

De echte prikkel tot uitbesteden

Een case-study naar de overwegingen bij de gemeenten Haarlem en Zoetermeer rond het
inbesteden en uitbesteden van publieke taken.

Student: A. van Rooij

Studentnr: 199433

Begeleider: dr. H.L. Klaassen

Tweede beoordelaar: dr. J.L.M. Hakvoort

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Bestuurskunde

Maart 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1 Probleemstelling en onderzoeksvraag	5
1.1 <i>Aanleiding</i>	5
1.2 <i>Probleemanalyse</i>	6
1.2.1 Economische en juridische overwegingen	6
1.2.2 Interne en externe taken	7
1.3 <i>Doelstelling onderzoek</i>	7
1.4 <i>Centrale vraagstelling en deelvragen</i>	7
1.4.1 Centrale vraagstelling	7
1.4.2 Deelvragen	8
1.5 <i>Toelichting centrale vraagstelling</i>	8
1.5.1 Hoe verlopen de besluitvormingsprocessen?	8
1.5.2 In-en uitbesteding	8
1.5.3 Publieke taken en afbakening	10
1.5.4 Motivering keuze gemeenten Haarlem en Zoetermeer	10
1.6 <i>Methode van onderzoek</i>	11
1.6.1 Typering van het onderzoek	11
1.6.2 Definiëring case-study	11
1.7 <i>Generaliseerbaarheid en relevantie</i>	12
1.7 <i>Opbouw van de scriptie</i>	12
Hoofdstuk 2 Neo-institutionele economische theorieën en inzicht in overwegingen rond in-en uitbesteden	15
2.1 <i>Inleiding</i>	15
2.2 <i>Vormen van inbesteden en uitbesteden</i>	15
2.2.1 Historische ontwikkeling gemeenten	15
2.2.2 New Public Management	17
2.2.3 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording	17
2.3 <i>Bij gemeenten voorkomende vormen van inbesteden en uitbesteden</i>	18
2.3.1 Samenvattende tabel met besproken vormen van inbesteden en uitbesteden	22
2.4 <i>BTW-compensatiefonds en beïnvloeding besluitvorming inbesteden en Uitbesteden</i>	22
2.5 <i>Keuze inbesteden of uitbesteden op basis van neo-institutionele economische theorieën</i>	26
2.5.1 Neo-institutionele economische theorieën	27
2.5.2 Van neo-klassieke naar neo-institutionele economie	27
2.5.3 Property-rights theorie	28
2.5.4 Transactiekostentheorie	30

2.5.5	Principaal-agenttheorie	31
2.5.6	Principaal-agenttheorie en collectieve sector	33
2.5.7	Toepassing economische organisatietheorie	34
2.6	<i>Operationalisering van de theorie</i>	36
2.7	<i>Werkhypothesen</i>	39
Hoofdstuk 3 Publieke taken waarover in het kader van in-en uitbesteding de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer besluiten zijn genomen		43
3.1	<i>Gemeente Haarlem</i>	43
3.1.1	Korte introductie	43
3.1.2	Start taken-en doelmatigheidsdiscussie	43
3.1.3	Plan van aanpak verzelfstandigingen	46
3.1.4	Voortgang verzelfstandigingen	51
3.1.5	Verdieping tweetal verzelfstandigingstrajecten	56
3.1.6	Samenvatting en conclusie	62
3.2	<i>Gemeente Zoetermeer</i>	63
3.2.1	Korte introductie	64
3.2.2	Bouwennotennotitie Organisatieontwikkeling	64
3.2.3	Van Hoofdafdeling Stadswerken naar Hoofdafdeling Ruimte	66
3.2.4	Vzelfstandigingsopties uitvoeringstaken Ruimte	67
3.2.5	Besluitvorming Raad	70
3.2.6	Het vervolg	72
3.2.7	Aspecten inrichting organisatie	75
3.2.8	Samenvatting	76
3.3	<i>Conclusie</i>	77
Hoofdstuk 4 Analyse van de overwegingen en de verschillen daarin tussen Haarlem en Zoetermeer		79
4.1	<i>Toetsing werkhypothesen</i>	79
4.1.1	Theoretisch kader en werkhypothesen	79
4.1.2	Toetsing	80
4.2	<i>Overwegingen en verschillen tussen Haarlem en Zoetermeer</i>	86
4.3	<i>Samenvatting</i>	86
Hoofdstuk 5 Conclusies		87
5.1	<i>Beantwoording deelvragen en centrale vraag</i>	87
5.2	<i>Conclusie</i>	90
Bijlagen		
1.	Literatuurlijst	92
2.	Overzicht geïnterviewde personen	94

Voorwoord

Met deze afstudeerscriptie komt een einde aan mijn studie Bestuurskunde. Deze heeft langer geduurd dan ik mij had voorgenomen. Daarvoor zijn vele redenen te bedenken die, dat mag geen verbazing wekken, grotendeels buiten mijn eigen invloedssfeer hebben gelegen. Echter, wanneer ik het hele studietraject nog eens de revue laat passeren, dan lijkt enige zelfreflectie toch wel op zijn plaats. Daarmee wil ik de lezers echter niet lastig vallen.

Op deze plaats spreek ik mijn grote erkentelijkheid uit voor de professionele en plezierige begeleiding door Henk Klaassen. Hij daagde mij voortdurend uit tot het overdenken, herschikken en herformuleren van de tekst en heeft mij op een als stroef te omschrijven moment opnieuw weten te inspireren. Ook bedank ik de heer Hakvoort voor zijn snelle optreden als tweede lezer en de waardevolle opmerkingen die dat heeft opgeleverd.

Hiermee sluit ik een periode af, die gecombineerd met een volledige werkweek, niet altijd even leuk was. Toch had ik het ook niet willen missen; sterker nog, er broeit zelfs nieuwe ambitie om weer iets anders op te pakken.

Den Haag, 10 maart 2009

Ton van Rooij

Hoofdstuk 1 Probleemstelling en onderzoeksvraag

1.1 Aanleiding

"*Waddinxveen maait weer zelf*" luidt de kop van een artikel in het april-nummer van 2007 van het vakblad voor verantwoordelijken voor onderhoud, beheer en aanleg van sportvelden Fieldmanager.¹ Aanleiding was de aflevering van een aantal nieuwe grasmaaiers. Vijf jaar eerder had de gemeenteraad van Waddinxveen echter besloten het maaiwerk uit te besteden. Volgens het hoofd realisatie en beheer was daarbij de achterliggende gedachte "te investeren in servicewerk door wijk-en buurtbeheer, bulkwerk of werk waarvoor gespecialiseerde machines nodig waren zo veel mogelijk uit te besteden." Gebleken is echter dat de aannemers onvoldoende flexibel zijn. Door zelf het maaiwerk weer te gaan doen "kun je beter inspelen op de vragen van de burgers en op het weer." Behalve de flexibiliteit stijgt de kwaliteit door zelf te maaien en is door zelfdoen een besparing van circa 10% haalbaar. Bovendien kunnen twee nieuwe hiervoor aangetrokken medewerkers buiten het maaiseizoen andere werkzaamheden verrichten.

Een opmerkelijk bericht omdat in het kader van het gedachtegoed van NPM(New Public Management) organisaties binnen de publieke sector geacht worden, o.a. door gebruik te maken van de voordelen van meer marktwerking in de vorm van privatisering verzelfstandiging en uitbesteding, zowel efficiënter als meer klantgericht te werken. De uitgangspunten van deze visie lijken binnen de publieke sector nauwelijks ter discussie te staan. Des te opmerkelijker is het dat in Waddinxveen op grond van dezelfde argumenten, klantgerichtheid en besparing, een tegengestelde beweging van uitbesteden naar inbesteden wordt gemaakt.

Deze tegengestelde beweging wekt mijn beroepsmatige en ook persoonlijke belangstelling voor de overwegingen en onderliggende argumenten die bij gemeenten leiden tot het wel of niet uitbesteden van de uitvoering van taken. Deze al aanwezige belangstelling is sterk gestimuleerd door de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) per 1 januari 2003. Vanaf die datum krijgen gemeenten en provincies de BTW die zij betalen bij de aankoop van goederen en diensten van derden gecompenseerd. Hierdoor is het uitbesteden van taken op dat moment 19% goedkoper geworden dan daarvoor. Op basis van onderzoek werd aangenomen dat uitbesteding als gevolg van marktwerking op termijn tot 30% goedkoper zou zijn dan zelf uitvoeren, zodat vanaf 2003 een sterke toename van het uitbesteden van taken door gemeenten en provincies zou mogen worden verwacht.² In een artikel in VNG-magazine van 12 januari 2007 komt onder de kop "*Compensatie BTW heeft beperkt effect*" echter de vraag aan de orde of het BTW-compensatiefonds (BCF) wel aan zijn doel beantwoordt. Van de verwachte sterke toename van uitbesteding lijkt in de

¹ www.fieldmanager.nl/nieuws

² Minister van Financiën; Nota naar aanleiding van het verslag van de behandeling van het Wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds (kamerstukken 27 293) d.d. 22 maart 2001

praktijk geen sprake. Van de vier gemeenten die in het artikel in VNG-magazine aan de orde komen, geven er drie aan niet meer taken uit te besteden dan voor 2003.

Het voorgaande vormt de aanleiding voor dit onderzoek waarmee ik antwoord wil geven op de vraag op grond van welke overwegingen en argumenten gemeenten besluiten nemen over het inbesteden of uitbesteden van de uitvoering van taken.

1.2 *Probleemanalyse*

Zoals in de inleiding is aangegeven vormt het bericht dat de gemeente Waddinxveen een eerder uitbestede taak weer zelf gaat uitvoeren op grond van overwegingen op het gebied van flexibiliteit, kwaliteit en financieel voordeel, de aanleiding voor dit onderzoek. Een tweede meer algemene aanleiding vormt het kennelijk achterwege blijven van de verwachte toename van de uitbesteding van taken door gemeenten na de invoering van het BCF. Aan de verwachting dat gemeenten en provincies meer zouden gaan uitbesteden, ligt de veronderstelling ten grondslag dat de keuze tussen het zelf uitvoeren van taken of het uitbesteden daarvan voornamelijk zou worden bepaald door efficiency-overwegingen. Afgezien van de mogelijkheid dat de toename van uitbesteding na invoering van het BCF bij de verwachting achterblijft omdat gemeenten en provincies vóór 2003 al optimaal efficiencyvoordeel behaalden door uitbesteding van taken, is er reden te veronderstellen dat naast economische efficiency andere argumenten soms zwaarder worden gewogen.

1.2.1 Economische en juridische overwegingen

Algemene eisen voor het uitvoeren van overheidstaken zijn doelmatigheid, doeltreffendheid, democratische legitimatie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Deze enerzijds economische en anderzijds juridische algemene uitgangspunten zijn in geschreven en ongeschreven wet- en regelgeving verankerd. In het rapport "Het borgen van publiek belang" van de WRR is aangegeven dat louter economische overwegingen vooral zouden leiden tot het inschakelen van private actoren om via het mechanisme van concurrentie de efficiëntie te verhogen. Ter waarborging van de democratische legitimatie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zouden louter juridische overwegingen echter leiden tot behartiging van publieke belangen door de overheid zelf.

Economische en juridische overwegingen kunnen dus met elkaar conflicteren. Enerzijds zou uitbesteden tegen de laagste prijs kunnen leiden tot een uitvoeringspraktijk met een lager serviceniveau, terwijl anderzijds optimale borging van democratische legitimatie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid een meer efficiënte uitvoering in de weg kunnen staan. De keuze tussen publieke of private uitvoering is volgens het aangehaalde rapport van de WRR uiteindelijk een afgeleide van de vraag waar borging van het publieke belang het meest adequaat kan geschieden. Hierbij staat het niet bij voorbaat vast dat publieke organisaties beter dan private organisaties in staat zijn publieke belangen te realiseren. Van het tegenovergestelde is evenmin bij voorbaat sprake.

1.2.2 Interne en externe taken

Kijkend naar de taken die een gemeente uitvoert, zie ik een onderscheid tussen interne en externe taken. Interne taken hebben betrekking op goederen en diensten die noodzakelijk zijn om als organisatie goed te kunnen functioneren en zijn niet rechtstreeks gerelateerd aan een publiek belang. Deze goederen en diensten worden als het ware aan de gemeentelijke organisatie zelf geleverd. Voorbeelden hiervan zijn de facilitaire dienstverlening, de salarisadministratie en het ICT-beheer. Externe taken betreffen goederen en diensten die aan de inwoners van de gemeente worden geleverd. Voorbeelden van externe taken zijn het verlenen van vergunningen, het onderhouden van de openbare ruimte en het verstrekken van subsidies.

Voor zowel interne als externe taken geldt dat de uitvoering daarvan kan worden inbesteed of uitbesteed. Omdat interne taken niet rechtstreeks zijn gerelateerd aan een publiek belang mag worden verwacht dat met name de keuze om interne taken wel of niet uit te besteden hoofdzakelijk op bedrijfseconomische overwegingen plaatsvindt. Meer dan bij interne taken spelen bij externe taken naast bedrijfseconomische overwegingen ook democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in de overwegingen een rol. Vanzelfsprekend kunnen bij zowel interne als externe taken strategische belangen, zoals het ontstaan van afhankelijkheidsrelaties, de uitkomst van de afweging beïnvloeden.

1.3 Doelstelling onderzoek

In de probleemanalyse is een enkele opmerking gemaakt over de weging van economische en juridische factoren bij de besluitvorming over de uitvoering van taken. Tevens is aangegeven dat mag worden verwacht dat de besluitvorming over de uitvoering van interne taken hoofdzakelijk op bedrijfseconomische overwegingen plaatsvindt, terwijl bij externe taken, naast bedrijfseconomische overwegingen, de meer klassieke bij het optreden van de overheid horende algemene eisen als democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een rol zullen spelen. Deze analyse leidt tot de volgende doelstelling van dit onderzoek:

Het krijgen van inzicht in de factoren die een rol spelen bij de overwegingen van gemeenten bij het nemen van besluiten over het inbesteden of uitbesteden van publieke taken.

1.4 Centrale Vraagstelling en deelvragen

1.4.1 Centrale vraagstelling

Om de doelstelling van het onderzoek te bereiken wordt een tweetal case study's uitgevoerd bij de gemeente Haarlem, respectievelijk de gemeente Zoetermeer. Daarbij wordt de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

Hoe verlopen de besluitvormingsprocessen rondom in-en uitbesteding van publieke taken in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer, welke verschillen zijn daarin waar te nemen en

in hoeverre vormen deze een verklaring voor de mate van in-en uitbesteding door de gemeenten Haarlem en Zoetermeer?

1.4.2 Deelvragen

De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke vormen van inbesteden en uitbesteden kunnen worden onderscheiden?
2. Welke inzichten bieden de neo-institutionele economische theorieën ten aanzien van de overwegingen voor in-en uitbesteden?
3. Over welke publieke taken zijn in het kader van in-en uitbesteding in de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer besluiten genomen?
4. In hoeverre heeft het BTW-compensatiefonds invloed op de overwegingen in Haarlem en Zoetermeer ten aanzien van in-en uitbesteden?
5. Welke overwegingen hebben bij de besluitvorming een rol gespeeld en welke verschillen zijn daarbij tussen Haarlem en Zoetermeer vast te stellen?
6. In hoeverre zijn de verschillen in inbestede en uitbestede taken in Haarlem en Zoetermeer te verklaren?

1.5 Toelichting centrale vraagstelling

Deze paragraaf bevat een korte toelichting op en definiëring van in de geformuleerde centrale vraagstelling opgenomen begrippen.

1.5.1 Hoe verlopen de besluitvormingsprocessen?

Met het eerste deel van de centrale vraagstelling *'Hoe verlopen de besluitvormingsprocessen'* wordt gedoeld op de argumenten en de wijze waarop die argumenten worden gewogen bij het nemen van besluiten over het inbesteden en uitbesteden van publieke taken. Daarbij gaat het om besluiten van gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders en mogelijk van ambtenaren waaraan deze bevoegdheid is gemandateerd.

1.5.2 In-en uitbesteding

Europees aanbestedingsrecht

Voor de definiëring van de begrippen inbesteden en uitbesteden wordt aansluiting gezocht bij de juridische invulling die daaraan in het kader van het Europese aanbestedingsrecht is gegeven. Volgens het Europese aanbestedingsrecht is van uitbesteden sprake wanneer er een overeenkomst is tussen *'een territoriaal lichaam en een (rechts-)persoon die daarvan rechtens is te onderscheiden.'* Een uitzondering hierop vormt de uitvoering van werkzaamheden of de levering van diensten door een *'weliswaar juridisch van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon maar waarop de gemeente op dezelfde wijze toezicht uitoefent als op de eigen diensten en die rechtspersoon bovendien vrijwel geen*

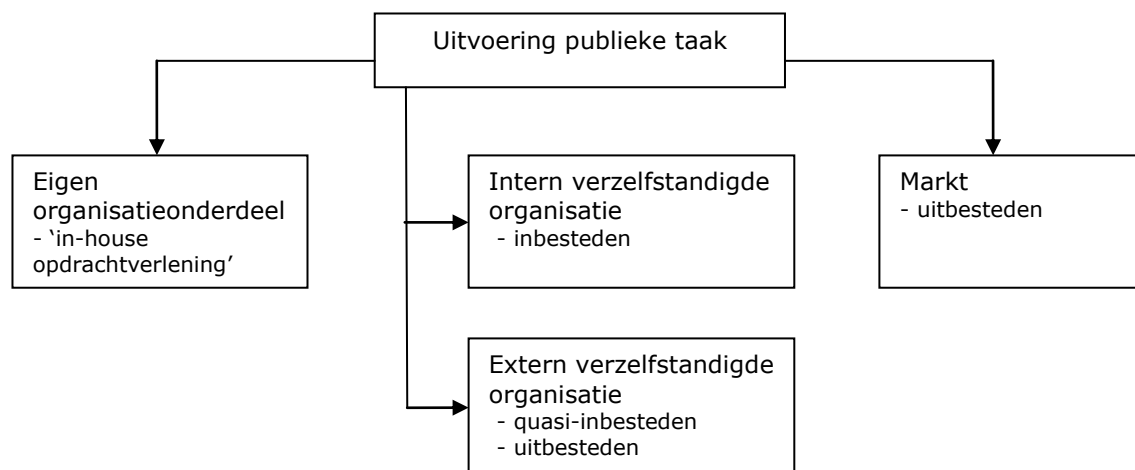
werkzaamheden voor andere opdrachtgevers verricht.' Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan is volgens het Europese aanbestedingsrecht sprake van inbesteden.³

Aanbestedingsproces

Aan een besluit tot het inbesteden of het uitbesteden van een taak gaat een aanbestedingsproces vooraf waarbij de opdrachtgever de verschillende concurrerende opties afweegt. Deze opties zijn:

- a. Opdragen aan een niet verzelfstandigd onderdeel van de eigen organisatie.
Dit is de meest zuivere vorm van inbesteden, ook wel aangeduid als '*in-house opdrachtverlening*.'
- b. Opdragen aan een verzelfstandigde dienst met eigen rechtspersoonlijkheid.
Hierbij kan van zowel inbesteden als van uitbesteden sprake zijn. Wanneer op de verzelfstandigde dienst op dezelfde wijze toezicht wordt uitgeoefend als op een eigen dienst en bovendien de verzelfstandigde dienst vrijwel uitsluitend voor de opdrachtgever werkt, is sprake van inbesteden. In dat geval spreekt men van '*quasi-inbesteden*.'⁴ Wanneer aan de twee genoemde voorwaarden niet wordt voldaan, is sprake van uitbesteden.
- c. Opdragen aan een marktpartij
Wanneer werkzaamheden worden opgedragen aan een marktpartij is sprake van uitbesteden.

Het voorafgaande kan als volgt schematisch worden weergegeven.



Hierbij plaats ik de kanttekening dat verzelfstandigde diensten worden ingesteld met de intentie de uitvoering van bepaalde taken op enige afstand van de eigen organisatie te

³ Water, J.C. van de; www.kwlegal.nl; Teckal, Stadt Halle en inbesteden; Uitzonderingen op de toepassing van de (Europese) richtlijnen

⁴ www.europadecentraal.nl

plaatsen. Om die reden wordt een besluit over verzelfstandiging voor dit onderzoek als besluitvorming over inbesteden of uitbesteden aangemerkt.

Definities inbesteden en uitbesteden

Op basis van het voorafgaande worden voor deze scriptie de volgende definities voor inbesteden en uitbesteden gebruikt:

Inbesteden

- het opdragen van werkzaamheden aan een niet verzelfstandigd onderdeel van de eigen organisatie; *'in-house opdrachtverlening'*
- opdrachtverlening aan een verzelfstandigde organisatie met rechtspersoonlijkheid waarop de gemeente op dezelfde wijze toezicht houdt als op een eigen dienst en bovendien die verzelfstandigde dienst vrijwel niet voor andere opdrachtgevers werkzaam is; *'quasi-inbesteden'*

Uitbesteden

- het opdragen van werkzaamheden aan marktpartijen. Daartoe worden ook gerekend extern verzelfstandigde diensten die niet voldoen aan de voorwaarden zoals die voor *'quasi-inbesteden'* gelden;

1.5.3 Publieke taken en afbakening

Voorafgaand aan de vraag of de uitvoering van een publieke taak wordt inbesteed of uitbesteed, gaat beantwoording van de vraag of er sprake is van een publiek belang waarbij de gemeente een eindverantwoordelijkheid draagt. Met andere woorden: de 'hoe-vraag' komt pas aan de orde als de 'wat-vraag' bevestigend is beantwoord. Van *'publieke taken'* is in het kader van deze scriptie sprake wanneer het gaat om een belang waarvan de gemeenteraad vindt dat er een taak voor de gemeente is (autonome taken). Tot de *'publieke taken'* worden ook gerekend taken die voortvloeien uit hogere regelgeving (medebewindstaken). In deze scriptie komt de 'wat-vraag' niet aan de orde en gaat het om de beantwoording van de 'hoe-vraag'.

1.5.4 Motivering keuze gemeenten Haarlem en Zoetermeer

In verband met beperkingen in tijd en middelen worden twee cases onderzocht en vergeleken, de gemeente Haarlem en de gemeente Zoetermeer. De keuze voor deze twee gemeenten is gemaakt op grond van de overweging dat beide gemeenten tot de groep 100.000-plus behoren en de afgelopen jaren niet bij een gemeentelijke herindeling betrokken zijn geweest. Dat laatste is van belang omdat het onderzoek zich uitstrekt over een periode van vijf jaar en het voor zowel de uitvoerbaarheid als de betrouwbaarheid van het onderzoek van belang is dat de onderzochte gemeenten in dat opzicht als stabiel kunnen worden gekwalificeerd. Tenslotte heeft bij de keuze meegespeeld dat ik door eerdere contacten met beide gemeenten relatief eenvoudig entree bij te interviewen functionarissen kan krijgen.

1.6 Methode van onderzoek

1.6.1 Typering van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij de overwegingen van gemeenten bij het nemen van besluiten over inbesteden en uitbesteden van publieke taken. Om deze doelstelling te bereiken wordt een tweetal case-study's uitgevoerd. De overwegingen die bij de besluitvorming van de onderzochte gemeenten rond in-en uitbesteden een rol spelen worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Vervolgens wordt geprobeerd eventuele verschillen tussen deze gemeenten te verklaren. Omdat er geen toetsbare hypothese beschikbaar is, kan het onderzoek worden aangemerkt als een exploratief onderzoek, een type onderzoek dat Baarda en de Goede (2001;93) karakteriseren als een tussenvorm tussen beschrijvend en toetsingsonderzoek.

1.6.2 Definiëring case-study

De kern van het onderzoek bestaat uit een tweetal case-study's. Een case-study omschrijft Hakvoort (1996;132) als een empirisch onderzoek dat:

- een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn '*real-life context*'; wanneer
- de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn; en waarbij
- meer dan één bron van bewijsmateriaal wordt gebruikt.

Context-gebondenheid houdt in dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context. Case-study is een onderzoeksmethode waarbij per definitie sprake is van meer dan één techniek van materiaalverzameling en kan worden gebruikt voor zowel explorerend, beschrijvend als verklarend onderzoek. Case-study is bijzonder geschikt voor de beantwoording van 'hoe'-en 'waarom'-vragen, waarbij de onderzoeker geen controle heeft op de gebeurtenissen en waarbij de onderzoeker gericht is op huidige in plaats van historische feiten Hakvoort (1996;176). Dit onderzoek kan worden getypeerd als exploratief en voldoet aan de voorwaarde dat de onderzoeker geen controle heeft op de gebeurtenissen.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd met behulp van literatuurstudie, interviews en documentenanalyse. Voor het krijgen van een algemeen beeld over de wijze waarop de publieke taken van gemeenten worden uitgevoerd, worden door middel van literatuurstudie de in Nederland voorkomende vormen van in-en uitbesteden geïnventariseerd. Op basis van de tot de neo-institutionele economie behorende principaal-agenttheorie en transactiekosten-theorie wordt, eveneens op grond van literatuurstudie, een theoretisch kader ontwikkeld uitmondend in een beslissingsschema en een aantal werkhypothesen die worden gebruikt bij de analyse van de overwegingen rond in-en uitbesteden in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer. Door middel van ongestructureerde

interviews en documentenanalyse worden de besluiten die de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer zijn genomen over het in-of uitbesteden van publieke taken geïnventariseerd. De overwegingen die bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld en de verschillen daarin tussen de gemeenten Haarlem en Zoetermeer worden met behulp van het ontwikkelde theoretische kader geanalyseerd en verklaard.

1.7 Generaliseerbaarheid en Relevantie

Zowel Hakvoort (1996;91) als Yin (1989;23) geven aan dat het bij een case-study gaat om theoretische generaliseerbaarheid. De onderzoeker heeft als doel een theorie te ontwikkelen om de waargenomen werkelijkheid te verklaren en is niet uit op het vaststellen van de frequentie waarin een bepaald verschijnsel zich voordoet (statistische generaliseerbaarheid). Wanneer meer dan één case wordt onderzocht is sprake van een 'multiple case study'. Hakvoort (1996;120) benadrukt dat uitbreiding van het aantal cases wel het inzicht verhoogt maar niet de mogelijkheid om beter statistisch te kunnen generaliseren. Verder maakt Hakvoort (1996;121) gewag van de door Agranoff en Radin bepleite 'vergelijkende case study benadering', waarbij zij voortbouwen op het 'multiple case model' van Yin. Zij gebruiken de verschillende cases als vergelijkbare bestuurlijke situaties naast elkaar om cruciale variabelen te kunnen achterhalen. Selectie van eenheden vindt veelal plaats op basis van theoretische (en soms praktische) overwegingen.

Maatschappelijke relevantie

Doel van dit onderzoek is meer inzicht te krijgen in de factoren die in gemeenten een rol spelen bij de besluitvormingsprocessen rond het inbesteden en uitbesteden van publieke taken. De maatschappelijke relevantie van de toename van dit inzicht is dat daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de discussies rond de kwaliteit en daarmee ook de transparantie van deze besluitvormingsprocessen en de communicatie daarover met de burger.

Theoretische relevantie

De theoretische relevantie van dit onderzoek is dat wordt gezien in hoeverre de uitkomsten van de besluitvormingsprocessen rond inbesteden en uitbesteden op basis van neo-institutionele economische theorieën kunnen worden verklaard en welke andere overwegingen de uitkomsten van deze besluitvormingsprocessen mogelijk (mede) bepalen.

1.8 Opbouw van de scriptie

In Hoofdstuk 1 zijn de probleemstelling, de doelstelling, de centrale vraag, de deelvragen en de methode van onderzoek aan de orde gekomen.

Hoofdstuk 2 bevat het theoretische kader van de scriptie. Vanuit een historisch perspectief wordt de ontwikkeling van gemeenten beschreven, waarbij ook aandacht wordt besteed aan het New Public Management en het VBTB-proces (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) bij het rijk. De bij gemeenten voorkomende vormen van

inbesteden en uitbesteden en de komst van het BTW-compensatiefonds worden daarna besproken. Vervolgens worden de neo-institutionele theorieën als het theoretisch kader van dit onderzoek beschreven en geoperationaliseerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het formuleren van een vijftal werkhypothesen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzochte cases. Na de gemeente Haarlem wordt de gemeente Zoetermeer besproken. Naast een samenvatting van beide cases wordt het hoofdstuk afgesloten met een algemene conclusie.

De resultaten van het onderzoek en de analyse van de cases vormen de inhoud van Hoofdstuk 4, waarna in hoofdstuk 5 de scriptie met de conclusies wordt afgesloten.

Hoofdstuk 2 Neo-institutionele economische theorieën en inzicht in overwegingen rond in-en uitbesteden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het theoretische kader van de scriptie. Het theoretisch kader wordt opgebouwd vanuit de neo-institutionele economische theorieën. Daaraan gaat een beschrijving vooraf van de vormen van inbesteden en uitbesteden, waarbij vanuit een historisch perspectief de ontwikkeling van gemeenten wordt beschreven en een relatie wordt gelegd met NPM en het VBTB-proces bij het rijk. Na de bespreking van de achtergrond en werking het BTW-compensatiefonds volgt een meer algemene beschrijving van de neo-institutionele economische theorieën. Daarvan worden die onderdelen uitgediept die (mede) als verklaring voor de verschillende vormen van inbesteden en uitbesteden kunnen dienen. Vervolgens wordt de theorie geoperationaliseerd en in een schema geplaatst, waarna wordt afgesloten met het formuleren van een aantal werkhypothesen.

2.2 Vormen van inbesteden en uitbesteden

Ter voorbereiding op de beschrijving van de vormen van inbesteden en uitbesteden begint deze paragraaf met een korte historische schets van de ontwikkeling van en bij gemeenten en wordt kort stilgestaan bij NPM en het VBTB-proces bij het Rijk. Vervolgens worden de bij gemeenten voorkomende vormen van inbesteden en uitbesteden besproken, waarna de paragraaf wordt afgesloten met een tabel, waarin de besproken vormen van inbesteden en uitbesteden aan de orde komen.

2.2.1 Historische ontwikkeling gemeenten

Periode 1851 – 1960

Vanaf de vaststelling van de gemeentewet in 1851 waren de gemeenten in Nederland georganiseerd volgens het traditionele secretariemodel. Kenmerkend voor dit model was de scheiding tussen beleidsvoorbereiding door de secretarie en de uitvoering van het beleid door de verschillende gemeentelijke diensten en bedrijven. Volgens Dijkgraaf (1999; 105) bestond er geen spanning tussen beleidsvoorbereiding en- uitvoering omdat er nauwelijks sprake was van beleid.

Periode 1960-1985

Vanaf de jaren 60 namen de taken van de gemeente enorm toe en verbreedde de gemeentelijke organisatie zich in horizontale zin door het ontstaan van nieuwe afdelingen, diensten en bedrijven, waardoor knelpunten ontstonden. Knelpunten waren o.a. dat door verkokering de collegialiteit van het bestuur werd bemoeilijkt en daarnaast ontstonden er fricties tussen de secretarie enerzijds en de diensten en bedrijven anderzijds. De toename van taken en de complexiteit van wet en regelgeving leidden tot coördinatieproblemen

waardoor de rol van de traditionele secretarie steeds meer onder druk kwam te staan. Bovendien namen vanaf het begin van de jaren 80 de financiële middelen af.

Vanaf 1985

In het in 1983 verschenen rapport financieel management in gemeenten (FIMIG)⁵ wordt de gemeente min of meer als een bedrijf gezien. In 1987 startte op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken het BBI-project (Beleids-en BeheersInstrumentarium) met als doel de positie van de gemeenteraad te versterken, de gemeentelijke organisatie beter te beheersen en de klantgerichtheid te bevorderen. Nieuwe instrumenten moesten de sturings- en beheersingsmogelijkheden versterken, de verantwoordingsfunctie verbeteren en de politieke en ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter vastleggen.

