

Afwegingskader Taakuitvoering



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Definities.....	6
3. Afwegingskader taakuitvoering op hoofdlijnen	7
3.1 Afwegingskader taakuitvoering.....	8
3.2 Diverse uitvoeringswijzen en beheersvormen.....	9
3.3 Politiek bestuurlijke verantwoordelijkheden	13
4. Aandachtspunten plan van aanpak taakuitvoeringswijze	14
Bijlage 1 Checklist wijze van taakuitvoering gemeente Zoetermeer ...	17
Bijlage 2 Projectstructuur gewijzigde taakuitvoering.....	19
Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur.....	20

1. Inleiding

Zoals alle gemeenten in Nederland is de gemeente Zoetermeer verantwoordelijk voor de uitvoering van een omvangrijk, uiteenlopend takenpakket. Dat takenpakket is bovendien aan verandering onderhevig: rijkstaken worden overgeheveld naar gemeenten en gemeenten bezinnen zich op hun rol in een veranderende samenleving.

Een gemeente kan taken op verschillende manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, samenwerken met andere partijen of uitbesteden. Een andere variant is het afstoten van de taak en het overlaten aan de markt: privatisering.

Onderzoek door de Rekenkamercommissie

In 2015 heeft de Rekenkamercommissie Zoetermeer een onderzoek uitgevoerd naar privatiseringen in Zoetermeer. De laatste tien jaar hebben in Zoetermeer twee privatiseringen plaatsgevonden, namelijk de privatisering (verkoop) van Aquapark 't Keerpunt en de privatisering van Stadsbeheer Uitvoering (SBU). In maart 2016 heeft de Rekenkamercommissie Zoetermeer daarover het rapport 'Leren van privatiseren' uitgebracht. In de bestuurlijke nota presenteert de Rekenkamercommissie zes conclusies:

1. De gemeente Zoetermeer heeft geen doelbewust privatiseringsbeleid.
2. Er zijn voorwaarden met betrekking tot de privatisering gesteld.
3. De personele afspraken zijn geëffectueerd.
4. De effecten van de privatiseringen voor de bewoners en bedrijven zijn in beeld.
5. Informatievoorziening aan de raad was in grote mate toereikend.
6. De raad had op onderdelen kritischer en alerter moeten zijn.

Deze conclusies leidden tot drie aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Maak bij het proces van privatisering onderscheid tussen de verschillende rollen die de gemeente bij het privatiseringsproces heeft.
2. Zorg voor borging van de overblijvende gemeentelijke taken bij privatisering.
3. Stel als gemeenteraad eenduidige kaders waarbinnen het college dient te opereren.

En één aanbeveling voor het college van B&W en de gemeenteraad:

4. Stel een besliskader op voor toekomstige besluitvorming ten aanzien van privatisering om de kwaliteit en de inzichtelijkheid van de besluitvorming en het besluitvormingsproces te vergroten.

Op 4 juli 2016 heeft de raad naar aanleiding van de bespreking van het rapport van de Rekenkamercommissie het volgende besloten:

1. Het college van Burgemeester & Wethouders opdracht te geven uitvoering te geven aan de aanbeveling om een besliskader op te stellen voor de toekomstige besluitvorming ten aanzien van privatisering om de kwaliteit en de inzichtelijkheid van de besluitvorming en het besluitvormingsproces te vergroten. En voor 1 oktober 2016 te rapporteren over de wijze van uitvoering van deze aanbeveling.
2. Het college opdracht te geven om, in overleg met de gemeenteraad, de volgende aanbevelingen onderdeel te laten zijn van dit besliskader:
 - a. Zorg voor borging van de overblijvende gemeentelijke taken bij privatisering.
 - b. Maak bij het proces van privatisering onderscheid tussen de verschillende rollen die de gemeente bij het privatiseringsproces heeft.
3. Geen samenspraak toe te passen op dit voorstel, omdat het een interne, organisatorische aangelegenheid van de raad betreft.

Aanpak nota afwegingskader taakuitvoering

Deze nota geeft opvolging aan bovenstaande opdracht en presenteert een voorstel voor een afwegingskader aan de hand waarvan besluitvorming over een andere wijze van taakuitvoering kan plaatsvinden. Bij het opstellen van het afwegingskader is de opzet gevolgd van het beleidskader voor verbonden partijen.

Doelstelling

Het doel van het afwegingskader taakuitvoering is de kwaliteit en de inzichtelijkheid van de besluitvorming en het besluitvormingsproces te vergroten. Het afwegingskader biedt een leidraad voor zowel de ambtelijke organisatie als het gemeentebestuur bij het opstellen, bespreken en toetsen van voorstellen voor gewijzigde taakuitvoering, alsmede bij de monitoring van de uitvoering.

Werkwijze en interpretatie opdracht

Voorafgaand aan het opstellen van een besliskader voor de besluitvorming over toekomstige privatisering is literatuuronderzoek gedaan. Daarbij zijn met name onderzoeksrapporten over privatisering van overheidsdiensten op landelijk en gemeentelijk niveau onderzocht. Uit dit literatuuronderzoek kwam een diffuus beeld naar voren wat onder privatisering wordt verstaan. De termen privatiseren, afstoten, taakbeëindiging, overdragen aan de particuliere sector, verzelfstandiging en uitbesteden worden door elkaar én naast elkaar gebruikt. Ook de in het eindrapport van de Rekenkamercommissie gehanteerde begripsbepaling leidt aan dit euvel: "Bij privatisering gaat het om de verkoop van publiek eigendom aan private partijen, of om verzelfstandiging van onderdelen van de overheid, in de vorm van agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, of vennootschappen met de (lokale) overheid als enig aandeelhouder¹."

