



Gemeente Epe

Zelf doen of uitbesteden?

Onderzoek naar het beleid van de gemeente Epe met betrekking tot zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken

Rapport

Status: *Definitief*

Rekenkamercommissie Epe

Epe, juni 2019

Voorwoord

De Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Epe is ingesteld in 2006. Zij onderzoekt of de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtenaren van de gemeente Epe de doelen die zij nastreven ook echt behalen. Ook is het de vraag of het behalen van die doelen niet te veel gemeenschapsgeld kost. Dit doet de commissie door onafhankelijk en op eigen initiatief onderzoek uit te voeren.

Ook in de gemeente Epe speelt de klassieke afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en opdrachten en het uitbesteden daarvan. Klassiek in de zin dat dit onderwerp in de economische wetenschappen een rol speelt sinds Adam Smith in 1776 zijn onderzoek publiceerde naar de oorsprong en oorzaken van de rijkdom van naties. Hij ging uit van een, wat hij noemde, 'onzichtbare hand' die de markt van vraag en aanbod van diensten en producten regeerde en harmoniseerde. Gemeenten vragen zich, mede door hun groeiende takenpakket, steeds meer wat de handigste manier is om taken – meestal diensten - uit te (laten) voeren. Waar in het verleden vaak werd gekozen voor eigen uitvoering of uitvoering in verbonden partijen, gaat het nu ook om verlenen van subsidies, het aangaan van privaatrechtelijke contracten, het creëren van samenwerkingsconstructen en het inhuren van (tijdelijke) expertise of capaciteit.

In november 2018 heeft de Rkc besloten om een onderzoek uit te voeren naar deze 'klassieke' economische afweging binnen de gemeente Epe. De Rkc was hierbij benieuwd naar de afwegingen die de gemeente maakt bij het zelf uitvoeren dan wel het uitbesteden van taken en opdrachten. Met dit onderzoek wil de Rkc de gemeenteraad helpen in het ontrafelen van het vraagstuk 'zelf doen of uitbesteden' (en daarbij alle andere vormen die mogelijk zijn om taken te realiseren). Wij beogen hiermee de raad meer grip en zo mogelijk meer keuzemogelijkheden te geven zodat zij goed, gericht en geïnformeerd kunnen beslissen over het uitvoeren van taken en de omvang van de eigen organisatie.

De Rkc is blij met de bestuurlijke reactie op het rapport, die kort en bondig de conclusies en aanbevelingen ondersteunt. Zoals altijd is het woord nu aan de raad om dit onderzoek in debat te behandelen en waar zij dit nodig acht de aanbevelingen om te zetten in een raadsbesluit.

Graag danken wij de het college en de ambtelijke organisatie voor alle medewerking die wij gekregen hebben bij de uitvoering van dit onderzoek. Onderzoeksbureau Public Profit tekende voor de aanpak van het onderzoek. Het rapport wordt in digitale vorm aangeboden aan de gemeenteraad van Epe. Bij de behandeling in de raadscommissie is er gelegenheid om vragen te stellen aan het externe bureau.

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Epe,

Kees-Jan Groen
Voorzitter

Inleiding

Ook in de gemeente Epe speelt de afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en opdrachten en het uitbesteden daarvan. Waar in het verleden vaak werd gekozen voor eigen uitvoering of uitvoering in verbonden partijen, ontstaan de laatste jaren steeds meer vormen van taakrealisatie, bijv. door het verlenen van subsidies, het aangaan van privaatrechtelijke contracten, het creëren van samenwerkingsconstructen en het inhuren van (tijdelijke) expertise of capaciteit. De gemeente Epe heeft ervoor gekozen te willen functioneren als regiegemeente.

De rekenkamercommissie is benieuwd naar de afwegingen die de gemeente maakt bij het zelf uitvoeren dan wel het uitbesteden van taken en opdrachten. Vraag daarbij is ook in hoeverre de gemeenteraad grip heeft op dit proces en op de (uitvoering van) eenmaal uitbestede taken en opdrachten. De rekenkamercommissie heeft besloten om een onderzoek uit te voeren naar het beleid en de afwegingen die gemaakt worden met betrekking tot zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken. Daarmee is het geen cijfermatig/rekenkundig onderzoek, maar een onderzoek met een beleidsmatige insteek.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt: *Hoe geeft de gemeente vorm aan afwegingen tussen zelf doen en uitbesteden bij de uitvoering van gemeentelijke taken en opdrachten en, indien gekozen wordt voor uitbesteding, hoe houdt de raad daar dan grip op?*

Er zijn in de afgelopen periode meerdere trajecten geweest in dit kader, waarbij er één groot uitbestedingstraject tot stand gekomen is (onderhoud openbare ruimte aan Axent Groen) en één gemeenschappelijke regeling is aangegaan voor het uitvoeren van een activiteit (personenvervoer op afroep, PlusOV).

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke keuzes zijn en worden er door de gemeente Epe gemaakt in het kader van zelf uitvoeren van taken, uitbesteden, samenwerken en inhuur?
2. Op basis van welk beleid en van welke overwegingen zijn en worden de keuzes gemaakt? Welke doelen worden beoogd met dit beleid?
In hoeverre wordt daarbij de relatie gelegd met andere gemeentelijke beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, risicobeheer en het vestigingsklimaat voor ondernemers?
3. Door wie is dit beleid vastgesteld en hoe wordt gerapporteerd over de uitvoering?
4. Leidt dit beleid tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken?
5. Wat is daarbij de rol en informatiepositie van de gemeenteraad: op welke manier en in hoeverre kan de gemeenteraad van Epe invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken in het uitbestedingsbeleid, ook tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten?
6. Hoe zijn de uitbestedingstrajecten 'Axent Groen' en 'PlusOV' verlopen, mede gelet op alle bovenstaande aspecten (afweging, kaders, doelmatigheid en doeltreffendheid, invulling andere beleidsdoelen en sturing en controle raad)?
7. Welke conclusies en aanbevelingen zijn te trekken voor de positie, de informatiepositie en de rolinvulling door de gemeenteraad van Epe?

In het onderzoek zijn de feitelijke antwoorden op de onderzoeksvragen vastgelegd in een Nota van Bevindingen (NvB), die als bijlage is opgenomen bij de voorliggende bestuurlijke nota. De NvB is op juistheid gevalideerd door de ambtelijke organisatie en vormt de basis om een analyse te maken en om conclusies en aanbevelingen te trekken. Het resultaat daarvan staat opgetekend in de voorliggende bestuurlijke nota, ingedeeld naar analyse, conclusies en aanbevelingen.

I Analyse

In deze paragraaf wordt de analyse weergegeven. Dat wordt gedaan per onderzoeksvraag en bevat de kern en het inhoudelijke antwoord op de gestelde vragen. Dit met uitzondering van onderzoeksvraag 7. Die vraag heeft betrekking op de conclusies en aanbevelingen. Die worden gegeven in paragraaf II (conclusies) en III (aanbevelingen) van deze bestuurlijke nota.

Het antwoord op onderzoeksvraag 1: *Welke keuzes zijn en worden er door de gemeente Epe gemaakt in het kader van zelf uitvoeren van taken, uitbesteden, samenwerken en inhuur?*

Epe heeft een expliciete keuze gemaakt om een Regiegemeente te willen zijn. Dit leidt tot een richtinggevende 'trits': ontwikkelen doen we zelf, diensten verlenen we samen en beheren laten we over aan anderen. Bij deze keuze, opgetekend in de visie 'Regisserende gemeente Epe', is ook een regie agenda opgesteld aan de hand waarvan nagenoeg alle onderdelen van de gemeente langs deze driedeling worden onderzocht en uitgewerkt in de afgelopen periode.

In die visie is ook een afwegingskader opgenomen met betrekking tot zelf doen of uitbesteden. Inhoudelijke afwegingscriteria daarbij zijn 1) de mate van doelbereiking, 2) de kosten van samenwerking of uitbesteding, 3) de kwetsbaarheid van de eigen organisatie en 4) de vraag of er geschikte partners of marktpartijen zijn om taken voor de gemeente uit te voeren. Daarnaast heeft Epe de keuze gemaakt om ingeval er wordt gekozen voor samenwerking via een Verbonden Partij, expliciete kaders te geven omtrent de relatie tussen die partij en de gemeente.

Het antwoord op onderzoeksvraag 2: *Op basis van welk beleid en van welke overwegingen zijn en worden de keuzes gemaakt? Welke doelen worden beoogd met dit beleid? In hoeverre wordt daarbij de relatie gelegd met andere gemeentelijke beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, risicobeheer en het vestigingsklimaat voor ondernemers?*

De nota's 'Regisserende gemeente Epe', de 'Nota Verbonden Partijen' en de 'Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid' vormen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. Voor de overwegingen verwijzen we naar het antwoord op vraag 1.

In dat beleid zelf wordt er geen relatie gelegd met andere beleidsdoelen. Wel zijn er inhoudelijke relaties in de uitwerking. Zo wordt in de Nota Verbonden Partijen een expliciete relatie gelegd met risicobeheer. Bij het Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt de relatie gelegd met andere gemeentelijke doelstellingen aan de hand van ideële uitgangspunten (integriteit, duurzame inkoop en innovatie), economische uitgangspunten en organisatorische uitgangspunten (waaronder oog voor de lokale economie, zonder dat er discriminatie ontstaat).

Het antwoord op onderzoeksvraag 3: *Door wie is dit beleid vastgesteld en hoe wordt gerapporteerd over de uitvoering?*

Het beleid (regisserend Epe, Nota Verbonden Partijen, Inkoop- en aanbestedingsbeleid) is vastgesteld door de gemeenteraad. Er wordt in zijn algemeenheid gerapporteerd via de jaarstukken, de programmabegroting en twee tussenrapportages. Daarbij wordt niet gerapporteerd over de mate waarin de in dat beleid verwoorde bestuurlijke doelen worden gerealiseerd.

Over de uitvoering van het beleid zelf zijn afspraken gemaakt. De Nota Verbonden Partijen kent een driedeling in zogenaamde pakketten. Verbonden partijen die in het basispakket zijn ingedeeld moeten aan de raad worden verantwoord door middel van de wettelijk vereiste middelen (via de paragraaf Verbonden Partijen conform artikel 15 BBV) en via de actieve informatieplicht van het college. Over Verbonden partijen in het Pluspakket wordt ook via de tussenrapportages verantwoord

aan de raad en is het ambtelijk en bestuurlijk overleg intensiever. Deze partijen worden ook periodiek geagendeerd in het college. Verbonden partijen in het Pluspluspakket tenslotte kennen dezelfde aanpak als het Pluspakket, alleen de ambtelijke en bestuurlijke overleggen zijn nog intensiever.

In de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid staat vermeld: 'In de jaarrekening wordt onder paragraaf Bedrijfsvoering de inkoop over het afgelopen jaar geëvalueerd. De besteding van het inkoopvolume over de gemeente en regio en het duurzaam inkopen en sociaal aanbesteden worden hierin opgenomen.' In de Jaarrekening 2017 is hierover echter niets vermeld.

In de nota Regisserend Epe wordt gesteld dat via de paragraaf bedrijfsvoering de stand van zaken van de regieagenda een plek krijgt. Als zodanig is dat niet gebeurd, wel wordt er gerapporteerd over de stand van zaken van Sterk Werk.

Het antwoord op onderzoeksvraag 4: *Leidt dit beleid tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken?*

In het visiedocument Regisserend Epe is doelmatigheid in zijn algemeenheid opgenomen. Echter, afwegingen in zelf doen of uitbesteden worden in de visie van Regisserend Epe met name gemaakt op basis van kwaliteit en kwetsbaarheid.

In de nota Verbonden Partijen zijn bedrijfseconomische en efficiency-afwegingen genoemd en bij de voorwaarden voor het aangaan van een nieuwe partij is aangegeven dat de financiële consequenties helder opgenomen moeten zijn. Verder is de opgenomen eis m.b.t. de risicobeheersingsvoorschriften en de toepassing van het gebruik van de 'basis', 'plus' of 'pluspluspakketten' een middel om doelmatigheid te kunnen bewaken.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent doelmatigheid als expliciete doelstelling.

Vanuit een indeling bezien van 'opzet, bestaan en werking' kan worden gesteld dat het beleid er is (opzet), in de praktijk wordt toegepast (bestaan) en dat de twee onderzochte cases laten zien dat er doelmatige resultaten worden behaald (werking). Op casusbasis is er sprake van een zo doelmatige en doeltreffende uitvoering als mogelijk. Een omvattend oordeel over de complete uitvoeringspraktijk van de gemeente Epe valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De basiselementen zijn evenwel aanwezig via opzet en bestaan.

Het antwoord op onderzoeksvraag 5: *Wat is daarbij de rol en informatiepositie van de gemeenteraad: op welke manier en in hoeverre kan de gemeenteraad van Epe invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken in het uitbestedingsbeleid, ook tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten?*

De gemeenteraad heeft expliciete kaders en beleid vastgesteld. Echter, de samenstelling van de raad wijzigt periodiek als gevolg van verkiezingen. Als kaderstelling/beleid in een vorige raadsperiode heeft plaatsgevonden, is het niet vanzelfsprekend dat nieuwe raadsleden dit beleid ook kennen.

Met het beleid worden bestuurlijke doelen beoogd. Er vindt geen rapportage plaats op de mate waarin die bestuurlijke doelen worden gerealiseerd. Wel vindt er op casusniveau een actieve informatieverstrekking vanuit het college plaats via informatienota's. Gesteld kan worden dat de raad veel uitvoeringsinformatie krijgt, wat feitelijk informatie over een collegerol- en verantwoordelijkheid is. De informatie over de rol van de raad zelf – gekoppeld aan beleid en kaders, vertaald in relevante beleidsvragen – is er niet. Periodieke evaluatie van dit beleid wordt niet aan de raad voorgelegd.

De informatieverstrekking tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten is, gelet op de beide cases, gericht op het informeren van de raad om op basis daarvan een oordeel te kunnen vormen (en dus te controleren) of het college de juiste stappen heeft gezet. De mogelijkheden tot controle op casusniveau zijn er derhalve.

Daarnaast volgt uit het onderzoek met betrekking tot de beide casussen dat aan de raad een voorstel met een beredeneerde en uitgewerkte variant wordt voorgelegd. Het expertmatige karakter van het voorstel is omvattend en professioneel en is het eindstation van een doorlopen proces, een logisch eindresultaat. De informatiepositie van de raad is op dat voorstel uitstekend. Echter, de schaduwzijde is dat aan de raad geen keuze wordt voorgelegd tussen meerdere varianten die door de raad zelf gewogen kunnen worden: moet het een gemeenschappelijke regeling zijn, of kan het ook in een privaatrechtelijke vorm zoals een BV, NV of stichting? Wat zijn daar de voor- en nadelen van, inhoudelijk, financieel, fiscaal en personeel? Het maakt de positie van de raad lastiger en vooral beperkt tot die ene professioneel uitgewerkte variant. Scherper gesteld: voorstellen worden eerder vanuit specialisme voorgelegd dan vanuit dualisme. Een debat tussen raad en college over meerdere varianten of alternatieven ontstaat hierdoor niet. De informatievoorziening aan de raad faciliteert dat vraagstuk niet. De raad vraagt er overigens zelf ook niet om.

