

Uitbesteding door gemeenten een verantwoorde keuze?

Het BTW-compensatiefonds als katalysator

Veel gemeenten hebben de laatste jaren activiteiten uitbesteed aan derden. Niet alleen die van ondersteunende aard, ook primaire kerntaken. Veelal was kostenbesparing en de wens van meer concentratie op de (beleids)speerpunten de reden. Na invoering in 2003 van het BTW-compensatiefonds is uitbesteding financieel aantrekkelijker. De vraag is of hierbij niet te veel naar het kostenaspect wordt gekeken en te weinig naar de mogelijke organisatorische implicaties bij de gemeente.

Als de Wet op het BTW-compensatiefonds op 1 januari 2003 van kracht is, krijgen provincies en gemeenten veelal de BTW gecompenseerd die vanaf die datum aan hen in rekening wordt gebracht. De kosten van het uitbesteden van gemeentelijke taken wordt daardoor financieel aantrekkelijker. De rekening van de organisatie waaraan de taken zijn uitbesteed, wordt immers deels gecompenseerd. Dit geldt ook voor BTW die een samenwerkingsverband van provincies en/of gemeenten aan zijn deelnemers (eventueel) in rekening brengt. Indien een samenwerkingsverband is aan te merken als een belaste (BTW)ondernemer, kan hij de BTW die andere ondernemers aan hem in rekening brengen (voorbelasting) in aftrek brengen op zijn BTW-aangiften.

Uitbesteden biedt gemeenten, paradoxaal genoeg, de mogelijkheid om bestuurlijke grip op de uitvoering te vergroten, terwijl er tegelijkertijd meer tijd en ruimte is voor bestuurlijke taken. Een veel gehoorde kritische noot betreft het vermeende verlies aan zeggenschap van het gemeentebestuur. Ook hier lijkt sprake te zijn van een paradox: het onmiskenbare (en gewenste!) verlies aan zeggenschap over de operationele gang van zaken gaat niet noodzakelijkerwijs gepaard met een verlies aan democratische controle. Integendeel, bij de uitbesteding kunnen over beleidsmatige uitgangspunten stringente afspraken worden gemaakt. Vaak worden deze afspraken beter nageleefd dan interne beleidsplannen: de sanctionering is nu eenmaal krachtiger.

Kosten zijn meestal de eerste aanleiding om na te denken over het uitbesteden van taken, zeker nu het BTW-compensatiefonds in 2003 wordt ingevoerd. Het toenemende uitbesteden van taken door zowel gemeenten als private ondernemingen heeft geleid tot de ontwikkeling van nieuwe (toeleverings)markten met eigen concurrentiemechanismen. Hierdoor is de situatie ontstaan dat deze toeleveranciers in veel gevallen bepaalde activiteiten/-taken goedkoper kunnen leveren dan de gemeenten zelf. Het kostenaspect dient zeker een afweging te zijn voor uitbesteding van een bepaalde taak, maar niet de enige! Alleen focussen op kosten leidt tot een zekere blindheid voor eventuele valkuilen.

Het is daarom van belang dat men terdege stilstaat bij de vraag voor welke activiteiten de gemeente verantwoordelijk is en op welke wijze de gemeente deze verantwoordelijkheid gestalte wil geven. Bij de eerste vraag, in het verleden vaak aangeduid als kerntakendiscussie, gaat het om de afweging voor welke maatschappelijke en publieke belangen de gemeente verantwoordelijk is: worden de belangen zonder gemeentebemoeienis voldoende behartigd en is de gemeente in staat daar op een adequate wijze inhoud aan te geven. Indien de belangen voldoende zijn geborgd of als blijkt dat de gemeente niet geëquipeerd is om hier vorm en inhoud aan te geven, kan men tot uitbesteding overgaan. Als gemeentebemoeienis wel (blijvend) gewenst is, komt de tweede vraag aan de orde: hoe kan de gemeente aan haar verantwoordelijkheid gestalte geven? Ook dan kan uitbesteding aan de orde zijn, zij het dat – gegeven de gewenste borging van publieke belangen – nooit tot gehele

DRS. J.W.J. VAN IPEREN en
DRS. W.L.M. SCHOTMAN

Senior Consultant Organisatie en Bedrijfsvoering, resp. vice-president Beleid en Bestuur, verbonden aan de sector Public & Health (Lokale Overheid) van Cap Gemini Ernst & Young, Utrecht

uitbesteding kan worden overgegaan: de gemeente moet haar eindverantwoordelijkheid te allen tijde kunnen blijven behouden.