De onduidelijkheid hierover kan de discussie over toekomstige gevallen afleiden van de inhoud van het voorstel. Bovendien beschikt de gemeente Zoetermeer reeds over actuele beleidskaders voor verzelfstandiging (Kadernota Verbonden partijen) en uitbesteding (Inkoop- en aanbestedingsbeleid, Algemene Subsidieverordening).

Daarom is de opdracht ruimer opgevat. De reikwijdte van deze nota is breder dan het begrip privatisering, namelijk de mogelijke wijze van taakuitvoering. Daarbij is privatisering slechts een van de mogelijkheden. Het besliskader privatisering is onderdeel van een afwegingskader voor de wijze van taakuitvoering. Dit bredere blikveld heeft als voordeel dat er een eenduidige benadering ontstaat over de vraag waarom een bepaalde taak een gemeentelijke taak zou moeten zijn (publiek belang) en tevens een eenduidige afweging wordt gehanteerd voor antwoord op de vraag met welke uitvoeringswijze het publiek belang het best is gediend!

Daartoe wordt in hoofdstuk 2 Definities een eigen definitie van privatisering gepresenteerd, die aansluit op de andere vormen van taakuitvoering met een actueel Zoetermeers beleidskader.

De cruciale vraag die ten grondslag ligt aan de verschillende gebruikte termen is:

Betreft het een publieke (wettelijke) taak en/of is er sprake van een publiek belang?

Beantwoording van deze vraag is bij uitstek politiek van aard: past de taak binnen de ambitie en koers van de gemeente?

Is het antwoord nee, dan is het logisch om de taak te beëindigen of, als er belangstelling voor is, over te dragen aan de particuliere sector.

¹ Deze definitie is ontleend aan het rapport Publieke zaken in de marktsamenleving, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2012

Is het antwoord op de vraag ja, dan is het zaak om het publieke belang zo concreet mogelijk te beschrijven. En vervolgens te bepalen met welke wijze van uitvoering het publieke belang het best kan worden verwezenlijkt: zelf doen, samenwerken in een verbonden partij, uitbesteden of verstrekken leningen/garanties.

Hiervoor is in **hoofdstuk 3** een **Afwegingskader op hoofdlijnen** opgesteld en zijn in **hoofdstuk 4 Aandachtspunten** voor een **plan van aanpak wijze van taakuitvoering** aangegeven.

Omdat vooral de politiek aan zet is bij het aangeven van het publiek belang en de borging daarvan met een bepaalde uitvoeringswijze wordt in de hoofdstukken 3 en 4 aandacht besteed aan de verschillende rollen die het bestuur van de gemeente heeft.

Bijlage 1 bevat de **checklist**, die moet worden gebruikt om tot een oordeel te komen over een andere **wijze van taakuitvoering van gemeentelijke taken**.

Bijlage 2 geeft een **voorstel voor een projectorganisatie**, die de (besluitvorming over een) andere taakuitvoering voorbereidt.

Bijlage 3 vermeldt een opsomming van de **geraadpleegde documenten**.

2. Definities

Voor een goed begrip is het wenselijk eenduidige definities te hanteren.

Privatisering

Het vanwege het eindigen van het publieke belang stoppen met de taakuitvoering zonder meer dan wel het overdragen van taken of aandelen aan de particuliere sector. In de laatste twee gevallen is dan sprake van eigendomsoverdracht.

Publiek belang

Bij maatschappelijke belangen gaat het om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht. De overheid hoeft zich niet al deze maatschappelijke belangen aan te trekken: vaak worden zij ook gerealiseerd zonder de betrokkenheid van de overheid. Voor andere maatschappelijke belangen geldt dit niet of niet in voldoende mate. Indien de overheid zich om deze reden het betreffende belang aantrekt, spreken we over een publiek belang: een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden.²

Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt.³

Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn partijen die gemeentelijke taken in opdracht van de gemeente uitvoeren. Het gaat om tijdelijke of langdurige samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen.⁴

Governance

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

² Rapport Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 26 april 2010

³ Overheid én markt: Het resultaat telt, Sociaal Economische Raad, 19 maart 2010

⁴ Kadernota Verbonden partijen, 2016

3. Afwegingskader taakuitvoering op hoofdlijnen

Een gemeente kan taken op verschillende manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, samen werken met andere partijen, uitbesteden. Een andere variant is het beëindigen van de taak en overlaten aan de markt: privatisering.

Categorieën gemeentelijke taken

Voorafgaand aan de afweging in welke vorm de uitvoering plaatsvindt, wordt bepaald of een taak een publiek belang behartigt en welke specifieke taak het betreft. De gemeentelijke taken zijn grofweg in drie inhoudelijke categorieën in te delen:

1. beleidsbepalende taken

In veel gevallen hangen beleidskeuzen samen met de kaderstellende rol van de raad. De afwegingen kunnen direct de burgers, bedrijven en/of instellingen van de gemeente raken. Deze taken zal het gemeentebestuur het minst snel overlaten aan een ander.

2. uitvoeringstaken

Dit kan bijvoorbeeld gaan om het geven van beschikkingen (zoals subsidies, vergunningen of besluiten tot handhaving), of om het leveren van producten (paspoort) of diensten (bijv. ophalen huisvuil, onderhoud openbare ruimte) of voorzieningen (zoals een zwembad). Bij deze taken kunnen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke handelingen aan de orde zijn. In beginsel is het college voor de uitvoering van deze taken bevoegd en verantwoordelijk.

3. bedrijfsvoeringstaken

Het gaat om ondersteunende taken op het gebied van personeel, inkoop, organisatie, financiën, juridische zaken, informatievoorziening, automatisering, communicatie, huisvesting (PIOFJIACH) en dergelijke. Bij deze taken is in principe geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening, maar van feitelijke handelingen of privaatrechtelijke rechtshandelingen.