Gestimuleerd door het BBI-project hebben vanaf de tweede helft van de jaren 80 van de vorige eeuw veranderingen bij gemeenten plaatsgevonden. Daarbij is sprake van een verschuiving van centrale naar decentrale aansturing en van sturing op en beheersing van middelen naar sturing op en beheersing van producten en prestaties. Bij de vormgeving van de relatie tussen de beleidssectoren en de resterende centrale bestuursdienst werd contractmanagement als instrument ontwikkeld.⁶ Hierdoor ontstond ook het concept van integraal management, waarbij gemeentelijke managers naast hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het uitvoeren van beleid ook verantwoordelijk werden voor de daarvoor benodigde middelen. Gemeenten als Tilburg en Delft hebben bij deze ontwikkelingen een voortrekkersrol vervuld. In de praktijk is het BBI het meest geschikt gebleken voor concrete producten met duidelijk omschreven eigenschappen, maar paste het minder goed bij heterogene producten of bij producten met een sterk politiek-beleidsmatig karakter.

Mede door de introductie van het contractmanagement werd het onderscheid tussen beleid en uitvoering manifest. De vaststelling van het beleid, de beantwoording van de 'wat-vraag' is een verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging. De wijze waarop dat beleid wordt uitgevoerd, de beantwoording van de 'hoe-vraag' is het domein van het uitvoerende bestuur en de ambtelijke organisatie.

Het BBI-project is in 1995 afgesloten, waarmee overigens niet de ontwikkeling van het lokale sturings- en verantwoordingsinstrumentarium tot een einde is gekomen. Bij de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 en het provinciebestuur in 2003 heeft in de

⁵ Boorsma, P.B., e.a.; Fimig, Financieel Management in Gemeenten: Pilotstudy naar mogelijkheden om het financieel beleid van de gemeenten te verbeteren; TH TWENTE / CIVOB / BNG - onderafd. Bestuurskunde, 1983

⁶ Kickert, W.J.M., N.P. Mol en A. Sorber; Verzelfstandiging van overheidsdiensten in Bestuurskunde nr 1-1992

regelgeving⁷ een verankering van delen van het in het kader van het BBI-project ontwikkelde instrumentarium plaatsgevonden.

2.2.2 New Public Management

Het BBI-project kan worden gezien als de vertaling van het NPM op lokaal niveau. In de kern houdt NPM in dat sturings- en beheersings-mechanismen uit het bedrijfsleven in de publieke sector worden toegepast. Hood (1991;3) heeft een relatie gelegd tussen het ontstaan van NPM en de volgende ontwikkelingen:

- a. Vermindering van de groei en zo mogelijk krimp van de uitgaven van de overheid en het aantal medewerkers;
- b. Toenemende privatisering en verzelfstandiging;
- c. Beïnvloeding van de publieke dienstverlening door ontwikkelingen in de informatietechnologie;

Aan Bordewijk en Klaassen (2000;19) ontleen ik de volgende tabel waarin de karakteristieke thema's die worden genoemd die het NPM kent (Hood 1991;45; Hood 1995; 95-97):

- Opsplitsing van de publieke sector in zoveel mogelijk resultaatverantwoordelijke eenheden (organisatie rondom producten);
- Contractmanagement, zo mogelijk in een competitieve omgeving;
- Nadruk op managementstijlen zoals die in de private sector voorkomen.
- Meer nadruk op zuinigheid en discipline bij gebruik van schaarse middelen.
- Meer nadruk op duidelijke, aan personen toegewezen verantwoordelijkheden in het management van de organisatie.
- Duidelijke kwantificeerbare standaards en prestatie-indicatoren.
- Controle via outputs.

2.2.3 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording

In 1999 begon bij het Rijk het VBTB-proces (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) dat als doelstelling heeft om met ingang van de begroting 2002 meer inzicht te geven in de doelstellingen van het beleid, de effecten daarvan en de kosten. Dit gebeurt door de beantwoording van drie 'w-vragen' (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?). In de jaarverslagen wordt verantwoording afgelegd door beantwoording van de drie 'h-vragen' (Hebben we bereikt wat we wilden? Hebben we gedaan wat we zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?). Op deze wijze en door een vaste indeling van begroting en jaarverslag kan de relatie tussen de in de begroting opgenomen voornemens en in de verantwoording vermelde realisatie worden gelegd. Naast verbetering van het inzicht in de begroting en het jaarverslag voorziet VBTB in een vijfjaarlijkse evaluatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten daarvan.

⁷ Gemeentewet, Provinciewet en Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.

Hoewel er een stijgende lijn is waar te nemen in het VBTB-proof maken van begroting en verantwoording heeft de Tweede Kamer bij het debat over de verantwoording 2006 aangegeven dat de *'verantwoording te weinig politiek en te weinig op hoofdlijnen was.'* Daarnaast was de Tweede Kamer van mening dat *'de koppeling tussen beoogde plannen en beleidsresultaten ontbrak'* en dat er niet genoeg aandacht was voor de doelmatigheid van beleid (Hakvoort en Klaassen 2008;158). Aan het vaststellen en het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid is echter een tweetal belangrijke vraagstukken verbonden. Ten eerste ontbreekt veelal het inzicht in de causaliteit tussen beoogde beleidseffecten en uitgevoerde activiteiten. Dit kan leiden tot een praktijk waarin vastgestelde gewenste effecten worden geclaimd als successen van het uitgevoerde beleid, terwijl ongewenste effecten worden afgedaan als gevolgen van niet-beïnvloedbare externe factoren. Ten tweede kunnen lang niet alle beleidsdoelstellingen kwantitatief worden weergegeven. Hierdoor kan geen inzicht in de doelmatigheid van het beleid ontstaan. De Algemene Rekenkamer zoekt de verdere verbetering vooral in de richting van *'een dekkende programmering van evaluatieonderzoek; daarmee kan worden aangetoond hoe bepaalde activiteiten en prestaties bijdragen aan maatschappelijke doelen.'*

2.3 *Bij gemeenten voorkomende vormen van inbesteden en uitbesteden*

In deze paragraaf worden de bij gemeenten in de praktijk voorkomende vormen van inbesteden en uitbesteden kort beschreven. Dit wil overigens niet zeggen dat alle beschreven vormen bij de gemeenten Haarlem en Zoetermeer voorkomen. Bij de beschrijving van de cases zal blijken voor welke vormen van inbesteden en uitbesteden in die gemeenten de afgelopen jaren is gekozen.

a. Uitvoering door gemeentelijke dienst, sector of afdeling

De uitvoering van een taak kan 'traditioneel' zijn opgedragen aan een eigen gemeentelijke dienst/sector/afdeling. Bij eigen uitvoering kunnen vormen van interne verzelfstandiging, zoals zelfbeheer en contractmanagement worden toegepast. Zelfbeheer houdt in dat de uitvoerende dienst een bepaalde mate van vrijheid heeft op het gebied van de inzet van productiemiddelen. Bij contractmanagement worden tegenover vrijheden met betrekking tot de inzet van middelen contractueel vastgelegde afspraken gemaakt over de prestaties die moeten worden gerealiseerd. Hierdoor ontstaat een min of meer intern verzelfstandigd organisatieonderdeel. Het managementcontract is het instrument van aansturing dat tevens de basis vormt voor het afleggen van verantwoording, over zowel de resultaten als de financiële middelen.

Het gebruik van het woord contract roept associaties op met de privaatrechtelijke overeenkomst, waaraan wilsovereenstemming ten grondslag hoort te liggen tussen twee gelijkwaardige partijen: een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Van gelijkwaardigheid van partijen is hier echter geen sprake. Weliswaar opereert een onderdeel van de gemeente zelfstandig, maar de dienst/sector/afdeling heeft geen eigen

rechtspersoonlijkheid en blijft een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De wijze van aansturing blijft feitelijk plaatsvinden op basis van hiërarchie en bovendien blijven alle risico's bij de opdrachtgever. De gemeente is dus volledig verantwoordelijk, zowel bestuurlijk als financieel, voor de wijze waarop de taken worden uitgevoerd.

b. Uitvoering door een bestuurscommissie of een deelgemeente

Gemeentelijke taken kunnen ook worden uitgevoerd door een bestuurscommissie of een deelgemeente. Een bestuurscommissie en een deelgemeente bezitten geen eigen rechtspersoonlijkheid; zij worden gezien als onderdeel van de bestuurlijke organisatie van de gemeente. Strikt juridisch gezien is volgens de in deze scriptie gehanteerde definitie dan ook sprake van een vorm van inbesteden, maar er is wel een verschil met de hiervoor besproken vorm van uitvoering door een intern verzelfstandigde gemeentelijke dienst/sector/afdeling. Hoewel de bevoegdheden van zowel een bestuurscommissie als een deelgemeente kunnen variëren, geldt voor beide, maar met name voor de deelgemeente, dat zij binnen zekere marges naast de hoe-vraag ook de wat-vraag voor een meer of minder deel zelf kunnen beantwoorden. Het algemeen bestuur van een deelgemeente wordt gevormd door een via rechtstreekse verkiezingen samengestelde volksvertegenwoordiging. Een deelgemeente heeft een zekere mate van autonomie. De Bestuurscommissie wordt veelal bij de instelling door de gemeenteraad of door burgemeester en wethouders samengesteld en bij vacatures in het bestuur houdt de gemeente vaak een bepaalde mate van invloed op de benoeming van nieuwe bestuursleden. Bestuurscommissie en deelgemeente kunnen ook zelf voor de vraag komen te staan of zij de uitvoering van taken inbesteden of uitbesteden.

c. Opdragen aan een private partij

De klassieke vorm van uitbesteden is het onder verantwoordelijkheid van de gemeente opdragen van de uitvoering van werkzaamheden aan een derde. Hierbij kan een drietal varianten worden onderscheiden.

De eerste is die waarbij de gemeente als opdrachtgever optreedt en een private organisatie contracteert om bepaalde goederen en diensten aan de gemeente zelf te leveren. Tegenover de levering van de goederen of de diensten staat betaling van de factuur door de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan wegen door een aannemer of het door een accountant laten controleren van de jaarrekening.

De tweede variant betreft de situatie waarin de gemeente als opdrachtgever optreedt, maar de dienst wordt verleend aan inwoners en de gemeente de factuur betaalt. Voorbeelden hiervan zijn het treffen of verstrekken van voorzieningen in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en het vervoer van leerlingen naar scholen.

De derde variant is de situatie waarin de gemeente de opdrachtgever is en de dienst wordt verleend aan de inwoners die ook zelf de kosten betalen. Als voorbeeld kan worden genoemd de exploitant van een openbare fietsenstalling.

d. Uitbesteden via subsidiëring

De realisatie van door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen kan ook worden bereikt door het beschikbaar stellen van subsidie. De Algemene Wet Bestuursrecht definieert subsidie als 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.' Met instellingen die op een bepaald beleidsveld actief zijn worden (vaak meerjarige) subsidieovereenkomsten gesloten, waarin concrete prestaties worden vastgelegd. Op basis van de gerealiseerde prestaties wordt met de instelling afgerekend. Op deze wijze vertoont subsidiëring veel overeenkomst met de 'gewone' manier van opdragen van werk aan een private partij.

e. Samenwerken met andere overheden

Als een vorm van uitbesteden kan ook worden gezien dat gemeenten samen met een of meer andere gemeenten en/of provincie, rijk en waterschap gezamenlijk bepaalde taken uitvoeren. Dan is sprake van publiek-publieke-samenwerking. De wijze van samenwerking kan op verschillende manieren vorm worden gegeven.

1. Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen) kent de drie volgende grondvormen om samenwerking te formaliseren (Lok:1999;296):

- a) Openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Een openbaar lichaam kan zelf aan het maatschappelijk verkeer deelnemen en personeel aanstellen. Er is dan sprake van een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.
- b) Gemeenschappelijk orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan kan worden ingesteld wanneer niet aan het maatschappelijk verkeer wordt deelgenomen, maar vooral sprake is van het voeren van overleg.
- c) Centrumgemeente. De bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden uitgeoefend door bestuursorganen/ambtenaren van een van de deelnemende gemeenten. Deze gemeente fungeert dan als centrumgemeente.

Naast deze drie grondvormen biedt de Wgr de mogelijkheid van samenwerking op basis van een zgn. 'lichte' regeling. Buiten het verband van de Wgr sluiten gemeenten vele overeenkomsten om op een bepaald beleidsterrein samen te werken zonder dat een zelfstandige bestuurlijke voorziening wordt vereist. Een voorbeeld is de grote gemeente die een overeenkomst sluit met de buurgemeente om daar het huisvuil in te zamelen. Deze vormen van samenwerking buiten de Wgr zijn ontstaan omdat de Wgr uitgaat van overdracht van een bevoegdheid aan een gemeenschappelijk orgaan, terwijl daaraan lang niet altijd behoefte bestaat.

Evenals de bestuurscommissie en de deelgemeente kunnen ook gemeenschappelijke regelingen zelf voor de vraag komen te staan of zij de uitvoering van taken inbesteden of uitbesteden.

2. SETA (Samen En Toch Apart) en Federatiegemeente

Korsten⁸ beschrijft een vorm van samenwerking die hij onder de benaming SETA kort aanduidt als 'ambtenaren delen zonder herindeling'. Het SETA-concept is een vorm van vrijwillige samenwerking van gemeenten. Kenmerkend aan deze samenwerkingsvorm is dat het primaat van de politiek ongewijzigd blijft, maar dat de ambtelijke organisaties worden samengevoegd in een 'facilitair bedrijf' dat opdrachten krijgt van de verschillende gemeentebesturen. Het SETA-concept ziet Korsten gezien als een vorm van een shared service. Een shared service wordt gedefinieerd in termen van 'een samenwerkingsverband dat diensten levert aan de deelnemende organisaties.' Onder de benaming Federatiegemeente heeft Elzinga⁹ een vorm van samenwerking gedefinieerd die vrijwel identiek lijkt aan het SETA-concept.

3. 'Regiegemeente en 'nabuurchap'

De gemeente Ten Boer heeft met de gemeente Groningen uitbestedingsafspraken gemaakt, waarbij de kerngedachte is 'met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid en eigen opdrachtgeverschap, de kwaliteit en efficiëntie van de taakuitvoering van onze - relatief kleine- gemeente, te garanderen.'¹⁰ Vanaf 1 januari 2007 heeft de Ten Boer zoveel mogelijk taken aan de gemeente Groningen uitbesteed. De bestuurlijke zelfstandigheid is echter niet gewijzigd evenals de verantwoordelijkheid voor de regie op de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Ten Boer kan als een echte regiegemeente worden gekenschetst.

Onder de titel 'Kracht ontwikkelen door nabuurchap' heeft BMC¹¹ gerapporteerd over een in opdracht van het Platform Middelgrote Gemeenten uitgevoerd onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse 'gastheergemeentemodel'. De samenwerking Ten Boer-Groningen wordt in het rapport gekenschetst als de 'meest vergaande vorm van zelfstandige uitbesteding van taken aan een 'gastheergemeente.'

f. Samenwerking met private partijen

Een volgende vorm van samenwerking is PPS (publiek-private samenwerking). PPS komt er, kort gezegd, op neer dat de overheid en het bedrijfsleven niet opereren in een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie maar als volwaardige partners. Aanvankelijk is PPS vooral ingezet voor het realiseren van infrastructurele projecten en gebiedsontwikkelingen, zoals herontwikkeling van binnensteden, (her)ontwikkeling van industrieterreinen en de ontwikkeling van bouwlocaties. Behalve projectgerelateerde PPS-constructies zijn er ook

⁸ A.F.A. Korsten, Samen en toch apart: Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Open Universiteit Heerlen, 2002, blz. 119.

⁹ Buitenhek en Van Doorn Consultants, in samenwerking met prof. mr. D.J. Elzinga, Federatiegemeente: de krachten gebundeld, Nijkerk, 2003, blz. 14.

¹⁰ Notitie Uitbestedingsmodel Ten Boer-Groningen Versie 8, 28 juni 2005

¹¹ Bestuur& Management Consultants: Kracht ontwikkelen door nabuurchap. Onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse 'gastheergemeentemodel' in Nederland.

PPS-vormen waarbij publieke en private organisaties samen werken aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen.¹²

g. Privatiseren

Privatiseren is een vorm van uitbesteden waarbij de gemeente de exploitatie van bepaalde voorzieningen overdraagt aan een privaatrechtelijke organisatie. Vaak is de gemeente daarvan de oprichter en (de enige) aandeelhouder met een afnameverplichting gedurende langere tijd. In de praktijk betekent dit feitelijk dat de gemeente voor de exploitatie van de voorziening financieel verantwoordelijk blijft. De meest ver gaande vorm van privatiseren is het geheel verbreken van de relatie tussen de gemeente en de privaatrechtelijke organisatie omdat gemeente de taak niet langer als een publiek belang ziet. Er is dan niet langer sprake van uitbesteden, maar van afstoten.

2.3.1 *Samenvattende tabel met besproken vormen van inbesteden en uitbesteden*

Tabel 1: Besproken vormen van inbesteden en uitbesteden

	Wijze van uitvoering	Inbesteden	Uitbesteden
1	Traditionele publieke dienst	X	
2	Interne verzelfstandiging	X	
3	Bestuurscommissie	X	
4	Deelgemeente	X	
5	Opdragen aan private partij		X
6	Uitbesteden via subsidiëring		X
7	Samenwerken op basis Wgr		X
8	SETA en Federatiegemeente		X
9	Regiegemeente en nabuurschap		X
10	PPS		X
11	Privatiseren (extern verzelfstandigen)		X
12	Afstoten *		

* In de tabel is afstoten voor de volledigheid genoemd, maar niet gerubriceerd omdat bij afstoten niet langer sprake is van een publiek belang.

In bovenstaande tabel zijn de in deze paragraaf besproken vormen van inbesteden en uitbesteden zoals die bij gemeenten voorkomen opgenomen. Hierbij de kanttekening dat dit niet hoeft te betekenen dat ze allemaal in de onderzochte gemeenten Haarlem en Zoetermeer worden toegepast.

2.4 *BTW-compensatiefonds en beïnvloeding besluitvorming inbesteden en uitbesteden*

Inleiding

Per 1 januari 2003 is het BCF (BTW-compensatiefonds) in werking getreden. Door de BTW die gemeenten over leveringen door derden verschuldigd zijn te gaan compenseren, heeft de wetgever de BTW als versturende factor in de afweging inbesteden of uitbesteden willen uitschakelen. Het BCF kan dan ook worden gezien als een poging om de overwegingen

¹² VOG en Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid; oktober 1997. Ondernemen in sociaal beleid. Publiek private samenwerking in de sector welzijn, hulpverlening en opvang.

rond inbesteden en uitbesteden te beïnvloeden. Eind 2008 zijn er nog geen resultaten bekend van evaluatieonderzoeken naar de resultaten van de invoering van dit fonds. In deze paragraaf wordt ingegaan op de achtergronden van het fonds en de werking ervan.

Achtergrond van het BTW-compensatiefonds

In het kader van de BTW kunnen gemeenten in twee hoedanigheden optreden: als ondernemer en als overheid. Het bekendste voorbeeld van gemeentelijk optreden als ondernemer is als exploitant van bouwgrond. Wanneer de gemeente als ondernemer optreedt zijn voor de BTW dezelfde regels van toepassing als voor gewone ondernemers. Dat houdt in dat de gemeente de BTW die door leveranciers in rekening wordt gebracht met de fiscus kan verrekenen en dat de BTW die de gemeente bijvoorbeeld bij de verkoop van grond bij kopers in rekening brengt aan de fiscus afdraagt. Wanneer de gemeente in haar hoedanigheid van overheid optreedt, vormde tot 2003 de BTW die de gemeente door leveranciers op facturen in rekening werd gebracht een kostenpost. Door de inwerkingtreding van het BCF (BTW-compensatiefonds) kan de gemeente deze BTW vanaf 1 januari 2003 echter compenseren bij het BCF. Daarop bestaan uitzonderingen. Zo is de BTW op het geven van onderwijs in verband met de financiële gelijkstelling niet compensabel.

Waarom BTW-compensatiefonds?

Tot 2003 vormde de BTW voor zover betrekking hebbend op overheidstaken voor de gemeenten een kostenpost. Dat had twee belangrijke consequenties. De eerste was dat bij het maken van een afweging of een bepaalde taak door de gemeente zelf wordt uitgevoerd (inbesteden) dan wel wordt uitbesteed de BTW als versturende factor optrad. Voor medewerkers die bij de gemeente in dienst zijn is geen BTW verschuldigd, terwijl een marktpartij over zijn tarief, waarin ook loonkosten zijn verdisconteerd, wel BTW in rekening moest brengen die overigens aan het rijk ten goede komt¹³. De tweede consequentie was dat gemeenten probeerden BTW te ontgaan door gebruik te maken van fiscale constructies, zoals sale-lease-back van gemeentehuizen en cross-border-lease van grote technische installaties als afvalverbrandings- en waterzuiveringsinstallaties.

Met de invoering van het BCF wilde de wetgever als eerste effect bereiken dat de BTW als versturende factor bij de afweging inbesteden en uitbesteden zou worden uitgeschakeld. In de memorie van toelichting bij de wet op het BCF wordt dit omschreven als 'een eerlijker uitgangspunt voor het bedrijfsleven in de concurrentie met overheden.' Hoewel deze formulering het beeld oproept van een voorkeur voor het uitbesteden van taken, ontkent de regering in antwoord op Kamervragen deze mogelijke voorkeur. De regering benadrukt dat door het opheffen van de versturende werking van de BTW de keuzevrijheid van gemeenten juist wordt vergroot¹⁴. Verder wordt in reactie op opmerkingen vanuit de

¹³ Wassenaar, M.C. *De winst van het wetsvoorstel BTW-compensatiefonds*. B&G; oktober 2000

¹⁴ Nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds (kamerstukken 27 293). Minister van Financiën; 22 maart 2001; pp 7 en 11

tweede kamer aangegeven dat de keuze om een taak uit te besteden veelal op grond van efficiencyvoordelen wordt gemaakt, maar dat er rond uitbesteding van overheidstaken een groot aantal argumenten speelt. Onder andere wordt gewezen op de 'extra kosten (transactie-, contracts-, toezichts- en beheerskosten).' Ook moet er door de aanwezigheid van voldoende aanbiedende partijen sprake zijn van een efficiënt opererende markt. De Rfv (Raad voor de financiële verhoudingen) constateert in zijn advies¹⁵ 'dat de druk voor een gemeente of een provincie om minder zelf te doen en meer uit te besteden zal toenemen.' De Rfv geeft toe dat formeel de lokale autonomie niet wordt aangetast maar ziet het BCF wel als een 'duw in een door de regering gewenste richting, die steviger zal worden gevoeld, naarmate het financiële belang groter is.'

Een belangrijk gewenst neveneffect van de invoering van het BCF was dat de gemeenten niet langer een prikkel hebben om btw-ontwijkende constructies aan te gaan.

Budgettaire neutraliteit van het BCF?

Naast enkele kleinere posten vormt een korting op het gemeentefonds de belangrijkste voedingsbron van het BCF. Grosso modo is de korting op het gemeentefonds gelijk aan het totaal van het aan alle gemeenten uit te keren bedrag aan compensabele BTW. Op deze wijze is bereikt dat de invoering van het BCF voor het Rijk budgettair neutraal verloopt. Per individuele gemeente konden er echter wel verschillen optreden. Deze verschillen werden veroorzaakt doordat de verdeelmaatstaven, met behulp waarvan de middelen van het gemeentefonds over de gemeenten worden verdeeld, hun grondslag vinden in de lasten die gemeenten gemiddeld hebben om een bepaald voorzieningenniveau in stand te houden. Deze objectief bepaalde verdeelmaatstaven houden echter geen rekening met de mate waarin gemeenten taken hebben uitbesteed en de hoogte van de BTW die een individuele gemeente compenseert. Aan het advies van de Rfv over het BTW-compensatiefonds kan het volgende voorbeeld worden ontleend.

Voorbeeld:

Basisgegevens:

Er zijn twee gelijke overheden die beide een algemene uitkering hebben van 1000, samen dus 2000. Overheid A besteedt veel uit en betaalt in de basisperiode 100 aan BTW; overheid B besteedt weinig uit en betaalt in de basisperiode 20 aan BTW. In totaal betalen zij in de basisperiode 120 aan BTW.

Budgettaire consequenties:

A en B kunnen alle BTW van het BTW-compensatiefonds terugkrijgen. Om de budgettaire neutraliteit voor het Rijk te garanderen wordt 120 uit het gemeentefonds gehaald. Aangezien het in het voorbeeld gaat om twee identieke

¹⁵ Raad voor de financiële verhoudingen. Advies over het BTW-compensatiefonds; 18 april 1998 (Rfv 33.01/001.008)

gemeenten, komt de korting op de algemene uitkering voor beide uit op 60. In het eerste jaar ontvangt A 100 aan BTW uit het BTW-compensatiefonds en verliest 60 aan algemene uitkering; een voordeel van 40. B verliest 60 aan algemene uitkering en ontvangt 20 uit het BTW-compensatiefonds; een nadeel van 40. Het Rijk speelt quitte. B kan zijn aanvankelijke nadeel op termijn wegwerken en uiteindelijk op een voordeel van 40 uitkomen door in de toekomst evenveel uit te besteden als A. Hier blijkt de collectiviteit van A en B tezamen budgettair neutraal uit te pakken, maar de individuele overheden niet. Het overheidslichaam dat al veel heeft uitbesteed, plukt hiervan direct de vruchten ten koste van het overheidslichaam dat nog niet veel heeft uitbesteed. Er is dus sprake van een herverdelingseffect, dat op termijn door de nadeelorganisatie door meer te gaan uitbesteden kan worden weggewerkt.

Om deze herverdeeleffecten te beperken is er een overgangsregeling in het leven geroepen die erin voorzagt dat een individuele gemeente per jaar niet meer dan € 4,54 per inwoner nadeel ondervond. Deze overgangsregeling werd gefinancierd door het toepassen van een korting van 5% (de vereveningsbijdrage) op de compensabele BTW van gemeenten die geen beroep op deze overgangsregeling hoefden te doen.

Om de gemeenten tegemoet te komen in de gesignaleerde overgangsproblemen en ter dekking van de initiële kosten in verband met de implementatie van het BCF werd bovendien besloten de BTW met ingang van 2003 te gaan compenseren, maar de korting op het gemeentefonds pas met ingang van 2004 door te voeren. Deze maatregel is in feite de toepassing een financieel-technische kunstgreep omdat de gemeenten werken volgens het stelsel van lasten en baten en het rijk volgens het kastelsel. De gemeenten nemen volgens het stelsel van lasten en baten een bate in jaar 1 en hebben op de balans per 31 december van dat jaar een vordering op het rijk. De uitbetaling op 1 juli van het volgende jaar komt bij het rijk volgens het kastelsel echter ten laste van jaar 2.

Evaluatie BCF

De afgelopen jaren is de invoering van het BCF regelmatig ter discussie gesteld. Daarbij ging het meestal over de herverdeeleffecten, de administratieve lasten, of btw over bepaalde taken als compensabel, als verrekenbaar of als kostenverhogend moet worden aangemerkt en of specifieke uitkeringen en andere bijdragen van europa, rijk of provincie inclusief of exclusief btw worden verstrekt. Inmiddels heeft een evaluatie van het BCF plaatsgevonden, waarover de werkgroep evaluatie BCF in het najaar van 2006 een eindrapport uitgebracht.¹⁶ De uitgevoerde evaluatie heeft betrekking op de nacalculatie

¹⁶ Rapport ten behoeve van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFV) van 4 september 2006 tussen het Rijk, de VNG en het IPO.

van de uitname uit het gemeentefonds en op de vermindering van de administratieve lasten. De werkgroep vond het echter nog te vroeg om de effectiviteit van het BCF integraal te beoordelen, omdat het fonds nog maar kort bestaat. Wel heeft per 1 januari 2007 een administratieve lastenverlichting plaatsgevonden en zijn met ingang van 1 januari 2008 alle specifieke uitkeringen genetteerd tegenover een structurele verhoging van het Gemeentefonds.

Het in de aanleiding van deze scriptie aangehaalde artikel in het VNG-magazine van 12 januari 2007 roept een gedifferentieerd beeld op. Een drietal gemeenten beaamt dat het BCF niet tot meer uitbesteden heeft geleid. De projectleider BCF van de gemeente Groningen meldt dat in de praktijk BTW geen item is bij bestuurlijke besluitvorming. Hij wijst erop dat *'Groningen een rode gemeente is, die zoveel mogelijk zelf doet en zo weinig mogelijk aan de markt overlaat.'* De woordvoerders van gemeenten Meerlo-Wanssum en Oosterhout zijn van mening dat het doel van een betere afweging tussen zelf doen en uitbesteden en van bevordering van de marktwerking door het BCF niet is bereikt. De raad van de gemeente Meerlo-Wanssum heeft de VNG zelfs gevraagd bij het kabinet voor afschaffing van het BCF te pleiten. Tegenover deze negatieve geluiden staat de gemeente Den Bosch dat aangeeft wel meer uit te besteden dan voor de inwerkingtreding van het BCF.

2.5 *Keuze inbesteden of uitbesteden op basis van neo-institutionele economische theorieën*

Inleiding

De afweging of een gemeente een taak zelf uitvoert of uitbesteedt, leidt in verschillende gemeenten tot andere uitkomsten. Zo zijn er gemeenten die zelf een apparaat in stand houden voor de inzameling van huishoudelijk afval, maar er zijn ook gemeenten die deze taak hebben uitbesteed. Dat kan langs zowel publiekrechtelijke weg als langs privaatrechtelijke weg. Tussen deze uitersten, enerzijds volledig zelf uitvoeren en anderzijds uitbesteden aan een private partij, bestaat een diversiteit aan samenwerkingsrelaties, met verschillende verschijningsvormen en toezichtsarrangementen.

Voor de verklaring van deze verschillen kan gebruik worden gemaakt van de neo-institutionele economische theorieën. De hiertoe behorende transactiekostentheorie gaat ervan uit dat de keuze voor inbesteden of uitbesteden wordt bepaald door die wijze van uitvoering waarbij sprake is van het laagste totaalbedrag voor productie-en transactiekosten.¹⁷ Ook kan worden geanalyseerd op grond van welke prikkels gemeenten en provincies besluiten tot een andere wijze van uitvoering over te gaan. Naast de transactiekostentheorie kan de principaal-agenttheorie als hulpmiddel dienen om de

¹⁷ Ter Bogt H.J.,(1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Capelle aan den IJssel: Labyrint Publication

verschillen tussen gemeenten in uitvoeringspraktijken te verklaren. Bij zowel inbesteden als uitbesteden is sprake van ruilrelaties tussen een beleidsbepalende principaal en een uitvoerende agent. Bij die ruilrelatie is de vraag aan de orde hoe kan worden bereikt dat de agent handelt in overeenstemming met de belangen van de principaal. Enerzijds zal de principaal 'monitoring costs' maken om toezicht te houden en prikkels te geven om het gedrag van de agent in de gewenste richting te stimuleren. Anderzijds zal de agent bereid zijn 'bonding costs' te maken om de principaal ervan te overtuigen dat hij uitsluitend in het belang van zijn opdrachtgever handelt. Deze 'monitoring costs' en 'bonding costs' zijn voorbeelden van agencykosten en maken onderdeel uit van de transactiekosten.

Voor het vaststellen van de wijze van uitvoering van taken kunnen gemeenten en provincies de door Hazeu (2000;95) beschreven redeneerlijn annex beslissingsschema volgen. In die redeneerlijn wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de mate van politieke belangstelling, de mate waarin professioneel handelen aan de orde is en of sprake is van een markt met meerdere concurrenten.

2.5.1 Neo-institutionele economische theorieën

De neo-institutionele economie, ook wel aangeduid als de economische organisatietheorie vormt een aanvulling op de neoklassieke economie en wijkt daar in een aantal opzichten vanaf. Binnen de neo-institutionele economie zijn meerdere stromingen ontstaan die na bespreking van de neoklassieke economie aan de orde komen.