Overigens wijst de rekenkamercommissie op een mogelijke spanning tussen het aangaan van bestuurlijke samenwerking en het willen zijn van een regisserende gemeente: door het op afstand plaatsen van een taak loopt de gemeente willens en wetens het risico dat de eigen gemeenteraad minder grip heeft op de taakuitvoering dan wanneer die in eigen beheer wordt gedaan. Tot op welke hoogte kan de gemeente(raad) nog regie blijven voeren bij een taakuitvoering op afstand? Wanneer meerdere varianten ter besluitvorming en weging aan de raad worden voorgelegd, kan deze vraag en daarmee ook de positie van de gemeenteraad nadrukkelijk bij de beschouwingen betrokken worden.

Het antwoord op onderzoeksvraag 6: Hoe zijn de uitbestedingstrajecten 'Axent Groen' en 'PlusOV' verlopen, mede gelet op alle bovenstaande aspecten (afweging, kaders, doelmatigheid en doeltreffendheid, invulling andere beleidsdoelen en sturing en controle raad)?

In de praktijk van de casus Axent Groen, en voor zover van toepassing PlusOV, blijkt dat de visie van Regisserend Epe leidend is geweest, zij het dat dat niet expliciet als zodanig in de besluitvormingsdocumenten terug te lezen is. Daarmee zijn de uitgangspunten van regisserend Epe (kwaliteit, minder kwetsbaarheid, effectiviteit, efficiency) zo is in interviews gemeld, leidend geweest. Bij PlusOV werd men meer geleid door de besluitvorming door provincie en de gemeenten in de regio, waardoor de visie van 'Regisserend Epe' wel op het netvlies stond, maar niet alleen leidend heeft kunnen zijn in de uiteindelijke keuzes.

Bij de twee casussen is het punt doelmatigheid divers ingebed. Bij de uitbesteding van Axent Groen is de te behalen doelmatigheid een afgeleid resultaat gebleken (ruim € 400.000 positief). Leidend waren de afwegingen van kwaliteit en kwetsbaarheid. Bij PlusOV is doelmatigheid meegenomen, maar is in de afweging de realiteit (de decentralisaties en de daaruit voortvloeiende onvermijdelijke overheveling van taken naar de gemeenten, waarbij de regio 'leidend' was) leidend geweest. Wel is in de afweging door de regio efficiency een leidend uitgangspunt geweest en is in de inkoopronde door PlusOV 'prijs' als criterium opgenomen. Ook is in het bedrijfsplan van PlusOV efficiency een doelstelling.

In de onderzochte casus PlusOV zijn de kosten inzichtelijk gemaakt, zij het gerelateerd aan de enige voorgelegde keuze. Efficiëntie was een belangrijk punt in de afweging in de regio, en is een doelstelling in het bedrijfsplan. Bij Axent Groen is in het aanbestedingstraject de prijs als gunningscriterium meegenomen.

Andere beleidsdoelstellingen van de gemeente zoals opgenomen in de nota Verbonden Partijen en/of Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn waar dat van toepassing werd geacht, meegenomen. In de selectiecriteria voor de aanbesteding van Axent Groen werden duurzaamheid, SROI en vormgeving wijk- en buurtgericht werken meegenomen. Bij PlusOV zijn in het bedrijfsplan zes doelstellingen opgenomen die in lijn liggen met de doelstellingen in het beleid van Epe: kwaliteit, efficiency, financiële besparing, duurzaamheid, vergroten zelfredzaamheid en HRM (SROI en medewerkerstevredenheid). In de besluitvormingsdocumenten aan de raad zijn geen expliciete verwijzingen terug te vinden.

II Conclusies

De rekenkamercommissie trekt op basis van de gemaakte analyse de volgende conclusies:

1. De raad heeft richtinggevende kaders gegeven en op verschillende terreinen beleid geformuleerd/vastgesteld. In dit beleid worden ook relaties gelegd met andere beleidsterreinen.
2. De organisatie geeft op een professionele wijze uitvoering aan dit beleid. Het beleid is er (opzet), wordt in de praktijk toegepast (bestaan) en de twee onderzochte cases laten zien dat er doelmatige resultaten worden behaald (werking).

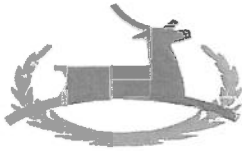
NB: op casusbasis is er sprake van een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Een omvattend oordeel over de complete uitvoeringspraktijk van de gemeente Epe valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De basiselementen zijn evenwel aanwezig via opzet en bestaan.

3. De raad wordt passief (programmabegroting, jaarstukken, twee tussenrapportages) en actief (cases, informatienota's) geïnformeerd over de uitvoering van beleid.
4. De raad krijgt professioneel uitgewerkte voorstellen voorgelegd om te besluiten tot uitbesteding of bestuurlijke samenwerking. De informatiepositie van de raad is op dat voorstel uitstekend. Echter, de schaduwzijde is dat aan de raad geen keuze wordt voorgelegd tussen meerdere varianten die door de raad zelf gewogen kunnen worden. Een debat over meerdere varianten of alternatieven ontstaat hierdoor niet. De informatievoorziening aan de raad faciliteert dat vraagstuk niet en de raad vraagt er zelf ook niet om.
5. Het beleid met betrekking tot zelf doen of uitbesteden wordt niet geëvalueerd, waardoor het niet duidelijk is voor de raad of de met het beleid beoogde politiek-bestuurlijke doelen worden gerealiseerd. Uitvoeringsinformatie (rol van het college) wordt niet gekoppeld aan beleidsvraagstukken (rol van de raad). De rolinvulling door de gemeenteraad is daardoor niet volledig.

III Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad van Epe:

1. Kom tot periodieke evaluatie van het beleidskader met betrekking tot zelf doen of uitbesteden, waarbij de mate van realisatie van bestuurlijke doelen centraal staat. Ga daarbij na op welke beleidsterreinen dit nog meer speelt dan het beleid met betrekking tot zelf doen of uitbesteden.
2. Geef deze periodieke evaluatie als vorm van beleidscontrol een plaats in de bestuurlijke P&C-cyclus.
3. Kom in samenspraak met het college tot een uitwerking van de aanbevelingen 1 en 2 en stel daartoe een gezamenlijke werkgroep in vanuit raad en college. Verzoek het college om daartoe in samenwerking met de griffie binnen drie maanden met minimaal twee voorstellen te komen.
4. Verzoek het college om bij voorstellen voor uitbesteding of bestuurlijke samenwerking meerdere varianten voor te leggen, voorzien van voor- en nadelen, zodat de raad een eigen afweging kan maken en een debat kan voeren over de keuze uit de varianten.



Gemeente Epe

De voorzitter van de Rekenkamercommissie
dhr. K.J. Groen
Postbus 600
8160 AP EPE

Uw kenmerk : nr. 79293
Ons kenmerk : nr. 92664
Behandeld door : W.L.J. van den Bedem
Telefoonnummer : 14 0578

Onderwerp : Rekenkamerrapport
Zelf doen of uitbesteden?

Epe, 27 MEI 2019

Geachte heer Groen,

We hebben met belangstelling de rapportages van uw onderzoek gelezen met als titel "Zelf doen of uitbesteden?". Graag willen wij op uw concept-bestuurlijke nota reageren. Onze reactie richt zich daarbij met name op de conclusies en aanbevelingen.

Uit uw nota komt naar voren dat de kaderstelling door de raad, de informatiepositie van de raad en de uitvoering van het beleid op de onderwerpen goed is. Daar zijn wij blij mee.

Met u delen wij het aandachtspunt dat u signaleert, namelijk de verbetering in het evalueren van politiek-bestuurlijke doelen.

Het college kan zich dan ook vinden in de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in de bestuurlijke nota. Wel hebben we bij aanbeveling 3 de opmerking over de termijn die genoemd wordt. Graag stemmen we de uitwerking van die aanbeveling met de raad af, omdat de huidige werkplanning voor de uitvoering van de begroting en reguliere werkzaamheden weinig ruimte biedt.

Rest ons nog één opmerking ten aanzien van uw analyse in de bestuurlijke nota over doelmatigheid waar u stelt dat dit criterium als een afgeleide wordt gebruikt. In onze documenten, waaronder de visie op regie en bij de casus van Axxent Groen, geldt doelmatigheid steeds als een volwaardig criterium en niet als een afgeleide.

We wensen u verder succes bij de afronding van de documenten en kijken met belangstelling uit naar de definitieve versies.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,
de burgemeester,

Ir. H. van der Hoeve

de secretaris,

mw. C. Kats



Gemeente Epe

Rekenkamercommissie van de gemeente Epe
t.a.v. de heer K.J. Groen, voorzitter

Postbus 600

8160 AP EPE

Zaaknummer : 78293
Behandeld door : W.L.J. van den Bedem
Doorkiesnummer : (0578) 678 787

Onderwerp : Ambtelijke reactie rapport
Rekenkamercommissie

Epe, **11 APR. 2019**

Geachte heer Groen,

Ik heb bij brief (zaak 78293) van 25 maart jl. het concept rapport van uw Rekenkamercommissie ontvangen met het verzoek een ambtelijke reactie te geven op de in het rapport opgenomen feiten.

Allereerst dank voor de mogelijkheid te mogen reageren op het concept rapport.
Met deze brief, inclusief de bijlage, geef ik u namens de ambtelijk geïnterviewden een reactie.

Voor een goede leesbaarheid hebben we de keuze gemaakt om onze reactie te verwerken in uw concept-rapport. Deze reactie is zichtbaar via het icoon voor notitie in pdf-documenten, die u op de betreffende bladzijden aantreft.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Epe,
namens dezen,
de gemeentesecretaris,


mw. C. Kats

Bijlage(n): notitie met opmerkingen

Het beleid met betrekking tot zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken op feiten bekeken

Nota van bevindingen gemeente Epe

Status: *bestemd voor ambtelijk wederhoor.*

Epe, 25 maart 2019

Inhoud

Inleiding	2
1 Het normenkader als normatieve meetlat	4
2 Zelf doen of uitbesteden in Epe: gevoel bij de praktijk	6
Beleidsschouw: zelf doen of uitbesteden in euro's en fte's	6
De Casussen: uitbesteden in de praktijk	9
3 Feitelijke prestaties gemeente Epe	19
Dataverzameling onderdeel Beleid & kaderstelling	19
Dataverzameling onderdeel Uitvoering	27
Dataverzameling onderdeel Controle & evaluatie	31
4 Dataverzameling als feitelijke grondslag voor de analyse	36
Bijlage 1: financiële specificatie beleidsschouw	37
Bijlage 2: specificatie formatie beleidsschouw	39
Bijlage 3: geraadpleegde documenten	40
Bijlage 4: geïnterviewde personen	44

Inleiding

- 1 Ook in de gemeente Epe speelt de klassieke afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en opdrachten en het uitbesteden daarvan. Waar in het verleden vaak werd gekozen voor eigen uitvoering of uitvoering in verbonden partijen, ontstaan de laatste jaren steeds meer vormen van taakrealisatie, bijv. door het verlenen van subsidies, het aangaan van privaatrechtelijke contracten, het creëren van samenwerkingsconstructen en het inhuren van (tijdelijke) expertise of capaciteit. De gemeente Epe heeft ervoor gekozen te willen functioneren als regiegemeente.
- 2 In de afgelopen periode is één groot uitbestedingstraject tot stand gekomen en is één gemeenschappelijke regeling aangegaan voor het uitvoeren van een activiteit.
- 3 In Epe is vanaf begin 2015 een omvangrijke gemeentelijke taak, namelijk het onderhoud van de openbare ruimte, met overgang van medewerkers die voorheen in gemeentelijke dienst waren in zijn geheel uitbesteed aan Axent Groen, een bedrijf onder de holding VebeGo. De overeenkomst met Axent heeft een looptijd van 10 jaar. De gemeente heeft de rol van opdrachtgever en toezichthouder op de geleverde kwaliteit in de openbare ruimte.
- 4 Voorts heeft Epe, samen met de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen per 1 januari 2017 het personenvervoer op afroep ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling Vervoercentrale Stedendriehoek onder de naam 'PlusOV'. Recent hebben de gemeenten Deventer, Apeldoorn en Zutphen ervoor gekozen vanaf augustus 2019 niet langer volledig deel te nemen in de regeling.
- 5 De rekenkamercommissie is benieuwd naar de afwegingen die de gemeente maakt bij het zelf uitvoeren dan wel het uitbesteden van taken en opdrachten. Vraag daarbij is ook in hoeverre de gemeenteraad grip heeft op dit proces en op de (uitvoering van) eenmaal uitbestede taken en opdrachten.
- 6 De rekenkamercommissie heeft besloten om een onderzoek uit te voeren naar het beleid en de afwegingen die gemaakt worden met betrekking tot zelf doen, uitbesteden, inhuren of samenwerken. Daarmee is het geen cijfermatig/rekenkundig onderzoek, maar een onderzoek met een beleidsmatige insteek.
- 7 De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt: *Hoe geeft de gemeente vorm aan afwegingen tussen zelf doen en uitbesteden bij de uitvoering van gemeentelijke taken en opdrachten en, indien gekozen wordt voor uitbesteding, hoe houdt de raad daar dan grip op?*

8 Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke keuzes zijn en worden er door de gemeente Epe gemaakt in het kader van zelf uitvoeren van taken, uitbesteden, samenwerken en inhuur?
2. Op basis van welk beleid en van welke overwegingen zijn en worden de keuzes gemaakt?
 - (i) Welke doelen worden beoogd met dit beleid?
 - (ii) In hoeverre wordt daarbij de relatie gelegd met andere gemeentelijke beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, risicobeheer en het vestigingsklimaat voor ondernemers?
3. Door wie is dit beleid vastgesteld en hoe wordt gerapporteerd over de uitvoering?
4. Leidt dit beleid tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken?
5. Wat is daarbij de rol en informatiepositie van de gemeenteraad: op welke manier en in hoeverre kan de gemeenteraad van Epe invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken in het uitbestedingsbeleid, ook tijdens en na uitvoering van taken en opdrachten?
6. Hoe zijn de uitbestedingstrajecten 'Axent Groen' en 'PlusOV' verlopen, mede gelet op alle bovenstaande aspecten (afweging, kaders, doelmatigheid en doeltreffendheid, invulling andere beleidsdoelen en sturing en controle raad)?
7. Welke conclusies en aanbevelingen zijn te trekken voor de positie, de informatiepositie en de rolinvulling door de gemeenteraad van Epe?