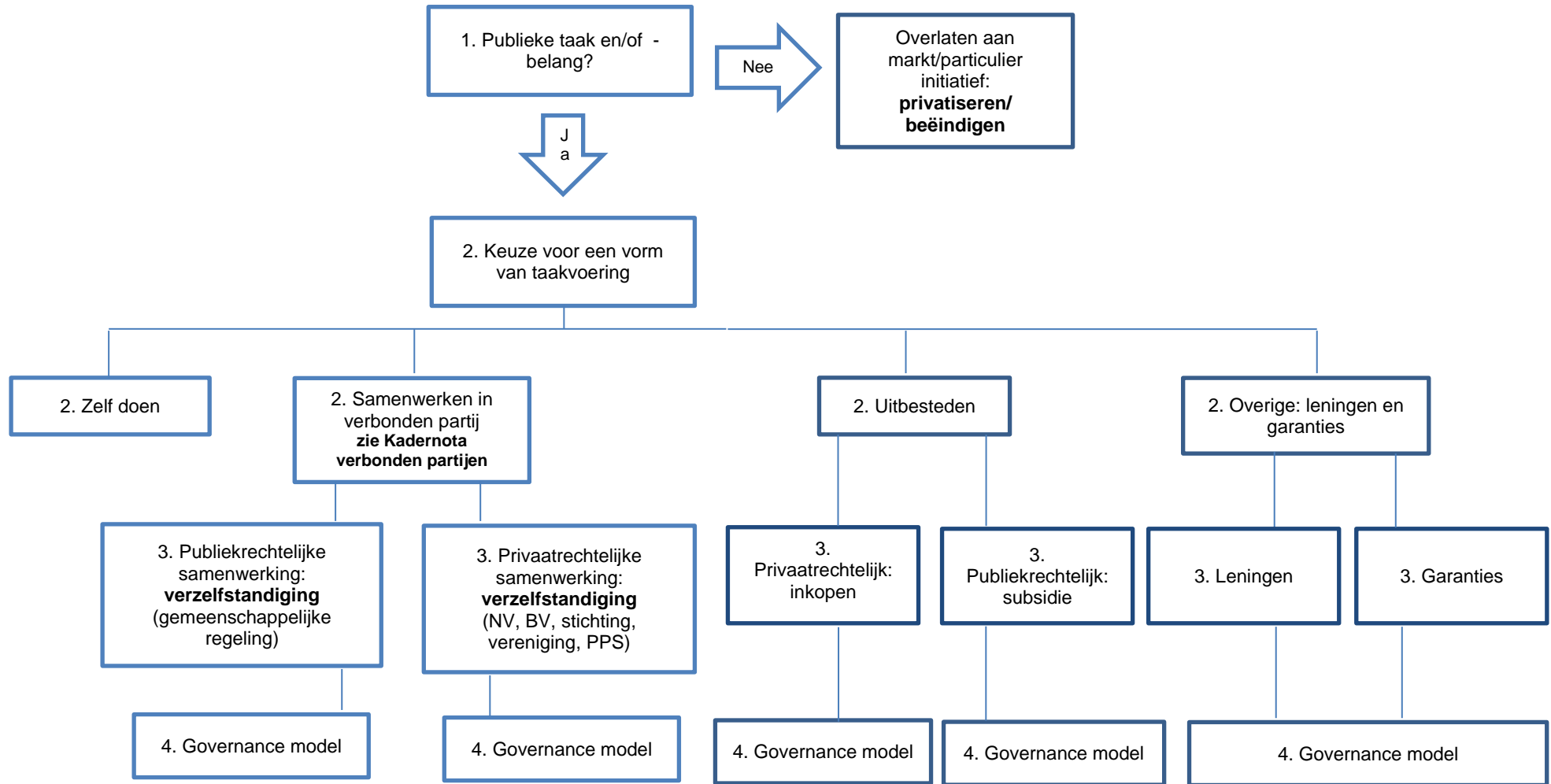
Een publieke taak is een taak die de gemeente uitvoert voor de behartiging van een publiek of algemeen belang. Het gaat om taken waarbij de gemeente handelt in de hoedanigheid van overheid (overheidsoptreden). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een publieke taak kan blijken uit een wettelijke grondslag, een ministeriële regeling, een besluit enzovoort. Wetgeving beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden of in samenwerking met anderen uit te voeren. Soms wordt een samenwerking bij wet verplicht gesteld zoals de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

Indien geen sprake is van een publiek belang laat de gemeente de taak over aan een marktpartij of het particulier initiatief. Het antwoord op de vraag of een activiteit een publiek belang dient, kan politiek van aard zijn: past de taak binnen de politieke ambitie en koers van de gemeente? Er is geen eenduidige, algemene geldende definitie van wat een publiek belang is. De opvatting is ook afhankelijk van de politieke context en – situatie. Publieke belangen zijn dynamisch en kunnen door verschuivingen in politieke - en maatschappelijke context en opvattingen en door technologische ontwikkelingen veranderen.

Als een taak niet langer past bij de ambitie of koers van de gemeente dan kan de gemeente besluiten om die taak te beëindigen of af te stoten/te privatiseren (over te laten aan de markt).

Dit wordt als volgt schematisch weergegeven.

3.1 Afwegingskader taakuitvoering



Samengevat omvat het afwegingskader de volgende vier stappen:

1. Bepalen of sprake is van een publieke taak en/of - belang.
2. Keuze voor de wijze van uitvoering: zelf doen, samenwerken in een verbonden partij, uitbesteden of verstrekken leningen of garanties.
3. Keuze voor een passende juridische vorm.
4. Bepalen van de maatregelen en voorzieningen voor een adequate governance.