2.5.2 Van neo-klassieke naar neo-institutionele economie

Aan het einde van de 18e eeuw legde Adam Smith de basis voor de klassieke economische theorievorming in zijn boek dat afgekort wordt aangehaald met de titel "The Wealth of Nations".¹⁸ Zijn kerngedachte is dat wanneer iedereen zijn eigen belang nastreeft de economische processen in een samenleving zonder ingrijpen van de overheid door een "onzichtbare hand" worden gecoördineerd. Deze onzichtbare hand wordt gevormd door het marktmechanisme, dat ervan uitgaat dat in economische ruilprocessen prijzen van goederen op basis van vraag en aanbod tot stand komen. De prijsvorming op markten wordt mede gestuurd door relatieve schaarste. Actoren worden geacht als homo economicus altijd de voor hen optimale beslissing te nemen. Door de mogelijkheid met een andere partij zaken te gaan doen wordt machtsmisbruik tegengegaan.

De aandacht van de klassieke school was met name gericht op het verklaren van de kosten van de productie van goederen. Als reactie en tegelijkertijd ook als aanvulling op de klassieke school ontstond de 'grensnutschool', die zich richtte op de rol van de consument, de vraagzijde van de economie. Met grensnut wordt uitgedrukt het extra nut dat een consument toekent aan de aanschaf van een extra eenheid van een product (marginale

¹⁸ Volledige titel: An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations

analyse). Marshall¹⁹ bracht een synthese tot stand tussen elementen uit de klassieke theorie en de grensnuttheorie en verklaarde het tot stand komen van marktprijzen als een resultaat van zowel vraag als aanbod. Evenals de klassieken gaan de neoklassieken ervan uit dat door het marktmechanisme een vrijwel optimale allocatie tot stand komt en dat er weinig of geen ruimte is voor overheidsbemoeienis.

Rond 1900 ontstond kritiek op het abstracte karakter van de neoklassieke economie, die te weinig zou steunen op empirie en een te eenzijdig beeld zou geven van de maatschappij en de motieven van het menselijk handelen daarin. Deze kritiek werd door Ronald Coase samengevat door te stellen dat '*economen de bloedcirculatie bestuderen zonder acht te slaan op het lichaam.*' (Hazeu;2000;30). De kritiek was o.a. afkomstig van economen die belangstelling hadden voor instituties. De bekendste is Veblen, die aangaf dat de neoklassieke theorie er ten onrechte van uitgaat dat prijsverschillen tussen goederen uitsluitend kunnen worden verklaard door verschillen in kwaliteit. Veblen betoogde dat mensen die veel te besteden hebben dure goederen niet alleen consumeren omdat daarvan de kwaliteit beter is, maar ook omdat zij daarmee hun status kunnen aantonen (opzichtige consumptie). De mens blijkt dus minder homo economicus dan werd gedacht.

Hazeu (2000;37) bespreekt een viertal startpunten van de neo-institutionele economie. Centraal hierbij staat het begrip transactiekosten dat door Coase werd geïntroduceerd. Coase kwam in zijn artikel 'The nature of the Firm' uit 1937 tot de introductie van dit begrip om de vraag te kunnen beantwoorden waarom er naast markten ook organisaties als bedrijven en overheden bestaan die ook economische beslissingen coördineren. Op een markt komen transacties niet kosteloos tot stand, want actoren worden geconfronteerd met informatiekosten, onderhandelingskosten en toezichtskosten om contracten te sluiten en de naleving van contracten te kunnen volgen. Coase beredeneerde dat organisaties hun bestaansrecht ontleen aan het reduceren van transactiekosten ten opzichte van een situatie waarin uitsluitend sprake is van markt-coördinatie.

Binnen de neo-institutionele economie zijn meerdere theorieën te onderscheiden. De belangrijkste daarvan zijn: de property-rights-theorie, de transactiekostentheorie en de principal-agenttheorie. Deze drie theorieën komen achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan de orde.

2.5.3 De property-rights theorie

Economische eigendomsrechten hebben betrekking op het beschikkingsrecht over materiële en immateriële goederen. In de praktijk zijn eigendomsrechten vaak over verschillende actoren verspreid. De drie volgende soorten eigendomsrechten kunnen worden onderscheiden (Mol en Verbon, 1997):

¹⁹ www.let.leidenuniv.nl/history/RES/Eco/hoofdstuk12/evhw12.html

- het recht op gebruik van een zaak (usus), bijvoorbeeld het gebruik maken van een huurauto;
- het recht op vruchtgebruik van een zaak (usus fructus), hierbij komen ook de vruchten van het gebruik van een zaak de gebruiker toe, bijvoorbeeld het pachten van een stuk grond;
- het recht om de vorm of inhoud van een zaak te veranderen of te verhandelen (abusus).

De eigendomsrechtenbenadering benadrukt dat het soort eigendomsrecht invloed heeft op de wijze waarop een actor met een goed omgaat.

Het eigendomsrecht omvat tevens het recht op het residu (de winst), zodat het van belang is vast te stellen wie de 'residual claimant' is. Wanneer in de relatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer het residu volledig aan de opdrachtgever toevalt, kan dat ten koste gaan van de inzet van de opdrachtnemer. Door over dit recht op het residu de afspraken zo te maken dat de opdrachtnemer recht heeft op (een deel van) de winst wordt hij geprikkeld om zo efficiënt mogelijk te werken. Het bestaan van bonusregelingen en aandelenopties voor topmanagers kan op deze wijze worden verklaard. Een toepassing bij de publieke sector is het niet afromen van efficiencywinst die een uitvoerende afdeling door eigen inspanningen behaalt²⁰. Het eigendomsrecht vormt op deze wijze een belangrijke prikkel tot economisch rationeel gedrag, zich uitend in een efficiënte inrichting van de organisatie. Er wordt een relatie verondersteld tussen 'incentive intensity' en economische rationaliteit. Hoe meer de eigenaar wordt geprikkeld, hoe efficiënter de organisatie²¹.

De theorie rond de eigendomsrechten dankt zijn ontstaan aan de problematiek van de onvolledige contracten. Daarvan is onder meer sprake bij het optreden van externe effecten die negatief of positief kunnen zijn; dat wil zeggen dat derden, die niet bij de transactie zijn betrokken daarvan toch economische gevolgen ondervinden zonder dat zij daarvoor hoeven te betalen of compensatie ontvangen. In termen van marktwerking komt dan niet de 'goede' prijs en de 'goede' hoeveelheid tot stand. Voor externe effecten kunnen afspraken worden gemaakt tussen de veroorzaker van het effect en degenen die de gevolgen ondervinden. In complexe situaties met veel betrokkenen kan het efficiënter zijn dat de overheid daarvoor regelgeving vaststelt. Van een onvolledig contract kan ook sprake zijn wanneer binnen een organisatie een opdrachtnemer niet volledig naar letter en geest van het 'contract' handelt.

²⁰ Wanneer afromen van efficiencywinst bij een organisatieonderdeel geheel achterwege blijft is er geen voordeel voor de organisatie in totaliteit en bij geheel of gedeeltelijk afromen valt de prikkel tot efficiency weg naarmate het moeilijker wordt nog efficiencywinst te behalen. (Bordewijk P en Klaassen H.L., 2000, p. 88).

²¹ Gazendam, H.W.M. en Homburg, V.M.F. (1999). Efficiency en verzelfstandiging. Economische en politieke efficiency als verklaring voor verzelfstandigingen. *Bestuurskunde*, 1, 19-27

2.5.4 De transactiekostentheorie

De grondlegger van de transactiekostentheorie is Williamson. Hij vroeg zich af waarom bepaalde transacties op een markt plaatsvinden en andere binnen een organisatie. De transactiekostentheorie probeert een verklaring te geven voor de manier waarop economische transacties zijn georganiseerd. Het begrip transactie wordt ruim geïnterpreteerd en heeft betrekking op de overdracht van goederen of diensten op zowel een markt als binnen een hiërarchische organisatie. Transactiekosten zijn de kosten die met deze overdracht samenhangen en kunnen bestaan uit het verzamelen van kennis over de diverse producten en producenten (zoekkosten), de kosten van overleg en het opstellen en het naleven van contracten en de kosten van coördinatie van activiteiten binnen een organisatie. De transactiekostentheorie gaat ervan uit dat die organisatievorm wordt gekozen waarbij het totaal van de productiekosten en de transactiekosten het laagst is. Dat is dan tevens de organisatievorm, ook wel aangeduid als sturingsmechanisme of 'governance-structure', die als het meest efficiënt kan worden aangemerkt. De twee belangrijkste organisatievormen zijn de markt met volledige mededinging en de hiërarchische organisatie met centraal gezag.

De hoogte van de transactiekosten wordt volgens Williamson bepaald door de eigenschappen van de betrokken personen en de kenmerken van de betreffende transacties. Tot de eigenschappen van de betrokken personen behoren begrensde rationaliteit en opportunistisch gedrag. Begrensde rationaliteit wil zeggen dat het rationeel handelen van mensen begrensd is, omdat het onmogelijk is alle mogelijke alternatieven te kennen en alle relevante informatie tegen elkaar af te wegen. Het concept van de begrensde rationaliteit wijkt af van de neoklassieke opvatting dat economische actoren altijd de beste beslissing nemen. De term opportunistisch gedrag brengt tot uitdrukking dat mensen bij het nastreven van hun eigen belang soms gebruik maken van '*list en bedrog*', zoals het verdraaien van informatie of het doen van beloften die men niet kan of wil nakomen. Voorbeelden van opportunistisch gedrag zijn '*adverse selection*' (verborgen informatie) en '*moral hazard*' (verborgen beslissingen).

Bij de kenmerken van transacties maakt Williamson onderscheid tussen de transactiespecifieke investeringen (asset specificity), de onzekerheid rond transacties en de frequentie en schaal waarop transacties zich voordoen. Van asset specificity is sprake wanneer voor een bepaalde transactie specifieke technische hulpmiddelen of werknemers met specifieke vaardigheden noodzakelijk zijn. Wanneer asset specificity aan de orde is en het aantal mogelijke wederpartijen beperkt, hebben transacties binnen de organisatie de voorkeur om niet te zeer afhankelijk te worden van externe partijen. Een verdieping van de complexiteit rond transactiespecifieke investeringen is het hold-up probleem dat inhoudt dat de partij die de '*minste relatiespecifieke investeringen*' doet de andere partij, na het sluiten van het contract, onder druk kan zetten om gunstiger afspraken te maken. Hazeu (2000;77) gebruikt daarvoor de term '*onder schot houden*.' Voor het tegengaan van hold-up zijn allerlei mechanismen ontwikkeld. Voorbeelden daarvan zijn het

gezamenlijk investeren in de vorm van een joint venture en het inbouwen van 'gijzelaars-constructies'²² in contracten.

Hoewel de transactiekostentheorie door Williamson vooral is ontwikkeld voor commerciële organisaties, die om de concurrentie te overleven voor de meest efficiënte weg moeten kiezen, kan de theorie ook worden gebruikt voor de verklaring van door overheidsorganisaties gekozen organisatievormen en hun streven naar economische efficiëntie. In de visie van Williamson is de markt met de daarbij behorende mogelijkheden van concurrentie de meest efficiënte sturingsvorm. Ter Bogt²³ geeft aan dat non-profit en overheidsorganisaties op de korte termijn minder concurrentie ondervinden dan commerciële organisaties en dat daarnaast aspecten als macht of goede onderlinge verhoudingen een rol spelen bij de keuze van de organisatievorm. In de optiek van Williamson moeten ook overheidsorganisaties echter naar efficiency streven om op de langere termijn te overleven. Efficiency is hierbij geformuleerd als het streven naar het laagste totaalbedrag voor productie-en transactiekosten. Doorredenerend betekent dit dat de hoogte van de transactiekosten invloed zou hebben op de keuze van de organisatievorm en een prikkel zou zijn om organisatieveranderingen door te voeren. De praktijk van zes verzelfstandigde overheidsorganisaties biedt echter 'weinig steun aan de argumenten die werden ontleend aan de neo-institutionele economie.' (*ibid*) Gazendam en Homburg²⁴ geven aan dat ingevolge de transactiekostentheorie coördinatie via de markt de voorkeur heeft omdat de daarbij behorende transactiekosten lager zijn dan de bureaucratische kosten van hiërarchische aansturing. Vanuit dit gezichtspunt kan verzelfstandiging als voortkomend uit een streven naar efficiency worden verklaard.

2.5.5 De principaal-agenttheorie

Een aantal elementen uit de property-rightstheorie en de transactiekostentheorie komt in de principaal-agenttheorie samen. De principaal-agenttheorie (ook wel agencytheorie) bestudeert ruilrelaties tussen economische actoren. Bij een principaal-agentrelatie is er een opdrachtgever, de principaal, die de uitvoering van een bepaalde taak opdraagt aan een uitvoerder, de agent. Principaal-agentrelaties kunnen zich voordoen binnen zowel organisaties (delegatie) als tussen organisaties en individuen. Voorbeelden van principaal-agentrelaties zijn werkgever-werknemer, verzekeraar-verzekerde en patiënt-arts. De basis voor het aangaan van een ruilrelatie is dat een agent een activiteit efficiënter kan uitvoeren dan een opdrachtgever zelf. Beide partijen verwachten voordeel van het aangaan van een ruilrelatie, maar de doelen en belangen kunnen verschillen en bovendien kunnen de partijen niet in elkaars keuken kijken. Verder weet de principaal niet zeker of

²² Met 'gijzelaars-constructie' wordt bedoeld het inbouwen van wederkerigheid in contracten, waardoor beide partijen belang hebben bij continuering van de relatie en opportunistisch gedrag wordt tegengegaan. Hazeu (2000;79) geeft als voorbeeld de werknemer die een dure cursus mag volgen, maar dan wel een aantal jaren geen ontslag mag nemen op straffe van een boete.

²³ Bogt H.J, ter. 1990; *Verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Theorie en praktijk*. Bestuurskunde, 1,2-18

²⁴ Gazendam, H.W.M. en Homburg, V.M.F. (1999). Efficiency en verzelfstandiging. Economische en politieke efficiency als verklaring voor verzelfstandigingen. *Bestuurskunde*, 1, 19-27

de agent wel maximaal presteert. Omdat de agent dat zelf wel weet is de informatie behalve onvolledig bovendien asymmetrisch over de partijen verdeeld. Van informatie-asymmetrie kan sprake zijn zowel voordat een contract tot stand komt, *ex ante*, als nadat het contract is gesloten, *ex post*. Met *ex ante* komt tot uitdrukking dat partijen mogelijk elkaar vooraf niet volledig informeren. Dit wordt aangeduid als het probleem van de verborgen karakteristieken of *adverse selection*. *Ex post* informatie-asymmetrie wil zeggen dat partijen en dan met name de agent zich na het tot stand komen van het contract mogelijk anders gaan gedragen. Dit wordt aangeduid als het probleem van de verborgen beslissingen (*moral hazard*), waartegen de principaal zich zal proberen te wapenen.

Door informatie-asymmetrie ontstaat er ruimte voor opportunistisch gedrag. De mogelijkheid van opportunistisch gedrag raakt aan de centrale vraag van de principaal-agenttheorie; hoe kan de contractuele relatie zo vorm worden gegeven dat de agent optimaal in het belang van zijn principaal zal handelen en hoe kunnen de kosten daarvan zo laag mogelijk worden gehouden? Omdat de agent beter op de hoogte is van het productieproces werkt de informatie-asymmetrie in zijn voordeel. Dit wordt nog versterkt door het gegeven dat de principaal de productiviteit van de agent meestal niet rechtstreeks kan vaststellen en moet vertrouwen op prestatie-indicatoren.²⁵ Hierdoor kan er voor de agent ruimte ontstaan om aan de realisatie van zijn eigen doelstellingen te werken. De principaal zal bereid moeten zijn kosten te maken om het gedrag van de agent in de richting van het belang van de principaal te beïnvloeden. Een mogelijkheid is te proberen de belangen van de agent en de principaal parallel te laten lopen door de agent mee te laten delen in de winst. Anderzijds zal de agent bereid zijn kosten te maken om aan zijn goede reputatie te werken en zo de principaal ervan te overtuigen dat hij in diens belang handelt. Dit zijn voorbeelden van *agencykosten* die in de volgende drie conceptuele kostenposten kunnen worden onderscheiden:

- a. *Monitoring costs*. Dit zijn de kosten die een principaal maakt om te bereiken dat een agent in het belang van de principaal handelt. Naast directe kosten voor het houden van toezicht kunnen hier ook kosten voor het creëren van een prettige werksfeer toe behoren.
- b. *Bonding-costs*. Deze kosten worden niet gemaakt door de principaal maar door de agent en zijn erop gericht de principaal ervan te overtuigen dat de agent niet afwijkt van de afgesproken doelstellingen en geen activiteiten ontwikkelt die schadelijk zijn voor de principaal.
- c. *Residual loss*. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat door onderscheid tussen eigendom en management de waarde van een onderneming lager is als gevolg van een mogelijk minder optimale inzet van de bedrijfsleiding dan het geval zou zijn geweest ware het een eigen bedrijf.

²⁵ Tijdink, J.L.J.L. (1996). Neo-institutionele economie. Een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen? *Bestuurskunde*, 5, 246-254

Deze conceptuele kostensoorten zijn nauw met elkaar verweven en vormen mogelijk zelfs communicerende vaten. Bij hoge bonding-costs, omdat de agent veel investeert in zijn goede reputatie en in een transparante presentatie van zijn resultaten, zal de principaal relatief lage monitoring-costs hebben. Andersom is ook waar: wanneer de agent weinig bonding-costs maakt en zijn reputatie niet goed is, zal de principaal geneigd zijn tot een intensiever toezicht en meer aan monitoring costs uitgeven. Verder mag worden aangenomen dat het residual loss, de winst, lager is naarmate de som van de monitoring- en bonding-costs hoger is. Het is de kunst een zodanige combinatie te vinden dat het totaal van de agency-kosten het laagst is.

2.5.6 Principaal-agenttheorie en collectieve sector

Gestimuleerd door een sterke toename van de collectieve uitgaven in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn economen zich gaan verdiepen in de besluitvorming binnen de collectieve sector. Onder de benaming 'public choice', of de economische theorie van politieke en bureaucratische beslissingsprocessen, is theorievorming ontstaan over het gedrag van actoren in de collectieve sector. Uitgaande van rationele, uit eigenbelang handelende individuen past public choice de economische benaderingswijze toe op de collectieve sector. Daarbij worden stemmenmaximalisatie, conflictminimalisatie en budgetmaximalisatie aangemerkt als de belangrijkste drijfveren van actoren in de collectieve sector (Koopmans, 1999;48). Voor de collectieve sector is kenmerkend dat, in tegenstelling tot de marktsector, economische beslissingen worden genomen zonder de aanwezigheid van marktprikkels.

In het traditionele concept van de bureaucratie gaat Max Weber uit van het primaat van de politiek en een loyaal uitvoerend ambtelijk apparaat. Omdat de principaal in dit concept met een eenzijdige hiërarchieke bevelsrelatie vertrouwt op deze loyaliteit is er nauwelijks sprake van monitoring-costs. In tegenstelling tot Weber stelde Niskanen echter dat de verhouding tussen politiek en ambtelijke organisatie moet worden gezien als een bilateraal monopolie, waarbij de ene partij, de politiek, het budget bepaalt en de andere partij, de ambtelijke organisatie, een bepaald aanbod doet (Hazeu, 2000;63). Enerzijds is de uitvoerder afhankelijk van het bestuur, terwijl anderzijds de bestuurder afhankelijk is van de informatie en deskundigheid van de uitvoerder. Uitgaande van de veronderstelling dat ambtenaren streven naar een maximaal budget, komt Niskanen tot de conclusie dat het overheidsapparaat in een representatieve democratie altijd te groot is.²⁶ Dit wordt veroorzaakt doordat in het onderhandelingproces tussen de politiek en de bureaucratie de politiek niet over volledige informatie beschikt omtrent de doelen van de ambtelijke organisatie en hun productiefunctie. Om te voorkomen dat een te hoog budget beschikbaar wordt gesteld zal de principaal bereid moeten zijn informatiekosten te maken om aanvullende informatie beschikbaar te krijgen. Als voorbeelden noemt Hazeu (2000;64) o.a.: toezicht, beloningssystemen, functieroulatie en het organiseren van concurrentie. Als

²⁶ Geveke, H. en Steunenberg, B. (1995) *Het ambtelijk apparaat als monopolist*. Bestuurskunde, 1995, 5, 221-230

kern van het model van Niskanen, dat ook door anderen is uitgewerkt, wordt gezien dat het in tegenstelling tot de bureaucratie van Weber, uitgaat van meerdere partijen, met ieder een eigen positie met uiteenlopende doelstellingen en belangentegenstellingen.

2.5.7 Toepassing economische organisatietheorie

Hazeu heeft voor de verschillende wijzen van uitvoering van publieke taken een beschrijving gegeven van de punten waaraan bij de vormgeving van het prestatiecontract moet worden gedacht om te bereiken dat de agent handelt in overeenstemming met de belangen van de principaal. Daarbij gaat hij uit van de vier hoofdvormen van organisatie zoals die door de Commissie Sint (1994) zijn onderscheiden.²⁷

a. Traditionele publieke dienst

Een voorbeeld van de traditionele publieke dienst is een gemeentelijke dienst waarvan de directeur rechtstreeks wordt aangestuurd door een wethouder. Als gevolg van onvolledige informatie bij de wethouder en het ontbreken van concurrentie is de politieke aansturing vaak onvoldoende. Een versterking van de aansturing kan worden bereikt door de klanten van de dienst te informeren over hun rechten en ze assertiever te maken. Verder valt te overwegen in het benoemings- en bevorderingsbeleid op te nemen dat bij vacatures ook eens iemand van buiten de organisatie wordt benoemd. De hiermee gepaard gaande kosten zijn voorbeelden van transactiekosten.

b. Verzelfstandigde organisaties

Agentschappen en zelfstandige bestuursorganisaties (ZBO) zijn voorbeelden van verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid. *'Er werken geen echte marktprikkels en de prikkel van direct hiërarchische aansturing is verzwakt'* (Hazeu, 2000;93). Omdat niet duidelijk is welke partij recht heeft op het residu, is er geen sterke stimulans voor het bereiken van een *'toe-eigenbaar'* resultaat. Als gevolg daarvan is de principaal genoodzaakt een breed instrumentarium aan sturingsmiddelen in te zetten, waardoor de transactiekosten relatief hoog kunnen worden.

Verzelfstandigde organisaties komen in twee hoofdvormen voor:

1. Agentschap

Een agentschap is een intern verzelfstandigde overheidsdienst. Ook gemeenten maken gebruik van intern verzelfstandigde diensten. Intern verzelfstandigde diensten vallen volledig onder de politieke verantwoordelijkheid van een minister, respectievelijk een wethouder. De aansturing vindt plaats via het afsluiten van een managementcontract, waarin de outputs, de randvoorwaarden en de inputs worden vastgelegd. Op deze wijze worden een opdrachtgeversrol en een opdrachtnemersrol gecreëerd. De kosten voor het sluiten van het managementcontract, het monitoren en het afleggen van verantwoording zijn voorbeelden van transactiekosten.

2. Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

²⁷ Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag, 1994.

Een ZBO is een extern verzelfstandigde overheidsdienst. ZBO's functioneren zeer zelfstandig en in tegenstelling tot het agentschap, beperkt de ministeriële verantwoordelijkheid zich tot het instellen van het ZBO en het toekennen van taken en verantwoordelijkheden. Kenmerkend voor ZBO's is dat hun taken minder politiek gevoelig zijn en dat de aard van het werk uit *'situational response'* bestaat. Hazeu (1989) omschrijft dit als werk waarvan een belangrijk aspect is dat *'men naar bevind van zaken moet kunnen handelen.'* Inherent daaraan is dat de wijze van uitvoering van dergelijke taken niet volledig in instructies en contracten kan worden omschreven. De beste resultaten blijken te worden bereikt door te werken met professionele organisaties die over een relatief grote autonomie beschikken. (Hazeu;2000;95). Maas (2000) definieert professionele dienstverlening als *'het verlenen van diensten door personen die geacht worden door langdurige opleiding en ervaring verkregen specifieke competenties te bezitten in een bepaald kennisgebied en over vaardigheden te beschikken om deze kennis in de praktijk toe te passen.'*²⁸ Shapero (1985) voegt daar aan toe dat professionele arbeid niet *'direct definieerbaar en meetbaar is in termen van output. Zowel output als proces zijn steeds wisselend en verschillend per professional'*²⁹ Aan het laten uitvoeren van dergelijke taken door professionele organisaties met een relatief grote autonomie gaat gepaard dat de principaal, in dit geval de overheid, vertrouwen heeft in het functioneren van dergelijke organisaties. Evenals bij het agentschap zijn ook hier mechanismen van controle, monitoring en verantwoording met de daaraan verbonden transactiekosten aan de orde om te bewerkstelligen dat extern verzelfstandigde organisaties de publieke taak op de door de principaal gewenste wijze uitvoeren. Bij gebrek aan vertrouwen is er meer behoefte aan controle-mechanismen als gevolg waarvan de transactiekosten, zowel monitoring- als bondingcosts, toenemen. Ook gemeenten kennen extern verzelfstandigde diensten in de vorm van stichtingen en NV's en BV's, met de gemeente al dan niet als enige aandeelhouder.

c. Uitbesteding

Van uitbesteding is sprake wanneer de overheid een publiek doel onderkent en de uitvoering aan een bedrijf overlaat. Hazeu geeft als voorbeeld het *'natuurlijk monopolie'*, waarbij in het geval van een niet politiek gevoelig product bedrijfsmatige uitvoering efficiencyvoordelen oplevert. Om gebruik te kunnen maken van marktprikkels is een aantal van oudsher bekende staatsbedrijven geprivatiseerd. De verwachte efficiencyvoordelen blijken in de praktijk echter 'zwaar tegen te vallen' (Hazeu, 200;93).³⁰

²⁸ Maas, J. Professionaliteit. Kluwer 1999 uit; Intellectueel Kapitaal 1ste jaargang, nr 1, november 2002; Managen van menselijk kapitaal;

²⁹ Shapero, A. Managing professional people. The Free Press, 1985

³⁰ In het rapport van de WRR 'Het borgen van publiek belang' wordt als aanleiding voor dat rapport gegeven: "Een verheldering van het debat over de toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden is met name geboden omdat privatisering in de praktijk niet altijd de resultaten heeft die daarmee worden beoogd."

Bovengenoemde opsomming loopt van het ene uiterste, sterk hiërarchische aansturing, naar het andere uiterste, aansturing op basis van marktanaloge prikkels. De verzelfstandigde organisaties (agentschap en ZBO) kunnen als tussenvormen worden aangemerkt.

Hazeu (2000; 95) onderkent de volgende elementen die bij het kiezen van een organisatievorm voor een publieke taak van belang zijn:

- a. *De mate van politieke belangstelling;*
- b. *De mate waarin professioneel handelen de kwaliteit van de voorziening uitmaakt;*
- c. *Of de schaal van opereren wel of geen markt met meerdere aanbieders/uitvoerders toestaat.*

Voor het nemen van besluiten over een organisatievorm kunnen deze elementen in een beslissingsschema worden geplaatst. Hazeu (2000;95) geeft daarbij aan dat *'wanneer dit schema niet goed wordt aangehouden, de transactiekosten in één of andere vorm zullen oplopen.'* Ten behoeve van de analyse van de onderzochte cases worden deze elementen in de volgende paragraaf geoperationaliseerd.

2.6 Operationalisering van de theorie

Op basis van de aan het slot van de vorige paragraaf besproken elementen die volgens Hazeu van belang zijn bij het kiezen van een organisatievorm voor de uitvoering van een publieke taak wordt de theorie in deze paragraaf geoperationaliseerd. Deze elementen worden in een schema geplaatst aan de hand waarvan de onderzochte cases worden geanalyseerd.

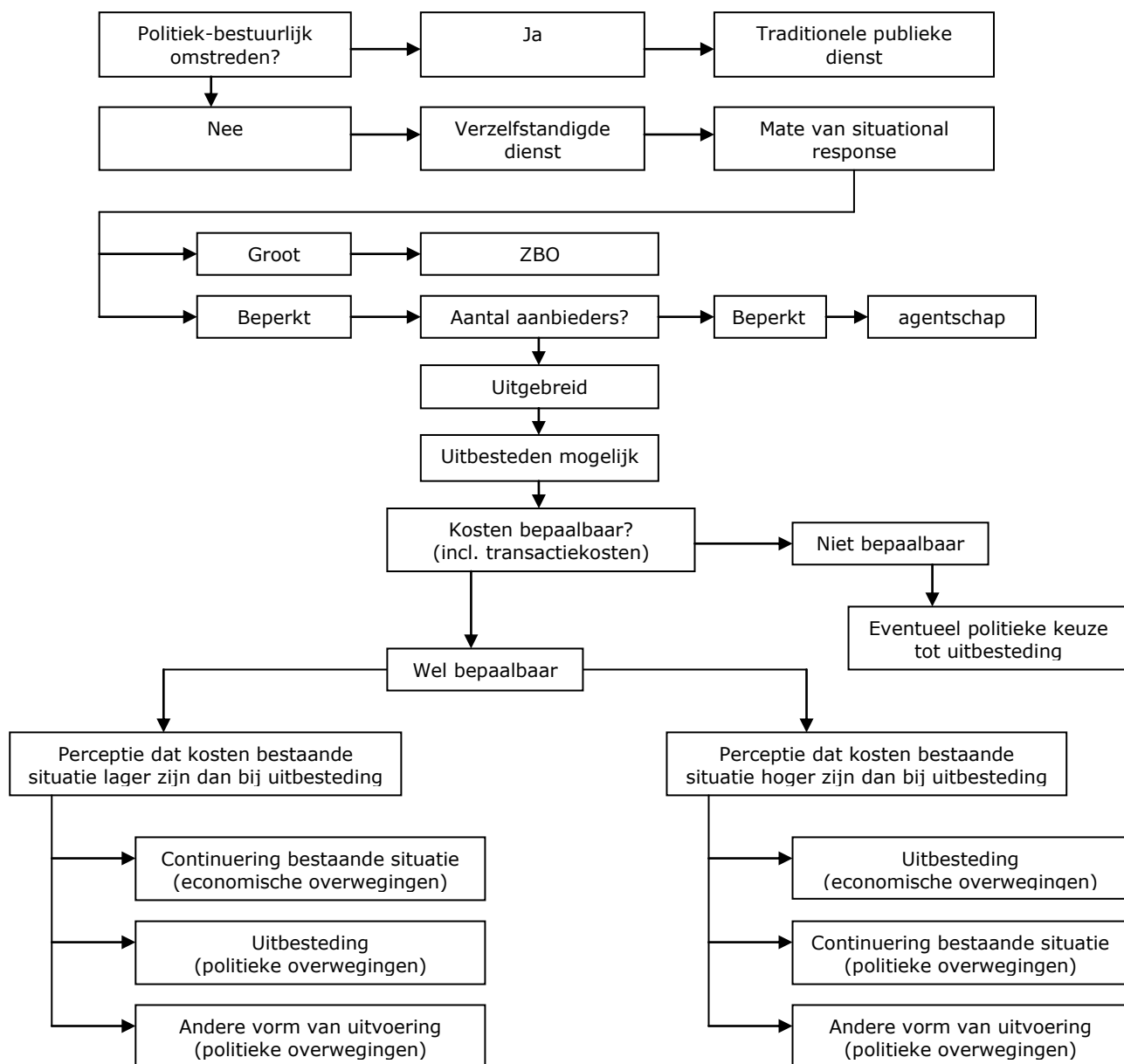
In plaats van het onder a genoemde element *'De mate van politieke belangstelling'* geef ik daarbij echter de voorkeur aan het door Ringeling geïntroduceerde begrip *'politiek-bestuurlijk omstreden.'*³¹ Vanuit de benadering dat de overheid als functie heeft de *'gezaghebbende toedeling van waarden'*, stelt Ringeling dat naarmate die waarden bij bepaalde taken meer omstreden zijn, die taken *'directer door de politieke organen beïnvloedbaar zouden dienen te zijn.'* In zijn optiek zouden taken moeten worden geanalyseerd op *'hun waardengebonden karakter en de mate waarin die taken omstreden zijn.'* Van uitbesteding kan pas sprake zijn als *'waardeconflicten rond een taak met enige duurzaamheid zijn beslecht.'* Ringeling concludeert *'dat publiek ondernemerschap³² aan de orde kan zijn bij die taken van de overheid die relatief stabiel en politiek-bestuurlijk onomstreden zijn.'* Voor de beoordeling van de vraag of een taak als politiek-bestuurlijk omstreden moet worden aangemerkt kunnen indicatoren worden gebruikt als: de

³¹ Ringeling A.B., Een normatieve benadering van verzelfstandiging en privatisering, in: *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Noordegraaf, M., A.B. Ringeling en F.J.M. Zwetsloot (red.), Coutinho, Bussum, 1995, pp 75-86.