In het beslissingsproces van uitbesteden van gemeentetaken dienen vele factoren een rol te spelen. Wanneer namelijk slechts aandacht is voor de kosten, zouden gemeenten wellicht meer van hun (uitvoerings)taken kunnen uitbesteden dan nu het geval is. Een simpele vergelijking tussen de eigen kostprijs en de inkoopprijs is echter niet zo eenvoudig te maken. Uitbesteden gaat namelijk gepaard met transactiekosten, jaarlijks terugkerende kosten die gemaakt worden (boven de inkoopprijs) wanneer gekozen wordt voor uitbesteden. Voorbeelden daarvan zijn loonkosten van additioneel personeel, contractkosten, het voeren van de regiefunctie, controleren op levertijd, kwaliteit etc. Deze (structurele) kosten dienen onderdeel te zijn van de berekening, hoe lastig deze soms ook zijn te schatten. In sommige gevallen kan dit echter leiden tot een dermate hoge kostenpost dat het goedkoper is de bewuste taak zelf te blijven voeren.

Naast het risico van het onderschatten van de transactiekosten, lopen gemeenten bij uitbesteding risico's ten aanzien van de kwaliteit, levertijd, leverbetrouwbaarheid (continuïteit) en andere belangrijke voorwaarden. Tevens loopt de gemeente risico om specifieke gerelateerde kennis en vaardigheden te verliezen.

Deze aspecten worden niet altijd even zwaar meegewogen in de beslissing, hetgeen ook moeilijk is aangezien zij zich op voorhand niet zo makkelijk laten meten. Maar toch dienen deze aspecten in beeld te worden gebracht, gezien het effect dat zij kunnen hebben.

Om inzicht te krijgen in het complexe vraagstuk van uitbesteding en het eventuele voordeel ervan, is het belangrijk, naast de kosten, de mogelijke strategische en organisatorische implicaties van het uitbesteden te onderzoeken. Daarbij kunnen de navolgende aspecten aan de orde komen:

- Draagt uitbesteding bij aan voldoende transparantie voor burgers en afnemers (is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is)?
- Wat zijn de (arbeidsrechtelijke) con-



59% van de ondervraagde gemeenten geeft aan de gemeentelijke sociale dienst altijd in eigen beheer te willen houden

sequenties voor het personeel?
■ Wat zijn de juridische consequenties van uitbesteding (te denken valt aan aansprakelijkheid, Europese aanbestedingsrichtlijnen, bestuurlijk toezicht)?

Vervolgens gaan we dieper in op de overige aspecten die van belang zijn.

Wat zijn de mogelijkheden om, kijkend naar de aard van de taak, deze uit te besteden?

Allereerst dient bekeken te worden in hoeverre het mogelijk dan wel wenselijk is een gemeentetaak uit te besteden. In sommige gevallen zal dat niet wenselijk zijn vanwege het karakter van de taak. Zo heeft onderzoek aangetoond* dat 59% van de ondervraagde gemeenten aangeeft de gemeentelijke sociale dienst altijd in eigen beheer te willen houden. Daarnaast geeft 26% te kennen het basisonderwijs nooit te zullen verzelfstandigen.

Voorts dient de beschikbaarheid en

levensvatbaarheid van de toeleveranciers te worden vastgesteld. In hoeverre kunnen toeleveranciers de uit te besteden dienst tegen minimaal dezelfde (kwaliteits)eisen leveren en is gewaarborgd dat deze toeleverancier een dergelijke taak voor een langere periode kan aanbieden (mede gezien de continuïteit)?

Hoe kwetsbaar is de gemeente voor de marktwerking wanneer taken worden uitbesteed?

Wanneer taken worden uitbesteed, wordt daarmee op sommige aspecten de kwetsbaarheid vergroot. Allereerst loopt men de kans de kennis en vaardigheden dienaangaande te verliezen. Wanneer de taak door een leverancier wordt uitgevoerd, zal er door de gemeente veelal minder inhoudelijke energie in worden gestoken. Hiermee komt de gemeente steeds verder van de materie af te staan. Wanneer besloten wordt de taak (om welke reden dan ook) in de toekomst toch zelf weer uit

te voeren, is deze specifieke kennis, inclusief de ontwikkelingen in desbetreffende markt, reeds verdwenen.

Ten tweede wordt door het uitbesteden de afhankelijkheid ten opzichte van de levertijd, de leverbetrouwbaarheid en de kwaliteit groter. De gemeente heeft zelf geen invloed meer op het 'productieproces' en is daarmee overgeleverd aan de normen van de leverancier. Niettemin blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitbestede taak. Zij kan daarmee in een lastige spagaat komen (verantwoordelijk en niet uitvoerend).

Wat zijn de mogelijkheden om de kwetsbaarheid te verminderen?