3.2 Diverse uitvoeringswijzen en beheersvormen

De verschillen tussen de wijzen van taakuitvoering komen met name tot uiting in de mate van marktwerking en de mate van overheidsinvloed.

De mate van invloed en zeggenschap van de gemeente op het beleid, de organisatie, bedrijfsvoering en wijze van taakuitvoering neemt af naarmate de taak meer op afstand wordt geplaatst en marktwerking toeneemt. De verbinding tussen overheid (in dit geval de gemeente) en de uitvoerende organisatie (rechtspersoon) wordt dan steeds losser.

-Zelf doen

-Intern verzelfstandigen

-Publiekrechtelijke samenwerking:
GR

-PPS

-Privaatrechtelijke samenwerking:
NV, BV, stichting, vereniging

-Leningen/garanties

-Uitbesteden
(subsidie/inkopen)

-Privatiseren/
beëindigen



Bij de keuze voor een bepaalde uitvoeringsvorm moet bijzondere aandacht zijn voor:

- de wenselijkheid en mogelijkheid tot democratische controle en beïnvloeding/zeggenschap;
- adequate controle, verantwoording, toezicht en openbaarheid van bestuur;
- doelgerichte en doelmatige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en de betreffende organisatie.

Indien geen sprake is van een publieke taak en/of belang laat de gemeente de taak over aan een marktpartij of het particulier initiatief. De uiteenlopende beheersvormen worden hierna toegelicht.

Zelf doen

De taken worden door de gemeentelijke organisatie in eigen beheer uitgevoerd. Er is sprake van volledige zeggenschap over het beleid, de organisatie, de bedrijfsvoering en wijze van taakuitvoering.

Interne verzelfstandiging

Bij interne verzelfstandiging krijgt een onderdeel (bijvoorbeeld een afdeling of het voormalig ingenieursbureau) het recht om een afgezonderd financieel beheer binnen de gemeentelijke begroting te voeren. Er is sprake van enige autonomie op het gebied van personeel - en financieel beleid, maar wel binnen kaders: er mag bijvoorbeeld een reserve worden aangelegd van 5% van het begrotingssaldo. Werkzaamheden worden opgedragen aan een intern verzelfstandigd onderdeel van de eigen organisatie: 'in-house opdrachtverlening'. Hierdoor ontstaan interne klant-leveranciersrelaties.

Externe verzelfstandiging (= verbonden partijen)

In *juridische* zin houdt verzelfstandiging in, dat wordt vastgelegd welke organisatie of orgaan de bevoegdheid krijgt een bepaalde taak uit te voeren. In *economische* zin is sprake van twee manieren van verzelfstandiging: externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging krijgt het onderdeel meer autonomie vaak ook in de vorm van een eigen rechtspersoonlijkheid. Bij externe verzelfstandiging worden verschillende varianten onderscheiden variërend van privaatrechtelijke samenwerking/deelnemingen in marktpartijen tot publiekrechtelijke samenwerking/gemeenschappelijke regelingen.

Gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijke samenwerking)

Bij externe verzelfstandiging verdient het de voorkeur activiteiten, die appelleren aan een publiek belang, door een publiekrechtelijke rechtspersoon te behartigen. De belangrijkste reden voor terughoudendheid bij privaatrechtelijk samenwerken is vermenging van publieke en private belangen. Deze belangen zijn in de praktijk meestal niet gelijklopend. De democratische controle (dus de beslissende en toezichhoudende rol) en legitimiteit is dan het beste gewaarborgd bij gemeenschappelijke regelingen (zoals Gemeentelijke Gezondheidsdienst Haaglanden, Dienst Sociale Werkvoorziening, Veiligheidsregio Haaglanden, Omgevingsdienst Haaglanden en Metropoolregio Rotterdam Den Haag).

Publieke Private Samenwerking (PPS)

Bij Publieke Private Samenwerking werken bedrijfsleven en gemeente samen. Contractueel is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt. De gemeente houdt daarbij de regie in handen. De gemeente bepaalt de randvoorwaarden en sluit contracten met private partijen over de aard en het gewenste niveau van te leveren voorzieningen/diensten. Een belangrijk onderdeel van de samenwerking tussen gemeente en private partijen is een financiële prikkel die gedurende de hele looptijd van het contract aanwezig is. Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Een voorbeeld is een gezamenlijke grondexploitatie (joint venture).

Deelnemingen in marktpartijen (privaatrechtelijke samenwerking)

De gemeente vindt dan dat sprake is van een bepaald publiek belang. Door aandelenbezit wil de gemeente dit publieke belang veilig stellen. Denk aan deelnemingen in een Naamloze Vennootschap/NV (Dunea, BNG, Eneco) of Besloten Vennootschap/BV, waarvan de gemeente aandelen bezit. Een andere manier is taken en bevoegdheden overdragen aan een privaatrechtelijke organisatie zoals een stichting (Kenniseconomie en Innovatie Zoetermeer/KIZ).

Leningen of garanties

De gemeente verstrekt in principe geen leningen: de gemeente is geen bank en er mag geen sprake zijn van concurrentievervalsende maatregelen (staatssteun). Uitzondering op deze regel zijn de startersleningen.

Voor de gemeente is een garantstelling een middel om medewerking te verlenen aan de realisering van activiteiten door private instellingen, die de gemeente maatschappelijk van belang acht, zonder hiervoor financiële middelen beschikbaar te stellen. Daarbij is de overtuiging dat deze activiteiten met publiek belang anders niet tot stand komen.