³² In de bij de vorige noot genoemde bijdrage omschrijft Ringeling Publiek ondernemerschap als: *'...die rolopvatting waarbij leiders van overheidsorganisaties zich bedienen van bestuurlijke methoden die aan de particuliere sector zijn ontleend'*

intensiteit van media-aandacht, de frequentie waarmee vanuit de gemeenteraad vragen over een bepaald onderwerp of taak worden gesteld, de aanwezigheid van unanimiteit of juist verdeeldheid over een onderwerp binnen de gemeenteraad en of een wethouder of coalitie over een onderwerp is gevallen. Het al dan niet politiek-bestuurlijk omstreden zijn van een taak vormt de ingang voor het op de volgende pagina opgenomen beslissingsschema. Hierin is weergegeven langs welke punten van overweging besluiten tot het vaststellen van een organisatievorm voor de uitvoering van publieke taken op basis van de besproken theorie tot stand komen. Dit schema vormt tevens de basis voor het formuleren van een aantal werkhypothesen waarvan de juistheid op basis van onderzochte cases wordt nagegaan.

Beslissingsschema wijze van uitvoering publieke taken



Toelichting:

In onderstaande toelichting wordt een aantal in het schema genoemde begrippen toegelicht en geoperationaliseerd door het benoemen van indicatoren.

a) Politiek-bestuurlijk omstreden?

Voor de invulling van dit begrip worden als indicatoren gebruikt: de intensiteit van media-aandacht, de frequentie waarmee vanuit de gemeenteraad vragen over een bepaald onderwerp of taak worden gesteld, de aanwezigheid van unanimiteit of juist verdeeldheid over een onderwerp binnen de gemeenteraad en tenslotte of een wethouder of coalitie over een onderwerp is gevallen.

b) Mate van situational response

Uit te voeren publieke taken worden onderscheiden in enerzijds seriematige goed meetbare productie, waarvan de omvang, de kwaliteit en de benodigde middelen contractueel kunnen worden vastgelegd en anderzijds taken die worden gekenmerkt door situational respons, waarbij de beste resultaten worden bereikt bij uitvoering door professionele organisaties die over een relatief grote mate van autonomie beschikken. Uitvoering door een extern verzelfstandigde organisatie ligt het meest in de rede. Dit vraagt vertrouwen van de principaal in het functioneren van dergelijke professionele organisaties. Als indicator wordt gebruikt de mate waarin de output kan worden gedefinieerd en gemeten. Naarmate de definieerbaarheid en de meetbaarheid van de output toenemen, daalt de mate van situational response.

c) Aantal aanbieders?

Hazeu (2000;93) en Ringeling (1995;82) wijzen erop dat geen voordelen uit privatisering hoeven te worden verwacht wanneer een publiek uitvoeringsmonopolie wordt omgezet in een privaat uitvoeringsmonopolie. Bij een gering aantal potentiële aanbieders is niet uit te sluiten dat onderlinge prijsafspraken worden gemaakt. In dit onderzoek wordt het aantal potentiële aanbieders als beperkt aangemerkt wanneer sprake is van niet meer dan twee mogelijke marktpartijen.

d) Kosten bepaalbaar?

In de transactiekostentheorie wordt ervan uitgegaan dat die organisatievorm wordt gekozen waarbij het totaal van de productiekosten, verhoogd met de transactiekosten het laagst is. Om deze afweging te kunnen maken moeten de totale kosten van alle voorliggende mogelijkheden voor de principaal bepaalbaar zijn. Hierbij worden bonding costs buiten beschouwing gelaten omdat zij voor rekening komen van de eventuele aanbieder en onderdeel uitmaken van zijn prijs. Initiële kosten die de principaal als gevolg van de overgang naar een gewijzigde organisatievorm moet maken, worden wel in de beschouwing betrokken. Er zijn situaties denkbaar waarin het totaal van de

kosten niet juist of moeilijk bepaalbaar is. Een voorbeeld is de toerekening van interne kosten van management, toezicht en overhead binnen een gemeentelijke organisatie.

2.7 *Werkhypothesen*

De theorie die in dit hoofdstuk is beschreven en in het vorenstaande schema is verwerkt, vormt de basis voor het formuleren van een aantal werkhypothesen over het inbesteden en uitbesteden van publieke taken door gemeenten. Deze hypothesen worden getoetst aan het verzamelde empirische materiaal. Voor de toetsing van hypothesen bestaan er in beginsel twee mogelijkheden: verifiëren of falsifiëren. Verifiëren wil zeggen dat gezocht wordt naar bevestiging van de in een hypothese beschreven veronderstelling. Falsifiëren houdt in dat niet naar bevestiging, maar juist naar weerlegging van de hypothese wordt gezocht. Verificatie is verbonden aan de inductieve wetenschapsmethode, waarbij een algemeen geldende regel wordt gebaseerd op een aantal specifieke waarnemingen. Popper (1968) zag een tweetal bezwaren tegen de inductieve methode. Hij wees op het risico van subjectiviteit omdat hij meende dat een onderzoeker onbewust naar bevestiging van zijn veronderstellingen zou zoeken. Daarnaast vereist inductie in feite dat alle denkbare situaties worden onderzocht voordat met zekerheid een conclusie kan worden getrokken (Van Thiel, 2007;33). De volgende werkhypothesen zijn met uitzondering van de laatste in de vorm van 'als-dan-relaties' falsificeerbaar geformuleerd. Dit betekent dat in het onderzoek de aandacht zich richt op situaties die het tegendeel aantonen van wat eigenlijk verwacht wordt.

1. *Als een taak politiek-bestuurlijk omstreden is, dan wordt die taak niet door een verzelfstandigde dienst uitgevoerd en niet uitbesteed.*

Toelichting:

Op basis van de in paragraaf 2.6 weergegeven opvatting van Ringeling dat naarmate waarden bij bepaalde taken meer omstreden zijn, deze taken directer door politieke organen moeten kunnen worden beïnvloed, valt te verwachten dat politiek-bestuurlijk omstreden taken door de traditionele publieke dienst worden uitgevoerd. Het is niet aannemelijk dat dergelijke taken worden uitgevoerd door verzelfstandigde organisaties (noch intern noch extern) of worden uitbesteed. Voor de toetsing van deze hypothese wordt de aandacht gericht op taken die politiek-bestuurlijk omstreden zijn, maar waarvan is besloten dat ze niet door de traditionele publieke dienst worden uitgevoerd. Bepalend is of de taak op het moment waarop besluitvorming over de wijze van uitvoering plaatsvond al dan niet als politiek-bestuurlijk kan worden gekwalificeerd. Het is denkbaar dat in die kwalificatie op later moment een wijziging is opgetreden.

2. *Als een taak wordt gekenmerkt door een grote mate van 'situational response', dan wordt die taak niet uitgevoerd door een intern verzelfstandigde dienst of uitbesteed.*

Toelichting:

Taken die niet door de traditionele publieke dienst worden uitgevoerd, worden opgedragen aan een verzelfstandigde organisatie (intern of extern), of worden uitbesteed. Wanneer echter sprake is van een grote mate van situational response, waarbij de beste resultaten worden bereikt bij uitvoering door een professionele organisatie die over een relatief grote mate van autonomie beschikt, worden ze naar verwachting door een extern verzelfstandigde organisatie uitgevoerd. Voor de toetsing wordt gezocht naar politiek-bestuurlijk niet omstreden taken met een grote mate van situational response, waarvan is besloten dat ze intern worden verzelfstandigd of uitbesteed.

3. *Als voor een taak hoogstens twee potentiële aanbieders in de markt aanwezig zijn, dan wordt de taak niet uitbesteed.*

Toelichting:

Taken die niet door de traditionele publieke dienst worden uitgevoerd of zijn verzelfstandigd (intern of extern) worden in beginsel uitbesteed. Bij de aanwezigheid van een beperkt aantal, hoogstens twee, potentiële marktpartijen is de marktwerking onvolkomen en zijn er, zeker op de langere termijn, naar verwachting geen concurrentievoordelen te behalen. Op basis van deze overweging wordt verondersteld dat de taak in dat geval niet wordt uitbesteed en intern is c.q. wordt verzelfstandigd. De toetsing van deze hypothese vindt plaats door te zoeken naar taken, waarvan besloten is ze te verzelfstandigen terwijl er niet meer dan twee potentiële marktpartijen aanwezig waren.

- 4.a *Als de totale kosten van het zelf uitvoeren van een taak lager zijn dan bij uitbesteding of externe verzelfstandiging, dan wordt niet tot uitbesteding of externe verzelfstandiging besloten.*
- 4.b *Als de totale kosten van het zelf uitvoeren van een taak hoger zijn dan bij uitbesteding of externe verzelfstandiging, dan wordt wel tot uitbesteding of externe verzelfstandiging besloten.*

Toelichting:

Aan deze werkhypothese ligt de kern van de transactiekostentheorie ten grondslag dat gekozen wordt voor die organisatievorm waarbij de totale kosten (productiekosten+transactiekosten) het laagst zijn. Om deze keuze te kunnen maken is het noodzakelijk dat de totale kosten van de verschillende opties daadwerkelijk kunnen worden bepaald. Wanneer dat niet het geval is, dan is een eventueel besluit over de wijze van uitvoering het resultaat van politieke overwegingen. Een vergelijkbare opmerking is aan de orde wanneer de totale kosten wel zijn bepaald, maar niet wordt gekozen voor die wijze van uitvoering waarbij de totale kosten het laagst zijn. Hierbij nog wel de kanttekening dat een op basis van economische

overwegingen genomen besluit uiteindelijk is ingegeven door politieke overwegingen. De hypothesen 4a en 4b worden getoetst door na te gaan of er besluiten over de wijze van uitvoering van een taak zijn genomen waarbij de kosten niet konden worden bepaald, of waarbij niet werd gekozen voor die organisatievorm waarvan de totale kosten het laagst zijn.

5. *Als bij de besluitvorming rond in-en uitbesteden de kosten een rol spelen, dan is het BCF een factor die in de afwegingen wordt meegewogen.*

Toelichting:

Deze hypothese is een verdieping van de hiervoor besproken hypothesen 4a en 4b waarbij ervan uit wordt gegaan dat voor die organisatievorm wordt gekozen waarbij de totale kosten het laagst zijn. Door de komst van het BCF is de BTW als versturende factor bij de afwegingen uitgeschakeld en mag worden verwacht dat dit in de praktijk bij de overwegingen rond in-en uitbesteding tot uitdrukking komt. De toetsing van deze hypothese vindt plaats door te onderzoeken of in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer het BCF in de kosten afwegingen is meegenomen, wanneer de kosten bij de besluitvorming een rol spelen.

Met de werkhypothesen 1 t/m 4b worden alle in het beslissingsschema opgenomen stappen getoetst. De 5^e werkhypothese kan niet rechtstreeks aan het beslissingsschema worden gerelateerd maar is een nadere verdieping van de hypothesen 4a en 4b. Deze hypothese vloeit voort uit de besproken invoering van het BCF.

Hoofdstuk 3 Publieke taken waarover in het kader van in-en uitbesteding de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer besluiten zijn genomen

Inleiding

De bevindingen van de cases worden in dit hoofdstuk beschreven: de gemeente Haarlem in paragraaf 3.2 en de gemeente Zoetermeer in paragraaf 3.3. Onderzocht is over welke publieke taken de afgelopen vijf jaar besluiten zijn genomen, welke processen tot die besluiten hebben geleid en welke overwegingen aan die besluiten ten grondslag liggen. Na een algemene introductie van de gemeente volgt van beide gemeenten een inhoudelijke beschrijving van de besluitvormingsprocessen. De beschrijvingen zijn gebaseerd op documentenanalyse en interviews met bij dit onderwerp betrokken medewerkers.

3.1 Gemeente Haarlem

Na een korte introductie van de gemeente Haarlem worden in 3.1.2 de aanleiding en de start van een taken-en doelmatigheidsdiscussie besproken. Vervolgens wordt in 3.1.3 en 3.1.4 ingegaan op de wijze waarop het proces van verzelfstandigingen is vorm gegeven, de voortgang van het proces en de besluiten die zijn genomen. In 3.1.5 wordt een tweetal verzelfstandigingstrajecten, bureau belastingen en servicebedrijf Haarlem, verder uitgediept om meer inzicht te krijgen in de manier waarop de besluitvorming tot stand is gekomen. De paragraaf wordt in 3.1.6 afgesloten met een korte samenvatting.

3.1.1 Korte introductie³³

Haarlem, ook wel bekend als de '*Spaarnestad*', komt rond 900-950 voor het eerst in de archieven voor en verkreeg in 1245 stadsrecht. Nadat de stad flink te lijden had gehad in de 80-jarige oorlog, waarbij Haarlem de zijde van Prins Willem van Oranje koos, maakte de stad een aantal ups en downs door. In 1815 bedroeg het aantal inwoners 17.000. Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw is de stad gaan groeien. In 1927 werd de voormalige gemeente Schoten aan het grondgebied toegevoegd en in 1927 en in 1963 werden delen van het grondgebied van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude opgeslokt. Haarlem is uitgegroeid tot een stad met bijna 150.000 inwoners en vervult een centrum-functie voor de regio Zuid-Kennemerland.

3.1.2 Start taken-en doelmatigheidsdiscussie

Omdat de raad en het college er niet in slagen de begroting structureel sluitend te maken; er wordt rekening gehouden met een structureel tekort van ruim € 12 miljoen vanaf 2008, heeft de raad bij de behandeling van de begroting 2004 een stappenplan vastgesteld voor het voeren van een gemeentebrede taken-en doelmatigheidsdiscussie. Daarbij heeft de raad het college o.a. opgedragen: *'- dusdanige voorstellen aan de raad te presenteren waardoor de raad in zijn afweging in staat wordt gesteld desgewenst tenminste de helft*

³³ www.haarlem.nl

van het noodzakelijk te bezuinigen bedrag te vinden binnen de uitgaven van de eigen gemeentelijke organisatie.'

Inrichting van het proces

Ter uitwerking van het stappenplan zijn zes werkgroepen gevormd met als taak *'om met voorstellen te komen die kunnen leiden tot 20% besparing op de uitgaven door het verminderen van taken en 10% aan besparingen door het verbeteren van efficiency.'*³⁴ De aandacht van elke werkgroep is gericht op een bepaald toegewezen onderzoeksgebied. De zes werkgroepen moeten de drie volgende vragen beantwoorden:

- a) *In hoeverre is sprake van een wettelijke taak -en zo ja- is de gemeente verplicht de desbetreffende activiteit zelf uit te voeren?*
- b) *In hoeverre is er bij de uitoefening van de taak sprake van een publiek belang? (Dat geldt met name voor die taken die de gemeente doet in de rol van de gemeente als dienstverlener, en handhaver en in mindere mate voor de rol van beheerder)*
- c) *In hoeverre draagt de taak -in belangrijke mate -bij aan het bereiken van geformuleerde strategische doelstellingen voor onze stad?*

Naast deze zes werkgroepen is werkgroep I ingesteld die zich onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris verdiept in de vraag *'wat voor gemeente willen we zijn?'* Meer concreet: *'willen we vooral de regie voeren over taken of ook de uitvoering daarvan zelf ter hand nemen?'*³⁵ Tenslotte wordt werkgroep II belast met de beoordeling van de doelmatigheid van de ondersteunende functies.

Het college maakt gebruik van de volgende definities:

- Kerntaken: *'taken die de gemeente moet doen én zelf moet uitvoeren, zoals de sociale dienst'*
- Wettelijke taken: *'moet de gemeente doen, maar hoeft niet zelf te worden uitgevoerd, zoals afvalinzamelen'*
- Overige taken: *'hoeft de gemeente niet de doen'*

Kort samenvattend stelt het college dat de zes werkgroepen zich bezig houden met de beantwoording van de "wat-vraag" en dat werkgroep I is belast met beantwoording van de "hoe-vraag".

Rapportage Werkgroepen

Werkgroep I refereert er in haar rapportage³⁶ aan dat de uitvoering van publieke taken van de gemeente plaatsvindt in een *'publieke setting. Anders dan in het bedrijfsleven*

³⁴ Brief van de portefeuillehouder financiën aan de Commissie Concernmiddelen en Control d.d. 19 dec 2003;

³⁵ Brief van het college aan de Commissie Concernmiddelen en Control d.d. 27 januari 2004 met een reactie n.a.v. de behandeling door de Commissie van de in de vorige noot bedoelde brief.

³⁶ Gedagtekend 27 april 2004 heeft de Voorzitter van de Stuurgroep taken-en doelmatigheidsdiscussie de rapportage van Werkgroep I, gelijktijdig met de rapportages van een aantal andere werkgroepen, aan de leden van de Raad en het College van B&W aangeboden.

speelt democratische legitimatie een rol, transparantie, het publieke belang. Maar net als in het bedrijfsleven speelt evenzeer effectiviteit en efficiency een rol. Deze aspecten heeft de werkgroep laten meewegen bij het opstellen van een afwegingskader dat is samengevat in een drietal begrippen:

a. Verantwoordelijkheid

De werkgroep is van mening dat de mate van verantwoordelijkheid mede richtinggevend is voor de wijze van uitvoering en de mate waarin het bestuur daarop invloed moet kunnen uitoefenen.

b. Bedrijfsmatigheid

De werkgroep constateert dat in Haarlem het bedrijfsmatig werken (nog) niet is doorgevoerd. Als voordelen van een meer bedrijfsmatige wijze van werken noemt de werkgroep:

- duidelijker afbakening bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden
- betere ontwikkeling intern opdrachtgeverschap
- meer greep op interne processen van de bedrijfsvoering
- meer inzicht in kosten en opbrengsten
- beter zichtbaar of externe verzelfstandiging haalbaar is

Verder wijst de werkgroep erop dat bij mogelijke verzelfstandiging rekening moet worden gehouden met kosten van het reorganisatieproces, desintegratiekosten en het behoud van een gemeentelijke functie met betrekking tot regie, opdrachtgeverschap en toezicht.

c. Samenwerkingsstrategie

Samenwerking ziet de werkgroep niet als een doel op zich, maar als een manier om doelen te bereiken. De intensiteit van samenwerking kan variëren van een regierol om samenwerking tussen anderen te bevorderen tot de overdracht van taken en bevoegdheden aan een samenwerkingsverband, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.

De rapportage sluit af met een opsomming van bijna veertig onderwerpen voor nader onderzoek. In de kadernota 2004³⁷ meldt het college dit voorstel voor nader te onderzoeken onderwerpen integraal over te nemen. In de begroting 2005 verbindt het college, en de raad neemt dat over, hieraan een financiële taakstelling van € 0,5 miljoen in 2007 en € 1 miljoen vanaf 2008.

De andere werkgroepen hebben in een 1^e tranche gerapporteerd over taken waarvoor Haarlem meer dan € 10 per inwoner meer uitgeeft, of meer dan € 10 minder inkomsten ontvangt dan acht vergelijkbare gemeenten. In de 2^e tranche zijn de resterende gemeentelijke taken aan de orde gesteld. Een aantal voorstellen van de werkgroepen is

³⁷ Evenals in vrijwel elke gemeente geven burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem in het voorjaar in een kadernota de financiële mogelijkheden voor de begroting van het volgende jaar aan.

door het college overgenomen en in de kadernota 2004 en in de (meerjaren)begroting verwerkt. Andere voorstellen zijn afgewezen en voor een aantal onderwerpen is tot nader onderzoek besloten. De door het college overgenomen voorstellen betreffen een bezuiniging van € 5,2 miljoen m.i.v. 2005, oplopend tot structureel € 10,6 miljoen vanaf 2009. De beoogde formatiereductie bedraagt 19,5 m.i.v. 2005 en 63,5 structureel vanaf 2009.

3.1.3 Plan van aanpak verzelfstandigingen³⁸

Zoals de benaming van het document aangeeft, worden hierin uitsluitend mogelijke verzelfstandigingen besproken en wordt niet gerept over onderzoek naar mogelijkheden tot uitbesteden aan derden. In de gesprekken werd aangegeven dat het college mogelijke onderzoeken tot uitbesteden aan derden heeft afgeblazen op grond van de veronderstelling dat daarvan *'te weinig nut'* werd verwacht. Om voor de afweging van verzelfstandigingen een consistente aanpak te hanteren heeft het college een aantal kaders en randvoorwaarden geformuleerd. Deze kaders en randvoorwaarden zijn als volgt gerubriceerd:

- a. Bestuurlijk-juridisch
 - argumentatie vanuit de besturingsfilosofie van de gemeente
 - beredeneerde keuze voor interne of externe verzelfstandiging en de gewenste juridische vorm
 - regeling ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden
- b. Financieel-organisatorisch
 - bij interne verzelfstandiging waarborgen dat consolidatie met de gemeentelijke financiën mogelijk is
 - een te verzelfstandigen eenheid moet een zodanige overhead hebben dat hij in financiële en personele zin, alsmede op ICT-gebied verantwoord zelfstandig kan bestaan
 - bij de gemeente een zodanige organisatorische en personele voorziening treffen dat de relatie met het verzelfstandigde onderdeel adequaat kan worden onderhouden (beleidsmatige aansturing en samenwerking, prestatieafspraken maken en bewaken, dienstverleningsovereenkomsten en financieel toezicht)
 - gemeentelijke bedrijfsvoering zo inrichten dat intern verzelfstandigd werken geen probleem is;
- c. Personeel
 - bij externe verzelfstandiging moet met vertegenwoordigers van het overheidspersoneel overeenstemming worden bereikt over de rechtspositie
 - het is ongewenst dat personeel van verzelfstandigde instellingen in dienst van de gemeente blijft

³⁸ Nota van burgemeester en wethouders, vastgesteld 17 mei 2005; nr CS 2005/5; onderwerp: Verzelfstandigingsonderzoeken Haarlem 2005

- bij verzelfstandiging moeten er afspraken komen over de periode dat medewerkers van een verzelfstandigde instelling gebruik kunnen maken van gemeentelijke faciliteiten van de afdeling Mobiliteit en Loopbaan

Het college wijst erop dat vooruitlopend op verzelfstandiging of privatisering mogelijk eerst moet worden geïnvesteerd in materiaal en mensen. Bovendien kan sprake zijn van aanloop-of frictiekosten en moet rekening worden gehouden met desintegratiekosten³⁹ bij de achterblijvende organisatie. Ook houdt het college rekening met de behoefte aan extra formatie om op de juiste wijze de opdrachtgeversrol in te vullen.

Per 1 januari 2005 zijn al twee eerder in gang gezette verzelfstandigingen afgerond: de RATD (Reiniging Afvalverwijdering en Technische Dienst) en de AVK (Archiefdienst van Kennemerland).

De RATD-taken zijn extern verzelfstandigd in de N.V. Spaarnelanden waarvan de gemeente Haarlem de enige aandeelhouder is. Onderhandelingen om deze N.V. te laten fuseren met de N.V. Meerlanden, waarvan de gemeente Haarlemmermeer de enige aandeelhouder is, zijn stopgezet o.a. omdat de overdracht aan de N.V. Spaarnelanden meer financiële voordelen opleverde dan was geraamd.

De AVK was een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Velsen en Haarlem, waarbij in 1997 een regionaal archief werd opgericht dat ook voor een tiental gemeenten uit de regio archiefdiensten verzorgt. Per 1 januari 2005 is de AVK gefuseerd met het Rijksarchief in Noord-Holland.

Verder worden, gegeven de vorming van veiligheidsregio's, de Brandweer en de Ambulance uit de gemeentelijke organisatie losgemaakt. In het plan van aanpak worden de volgende onderdelen genoemd waarvan de mogelijke verzelfstandiging wordt onderzocht. Deze zijn in vier rubrieken onderverdeeld:

1. Externe verzelfstandiging

- a) Sportaccommodaties: Bestuurlijk is er al voor gekozen dit onderdeel intern te verzelfstandigen. Het streven is als vervolg daarop een extern verzelfstandigd regionaal sport- en recreatiebedrijf medio 2007 operationeel te laten zijn.
- b) Grijs-groen -uitvoering: Ten tijde van het plan van aanpak werd gewerkt aan de samenvoeging van grijs en groen in een afdeling Stadswerk medio 2006, terwijl over nut, noodzaak en tijdstip van een mogelijke externe verzelfstandiging werd gediscussieerd.
- c) Aannemerij: Deze afdeling is belast met het onderhouden van gemeentelijk vastgoed. De mogelijkheden van interne en externe verzelfstandiging worden bekeken. Overname door een derde wordt als een alternatief gezien.

³⁹ In het plan van aanpak worden desintegratiekosten gedefinieerd als: '*personele- en materiële kosten die bij de ontvlechting blijven bestaan en dan over een kleinere organisatie worden omgeslagen.*'

- d) Stadsbibliotheek: De bibliotheek is al een min of meer zelfstandig opererend gemeentelijk onderdeel. De bibliotheek kiest voor een subsidierelatie met de gemeente, bij voorkeur in samenwerking met andere gemeenten.
- e) Frans Halsmuseum: Ook het museum is een min of meer zelfstandig opererend gemeentelijk onderdeel. Het museum heeft de voorkeur voor een subsidierelatie met de gemeente.
- f) Parkeerbeheer: De potentiële verzelfstandiging van parkeervoorzieningen met als hoofddoel een efficiëntere exploitatie van parkeervoorzieningen wordt onderzocht. Het onderzoek richt zich op de uitbesteding van de parkeerapparatuur op straat en in parkeergarages, uitbesteding van de exploitatie van fietsenstallingen en garages en evt. verkoop van parkeergarages.
- g) Belastingen: Vanwege schaalvoordelen wordt voorlopig gekozen voor samenwerking met de gemeente Haarlemmermeer met als doel mogelijke externe verzelfstandiging. Daarbij worden nadrukkelijk de vijf regiogemeenten ook betrokken.
- h) Begraafplaatsen: Dit betreft een wettelijke taak van de gemeente. Interne verzelfstandiging, gevolgd door externe verzelfstandiging wordt onderzocht. Ook een PPS-constructie, waarbij de gemeente aandeelhouder blijft behoort tot de mogelijkheden.
- i) Natuur- en milieueducatie: Het betreft schooltuinen, kinderboerderijen en educatieve dienstverlening. Verzelfstandiging in een gesubsidieerde instelling (stichting) met mogelijk partners in de regio wordt onderzocht. Ook wordt bekeken of samenwerking met het op te richten recreatieschap mogelijk is.

2. Interne verzelfstandiging / strategische stadsbedrijven

Naast de onderzoeken naar externe verzelfstandiging noemt het college een viertal onderdelen die *'diensten leveren voor de gehele gemeente en die qua producten, kwaliteit of expertise van strategische waarde voor de gemeente zijn.'* Om die reden wordt voor deze onderdelen gekozen voor interne verzelfstandiging en samenvoeging in een *'strategisch stadsbedrijf.'*

- a) Afdeling Project Management: Dit betreft de interne projectleidings-capaciteit van de sector Stadsontwikkeling. Het college wil deze situatie continueren om te voorkomen dat er veel externe projectleiders moeten worden ingehuurd. De focus wordt gericht op de vormgeving van de opdrachtnemersrol.
- b) Ingenieursbureau: Dit bureau is voor de hele gemeente opdrachtnemer met ontwerp- en adviestaken, werkvoorbereiding, directievoering en toezicht in de openbare ruimte. Onderzocht wordt of ontwerp openbare ruimte, verkeersontwerp en milieu/bodemadviezen aan het ingenieursbureau kunnen worden toegevoegd. Het college is van mening dat *'deze interne functies door hun strategische waarde nuttig en nodig zijn binnen de gemeente, die het beste kunnen worden gewaarborgd door een meer onafhankelijke positie.'*

- c) Onderzoek en Statistiek: Onderzoek en Statistiek heeft al langer de opdracht zichzelf (voor een deel) terug te verdienen met betaalde opdrachten. Het college is van mening dat een gemeentelijk onderzoeksbureau als adviseur en leverancier van strategische (statistische) kengetallen onmisbaar is.
- d) Haarlem Interim Management: Dit is een onderdeel van de afdeling Mobiliteit en Loopbaan dat belast is met het beheer van 'een pool inhuurbare interim- en projectdiensten binnen (en buiten) de gemeente.' Onderzocht wordt of een positie in het stadsbedrijf mogelijk is.

3. Onderdelen/taken waarbij de positionering meegenomen wordt in de toekomstige organisatieveranderingen

Onder deze kop is een achttal organisatie-onderdelen opgenomen waarvan het college van oordeel is dat ze *'te klein zijn om te verzelfstandigen, te weinig opleveren of omdat de onderdelen buiten de gemeente niet levensvatbaar zijn.'* Om die reden blijven ze nu buiten beschouwing, maar wordt hun interne herpositionering bij toekomstige organisatieveranderingen meegenomen. Bij een drietal sta ik kort stil omdat bij nadere beoordeling blijkt dat naast dat de vorenstaande overwegingen ook andere argumenten een rol hebben gespeeld.

- a) Havendienst: De taken van de Havendienst bestaan uit brugbediening en vaarwegbeheer. Hoewel brugbediening ook op de markt wordt aangeboden is de verwachting dat een mogelijke besparing marginaal zou zijn. Van de handhavingstaken is het college van mening dat ze bij de gemeente thuishoren.
- b) Ontwerpen stedenbouw en openbare ruimte en bouwplanbeoordeling: Voor de onderdelen stedenbouw en openbare ruimte wordt samengaan met het Ingenieursbureau overwogen. De bouwplanbeoordeling is belast met de technische beoordeling van ingediende bouwtekeningen. Dit wordt gezien als een kerntaak waardoor uitbesteding niet zinvol of haalbaar wordt geacht.
- c) ICT: De mogelijkheid van verzelfstandiging van de beheerstaken op ICT-gebied is onderzocht. Omdat de bedrijfszekerheid en de dienstverlening kritische randvoorwaarden zijn in de discussie over uitbesteden en verzelfstandigen heeft het college het standpunt ingenomen dat ICT de basis van de (gemeentelijke) bedrijfsvoering vormt en niet voor verzelfstandiging of uitbesteding in aanmerking komt.

4. Verzelfstandigingen met een eigen traject

Tenslotte onderkent het college een aantal organisatieonderdelen waarvoor verzelfstandiging niet aan de orde is omdat al sprake is van opgaan in andere organisatieonderdelen of samenwerkingsverband.

- a) OSK: Het Onderwijs Service Kantoor is al intern verzelfstandigd. De mogelijkheid van externe verzelfstandiging is in onderzoek.

- b) Stadsbank: De Stadsbank is een intern verzelfstandigd onderdeel van de Publieksdienst. Per 1 januari 2006 onder de naam Bureau Schuldhulpverlening en Budgetbeheer geïntegreerd in de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- c) Stadskrant: De gemeente verzorgt de redactie en de vormgeving, terwijl de productie en distributie in private handen zijn. Een verder onderzoek wordt niet nodig geoordeeld.
- d) Stadskwekerij: De kwekerij wordt per 1 januari 2006 opgeheven. In de Kadernota 2004 geeft het college aan dat het hebben van een gemeentelijke kwekerij voor bomen en bloemen voor de groenvoorziening niet noodzakelijk is; deze kunnen ook bij particuliere bedrijven worden ingekocht.
- e) Muziekschool: De muziekschool staat onder bestuur van een Commissie en wordt om die reden niet als een gemeentelijk organisatieonderdeel gezien. De muziekschool is betrokken bij een fusieproces met andere instellingen met een culturele, educatieve doelstelling.
- f) Bureau Leerplicht (MO). Leerplicht is al enkele jaren bezig met plannen rond regionale samenwerking.