9 Bij het beantwoorden van de centrale vraagstelling en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen werkt de rekenkamercommissie vanuit een normenkader. In dit kader zijn 12 normen geformuleerd, welke als maatstaf dienden voor het uit te voeren onderzoek. Het onderzoek richt zich op het beleid zoals dat in maart 2019 geldt.

10 Voordat tot analyse kan worden overgegaan is het noodzakelijk om de feitelijke prestaties van de gemeente te verzamelen. Daartoe is een feitenonderzoek uitgevoerd, waarvan de bevindingen worden vastgelegd in een nota van bevindingen. Het voorliggende document is deze nota van bevindingen. Deze nota is als volgt opgebouwd: na de inleiding wordt in hoofdstuk 1 het normenkader gepresenteerd. Hoofdstuk twee bevat een nadere duiding van de context van het vraagstuk. Dit wordt gedaan aan de hand van een presentatie van de resultaten van een gehouden beleidsschouw en een uitgebreide beschrijving van een tweetal casussen die bij het onderzoek betrokken zijn (Axent Groen en PlusOV). Hoofdstuk drie bevat de feitelijke prestaties van de gemeente Epe op de gehanteerde normen.

11 Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Epe uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Public Profit B.V. (Lydia Zwier en Hans Verdellen).

1 Het normenkader als normatieve meetlat

101 In de opbouw van het normenkader wordt een onderscheid gemaakt in drie onderdelen, die zijn af te leiden uit de aard van de vraagstelling van de rekenkamercommissie. Dit onderscheid bestaat uit beleid & kaderstelling, uitvoering en controle & evaluatie.

102 Het volgende normenkader is bij het onderzoek gehanteerd:

Norm	
Beleid & kaderstelling	
1.	Er is door de gemeenteraad vastgesteld beleid voor de afweging om taken zelf te doen, samen te werken, uit te besteden of ervoor in te huren (doeltreffendheid)
2.	Het beleid om taken in eigen beheer uit te voeren, samen te werken, uit te besteden of om in te huren hangt logisch en aanwijsbaar samen met de andere relevante beleidsdoelen en werkwijzen van de gemeente zoals op het gebied van duurzaamheid, kwaliteit, risicobeheer, innovatie, sociaal en lokaal ondernemerschap, bewonerscommunicatie en -participatie en onderaanneming
3.	Het beleid om samen te werken, uit te besteden of om in te huren voldoet aan de geldende wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden (rechtmatigheid)
4.	Bij de afweging of taken al dan niet in eigen beheer worden uitgevoerd is doelmatigheid een leidend en identificeerbaar uitgangspunt (doelmatigheid)
5.	De raad wordt actief geïnformeerd over de toepassing en resultaten van dit beleid
Uitvoering	
6.	Er wordt voorafgaand aan strategische en/of structurele keuzes (in ieder geval boven de Europese aanbestedingsgrens) in het kader van zelf uitvoeren, uitbesteden, samenwerken of inhuren een objectieve en heldere analyse uitgevoerd op grond waarvan de keuzes worden gemaakt in overeenstemming met het vastgestelde beleid.
7.	De voor- en nadelen van de keuzes zijn en worden in beeld gebracht
8.	Er vindt een risicoanalyse plaats van de verschillende keuzemogelijkheden
9.	De kosten verbonden aan de verschillende keuzemogelijkheden zijn en worden inzichtelijk gemaakt
10.	Het college beschikt over voldoende informatie om te kunnen sturen op de uitvoering van het beleid met betrekking tot zelf doen, samenwerking, uitbesteding of inhuren, om op basis daarvan de raad tijdig te kunnen informeren
Controle & evaluatie	
11.	De raad heeft de uitvoering van het beleid met betrekking tot samenwerking, uitbesteding en inhuren gecontroleerd

Het normenkader als normatieve meetlat

Norm	
12.	Periodiek wordt het beleid voor de afweging om taken zelf te doen, samen te werken, uit te besteden of ervoor in te huren geëvalueerd, en zo nodig heroverwogen en/of bijgesteld.

Afbeelding 1: normenkader voor het onderzoek.¹

103 Dit kader wordt gehanteerd als normatieve meetlat voor het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen en daarmee van de centrale vraagstelling.

¹ A. norm 3 (die zich richt op de rechtmatigheid) wordt als een marginale norm gehanteerd, aangezien toetsing op rechtmatigheid & compliance van uit- en aanbesteding en inhuur een expliciete taak is van de gemeentelijke accountant zoals die door de raad wordt ingehuurd.
 B. De kwalitatieve termen, zoals bijvoorbeeld bij norm 2 ('logisch en aanwijsbaar'), norm 4 ('leidend en identificeerbaar') en norm 6 ('objectieve analyse') worden getoetst in de zin van 'of dergelijke aspecten genormeerd zijn in de uitvoeringspraktijk en waarin dat is uitgewerkt'.

Het normenkader als normatieve meetlat

2 Zelf doen of uitbesteden in Epe: gevoel bij de praktijk

201 De afwegingen die worden gemaakt bij zelf doen of uitbesteden (in welke vorm dan ook), hebben vaak een hoog theoretisch karakter. Om dit abstracte begrip vorm en inhoud te geven vanuit het perspectief van een lid van de gemeenteraad (algemeen bestuur, op afstand, op hoofdlijnen, voor een bepaalde periode) kiest de rekenkamercommissie ervoor om voorafgaand aan de feitelijke nota van bevindingen ('hoe heeft Epe gescoord ten opzichte van de normen?) een beschrijving te geven van de context van dit onderwerp. Om meer 'beeld en geluid' te geven bij dit abstracte onderwerp.

202 Dit wordt gedaan via een weergave van de resultaten van de gehouden *beleidsschouw*. Bij deze schouw van beleid wordt inzichtelijk gemaakt wat de verhouding is tussen zelf doen, uitbesteden, inhuren en samenwerken in financiële zin, kijkend naar de lasten zoals opgenomen in de programmabegroting 2019. Ook wordt aangegeven hoe in de formatieve opbouw van de gemeentelijke organisatie de gemaakte keuzes doorwerken op het gebied van zelf doen of buiten de eigen organisatie organiseren.

203 Een tweede contextelement betreft de toelichting op de twee casussen die door de rekenkamercommissie zijn benoemd bij de onderzoeksopzet, Axent groen en PlusOV. Dit wordt gedaan omdat een van de onderzoeksvragen (vraag 6) zich toespitst op beide casussen. Zonder deze beschrijving is beantwoording niet mogelijk.

Beleidsschouw: zelf doen of uitbesteden in euro's en fte's

204 Met de beleidsschouw geeft de rekenkamercommissie een nadere cijfermatige toelichting op de praktijk met betrekking tot het vraagstuk van zelf doen of uitbesteden binnen de gemeente Epe. Dit met als doel om raadsleden gevoel te geven bij de impact die de in het verleden gemaakte keuze heeft om als regiegemeente te willen functioneren. Een nader 'beeld en geluid' derhalve.

205 De begroting 2019 is bij de beleidsschouw als uitgangspunt genomen. De financiële begrotingscijfers worden op een zodanige wijze gerangschikt dat een indruk gegeven wordt in welke mate de gemeente activiteiten zelf uitvoert of inkoop, inhurt, subsidieert, samenwerkt en uitbesteedt.

206 Hetgeen de gemeente niet zelf doet komt tot uitdrukking op de begrotingsposten waar de kosten zijn geraamd van inkoop, inhuur, subsidiëring, uitbesteding en samenwerking e.d. Het zelf doen/uitvoeren van activiteiten komt tot uitdrukking in de omvang en samenstelling van het gemeentelijk personeelsbestand.

Cijfermatig

207 Het totaal van de gemeentelijke uitgaven is in de begroting geraamd op een bedrag van afgerond € 90.000.000,- Dit bedrag is als volgt samengesteld:

- (a) € 22.200.000,- Technische, autonome begrotingsposten (kapitaallasten, reserves, belastingen, energie e.d.);
- (b) €13.600.000,- Personeelskosten (gemeentelijke organisatie);
- (c) € 54.200.000,- Uitgaven voor inkoop, inhuur, subsidiëring, uitbesteding, samenwerking e.d.

208 Met andere woorden: van de totale begroting wordt 60% besteed aan uitgaven op het gebied van inkoop, inhuur, subsidiëring, uitbesteding en samenwerking. In totaal betreft dit 43 begrotingsposten. In de bijlage bij deze nota staan deze gedetailleerd weergegeven. 14² posten zijn hoger dan 1 miljoen euro en tellen op tot een bedrag van ruim 43 miljoen euro. Deze posten zijn:

- (a) Regionale brandweer: € 1.586.262
- (b) Verkeer en vervoer (Axent): € 3.006.853
- (c) Onderwijsbeleid en leerlingenzaken (subsidies en bijdragen): € 1.469.397
- (d) Sportaccommodaties (exploitatiebijdragen en subsidies): € 1.251.758
- (e) Openbaar groen en openlucht recreatie (Axent): € 1.779.126
- (f) Samenkracht en burgerparticipatie (exploitatiebijdragen en subsidies): € 2.153.161
- (g) Wijkteams (uitvoeringskosten en subsidies): € 1.138.338
- (h) Inkomensregelingen (uitvoering diverse regelingen door Apeldoorn): € 10.004.818
- (i) Begeleide participatie (WSW door Lucrato, dagbesteding): € 5.470.589
- (j) Maatwerkdienstverlening 18+ (diverse, waaronder PlusOV): € 5.447.578
- (k) Volksgezondheid (GGD): € 1.007.749
- (l) Afval (Circules, Tribuut): € 2.981.745
- (m) Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen): € 1.124.461

209 Het merendeel van deze posten is het rechtstreeks gevolg van het besluit om als regiegemeente willen fungeren. Daarbij zitten ook diverse samenwerkingsverbanden met andere (publieke) organisaties zoals Lucrato, PlusOV, de GGD, Circulus en Tribuut, waartoe de gemeente Epe bewust voor heeft gekozen. In die zin is de regionale brandweer een spreekwoordelijke vreemde eend in de bijt, gelet op het verplichte karakter van deze vorm van regionale samenwerking. Wat voorts opvalt is de relatieve en absolute omvang van de inkomensregelingen zoals die door de gemeente Apeldoorn voor Epe worden uitgevoerd: bijna een kwart van de 43 miljoen euro wordt hieraan besteed.

² In de bijlage staan 15 posten van hoger dan 1 miljoen. De 15e betreft de post overhead. In het kader van dit onderzoek is deze post buiten beschouwing gelaten.

Formatief

210 De keuze voor een regiegemeente is een beleidsmatige. De gemeente Epe heeft gekozen voor de ontwikkeling naar een organisatie die opereert op basis van het regiemodel. Dat was al in 2005 zo vastgelegd in de notitie 'regiegemeente'. Deze notitie was gebaseerd op de visie op hoe Epe als gemeente wilde zijn. In 2015 is een nieuwe beleidsnota vastgesteld, de nota Regisserend Epe. In die nota wordt een driedeling gemaakt naar de aard van de werkzaamheden binnen het gemeentelijk takenpakket en wat dit betekent vanuit de regisserende gedachte. Het volgende is aangegeven:

- (a) Beleid en advies: dat doet de gemeente zelf en daar voert zij actief regie op (*'ontwikkelen doen we zelf'*);
- (b) Toezicht, handhaving en vergunningverlening: samenwerking wordt gezocht met andere gemeenten en ketenpartners (*'diensten verlenen doen we samen'*);
- (c) Beheren: opdrachtgever aan derden in fysieke ruimte, uitvoering activiteiten bij derden (*'beheren laten we over aan anderen'*).

211 Als de huidige formatie van de gemeentelijke organisatie van Epe (163,7 fte) vanuit deze driedeling wordt beschouwd, dan ontstaat het volgende beeld:

- (a) Beleid en advies: 84,21 fte;
- (b) Toezicht, vergunningverlening en handhaving: 17,94 fte;
- (c) Uitvoering en beheer: 61,55 fte.

212 De uitvoering betreft 38% van de formatie (ruim 1/3^e deel), beleid en advies ruim 51% en de dienstverlening via de THV-taken 11% (samen ongeveer 2/3^e deel). In de bijlage zijn de gedetailleerde cijfers opgenomen. De formatie met betrekking tot de onderdelen Beleid en advies en Toezicht, vergunningverlening en handhaving vloeien direct voort uit gemaakte afwegingen om werkzaamheden zelf te blijven doen dan wel in samenwerking te organiseren. Met betrekking tot uitvoering en beheer is dat grotendeels ook het geval. Zo zijn er bijvoorbeeld expliciete afwegingen gemaakt om zelf het Klant Contact Centrum te blijven voeren en datzelfde geldt voor de brede service desk en ICT. Een beleidsterrein waar nog geen discussie gevoerd is over zelf uitvoeren dan wel anderszins organiseren, betreft de werkzaamheden op het gebied van Participatie (schuldhulpverlening, WMO). De verhouding tussen uitvoeren (1/3 van de formatie) en regisseren of dienstverlening (2/3) zal er echter niet wezenlijk door beïnvloed worden.

213 Tot zover de toelichting op de resultaten van de beleidsschouw. Hierna worden de beide casussen nader toegelicht.

De Casussen: uitbesteden in de praktijk

214 Bij dit onderdeel van de nadere duiding van de context van het vraagstuk ‘zelf doen of uitbesteden’ worden de beide casussen die door de rekenkamercommissie geselecteerd zijn, nader toegelicht. Het betreft de uitbesteding van het onderhoud van de openbare ruimte aan Axent Groen en de samenwerking op het gebied van het personenvervoer op afroep via PlusOV.

Casus 1: uitbesteding onderhoud openbare ruimte aan Axent Groen

215 De gemeente Epe heeft gekozen voor de ontwikkeling naar een organisatie die opereert op basis van het regiemodel. Dat was al in 2005 zo vastgelegd in de notitie ‘regiegemeente’. Deze notitie was gebaseerd op de visie op hoe Epe als gemeente wilde zijn. Eén van de actiepunten was om een nieuwe opzet te ontwikkelen voor het beheer van de fysieke ruimte en de uitvoeringstaken daarin. De notitie ‘regiegemeente’ bevatte daarvoor de hoofdlijnen. Het regisserend concept was leidend bij de uitbesteding van de buitendienst: het betrof een bestuurlijke opdracht tot uitbesteding/ privatisering.

216 In 2012 lag er een ambtelijk voorstel met betrekking tot de inrichting, beheer, en onderhoud van de openbare ruimte, gebaseerd op een kwalitatieve vergelijking van verschillende uitbestedingsvormen. Het college heeft destijds dit voorstel aangehouden en gevraagd om een nader onderzoek naar financiële risico’s. Het op afstand zetten was het kader, hoe was de vraag. Op de markt zetten was daarin de hoofdlijn, maar niet ten koste van alles. Er moest goed gekeken worden naar risico’s en dergelijke. Dat is vervolgens door een extern bureau gedaan, waardoor de kwalitatieve analyse kon worden uitgebreid met een financiële onderbouwing. De studie had als conclusie dat het op de markt zetten zou leiden tot stevige incidentele kosten maar ook tot een structureel voordeel³. Het was principieel geen bezuinigingsvraagstuk, maar het feit dat aangegeven werd dat er flinke efficiencyvoordelen behaald zouden kunnen worden maakte de keus wel makkelijker. De raadsgedachte van regiegemeente en prikkels vanuit de bedrijfsvoering kwamen samen en leidden tot de stap om tot uitplaatsing over te gaan.