Allereerst dienen er selectiegesprekken met verschillende leveranciers plaats te vinden. Tijdens deze gesprekken dienen de leveranciers getoetst te worden op vooraf opgestelde criteria die van belang zijn. Op deze wijze kan de gunstigste leverancier worden geselecteerd. Dit betekent dat er binnen de gemeente vaardigheden aanwezig moeten zijn om met de toeleveranciers in contact te treden, contact te onderhouden en te onderhandelen (aangaande kwaliteit van de geleverde dienst, de levertijden, etc.)

Daarnaast zal de gemeente aangaande aan de feitelijke contractering goede, duidelijke afspraken moeten maken met de leverancier waarin helderheid wordt geschapen over wat de gemeente kan verwachten van de leverancier. Deze afspraken dienen vervolgens juridisch worden getoetst en vastgelegd.

Wat zijn de mogelijkheden om, nu kijkend naar de kosten, taken uit te besteden?

Om af te wegen of de gemeente een taak financieel kan uitbesteden, moet er inzicht zijn in de structurele uitgaven van deze taak. Afhankelijk van de inrichting van de financiële administratie kunnen deze gegevens uit de administratie worden gehaald. Veelal is een additioneel kostenonderzoek gewenst. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte kosten. Directe kosten zijn de direct toewijsbare kosten aan de taak. Indirecte kosten hebben betrekking op overheadkosten (algemeen management, personeelszaken e.d.) en kosten van administratie. Omdat het effect van uitbesteding op de indirecte kosten moeilijk te bepalen is, worden deze kosten voorzichtigheidshalve constant gehouden. In werkelijkheid kunnen

op langere termijn de indirecte kosten door uitbesteding lager komen te liggen.

Nadat de structurele uitgaven bij het zelf uitvoeren van de taak zijn bepaald, dienen de structurele kosten bij uitbesteding te worden geraamd. Deze kosten hebben betrekking op de inkoopprijs van de taak en de structurele transactiekosten.

Nu we deze twee componenten in beeld hebben, dient ten slotte gekeken te worden naar de incidentele uitgaven die worden gemaakt wanneer besloten wordt over te gaan tot uitbesteding. Deze uitgaven hebben een eenmalig karakter en dienen apart meegenomen te worden bij de afweging. Voorbeelden zijn: loonregelingen (bij personeelsmutaties), afkopen reeds lopende contracten, kosten met betrekking tot

selectie van potentiële leveranciers (zoeken van, analyse van, onderhandelen met en contractering van leverancier).

Nadat vorenstaande vragen zijn beantwoord, dient de gemeente een duidelijker inzicht te hebben in het complexe vraagstuk van uitbesteding. Niet alleen wordt hierbij naar kosten gekeken maar eerder wordt de nadruk gelegd op de mogelijke organisatorische implicaties ervan. Zij zal op basis van deze nadruk een meer verantwoorde keuze van 'make or buy' kunnen maken.

Noot

* *Verzelfstandiging op lokaal niveau: de 100 meest gestelde vragen*, drs. W.L.M. Schotman e.a., 2000, Samsom Alphen a/d Rijn.

Uitbesteding vindt bij de meeste organisaties hoofdzakelijk plaats uit oogpunt van kostenbesparing. Door de invoering van het BTW-compensatiefonds, volgend jaar, wordt het voor gemeenten in sommige gevallen (financieel) aantrekkelijker om tot uitbesteding over te gaan. Maar bij (de keuze van) het uitbesteden moet men ook beducht zijn voor de spreekwoordelijke valkuilen. In sommige gevallen kan het voorkomen dat de organisatorische nadelen de financiële voordelen overstijgen. Alvorens daadwerkelijk tot uitbesteding over te gaan, dienen de nadelen dan ook uitgelicht te worden. Allereerst moet worden nagegaan of de taak überhaupt kan worden uitbesteed. Is het bestuurlijk gezien wel wenselijk dan wel mogelijk en is de kennis/vaardigheid in de markt aanwezig? Zijn aan de uitvoering van de taken publieke belangen verbonden en worden die met uitbesteding wel voldoende geborgd? Daarnaast moet men overwegen of de risico's, verbonden aan het uitbesteden (onder meer het verlies van kennis/-vaardigheden en het afhankelijk worden van de leverancier), niet te groot zijn. Deze kwetsbaarheid moet gering zijn dan wel goed kunnen worden afgedekt. Voorts dient er voor de constructie waarin de uitbesteding plaatsvindt voldoende aandacht te zijn voor de bestuurlijke, juridische, fiscale en personele consequenties. Indien hieruit geen onoverkomelijke bezwaren naar voren komen, kan de beslissing vanuit kostentechnisch oogpunt nader geanalyseerd worden. Daartoe dienen de verschillende kosten in relatie tot het uitbestedingsvraagstuk in ogenschouw te worden genomen, zoals de transactiekosten en de incidentele overgangskosten. Wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan, kan de gemeente een gefundeerde beslissing nemen.