Indien de geldnemer niet aan de verplichtingen kan voldoen, neemt de garantieverlener (in dit geval de gemeente) deze verplichtingen over. De gemeente houdt dan een vordering op de geldnemer. Deze garantstelling is een zekerheid voor de geldgever, dat de in de overeenkomst van geldlening aangegane verplichtingen worden nagekomen. De gemeente loopt een mogelijk financieel risico indien een beroep wordt gedaan op de garantstelling. Om het risico van aanspraak te beperken en te beheersen neemt de gemeente de verantwoordelijkheid om de taken op het gebied van governance inhoud te geven.

Uitbesteden via inkoop of subsidie

Bij uitbesteding wordt een contract met een private of publieke partij gesloten, die de taak in opdracht van de gemeente uitvoert. Er zijn twee instrumenten voor uitbesteding van taken namelijk subsidie en inkoop. De gemeente kan taken via een bestuursrechtelijke weg (= subsidie/beschikking) of via een privaatrechtelijke weg (= inkoop/overeenkomst) uitbesteden. In beide gevallen kunnen afspraken worden vastgelegd over de uitvoering van taken, de te leveren prestaties/resultaten, verantwoording en betaling.

Het onderscheid tussen deze twee varianten is juridisch relevant voor het van toepassing zijnde rechtskader op zowel nationaal - als Europees niveau (aanbestedings- en staatssteunrecht).

Daarbij is een belangrijk verschil tussen een subsidie- en inkooprelatie, dat er bij een subsidierelatie geen nakoming van afgesproken activiteiten juridisch kan worden afgedwongen. Hooguit kan de gemeente bij de definitieve vaststelling bepalen dat geen of minder subsidie wordt toegekend. Bij een inkooprelatie kunnen beide partijen nakoming van de gemaakte afspraken vorderen.

Wat geeft de doorslag voor de keuze tussen subsidie of inkoop? Dit hangt af van de concrete situatie en context. Dus net als bij het vraagstuk over samenwerkingsverbanden is maatwerk vereist en wordt per situatie een afweging gemaakt. Hierbij zijn wel richtlijnen te formuleren aan de hand waarvan de afweging voor een bepaalde keuze kan worden gemaakt. De weging van factoren en de motivering van de keuze kan per situatie tot een andere uitkomst leiden. Dit betekent dat de keuze geen uitkomst is van een vaste rekensom met dezelfde uitkomst in ogenschijnlijke gelijke situaties.

De keuze zal eerder op subsidie vallen, wanneer de volgende elementen in belangrijke mate aanwezig zijn:

- de activiteit dient een publiek/algemeen belang;
- het initiatief ligt bij een subsidieontvanger, die een aanvraag indient;
- er is geen winstdoelstelling;
- de gemeente betaalt deels of gedeeltelijk de kostprijs (geen marktprijs);
- er is geen of beperkt sprake van concurrentie (er is geen markt).

De keuze zal eerder op inkoop vallen, wanneer meer van de volgende elementen een rol spelen:

- is meer gericht op eigen behoefte van de gemeentelijke organisatie;
- het bedrijf een winstdoelstelling heeft;
- de gemeente een marktprijs betaalt (deel van de prijs is winst voor het bedrijf);
- er gedetailleerd omschreven diensten of producten worden ingekocht;
- er sprake is van concurrentie (er is een markt met meerdere aanbieders);
- de opdrachtnemer heeft verschillende opdrachtgevers.

Privatisering/beëindigen

Wanneer de gemeente besluit dat een taak niet langer een gemeentetaak is, kan zij besluiten de taak of het onderdeel te beëindigen of te privatiseren. Privatisering betekent meestal dat de gemeente het onderdeel verkoopt aan een marktpartij of als het om een deelneming gaat alle aandelen verkoopt. Bij een gedeeltelijke verkoop van aandelen is er strikt genomen geen sprake van privatisering, maar van een deelneming (of externe verzelfstandiging).

Bij privatisering houdt de bemoeienis en zeggenschap van de gemeente met de betreffende taak op. De gemeente kan de taak ook omzetten in een stichting (zonder winstdoelstelling). Alleen als daarna de gemeentelijke bemoeienis ophoudt, spreken we van privatisering. De organisatie ontleent z'n positie aan de werking van concurrentie op de markt en opereert met een winstootmerk.

De uitvoeringswijzen verbonden partijen, inkoop, subsidie en garantstellingen kennen elk een eigen Zoetermeers beleidskader te weten:

Uitvoeringsvorm	Beleidskader
Verbonden partijen	Kadernota Verbonden partijen2016
Inkoop en aanbesteding	Inkoop-en aanbestedingsbeleid2016
Subsidie	Algemene subsidieverordening 2016 Subsidieregeling
Garantstellingen	Nota Gemeentegaranties op welzijnsterrein, een heroverweging (raadsbesluit 960369) Beleidsnotitie Gemeentegaranties woningbouw (raadsbesluit 970102) Verordening investeringssubsidie en gemeentegarantie amateurverenigingen (raadsbesluit 060037)

3.3 Politiek bestuurlijke verantwoordelijkheden

De inwerkingtreding van de *Wet Dualisering gemeentebestuur* heeft een duidelijke scheiding aangebracht tussen de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad en de uitvoerende en sturende taken van het college als dagelijks bestuur.

Welk gemeentelijk bestuursorgaan bevoegd is te besluiten tot een (andere) vorm van taakuitvoering is afhankelijk van de betreffende taak. Meestal is het college bevoegd op grond van artikel 160, lid 1 van de Gemeentewet, waarbij de raad in bepaalde gevallen de gelegenheid moet krijgen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikelen 160, lid 2 en 169, lid 4 van de Gemeentewet).