³ Adviesbureau BMC concludeert dat onder aftrek van alle structurele kosten er een netto efficiencywinst geboekt kan worden van € 431.000. De incidentele kosten worden begroot op € 785.000.

217 In 2013 is de nieuwe opzet van de organisatie voor inrichting, beheer, en onderhoud openbare ruimte opgesteld. De nota in 2013 'nieuwe opzet van de organisatie voor inrichting, beheer, en onderhoud openbare ruimte' geeft de afweging weer voor kiezen voor uitbesteding (aanbesteding, quasi-aanbesteding of privatisering). Conclusie in deze nota is dat aanbesteden de beste keuze is. Naast deze beleidsmatige insteek was er ook sprake van een praktische insteek: door de jaren heen was er bezuinigd en werden stelposten ingevuld via het verloop van personeel. In 2011 werd er een bezuiniging doorgevoerd en was er nog sprake van een formatie van 35 fte (komende van 65 mensen in de buitendienst in 2005). Deze kleinschaligheid maakte dat het bedrijfsmatig lastig werd om nog professioneel en rendabel te kunnen opereren, zo werd het eigen machinepark niet meer volledig benut. Bovendien lag er een wens van de raad om, in het kader van de regisserende gedachte, de uitvoering van het onderhoud op afstand te plaatsen.

218 Bij de behandeling in de raad van de begroting 2014 (in 2013) heeft de raad besloten om het werkpakket in de markt te zetten. Met het vaststellen van de begroting had het college de opdracht om dit te realiseren voor 1-1-2015. Het aanbestedingstraject is als activiteit benoemd onder het programma 'Epe op orde'. Bij monde van één fractie zijn vijf artikel 39 vragen gesteld. Deze vragen betroffen verzoek om meer argumenten en onderbouwing, eventueel middels een onderzoek naar inbesteding, voor de keuze uitbesteding in plaats van inbesteden. Ook werd er gevraagd naar een vergelijking van kosten en opbrengsten, verwachte effecten op de dienstverlening en groenvoorziening van beide scenario's (inbesteden en uitbesteden). Het college verwijst in haar antwoorden naar het rapport van BMC, positieve ervaringen met andere uitbestede onderdelen in de openbare ruimte, en het feit dat inbesteding niet past in de visie van de gemeente.

219 De Programmabegroting 2014-2017 geeft in dit kader aan: Met de uitbesteding van de werkzaamheden openbare ruimte kan een structureel efficiency voordeel gerealiseerd worden van 431.000 euro. De vooraf te maken eenmalige kosten voor realisatie van de geplande uitbesteding, zijn opgenomen in de budgetprognose.

220 Op 1 januari 2014 is het aanbestedingstraject opgestart. Er is ingeschreven vanuit de combinatie Visschedijk Hoveniers en Ploegmakers (deze laatste is een groenbedrijf van de Vebeho groep). Axent Groen kent als voorloper het samengaan van Berkel Groen en Visschedijk Hoveniers en is later overgenomen door Vebeho. Axent Groen heeft reeds eerder activiteiten overgenomen met een sterk sociaal maatschappelijk profiel. De wens om het personeel van de buitendienst over te nemen paste goed in die ervaring van de combinatie. Belangrijk punt was wel de eis om de medewerkers voor onbepaalde tijd in dienst te nemen, terwijl de contracttijd op 6 jaar werd gesteld. De fase van de concurrentiegericht dialog (met 3 partijen) was erg belangrijk om tot finale zaken te komen. 6 jaar was te kort om bedrijfseconomische redenen en ook om de mensen goed te kunnen blijven ontwikkelen. Uiteindelijk is een looptijd van 10 jaar afgesproken, gelijk aan de looptijd van het sociaal plan. Omwille van deze personeelscomponent 'na 10 jaar' is contact gelegd met Vebeho en uiteindelijk is zo de combinatie Axent Groen – Ploegmakers ontstaan als contractpartner voor de gemeente.

221 Er vond een selectiefase plaats met knock-out - en selectiecriteria. Knock-out was bijvoorbeeld bedrijfsgrootte, ervaring met soortgelijk werk (referenties), vca. Selectiecriteria waren ondersteuning opdrachtgeverschap, invulling werkgeverschap, duurzaamheid, vormgeving wijk- buurtgericht werken, en ervaring inzet SROI. Daarbij werd nadrukkelijk gevraagd naar wat partijen meer konden bieden dan alleen het halen van de contractuele drempelwaardes. De sociaal maatschappelijke ervaring van Axent Groen heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld en daagde tegelijkertijd Axent uit om het beste uit zichzelf te halen. Deze ruimte was met name geboden om zo lokale ondernemers een kans te laten maken om zich te kwalificeren. Deze hebben uiteindelijk niet ingeschreven.

222 Op 18 december 2014 is de overeenkomst gesloten. Dit betreft de Basisovereenkomst ingaande 1-1-15 tussen de gemeente Epe (opdrachtgever) en combinatie van Ploegmakers (opdrachtnemer) en Axent (combinant); tevens vermeld Vebeho.

223 Er worden geen uitvoeringsrapportages aan de raad gestuurd, de uitvoering is een college aangelegenheid. Maar soms gebeurt er iets wat buiten de bestaande kaders valt en dan wordt de raad wel geïnformeerd. Bijvoorbeeld de afhandeling van de januari storm van 2018 en vuurwerkschade. Dat kostte extra geld en dat wordt dan geformaliseerd via de periodieke voortgangsrapportage aan de raad, kosten worden dan gedekt uit voorzieningen.

224 In het recente verleden werd er in de jaarrekening gerapporteerd op indicatoren die de raad zelf heeft vastgesteld, ook met betrekking tot onderhoud van de openbare ruimte. In de begroting 2019 zijn deze indicatoren niet vastgesteld, aangezien de raad daar in de nieuwe bestuursperiode weer opnieuw mee aan de slag wenst te gaan. Bestuurlijke doelen zijn niet gekoppeld aan de indicatoren. De indicatoren zijn wel op het niveau van 'hoe ervaart u de groenbeleving?' Zo geven de indicatoren aan de strategische doelen over 2017 op dit terrein het volgende aan: 'Programma 6 Epe op orde: Bevorderen van een leefomgeving (openbare ruimte) die schoon en heel is; indicator 'Waarderingscijfer van burgers voor het onderhoud van de groenvoorziening in de wijk' (van 2011 tot 2017 is deze gestegen van 5,9 naar 6,2; streefcijfer is 6,5).

225 De accountant toetst of de gemeente op de juiste manier heeft ingekocht. Het normenkader (2018) voor de accountantscontrole voor 2019 geeft aan dat de accountant in zijn algemeenheid toetst op 'inkopen en contractbeheer' met als toetsingskader de aanbestedingswet en de Europese aanbestedingsregels. Hiermee toetst de accountant alles wat de gemeente uitgeeft en of daar prestatieverklaringen voor zijn. De naleving van de regels bij het aangaan van het contract met Axent Groen hoort daarbij. Zij het dat de accountant steekproefsgewijs te werk gaat.

226 Ten aanzien van Axent Groen zijn er geen specifieke opmerkingen gemaakt in MJPB, JR of tussenrapportages. In MJPB 2018 wordt alleen vermeld dat de uitvoering groenplannen conform plan moeten verlopen. In de financiële mutaties is wel opgenomen dat er door indexatie en wijzigingen in het areaal stijgende kosten zijn voor het beheer van de openbare ruimte. Het Jaarverslag 2017 vermeldt dat voorgenomen doelen met betrekking tot Axent Groen behaald zijn. In 2018 is met raad gesproken over het beheer van de openbare ruimte. Het college heeft aangegeven dat ze een soort 'Excel-exercitie' kunnen doen om dan bijvoorbeeld tegen kosten van 8 ton op een hoger niveau van onderhoud te komen. Dat was niet de bedoeling; beter was om een discussie per wijk te voeren. Dit is gedaan met het project 'heel Epe spreekt', dat was een soort 0-meting. Dat gebeurt nu via een soort burgerpanel met als uitgangspunt de niveaus hoog-basis-laag. Zo komen inwoners en gemeente tot een nieuw doel, dat Axent dan uitvoert. Vervolgens besluit de raad. Dit gaat deze raad nu doen in 2019-2020.

Samenvatting rol van de Raad

- 227 De rol van de raad in deze casus laat zich als volgt samenvatten:
- (a) Met het visiedocument 'Regisserende gemeente Epe' heeft de gemeenteraad de kaders gesteld om werkzaamheden zelf te doen dan wel door derden te laten uitvoeren. Daartoe is een uitvoeringsprogramma opgesteld in de vorm van een regie agenda. De implementatie van de nieuwe structuur voor onderhoud en beheer openbare ruimte maakte deel uit van die agenda;

Zelf doen of uitbesteden in Epe: gevoel bij de praktijk

Overzicht van opmerkingen bij Microsoft Word - Nota van bevindingen gemeente Epe 25 maart voor ambtelijk wederhoor.doc

Pagina: 13

Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 3-4-2019 16:47:40
Bestuurlijke doelen zijn niet gekoppeld aan indicatoren. Welke doelen worden hier bedoeld?

De strategische doelen in de begroting hebben indicatoren.

Nummer: 2 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 15:08:43
Niet helder is waar het bedrag van €800.000 vandaan komt. Graag een toelichting.

- (b) De nota in 2013 ‘Nieuwe opzet van de organisatie voor inrichting, beheer, en onderhoud openbare ruimte’ geeft de afweging weer voor kiezen voor uitbesteding (aanbesteding, quasi-aanbesteding of privatisering). Deze nota is aan de raad aangeboden;
- (c) Bij de behandeling in de raad van de begroting 2014 (in 2013) heeft de raad besloten om het werkpakket in de markt te zetten. Door één fractie zijn artikel 39 vragen gesteld, grotendeels gericht op de argumentatie met betrekking tot de afweging voor uitbesteding. Met het vaststellen van de begroting had het college de opdracht om dit te realiseren voor 1 januari 2015. Het aanbestedingstraject is als activiteit benoemd onder het programma ‘Epe op orde’;
- (d) De uitvoering van deze aanbesteding is een college-aangelegenheid. Verantwoording aan de raad gebeurt op programma-niveau via de reguliere P&C-cyclus. Maar soms gebeurt er iets wat buiten de bestaande kaders valt en dan wordt de raad wel geïnformeerd;
- (e) In het recente verleden werd er in de jaarrekening gerapporteerd op indicatoren met betrekking tot onderhoud van de openbare ruimte. Indicatoren op het niveau van ‘hoe ervaart u de groenbeleving?’ In de begroting 2019 zijn er geen indicatoren vastgesteld. Bestuurlijke doelen zijn niet gekoppeld aan de indicatoren.

Casus 2: samenwerking personenvervoer op afroep via PlusOV

228 In januari 2015 wordt de gemeenteraad van Epe geïnformeerd in een regiobijeenkomst over de ‘basismobiliteit’: de gemeente werd vanaf 1 januari 2015, door de decentralisaties in het sociale domein, verantwoordelijk voor het vervoer van diegenen die niet zelf gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Deze vorm van vervoer werd ingekocht door de provincie. Vanaf 1 januari 2017 zou de provincie dit gaan overhevelen naar de gemeenten. Daarbij wilde de provincie het aanvullend vervoer ook gaan overhevelen.

229 Het college legt in februari 2015 kadernota basismobiliteit ter inzage voor de raad, met de aankondiging van het nog te volgen voorstel voor de concept-samenwerkingsovereenkomst met de provincie. De decentralisaties in het sociaal domein en daarmee de overkomst van het vraagafhankelijk vervoer van de provincie naar de gemeente, waren de ‘trigger’ om op gemeentelijke schaal deze samenwerking te zoeken. Het concept van de regiegemeente was weliswaar niet leidend bij het besluit om in PlusOV deel te nemen, de politiek-bestuurlijke acceptatie van deze samenwerking werd wel eenvoudiger door de reeds bestaande regiegedachte in Epe. Dus de regiegedachte was niet leidend, wel ondersteunend.

Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 11-4-2019 14:48:12

Alleen het Wmo-vervoer (sociaal recreatief) en het aanvullend OV vervoer werd destijds door de provincie ingekocht. De andere vormen van doelgroepenvervoer (Wmo dagbesteding, jeugdwet en participatiewet) lag bij het Rijk, het leerlingenvervoer bij de gemeenten.

Nummer: 2 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 11-4-2019 14:48:46
2015

230 In de nota aan de raad wordt de 'basismobiliteit' nader toegelicht. Dat betekent dat het WMO-, leerlingen-, dagbestedingsvervoer ¹ is samengevoegd met het aanvullend vervoer en een regiecentrale. Meegedeeld wordt dat er uiterlijk april 2015 getekend moet worden, en dat de insteek efficiëntie is. Er wordt gekozen voor een groeimodel, zo wordt meegegeven, voor een zorgvuldige implementatie. In de nota worden alternatieven uiteengezet en tot één advies opgebouwd. Voorafgaand en tijdens de behandeling van de kadernota in de raad vindt discussie plaats over een keuze tussen een private en publieke regiecentrale. De basisgedachte is dat de samenwerking wordt gezocht omdat de individuele gemeenten te klein zijn voor deze taak. Dit heeft geleid tot het besluit voor een gezamenlijke publieke variant.

231 In de kadernota is een risicoanalyse gemaakt, met maatregelen om risico's te beheersen en de mogelijke gevolgen te beperken.

232 In juli 2015 vindt de behandeling van de kadernota plaats in de raad. Tijdens de behandeling is de discussie over de private en publieke variant van de regiecentrale aan de orde geweest. De kadernota wordt unaniem vastgesteld met als hoofdlijn een publieke regionale regiecentrale.


233 In oktober 2015 vindt de behandeling plaats van de Gemeenschappelijke Regeling Basismobiliteit en het Bedrijfsplan in de raad. Beide documenten zijn unaniem aanvaard. Daarnaast is een motie als zienswijze door PvdA en Groen Links over duurzaamheid (paragraaf 2.2 Bedrijfsplan) ingebracht. De oproep die daar wordt verwoord (ga voor kwaliteit, eerst de mensen, dan de dingen) wordt breed ondersteund en de motie wordt bij meerderheid aanvaard.

234 In 2016 vinden diverse voorbereidende handelingen plaats, waarvan het college de raad via informatienota's informeert. Dit heeft onder andere betrekking op het inkoopproces, de samenwerking in de stedendriehoek en de vereveningssystematiek van de gemeenschappelijke regeling.

