

Raadsnotitie kaderstelling uitbesteding gemeentelijke taken door Waterland

1. Inleiding

In de organisatie ontwikkeling van Waterland blijkt het betekenisvol, dat de raad kaders stelt voor de uitbesteding van taken. Uitbestedingsafspraken zijn immers deel van het “gereedschap” dat de gemeente heeft voor de vervulling van zijn taken en het bereiken van beleidsdoelstellingen. Ook zijn met aanschaf, gebruik, onderhoud en eventueel vervanging van dergelijk gereedschap kosten gemoeid, hetgeen ook raakt aan het budgetrecht van de raad. Zelfs de ambtelijke organisatie en de griffie kunnen als “gereedschap” voor beleidsvoering worden gezien, evenals regelingen, verordeningen, contracten, voorlichtingsmiddelen en geldverstrekkingen. De keuze van gemeentelijke beleidsinstrumenten is in beginsel deel van de beleidsvorming en daarmee – binnen de wetgeving - in hoofdzaak aan de raad.

De eis de raad als hoogste orgaan van de gemeente voor uitbestedingen in positie te brengen laat onverlet de noodzaak het college binnen de eigen bevoegdheid flexibel zijn werk te laten doen. De keuze voor een zelfstandig Waterland betekent ook een keuze om kritisch te zijn op het aan gaan en in stand houden van taakvervulling voor onze gemeente door andere instanties: te grote afhankelijkheden staan met autonomie op gespannen voet.

Startpunt van het denken is daardoor: wat de gemeente redelijkerwijze zelf kan, doet de gemeente zelf; zodat er voor uitbesteding motieven of criteria moeten zijn. Overwegingen die bij nieuwe taken ook opgeld doen met behulp van analoge redeneringen. Reden voor dit voorstel om tot een kaderstelling door de gemeenteraad te komen. Dat brengt helderheid, ordening tussen college en raad, en reduceert bestuurlijke drukte. De raad kan zich er dan verder op richten zijn toezicht op het college in deze te accentueren, en hoeft dan niet steeds in te grijpen “aan de voorkant”.

Hierna kort aandacht voor de stand van zaken nu. En dan voor de motieven/criteria voor uitbesteding – en hun wijze van toepassen - en ten slotte voor de omgang tussen college en raad in deze materie. En dat mondt uit in een voorstel een “Uitbestedingkader voor Waterland” vast te stellen en te verankeren.

2. De stand van zaken

In de beantwoording op de vragen bij de begroting voor 2021 verwees het college naar een “matrix” uit een extern advies over de vraag “uitbesteden of niet”. Het college verkeerde in het beeld, dat dit door de raad vastgesteld beleid zou zijn, nu de het bijbehorende raadsinformatiedocument nog niet door de raad was geagendeerd. Begrijpelijk vanuit de behoefte aan een handelingsperspectief, maar nog ontoereikend. Bespreking van deze zaak is nu ook zinvoller, nadat het college op 6 oktober de raad mee nam in de contouren van de komende reorganisatie van het ambtelijke apparaat.

In die matrix staat geen helder onderscheid tussen samenwerken met andere gemeenten of geheel zelf doen en de criteria of gezichtspunten zijn erg globaal en abstract verwoord. Ook wordt het begrip “bedrijfsvoering” verwarrend benut en onvoldoende onderkend, dat de bedrijfsvoering van de gemeente in zichzelf een beleidsinstrument is. Dat het college de genoemde matrix voor een start van een gesprek in eigen kring benut ontmoet uiteraard geen bezwaar, maar voor het verkeer tussen college en raad is een preciezer afwegingskader en een bijbehorende regeling nodig. Daarin moeten de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners en passanten bij de gemeente alsmede kostenbeheersing meer expliciet voorop staan. En inderdaad, zoals het college duidelijk maakt, is ongewogen en “digitaal” of los van context toepassen van motieven of criteria niet goed mogelijk.