In enkele gevallen is de dualisering niet helemaal doorgevoerd. Wetgeving kan de mate van vrijheid beperken om activiteiten uit te besteden of in samenwerking met anderen uit te voeren. Soms wordt een samenwerking bij wet verplicht gesteld zoals de veiligheidsregio's. Er moet dus altijd naar bijzondere wetgeving worden gekeken of sprake is van specifieke bevoegdheidsvoorschriften.

Daarnaast zijn allerlei kaderstellende instrumenten, waarmee de raad richting kan geven aan de handelwijze van het college. Denk bijvoorbeeld aan het Handvest Informatievoorziening, Kadernota Verbonden partijen en beleidsinhoudelijke kaders/nota's. Na een principebesluit tot een andere wijze van taakuitvoering is het college verantwoordelijk voor onderzoek, uitwerking en implementatie.

De vakwethouder, wethouders Personeel en Financiën zijn verantwoordelijk voor de beoordeling of de inhoudelijke -, personele - en financiële aspecten van een privatisering op de juiste wijze in kaart worden gebracht. Dat vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de vakwethouder voor de betreffende vakdiscipline, wethouder Personeel in relatie tot het Georganiseerd Overleg (GO) en van de wethouder Financiën in het kader van de begroting.

In het volgende hoofdstuk wordt een afwegingskader voor een andere wijze van taakvoering uitgewerkt.

4. Aandachtspunten plan van aanpak taakuitvoeringswijze

Doel van het besliskader is vooral om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Het is dus geen beslisboom of checklist die tot een 'ideale' beslissing over de meest geschikte vorm van taakuitvoering in een bepaalde situatie leidt. Temeer daar gemeenten een uiteenlopend pakket aan taken uitvoeren, zelf of samen met andere partijen. Iedere situatie moet dus op zichzelf worden beoordeeld.

Het kader biedt een overzicht met aandachtspunten voor besluiten over andere wijzen van taakuitvoering. Het onderscheidt vier fasen: A. verkennen en raadplegen van het veld, B. beleidsontwikkeling, C. uitvoering van beleid en tot slot D. evaluatie en terugkoppeling. Per fase zijn de bestuurlijke verantwoordelijkheden/bevoegdheden van het college en raad benoemd.

A. Verkennen en raadplegen veld

Verkennen en raadplegen veld

- verkennen of taken in beginsel voor privatisering in aanmerking komen
- actoren- en krachtenveldanalyse inclusief afzonderlijke - en gemeenschappelijke belangen. Werknemers, GO/OR, bestuurlijke – en ambtelijke opdrachtgevers, belastingdienst, leveranciers, afnemers, concurrerende ondernemers,...
- financieel-economische aangelegenheden (en begroting) op hoofdlijnen
- risico's (bestuurlijk, juridisch, financieel, organisatorisch, bedrijfseconomisch,) zo mogelijk met kwantificering van risico's voor proces en inhoud
- startnotitie met schets van scenario's, procesverloop en mogelijke participatie
- informeren OR/GO
- **(principe)besluitvorming en opdrachtformulering voor projectorganisatie**

Bestuurlijke verantwoordelijkheden/bevoegdheden

college:

- onderzoeken, verkennen en raadplegen veld
- (tussentijds) informatie verstrekken over stand van zaken traject
- voorstellen (principe)besluit en opdrachtformulering voor projectorganisatie

raad:

- op hoofdlijnen aangeven gewenste effecten, doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor de verkenning
- toetsen en kritische vragen stellen
- eventueel laten adviseren door externe deskundigen
- kenbaar maken wensen en bedenkingen
- instemmen met (principe)besluit en opdrachtformulering voor projectorganisatie

B. Beleidsontwikkeling

Planontwikkeling

- instellen projectorganisatie en opstellen plan van aanpak (inclusief tijdspad, fasering, middelen, besluitvorming- en communicatiemomenten met een onderscheid naar stakeholders: bestuurlijke stuurgroep privatisering, ambtelijke begeleidingsgroep met deelname GO/OR, projectgroep/projectleider, bestuurlijk-ambtelijk opdrachtgever, eventueel werkgroepen voor specifieke deelopdrachten)
- communiceren met personeel, adviesrecht GO/OR
- personele aspecten: rechten/werkzekerheid, pensioenen, ondersteuning bieden (gesprekken, trainingen)
- uitwerken financieel-economische aangelegenheden (waaronder frictie- en transitiekosten, afkoopsom/bruidsschat, kosten/baten analyse, beoordeling levensvatbaarheid, ...) en fiscale aspecten

- aansturingrelaties en mechanismen borging publieke belangen. Bij private rechtspersonen zijn statuten cruciaal, want minder politieke controle en verantwoordelijkheid.
- aandachtspunt Wet Markt en Overheid (M&O): doel van Wet M&O: zo gelijk mogelijke concurrentie verhoudingen tussen overheden en bedrijven. Vier gedragsregels voor overheid bij direct of via overheidsbedrijven uitoefenen van economische activiteiten:
 - o doorberekenen van integrale kosten
 - o bevoordelingsverbod overheidsbedrijven
 - o gegevensgebruik
 - o functiescheiding
- ontvlechten van mensen, vermogen, onroerend goed en (productie)middelen
- borging van achterblijvende taken, zoals kennis over aansturing (opdrachtgeverschap)
- nulmeting: integraal document waarin de uitgangssituatie in kaart is gebracht:
 - o onderbouwing keuze voor bepaalde rechtsvorm
 - o sturingsrelatie
 - o aard, omvang en kwaliteit taken
 - o aard, omvang en kwaliteit uitvoeringsprestaties (en eventuele achterstanden)
 - o aard, omvang en kwaliteit maatschappelijke effecten
 - o personeelsomvang
 - o kosten en baten
 - o bezittingen en schulden
- eindmeting: afspraken over evalueren
- **besluitvorming over het plan (inhoud en aanpak): go/no go moment en opdrachtformulering voor planuitvoering**