235 Op 1 januari 2017 is PlusOV van gestart gegaan. 2017 was een roerig jaar voor PlusOV. Met name de start en uitvoering van het leerlingenvervoer in combinatie met het invoeren van het dagbestedingsvervoer heeft veel problemen gekend. In de praktijk is gebleken dat de uitbreiding met de taken voor acht van de negen gemeenten met betrekking tot het leerlingenvervoer, vervoer vanuit jeugdwet en dagbesteding, een half jaar na de start van de organisatie tot een scherpe daling van de dienstverlening leidde. Cissonius heeft in 2017 een onderzoek ingesteld naar het reilen en zeilen bij PlusOV. Dit heeft ertoe geleid dat het bestuur het bureau Partners in Mobiliteit (PiM) opdracht heeft gegeven een verbeterplan op te stellen en uit te voeren.

236 De voortgangsrapportages op de begroting 2017 van Epe laten in de bijlage 'financiële afwijkingen' zien dat er aanzienlijk meer personeel is ingehuurd dan begroot voor 'de problematiek met PlusOV'. Ook is er een PM-post opgenomen in verband met de verwachte opstartkosten voor PlusOV; dit heeft niet geleid tot moties of amendementen vanuit de raad.

237 In deze periode zijn 7 memo's naar de raad gestuurd: Op 18-8, 30-8, 13-9, 2-10 en 12-10, 14-11 en 12-12 wordt de raad per memo door de portefeuillehouder geïnformeerd over de stand van zaken PlusOV, met name over het routegebonden vervoer; dit naar aanleiding van de problemen bij start van het nieuwe schooljaar. Er is, zo blijkt, tweemaal (extra) bestuurlijk overleg geweest vanwege deze situatie. Er is in september ook een petitie ingediend door een ouder, ondertekend door 85% van de ouders/verzorgers met kinderen in het leerlingenvervoer. De ouders/verzorgenden gaven aan grote zorgen te hebben over PlusOV, te twijfelen aan de vakbekwaamheid en ontevreden te zijn over de bereikbaarheid van PlusOV. Men gaf aan graag terug te willen naar de voorgaande vervoerder.


238 Er wordt aangegeven dat er in het voorjaar van 2018 zou worden gestart met het evalueren van PlusOV. Op basis van de uitkomsten zouden de gemeenten bepalen hoe zij verder wilden met PlusOV na augustus 2019, de einddatum van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen gemeenten en PlusOV en de contracten van PlusOV met de vervoerders. Volgens de DVO moesten gemeenten uiterlijk 1 juni 2018  PlusOV berichten over een eventuele verlenging van de DVO. Drie gemeenten (Apeldoorn, Zutphen en Deventer) hebben besloten om uit de samenwerking te stappen, althans voor wat betreft het routegebonden vervoer (de regiotaxi functie blijft wel uitgevoerd worden door PlusOV).

239 In interviews is aangegeven dat het jammer is, dat dit zo snel gebeurd is (PlusOV bestaat pas sinds 2017): 'je moet een dergelijke samenwerking de ruimte en de kans geven om zich te zetten. Dat vergt, ook kijkend naar andere voorbeelden in het land (Drechtsteden, Oosterschelde), een periode van zeker 3 jaar. Dat is feitelijk ook een belangrijke les: beperk je groeitempo en toets ook als raad daarop. En bovendien: ontrafel wat de betekenis is van het feit dat er sprake is van een inbesteding in plaats van een uitbesteding. Eerst overzicht hebben, dat geeft inzicht. Niet afgaan op pieken in de problematiek maar naar het geheel blijven kijken. Dat leidt uiteindelijk tot bestuurlijke rust, kwalitatieve dienstverlening en financiële voorspelbaarheid. In dit plaatje past ook het besluit tot verlenging van de deelname van Epe in PlusOV medio 2018. Er is tot twee keer toe sprake van geweest van opstartproblemen net na de zomervakantie, heel vervelend en met veel klachten. Maar als je kijkt waar PlusOV nu staat dan kun je niet anders dan concluderen dat de dienstverlening verbetert, maar nog niet stabiel is.'

Zelf doen of uitbesteden in Epe: gevoel bij de praktijk


Deze deadline is verschoven naar 1 november 2018.

240 Uit de eerste tussenrapportage op de begroting van Epe 2018 blijkt dat met betrekking tot PlusOV een financiële afwijking van de begroting gerapporteerd is van 230.000 euro. Dit heeft niet geleid tot moties of amendementen.

241 De begroting van PlusOV voor 2019 wordt door de raad op 31 mei 2018 behandeld. De raad besluit per amendement om de voorgestelde zienswijze aan te vullen met de mededeling dat 'overschrijding van de begroting 2019-2022 voor de GR niet toelaatbaar is en de conceptbegroting daarmee kaderstellend is; beheer en regie en m.u.v. de directe vervoerskosten die vraagafhankelijk zijn'. 1

242 De tweede voortgangsrapportage van 2018, zoals op 11 september 2018 ter kennisgeving aan de raad gestuurd, vermeldt over PlusOV in de rapportage over financiële afwijkingen: 'De lasten van het routegebonden vervoer zijn hoger dan begroot. De omvang van deze extra lasten zijn voor de gemeente Epe nog niet concreet'. In de bijlage met betrekking tot moties en amendementen staat vermeldt: 'Met een amendement heeft de raad aangegeven dat de overschrijding op de begrote kosten voor 2019 niet meer toelaatbaar is. De conceptbegroting 2019-2022 is nu kaderstellend voor wat betreft het beheer en regie en met uitzondering van de directe vervoerskosten die afhankelijk zijn van de afname. Het amendement is verwerkt in de zienswijze op de begroting.'

243 Het MJPB 2019, aan de raad gestuurd op 25 september, vermeldt ten aanzien van PlusOV:

- (a) Dat het vervoerssysteem basismobiliteit in standgehouden en gemonitord zal worden;
- (b) Dat er een voordelig verwacht effect is van 127.000 euro als gevolg van de nog te realiseren taakstelling. 2

244 In oktober 2018 is in twee fasen antwoord gegeven door het college op 25 artikel 39 vragen van de VVD. In de beantwoording wordt onder andere aangegeven dat de doelstellingen uit het bedrijfsplan van PlusOV grotendeels gehaald zijn. Het rijden op groen gas is nog niet volledig behaald en de aanbieder is daarvoor in gebreke gesteld. De uiteindelijke kosten voor 2018 voor Epe waren in oktober 2018 nog niet te bepalen.

Samenvatting rol van de Raad

245 De rol van de raad in deze casus laat zich als volgt samenvatten:

- (a) Het kader 'regisserend Epe' is als leidraad genomen in besluitvorming door de raad. Deze nota is in januari 2015 vastgesteld. De raad van Epe koos in deze casus van PlusOV vanuit de regisserende gedachte, zij het dat de regiegedachte niet leidend maar meer ondersteunend was aan het besluit deel te nemen aan PlusOV. De raad heeft een discussie gevoerd, over een private versus publieke regiecentrale;

Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 11-4-2019 14:51:48

Deze zin klopt niet en komt ook niet overeen met het amendement. Het moet zijn ... 'beheer en regie en m.u.v. de directie kosten die afhankelijk zijn van de afname'. Dus met andere woorden: de overschrijding is wel toelaatbaar indien dit het gevolg is van een hoger vervoervolume.

Nummer: 2 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 11-4-2019 13:37:55

Het bedrag €127.000 is niet juist. Het is een verkeerde interpretatie van de bedragen. De feitelijke taakstelling is €60.000.

- (b) De Raad vroeg het college expliciet om het meenemen van afwegingen uit andere beleidsterreinen, met de aangenomen motie met betrekking tot onder andere duurzaamheid;
- (c) De gemeenteraad is bij dit proces in stelling gebracht daar waar dit moest (zoals bij het vaststellen van de kadernota, het geven van zienswijzen op begrotingen). De raad werd ook geconsulteerd waar de raad geen formele rol had, maar het bestuurlijk relevant werd geacht om dit wel te doen. Zo werd de raad geconsulteerd bij de verlenging van de DVO, terwijl dat formeel niet hoeft;
- (d) De rol van de raad is feitelijk geweest: kaders stellen (kadernota basismobiliteit) en vervolgens het bestuur de ruimte geven om te besturen en maatregelen te nemen die nodig zijn om binnen de kaders te blijven. De raad is in de gelegenheid gesteld om te kunnen controleren of de juiste maatregelen genomen zijn. En dat laatste gebeurde via de jaarrekeningen en begrotingen, conform de Gemeenschappelijke Regeling en de tussentijdse informatienota's en memo's indien de actualiteit daartoe aanleiding gaf;
- (e) De raad heeft:
 - (i) Geen zienswijze ingediend op de eerste begroting van Plus OV inclusief het voorstel over de vereveningssystematiek;
 - (ii) Geen moties of amendementen ingediend op de voortgangsrapportage op de begroting 2017 (waar melding is gemaakt van de extra kosten voor Epe in verband met de opstartproblematiek);
 - (iii) Geen moties of amendementen ingediend op de voortgangsrapportage op de begroting 2018;
 - (iv) Wél een zienswijze ingediend op de begroting 2019 van PlusOV, waarbij meegegeven werd dat de conceptbegroting als kaderstellend gezien zou moeten worden;
 - (v) Bij monde van één fractie 25 artikel 39 vragen gesteld.
- (f) In geen van de stukken die door het college ter kennisgeving of besluitvorming aan de raad zijn gestuurd, wordt een expliciet verband gelegd tussen de uitgangspunten van 'Regisserende gemeente Epe', en de keuze en uitvoering PlusOV;
- (g) De indicatoren bij de strategische doelen in de begroting zijn niet direct in verband gebracht of te brengen met de nota Regisserend Epe. Zo wordt met betrekking tot PlusOV, de raad geïnformeerd op het niveau 'leerlingen veilig naar school'. Over 2017 werd bij de 'uitkomsten kerngegevens en indicatoren bij de strategische doelen' bijvoorbeeld in programma 3 'zorg en opvang' de indicator 'bevorderen van een zelfstandige leefwijze voor mensen met een beperking' aangegeven wat het aantal cliënten in 2017 was met een vervoersvoorziening.

246 Tot zover de nadere duiding van de context van het vraagstuk zelf doen of uitbesteden, ingekleurd door de resultaten van de beleidsschouw en de toelichting op de beide casussen. In het volgende hoofdstuk worden de feitelijke prestaties van de gemeente Epe op het normenkader gerapporteerd.

3 Feitelijke prestaties gemeente Epe

301 In dit hoofdstuk worden de gevonden feitelijke prestaties van de gemeente Epe op de normen uit het normenkader gepresenteerd. Dit betreft een weergave van de feitelijke score, op basis van documentanalyse en interviews met ambtelijke medewerkers, met de verantwoordelijk portefeuillehouders en met een afvaardiging vanuit de gemeenteraad van Epe.

302 Dit betreft derhalve nog geen analyse en/of oordeelsvorming omtrent de gevonden informatie, maar uitsluitend een weergave van de verzamelde onderzoeksdata. De presentatie van de gevonden feitelijke score volgt de opbouw van het normenkader, dat wil zeggen via de drie onderdelen beleid & kaderstelling, uitvoering en controle & evaluatie.

Dataverzameling onderdeel Beleid & kaderstelling

303 De dataverzameling voor het onderdeel Beleid & kaderstelling laat de volgende feitelijke resultaten zien.

Norm 1: Er is door de gemeenteraad vastgesteld beleid voor de afweging om taken zelf te doen, samen te werken, uit te besteden of ervoor in te huren (doeltreffendheid)

Regie en Regisserende gemeente Epe

304 De gemeenteraad heeft in januari 2015 het visiedocument 'Regisserende gemeente Epe' vastgesteld. De visie vormt de basis voor het vormgeven van de zelfstandige regisserende gemeente. Ook is de wijze van samenwerken met partners en andere gemeenten beschreven. Dat was al in 2005 zo vastgelegd in de notitie 'regiegemeente'. Deze notitie was gebaseerd op de visie op hoe Epe als gemeente wilde zijn. De belangrijkste documenten waarin deze visie vastlag, waren de strategische visie 'Epe 2010' (waarin samen met de inwoners een beeld is geschetst hoe Epe er in 2010 moest uitzien, wat nader uitgewerkt zou worden in een lokaal sociaal beleid en een ruimtelijke structuurvisie) en het besturings- en managementconcept van het 'Eper publieksmodel'. In deze nota zijn voor twintig taakvelden de sturingsvormen 'regie', 'gebiedsgericht werken', 'interactieve beleidsontwikkeling', 'uitbesteden' en '(regionaal) samenwerken met andere gemeenten' besproken.

305 De initiële trigger voor de ‘regiegemeente Epe’ was: minder regels, meer de kracht van de samenleving inzetten, betere prestaties van de organisatie. Gesteld werd, dat die doelstellingen bereikt konden worden door regie te nemen. De notitie ‘Regiegemeente’ en de nota ‘Regisserende gemeente Epe’ kunnen bestempeld worden als een codificatie van een tijdsgeslacht, met als belangrijkste pijlers efficiency en dienstverlening. Het uitgangspunt daarbij was, dat je als gemeente niet meer jezelf vanzelfsprekend centraal stelt, als zijnde de beste en meest logische uitvoerder.


306 Bij het visiedocument is als bijlage een ‘Afwegingskader regie’ gevoegd. Dit afwegingskader geeft de hoofdindeling naar drie soorten gemeentelijke taken weer:

- (a) Ontwikkelen doen we zelf;
- (b) Diensten verlenen doen we samen;
- (c) Beheren laten we over aan anderen.

307 En vier inhoudelijke afwegingcriteria:

- (a) De mate van doelbereiking: beter behalen van gewenste effecten;
- (b) De kosten van samenwerken/uitbesteden;
- (c) De huidige organisatie: betere kwaliteit en minder kwetsbaarheid;
- (d) Geschikte partners: beschikbaarheid van marktpartijen of samenwerkingsverbanden?

308 Hierbij is het normenkader uit een eerder rapport van de RKC betrokken, zo staat vermeld. Het document geeft aan dat de gemeenteraad de te bereiken doelen en effecten aangeeft en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn (inhoudelijke en financiële kaders). Het betreft dan zowel de door de gemeente zelf uit te voeren taken dan wel de bij externe partners neergelegde uitvoering. Het college geeft de uitvoering vorm, in diverse gevallen samen met inwoners en partners. Verantwoording wordt afgelegd over de resultaten en prestaties.

309 Tevens is de ‘regieagenda’ als bijlage bij het afwegingskader opgenomen, met de mededeling dat deze periodiek zal worden geactualiseerd en een plek krijgt in de Paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting. In de Programmabegroting 2018 en 2019 staat niet de stand van zaken van de regieagenda als zodanig vermeld, wel een overzicht met betrekking tot Sterk Werk (zie hierna). 

