deelnemende gemeenten activiteiten en vaak ook (beslissings-)bevoegdheden over aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Het bestuur van het samenwerkingsverband bepaalt vervolgens hoe de activiteiten worden uitgevoerd. Elke gemeente heeft één of meer vertegenwoordigers in het bestuur. Dergelijke samenwerkingsverbanden hebben meestal een beperkt en afgebakend activiteitenpakket, bijvoorbeeld het uitvoeren van milieuactiviteiten of activiteiten op het terrein van sociale zaken. De meest voorkomende juridische vorm bij deze vorm van samenwerking is de gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld.

Plus- en minpunten samenwerkingsorganisatie voor bestuurlijke samenwerking

Pluspunten	Minpunten
Gelijkwaardigheid van de samenwerking.	De taakuitvoering komt op afstand van de afzonderlijke gemeenten te staan. Dit maakt de mogelijkheden voor sturing en controle door de afzonderlijke gemeenten moeilijker.
Door overdracht van bevoegdheden, kan slagvaardig bestuur op regionaal niveau ontstaan.	Verlies aan autonomie bij de afzonderlijke gemeenten. Dit is vooral een minpunt als aan het samenwerkingsverband belangrijke activiteiten en bevoegdheden zijn overgedragen.

B. Samenwerkingsorganisatie voor ambtelijke samenwerking (shared service center)

Bij een shared service center worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen een nieuwe organisatie. Deze ambtelijke organisatie voert opdrachten uit voor de verschillende gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen. Er worden geen bevoegdheden overgedragen. Het shared service center verleent diensten op basis van een dienstverleningsovereenkomst met de deelnemende gemeenten. Er zijn twee verschijningsvormen van een shared service center: een organisatie die het resultaat is van een volledige fusie van de ambtelijke organisaties van de betrokken gemeenten (zoals de werkorganisatie Duivenvoorde) en een organisatie waarin de facilitaire diensten van de gemeenten zijn ondergebracht (zoals het Servicepunt71).

Plus- en minpunten shared service center

Pluspunten	**Minpunten**
De gemeenten behouden hun autonomie (beleidsvrijheid).	Er moet veel tijd en energie worden gestopt in het oprichten en vormgeven van een nieuwe samenwerkingsorganisatie.
Schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd zonder gemeentelijke herindeling.	Efficiencywinst wordt vooral bereikt als gemeenten hun beleid op elkaar afstemmen (en dus een deel van hun autonomie inleveren).

5. Aanbevelingen

Op basis van het hiervoor vermelde komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

Voor de gemeenteraad:

- Gebruik voortaan het afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* om te toetsen of in een voorstel van het college van burgemeester en wethouders om activiteiten samen met andere gemeenten te gaan doen of activiteiten uit te besteden op een gestructureerde wijze aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed.
- Evalueer periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) of de gemaakte keuze voor de wijze van de uitvoering voldoet of dat er goede redenen zijn om een andere keuze te maken. Maak bij deze periodieke evaluatie gebruik van het afwegingskader.

Voor het college van burgemeester en wethouders

- Gebruik het afwegingskader als leidraad voor het opstellen van voorstellen aan de raad om activiteiten samen te gaan doen of uit te besteden. Hiermee wordt de raad nog beter in staat gesteld om te beoordelen of in een voorstel aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed. Gebruik het afwegingskader ook bij de voorbereiding van de periodieke evaluatie van de wijze waarop activiteiten worden uitgevoerd.

6. Tot slot

Wij hopen dat dit afwegingskader voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders een nuttig en bruikbaar instrument is om de besluitvorming over zelf doen, samen doen of uitbesteden te ondersteunen.

De Rekenkamercommissie beschouwt het afwegingskader niet als een definitief document. Wij staan open voor suggesties voor verbetering. Ideeën om het afwegingskader te verbeteren zijn dus welkom!

Bijlage

Verantwoording

Voor het opstellen van het afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* voor de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest heeft de Rekenkamercommissie dankbaar gebruik gemaakt van analyses, beleidsstukken en afwegings-/toetsingskaders die door anderen zijn opgesteld. Het gaat met name om documenten van het Wetterskip Fryslân en van de gemeenten Texel en Leiderdorp.