Naast het plan van aanpak verzelfstandigingen heeft het college de nota's "*De rollen in het proces van verzelfstandiging*" en het "*Stramien principebesluit verzelfstandiging*" vastgesteld.⁴⁰ In de eerstgenoemde nota wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtgever '*moet aangeven wat hij wil dat er wordt geleverd: de prestatie moet meetbaar zijn in tijd, geld en kwaliteit. Van vrijblijvendheid kan geen sprake meer zijn, want er is geen sprake meer van een collegiale verhouding, maar van een zakelijke verhouding.*' In de nota '*Stramien principebesluit verzelfstandiging*' geeft het college aan dat in een eerste stap wordt onderzocht of het wenselijk en zinvol kan zijn een verzelfstandiging voor te bereiden. Deze eerste stap sluit af met een principebesluit, waarbij gebruik wordt gemaakt van een meetlat. De meetlat bestaat uit de onderdelen marktpositie, marktontwikkelingen, financiën, personeel en organisatie en bestuurlijke invloed en is bedoeld als hulpmiddel om op objectieve wijze '*de afstand tot de markt voor het te verzelfstandigen onderdeel en de kansrijkheid van de verzelfstandiging te bepalen*'.

De aspecten die in de rapportages van de werkgroepen, in het plan van aanpak verzelfstandigingen en de nota's '*Rollen in het proces van verzelfstandigingen*' en '*Stramien principebesluit verzelfstandigingen*' aan de orde komen, zijn in de volgende tabel weergegeven. In de kolom '*vindplaats*' zijn de stukken opgenomen waarin de aspecten werden gevonden. In de kolommen Aspect 1 t/m Aspect 3 zijn heel kort samengevat deze aspecten weergegeven.

⁴⁰ Nota van burgemeester en wethouders, vastgesteld 4 april 2006; nr CS/SB/2006/11

Tabel 2: Algemene uitgangspunten en hun vindplaatsen die bij de gemeente Haarlem bij verzelfstandigingen een rol spelen

	Vindplaats	Aspect 1	Aspect 2	Aspect 3
1	<i>Rapportage Werkgroep 1</i>			
1.1	Mate van verantwoordelijkheid	Mede richtinggevend voor wijze van uitvoering	Idem voor de mate van invloed van het bestuur	
1.2	Voordelen meer bedrijfsmatige wijze van werken	Afbakening bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden	Betere ontwikkeling intern opdrachtgeverschap	Houd bij verzelfstandiging rekening met initiële kosten en kosten i.v.m. regie en opdrachtgeverschap
1.3	Samenwerkingsstrategie	Manier om doelen te bereiken	Samenwerking varieert van regierol tot overdracht van taken	
2	<i>PlvA verzelfstandigingen</i>			
2.1	Bestuurlijk-juridisch	Argumentatie vanuit besturingsfilosofie	Beredeneerde keuze interne of externe verzelfstandiging en gewenste juridische vorm	Regeling ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden
2.2	Financieel-organisatorisch	Consolidatie met gemeentelijke financiën waarborgen	Voldoende overhead om zelfstandig te kunnen bestaan	Voorziening om relatie met verzelfstandigd onderdeel adequaat te onderhouden
2.3	Personeel	Bij externe verzelfstandiging overeenstemming vakbonden	Personeel verzelfstandigde onderdelen niet langer in dienst gemeente	Afspraken over periode gebruik afdeling Mobiliteit en Loopbaan
3	<i>Rollen in het proces van verzelfstandiging</i>	Opdrachtg. moet aangeven wat hij geleverd wil krijgen	Prestatie moet meetbaar zijn in tijd, geld en kwaliteit	
4	<i>Stramien principebesluit verzelfstandiging</i>	Meetlat om afstand tot de markt en kansrijkheid verzelfstandiging te bepalen		

3.1.4 Voortgang verzelfstandigingen

In de nota '*Tussenstand verzelfstandigingen september 2006*'⁴¹ memoreert het college dat effectuering van alle verzelfstandigingen een vermindering van de formatie met 350 fte's zou betekenen en vanaf 2008 een financiële besparing van € 1 miljoen die kan worden gerealiseerd door schaalvergroting, regionale samenwerking of privatisering. In de tussenstand doet het college op basis van de ingevulde meetlatten en de daarover door een klankbordgroep uitgebrachte adviezen een aantal richtinggevende uitspraken waarmee, afgezien van enkele accentverschillen de commissie bestuur heeft ingestemd⁴². Hierna komen de verschillende onderwerpen die in de tussenstand zijn besproken aan de orde. Bij onderwerpen waar zich na het verschijnen van de tussenstand verdere ontwikkelingen en/of besluitvorming hebben voorgedaan, wordt dit vermeld.

a) Aannemerij

In de meetlat is een eventuele verzelfstandiging bestuurlijk als een verbetering aangemerkt omdat het bestuur zich kan richten op de regietaak, terwijl het onderhoud wordt opgedragen aan bedrijven waarvan onderhoud een kerntaak vormt. Wegens gebrek aan draagvlak onder het personeel is het college er tegen dat de werknemers van de aannemerij overgaan naar een of meer particuliere bedrijven.

b) Begraafplaatsen

⁴¹ Nota van burgemeester en wethouders, vastgesteld 19 september 2006; nr CS/SB/2006/23

⁴² Verslag vergadering raadscommissie Bestuur van 12 oktober 2006

Het college vindt dit organisatieonderdeel te klein voor verzelfstandiging. Voor de vermindering van financiële tekorten die als gevolg van eerdere keuzen zijn ontstaan, gaat de voorkeur uit naar verbetering van de bedrijfsvoering.

c) Belastingen

In januari 2006 heeft de raad het principe-besluit genomen om het bureau belastingen extern te verzelfstandigen door samen met de gemeente Haarlemmermeer een N.V. op te richten. Om de mogelijkheid open te houden dat ook het Hoogheemraadschap van Rijnland tot het samenwerkingsverband toetreedt is naderhand gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. De verzelfstandiging van het bureau belastingen komt nader aan de orde in paragraaf 3.1.5.

d) Frans Hals Museum

De meetlat concludeert dat verzelfstandiging van het Frans Hals Museum past binnen de ambitie om de regierol en de beleidsmatige sturing te versterken en de uitvoering van specifieke taken (zoals het beheren van de gemeentelijke kunstcollectie) op afstand van het gemeentelijk apparaat te plaatsen. Het college is voorstander van verzelfstandiging van het Frans Halsmuseum, onder voorwaarde dat de gemeente op cruciale onderwerpen (zoals benoeming bestuur en directie, bedrijfsplan en begroting) invloed houdt. De klankbordgroep wijst nog op het volgende: *'Wel moeten de kosten van de verzelfstandiging geheel worden betaald door het museum, ook als dit een (tijdelijke) bezuiniging door het museum betekent. Van belang daarbij is dat het opdrachtgeverschap van de gemeente richting de stichting goed vorm krijgt en dat daar ook kosten mee gemoeid zijn die binnen de verzelfstandiging moeten worden opgevangen. Dat betekent dat er formatie en liefst ook menskracht van het museum "achterblijft" bij de gemeente om deze rol te kunnen invullen.'*

Bij besluit van 6 maart 2008 heeft de Raad tot externe verzelfstandiging besloten door het oprichten van een stichting. Het college heeft invloed en houdt toezicht op de bedrijfsvoering via de subsidieverstrekking, de daarbij behorende prestaties en het regelmatige overleg daarover. Daarnaast is instemming van het college vereist bij bepaalde belangrijke onderwerpen en kan het college bij disfunctioneren de Raad van Toezicht schorsen of ontslaan. Medewerkers die belast zijn met aansturing en opdrachtgeverschap blijven nog een aantal jaren in dienst van de gemeente, maar de personeelslasten zijn bij de berekening van de subsidie in mindering gebracht. Initiële kosten worden ten laste van beschikbare reserves gedekt.

e) Natuur-en milieueducatie

Het college is van mening dat dit onderdeel zich met name vanwege de geringe omvang niet leent voor verzelfstandiging. Bovendien wil het college deze functie gelet op de maatschappelijke behoefte behouden.

f) Onderwijs Servicekantoor Kennemerland

In 2002 zijn de schoolondersteunende taken voor het openbaar onderwijs onder de naam OSK intern verzelfstandigd. De meetlat benadrukt de kwetsbaarheid van het OSK omdat het slechts een beperkt aantal klanten heeft. Het college heeft besloten de

mogelijkheid te onderzoeken dat het OSK door een deel van de bestaande klanten wordt overgenomen.

De raad heeft 4 december 2008 besloten het OSK extern te verzelfstandigen door de schoolondersteunende taken onder te brengen bij de Stichting OPOH (Stichting openbaar primair onderwijs Haarlem). Tot oprichting van de Stichting OPOH, waaraan het bevoegd gezag voor het openbaar primair onderwijs wordt overgedragen, is besloten bij raadsbesluit van 27 november 2008. Deze stichting is een voortzetting van de eerder gevormde Bestuurscommissie die in feite als openbaar schoolbestuur heeft gefunctioneerd. Het OSK gaat functioneren als het bedrijfsbureau van deze stichting. Omdat het kostenniveau van de nieuwe stichting uitstijgt boven de van het rijk te ontvangen normvergoedingen moet de stichting maatregelen nemen om deze kosten tot dat niveau terug te brengen. Daarvoor krijgt de stichting de gelegenheid tot 1 januari 2013. Tot die tijd stelt de gemeente extra middelen beschikbaar om het verschil tussen de rijksvergoeding en de werkelijke kosten op te vangen. Op grond van de zgn. bruidsschatregeling is dit toegestaan zonder dat op grond van de financiële gelijkstelling doorbetalingsverplichtingen naar het bijzonder onderwijs ontstaan. De initiële kosten en de extra bijdragen worden gedekt uit de vrijvallende kosten; na vijf jaar ontstaat een structureel voordeel van circa € 1,2 miljoen per jaar.

g) Parkeerbeheer

In de meetlat wordt afgewogen dat door verzelfstandiging het risico van fluctuerende opbrengsten bij een marktpartij kan worden gelegd, maar dat het verminderen van gemeentelijke zeggenschap daarvoor de prijs is. Deze zeggenschap wil het college niet uit handen geven. In het kader van het clusteren van onderhoud wordt besloten het beheer en onderhoud onder te brengen bij het Service Bedrijf Haarlem.

h) Service Bedrijf Haarlem

Het college wil het onderhoud van zowel accommodaties als van de openbare ruimte in een onderdeel bundelen en daarna een onderhoudsbedrijf vormen, met de mogelijkheid binnen dat onderhoudsbedrijf ook leerwerktrajecten te creëren. Hierdoor ontstaat schaalvergroting met mogelijke efficiency-voordelen en daarnaast ondersteuning van een andere doelstelling: reïntegratie van werklozen. De klankbordgroep waarschuwt dat ervoor moet worden gewaakt dat *'de doelstellingen met elkaar gaan concurreren en daardoor een verlies-verlies situatie ontstaat in plaats van een win-win situatie.'* De besluitvorming rond Service Bedrijf Haarlem aan de orde in paragraaf 3.1.5.

i) Sport&recreatie/Accommodaties

In de meetlat is vanuit verschillende invalshoeken naar mogelijke verzelfstandiging gekeken; enerzijds een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie en anderzijds de maatschappelijke functie van sport en recreatie. Het college heeft besloten de verschillende mogelijkheden met elkaar te vergelijken en daarbij het samengaan met Service Bedrijf Haarlem te betrekken.

Met raadsbesluit van 1 november 2007 heeft de raad besloten tot verzelfstandiging van het onderdeel Accommodaties van Sport en Recreatie in de vorm van de op te richten SRO Kennemerland B.V.. De aandelen van deze B.V. komen in handen van SRO N.V.,

waarvan de gemeente Amersfoort de enige aandeelhouder was. De gemeente Haarlem wordt de tweede aandeelhouder. Nadrukkelijk wordt in het raadsbesluit aangegeven dat alleen de uitvoering wordt overgedragen en dat de gemeente Haarlem zelf het beleid blijft bepalen. De B.V. ontvangt van de gemeente een subsidie welke gelijk is aan de huidige netto kosten van de subafdeling Sport & Recreatie. Aan de subsidieverlening is de voorwaarde verbonden dat de B.V. de gesloten exploitatieovereenkomst uitvoert. Nadrukkelijk wordt geen prestatieovereenkomst afgesloten, omdat bij afrekening op prestaties de fiscus van mening zou zijn dat omzetbelasting verschuldigd is. Door schaalvoordelen leidt de verzelfstandiging tot een besparing van € 0,4 miljoen. Met raadsbesluit van 30 oktober 2008 is besloten m.i.v. 2009 ook de exploitatie van de zwembaden naar de nieuwe B.V. over te brengen. Deze overdracht vindt voorlopig budgettair neutraal plaats. Het jaar 2009 wordt gezien als een overgangsjaar dat wordt benut om verdere besluitvorming voor te bereiden.

j) Stadsbibliotheek

Het college is voorstander van verzelfstandiging van de bibliotheek. Deze dient zodanig vorm te krijgen dat de gemeente op cruciale onderwerpen (zoals benoeming bestuur en directie, bedrijfsplan en begroting) invloed houdt.

Bij besluit van 13 december 2007 is de bibliotheek, samen met de bibliotheek van Heemstede, in een nieuw opgerichte Stichting verzelfstandigd. De mogelijkheden tot invloed en toezicht vanuit het college is op dezelfde wijze vorm gegeven als bij het Frans Halsmuseum en verloopt via de subsidieovereenkomst en de goedkeuring van besluiten over bepaalde belangrijke onderwerpen. Daarnaast kan het college bij disfunctioneren de Raad van Toezicht schorsen of ontslaan. Frictiekosten worden zoveel mogelijk voorkomen door de medewerkers die belast zijn met aansturing en opdrachtgeverschap nog een aantal jaren in dienst van de gemeente te houden en bij de berekening van het subsidiebedrag in mindering te brengen. Dit betreft *'functies op het gebied van control, personeelszaken, automatisering, communicatie, juridische zaken en post-en archivering.'* Rekening houdend met initiële kosten levert de verzelfstandiging het eerste jaar een besparing op van circa € 130.000 welke oploopt naar circa € 200.000 in de jaren daarna.

In de programmabegroting 2008-2012 heeft het college de stand van zaken van alle verzelfstandigingen welke de raad in mei 2005 heeft besloten te onderzoeken opnieuw geactualiseerd. Wegens het niet verzelfstandigen van de begraafplaatsen en natuur-en milieueducatie is de vooraf geschatte formatie-reductie van 350 fte's met 20 verminderd. De verzelfstandiging van belastingen met 26,3 fte's is gerealiseerd. De op dat moment nog te realiseren formatiereductie bedraagt maximaal 456,26 fte's; hiervan betreffen 182,6 fte's de regionalisering van brandweer en ambulance, die niet bij de vooraf ingeschatte formatiereductie waren opgenomen. De financiële taakstelling van € 1 miljoen vanaf 2008 wordt qua bedrag gehandhaafd, maar vermoedelijk pas vanaf 2010 gerealiseerd.

In volgende tabel zijn de onderwerpen opgenomen waarover in de gemeente Haarlem besluitvorming over de uitvoering van publieke taken heeft plaatsgevonden. In de kolom 'Ontwikkelrichting' is aangegeven in welke richting de voorgenomen besluitvorming gaat. In de kolom 'Stand van zaken' is het vervolgtraject en eventuele besluitvorming tot december 2008 aangegeven.

Tabel 3: Taakvelden waarover in Haarlem de afgelopen jaren besluiten zijn genomen

	Taakveld	Ontwikkelrichting	Stand van zaken
1	Reiniging Afvalverwijdering en Technische Dienst	Extern verzelfstandigd in N.V. Spaarnelanden; deze N.V. laten fuseren met N.V. Meerlanden (gem. Haarlemmermeer)	Fusiegesprekken met N.V. Meerlanden (gem Haarlemmermeer) afgebroken
2	Archiefdienst voor Kennemerland	Bestaande gem. reg. (vanaf 1997) met gem. Velsen verder op afstand plaatsen	Per 1-1-2005 gefuseerd met Rijksarchief in Noord-Holland
3	Sportaccommodaties	Na interne verzelfstandiging streven naar extern verzelfstandigd regionaal sport/en recreatiebedrijf	Per 1-1-2008 extern verzelfstandigd in SRO Kennemerland B.V. M.i.v. 1-1-2009 ook zwembaden overgebracht.
4	Grijs-groen-uitvoering	Intern verzelfstandigen tot afdeling Stadswerk medio 2006	Via Service Bedrijf Haarlem per 1-1-2009 extern verzelfstandigd in N.V. Spaarnelanden
5	Aannemerij	Voorkeur voor externe verzelfstandiging; college wil geen medewerkers tegen hun zin naar derden overplaatsen	Via Service Bedrijf Haarlem per 1-1-2009 extern verzelfstandigd in N.V. Spaarnelanden
6	Stadsbibliotheek	Extern verzelfstandigen met invloed college op cruciale onderwerpen	Per 1-1-2008 extern verzelfstandigd in stichting met bibliotheek Heemstede
7	Frans Halsmuseum	Extern verzelfstandigen met invloed college op cruciale onderwerpen	Per 1-1-2008 extern verzelfstandigd in stichting
8	Parkeerbeheer	Extern verzelfstandigen of beheer en onderhoud naar Service Bedrijf Haarlem	Via Service Bedrijf Haarlem per 1-1-2009 extern verzelfstandigd in N.V. Spaarnelanden
9	Belastingen	Extern verzelfstandigen in NV met gem. Haarlemmermeer; is gem. reg. Geworden	Per 1-1-2007 extern verzelfstandigd in gem. reg. met Haarlemmermeer
10	Begraafplaatsen	Te klein voor verzelfstandiging	Voorkeur voor verbetering bedrijfsvoering
11	Natuur-en milieueducatie	Te klein voor verzelfstandiging+gelet op maatsch. behoefte functie behouden	Samenwerking met op te richten recreatieschap onderzoeken
12	Project Management	Strategisch belang	Formatie in overeenstemming met omvang werk; focus op opdrachtnemersrol
13	Ingenieursbureau	Strategisch belang	Intern verzelfstandigd in Stadsbedrijf
14	Onderzoek en statistiek	Strategisch belang	Zichzelf voor een deel terugverdienen
15	Haarlem Interim management	Strategisch belang	Intern verzelfstandigd in Stadsbedrijf
16	Havendienst	Geen wijzigingen	Fin. besparing te klein+handhavingstaak is kerntaak gemeente
17	Stedenbouw/openbare ruimte en planbeoordeling	Eventueel samengaan met gemeentelijk ingenieursbureau	Kerntaak; uitbesteding wordt niet zinvol of haalbaar geacht
18	ICT	Geen wijzigingen	I.v.m. bedrijfszekerheid niet verzelfstandigen of uitbesteden
19	Onderwijs Service Kantoor	Is al intern verzelfstandigd	Per 1-1-2009 als bedrijfsbureau naar nieuwe stichting Openbaar Primair Onderwijs Haarlem
20	Stadsbank	Is al intern verzelfstandigd	Per 1-1-2006 geïntegreerd in afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid
21	Stadskrant	Redactie bij gemeente; productie en distributie privaat	Niet verder onderzoeken
22	Stadskwekerij	M.i.v. 2006 opheffen	Gemeentelijke bloem-en boomkwekerij per 1-1-2006 opgeheven; inkopen bij bedrijven
23	Muziekschool	Intern verzelfstandigd onder bestuurscommissie	Betrokken bij fusieproces
24	Bureau Leerplicht	Plannen voor regionale samenwerking	Haarlem wordt centrumgemeente voor de regio Zuid-Kennemerland en IJmond
25	Service Bedrijf Haarlem	Bundeling onderhoud+reintegratie-trajecten	Per 1-1-2009 extern verzelfstandigd in N.V. Spaarnelanden

In de hierna volgende tabel zijn dezelfde taakvelden opnieuw opgenomen en zijn de over de verschillende taakvelden genomen besluiten gerubriceerd naar afstoten, externe en interne verzelfstandiging en handhaving c.q. versterking van de bestaande situatie. In de kolom diversen is gescoord wanneer een van de eerdere categorieën niet van toepassing is, of wanneer de besluitvorming nog niet tot een afronding heeft geleid.

Tabel 4: Rubricering van de taakvelden waarover in Haarlem besluiten zijn genomen

	Taakveld	Taak afstoten	Ext. ver-zelfst.	Int. ver-zelfst.	Handha-ving	Overig	Nog geen besluit
1	Reiniging Afvalverw. en Technische Dienst		X				
2	Archiefdienst voor Kennemerland		X				
3	Sportaccommodaties		X				
4	Grijs-groen-uitvoering		X				
5	Aannemerij		X				
6	Stadsbibliotheek		X				
7	Frans Halsmuseum		X				
8	Parkeerbeheer		X				
9	Belastingen		X				
10	Begraafplaatsen				X		
11	Natuur-en milieueducatie				X		
12	Project Management				X		
13	Ingenieursbureau			X			
14	Onderzoek en statistiek				X		
15	Haarlem Interim management			X			
16	Havendienst				X		
17	Stedenbouw/openb. ruimte en planbeoord.				X		
18	ICT				X		
19	Onderwijs Service Kantoor					X	
20	Stadsbank					X	
21	Stadskrant				X		
22	Stadskwerkerij	X					
23	Muziekschool						X
24	Bureau Leerplicht					X	
25	Service Bedrijf Haarlem		X				
	Aantal	1	10	2	8	3	1

Van de 25 taakvelden is 1 taak afgestoten, is in tien gevallen tot externe en in twee gevallen tot interne verzelfstandiging besloten, terwijl voor een achttal taakvelden de bestaande situatie is gehandhaafd.

3.1.5 Verdieping tweetal verzelfstandigingstrajecten

In de voorafgaande paragrafen zijn het proces en de taakvelden waarvan in de gemeente Haarlem de mogelijke verzelfstandigingen is onderzocht aan de orde gekomen. Deze onderwerpen zijn met een korte weergave van de onderliggende overwegingen in de afsluitende tabel opgenomen. In deze paragraaf wordt voor een tweetal onderzochte verzelfstandigingen verder de diepte ingegaan om meer duidelijkheid te krijgen over de wijze waarop met de geformuleerde afwegingspunten en randvoorwaarden is omgegaan. Deze verdieping betreft de verzelfstandiging van het bureau Belastingen en de oprichting van het Servicebedrijf Haarlem. De keuze voor het verzelfstandigingstraject van het bureau belastingen is gemaakt omdat na een aanvankelijk raadsvoorstel en-besluit om een NV op te richten dit voorstel door het college werd gewijzigd in de oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling. Voor een diepere analyse van de besluitvorming rond het Servicebedrijf Haarlem is gekozen omdat dit een zeer langdurig traject is geworden, waarin zich een aantal wendingen heeft voorgedaan.

Bureau Belastingen

- Raadsbesluit 25 januari 2006

In zijn vergadering van 25 januari 2006 heeft de raad besloten *'in principe in te stemmen met verzelfstandiging van het bureau Belastingen samen met het gelijkwaardige onderdeel van de gemeente Haarlemmermeer in een op te richten NV.'*

Dit besluit is genomen op grond van een basisdocument waarin B&W de slotconclusie heeft getrokken dat samenwerking en externe verzelfstandiging mogelijk, verantwoord en profijtelijk is. De voorkeur gaat uit naar de oprichting van een overheids-NV omdat die rechtsvorm het best voldoet aan de wensen van beide gemeentebesturen om *'uitvoerende werkzaamheden op afstand te plaatsen, bezuinigingen in de vorm van efficiencyverbetering te realiseren en tevens hierdoor de dienstverlening te verbeteren.'* De aanleiding voor eventuele verzelfstandiging was bij de gemeente Haarlemmermeer gelegen in de realisatie van het op 17 mei 2005 door de raad vastgestelde *'Masterplan Focus: Klant'*, terwijl bij de gemeente Haarlem de bezinning op de kerntaken als aanleiding voor mogelijke verzelfstandiging wordt genoemd.

Onderzochte vormen van samenwerking

In het onderliggende basisdocument zijn de volgende drie mogelijke vormen van samenwerking onderzocht:

1. De dienstverleningsovereenkomst (DVO)
De DVO houdt in dat de ene gemeente zich verplicht tegen een financiële vergoeding een dienst te leveren aan de andere gemeente. Gegeven de ambities van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer wordt geconcludeerd dat de DVO niet de juiste samenwerkingsvorm is.
2. De gemeenschappelijke regeling (Wgr)
Als bezwaar tegen een gemeenschappelijke regeling wordt gezien de beperkte invloed van de afzonderlijke deelnemers omdat alle deelnemende gemeenten, ongeacht hun inbreng, gelijke invloed hebben. Ook noemt het basisdocument als bezwaar dat beëindiging van een gemeenschappelijke regeling in de praktijk erg moeizaam is.
3. Uitbesteding aan een op te richten marktpartij (externe verzelfstandiging)
Volgens het basisdocument kenmerken privaatrechtelijke rechtspersonen zich door sturing op inkomsten, terwijl publiekrechtelijke rechtspersonen uitgavengestuurd zijn. Dit onderscheid heeft gevolgen voor de momenten waarop de deelnemende gemeenten kunnen sturen. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen is dit vooraf bij de bepaling van de prijs en de kwaliteit van de dienstverlening. Bij de publiekrechtelijke rechtspersoon vindt dit veelal achteraf plaats, waarbij vooral wordt getoetst op budgetbeheer en minder op de prestaties en de kwaliteit daarvan. Op grond van dit verschil in relatie tot de ambitie voor de kwaliteit van de dienstverlening, en daarnaast het uitvoerende karakter van de dienstverlening gaat de voorkeur uit naar een privaatrechtelijke rechtsvorm. De Stichting wordt als mogelijke vorm afgewezen omdat de invloed van het gemeentebestuur op de bedrijfsvoering vrij gering is. Omdat de NV een grotere transparantie kent wordt de BV als mogelijke rechtsvorm afgewezen.

In het basisdocument wordt nog aangegeven dat een private rechtsvorm past in de beleidslijn waarbij de feitelijke uitvoering op afstand wordt geplaatst en de gemeente invloed heeft op resultaat, kwaliteit en kosten via het aandeelhouderschap en door zitting te nemen in de raad van commissarissen. *'De rol van de gemeenteraad is hierin niet*

anders dan onder het huidige dualistische stelsel. Ook bij aansturing van een private rechtsvorm kan zij [sic] het college kaderstellende voorwaarden meegeven die kunnen worden verwerkt in een af te sluiten dienstverleningscontract en prestatiecontract.'
Afgesloten wordt met de conclusie dat *'verzelfstandiging niet leidt tot een vermindering van de invloed van gemeentebesturen en zelfs bij een keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm ook wettelijk beter is gewaarborgd.'*

Rol en bevoegdheden gemeentebestuur

Vanuit een drietal gezichtspunten worden de rollen van de gemeente beschreven:

1. De gemeente als overheid (publiekrechtelijke invloed)
De raad en het college hebben een aantal wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de heffing en invordering van gemeentelijke heffingen en de WOZ (wet Waardering Onroerende Zaken). Het vaststellen van verordeningen en het vaststellen van de tarieven van gemeentelijke heffingen blijft onveranderd een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Alleen de uitvoering van de heffing en invordering van de gemeentelijke heffingen en de uitvoering van de wet WOZ wordt aan de nieuwe organisatie overgelaten.
2. De gemeente als participant (relatie participant/onderneming)
De NV-vorm biedt de gemeente *'uitgebreide privaatrechtelijke en vermogensrechtelijke vormen van invloed, zeggenschap en controle'*. De gemeente verkrijgt zeggenschap als aandeelhouder en is vertegenwoordigd in de raad van commissarissen.
3. De gemeente als klant (privaatrechtelijke invloed)
In een dienstverleningscontract wordt vastgelegd welke diensten, in kwantiteit en kwaliteit, de verzelfstandigde organisatie tegen welke prijs zal leveren. Op deze wijze kan de gemeente vooraf sturen bij de contractvorming en op basis van de bereikte resultaten achteraf controleren. Daarbij is het de intentie dat de bestuurlijke invloed ten opzichte van de bestaande situatie hetzelfde blijft.

In de financiële paragraaf is aangegeven dat als gevolg van de samenvoeging direct een bedrag van € 0,9 miljoen kan worden bespaard. Daarbij is er rekening mee gehouden dat er beleidscapaciteit bij beide gemeenten achterblijft. Tegenover de besparing staat dat voor de voorbereiding van de samenvoeging met een bedrag van € 0,5 miljoen rekening wordt gehouden. Ook wordt aandacht gevraagd voor mogelijke ontvlechtingkosten waarvan de hoogte niet is geraamd.

In de Commissie Concernmiddelen en Control van 13 januari 2006 en de Raadsvergadering van 25 jan 2006 heeft over het voorstel geen discussie plaatsgevonden. Het collegevoorstel is ongewijzigd door de raad vastgesteld.

- Raadsbesluit 23 november 2006

In zijn vergadering van 23 november 2006 heeft de raad het college toestemming verleend *'tot het samenvoegen van de uitvoeringswerkzaamheden op het gebied van de Wet*

waardering onroerende zaken en de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer en daartoe een gemeenschappelijke regeling aan te gaan'

In tegenstelling tot de voorgenomen oprichting van een overheids-NV wordt de samenwerking nu vorm gegeven door de oprichting van een gemeenschappelijke regeling. De reden hiervoor is dat het Hoogheemraadschap van Rijnland zich wil aansluiten bij het beoogde samenwerkingsverband; een aansluiting die ook door de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer gewenst wordt. Het Hoogheemraadschap van Rijnland kan echter geen beroep doen op het BCF, waardoor bij samenwerking binnen een NV-constructie een financieel nadelige situatie zou ontstaan⁴³. Daarnaast heeft het Hoogheemraadschap van Rijnland een principiële voorkeur uitgesproken voor een publiekrechtelijke organisatievorm. Een ruime meerderheid van de Commissie Bestuur stemt in de vergadering van 16 november 2006 in met de gemeenschappelijke regeling in plaats van de NV. Eén commissielid twijfelt aan het democratisch gehalte van een gemeenschappelijke regeling. Het collegevoorstel wordt als hamerstuk geagendeerd voor de raadsvergadering van 23 november 2006 en wordt door de raad zonder hoofdelijke stemming overgenomen.

Servicebedrijf Haarlem

- Raadsbesluit 26 april 2007

Met besluit van 26 april 2007 besloot de raad *'in te stemmen met een nader onderzoek voor principe-verzelfstandiging in enigerlei vorm van Servicebedrijf Haarlem met onderdelen van Paswerk⁴⁴ en Spaarnelanden'*⁴⁵

Het Servicebedrijf Haarlem is eind 2005 bij de reorganisatie van de afdelingen Beheer Openbare Ruimte en Stadswerk gevormd en belast met groenonderhoud, stratenmakerij, onderhoud van bruggen, gemalen, beschoeiing en riolering en de stadskwekerij. Met deze interne verzelfstandiging werden alle medewerkers met uitvoerende taken in de openbare ruimte in één organisatieonderdeel samengevoegd en werd *'bij wijze van voorsorteren voldaan aan de realisering van het besluit tot uitvoering van het besluit tot het*

⁴³ Over de door een N.V. geleverde diensten zijn de afnemers 19% BTW verschuldigd. Voor gemeenten en provincies is deze BTW compensabel; Rijnland kan echter geen beroep op het BCF doen. Bij een gemeenschappelijke regeling doet dit probleem zich niet voor omdat in dat geval kan worden volstaan met het aan de participanten 'doorschuiven' van door de gemeenschappelijke regeling aan leveranciers betaalde BTW. Deze doorschuif-btw is aanzienlijk lager dan 19% over de gefactureerde bedragen voor de verleende diensten. Dit verschil wordt o.a. veroorzaakt doordat de gemeenschappelijke regeling over salariskosten geen BTW verschuldigd is. Weliswaar kan Rijnland ook de doorgeschoven BTW niet compenseren, maar dat kan Rijnland ook niet wanneer het zelf de dienst uitvoert.