Sterk Werk

310 Het coalitieakkoord 2018 dient als Perspectiefnota en is door de raad vastgesteld. Het coalitieakkoord vermeldt het programma Sterk Werk: ‘Om verder invulling te geven aan het model van de Regisserende gemeente Epe en om in te spelen op de nieuwe rolinvulling van de gemeente is het programma Sterk Werk opgezet en in uitvoering gebracht. Dit programma richt zich op de organisatieontwikkeling’. Het programma “Sterk

Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 10:44:40

Ter verheldering. In de begroting staan de activiteiten vermeld. De "regie-activiteiten" zijn opgenomen in paragraaf 5 bij het programma Sterk Werk. Verantwoording vindt plaats bij de jaarrekening.

Werk” werkt aan de zelfstandig regisserende gemeente: een kleine, slagvaardige organisatie die kwaliteit levert en efficiënt en flexibel werkt om de veranderende behoeften in te vullen. Sterk Werk bestaat uit drie pijlers:

1. Sterke Werknemers
2. Sterke Werkwijze
3. Sterke Werkomgeving

Nota Verbonden Partijen

311 In 2016 heeft de raad de Nota Verbonden Partijen vastgesteld. De Nota Verbonden Partijen 2016 vermeldt dat er drie wijzen zijn van uitvoeren: zelf doen, uitbesteden (via inkoop of subsidiering) of door het aangaan van een Verbonden Partij. Ook vermeldt de nota voor- en nadelen en mogelijke vormen. De nota vermeldt: ‘Samenwerken is een bewuste keuze om daarmee de gemeentelijke taakuitvoering te verbeteren (meer effectiviteit/efficiency; borgen of verbeteren van kwaliteit van de uitvoering) en/of te vernieuwen (verhogen kennisniveau in de uitvoering, nieuwe complexe taken samen vormgeven)’.

312 Tevens benoemt de Nota vier uitgangspunten:

- (a) De gemeente participeert in verbonden partijen indien daarmee een publiek belang wordt gediend. Het dient dus aantoonbare meerwaarde te hebben voor de gemeente Epe;
- (b) De gemeente participeert bij voorkeur in een publiekrechtelijke rechtsvorm;
- (c) Indien wordt gekozen voor een publiekrechtelijke samenwerking, wordt bij voorkeur gekeken naar de Regio Stedendriehoek. Door meer samen te werken met dezelfde gemeenten wordt de bestuurlijke en ambtelijke efficiëntie vergroot;
- (d) Indien de betreffende taak niet vanuit een publiekrechtelijke rechtsvorm kan worden gevoerd, participeert de gemeente in een privaatrechtelijke rechtsvorm. Daarnaast zijn mengvormen mogelijk.

Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid

313 Eind 2013 heeft de raad heeft de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Doelen die worden beoogd met het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn:

- (a) Rechtmatig en doelmatig inkopen, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
- (b) Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;

Feitelijke prestaties gemeente Epe

- (c) Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit verhouding;
- (d) Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
- (e) De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.

314 In de nota wordt de relatie gelegd met andere gemeentelijke doelstellingen aan de hand van ideële uitgangspunten (integriteit, duurzame inkoop en innovatie), economische uitgangspunten en organisatorische uitgangspunten (waaronder oog voor de lokale economie, zonder dat er discriminatie ontstaat). In de inhoudsopgave en in de nota zelf staat vermeld: 'In de jaarrekening wordt onder paragraaf Bedrijfsvoering de inkoop over het afgelopen jaar geëvalueerd. De besteding van het inkoopvolume over de gemeente en regio en het duurzaam inkopen en sociaal aanbesteden worden hierin opgenomen.' In de Jaarrekening 2017 is hierover echter niets vermeld.

Inhuurbeleid

315 Het inhuurbeleid is niet vastgesteld door de raad. De uitvoering hiervan valt binnen de begrotingskaders van de raad ('wat wil je bereiken' geeft de raad aan, het 'hoe je dat doet' is een verantwoordelijkheid van het college). De nota 'Regisserende gemeente Epe' is daarin bepalend. Verantwoording aan de raad vindt plaats via de twee tussenrapportages en de Jaarrekening. Het inhuren bij behoefte aan extra capaciteit of vervanging bij ziekte e.d. valt binnen die kaders. De gedachte achter het beleid is: nieuwe ontwikkelingen laat je door eigen mensen doen, als dat betekent dat er capaciteitstekort ontstaat dan laat je regulier werk tijdelijk door een ander doen om eigen mensen te kunnen ontwikkelen. Zo kiest Epe altijd voor interne projectleiders. Is er specifieke expertise nodig, dan kan men dat tijdelijk inhuren; wetend dat dat meer kost. Dit alles valt echter binnen het directiebeleid binnen de financiële kaders. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de producthouders, management en directie. In de begroting, bij het uitzetten van nieuw beleid wordt de personeelscomponent altijd geraamd. Vaststelling gebeurt door de gemeenteraad, bij de Begrotingsraad.

Norm 2: Het beleid om taken in eigen beheer uit te voeren, samen te werken, uit te besteden of om in te huren hangt logisch en aanwijsbaar samen met de andere relevante beleidsdoelen en werkwijzen van de gemeente zoals op het gebied van duurzaamheid, kwaliteit, risicobeheer, innovatie, sociaal en lokaal ondernemerschap, bewonerscommunicatie en -participatie en onderaanneming

Coalitieakkoord 2018 legt relatie met meerdere doelen

Feitelijke prestaties gemeente Epe

316 Voor 2019 is er geen Perspectiefnota vastgesteld. Het coalitieakkoord van 2018 dient als zodanig. In dit akkoord zijn, zij het zonder expliciete samenhang met de nota ‘Regisserende gemeente Epe’ de volgende gemeentelijke doelstellingen verwoord:

- (a) Vitale dorpen en buurtschappen;
- (b) Duurzame leefomgeving;
- (c) Duurzame economie (waaronder faciliteren van ondernemers, GEA, Cleantechregio, ondersteunen van initiatieven);
- (d) Verbindende overheid (burgerparticipatie).

Nota Verbonden Partijen legt een relatie met risicobeheer

317 De Nota Verbonden Partijen legt een verband met risicobeheer: de verbonden partijen worden ingedeeld naar 3 pakketten: Basispakket, Pluspakket en Pluspluspakket op basis van de financiële en bestuurlijke risico's. Verbonden partijen die op beide vlakken laag scoren én partijen die slechts op één vlak gemiddeld scoren worden ingedeeld in het Basispakket. Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én partijen die slechts op één vlak hoog scoren worden ingedeeld in het Plus pakket⁴. Tot slot worden de verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren ingedeeld in het Plusplus pakket. Jaarlijks dient te worden gecontroleerd of de indeling van de verbonden partijen aanpassing behoeft.

318 Verbonden partijen die in het basispakket zijn ingedeeld moeten aan de raad worden verantwoord door middel van de wettelijk vereiste middelen (via de paragraaf Verbonden Partijen conform artikel 15 BBV) en via de actieve informatieplicht van het college. Over Verbonden partijen in het Pluspakket wordt ook via de tussenrapportages verantwoord aan de raad en is het ambtelijk en bestuurlijk overleg intensiever. Deze partijen worden ook periodiek geagendeerd in het college. Verbonden partijen in het Pluspluspakket tenslotte kennen dezelfde aanpak als het Pluspakket, alleen de ambtelijke en bestuurlijke overleggen zijn nog intensiever.

Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid legt relatie met andere gemeentelijke doelen

319 In de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt de relatie gelegd met andere gemeentelijke doelstellingen aan de hand van ideële uitgangspunten (integriteit, duurzame inkoop en innovatie), economische uitgangspunten en organisatorische uitgangspunten (waaronder oog voor de lokale economie, zonder dat er discriminatie ontstaat).

⁴ De casus PlusOV valt als verbonden partij onder het Pluspakket. Voor de casus Axent Groen geldt het kader uit de Nota Verbonden Partijen niet, deze relatie heeft een contractueel karakter. Overigens wordt in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting melding gemaakt van drie pluspakketten (PlusOV, Tribuut en de Veiligheidsregio). De gemeente heeft geen verbonden partijen die onder plusplus vallen.

Bij de praktijkcasussen worden ook relaties gelegd met andere gemeentelijke doelen

320 In de praktijk van de casus Axent Groen, en voor zover van toepassing PlusOV, blijkt dat de visie van Regisserend Epe leidend is geweest, zij het dat dat niet expliciet als zodanig in de besluitvormingsdocumenten terug te lezen is. Daarmee zijn de uitgangspunten van regisserend Epe (kwaliteit, minder kwetsbaarheid, effectiviteit, efficiency) leidend geweest. Bij PlusOV werd men meer geleid door de besluitvorming door provincie en de gemeenten in de regio, waardoor de visie van 'Regisserend Epe' wel op het netvlies stond, maar niet alleen leidend heeft kunnen zijn in de uiteindelijke keuzes.

321 Andere beleidsdoelstellingen van de gemeente zoals opgenomen in de nota Verbonden Partijen en/of Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn waar dat van toepassing werd geacht, meegenomen. Zo wordt circulair aanbesteden nu opgenomen in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid bijvoorbeeld. Ook werden in de selectiecriteria voor de aanbesteding van Axent Groen duurzaamheid, SROI en vormgeving wijk- en buurtgericht werken meegenomen. Bij PlusOV zijn in het bedrijfsplan zes doelstellingen opgenomen die in lijn liggen met de doelstellingen in het beleid van Epe: kwaliteit, efficiency, financiële besparing, duurzaamheid, vergroten zelfredzaamheid en HRM (SROI en medewerkerstevredenheid). In de besluitvormingsdocumenten aan de raad zijn geen expliciete verwijzingen terug te vinden.

Norm 3: Het beleid om samen te werken, uit te besteden of om in te huren voldoet aan de geldende wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden (rechtmatigheid)⁵


322 De toetsing op rechtmatigheid & compliance van uit- en aanbesteding en inhuur is een expliciete taak is van de gemeentelijke accountant zoals die door de raad wordt ingehuurd. Het onderzoeksprotocol van de accountant van 2019 laat zien: de accountant toetst of de gemeente op de juiste manier heeft ingekocht. Het normenkader (2018) voor de accountantscontrole voor 2019 geeft aan dat de accountant in zijn algemeenheid toetst op 'inkopen en contractbeheer' met als toetsingskader de aanbestedingswet en de Europese aanbestedingsregels. Hiermee toetst de accountant alles wat de gemeente uitgeeft en of daar prestatieverklaringen voor zijn. De naleving van de regels bij het aangaan van het contract met Axent Groen hoort daarbij. Zij het dat de accountant steekproefsgewijs te werk gaat.

⁵ Norm 3 wordt als een marginale norm gehanteerd, aangezien toetsing op rechtmatigheid & compliance van uit- en aanbesteding en inhuur een expliciete taak is van de accountant. Dat betekent dat in deze Nota van bevindingen wordt gerapporteerd wat de gemaakte afspraken zijn met de accountant op dit vlak, niet wat de resultaten zijn van deze toetsing.

323 De nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid vermeldt: ‘De gemeente leeft de relevante wet- en regelgeving na. Uitzonderingen op (Europese) wet- en regelgeving zullen door de gemeente restrictief worden uitgelegd en toegepast om te voorkomen dat het toepassingsbereik van deze wet- en regelgeving wordt uitgehold.’

324 Het beleid met betrekking tot Inkoop wordt in 2019 herzien⁶, mede op basis van een concept van de VNG. Aan de regio stedendriehoek verbonden gemeenten hebben een generiek inkoopbeleid opgesteld. Aanvullend op het generiek deel kan iedere gemeente een gemeente specifiek addendum opstellen waarin lokale aandachtspunten waaronder bijvoorbeeld het uitnodigingsbeleid, SROI en duurzaamheid nader is uitgewerkt. Het SROI-beleid wordt gezamenlijk met andere gemeenten in de regio uitgewerkt. In het inkoopbeleid zal hiernaar verwezen worden. Feitelijk wordt het vigerende beleid specifiek gemaakt op basis van ervaringen en (landelijke) ontwikkelingen op diverse gebieden die relevant zijn voor Inkoop.

Norm 4: Bij de afweging of taken al dan niet in eigen beheer worden uitgevoerd is doelmatigheid een leidend en identificeerbaar uitgangspunt (doelmatigheid)


325 In het visiedocument Regisserend Epe is doelmatigheid in zijn algemeenheid opgenomen. Echter, afwegingen in zelf doen of uitbesteden worden in de visie van Regisserend Epe met name gemaakt op basis van kwaliteit en kwetsbaarheid. 

326 In de nota Verbonden Partijen zijn bedrijfseconomische en efficiency-afwegingen genoemd en bij de voorwaarden voor het aangaan van een nieuwe partij is aangegeven dat de financiële consequenties helder opgenomen moeten zijn. Verder is de opgenomen eis m.b.t. de risicobeheersingsvoorschriften en de toepassing van het gebruik van de ‘basis’, ‘plus’ of ‘pluspluspakketten’ een middel om doelmatigheid te kunnen bewaken.


⁶ De exacte datum was ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend.


Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 10:49:56

Doelmatigheid komt wel aan de orde door de combinatie met twee andere afwegingscriteria nl. : "Worden gewenste effecten in hogere mate behaald bij samenwerken of uitbesteden" en "Wat zijn de kosten van samenwerken of uitbesteden". Zie het schema van het afwegingskader in het visiedocument (bijlage 2)

327 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent doelmatigheid als expliciete doelstelling. In de praktijk, bij de afweging bij de twee casussen is het punt doelmatigheid divers ingebed. Bij de uitbesteding van Axent Groen is de te behalen doelmatigheid⁷ een afgeleid resultaat gebleken. Leidend waren de afwegingen van kwaliteit en kwetsbaarheid. Bij PlusOV is doelmatigheid meegenomen, maar is in de afweging de realiteit (de decentralisaties en de daaruit voortvloeiende onvermijdelijke overheveling van taken naar de gemeenten, waarbij de regio ‘leidend’ was) leidend geweest. Wel is in de afweging door de regio efficiency een leidend uitgangspunt geweest en is in de inkoopronde door PlusOV ‘prijs’ als criterium opgenomen. Ook is in het bedrijfsplan van PlusOV efficiency een doelstelling. 

Norm 5: De raad wordt actief geïnformeerd over de toepassing en resultaten van het beleid in het kader van zelf uitvoeren van taken, uitbesteden, samenwerken en inhuur

328 In geen van de stukken die door het college ter kennisgeving of besluitvorming aan de raad zijn gestuurd, wordt een expliciet verband gelegd tussen de uitgangspunten van Epe als regisserende gemeente. De nota ‘Regisserend Epe’ vermeldt dat de stand van zaken met betrekking tot de regieagenda een plaats zal krijgen in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting, deze is als zodanig echter niet terug te vinden. 