3. Motieven/criteria voor uitbesteding

Komen tot voornemens voor uitbesteding van taken geschiedt aan de hand van navolgende – summier toegelichte – criteria of motieven. In elk geval wordt bij een voorgenomen uitbesteding benoemd, waar mogelijk met toelichting, of het betreffende punt daar speelt of niet. Het gaat daarmee om gezichtspunten die niet worden genegeerd. En het gaat niet om “voorspellen” of “garanderen” maar om “goed aannemelijk maken”, dat de gemeente baat heeft bij een buiten de gemeentelijke organisatie beleggen van een taak. En het gaat ook om gezichtspunten aan de hand waarvan de raad kan (doen) evalueren en bijsturen.

A. Beter dienstverlening

Inwoners of bestuur mogen verwachten dat de dienstverlening die ze krijgen beter wordt. Het gaat dan zo mogelijk om documentatie met een “zicht op kwaliteit”. En het gaat om effectiviteit en waar mogelijk de vergroting ervan.

B. Het wordt goedkoper

Inwoners (ook passanten als toerist en/of in de havens) en/of bestuur – liefst beide - mogen verwachten dat de dienstverlening tegen lagere kosten plaats gaat vinden. En zo niet, dan onderstreept dat het gezichtspunt van kwaliteitsverbetering. Zo enigszins mogelijk, laat het college zien waar in de gemeentebegroting of waar voor de inwoners ongeveer welke besparing te verwachten is.

C. Bestuurlijke drukte wordt minder

Aannemelijk wordt gemaakt, dat de werklast (denkuren, vergaderuren, vergaderfrequenties, aantallen momenten van bemoeienis) voor ambtenaren en politici afneemt. Het gaat hier om een aspect van efficiency, ook voor toezicht op de uitvoering.

Als aan de hand van deze 3 criteria in combinatie niet aannemelijk kan worden gemaakt, dat uitbesteding verstandig is, dan vindt die niet plaats. Hierna worden andere motieven genoemd, die uitbesteding verder aannemelijk kunnen maken. En vervolgens enkele toetspunten voor bij uitbesteding te plegen uitwerkingen.

D. Bulkuitvoering

Er kan een taak zijn die goed gestandaardiseerd is, waarvan de uitvoering met andere gemeenten te bundelen is, zodat efficiency winst te verwachten valt

E. Zeldzaam nodige expertise

Het kan gaan om expertise die slechts zelden en tijdelijk nodig is, zodat “sharing” of inhuren voor de hand ligt.

F. Piekbelasting

Het kan voorkomen, dat er een meer of minder voorspelbare piekbelasting voor de gemeente optreedt, zodat een incidentele uitbesteding probleemoplossend werkt.

Bij beslissingen over en evaluaties van uitbestedingen spelen verder de volgende elementen:

G. Eigen expertise

Om een goede uitbesteder en zo relatie of contractpartner en opdrachtgever te kunnen zijn, zal de gemeente een minimale expertise in stand moeten houden over de betreffende taken en onderwerpen. (Afschrikwekkend voorbeeld hierbij kan zijn de omgang door de Rijksoverheid met ICT in het eerste decennium van deze eeuw. Duidelijk werd daarover, dat het Rijk zich te kwetsbaar had gemaakt voor vormen van uitgespeeld worden door commerciële partijen, met als gevolg hoge kosten. En wel door zelf te weinig ICT-expertise, met name technische kennis, in stand te houden. De les was: graag

samenwerken met bedrijven, ook met handhaven of scheppen van voldoende eigen expertise, en zo baas blijven in eigen huis.)

H. Zelfstandigheid gemeente

De uitbesteding van taken mag er niet toe leiden, dat de zelfstandigheid van Waterland door financiële of uitvoeringsmatige afhankelijkheid in het gedrang komt. Zo verdient het aanbeveling de samenwerkingsrelaties met andere gemeenten over de taakvelden te spreiden en zich bewust te zijn, dat samenwerking met grote spelers de ruimte voor Waterlands maatwerk verkleinen kan. Ook is het goed om voor enkele punten de eigen organisatie te maken tot top-expertise houder voor sommige zaken. Zo worden ruilrelaties met andere gemeenten mogelijk, meer “met gesloten beurzen”.