⁴⁴ Paswerk is van oorsprong belast met de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. Het takenpakket is later uitgebreid met de werkvoorziening in het kader van de wet Werk en Bijstand. Paswerk is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Haarlem, Zandvoort, Bloemendaal, Heemstede, Bennebroek en Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

⁴⁵ Spaarnelanden nv is de naam van de voormalige afdeling Reiniging, Afvalverwijdering & Technische Dienst (RATD) van de gemeente Haarlem die sinds 1 januari 2005 is verzelfstandigd. De gemeente Haarlem is de enige aandeelhouder.

*verzelfstandigen van de uitvoerende taken van de openbare ruimte*⁴⁶. Voor het Servicebedrijf Haarlem werd een toekomstige ontwikkeling van opdrachtnemer naar ondernemer gewenst.

In het kader van de voorgenomen verzelfstandigingen zijn in 2006 de Aannemerij (onderhoud gemeentelijke gebouwen) en het Parkeerbeheer (beheer parkeergarages) aan het Servicebedrijf Haarlem toegevoegd. Vervolgens is onderzocht of het servicebedrijf Haarlem *'in een zelfstandig bedrijf kan worden ondergebracht met (onderdelen) van Spaarnelanden (variant A) en/of Paswerk (variant B) met als hoofddoel het zoveel mogelijk bundelen van de dagelijkse onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte.'* Een belangrijke nevendoelestelling is dat bij participatie van Spaarnelanden en met name Paswerk de integratie van werklozen wordt ondersteund.

Voor de verzelfstandiging van SBH is een tweetal varianten uit sociaal en economisch oogpunt als niet mogelijk beoordeeld. Die varianten zijn het oprichten van een autonoom zelfstandig SBH en het onderbrengen van onderdelen bij marktpartijen. Wel wordt financieel haalbaar geacht en is ook nader onderzocht het volledig onderbrengen bij of samenwerken met Spaarnelanden of Paswerk. De voorkeur van het college ging daarbij uit naar de gezamenlijke oprichting van een nieuwe onderneming met inbreng van SBH en onderdelen van Spaarnelanden en Paswerk, ook omdat dan een andere gemeentelijke beleidsdoelestelling, de reïntegratie van werklozen, wordt ondersteund.

Als ontwikkeling noemt het college in het raadsvoorstel dat de gemeente in de beginperiode sturing zal geven aan het opzetten van een goede relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Daarna kan de gemeente als opdrachtgever van het nieuwe bedrijf een meer zakelijke rol gaan spelen en bepalen welke prestaties tegen welke prijs van de opdrachtnemer worden verlangd. Naast de opdrachtgeversrol wordt de gemeente mede-eigenaar/aandeelhouder van het nieuwe bedrijf en heeft langs die weg invloed op het ondernemingsbeleid en de ontwikkelingsrichting van de verzelfstandigde organisatie. Bij de bespreking van het raadsvoorstel in de commissie bestuur⁴⁷ is stilgestaan bij de verschillende doelstellingen van de participanten; *'Paswerk heeft primair een sociale taak en hoeft niet altijd voor de laagste prijs te werken*⁴⁸, *terwijl Spaarnelanden meer is gericht op efficiënte bedrijfsvoering.'*

De resultaten van het nader onderzoek zijn verwerkt in een voorstel aan de raad om in te stemmen met principe-verzelfstandiging van SBH met onderdelen van Paswerk en Spaarnelanden⁴⁹. Geconcludeerd wordt dat externe verzelfstandiging mogelijk is onder

⁴⁶ Nota van burgemeester en wethouders van 6 september 2005; SB-P&O/2005-277

⁴⁷ Vergadering commissie bestuur van 19 april 2007

⁴⁸ In het aanbestedingsbeleid van de gemeente Haarlem is vastgelegd dat Paswerk opdrachten worden gegund als Paswerk niet meer dan 5% duurder is dan andere marktpartijen.

⁴⁹ Raadsstuk 202/2007 d.d. 18 september 2007; regnr 07/175415

voorwaarde dat gebruik wordt gemaakt van *'quasi inhouse opdrachtverlening'*⁵⁰. Op deze wijze wordt het huidige takenpakket voor de nieuwe organisatie gedurende een aantal jaren gegarandeerd. Daarbij wordt ernaar gestreefd de marktconforme prijzen zo dicht mogelijk te benaderen en de organisatie zal zich gefaseerd tot een volwaardig bedrijf ontwikkelen. Als aandeelhouder en via een overheidscommissaris houdt de gemeente Haarlem veel invloed op de verzelfstandigde organisatie.

Het raadsvoorstel is op 11 oktober 2007 besproken in de commissie Bestuur. De Commissie bleek verdeeld. Enerzijds zijn er partijen die vrezen dat het gaat om *'taken die ook door de markt kunnen worden uitgevoerd en dat bestaande marktpartijen uit de markt worden gestoten'* terwijl andere partijen principieel tegen externe verzelfstandiging zijn. In een brief van 22 oktober 2007 heeft de portefeuillehouder de commissie bestuur meegedeeld dat de verzelfstandiging is uitgesteld van 1 januari 2008 tot 1 april 2008. Het raadsvoorstel om in te stemmen met de principe-verzelfstandiging met onderdelen van Paswerk en Spaarnelanden is door het college teruggenomen en niet aan de raad voorgelegd.

- Raadsbesluiten 9 oktober 2008 en 27 november 2008

Met dagtekening 9 oktober 2008 en 27 november 2008 nam de raad het principebesluit respectievelijk het definitieve besluit om Service Bedrijf Haarlem te verzelfstandigen door het in te brengen in Spaarnelanden N.V..

Het aanvankelijke voornemen om ook met onderdelen van Paswerk te verzelfstandigen moest als gevolg van aanbestedingsrechtelijke complicaties worden losgelaten. Wanneer SBH een onderdeel zou worden van Paswerk zou de gemeente onvoldoende directe zeggenschap hebben om van *'quasi in house opdrachtverlening'* te kunnen spreken. Wel zullen SBH en Paswerk een samenwerkingsovereenkomst sluiten met de intentie om bij SBH zoveel mogelijk WSW-ers in te zetten.

Ten opzichte van de eerdere voorstellen zijn de overwegingen voor de verzelfstandiging en de keuze voor de uitwerking daarvan hetzelfde gebleven. De argumenten voor inbreng in Spaarnelanden N.V. kunnen als volgt kort worden weergegeven:

- * Professionalisering door samenwerking met Spaarnelanden
- * Synergievoordelen i.v.m. gezamenlijke locatiebehoefte en het afstoten van bestaande locaties, shared services en afstemming straat/en groenonderhoud
- * Geen kosten voor het oprichten van een nieuwe juridische entiteit
- * Goede mogelijkheden leerwerktrajecten
- * Schaalvoordelen door het ontstaan van een grotere organisatie
- * De financiële taakstelling van € 200.000 wordt gerealiseerd

⁵⁰ Zie paragraaf 1.5 In-uitbesteding. Er is geen verplichting tot het houden van een aanbestedingsprocedure wanneer het toezicht van de gemeente op het verzelfstandigde bedrijf niet afwijkt van het toezicht op de eigen gemeentelijke organisatieonderdelen en het verzelfstandigde bedrijf hoofdzakelijk voor de opdrachtgevende gemeente werkt.

- * De gemeente houdt het volledige toezicht op het Service Bedrijf Haarlem

Samenvatting

Bureau belastingen

Op 25 januari 2006 neemt de raad het principebesluit om het bureau Belastingen door samenvoeging met de afdeling belastingen van de gemeente Haarlemmermeer extern te verzelfstandigen door oprichting van een NV. Afgewogen tegen het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst tussen Haarlem en Haarlemmermeer en een gemeenschappelijke regeling wordt de voorkeur gegeven aan een overheids-NV omdat *'Verzelfstanding niet leidt tot een vermindering van invloed van gemeentebesturen en zelfs bij een keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm ook wettelijk beter is gewaarborgd.'* Uiteindelijk wordt besloten toch een gemeenschappelijke regeling aan te gaan omdat het Hoogheemraadschap van Rijnland zich wil aansluiten en een gemeenschappelijke regeling dan fiscaal-technisch profijtlijker is.

Servicebedrijf Haarlem

Het Servicebedrijf Haarlem is in 2005 gevormd met de intentie op termijn alle uitvoerende taken in de openbare ruimte te verzelfstandigen. In 2006 werden Aannemerij en Parkeerbeheer aan het servicebedrijf Haarlem toegevoegd. Vervolgens is de oprichting van een zelfstandig bedrijf met delen van Spaarnelanden en Paswerk onderzocht. De hoofdtaak van dit bedrijf zou worden het bundelen van het dagelijks onderhoud in de openbare ruimte en de integratie van werklozen als nevendoelelstelling. In verband met aanbestedingsrechtelijke complicaties is echter afgezien van de oprichting van dit zelfstandige bedrijf. Vervolgens is ervoor gekozen het Servicebedrijf Haarlem te verzelfstandigen door het in te brengen in Spaarnelanden N.V. en is met Paswerk een samenwerkingsovereenkomst gesloten om zoveel mogelijk WSW-ers in te zetten.

3.1.6 Samenvatting en conclusie

Gemotiveerd door een structureel tekort op de begroting is in Haarlem een gemeentebrede taken-en doelmatigheidsdiscussie opgestart, waarbij de raad het college heeft opgedragen minstens de helft van het te bezuinigen bedrag binnen de eigen organisatie te vinden. Naast voorstellen die direct in de meerjarenbegroting werden verwerkt, stelden B en W een plan van aanpak vast voor het uitvoeren van een aantal onderzoeken naar mogelijke verzelfstandigingen. Door het vaststellen van de nota's *'De rollen in het proces van verzelfstanding'* en *'Stramien principebesluit verzelfstanding'*, inclusief een meetlat hebben B en W de kaders gecreëerd waarbinnen de besluitvorming over het al dan niet verzelfstandigen van de verschillende taakvelden plaatsvindt. In totaal hebben 25 onderwerpen min of meer systematisch de revue gepasseerd. Over de voortgang van de verzelfstandigingen heeft het college in de nota *'Tussenstand verzelfstandigingen september 2006'* en in de programmabegroting 2008-2012 gerapporteerd. In 12 van de 25 gevallen werd voor verzelfstanding gekozen, waarvan in 10 gevallen voor externe verzelfstanding. Daarvan is in 2 gevallen gekozen voor een publiekrechtelijke

samenwerkingsvorm op basis van de Wgr. Dat betreft de Archiefdienst voor Kennemerland, waarmee qua vormgeving werd aangesloten bij al eerder in den lande tot stand gebrachte Regionale Historische Centra en de verzelfstandiging van het bureau belastingen, waarbij op grond van fiscaal-technische overwegingen een aanvankelijke voorkeur voor een privaatrechtelijke regeling werd losgelaten. De privaatrechtelijke vormgeving betreft de oprichting van stichtingen voor de Stadsbibliotheek en het Frans Halsmuseum, de oprichting van SRO Kennemerland B.V. voor de sportaccommodaties en de inbreng van Service Bedrijf Haarlem, waaraan een vijftal taakvelden was toegevoegd, in Spaarnelanden N.V.. Van een achttal taakvelden is besloten de bestaande situatie te handhaven.

In de paragrafen 3.1.3 en 3.1.4 is een drietal tabellen opgenomen. In paragraaf 3.1.3 geeft Tabel 2 inzicht in de algemene uitgangspunten die in de gemeente Haarlem bij de overwegingen rond verzelfstandigingen een rol spelen. Tabel 3 in paragraaf 3.1.4 somt de taakvelden waarover de afgelopen jaren besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daarbij is de ontwikkelrichting en de stand van zaken qua besluitvorming vermeld. In tabel 4 in paragraaf 3.1.4 is per besproken taakveld gerubriceerd aangegeven welk besluit is genomen.

Omdat het college op voorhand onvoldoende nut verwachtte van eventuele uitbestedingen aan derden is naar de mogelijkheden daartoe geen onderzoek gedaan, waardoor externe en interne verzelfstandiging of handhaving van de bestaande situatie resteerden als mogelijke uitkomsten van het afwegingsproces. Als gevolg hiervan betreft het empirisch materiaal van de gemeente Haarlem hoofdzakelijk de overwegingen en de processen rond het al dan niet verzelfstandigen van taakvelden en is het onderwerp inbesteden en/of uitbesteden en daarmee samenhangende afwegingen in mindere mate aan de orde gekomen. Omdat, zoals aangegeven in paragraaf 1.5.2, besluitvorming over verzelfstandiging als besluitvorming over inbesteden en uitbesteden kan worden aangemerkt, is het verkregen materiaal relevant voor de analyse die in hoofdstuk 4 aan de orde komt.

3.2 Gemeente Zoetermeer

De gemeente Zoetermeer wordt in 3.2.1 kort geïntroduceerd, waarna in 3.2.2 wordt ingegaan op de Bouwstenennotitie Organisatieontwikkeling, welke naar aanleiding van een structureel tekort bij de hoofdafdeling Stadswerken door het college is opgesteld. In 3.2.3 wordt stilgestaan bij de transformatie van de hoofdafdeling Stadswerken naar de hoofdafdeling Ruimte, gevolgd door een bespreking van de opties voor verzelfstandiging van de uitvoeringstaken (buiteninstallaties, afvalinzameling en onderhoud openbare ruimte) in 3.2.4. De discussie in de raad en de besluitvorming is weergegeven in 3.2.5. Het na de besluitvorming gevolgde traject en de gerealiseerde besparingen zijn in 3.2.6 beschreven, waarna in 3.2.7 in tabelvorm de aspecten die in Zoetermeer aan de orde zijn

gekomen zijn weergegeven. In 3.2.8 wordt de paragraaf met een korte samenvatting afgesloten.

3.2.1 Korte introductie⁵¹

De gemeente Zoetermeer ontstond op 1 mei 1935 door de samenvoeging van de dorpen Zoetermeer en Zegwaard. Het aantal inwoners van deze nieuwe gemeente bedroeg op dat moment 4.500. In 1962 werd Zoetermeer aangewezen als groeikern, met als opdracht te groeien naar 100.000 inwoners. De 100.000ste inwoner werd in 1991 verwelkomd. Op dit moment bedraagt het aantal inwoners bijna 120.000 en de verwachting is dat het inwonertal zich rond 2025 zal stabiliseren op 128.000.

3.2.2 Bouwstenennotitie Organisatieontwikkeling

In de raadsvergadering van 21 februari 2005⁵² ontstond een discussie over een begrotingswijziging, die noodzakelijk was geworden omdat bij het opstellen van de hoofdafdelingsplannen bij Stadswerken een structureel tekort bleek dat in 2008 zou oplopen tot € 2,8 miljoen. Tegen de achtergrond van eerdere incidenten stelde de raad dat *'Stadswerken nog niet in control is'*, een constatering die door de portefeuillehouder werd onderschreven. De raad wenste zich niet uit te spreken over een voorstel van het college om een deel van het tekort van Stadswerken weg te werken zonder *'een integraal beeld van de voorgestelde oplossingen bij Stadswerken te hebben.'* Met unanieme stemmen nam de raad een motie aan waarin het college werd opgedragen om *'voor 31 maart 2005 met een notitie te komen met daarin de bouwstenen voor een samen met de raad uit te werken visie op de organisatieontwikkeling van de gehele gemeentelijke organisatie in Zoetermeer.'* Deze motie heeft geresulteerd in een door het college opgestelde Bouwstenennotitie, die de raad op 30 mei 2005 heeft besproken.⁵³

In 1994 werden uitgangspunten geformuleerd op basis waarvan het besturingsconcept werd vastgelegd. Op basis van een evaluatie van deze uitgangspunten trekt het college in de bouwstenennotitie organisatieontwikkeling een aantal conclusies en worden nieuwe uitgangspunten geformuleerd. Bij de formulering van nieuwe uitgangspunten is ook een aantal actuele ontwikkelingen meegenomen. Gegeven de relevantie voor dit onderzoek wordt op volgende twee punten ingegaan.

a) Interne dienstverlening

Om de kwaliteit van de interne dienstverlening te verhogen en de kosten te verlagen zijn de afgelopen jaren veel processen geconcentreerd en gestandaardiseerd. In 2000 is het Facilitair Bedrijf opgericht en in 2004 zijn alle financieel administratieve diensten geconcentreerd in de afdeling FAD. Het college stelt zich voor op deze weg voort te

⁵¹ www.zoetermeer.nl

⁵² Notulen van de openbare vergadering van de raad der gemeente Zoetermeer, gehouden op maandag 21 februari 2005 om 20.00 uur.

⁵³ Notulen van de openbare vergadering van de raad der gemeente Zoetermeer, gehouden op maandag 30 mei 2005 om 20.00 uur.

gaan door voor alle interne ondersteunende diensten een shared service center te vormen. Controlling zal daarvan worden uitgezonderd. Uitbesteding kan in de visie van het college als optie worden onderzocht wanneer grotere kostenefficiëntie en/of flexibiliteit kan worden behaald. Dezelfde opvatting geldt voor het creëren van schaalvoordelen door werk van omliggende overheden te verwerven.

b) Verzelfstandiging

Over verzelfstandiging geeft het college aan dat daaraan minder consistent aandacht is gegeven dan oorspronkelijk de bedoeling was. Op ad hoc basis zijn delen van de organisatie extern geplaatst. Dat betreft de Muziekschool, de Kunsttuin, Openbaar Onderwijs, Logopedie en onderdelen van beheer en onderhoud. Bij de zwembaden heeft wel een intensief vooronderzoek plaatsgevonden, maar dat onderzoek heeft niet tot de conclusie geleid dat externe verzelfstandiging substantiële financiële voordelen zou opleveren. De bouwstenennotitie refereert aan de lopende discussie over de reiniging. Voor de reiniging wordt schaalvergroting noodzakelijk geacht. Daarvoor ziet het college verschillende opties, waaronder externe verzelfstandiging. Het college concludeert dat de nieuwe visie op de organisatie hier meer duidelijkheid op dient te bieden. *'Kiezen we ervoor niet alles meer in huis te hebben (maar wel garanties voor prijs en kwaliteit)?'*

In Hoofdstuk 4 van de Bouwstenennotitie formuleert het college een negental specifieke uitgangspunten en thema's die de rode draad voor de vormgeving van de ambtelijke organisatie vormen. Over het onderwerp verzelfstandigingen is de volgende passage opgenomen: *'voor de meer uitvoerende afdelingen geldt als perspectief dat zij geleidelijk aan (onder nader te definiëren vooraf in te vullen randvoorwaarden) intern dan wel extern op afstand worden geplaatst. Dit vanuit het gezichtspunt dat op die wijze beter de specifieke omstandigheden kunnen worden gecreëerd die voor uitvoeringsgerichte werkprocessen gewenst zijn (contractmanagement). Externe verzelfstandiging van taken/afdelingen is aan de orde voor taken waar de gemeente geen wettelijke (uitvoerings) verplichting heeft en waar er na verzelfstandiging, voor burgers (bij tenminste dezelfde kwaliteit) sprake is van een betere prijs-/kwaliteitsverhouding. Een belangrijk criterium is daarbij ook in welke mate de gemeente nog invloed wil behouden (sturing wil hebben) op aspecten als prijs, levertijd en andere voor burgers en bedrijven belangrijke randvoorwaarden. Als de raad tot de afweging is gekomen dat taken hier mogelijkerwijze voor in aanmerking komen, zal steeds op basis van een integraal Plan van Aanpak een voorstel daartoe worden voorgelegd. Daarbij dienen alle variabelen (waaronder de gevolgen voor de rechtspositie van het personeel) in beeld te worden gebracht. Nieuwe taken (als gevolg van het afstoten van taken door de rijksoverheid) die geen gemeentelijke uitvoering vereisen, worden zoveel mogelijk uitbesteed. Een kleinere ambtelijke organisatie zal ook een kleinere en naar verwachting meer efficiënte overhead kennen.'*

Op basis van de geformuleerde uitgangspunten komt het college tot een gewijzigde hoofdstructuur die bestaat uit vier hoofdafdelingen: 'Veilige samenleving', 'Ruimte',

'Maatschappelijke Ontwikkeling' en 'Publieke Dienstverlening'. De hoofdafdelingen functioneren met steun en onder monitoring van een 'Concernstaf'. Per hoofdafdeling wordt stilgestaan bij de uit te voeren taken en activiteiten. Alleen bij de beschrijving van de hoofdafdeling ruimte wordt ingegaan op de mogelijke uitbesteding c.q. verzelfstandiging van taken. *'Een zwaar accent wordt daarbij gelegd op de verbetering van de regie op de uitvoering. De uitvoeringstaken worden (meer) op afstand gepositioneerd. Op basis van criteria als sturingsmogelijkheden, kostenreductie en/of schaalvergrotingsnoodzaak (dit laatste geldt specifiek voor de afvalinzamelingstaak) wordt verkend of en wanneer externe verzelfstandiging wordt ingezet. Per uitvoeringstaak kan een daarbij passende (rechts)vorm worden gekozen, variërend van deelname in een overheidsgedomineerde samenwerkingsorganisatie tot uitbesteding van taken naar de markt.'*

In zijn vergadering en 30 mei 2005 heeft de raad met de bouwstenennotitie ingestemd.

3.2.3 Van hoofdafdeling Stadswerken naar Hoofdafdeling Ruimte

In de B&W-vergadering van 11 oktober 2005 heeft het college ingestemd met het organisatieplan voor de transformatie van de hoofdafdeling Stadswerken naar de Hoofdafdeling Ruimte. Nadat medio 2004 met de voorbereiding van een aanpassing van de organisatiestructuur was begonnen, kwam dit einde 2004 in een stroomversnelling. De directe aanleiding was de constatering van een aanzienlijke discrepantie tussen de begrotingskaders van het concern en de budgettaire uitwerking van het hoofdafdelingsplan als gevolg van de omgekeerde begrotingscyclus.⁵⁴ De versnelling van het organisatieveranderingsproces was noodzakelijk om enerzijds de budgettaire problematiek voortvarend het hoofd te bieden en anderzijds om de sturing en beheersing op de organisatiedoelen en-processen versneld op orde te krijgen. Als intentie werd uitgesproken dat medio 2006 bij het aantreden van het nieuwe college Stadswerken "in control" dient te zijn. De hoofdstructuur werd gekozen op basis van de volgende organisatieprincipes:

- Verbeteren van de strategische functie
- Versterken van de regie op de uitvoering
- Uitvoeren bedrijfsmatig en marktconform

Het verbeteren van de strategische functie heeft zijn beslag gekregen door de vorming van de stafeenheid Strategie & Programmacoördinatie. De kerntaak van deze afdeling is het waarborgen en versterken van de integrale strategische beleidsvorming van de hoofdafdeling en de vertaling daarvan in de programma's van de programmabegroting. De

⁵⁴ Notulen van de openbare vergadering van de raad der gemeente Zoetermeer, gehouden op maandag 21 februari 2005 om 20.00 uur. Portefeuillehouder Financiën: "De techniek die wij met elkaar hebben afgesproken in het kader van de omgekeerde begrotingscyclus is dat wij een programmabegroting maken, dat wij daarvoor met elkaar een budget afspreken en ook afspreken wat wij daarvoor krijgen, de outcome en de output. Aan het eind van het jaar wordt die top-downbenadering gezet tegenover de bottom-upbenadering. De hoofdafdelingsplannen worden van de grond af aan opgezet en dan wordt bekeken of dat alles past."

overige twee organisatieprincipes zijn met name terug te vinden in de invulling van de nieuwe afdeling Stadsbeheer.

Binnen de afdeling Stadsbeheer is een bureau Regie gevormd dat de instandhouding regisseert van het openbaar gebied door het vertalen van de interne opdracht vanuit de beheervisie (kwaliteit, areaal en budget), naar contracten met uitvoeringspartners (in of extern) en voert hiervan het contract management. Regie is opdrachtgever, zowel als directievoerder en controleert of de uitvoering naar behoren (normen en geld) wordt uitgevoerd. Regie heeft daarmee een integrale verantwoordelijkheid op het uitvoeringsresultaat.

Het tweede bureau binnen de afdeling Stadsbeheer is het bureau uitvoering. Dit bureau bestaat uit de teams Centrum en Stad. Het team Centrum is belast met het onderhoud van de openbare ruimte in de wijk Centrum volgens het bestek '*Van gevel tot gevel*'. Het team Stad is belast met het '*stedelijk onderhoud*' van wegen (grijs), het openbaar groen en recreatiegebieden (groen) en alle taken die bijdragen aan de schone stad. Uitvoering is voor Regie *preferred supplier* voor de dagelijkse en periodieke onderhoudstaken die niet zijn uitbesteed aan marktpartijen.

3.2.4 Verzelfstandigingsopties uitvoeringstaken Ruimte

Op basis van het op 11 oktober 2005 door het college vastgestelde organisatieplan beschrijft het college een drietal verzelfstandigingsopties voor de uitvoeringstaken van de afdeling Ruimte en wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met het vervolgtraject ter voorbereiding van deze verzelfstandigingen. De verzelfstandigingen betreffen: buiteninstallaties⁵⁵, afvalinzameling en onderhoud openbare ruimte. Door formatiereductie en verwachte aanbestedingsresultaten van buiteninstallaties en integraal onderhoud openbare ruimte kunnen financiële taakstellingen tot een totaal van € 1,6 miljoen worden ingevuld. Eventuele voordelen op reiniging komen via een lager tarief van de afvalstoffenheffing ten gunste van de inwoners.

Voor de overdracht van uitvoeringstaken naar de markt schetst het college drie opties die aan de voorgenomen verzelfstandigingen worden gekoppeld:

1. *"Bruidsschat"-methode is verzelfstandiging van een deel van de organisatie, waaraan opdrachten worden meegegeven. Dat is maximaal onderhandelbaar over het betrokken personeel. Veelal reageren hier lokale marktpartijen op. Deze methode is met name geschikt voor Buiteninstallaties.*
2. *Aanhaken bij een publiek gedomineerde instelling (Gemeenschappelijke Regeling of overheids-NV) als aandeelhouder of als deelnemer. Daarbij vindt geen spreiding van het risico plaats en is geen sprake van concurrentie. De gemeente wordt deelgenoot van een grotere organisatie. Deze methode is met name geschikt voor afvalinzameling.*

⁵⁵ Buiteninstallaties betreffen openbare verlichting en verkeersregelinstallaties.

3. *Europese aanbesteding met overname van personeel en detachering van medewerkers vanwege pensioen/beperkingen. In deze opzet zijn geen onderhandelingen over het personeel met de gekozen marktpartij mogelijk. Daarvoor moet vooraf informatie over het personeel in bestek opgenomen worden. Het biedt de maximale concurrentie. Deze methode is met name geschikt voor integraal onderhoud openbare ruimte.'*

Een van de randvoorwaarden is: *'Gemeentelijk beleid en opdrachtgeverschap op de afvalinzameling, buiteninstallaties en onderhoud openbare ruimte, zodanig vormgegeven dat de Raad invloed behoudt op deze dienstverlening in termen van kwaliteit, omvang, kosten en opbrengsten'.*

Na een schets van de actuele stand van zaken per onderdeel wordt de raad gevraagd in te stemmen met de te nemen vervolgstappen.

a) Buiteninstallaties

Voor dit onderdeel geldt vanaf 2005 een financiële taakstelling van € 211.000. De voorgenomen uitbesteding zou kunnen plaatsvinden via een Europese aanbesteding of door het werk op de markt te plaatsen via externe verzelfstandiging volgens de bruidsschat-methode, dus met garanties voor de orderportefeuille. Op basis van met potentiële kandidaten gevoerde gesprekken is geconcludeerd dat er in de markt voldoende bereidheid was om het onderhoud van buiteninstallaties met uitvoerend personeel over te nemen maar dat de bruidsschatmethode onvoldoende garanties biedt voor een substantiële verlaging van de kosten. Dat wordt in de visie van het college veroorzaakt doordat bij de bruidsschat-methode met maar één overnamekandidaat wordt onderhandeld en de marktwerking voor 3 jaar uitgesloten is. Daarom is gekozen voor Europese aanbesteding met overname van uitvoerend personeel.

b) Afvalinzameling

In juli 2004 heeft een extern bureau onderzoek gedaan naar het functioneren van de afdeling Reiniging. In de rapportage is geconstateerd dat verbetering van de bedrijfsvoering en versterking van de strategische positie van de afdeling Reiniging van belang zijn. Om dat te bereiken wordt schaalvergroting gewenst geacht. De mogelijkheden voor schaalvergroting binnen de gemeente Zoetermeer zijn echter beperkt. Samenwerking kan volgens de rapportage wel met andere gemeenten of andere inzamel- en reinigingsorganisaties of in de vorm van een PPS-constructie met een marktpartij.

In een vervolgotitie zijn de volgende drie strategieën voor samenwerking uitgewerkt:

1. Gezamenlijke oprichting van een nieuw bedrijf

In deze vorm van samenwerking is het uitgangspunt dat de gemeente Zoetermeer samen met één of meer andere gemeenten overgaat tot het oprichten van een

gezamenlijk bedrijf. Hierbij kan gedacht worden aan de gemeenten Delft, Alphen a/d Rijn, Leiden of Westland.

2. Samenwerking door middel van deelname aan een bestaande overheidsgedomineerde (OGD) inzamelorganisatie. In deze vorm sluit de gemeente zich aan bij een bestaande organisatie. Mogelijkheden daartoe zijn de Gemeenschappelijke Regeling Avalex en de volgende overheids-NV's: IRADO, AVR, Cyclus en ROVA.
3. Samenwerking door middel van publiek private samenwerking. In deze vorm sluit de gemeente een publiek private samenwerkingsmodel met een private partij. Mogelijke private partijen zijn Sita, Van Gansewinkel en van Vliet

Opties voor externe verzelfstandiging of volledige uitbesteding naar een marktpartij zijn niet bekeken. De argumentatie voor het niet onderzoeken van andere opties dan de drie hiervoor besproken strategieën is dat de raad de positie van de gemeente bij de reinigingstaak als kwetsbaarder inschat dan bij de andere uit te besteden of te verzelfstandigen taken. Een mogelijk te behalen voordeel bij uitbesteding van de reiniging heeft meerdere keerzijden. De eerste is dat het in de praktijk voorkomt dat bij een eerste aanbesteding een gunstige aanbieding wordt gedaan, maar wanneer de gemeente daarop ingaat en de eigen organisatie, het wagenpark en specialistische kennis heeft afgebouwd bij de volgende aanbesteding minder gunstig wordt geoffereerd. De gemeente beschikt in die situatie nauwelijks over een onderhandelingspositie omdat het aantal aanbieders nogal beperkt is en de gemeente eigenlijk niet meer over het alternatief beschikt om de reinigingstaak weer in eigen beheer te gaan uitvoeren. De tweede overweging is dat bij uitbesteding aan een ondernemer een eventueel arbeidsconflict tussen deze ondernemer en zijn medewerkers kan uitmonden in een staking. Het resultaat daarvan zou zijn dat de gemeente, zonder partij te zijn in dat conflict, wel met de nadelige effecten daarvan wordt geconfronteerd. Het vuil blijft op straat staan en de gemeente heeft de imagoschade. Dit bestuurlijke afbreukrisico vinden raad en college van Zoetermeer te groot.

Op basis van de integrale beoordeling door een projectgroep heeft de samenwerking met de combinatie van een gemeente in de omgeving van Zoetermeer en een bestaande Gemeenschappelijke Regeling het meeste perspectief. Vanwege de arbeidsrechtelijke component wordt de voorkeur gegeven aan een Gemeenschappelijke Regeling boven een NV. Als vervolgstap is de raad voorgesteld ermee in te stemmen dat de samenwerking met de combinatie van een gemeente in de omgeving van Zoetermeer en een bestaande Gemeenschappelijke Regeling wordt onderzocht.