Bestuurlijke verantwoordelijkheden/bevoegdheden
college:

- uitvoeren (principe)besluit en opdracht voor planontwikkeling
- (tussentijds) informatie verstrekken over stand van zaken planontwikkeling
- voorstellen plan (inhoud en aanpak) en opdrachtformulering voor de planuitvoering inclusief tijdspad

raad:

- aangeven gewenste effecten, doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor de planontwikkeling
- eventueel laten adviseren door externe deskundigen
- toetsen, kritische vragen stellen, kenbaar maken wensen en bedenkingen
- instemmen met het plan (inhoud en aanpak) en opdrachtformulering voor de planuitvoering inclusief tijdspad

C. Uitvoering van beleid (= starten of taakoverdracht aan nieuwe organisatie)

1. *Bestuurlijke organisatie en toezicht*

- juridische vormgeving verankeren in oprichtingsacte en statuten
- overdrachtsovereenkomst (gemeentelijke eigendommen, vermogen e.d.)
gemeente -> nieuwe organisatie
- profiel en samenstelling bestuur nieuwe organisatie
- profiel, bevoegdheden en vroegtijdige benoeming directie (directiereglement)
- governance/besturingsmodel
- reglement verzekeringen en vergoedingen bestuursleden
- oversluiten contracten
- communiceren met personeel, GO/OR

2. *Prestatiecontract en financiering*

- business/ondernemingsplan: prestaties met begroting, meerjarenperspectief en omzet
- budgetovereenkomst tussen gemeente en nieuwe organisatie

- fiscale aspecten
- communiceren met personeel, GO/OR

3. *Organisatie en huisvesting*

- interne organisatie, functies en formatieplan
- overleg structuur en medezeggenschap
- taakverdeling huurder- verhuurder pand
- organisatie van planning en control en informatiesystemen
- externe profilering/huisstijl
- wijziging afspraken met externe instanties en personen
- investerings- en beheersplannen
- communiceren met personeel, GO/OR

4. *CAO en overgang personeel*

- pakketvergelijking
- arbeidsvoorwaarden (waaronder pensioen)
- sociaal plan en garantieregeling huidig personeel (overeenstemmingsrecht GO)
- protocol voor indiensttreding bij nieuwe organisatie en ontslag bij gemeente
- concept arbeidsovereenkomsten bij de nieuwe organisatie
- overleg met personeel, vakbonden en ondernemingsraad
- communiceren met personeel (waaronder individuele overgangsgesprekken), GO/OR

Bestuurlijke verantwoordelijkheden/bevoegdheden

college:

- uitvoeren plan
- (tussentijds) informatie verstrekken over stand van zaken uitvoering plan
- formele overdracht van taken

raad:

- kritische vragen stellen
- eventueel laten adviseren door externe deskundigen
- toetsen uitvoering conform kaders, plan en afspraken

D. Evaluatie en terugkoppeling

Evaluatie en terugkoppeling

- eindmeting
- rapportage en terugkoppeling

Bestuurlijke verantwoordelijkheden/bevoegdheden:

college:

- uitvoeren eindmeting (en eventueel nemen aanvullende maatregelen)
- informeren raad

raad:

- kennis nemen van rapportage
- kritische vragen stellen
- eventueel laten adviseren door externe deskundigen
- toetsen uitkomsten eindmeting aan eerdere afspraken en plan

Bijlage 1 Checklist wijze van taakuitvoering gemeente Zoetermeer

De checklist taakuitvoering maakt deel uit van deze nota. In deze checklist is uitgewerkt welke zaken minimaal moeten zijn geregeld bij een keuze voor een (andere) vorm van taakuitvoering. De checklist vormt een handvat bij de beslissing voor een bepaalde vorm van taakuitvoering en bij de periodieke evaluatie. Een voorstel voor (wijziging van) taakuitvoering moet vergezeld gaan van een ingevulde checklist, die als bijlage onderdeel uitmaakt van het bestuursvoorstel.

Vragen checklist en voorwaarden	Mate waarin en de wijze waarop aan de voorwaarden wordt voldaan
Afwegingskader (Verkennen en raadplegen veld)	
Is er sprake van een publieke taak en/of -belang? Zo ja, is dit duidelijk omschreven?	
Om welke specifieke taak gaat het: beleidsbepalend, uitvoerend of bedrijfsvoering?	
Wat is het doel/beoogd effect van de mogelijke wijziging van de vorm van taakuitvoering: heroverweging (kern)taak of rol gemeente, doeltreffendheid, doelmatigheid/ bezuiniging?	
Wat zijn de gevolgen van de wijziging van de vorm van taakuitvoering voor het publieke belang en wat zijn de mogelijkheden voor borging van het publieke belang?	
Welke alternatieven en/of specifieke vormen van taakuitvoering zijn mogelijk?	
Wat zijn de financiële gevolgen van de alternatieven op hoofdlijnen (incidenteel en structureel)?	
Is in het besluit gemotiveerd aangegeven waarom de betreffende activiteiten beter via een andere vorm van taakuitvoering kunnen worden verricht? Voor- en nadelen per scenario.	
Wat zijn de risico's voor proces en inhoud en wat zijn mogelijke beheersmaatregelen?	
Is het procesverloop aangegeven met een tijdslijn met mijlpalen (beslismomenten)?	
Is er een plan van aanpak en opdracht voor projectorganisatie aanwezig?	
Keuze juridische vorm/grondhouding (Beleidsontwikkeling)	
Zijn de verwachtingen/kaders (motieven, doelen, beoogde effecten, randvoorwaarden) van de (wijziging van de) vorm van taakuitvoering beschreven?	
Is een nulmeting uitgevoerd in meetbare termen van beleidsmatige – en beheersmatige prestaties om de uitgangspositie te kunnen bepalen?	
Is er een evaluatiebepaling opgenomen?	
Is er een 'exit-optie' opgenomen?	