I. Tijdelijkheid afspraken

Afspraken die strekken tot vervulling van gemeentelijke taken zullen steeds tijdelijk moeten zijn. Waar mogelijk qua bestaan überhaupt, maar in elk geval voor wat betreft hun vormgeving. Anderzijds is er ook de noodzaak van continuïteit. Reden om bij alle uitbestedingen te voorzien in een gemotiveerde tijdelijkheid waar mogelijk en in evaluatie bedingen op de afspraken als bodemeis. Dit is ook in lijn met adviezen van de Rekenkamercommissie.

J. Keuze van partners

Bij uitbesteding van taken die ook anderen dan gemeenten weg zetten, ligt het voor de hand commerciële partijen niet te schuwen en waar mogelijk expertise uit de eigen gemeente of regio in te zetten.

K. Zicht op het begin

Bij de uitbesteding van taken is het van belang die actie en wat daar uit komt evalueerbaar te maken. Reden om de startsituatie rond de betreffende taak zo veel mogelijk te documenteren. Dat betreft zaken als kosten, personele inzet, inzet van ICT en andere technische hulpmiddelen, overhead, klanttevredenheid, continuïteit en stabiliteit.

4. College en raad

Deze benadering wordt zo veel mogelijk toegepast, overal waar Waterland gemeentelijke taken niet in eigen beheer uitvoert, met inbegrip van gelding voor bestaande “verbonden partijen”, collegeregelingen en uitvoeringsafspraken met actoren om Waterland heen. Dit leidt tot een opdracht aan het college om de raad te voorzien van een evaluatie agenda voor de bestaande werkverbanden. Nu de gemeente eerst druk is met scheppen van orde in eigen huis, is het redelijk het college te vragen om in het eerste kwartaal van 2022 met zo een agenda te komen, en daarin bestaande evaluatie afspraken te verwerken.

Van belang is de erkenning die het college desgevraagd gaf in de vergadering op 8 oktober 2020, dat het uiteindelijk aan de raad is om te bepalen wat de door de gemeente zelf uit te voeren taken zijn. Dat is juist, waarbij het aan het college is om de beleidsuitvoering te doen. En wel met behulp van de instrumenten – gereedschap - die de raad heeft geschapen, dan wel voor gebruik heeft gelegitimeerd.

Het college zendt voornemens tot uitbesteding van taken en aangaan van nieuwe samenwerkingen aan de raad, aler zich ten volle te binden. Bij een dergelijk raadsinformatiedocument of voorstel gaat een probleemstelling en een toetsing aan de punten onder 3, A t/m K voor zover van toepassing.

Voorts kan het college met de begrotingspost “onvoorzien” commitments voor uitbesteding aan gaan en die aan de raad melden. En waar dat gaat om structurele taken van tenminste E 50.000, neemt het college die – met de dekking – mee in de eerstvolgende update van de gemeentebegroting. Wat uiteraard de mogelijkheid onverlet laat om zo nodig de raad afzonderlijk begrotingsvoorstellen in relatie tot uitbestedingen voor te leggen.

5. Het voorstel

Het voorstel aan de raad is om deze notitie voorbereidend te bespreken. Nu het hier gaat om de vorming van gereedschap voor raad en college, en niet om de vraag naar politieke doelen en concrete beleidsacties, lijkt daarbij optimisme gerechtvaardigd.

Als in die bespreking voldoende draagvlak blijkt, ligt het in de rede om te komen tot een voorstel om de paragrafen 3 en 4 van deze notitie (voor zo ver niet tussen haakjes) vast te stellen als “Uitbestedingskader voor Waterland” en te verankeren in de financiële verordening.

Concept, fractie WaterlandNatuurlijk, 18 oktober 2020