- c) Integraal onderhoud openbare ruimte
Eind april 2005 is de pilot 'van gevel tot gevel' in de wijk Meerzicht geëvalueerd. Deze evaluatie is positief op de drie vooraf geformuleerde doelstellingen. Deze doelstellingen

waren: Integrale afstemming van werkzaamheden, Regie in plaats van toezicht en Opstellen kwaliteitscatalogus t.b.v. communicatie met de bewoners.

Aanvankelijk was het intentie om bij een positief verloop van de pilot het integraal onderhoud van gevel tot gevel met overdracht van alle medewerkers naar de betreffende aannemers volledig op de markt te plaatsen. In verband met toezeggingen aan de Ondernemingsraad en de noodzaak op korte termijn een substantieel deel van de taakstelling te realiseren (voor 2006: € 810.000), is onderzocht of integrale onderhoudsbestekken in een Europese aanbesteding op de markt kunnen worden gezet zonder overdracht van personeel. Dit onderzoek heeft tot de keuze geleid om het integraal onderhoud voor een drietal wijken zonder overname van personeel Europees aan te besteden. In de aankondiging van de aanbesteding is als contract compliance⁵⁶ opgenomen een extra waardering voor de inzet van leerlingplaatsen en inzet van werklozen. Voor het integraal onderhoud van de wijk Centrum stelt het college voor een uit eigen gemeentepersoneel bestaand team van circa 20 fte te vormen. Dit team Centrum gaat een volledig en integraal onderhoudspakket uitvoeren op gelijke wijze als de opdrachten aan de markt. Het wijkteam Centrum is gevormd voor een periode van 3 jaar, analoog aan de contractperiode voor de aanbestedingen, zodat gelijktijdig met de eventuele overige verlengingen alsnog tot uitbesteding van Centrum kan worden overgegaan. Behalve het wijkteam Centrum is er een team stedelijke taken van eveneens circa 20 fte dat wordt belast met de recreatiegebieden, de speelvoorzieningen, bomen, verkeer en riolering. Het college benadrukt het als een voordeel dat eigen personeel de belangrijke stedelijke taken alsmede het specialistische onderhoud van de recreatiegebieden zelf uitvoert.

De afstemming tussen de beschikbare formatie en capaciteitsbehoefte voor de teams centrum en stedelijke taken was mogelijk door 8 medewerkers op grond van leeftijd en 6 medewerkers op grond van beperkingen ten aanzien van de inzetbaarheid uit de organisatie te laten vertrekken. De hiermee samenhangende kosten worden gedekt uit het wegvallen van de personeelskosten van het vertrekkende personeel en uit het verwachte aanbestedingsvoordeel.

3.2.5 Besluitvorming Raad

Het collegevoorstel is in de raad van 21 oktober 2005 besproken. De hoofdthema's van de discussie kunnen als volgt worden weergegeven:

- a) Bescherming van de rechtspositie van de medewerkers.

⁵⁶ De definitie voor contract compliance is: Het door gemeenten (of andere opdrachtgevers) aangaan van convenanten en/of het stellen van sociale besteksvoorwaarden bij aanbestedingen, het verlenen van subsidies, het verlenen van vergunningen, met als doel regionale werkgelegenheid te bevorderen en/of (werkloos) werkzoekenden en leerlingen aan een werkplek te helpen. Definitie overgenomen uit R. Jas en T. Kessels, Onderzoeksadvies "Werk maken van werk", PSW, 's-Hertogenbosch, mei 2005.

Met enige nuanceringen spraken de fracties uit veel waarde te hechten aan de rechtspositie van de medewerkers. Die zou het beste gediend zijn door samenwerking met een andere gemeente of aansluiting bij een bestaande gemeenschappelijke regeling. Voor een aantal fracties zou aansluiting bij een overheids-NV, waarbij de medewerkers via hun ambtelijke status (B3) grotendeels zouden kunnen behouden niet bespreekbaar zijn. Een fractie was van mening dat *'we aan de inwoners van Zoetermeer verplicht zijn om de meest efficiënte manier te realiseren en vindt.....dat de burgers misschien de goedkoopste mogelijkheid wordt onthouden ten gunste van politiek en ambtelijke posities'*.

b) Is financieel voordeel het enige doel van verzelfstandiging?

In antwoord op opmerkingen vanuit diverse fracties heeft de portefeuillehouder aangegeven dat de financiën niet het enige criterium vormen. Behalve financiën moet volgens de wethouder ook de vraag worden beantwoord of de gemeente in staat is de taak op een concurrerende markt te zetten. *'Een monopolist in de markt klinkt wel als een marktorganisatie, maar het werkt vaak meer als een monopolist dan als een marktorganisatie. Overigens sluiten deze elkaar niet helemaal uit'*.

c) Vorm van verzelfstandiging

Alle fracties stemmen in met Europese aanbesteding zonder verplichte overname van personeel van de buiteninstallaties en het integraal onderhoud openbare ruimte. Instemming is er ook met het primair zoeken van samenwerking met een andere gemeente of aansluiting bij een bestaande gemeenschappelijke regeling voor de reiniging, zij het dat één fractie graag meer mogelijkheden had willen onderzoeken. Een meerderheid weigerde via amendering echter in te stemmen met het voorstel van het college om *'als dat (samenwerking met een andere gemeente of aansluiting bij een gemeenschappelijke regeling) niet succesvol blijkt op basis van een nader voorstel aan de raad een samenwerkingsvoorstel te laten uitwerken voor aansluiting bij een bestaande overheids NV.'* Door het amendement dwong de raad het college serieus werk te maken van onderzoek naar de samenwerking met een andere gemeente of aansluiting bij een gemeenschappelijke regeling. Pas wanneer het college de raad ervan zou overtuigen dat dit echt niet haalbaar zou zijn, zou met de raad de mogelijkheid van aansluiting bij een overheids-NV kunnen worden besproken.

d) Kwaliteit van de dienstverlening

Unaniem zijn de raadsleden van mening dat het bestaande kwaliteitsniveau moet worden gehandhaafd. De wethouder heeft aangegeven dat met een kostenbesparing in de pilotwijk een minimaal gelijkwaardig niveau is bereikt. In het bestek 'van gevel tot gevel' is het integraal onderhoud van de openbare ruimte beschreven op basis van het door de raad vastgestelde kwaliteitsbeeld beschreven. De opdrachtnemer moet conform de in het bestek vastgelegde afspraken presteren. Daarvoor zijn ook financiële afspraken gemaakt.

Na discussie en amendering heeft de raad in zijn vergadering van 21 oktober 2005 besloten:

1. In te stemmen met het vervolgtraject op de verkenningen voor de afvalinzameling, door eerst de samenwerking met de combinatie van een gemeente in de omgeving van Zoetermeer en een bestaande Gemeenschappelijke Regeling te onderzoeken.
2. Dit traject en de verzelfstandigingsopties via aanbestedingen voor Buiteninstallaties en het Integraal onderhoud van de openbare ruimte, verder vorm te geven binnen de navolgende randvoorwaarden:
 - a. Handhaven van de kwaliteit van dienstverlening
 - b. Gemeentelijk beleid en opdrachtgeverschap op de afvalinzameling, buiteninstallaties en onderhoud openbare ruimte
 - c. Volledig inzicht in de financiële gevolgen

3.2.6 Het vervolg

1. Afvalinzameling

Anders dan bij de overige twee onderwerpen, de buiteninstallaties en het onderhoud openbare ruimte gaat het bij de Reiniging in eerste aanleg niet om het behalen van een concurrentievoordeel. Op basis van de externe rapportage uit 2004 wordt vooral een voordeel verwacht door schaalvergroting op het gebied van afvalverwerking. Een afvalverwerkingsbedrijf heeft een verwerkingscapaciteit van gemiddeld 1500 kiloton. Ten opzichte van die capaciteit is de door de gemeente Zoetermeer aangeboden hoeveelheid van 40 kiloton te gering om een onderhandelingspositie te verwerven.

Op basis van een tweetal overwegingen geeft de raad van Zoetermeer gemotiveerd de voorkeur aan samenwerking met een andere gemeente of aansluiting bij een gemeenschappelijke regeling. De eerste overweging is dat het in de praktijk voorkomt dat bij een eerste aanbesteding een erg concurrerende aanbidding wordt gedaan, maar wanneer de gemeente daarop ingaat en de eigen organisatie, het wagenpark en specialistische kennis heeft afgebouwd, is bij de volgende aanbesteding de aanbidding veel minder gunstig. De gemeente beschikt dan nauwelijks over een onderhandelingspositie omdat het aantal aanbieders nogal beperkt is en de gemeente eigenlijk niet meer over het alternatief beschikt om de reinigingstaak weer in eigen beheer te gaan uitvoeren. De tweede overweging is dat bij uitbesteding aan een ondernemer een eventueel arbeidsconflict kan uitmonden in een staking met als resultaat dat de gemeente, zonder partij te zijn in een conflict, wel met de nadelige effecten daarvan wordt geconfronteerd. Het vuil blijft op straat staan en de gemeente heeft de imagoschade. Verder speelt nog dat de keuze voor een gemeenschappelijke regeling betekent dat medewerkers hun ambtelijke status behouden.

De raad heeft een eerste voorkeur uitgesproken voor aansluiting bij Avalex samen met Delft. Naast de al eerder genoemde randvoorwaarden heeft de raad bij motie verzocht

'om de cijfermatige onderbouwing aan de raad beschikbaar te stellen en eventuele kostenverlaging volledig aan te wenden om de tarieven voor afvalstoffenheffing naar beneden bij te stellen.' Avalex is op 2 april 2001 gestart als een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp en Rijswijk. Per 1 januari 2006 is de gemeente Wassenaar tot deze gemeenschappelijke regeling toegetreden. In verband met de mogelijke overgang van zowel Delft als Zoetermeer is in de raad van 9 oktober 2006 het collegevoorstel Avalex Nieuwe Stijl aan de orde geweest. Daarbij heeft de wethouder nog eens aangegeven ervan overtuigd te zijn dat er voordelen zijn *'juist in dergelijke samenwerkingsvormen en gelet op de voordelen in de overhead en vooral in de afvalverwerkingscontracten. Daar geldt: massa is kassa en dat betekent dat je daar ook de voordelen kunt halen. Die voordelen kunnen we met onze afvalinzameling niet realiseren'*.

Bij deelname aan de gemeenschappelijke regeling ontstaan er voor de gemeente twee rollen. Enerzijds de rol als mede-eigenaar en anderzijds de rol als opdrachtgever. Het is de bedoeling deze rollen bij twee verschillende wethouders te beleggen. Gegeven de collegiale bevoegdheid van burgemeester en wethouders een wat gekunsteld onderscheid. In de gemeenschappelijke regeling Avalex nieuwe stijl wordt voor de dienstverlening per gemeente gewerkt met een mantelovereenkomst en een dienstverleningsovereenkomst waarin voor elke gemeente specifieke afspraken over de dienstverlening worden gemaakt.

Aanvankelijk was het de intentie om de overgang naar Avalex per 1 januari 2007 te effectueren. Omdat er zich bij Avalex een aantal ontwikkelingen heeft voorgedaan: het vervangen van de directeur, een daarmee samenhangend conflict met het personeel zich uitend in een staking en een onderzoek naar een vermeende fraudezaak, is deze datum echter niet gehaald. De gemeente Delft is per 1 juli 2007 toegetreden.

Bij besluit van 17 december 2007 heeft de Raad op voorstel van het college van B&W besloten niet toe te treden tot de Gemeenschappelijke Regeling Avalex en het college opgedragen voor medio 2008 het toekomstperspectief voor de afvalinzameling te actualiseren en ter bespreking aan de raad aan te bieden. De reden voor het niet toetreden tot de gemeenschappelijke regeling is in het raadsvoorstel⁵⁷ als volgt beschreven: *'dat de mogelijke overdracht is omgeven met onzekerheden en risico's, zowel financieel, bedrijfsmatig als kwalitatief. Door het ontbreken van informatie zijn deze onzekerheden en risico's niet beheersbaar en ongewenst onvoldoende in beeld gebracht. Gecombineerd met de structureel hogere kosten die een transitie met zich zou meebrengen, is aansluiting bij Avalex op economische gronden en uit een oog punt van risicomanagement niet aan te bevelen.'* Bij overdracht aan Avalex zouden de lasten structureel 1,2 miljoen hoger uitkomen dan in de huidige situatie, terwijl rekening was gehouden met een besparing van € 1,1 miljoen. Verder bestond er geen

⁵⁷ Raadsvoorstel 070649 d.d. 1 november 2007

overeenstemming over de inhoud van de dienstverleningsovereenkomst en ontbrak inzicht in de administratie, de kostentoe rekening en de tariefsbepaling.

Om de inmiddels verworven inzichten in opdrachtgeving en opdrachtneming te behouden en zo mogelijk verder vorm te geven is de opdrachtgeving aan Afvalinzameling per 1 januari 2008 bij de afdeling Stadsbeheer van de hoofdafdeling Ruimte belegd. Door deze interne verzelfstandiging is de afdeling Afvalverzameling beter voorbereid op een mogelijk nog volgende *'externe positie bij een overheidsgedomineerde organisatie na deze collegeperiode*. Tegelijkertijd kan Stadsbeheer als opdrachtgever ervaring opdoen in de regievoering die daarbij hoort.

2. De gunning van de opdrachten Buiteninstallaties en Integraal onderhoud openbare ruimte

In de tweede helft van 2005 heeft de Europese aanbesteding van de Buiteninstallaties en van het Integrale onderhoud van de openbare ruimte gelijktijdig plaatsgevonden. De gunning van de opdrachten is door het college gemandateerd aan de directeur Ruimte. De gunning was in november 2005; de contracten zijn 1 januari 2006 ingegaan.

Financieel:

Ten opzichte van de budgetten is door de aanbestedingen een besparing ontstaan die in drie elementen uiteenvalt:

- a) Ter voorbereiding van de aanbesteding zijn directiebegrotingen opgesteld. Ten opzichte van de budgetten leverde dit op Buiteninstallaties een besparing op van € 218.000,-- en op integrale bestekken ontstond, rekening houdend met meerwerk, per saldo een besparing van € 335.000,--
- b) Ten opzichte van de directiebegrotingen ontstond bovendien nog een inkoopvoordeel van € 800.000 over 2006, € 875.000 over 2007 en 2008 en € 160.000 over 2009 en 2010. Voor 2011 moet opnieuw aanbesteding plaatsvinden.
- c) De formatie van de binnendienst kon met 14,5 FTE worden verlaagd, wat tot een besparing leidde van € 808.000,--. Dit voordeel is voor 2006 gebruikt voor de dekking van FPU-kosten. Verder is een deel van het inkoopvoordeel gebruikt voor het aantrekken van een extra FTE voor de regievoering.

Met deze resultaten heeft stadsbeheer de financiële taakstelling van € 1,6 miljoen gerealiseerd.

Tabel 5: In Zoetermeer gerealiseerde besparingen. Bedragen x € 1.000.

	2006	2007	2008	2009	2010
Directiebegrotingen	V 553	V 553	V 553	V 553	V 553
- Buiteninstallaties: 218					
- Integrale bestekken 335					
Inkoopvoordeel	V 800	V 875	V 875	V 160	V 160
Formatiereductie	V 808	V 808	V 808	V 808	V 808
Kosten FPU+extra formatie i.v.m regie	N 808	N 80	N 80	N 80	N 80
Resultaat	V 1.353	V 2.156	V 2.156	V 1.441	V 1.441

Toezicht:

In de oude situatie werd in Zoetermeer gewerkt met wijkbeheerders. Hun taak werd door de gemeente als lastig beoordeeld omdat de gemeente voor het onderhoud van de openbare ruimte met verschillende eigen teams voor grijs, groen en schoon werkte en er bovendien allerlei deeltaken waren uitbesteed aan aannemers. Na de uitbesteding van het integrale onderhoud 'van gevel tot gevel' heeft de wijkbeheerder nog maar met 1 aannemer van doen; zijn taak is dus veel overzichtelijker geworden.

Voor de beoordeling van de werkzaamheden van de aannemer beschikt de gemeente naast de waarneming van de wijkbeheerder over verschillende mechanismen:

- Contractuele afspraken, vastgelegd in een goed gedetailleerd bestek met goede prestatieindicatoren en niet betaling van (een deel) van de factuur wanneer niet goed is gepresteerd
- Een quick-scan, uitgevoerd door een extern bureau op de kwaliteit van de openbare ruimte
- Raadpleging van burgers naar hun beleving van de kwaliteit. Deze raadpleging is ook een belangrijke aanwijzing voor de gemeente of de gebruikte indicatoren wel in overeenstemming zijn met het verwachtingspatroon van de burger.

De kosten van dit toezicht zijn in de overwegingen van de uitbestedingen meegewogen en wijken naar het oordeel van de gemeente nauwelijks af van de toezichtskosten bij eigen uitvoering. Tevens is rekening gehouden met kosten van de afbouw van de overhead, de desintegratieschade en de initiële kosten van de aanbesteding.

Na 2 jaar uitbesteding zijn de ervaringen overwegend positief, zij het dat bij het onderdeel buiteninstallaties interpretatieverschillen voorkomen. Volgens de gemeente is dit inherent aan het in bestekken omschrijven van werkzaamheden aan technisch ingewikkelde installaties. Voor het integraal onderhoud openbare ruimte zijn de ervaringen zonder meer positief.

3.2.7 Aspecten inrichting organisatie

De aspecten die in de Bouwstenennotitie Organisatieontwikkeling en de in voorstellen voor de inrichting van de hoofdafdeling Ruimte aan de orde komen, zijn in de volgende tabel

weergegeven. In de kolom 'vindplaats' zijn de stukken opgenomen waarin de aspecten werden gevonden. In de kolommen Aspect 1 t/m Aspect 3 zijn heel kort samengevat deze aspecten weergegeven.

Tabel 6: Algemene uitgangspunten en hun vindplaatsen die in de gemeente Zoetermeer bij de organisatieontwikkeling een rol spelen

	Vindplaats	Aspect 1	Aspect 2	Aspect 3
1	<i>Bouwstenennotitie</i>	Streven naar shared service center voor alle interne dienstverlening m.u.v. controlling	Uitbesteding wanneer grotere kostenefficiency en/of flexibiliteit mogelijk is	Idem door creëren schaalvoordelen door werk omliggende gemeenten
1.1	Vormgeving ambtelijke organisatie	Meer uitvoerende afdelingen intern of extern op afstand plaatsen	Creëren betere omstandigheden uitvoeringsgerichte werkprocessen (Contractmanagement)	
1.2	Extern verzelfstandigen	Handhaving kwaliteit Betere prijs-kwaliteitsverhouding	In welke mate invloed houden op prijs levertijd etc.	In plva o.a. rechtspositie medewerkers meenemen
	Gedecentraliseerde nieuwe taken	Zoveel mogelijk uitbesteden	Kleinere meer efficiënte overhead	
1.3	Hoofdafdeling ruimte	Zwaar accent op verbetering van regie op uitvoering	Uitvoeringstaken meer op afstand	Criteria verzelfst.: - sturingsmogelijkheden – kostenreductie - schaalvergroting
2	<i>Organisatieplan van Stadswerken naar Ruimte</i>	Verbeteren strategische functie (strategie en coördinatie)	Versterken regie op uitvoering (regie)	Uitvoeren bedrijfsmatig en marktconform

3.2.8 Samenvatting

Een structureel begrotingstekort bij de hoofdafdeling Stadswerken vormde de aanleiding voor het opstellen van de Bouwstenennota Organiseatieontwikkeling waarin het college van b en w een aantal nieuwe uitgangspunten formuleert voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Binnen de nieuwe hoofdafdeling Ruimte is een eveneens nieuwe stafeenheid Strategie & Programmacoördinatie ingericht en zijn de bureaus regie en uitvoering gevormd. Daarmee zijn de strategische functie en de interne en externe opdrachtverlening ingevuld. Van buiteninstallaties, afvalinzameling en integraal onderhoud openbare ruimte is de mogelijke externe verzelfstandiging onderzocht. Voor buiteninstallaties en onderhoud openbare ruimte zijn de werkzaamheden europees aanbesteed en heeft de gunning eind 2005 plaatsgevonden. De financiële taakstelling van € 1,6 miljoen structureel per jaar werd gerealiseerd. Voor de afvalinzameling gaat de voorkeur uit naar aansluiting bij c.q. opdrachtverlening aan een overheidsgedomineerde organisatie. Deze voorkeur is ingegeven door de gedachte dat gezien het beperkte aantal aanbieders bij een volgende aanbesteding de onderhandelingspositie van de gemeente, die zijn eigen organisatie heeft afgebouwd, niet sterk is en daarnaast lijdt de gemeente de imagoschade wanneer bijv. als gevolg van een arbeidsconflict tussen de ondernemer en zijn medewerkers het huisvuil niet wordt ingezameld. Na een aanvankelijke voorkeur voor toetreding tot de gemeenschappelijke regeling Avalex is daar vooral op grond van financiële overwegingen van afgezien en is, in afwachting van een mogelijke toekomstige externe verzelfstandiging, de afdeling Afvalinzameling intern verzelfstandigd.

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de cases Gemeente Haarlem en gemeente Zoetermeer beschreven. Beide case-beschrijvingen zijn met korte samenvattingen afgesloten. Voor beide gemeenten geldt dat budgettaire problemen de aanleiding vormden voor het nemen van maatregelen. In de gemeente Haarlem was sprake van een verwacht structureel tekort op de gemeentebegroting van ruim € 12 miljoen in 2008, terwijl in de gemeente Zoetermeer bij één van de hoofdafdelingen (Stadswerken) met een structureel tekort van € 2,8 miljoen in 2008 rekening werd gehouden.

Om de financiële probleem op te lossen werd in Haarlem een gemeentebrede taken-en doelmatigheidsdiscussie opgestart. Als onderdeel van deze discussie zijn aan de hand van vooraf vastgestelde bestuurlijke kaders 25 mogelijke verzelfstandigingen gestructureerd onderzocht. Daarvan werd er 1 afgestoten, zijn er 10 extern en 2 intern verzelfstandigd en 8 als eigen taak gehandhaafd. De voor verzelfstandigingen bepaalde financiële taakstelling van € 1 miljoen structureel met ingang van 2008 wordt naar verwachting qua bedrag wel bereikt, zij het twee jaar later dan was voorgenomen.

In Zoetermeer formuleert het college naar aanleiding van een tekort bij Stadswerken in de Bouwstenennotitie Organisatieontwikkeling een aantal uitgangspunten voor de vormgeving van de ambtelijke organisatie. Daarbij is het extern of intern verzelfstandigen van uitvoerende afdelingen een van de uitgangspunten. Voorafgaand aan de vormgeving van de nieuwe hoofdafdeling Ruimte is een aantal toetsingscriteria voor verzelfstandiging geformuleerd. In tegenstelling tot de gemeente Haarlem heeft in Zoetermeer echter geen gestructureerde gemeentebrede beoordeling van mogelijk te verzelfstandigen taakvelden plaatsgevonden. Dit is beperkt gebleven tot een drietal taakvelden van de nieuw vormgegeven hoofdafdeling Ruimte.

Ondanks dit verschil in aanpak wordt in beide gemeenten een aantal dezelfde aspecten in de overwegingen meegenomen. Zo kiezen beide gemeenten hun besturingsfilosofie als vertrekpunt, besteden zowel Haarlem als Zoetermeer aandacht aan de initiële kosten en de desintegratieschade en houden ze rekening met de kosten van regie, opdrachtgeverschap en toezicht. Verder stellen beide gemeenten als randvoorwaarde dat bij verzelfstandiging overeenstemming met de medewerkers moet worden bereikt.

De derde deelvraag: *'Over welke publieke taken zijn in het kader van in-en uitbesteding in de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer besluiten genomen?'* kan als volgt worden beantwoord.

- In de gemeente Haarlem zijn gemeentebreed 25 taakvelden op structurele wijze beoordeeld op mogelijkheden voor verzelfstandiging. Hiervan is er 1 volledig afgestoten, zijn er 10 extern en 2 intern verzelfstandigd. Van 8 taakvelden is besloten geen wijzigingen door te voeren. Over 3 taken zijn andere besluiten genomen, terwijl

over 1 taak nog besluitvorming moet plaatsvinden. In tabel 3 is aangegeven over welke taakvelden besluiten zijn genomen.

- In de gemeente Zoetermeer is de afweging over mogelijke verzelfstandigingen beperkt gebleven tot een drietal taakvelden van de nieuwe vorm gegeven hoofdafdeling Ruimte. Daarvan zijn twee taakvelden, buiteninstallaties en integraal onderhoud openbare ruimte, na een Europese aanbesteding uitbesteed aan externe private organisaties. Voor de afvalinzameling, waarvoor aansluiting bij een overheidsgedomineerde organisatie werd nagestreefd, is tot interne verzelfstandiging besloten.

Het in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksmateriaal vormt de basis van de in Hoofdstuk 4 beschreven analyse, waarbij de relatie wordt gelegd met het theoretisch kader van dit onderzoek.

Hoofdstuk 4 Analyse van de overwegingen en de verschillen daarin tussen Haarlem en Zoetermeer

In hoofdstuk 3 zijn de cases gemeente Haarlem en gemeente Zoetermeer beschreven. Op basis van het empirische materiaal worden in dit hoofdstuk de overwegingen rond inbesteden en uitbesteden geanalyseerd. Dit gebeurt door eerst de werkhypothesen te toetsen, op basis waarvan conclusies worden getrokken over de mate waarin de neo-institutionele economische theorieën in de praktijk hierbij van toepassing zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillen in de afwegingen tussen Haarlem en Zoetermeer.

4.1 Toetsing werkhypothesen

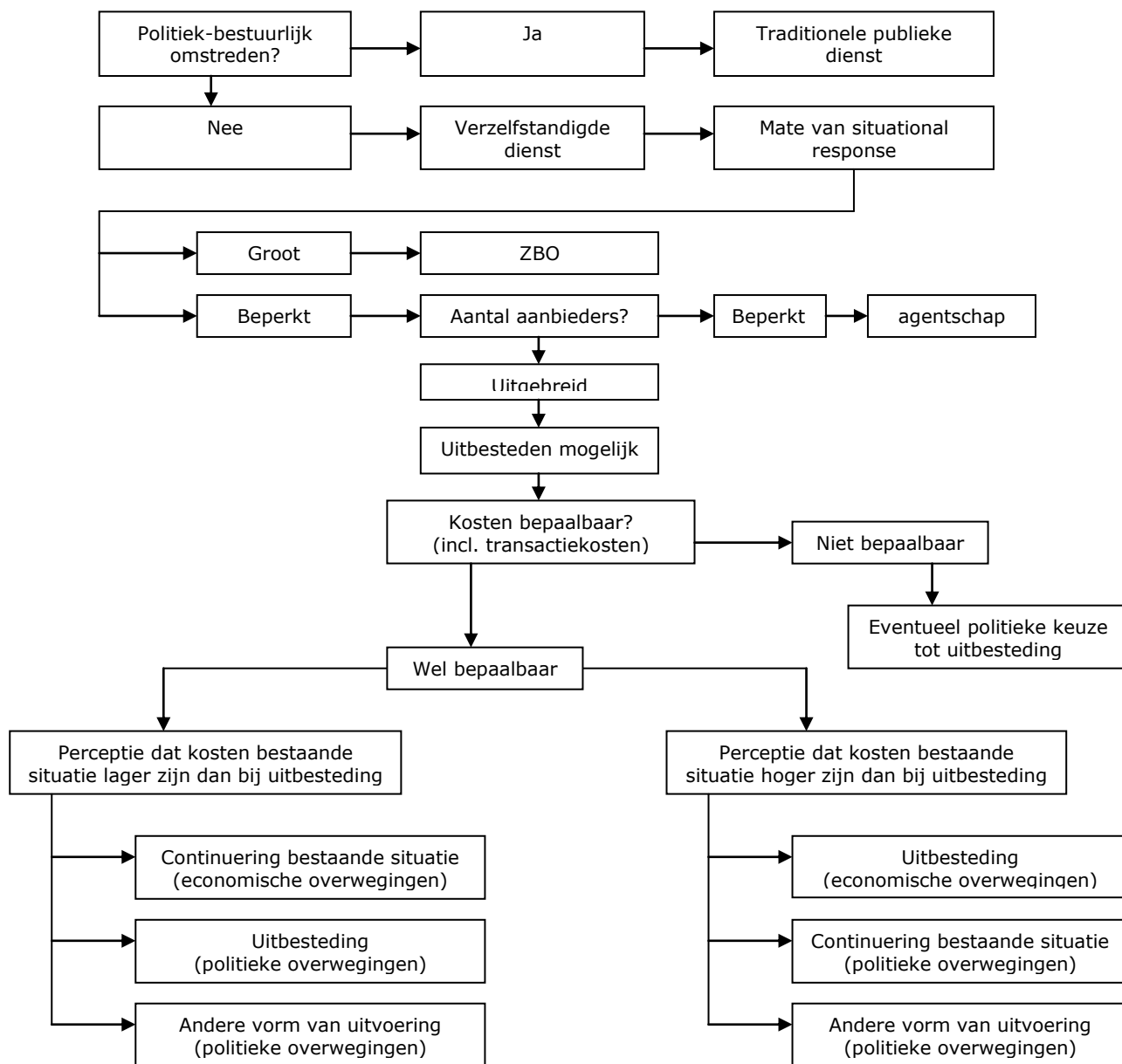
4.1.1 Theoretisch kader en werkhypothesen

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader van deze scriptie beschreven. De theorie is in paragraaf 2.6 geoperationaliseerd en verwerkt in een beslissingsschema dat in deze paragraaf opnieuw is opgenomen. Op basis van het theoretisch kader werden de volgende werkhypothesen geformuleerd waarmee de houdbaarheid van het beslissingsschema kan worden getoetst:

- 1. Als een taak politiek-bestuurlijk omstreden is, dan wordt die taak niet door een verzelfstandigde dienst uitgevoerd en niet uitbesteed.*
- 2. Als een taak wordt gekenmerkt door een grote mate van 'situational response', dan wordt die taak niet uitgevoerd door een intern verzelfstandigde dienst of uitbesteed.*
- 3. Als voor een taak hoogstens twee potentiële aanbieders in de markt aanwezig zijn, dan wordt de taak niet uitbesteed.*
- 4.a Als de totale kosten van het zelf uitvoeren van een taak lager zijn dan bij uitbesteding of externe verzelfstandiging, dan wordt niet tot uitbesteding of externe verzelfstandiging besloten.*
- 4.b Als de totale kosten van het zelf uitvoeren van een taak hoger zijn dan bij uitbesteding of externe verzelfstandiging, dan wordt wel tot uitbesteding of externe verzelfstandiging besloten.*
- 5. Als bij de besluitvorming rond in-en uitbesteden de kosten een rol spelen, dan is het BCF een factor die in de afwegingen wordt meegewogen.*

De vijfde werkhypothese heeft betrekking op het BCF en valt buiten de reikwijdte van het beslissingsschema.

Beslissingsschema wijze van uitvoering publieke taken



4.1.2 Toetsing

- Werkhypothese 1

Als een taak politiek-bestuurlijk omstreden is, dan wordt die taak niet door een verzelfstandigde dienst uitgevoerd en niet uitbesteed.

Deze werkhypothese is gefalsificeerd wanneer in het onderzoek een taak wordt aangetroffen die politiek-bestuurlijk omstreden is, maar waarvan is besloten die toch niet door de traditionele publiek dienst te laten uitvoeren. Als indicatoren voor het al dan niet politiek-bestuurlijk omstreden zijn van een taak zijn aangegeven: de intensiteit van media-aandacht, de frequentie waarmee vanuit de gemeenteraad vragen over een bepaald onderwerp worden gesteld, de aanwezigheid van unanimiteit of juist verdeeldheid over een

onderwerp binnen de gemeenteraad en tenslotte of een wethouder of coalitie over een onderwerp is gevallen.

Van de 25 in de gemeente Haarlem en de 3 in de gemeente Zoetermeer besproken onderwerpen blijkt noch uit de bestudeerde stukken, noch uit de gevoerde gesprekken dat van politiek-bestuurlijk omstreden onderwerpen als bedoeld in dit onderzoek sprake was. Daarnaast heeft bij de bespreking van de verschillende opties voor de verschillende taakvelden op een enkele uitzondering na in de raad unanieme besluitvorming plaatsgevonden. Voorkomende verschillen van inzicht betroffen niet het principe van de voorgestelde verzelfstandiging, maar de uitwerking daarvan.