Toetsingskader van het Wetterskip Fryslân

Het Wetterskip Fryslân heeft in 2005 een toetsingskader ontwikkeld met als doel: 'Het op een transparante, rationele, objectieve en systematische wijze beoordelen of het doelmatiger is werkzaamheden zelf uit te voeren, uit te besteden dan wel in samenwerking met andere partijen uit te voeren'.[2] Aan het toetsingskader liggen de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden ten grondslag:

- Het toetsingskader moet breed toepasbaar zijn. Alle activiteiten van Wetterskip Fryslân moeten met behulp van het toetsingskader kunnen worden getoetst;
- Het toetsingskader moet eenduidig en systematisch van opzet zijn, zodat alle activiteiten op identieke wijze kunnen worden getoetst;
- Het toetsingskader dient eenvoudig van opzet te zijn, zodat op effectieve en efficiënte wijze de toetsing van activiteiten kan plaatsvinden;
- Het toetsingskader dient subjectiviteit tot een minimum te beperken.

Het toetsingskader van het Wetterskip Fryslân vormt de basis van het afwegingskader dat de Rekenkamercommissie heeft opgesteld. Het toetsingskader is opgebouwd uit zes te doorlopen 'zeven', waarbij de volgorde van toetsing vaststaat. Iedere toetsing begint met zeef één 'Wettelijke vrijheid', vervolgens als het resultaat daar aanleiding toe geeft (geen wettelijke plicht) zeef twee 'Beleidsvrijheid', dan volgt zeef drie 'Organisatiespecificiteit'. De overige 'zeven' - Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid, ontkoppelbaarheid en risico's - volgen al naar gelang het resultaat van de vorige zeef.

[2] Opzet en werking van het toetsingskader van het Wetterskip Fryslân zijn ontleend aan: Drs. P.L. Polhuis, Ing. J.W. de Jong en Ir. H.J.C. Grafhorst, *Overheidsdilemma: zelf doen of uitbesteden?*, in: B&G (september 2005), en: Drs. P.L. Polhuis, G. de Vries-Visser RA en Ir. H.J.C. Grafhorst, *Zelf doen of uitbesteden: een dilemma voor de overheid*, in: B&G (december 2006).

Dit toetsingskader en varianten hiervan zijn in de praktijk al succesvol toegepast, zoals door het Wetterskip Fryslân zelf en door de gemeente Texel[3].
Van de zes 'zeven' van het toetsingskader bleek in de gemeente Texel dat de zeef 'Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid[4]', in vergelijking met de andere zeven, de meeste aandacht vraagt en het meer moeite kost alle benodigde gegevens boven tafel te krijgen. In veel gevallen ontbreekt betrouwbare informatie op dit punt. Dit doet enigszins afbreuk aan de hardheid van conclusies.
Desondanks werd ook in de gemeente Texel geoordeeld dat het toetsingskader een goed te hanteren instrument is om de eigen organisatie periodiek aan een nadere analyse te onderwerpen. Het toepassen van het toetsingskader leidt tot een systematische afweging of het effectief en efficiënt is om bepaalde activiteiten zelf uit te voeren dan wel uit te besteden.

Afwegingskader van de gemeente Leiderdorp

De gemeente Leiderdorp hanteert het *Afwegingskader bij het aangaan van Verbonden Partijen*[5]. Dit instrument gaat een stap verder dan het toetsingskader van het Wetterskip Fryslân door ook afwegingscriteria aan te reiken voor de specifieke samenwerkingsvorm: een publiekrechtelijke participatie, een PPS-constructie of een privaatrechtelijke participatie – allen met gemeentelijke vertegenwoordiging. Bovendien start het afwegingskader van de gemeente Leiderdorp met de notie dat indien een activiteit geen publiek belang dient, de gemeente niets moet doen en deze aan de markt of andere overheden moet overlaten.
In de gemeente 's-Hertogenbosch, waar hetzelfde afwegingskader wordt gebruikt als in Leiderdorp, is expliciet vastgesteld dat bij het aangaan, evalueren en afstoten van verbonden partijen het college dit afwegingskader doorloopt.[6]

[3] Zie daarvoor: *Organisatieontwikkeling gemeente Texel. Plan van Aanpak samenwerkingstrajecten* (19 juni 2012).
[4] Het Wetterskip Fryslân legt in zijn 'zeef' Kosten alleen de nadruk op de financiële aspecten. De gemeente Texel heeft het model op dit aspect uitgebreid met kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid. Zie daarvoor: Organisatieontwikkeling gemeente Texel. Plan van Aanpak samenwerkingstrajecten (19 juni 2012).
[5] Gemeente Leiderdorp, *Nota verbonden partijen* (25 oktober 2010).
[6] *Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch. 10 uitgangspunten van beleid*, appendix van het raadsvoorstel Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch (raadsvergadering van 5 juli 2011).