329 De indicatoren bij de strategische doelen in de begroting zijn niet direct in verband gebracht of te brengen met de nota ‘Regisserend Epe’. Zo wordt met betrekking tot PlusOV, de raad geïnformeerd op het niveau ‘leerlingen veilig naar school’. Over 2017 werd bij de ‘uitkomsten kerngegevens en indicatoren bij de strategische doelen’ bijvoorbeeld in programma 3 ‘zorg en opvang’ de indicator ‘bevorderen van een zelfstandige leefwijze voor mensen met een beperking’ aangegeven wat het aantal cliënten in 2017 was met een vervoersvoorziening. Dit zegt echter niks over het beleid in het kader van Epe als regisserende gemeente. Wel geeft het college de raad hiermee uitvoeringsinformatie over een taakonderdeel wat via een verbonden partij wordt uitgevoerd. 

330 In 2018 is er geen perspectiefnota gepubliceerd. Deze is vervangen door het coalitieakkoord 2018-2022 ‘Sociaal, duurzaam en verbindend’. Deze vermeldt de doorontwikkeling van de uitgangspunten van ‘Regisserende gemeente Epe’. Tevens vermeldt het akkoord het bestaande programma ‘Sterk Werk’ in dit kader. Dit akkoord zal concretisering krijgen in college-akkoord en programmabegrotingen, zo staat vermeld. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting is de stand van zaken met betrekking tot Sterk Werk opgenomen.

⁷ Een positief financieel resultaat van ruim 400.000 euro structureel.

Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 15:26:07

De te behalen doelmatigheid is geen afgeleid resultaat zoals gesteld wordt. In de notitie over de nieuwe organisatieopzet is het volgende opgenomen.

Eén van de drie doelen is het realiseren van de ambities tegen zo laag mogelijke prijs (efficiënt). (zie blz. 9 notitie)

Door bureau BMC is nader onderzoek gedaan naar efficiency. (zie blz. 12 notitie)

Nummer: 2 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 10:52:25

De "regie-activiteiten" zijn opgenomen in paragraaf 5 van de begroting bij het programma Sterk Werk.

In de vorige begrotingen waren de zogenaamde "regie-activiteiten" specifiek gemerkt. Vanaf 2019 maken ze regulier deel uit van het programma Sterk Werk.

Zoals eerder in het rapport aangegeven vormt de visie op regie een leidend principe voor de verdere uitwerking op deelterreinen. Daarop wordt getoetst bij de beoordeling van voorstellen, plannen.

Nummer: 3 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 10:54:18

Ook hier geldt de insteek dat de visie op regie een leidend principe is in de uitwerking van het onderwerp.

De indicatorenkeuze is gericht op een inhoudelijke insteek van het strategische doel bij het onderwerp.

331 De raad wordt geïnformeerd middels de meerjaren programmabegroting, twee tussenrapportages en het jaarverslag. Daarnaast wordt de raad middels het agendapunt 'actieve en passieve informatieplicht college' geïnformeerd.

332 De raad is niet ontevreden over de informatie die ze krijgt, zo werd aangegeven tijdens het interview met de raad. Het betreft echter informatie op het niveau van wat het college doet, dus uitvoeringsinformatie. Informatie in relatie tot de rol van de raad wordt niet gegeven in die zin dat resultaten worden beschouwd en worden gekoppeld aan beleidsvraagstukken waarmee de raad kaders kan (bij)stellen en het college (beter) kan controleren.

333 Informatie op het niveau van doelenrealisatie Regisserend Epe zit niet in de indicatoren. Indicatoren zitten een beleidsniveau daaronder. Zo wordt er ook aan de raad verantwoord, met informatie op prestatiedoelen. Daarbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de informatie uit www.waarstaatjegemeente.nl ter vergelijking met andere gemeenten.

334 Met de raad zijn er diverse afspraken gemaakt om grip te hebben op samenwerkingen:

- (a) In een werkgroep uit de raad is enige jaren geleden nagedacht over samenwerking in de regio onder de naam 'Grip op Samenwerking'. Met een werkgroep van de raad is er een lijst gemaakt, waarin alle samenwerkingsverbanden en uitbestedingen beschreven zijn naar het wettelijk kader, welke momenten in de P&C-cyclus er contact met elkaar is en over welke twee samenwerkingsverbanden per jaar extra informatie aan de raad gegeven wordt. Dit was op voorstel van B&W;
- (b) De raad is betrokken bij de samenwerkingen in de regio via 'De Ontmoeting'. De griffiers proberen hier de raadsleden extra informatie mee te geven om wat sterker te staan in de bespreking van de kadernota's/ concept begrotingen met de portefeuillehouders.

Dataverzameling onderdeel Uitvoering

335 De dataverzameling voor het onderdeel Uitvoering laat de volgende feitelijke resultaten zien.

Norm 6: Er wordt voorafgaand aan structurele keuzes (in ieder geval boven de Europese aanbestedingsgrens) in het kader van zelf uitvoeren, uitbesteden, samenwerken of inhuur een objectieve en heldere analyse uitgevoerd op grond waarvan de keuzes worden gemaakt in overeenstemming met het vastgestelde beleid

Regisserend Epe

336 De nota 'Regisserende gemeente Epe' kent het afwegingskader. Het afwegingskader geeft op basis van uitgangspunten en criteria inzicht in de gewenste vorm van regie voor de uitvoering van gemeentelijke taken (zelf, samenwerken, uitbesteden). Op basis van de uitkomsten van deze afwegingen kan er een besluit genomen worden.

Nota Verbonden Partijen

337 De nota Verbonden Partijen geeft aan dat daar waar de gemeente zelf kan kiezen, en nog gaat kiezen, als eis geldt: 'er moet bij de beoordeling tot het al dan niet aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie het volgende helder in beeld worden gebracht:

- (a) Vertegenwoordiging: weergave op welke wijze de democratische controle en beïnvloeding mogelijk is, dan wel geborgd is. Ook wordt aangegeven wie de gemeente vertegenwoordigt in het bestuur van de verbonden partij;
- (b) Betrokkenen: een weergave van de stemverhoudingen tussen de diverse partijen. Ook worden de taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de verbonden partij beschreven;
- (c) Financiële consequenties: toelichting op de gemeentelijke bijdragen aan de verbonden partij. Daarnaast worden de financiële risico's uitvoerig in kaart gebracht en onderbouwd;
- (d) Juridische aspecten: er wordt duidelijk in beeld gebracht wat de verbonden partij voor soort partij is in juridisch opzicht en welke wetten en regelingen daarop van toepassing zijn'.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

338 De nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid vermeldt de uitgangspunten en doelstellingen van inkoop en aanbesteding door de gemeente Epe. Onder andere valt daar ook onder, zoals ook vermeld in de nota:

- (a) Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen;
- (b) Bij de Producthouders ligt de verantwoordelijkheid om duurzaamheid- en sociale criteria toe te passen bij aanbestedingen en de hiervoor beschikbare informatiebronnen te raadplegen. Zij kunnen zich laten bijstaan door de beleidsmedewerkers op deze taakgebieden.

Feitelijke prestaties gemeente Epe

Praktijkcasussen

339 Uit de casus van de in/-uitbesteding naar PlusOV blijkt dat de analyse tot samenwerking door de gemeente Epe ingehaald werd door de realiteit (de taak werd overgeheveld op initiatief van de provincie op basis van de Rijksbrede decentralisaties) en de analyse plaatsvond in regioverband.

340 Uit de casus van de aanbesteding naar Axent Groen blijkt dat er een uitgebreide analyse heeft plaatsgevonden op basis van de regisserende gedachte. De aanbesteding vond plaats voor de vaststelling van de nota 'Regisserende gemeente Epe'. De aanbesteding volgde het toen geldende inkoopbeleid. De voorbereiding van deze aanbesteding vond gelijklopend aan de vaststelling van de huidige nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats (de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid werd eind 2013 vastgesteld, toen ook de begroting werd vastgesteld waarin de raad de opdracht gaf tot het uitbesteden van deze taak).

341 Er is door het college destijds, in 2012, expliciet gevraagd om een kwalitatieve analyse, uitgebreid met een financiële onderbouwing en risicoanalyse. Deze is extern uitgevoerd. Selectiecriteria voor de aanbesteding waren ondersteuning opdrachtgeverschap, invulling werkgeverschap, duurzaamheid, vormgeving wijkbuurtgericht werken, en ervaring inzet SROI.

Norm 7: De voor- en nadelen van de keuzes zijn en worden in beeld gebracht⁸

PlusOV

342 De nota Verbonden Partijen beschrijft in algemene termen alleen de mogelijke voor- en nadelen van het aangaan van een verbonden partij. Bij de afweging van PlusOV is er aan de gemeenteraad van Epe geen alternatief voorgelegd en is er voor de gemeente Epe geen afweging in voor- en nadelen geweest tussen alternatieven; te verklaren uit het feit dat de oprichting van PlusOV een regionaal initiatief was naar aanleiding van de decentralisaties en daarmee samenhangende overheveling van taken door de provincie naar de gemeenten. Er is wel een (regiobreed) afwegingskader in de kadernota opgenomen.

⁸ Het feitenrelaas bij de normen 7 en 8 is gekoppeld aan beide praktijkcasussen Axent Groen en PlusOV, gelet op de inhoud van de normen.

Axent Groen

343 Bij Axent Groen betrof het besluit tot aanbesteding een bestuursopdracht in lijn met de heersende regiegedachte. De notitie uit 2013 'nieuwe opzet van de organisatie voor inrichting, beheer, en onderhoud openbare ruimte' geeft de afweging weer voor kiezen voor uitbesteding (aanbesteding, quasi-aanbesteding of privatisering). Conclusie in deze nota is dat aanbesteden de beste keuze is, gebaseerd op de overwegingen van voor- en nadelen langs de aspecten efficiëntie, 'sturen-leiden-coördineren' (burgers, maatschappelijke organisaties, verenigingen en bedrijven moeten zich betrokken voelen bij de openbare ruimte en verantwoordelijkheid nemen voor de verzorging), rechtmatigheid.

Norm 8: Er vindt een risicoanalyse plaats van de verschillende keuzemogelijkheden

PlusOV

344 Een beoordeling van de risico's vond bij PlusOV plaats middels de in de kadernota basismobiliteit uit 2015 gemaakte risicoanalyse. Deze waren niet gekoppeld aan keuzemogelijkheden omdat er aan de gemeenteraad van Epe maar één alternatief is voorgelegd.

Axent Groen

345 Het toenmalige college heeft in 2012 expliciet gevraagd om een nader onderzoek naar (financiële) risico's alvorens te besluiten tot de uitbesteding van de taken met betrekking tot inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Deze is ook gemaakt. De keuze van de wijze van uitbesteding (aanbesteding, quasi-aanbesteding of privatisering) is gebaseerd op de afweging in de notitie 'nieuwe opzet voor inrichting, beheer en onderhoud openbare ruimte'. Deze notitie bevat een afweging van verschillende wijzen van uitvoeren in voor- en nadelen langs de aspecten van efficiëntie, 'sturen-leiden-coördineren' (burgers, maatschappelijke organisaties, verenigingen en bedrijven moeten zich betrokken voelen bij de openbare ruimte en verantwoordelijkheid nemen voor de verzorging), rechtmatigheid.

Norm 9: De kosten verbonden aan de verschillende keuzemogelijkheden zijn en worden inzichtelijk gemaakt

346 In voorstellen voor zelf uitvoeren of uitbesteden/samenwerken/inhuren zouden op basis van het beleid de kosten in beeld gebracht moeten worden, aangezien:

Feitelijke prestaties gemeente Epe

- (a) Het in het afwegingskader 'Regisserende gemeente Epe' één van de vier afwegingscriteria is;
- (b) De nota Verbonden Partijen aangeeft dat financiële consequenties en risico's in kaart gebracht moeten worden als voorwaarde voor deelname;
- (c) De nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid de product- en marktanalyse voorschrijft.

347 Het kostenaspect vormt een, maar is niet het meest belangrijke, aspect in de weging. Kwaliteit en voorkomen van kwetsbaarheid vormen leidende principes.

348 In de onderzochte casus PlusOV zijn de kosten inzichtelijk gemaakt, zij het gerelateerd aan de enige voorgelegde keuze. Efficiëntie was een belangrijk punt in de afweging in de regio, en is een doelstelling in het bedrijfsplan. Bij Axent Groen is in het aanbestedingstraject de prijs als gunningscriterium meegenomen.

Norm 10: Het college beschikt over voldoende informatie om te kunnen sturen op de uitvoering van het beleid met betrekking tot zelf doen, samenwerking, uitbesteding of inhuur, om op basis daarvan de raad tijdig te kunnen informeren

349 De algemene bestuurlijke doelen zijn niet gekoppeld aan indicatoren. Op dat niveau heeft ook het college daarmee niet de informatie. In de bestudeerde casussen is geen sprake geweest van momenten waarop het college niet voldoende informatie heeft gehad om te kunnen sturen. Het is in de bestudeerde casussen niet voorgekomen dat de raad niet tijdig is geïnformeerd.

Dataverzameling onderdeel Controle & evaluatie

350 De dataverzameling voor het onderdeel Controle & evaluatie laat de volgende feitelijke resultaten zien.

Norm 11: De raad heeft de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met betrekking tot uitbesteding en inhuur gecontroleerd

Regisserend Epe, grip op bestuurlijke doelen

351 Er zijn geen stukken waaruit blijkt dat de raad op het niveau van het visiedocument 'Regisserende gemeente Epe' heeft gecontroleerd. Het document vermeldt dat de stand van zaken met betrekking tot de regieagenda een plaats zal vinden in de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting, deze is als zodanig echter niet terug te vinden.



Feitelijke prestaties gemeente Epe

Nummer: 1 Auteur: bedw Onderwerp: Notitie Datum: 9-4-2019 10:55:59

De "regie-activiteiten" worden verantwoord via de jaarrekeningen.

Zoals eerder al aangegeven zijn de regie-activiteiten opgenomen in het programma Sterk Werk.

352 De raad wordt middels een groot aantal indicatoren geïnformeerd over de uitvoering bij uitbesteding op casus-niveau. De koppeling tussen deze 'details' en eigen bestuurlijke doelen van de raad die men met de uitbesteding wilde behalen wordt niet expliciet gemaakt.

353 Met de raad zijn er diverse afspraken gemaakt om grip te hebben op samenwerkingen:

- (a) In een werkgroep uit de raad is enige jaren geleden nagedacht over samenwerking in de regio onder de naam 'Grip op Samenwerking'. Met een werkgroep van de raad is er een lijst gemaakt, waarin alle samenwerkingsverbanden en uitbestedingen beschreven zijn naar het wettelijk kader, welke momenten in de P&C-cyclus er contact met elkaar is en over welke twee samenwerkingsverbanden per jaar extra informatie aan de raad gegeven wordt. Dit was op voorstel van B&W;
- (b) De raad is betrokken bij de samenwerkingen in de regio via 'De Ontmoeting'. De griffiers proberen hier de raadsleden extra informatie mee te geven om wat sterker te staan in de bespreking van de kadernota's/ concept begrotingen met de portefeuillehouders.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid, inhuur

354 In de nota Inkoop- een aanbestedingsbeleid dd. oktober 2013 staat vermeld dat in de Jaarrekening onder de paragraaf Bedrijfsvoering de inkoop over het afgelopen jaar geëvalueerd wordt. De besteding van het inkoopvolume van de gemeente en regio en het duurzaam inkopen en sociaal aanbesteden zouden hierin worden opgenomen, aldus de nota. In de Jaarrekening 2017 staat hierover niets vermeld.