Hierbij zijn twee kanttekeningen te maken.

- a) In november 2005 kwam in de publiciteit dat het Frans Halsmuseum een tweetal kunstwerken zou gaan verkopen om met de opbrengst de nieuwbouw van een museumdepot te financieren. De ophef hierover kwam met name vanuit de kunstwereld omdat het Frans Halsmuseum zich niet zou hebben gehouden aan een vastgestelde procedure die bepaalt dat kunstwerken eerst aan collega-musea worden aangeboden. Er zijn ook door leden van de Tweede Kamer vragen over gesteld aan de staatssecretaris van cultuur. De portefeuillehouder genoot echter de volle steun van de commissie kunst en van de gemeenteraad. Het in het voorjaar van 2006 na de verkiezingen nieuw aangetreden college heeft besloten de voor de bouw van een nieuwe museumdepot benodigde middelen alsnog beschikbaar te stellen. Er was rond dit onderwerp wel ophef, maar de kwestie was niet politiek-bestuurlijk omstreden in de zin van deze werkhypothese. Het gegeven dat de raad heeft besloten het Frans Halsmuseum, met behoud van gemeentelijke invloed op een aantal cruciale terreinen, extern te verzelfstandigen impliceert niet de onjuistheid van deze hypothese.
- b) In het licht van deze werkhypothese kan worden gewezen op het standpunt van de raad en het college van Zoetermeer dat voor de afvalinzameling de voorkeur nadrukkelijk uitgaat naar een overheidsgedomineerde samenwerkingspartner. Naast andere overwegingen is het bestuurlijke afbreukrisico dat bij eventuele uitbesteding aan een marktpartij zou kunnen worden gelopen een belangrijke factor geweest.

Conclusie

Werkhypothese 1 is niet gefalsificeerd. Omdat in de cases Haarlem en Zoetermeer geen politiek-bestuurlijk omstreden taken aan de orde kwamen is er overigens evenmin steun voor de veronderstelling dat de werkhypothese waar is.

- Werkhypothese 2

Als een taak wordt gekenmerkt door een grote mate van 'situational response', dan wordt die taak niet uitgevoerd door een intern verzelfstandigde dienst of uitbesteed.

Voor de toetsing gaat de aandacht uit naar taken met een grote mate van situational response, waarvan is besloten dat ze wel intern worden verzelfstandigd of uitbesteed. Als

indicator van de mate van situational response geldt de mate waarin de output kan worden gedefinieerd en gemeten.

Van de taakvelden die in Haarlem en Zoetermeer zijn beoordeeld op mogelijkheden voor verzelfstandiging is er geen enkele aan te merken als een taakveld met een grote mate van situational response. Alle beoordeelde taakvelden kenmerken zich als hoofdzakelijk uitvoerend van aard met de mogelijkheid goede afspraken te maken in termen van te leveren prestaties in kwaliteit en kwantiteit. Enige nuancering geldt voor taakvelden als de Archiefdienst voor Kennemerland, de Stadsbibliotheek, het Frans Halsmuseum en de Muziekschool. In beginsel is de output van deze instellingen in termen van aantal bezoekers c.q. cursisten wel te goed te bepalen. Deze instituten beogen echter meer te zijn dan louter een leverancier die volgens afspraak aantallen bezoekers en cursisten produceert. Zij wensen daarnaast binnen de lokale gemeenschap ook mede richting te geven aan ontwikkelingen op hun terrein, waarvoor zij de specialistische deskundigheid bezitten. Deze nevendienststelling komt meer tot zijn recht wanneer er enige afstand ten opzichte van de gemeente bestaat. Een vorm van externe verzelfstandiging komt hiermee het meest overeen. Met uitzondering van de muziekschool in Haarlem is dat ook de werkelijkheid. De Haarlemse muziekschool wordt bestuurd door een Bestuurscommissie, waarvan het college aangeeft dat de muziekschool om die reden niet als een gemeentelijk onderdeel wordt gezien.

Conclusie

Werkhypothese 2 is niet gefalsificeerd. De externe verzelfstandiging van de Archiefdienst voor Kennemerland, de Stadsbibliotheek en het Frans Halsmuseum geven wel enige steun voor de veronderstelling dat de hypothese waar is.

- Werkhypothese 3

Als voor een taak niet meer dan twee potentiële aanbieders in de markt aanwezig zijn, dan wordt de taak niet uitbesteed.

De toetsing van deze hypothese vindt plaats door te zoeken naar taken, waarvan besloten is ze te verzelfstandigen terwijl er niet meer dan twee potentiële marktpartijen aanwezig waren. De achterliggende gedachte is dat bij een gering aantal potentiële aanbieders er op termijn geen concurrentievoordelen zijn te verwachten.

Bij de gemeente Haarlem is uitbesteding aan derden een mogelijkheid die niet in de overwegingen is betrokken omdat er op voorhand van uit werd gegaan dat dit 'weinig nut' zou hebben. In de gemeente Zoetermeer is voor uitvoeringstaken 'uitbesteding van taken naar de markt' wel als mogelijkheid in de overwegingen betrokken. Voor buiteninstallaties is uitbesteding via de bruidsschatmethode, waarbij opdrachtgaranties worden gegeven en medewerkers overstappen, overwogen. Daarvoor is echter niet gekozen omdat na de kandidatenselectie met slechts één partij verder wordt onderhandeld. Buiteninstallaties en integraal onderhoud openbare ruimte zijn vervolgens Europees aanbesteed. Voor

afvalinzameling zijn externe verzelfstandiging en uitbesteding naar een marktpartij niet bekeken. Naast ander overwegingen speelde daarbij een belangrijke rol dat bij uitbesteding na afbouw van de eigen organisatie voor de gemeente een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van een beperkt aantal aanbieders kan ontstaan.

Conclusie

Werkhypothese 3 is niet gefalsificeerd. De gemeente Zoetermeer houdt wel rekening met de achter deze werkhypothese liggende gedachte dat bij een beperkt aantal potentiële aanbieders geen voordelen zijn te verwachten. Van onderhandelingen met één partij in het kader van de bruidsschatmethode werd afgezien, terwijl bij afvalinzameling ook de mogelijke afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders werd meegewogen. Kortom, wel steun voor de achter de werkhypothese liggende gedachte.

- Werkhypothese 4a en 4b

4.a Als de totale kosten van het zelf uitvoeren van een taak lager zijn dan bij uitbesteding of externe verzelfstandiging, dan wordt niet tot uitbesteding of externe verzelfstandiging besloten.

4.b Als de totale kosten van het zelf uitvoeren van een taak hoger zijn dan bij uitbesteding of externe verzelfstandiging, dan wordt wel tot uitbesteding of externe verzelfstandiging besloten.

Deze hypothesen worden getoetst door na te gaan of er besluiten over de wijze van uitvoering van een taak zijn genomen waarbij de totale kosten (productiekosten + transactiekosten) niet konden worden bepaald, of waarbij niet is gekozen voor die organisatievorm waarvan de totale kosten het laagst zijn.

Primair kan worden opgemerkt dat zowel in Haarlem als in Zoetermeer de financiële situatie aanleiding voor de discussies heeft gevormd. Het financiële aspect loopt dan ook als een rode draad door alle bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken heen. In Haarlem wordt in verschillende stukken aangegeven dat naast initiële kosten rekening moet worden gehouden met kosten in verband met regie, opdrachtgeverschap en toezicht zodat *'de relatie met het verzelfstandigde onderdeel adequaat kan worden onderhouden (beleidsmatige aansturing en samenwerking, prestatieafspraken maken en bewaken, dienstverleningsovereenkomsten en financieel toezicht).'* In de uitwerking in haalbaarheidsanalyses, uitmondend in raadsvoorstellen en –besluiten komen deze onderdelen dan ook stevast aan de orde, echter zonder altijd financieel te worden onderbouwd. Daarbij zijn de oplossingen soms wel *'creatief'* te noemen. Zo blijven bij de verzelfstandiging van het Frans Halsmuseum en de Stadsbibliotheek de medewerkers die belast zijn met toezichthoudende en faciliterende taken, die nu aan het opdrachtnemerschap worden gerelateerd, tot 2010 in dienst van de gemeente. Deze kosten worden via verrekening met de vastgestelde subsidie per saldo als budgettair neutraal gepresenteerd. Initiële kosten komen ten laste van daarvoor gevormde bestemmingsreserves of worden gedekt uit bereikte besparingen en worden om die reden

niet als lasten gezien. Zo is de verzelfstandiging van het Frans Halsmuseum voor de gemeente zelf budgettair neutraal; de kosten van de verzelfstandiging komen echter geheel ten laste van het museum, waarvoor het museum eventueel moet bezuinigen. Daarnaast is bij de gemeente Haarlem een aantal taakvelden strategisch van een dusdanig belang beoordeeld dat zonder financiële overwegingen tot continuering van de eigen uitvoering is besloten. Deze besluiten zijn aan te merken als politieke keuzen en leiden tot falsificatie van deze werkhypothesen.

In Zoetermeer is binnen de afdeling Stadsbeheer een bureau Regie gevormd dat de beheervisie (kwaliteit, areaal en budget) vertaalt naar contracten met uitvoeringpartners (in of extern) en belast is met uitvoering van het contractmanagement. Naast het toezicht van bureau Regie en van de wijkbeheerders laat de gemeente Zoetermeer jaarlijks door een extern bureau een quick scan uitvoeren op de kwaliteit van de openbare ruimte. Ook raadpleging van burgers naar hun beleving van de kwaliteit wordt in Zoetermeer als middel van toetsing ingezet. De kosten van het toezicht zijn in de overwegingen en de calculaties van de uitbestedingen meegewogen. Tevens is rekening gehouden met de kosten van de afbouw van de overhead, de desintegratieschade en de initiële kosten van de aanbesteding.

Conclusie

De werkhypothesen 4a en 4b zijn wel gefalsificeerd. In de gemeente Haarlem is in een aantal gevallen op grond van politieke overwegingen een besluit genomen zonder financiële overwegingen in de besluitvorming te betrekken. Daarnaast is sprake van verzelfstandiging van het Frans Halsmuseum, zonder dat op voorhand van financieel voordeel sprake is. De overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de drie taakvelden waarover in de gemeente Zoetermeer besluiten zijn genomen geven wel ondersteuning voor de onder de werkhypothesen liggende gedachte dat wordt gekozen voor die vorm van uitvoering waarbij de totale kosten het laagst zijn.

- Werkhypothese 5

Als bij de besluitvorming rond in-en uitbesteden de kosten een rol spelen, dan is het BCF een factor die in de afwegingen wordt meegewogen.

De toetsing van deze hypothese vindt plaats door te onderzoeken of in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer het BCF in de kosten-afwegingen is meegenomen, wanneer de kosten bij de besluitvorming een rol spelen. Door de komst van het BCF is de BTW als versturende factor bij de afwegingen uitgeschakeld en mag worden verwacht dat dit in de praktijk bij de overwegingen rond in-en uitbesteding tot uitdrukking komt.

Hoewel financiële redenen de aanleiding zijn om naar mogelijkheden van uitbesteding en verzelfstandiging te kijken, blijkt uit de bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken dat de komst van het BCF in zowel Haarlem als Zoetermeer niet als (mede)-aanleiding is gezien om meer uitbesteding of verzelfstandiging te overwegen. Voor mij toch wat

onverwacht omdat ten tijde van de start van de bezuinigingsdiscussies, in Haarlem bij het samenstellen van de begroting 2004 en in Zoetermeer bij de bespreking van een begrotingswijziging in februari 2005, het BCF een actueel onderwerp was. In de verschillende gesprekken is aangegeven dat zowel in Haarlem als in Zoetermeer de focus was gericht op de ontwikkeling naar een kleinere meer flexibele organisatie en het behalen van financieel voordeel door het op afstand plaatsen van de uitvoering van taken en behoud van de regiefunctie.

Het BCF is weliswaar niet expliciet in de overwegingen betrokken, maar heeft de besluitvorming soms wel beïnvloed. Dat is het meest zichtbaar bij de keuze van de rechtsvorm voor de verzelfstandiging van het bureau belastingen van de gemeente Haarlem. Na een aanvankelijke voorkeur voor de oprichting van een N.V. werd alsnog voor een gemeenschappelijke regeling gekozen omdat bij de gemeenschappelijke regeling aan afnemers die tevens participant zijn minder BTW in rekening wordt gebracht dan bij de N.V. , waardoor het Hoogheemraadschap, dat geen beroep kan doen op het BCF, in een financieel gunstiger positie komt.

Verder is het BCF vooral een impliciet onderdeel van de afwegingen geweest. Vergelijking van de kosten van verschillende manieren van uitvoering van taken vindt plaats op basis van kosten exclusief BTW, omdat deze toch wordt gecompenseerd of verrekend en dus geen kostenfactor vormt. Met andere woorden: sinds de invoering van het BCF worden kostenvergelijkingen exclusief BTW gemaakt. Het volgende voorbeeld maakt duidelijk dat bij louter financiële overwegingen na de komst van het BCF taken eerder voor uitbesteding of verzelfstandiging in aanmerking komen dan daarvoor.

Voorbeeld:

Voor BCF	Zelf doen	Uitbesteed
Kosten	105	100
BTW leveringen derden	5	19
<u>Totale kosten</u>	<u>110</u>	<u>119</u>
Na BCF		
Kosten	105	100
BTW (=compensabel)	0	0
<u>Totale kosten</u>	<u>105</u>	<u>100</u>

Toelichting:

Voor inwerkingtreding van het BCF waren de totale kosten van zelf uitvoeren van de taak lager dan bij uitbesteding, terwijl de kostprijs zonder BTW bij uitbesteding lager was. Door de komst van het BCF is de BTW als factor uitgeschakeld met als resultaat dat de totale kosten bij uitbesteding lager zijn geworden dan bij zelf doen.

Conclusie:

Werkhypothese 5 is juist, met dien verstande het dat het meewegen van het BCF impliciet plaatsvindt.

De uitkomst van de toetsing van de werkhypothesen leidt tot de conclusie dat het beslissingsschema houdbaar is gebleken. Omdat deze conclusie is gebaseerd op slechts twee geanalyseerde cases kan geen universele geldigheid van het beslissingsschema worden geclaimd. Dit neemt echter niet weg dat gemeenten die overwegen financiële besparingen te realiseren door hun beleid op het gebied van inbesteden en uitbesteden te heroverwegen wel met behulp van het beslissingsschema het door te lopen proces kunnen inrichten.

4.2 Overwegingen en verschillen tussen Haarlem en Zoetermeer

In de slotconclusie van hoofdstuk 3 is al in constaterende zin stilgestaan bij de overeenkomsten en de verschillen tussen Haarlem en Zoetermeer. Voor beide gemeenten vormden budgettaire problemen de aanleiding tot het nemen van maatregelen. In Haarlem werd een gemeentebrede taken-en doelmatigheidsdiscussie opgestart, terwijl in Zoetermeer de discussie beperkt bleef tot een drietal taakvelden van de hoofdafdeling ruimte. Ondanks dit verschil qua reikwijdte is er tussen Haarlem en Zoetermeer een aantal overeenkomsten. Beiden namen de besturingsfilosofie als vertrekpunt, besteedden aandacht aan de initiële kosten en de desintegratieschade, hielden rekening met de kosten van regie, opdrachtgeverschap en toezicht en stelden als randvoorwaarde dat bij verzelfstandiging overeenstemming met de medewerkers moet worden bereikt. In de gemeente Haarlem werd alleen naar mogelijkheden van verzelfstandiging gekeken. Uitbesteding aan marktpartijen is in Haarlem niet als serieuze optie overwogen. Als verschil kan worden geconstateerd dat Zoetermeer de besluitvorming financieel consistentier heeft onderbouwd dan de gemeente Haarlem. Mogelijk heeft het aantal beoordeelde taakvelden hier invloed op gehad.

4.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is op basis van toetsing van de werkhypothesen de houdbaarheid van het in hoofdstuk 2 op basis van het theoretisch kader vormgegeven beslissingsschema geanalyseerd. Tevens is geconstateerd dat de komst van het BCF de uitkomst van financiële overwegingen rond in- en uitbesteding, weliswaar impliciet, heeft beïnvloed. Tenslotte zijn enkele overeenkomsten en verschillen in de afwegingen tussen Haarlem en Zoetermeer beschreven.

Hoofdstuk 5 Conclusies

5.1. Beantwoording deelvragen en centrale vraag

Het kennelijk achterwege blijven van een verwachte toename van de uitbesteding van taken door gemeenten na invoering van het BCF en het bericht dat de gemeente Waddinxveen weer zelf gaat gras maaien, vormden de aanleiding om te onderzoeken op basis van welke overwegingen gemeenten besluiten tot het wel of niet uitbesteden van de uitvoering van taken. Dit heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling:

Hoe verlopen de besluitvormingsprocessen rondom in-en uitbesteding van publieke taken in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer, welke verschillen zijn daarin te onderkennen en in hoeverre vormen deze een verklaring voor de mate van in-en uitbesteding door de gemeenten Haarlem en Zoetermeer?

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke vormen van inbesteden en uitbesteden kunnen worden onderscheiden?
2. Welke inzichten bieden de neo-institutionele economische theorieën ten aanzien van de overwegingen voor in-en uitbesteden?
3. Over welke publieke taken zijn in het kader van in-en uitbesteding in de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer besluiten genomen?
4. In hoeverre heeft het BTW-compensatiefonds invloed op de overwegingen in Haarlem en Zoetermeer ten aanzien van in-en uitbesteden?
5. Welke overwegingen hebben bij de besluitvorming een rol gespeeld en welke verschillen zijn daarbij tussen Haarlem en Zoetermeer vast te stellen?
6. In hoeverre zijn de verschillen in inbestede en uitbestede taken in Haarlem en Zoetermeer te verklaren?

De deelvragen 1 en 2 zijn door middel van literatuurstudie van een antwoord voorzien. Het antwoord op deelvragen 3 en 4 is verkregen door casestudy's bij de gemeenten Haarlem en Zoetermeer. Het empirische materiaal is door documentenanalyse en ongestructureerde interviews verkregen. Naast de interviews is naar aanleiding van de documentenanalyse aan medewerkers mondeling een aantal vragen gesteld die nadere informatie hebben opgeleverd. Door middel van analyse van de empirische materiaal zijn de deelvragen 5 en 6 beantwoord.

De deelvragen kunnen als volgt worden beantwoord:

Ad 1: Welke vormen van inbesteden en uitbesteden kunnen worden onderscheiden?

Het antwoord op deze vraag is samengevat in tabel nr. 1 in paragraaf 2.3.1 Deze tabel is onderstaand opnieuw opgenomen.

Tabel 1: Besproken vormen van inbesteden en uitbesteden

	Wijze van uitvoering	Inbesteden	Uitbesteden
1	Traditionele publieke dienst	X	
2	Interne verzelfstandiging	X	
3	Bestuurscommissie	X	
4	Deelgemeente	X	
5	Opdragen aan private partij		X
6	Uitbesteden via subsidiëring		X
7	Samenwerken op basis Wgr		X
8	SETA en Federatiegemeente		X
9	Regiegemeente en nabuurschap		X
10	PPS		X
11	Privatiseren (extern verzelfstandigen)		X
12	Afstoten *		

* In de tabel is afstoten voor de volledigheid genoemd, maar niet gerubriceerd omdat bij afstoten niet langer sprake is van een publiek belang.

Ad 2: Welke inzichten bieden de neo-institutionele economische theorieën ten aanzien van de overwegingen voor in-en uitbesteden?

De beantwoording van deze deelvraag heeft geleid tot het beslissingschema dat in paragraaf 2.6 is opgenomen. Dit schema is gebaseerd op de neo-institutionele economische theorieën en is opgebouwd uit de volgende elementen die met behulp van werkhypothesen zijn getoetst:

1. Politiek-bestuurlijk omstreden taken worden uitgevoerd door de traditionele publieke dienst.
2. Taken met een hoge mate van situational response worden extern verzelfstandigd.
3. Wanneer er hoogstens 2 potentiële marktpartijen aanwezig zijn, wordt niet tot uitbesteding besloten.
4. Voor de uitvoering van taken wordt die organisatievorm gekozen waarbij de totale kosten (productiekosten+transactiekosten) het laagst zijn.

Een laatste werkhypothese vindt zijn grondslag in de verwachting dat in de kostenafwegingen de invoering van het BCF bij de besluitvorming een rol speelt.

Ad 3: Over welke publieke taken zijn in het kader van in-en uitbesteding in de afgelopen vijf jaar in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer besluiten genomen?

In tabel 4 zijn de taakvelden opgenomen waarover in de gemeente Haarlem in het kader van in-en uitbesteding de afgelopen vijf jaar besluiten zijn genomen. Dit zijn in de gemeente Haarlem vooral besluiten geweest om al dan niet tot verzelfstandiging over te gaan. In de gemeente Zoetermeer zijn de taakvelden buiteninstallaties, afvalinzameling en integraal onderhoud openbare ruimte onderwerp van besluitvorming geweest. Daarvan zijn buiteninstallaties en integraal onderhoud openbare ruimte aan externe private organisaties uitbesteed.

Ad 4: In hoeverre heeft het BTW-compensatiefonds invloed op de overwegingen in Haarlem en Zoetermeer ten aanzien van in-en uitbesteden?

In hoofdstuk 4 is bij de toetsing van de vijfde werkhypothese aangegeven dat het BCF zowel in Haarlem als in Zoetermeer op zich zelf geen aanleiding heeft gevormd om meer uitbesteding of verzelfstandiging te overwegen. Het BCF heeft wel de besluitvorming rond de rechtsvorm van de verzelfstandiging van het bureau belastingen van de gemeente Haarlem beïnvloed. Verder is het BCF een impliciet onderdeel van de financiële afwegingen.

Ad 5: Welke overwegingen hebben bij de besluitvorming een rol gespeeld en welke verschillen zijn daarbij tussen Haarlem en Zoetermeer vast te stellen?

Voor beide gemeenten vormden budgettaire problemen de aanleiding tot het nemen van maatregelen. In Haarlem werd dit gemeentebreed opgepakt, terwijl in Zoetermeer slechts een drietal taakvelden van de hoofdafdeling Ruimte werden beoordeeld. Beide gemeenten namen de besturingsfilosofie als vertrekpunt, besteedden aandacht aan de initiële kosten en de desintegratieschade, hielden rekening met de kosten van regie, opdrachtgeverschap en toezicht en stelden als randvoorwaarde dat bij verzelfstandiging overeenstemming met de medewerkers moest worden bereikt. Een verschil is dat in Haarlem uitbesteding aan marktpartijen als op grond van 'te weinig nut' niet heeft overwogen. Een tweede verschil is dat Zoetermeer de besluitvorming financieel consistentier heeft onderbouwd dan de gemeente Haarlem. Bovendien werd in Haarlem over een aantal taakvelden zonder financiële afweging besluiten genomen.

Ad 6: In hoeverre zijn de verschillen in inbestede en uitbestede taken in Haarlem en Zoetermeer te verklaren?

Voor de verschillen in inbestede en uitbestede taken is moeilijk een eenduidige verklaring te geven. Vermoedelijk is de omvang van de financiële problematiek daarvan een belangrijk element. Haarlem verwachtte in 2008 een structureel begrotingstekort van € 12 miljoen, terwijl het tekort van de Hoofdafdeling Ruimte van Zoetermeer in 2008 'slechts' € 2,8 miljoen zou bedragen. Een tweede mogelijke verklaring kan zijn dat er in Zoetermeer al wat meer ervaring bestond met de toepassing van bedrijfsmatig werken, waardoor men daar al meer ervaring had met opdrachtgevers- en opdrachtnemersrollen. Op zichzelf roept dit de vervolgvraag op hoe het komt dat men in Zoetermeer met de toepassing van bedrijfsmatig werken verder was dan in Haarlem.

Centrale vraag:

Hoe verlopen de besluitvormingsprocessen rondom in-en uitbesteding van publieke taken in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer, welke verschillen zijn daarin te onderkennen en in hoeverre vormen deze een verklaring voor de mate van in-en uitbesteding door de gemeenten Haarlem en Zoetermeer?

Het antwoord op de centrale vraag luidt dat zowel in Haarlem als in Zoetermeer op basis van vooraf geformuleerde aspecten taakvelden op mogelijkheden van in-en uitbesteding zijn beoordeeld, waarbij in Haarlem uitbesteding aan marktpartijen niet is overwogen. In Haarlem werd voor een gemeentebrede aanpak gekozen, terwijl in Zoetermeer slechts een drietal taakvelden van de hoofdafdeling Ruimte werden beoordeeld. Dit verschil in aanpak is vermoedelijk terug te voeren naar het verschil in omvang van de taakstelling, Haarlem ruim € 12 miljoen en Zoetermeer € 2,8 miljoen en het gegeven dat in Haarlem nog weinig ervaring was opgedaan met bedrijfsmatig werken.

5.2 Conclusie

Bij besluitvorming over de wijze van uitvoering van publieke taken, zelf doen of door een organisatie op enige afstand, spelen uiteenlopende economische en politieke motieven een rol. Naarmate een taak dicht bij het gemeentelijke domein ligt zal eerder voor zelf doen worden gekozen, terwijl verzelfstandiging of uitbesteding aan private partijen meer aan de orde komen naarmate een taak verder van het gemeentelijke domein verwijderd is. Op basis van de literatuur is in het theoretisch kader een aantal elementen onderkend die bij het kiezen van een organisatievorm voor de uitvoering van publieke taken worden meegewogen. De overwegingen worden in de praktijk echter ook door andere omstandigheden ingekleurd. Zo vormen in dit onderzoek vooral dreigende begrotingstekorten de aanleiding om via uitbesteding aan derden en/of verzelfstandiging bezuinigingen te realiseren en beïnvloedt ook de komst van het BCF het resultaat van de afwegingen. De focus is dan ook erg gericht op het financiële resultaat van de te nemen besluiten. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat met name bij verzelfstandiging de gemeente Haarlem dusdanig veel waarborgen heeft ingebouwd dat er in materiële zin nauwelijks iets is veranderd. De gemeente houdt instemmingsrecht bij belangrijke besluiten, kan bestuurders van stichtingen schorsen en ontslaan en blijft de risicolopende partij wanneer het misgaat.

In paragraaf 2.5 is een drietal elementen genoemd die naar de mening van Hazeu bij de keuze voor een organisatievorm voor een publieke taak een rol spelen. Over deze elementen kan het volgende worden opgemerkt:

a. De mate van politieke belangstelling;

Bij de operationalisering van de theorie is dit element vertaald naar het begrip 'politiek-bestuurlijk omstreden'. Het onderzoek bevestigt dat politiek-bestuurlijk omstreden taken niet worden uitbesteed of verzelfstandigd. In Haarlem en Zoetermeer was de focus gericht op uitvoerende taken waarbij politieke belangstelling in de praktijk slechts aan de orde komt wanneer er in die uitvoering iets echt mis gaat.

b. De mate waarin professioneel handelen de kwaliteit van de voorziening uitmaakt;

Dit tweede element is in het onderzoek geoperationaliseerd als de mate van situational response. Kijkend naar de taakvelden die in Haarlem en Zoetermeer werden verzelfstandigd en uitbesteed kan worden geconcludeerd dat het in de meeste gevallen

gaat om taken waarvan de prestaties goed definieerbaar zijn. Als uitzonderingen hierop kunnen worden genoemd de externe verzelfstandiging van het Frans Halsmuseum en de Stadsbibliotheek, waarbij de gemeente op een aantal cruciale onderwerpen dusdanig veel zeggenschap heeft behouden dat in feite slechts de bedrijfsvoering en niet het beleid is verzelfstandigd. Op basis van het onderzoek kan over dit tweede element geen uitspraak worden gedaan.

c. *Of de schaal van opereren wel of geen markt met meerdere aanbieders/uitvoerders toestaat.*

In het onderzoek is dit element vereenvoudigd naar de vraag hoeveel potentiële aanbieders er werkelijk zijn. Bij de gemeente Haarlem speelde dit element geen rol omdat uitbesteding naar private organisaties niet als optie werd meegenomen. In de gemeente Zoetermeer is er voor de afvalinzameling een voorkeur voor aansluiting bij een overheidsgedomineerde organisatie omdat de positie van de gemeente in een markt met weinig aanbieders als te kwetsbaar wordt beoordeeld. Deze voorkeur kan worden gezien als een bevestiging van het derde door Hazeu onderkende element.

De slotconclusie is dat in de gemeenten Haarlem en Zoetermeer de afwegingen rond inbesteden, uitbesteden en verzelfstandigen hoofdzakelijk zijn gericht op het realiseren van bezuinigingstaakstellingen. Andere doelen van het op afstand plaatsen van taken, zoals een kleinere flexibele organisatie die zich met kerntaken bezig houdt, lijken daarvan slechts een bijproduct te zijn. Daarnaast zijn de verzelfstandigingen zoals die in Haarlem hebben plaatsgevonden met zodanige waarborgen omgeven dat er in materiële zin nauwelijks iets verandert. Dit neemt overigens niet weg dat het onderzoek wel ondersteuning biedt voor de in de literatuur onderkende elementen, die mede de basis hebben gevormd voor het in dit onderzoek gepresenteerde beslissingsschema.

Literatuurlijst:

Baarda en De Goede (2001), *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters/Noordhoff bv

Bogt, H.J. ter,(1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Capelle aan den IJssel: Labyrint Publication

Bonnema, W., M.H.M. Cuppen, A.J.M. Evers, W. Rikken, A.J.W.M. Verhagen (2001), *Gemeentefinanciën*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bordewijk, P en Klaassen H.L. (2000), *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: VNG-uitgeverij

Dijkgraaf, H (1999), *Organisatie van gemeenten en provincies*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv

Ellermeijer, R., H. Zuidersma en M.J.A. van Veen, *BTW-compensatiefonds. Een handreiking*. Den Haag: VNG-uitgeverij

Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.

Hakvoort, J.L.M. en Klaassen H.L. (2008), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: SDU uitgevers.

Hazeu, Cock A. (2000), *Institutionele economie. Een optiek op organisatie-en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Hood, C.C. (1991), *A public management for all seasons, in: Public Administration*, 69, nr 1 Spring, pp. 3-19.

Hood, C.C. (1995), *Contemporary public management: a new global paradigm?, in: Public Policy and Administration*, 10, nr 2 Summer, pp. 104-117.

Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam en H.J. Woltjes (1999). *Overheidsfinanciën*. Houten: Educatieve Partners Nederland BV

Lok, K.J. (1999), *De gemeente bestuurlijk verkend*. Utrecht: Uitgeverij Lemma

Mol, N.P. en Verbon, H.A.A. (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.

Popper, K.R. (1978), *De groei van kennis*. Meppel: Boom

Schotman, W.L.M., W. van der Sluis, H.H. Driessen, S.B.P. Bos (2000), *Verzelfstandiging op lokaal niveau. De 100 meest gestelde vragen*. Alphen aan den Rijn: Samsom

Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*
Den Haag: SDU Uitgevers

Yin, R.K. (1989), *Case study research. Design and Methods.*, Newbury Park: Sage
Publications.

Overzicht geïnterviewde personen:

- de heer Tom Lubbe; beleidsmedewerker concerncontrol gemeente Zoetermeer;
- de heer Peter de Visser, hoofd Stadsbeheer gemeente Zoetermeer;
- de heer drs. Wouter Stigter; projectleider verzelfstandigingen gemeente Haarlem;

Mondeling informatie ontvangen van:

- de heer Arie Meijboom QC, concerncontroller a.i. gemeente Haarlem;
- de heer Patrick Spigt, beleidsmedewerker concernfinanciën gemeente Haarlem;
- mw. drs. Esther Spetter RC, extern adviseur gemeente Zoetermeer;
- de heer Huib Verhoeff; hoofd bureau belastingen gemeente Haarlem;
- de heer Jan Houtenbos, lid commissie financiën van de VNG;