Financiële afweging (Beleidsontwikkeling)	
Wat zijn de kosten en baten van de voorgenomen wijziging van de taakuitvoeringsvorm (incidenteel en structureel)?	
Is een solide financiële afweging gemaakt (kosten/baten analyse, fiscale aspecten, beoordeling levensvatbaarheid, e.d.)?	
Zijn de risico's in de afweging meegenomen?	
Governance (sturen, beheersen, toezicht houden, verantwoorden) (Beleidsontwikkeling)	
Welke maatregelen worden genomen om de belangen (in de overgangs- en eindsituatie) te borgen? Bijvoorbeeld projectorganisatie, verantwoordelijkheden, transitieplan, sociaal plan, overname personeel, borging publiek belang.	
Zijn afspraken vastgelegd over informatievoorziening (op welke wijze, wat, wanneer, frequentie, aan wie)?	
Is vastgelegd wanneer en op welke wijze de evaluatie van beoogde effecten van de gewijzigde vorm van taakuitvoering wordt vastgesteld?	
Evaluatie en terugkoppeling	
Zijn de beoogde effecten van de gewijzigde vorm van taakuitvoering bereikt?	
Geeft de uitkomst van de evaluatie aanleiding tot het nemen van aanvullende maatregelen?	

Bijlage 2 Projectstructuur gewijzigde taakuitvoering

Ter voorbereiding van de besluitvorming over een andere of nieuwe taakuitvoering kan de volgende projectstructuur worden geïnstalleerd. Afhankelijk van de complexiteit/belang/omvang van het taakuitvoeringsvraagstuk wordt een zware/lichte projectstructuur opgetuigd.

Bestuurlijke stuurgroep

Een bestuurlijke stuurgroep coördineert de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Deze stuurgroep formuleert de opdracht voor de ambtelijke stuurgroep en toetst de uitkomsten. Voorzitter is de betreffende vakwethouder. De wethouders personeel/organisatie en financiën nemen ook deel aan de stuurgroep.

De bestuurlijke stuurgroep stuurt op grond van bestuurlijke overwegingen en hakt gedurende het traject knopen door bij voorkomende vraagstukken. De voorzitter legt de voorstellen voor aan het college. Het college neemt een (voorlopig) besluit en stelt de raad in staat wensen en bedenkingen in te brengen in de fasen 0. verkennen en raadplegen veld en 1. beleidsontwikkeling.

De stuurgroep wordt ondersteund door de ambtelijke stuurgroep, waarvan de voorzitter tevens secretaris van de stuurgroep is. Daarbij kan de projectleider de voorzitter/eindverantwoordelijke ambtenaar/directeur vergezellen.

Ambtelijke stuurgroep

Deze groep bereidt de vergaderingen en besluiten van de bestuurlijke stuurgroep voor en ziet erop toe dat besluiten worden uitgevoerd. Het is raadzaam dat de OR is vertegenwoordigd in de ambtelijke stuurgroep. De voorzitter is een directeur en tevens eindverantwoordelijke ambtenaar.

Projectleider

De beoogde projectleider (voor het geheel of voor een fase) stelt een projectbeschrijving inclusief plan van aanpak op en biedt dit aan aan de eindverantwoordelijke ambtelijke opdrachtgever. Met een advies van de ambtelijke stuurgroep wordt deze projectbeschrijving aan de bestuurlijke stuurgroep voorgelegd.

De projectleider voert de taken uit samen met een per project(fase) in te stellen en onder zijn verantwoordelijkheid functionerende projectorganisatie van interne en/of externe medewerkers en adviseurs. De projectleider draagt ook zorg voor tussentijdse voortgangsinformatie.

Eventueel worden **werkgroepen** gevormd, die onderdelen van het projectplan uitwerken zoals bestuurlijke organisatie, prestatiecontract/financiering, organisatie, personele en juridische aspecten. De projectleider fungeert hierbij als linking pin en zorgt voor de overall coördinatie.

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur

Rapport Leren van privatiseren Onderzoek naar het privatiseringsbeleid van de gemeente Zoetermeer, BMC in opdracht van de Rekenkamercommissie Zoetermeer, 2016

Hoofdrapport Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2012

Rapport Verbonden partijen van de 65 gemeenten in de provincie Zuid-Holland, Deloitte in opdracht van de Provincie Zuid-Holland, 2016

Subsidie of inkoop: hoe maak je een keuze?, Advies Juridisch Vakberaad gemeente Dronten, 2014

Kadernota Verbonden partijen, gemeente Zoetermeer, 2016

Beleidsnota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, gemeente Zoetermeer, 2016

Algemene Subsidieverordening, gemeente Zoetermeer, 2016

Goed geïnformeerd? Onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad van gemeente Zoetermeer, Rekenkamercommissie Zoetermeer, 2015

Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, 2013

Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen, Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten, 2014

Rapport Van verzelfstandigen tot bekwaam regisseren en gunnen. De verzelfstandiging van gemeentelijke organisatieonderdelen, Rekenkamercommissie Arnhem, 2010

Verzelfstandiging Gemeentemusea Arnhem, gemeente Arnhem, 2013

Rapport Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010

Overheid én markt: Het resultaat telt, Sociaal Economische Raad, 2010

Leidraad externe verzelfstandiging, gemeente Den Haag, 2008

Rapport Regie op Verzelfstandiging, onderzoek naar de regierol van de gemeente Gouda bij verzelfstandigingsoperaties, Rekenkamer Gouda, 2008