355 Ten aanzien van inhuur sec heeft de raad niet gecontroleerd. Dit is verklaarbaar doordat dit binnen de kaders van de uitvoering valt: het hoe je dat doet is een verantwoordelijkheid van het college.

De praktijkcasussen

356 De raad heeft ten aanzien van de uitbesteding van het onderhoud van de openbare ruimte aan Axent Groen niet gecontroleerd; dit is een college-aangelegenheid binnen het programmabeleid.

357 De raad heeft in de casus van PlusOV:

- (a) Geen zienswijze op de eerste begroting van PlusOV gegeven; ook niet op de voorgestelde vereveningssysteem. Daarbij wel een éénmalig aanvullend krediet ter beschikking gesteld voor de opzet van de regiecentrale;

Feitelijke prestaties gemeente Epe

- (b) Op de tussenrapportages op de begrotingen 2017 en 2018 van Epe geen moties en amendementen ingediend;
- (c) Op de begroting 2019 een zienswijze ingediend. Tevens heeft de raad bij monde van één fractie 25 artikel 39 vragen gesteld, waaronder het behalen van de doelen bedrijfsplan 2016, welke beschreven zijn in het bedrijfsplan 2016 en welke, zo stelde de fractie, de basis vormden voor het besluit van Epe om mee te doen aan PlusOV.

Norm 12: Periodiek wordt het beleid voor de afweging om taken zelf te doen, samen te werken, uit te besteden of ervoor in te huren geëvalueerd, en zo nodig heroverwogen en/of bijgesteld.

358 Er zijn geen stukken waaruit blijkt dat het beleid op het niveau van de bestuurlijke doelen en/of aannames is geëvalueerd, heroverwogen en/of bijgesteld. De Raad vraagt wel expliciet om het meenemen van afwegingen uit andere beleidsterreinen, soms zelfs met expliciete moties (zoals de PvdA en GL dat gedaan hebben bij PlusOV).

Samenvattend overzicht

359 In de onderstaande tabel is de feitelijke 'score' van de gemeente Epe op het normenkader weergegeven. Dit door per norm aan de te geven of er wel (ja), gedeeltelijk (Ged.) of niet (nee) aan voldaan wordt. Onder de tabel wordt daar waar relevant een toelichting gegeven op basis waarvan er gekozen is voor ja/nee/gedeeltelijk.

Norm		Voldaan aan norm?		
		Ja	Nee	Ged.
Beleid & kaderstelling				
1.	Er is door de gemeenteraad vastgesteld beleid voor de afweging om taken zelf te doen, samen te werken, uit te besteden of er voor in te huren (doeltreffendheid)			
2.	Het beleid om taken in eigen beheer uit te voeren, samen te werken, uit te besteden of om in te huren hangt logisch en aanwijsbaar samen met de andere relevante beleidsdoelen en werkwijzen van de gemeente zoals op het gebied van duurzaamheid, kwaliteit, risicobeheer, innovatie, sociaal en lokaal ondernemerschap, bewonerscommunicatie en -participatie en onderaanneming	Zie toelichting		
3.	Het beleid om samen te werken, uit te besteden of om in te huren voldoet aan de geldende wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden (rechtmatigheid)	Zie toelichting		
4.	Bij de afweging of taken al dan niet in eigen beheer worden uitgevoerd			Zie

Feitelijke prestaties gemeente Epe

Norm		Voldaan aan norm?		
	is doelmatigheid een leidend en identificeerbaar uitgangspunt (doelmatigheid)			toelichting
5.	De raad wordt actief geïnformeerd over de toepassing en resultaten van dit beleid			Zie toelichting
Uitvoering				
6.	Er wordt voorafgaand aan strategische en/of structurele keuzes (in ieder geval boven de Europese aanbestedingsgrens) in het kader van zelf uitvoeren, uitbesteden, samenwerken of inhuur een objectieve en heldere analyse uitgevoerd op grond waarvan de keuzes worden gemaakt in overeenstemming met het vastgestelde beleid.			
7.	De voor- en nadelen van de keuzes zijn en worden in beeld gebracht	Zie toelichting		
8.	Er vindt een risicoanalyse plaats van de verschillende keuzemogelijkheden			Zie toelichting
9.	De kosten verbonden aan de verschillende keuzemogelijkheden zijn en worden inzichtelijk gemaakt			Zie toelichting
10.	Het college beschikt over voldoende informatie om te kunnen sturen op de uitvoering van het beleid met betrekking tot zelf doen, samenwerking, uitbesteding of inhuur, om op basis daarvan de raad tijdig te kunnen informeren			
Controle en Evaluatie				
11.	De raad heeft de uitvoering van het beleid met betrekking tot samenwerking, uitbesteding en inhuur gecontroleerd			Zie toelichting
12.	Periodiek wordt het beleid voor de afweging om taken zelf te doen, samen te werken, uit te besteden of ervoor in te huren geëvalueerd, en zo nodig heroverwogen en/of bijgesteld.		Zie toelichting	

Afbeelding 2: samenvattend overzicht score op het normenkader.

360 Als toelichting geldt het volgende:

- **Ad 2:** in het beleid wordt rekening gehouden met andere beleidsdoelstellingen van de gemeente, echter 'logisch en aanwijsbaar met alle' is lastig te bepalen. Er is geen sluitend overzicht van met elkaar samenhangende doelstellingen vanuit het beleid met betrekking tot zelf doen of uitbesteden met andere beleidsterreinen. De samenhang vindt in de uitvoering plaats, zo blijkt uit de bestudeerde casussen.

- **Ad 3:** zoals aangegeven is onderzocht wat de opdracht is voor de accountant om te toetsen op rechtmatigheid. In het controleprotocol en het normenkader voor de accountantscontrole is dat uitgewerkt. Daarmee is een marginale toets gedaan in dit onderzoek van de rekenkamercommissie.
- **Ad 4:** doelmatigheid is niet primair leidend maar dat is ook een bewuste keuze (in regisserend Epe). In het beleid van de gemeente is een andere keuze gemaakt dan zoals verwoord in norm 4. En dat is een valide keuze.
- **Ad 5:** de raad wordt niet geïnformeerd op beleidsniveau over de vraag of de doelen die de raad wilde bereiken met de eigen kaderstelling (regisserend Epe, Verbonden Partijen, Inkoop- en aanbestedingsbeleid) worden gerealiseerd. Wel wordt de raad actief geïnformeerd door het college over uitvoeringsaangelegenheden.
- **Ad 7:** De voor- en nadelen worden in beeld gebracht. In de casus wordt dit ter informatie aan de raad gegeven. Het wordt niet ingebracht ten bate van een afweging van alternatieven door de raad.
- **Ad 8:** in de casussen zijn risicoanalyses gemaakt, maar niet op het hebben van verschillende keuzemogelijkheden in termen van welke vorm van samenwerking wordt georganiseerd. Er is een beredeneerd en onderbouwd voorstel aan de raad voorgelegd met (PlusOV) of mede op basis van (Axent Groen) een risicoanalyse.
- **Ad 9:** idem aan de toelichting bij norm 8. De kosten zijn inzichtelijk, maar niet op variantenniveau. Er wordt een beredeneerd en onderbouwd voorstel aan de raad voorgelegd.
- **Ad 11:** niet op niveau van de bestuurlijke doelstelling van Regisserend Epe, wel op casusniveau van PlusOV. Inkoop wordt niet geëvalueerd in de paragraaf Bedrijfsvoering bij de Jaarrekening. Wel poging in regionaal verband en via griffiers om meer grip op verbonden partijen te krijgen.
- **Ad 12:** het beleid op het bestuurlijk niveau (Regisserende gemeente Epe, Verbonden Partijen) kent geen evaluatie. Op het onderliggend niveau vindt wel evaluatie plaats, bijvoorbeeld de periodieke herziening van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Maar dat is wat anders dan waar norm 12 betrekking op heeft.

Bijlage 1: financiële specificatie beleidsschouw

Totaal inkoop, inhuur, uitbesteden, subsidie, samenwerken	54.251.444
Bestuur	458.099
Inhuur accountant, Stedendriehoek, VNG, rekenkamer.	
Burgerzaken	107.137
Beheer overige gebouwen en gronden	175.538
Kosten van verhuur diverse gemeentelijke eigendommen	
Overhead	2.631.285
Inkoop van telefoon, ict, inkoopplatform, uitbesteding salarisadministratie, onderhoud/exploitatie gemeentehuis door derden, inkoop juridische adviezen	
Treasury	2.892
OZB woningen	254.550
Uitvoering door Tribuut	
OZB niet-woningen	63.507
Uitvoering door Tribuut	
Belastingen overig	30.714
Uitvoering door Tribuut	
Overige baten en lasten	134.829
Diverse verzekeringen	
Crisisbeheersing en brandweer	1.588.262
Regionale Brandweer	
Openbare orde en veiligheid	136.947
Subsidies aan diverse instellingen	
Verkeer en vervoer	3.008.853
Uitvoering door Axent	
Economische ontwikkeling	64.018
Bijdrage Strategische board	
Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	28.298
Economische promotie	141.831
Subsidies aan diverse instellingen	
Openbaar basisonderwijs	109.197
Onderwijshuisvesting	231.655
Exploitatie gymlokalen	
Onderwijsbeleid en leerlingzaken	1.469.397
Subsidies/bijdragen onderwijsachterstandenbeleid, leerlingetvervoer, uitvoering leerplicht, expertisecentrum, peuterspeelzalen	
Sportbeleid en activering	223.714
subsidies Koppel/Swoe buitensportcoaches	
Sportaccommodaties	1.251.758
Exploitatiebijdragen/subsidies aan Koekoek, Wieken, PWA, diverse voetbal/sportcomplexen	
Cult.presentatie, -productie en -partic.	503.488
Subsidies aan diverse instellingen o.a. Cultuurplein	
Musea	130.987
Subsidies aan diverse instellingen	
Cultureel erfgoed	41.802
Media	601.037
Subsidie Bibliotheek	

Dataverzameling als feitelijke grondslag voor de analyse

Openbaar groen en (openlucht) recreatie	1.779.126
Uitvoering Axent	
Samenkracht en burgerparticipatie	2.153.161
Subsidie/exploitatiebijdragen dorpshuizen, vluchtelingenwerk, maatschappelijk werk, Koppel/Swoe voor ouderenwerk, jongerenwerk sociaal cultureel werk, jeugdhulpverlening voor C.J.G	
Wijkteams	1.136.338
Uitvoeringskosten Apeldoorn, externe administratie sociaal domein subsidie Mee Veluwe wmo cliëntondersteuning, uitvoeringskosten jeugdzorg C.J.G	
Inkomensregelingen	10.004.818
Uitvoering diverse regelingen door Apeldoorn zoals de WWB/Buig, AWBZ	
Begeleide participatie	5.470.589
Uitvoering WSW door Lucrato, uitvoering dagbesteding door diverse instellingen	
Arbeidsparticipatie	332.859
Uitvoering WWB werkgeversdeet door Apeldoorn	
Maatwerkvoorziening (WMO)	635.147
Uitvoering door diverse instellingen	
Maatwerkdienstverlening 18+	5.002.685
Schuldhulpverlening stadsbank, Plus OV, uitvoering individuele begeleiding door diverse instellingen, uitvoering huishoudelijke ondersteuning door diverse instellingen, PGB's	
Maatwerkdienstverlening 18-	5.447.578
Uitvoering jeugdzorg door diverse instellingen	
Geescaleerde zorg 18+	415.834
Uitvoering zor door diverse instellingen	
Geescaleerde zorg 18-	598.967
Uitvoering jeugdzorg door diverse instellingen	
Volksgezondheid	1.007.749
Uitvoering door GGanGD	
Riolering	898.906
Uitvoering door Axent, diverse contractpartners en Tribuut	
Afval	2.981.745
Uitvoering door Circules, Tribuut	
Milieubeheer	744.050
Uitvoering OVIJ	
Begraafplaatsen en crematoria	617.143
Uitvoering Axent	
Ruimtelijke ordening	230.224
Inhuur/adviezen voor bestemmingsplannen	
Grondexploitatie (niet-bedrijfs terreinen)	1.124.481
Uitvoering grondexploitatieprojecten door derden partijen	
Wonen en bouwen	281.168
uitvoering starterslening door derden, inhuur derden voor BAG/BGT welstend,BWT.	

Dataverzameling als feitelijke grondslag voor de analyse

Bijlage 2: specificatie formatie beleidsschouw

De gemeentelijke formatie is onderverdeeld naar de categorieën:

- Beleid en advisering (B/A)
- Toezicht, handhaving, vergunningverlening (T/H/V)
- Uitvoering en beheer (Uit) (waaronder wettelijke taken)

Afdeling/team/eenheid				
Afdeling: Directie				
Management	1	1		
Beleidscoördinatie en Bedrijfsvoering	7	7		
Afdeling Ondersteuning				
Management	3,89	3,89		
Communicatie	5,61	4,94		0,67
Financiën	8,64	2,89		5,75
Juridische zaken	3,61	3,61		
Pen O	3,45	3,45		
Informatisering; beleid	7,65	7,65		
Informatisering; techniek	8,44	1,22		7,22
Bestuur ondersteuning	4,36			4,36
Brede Service Desk (DIV, Facilitair)	12,43			12,43
Afdeling Samenleving				
Management	3,89	3,89		
KCC	14,02			14,02
Leefbaar en veilig; eenheid beleid	6,22	6,22		
Leefbaar en veilig; eenheid mdt	1,89	1,89		
Leefbaar en veilig; eenheid orde en veiligheid	7,61	2,67	4,94	
Participatie; eenheid beleid	7,72	7,72		
Participatie eenheid schuldhulpverlening	3,05			3,05
Participatie; eenheid WMO	11,05			11,05
Afdeling Ruimte				
Management	3	3		
Eenheid ruimtelijke ontwikkeling	15,26	12,26	3	
Beheer; eenheid beleid en projecten	8,47	6,47	1	1
Eenheid handhaving en nazorg	5,44	1,44	4	
Eenheid basisregistraties	3	1		2
Eenheid beheer openbare ruimte	7	2	5	
Totaal	163,7	84,21	17,94	61,55

Dataverzameling als feitelijke grondslag voor de analyse

Bijlage 3: geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten

1. Regisserende gemeente Epe Visie
Beslisnota Regisserende gemeente Epe
Samenvatting Regisserende gemeente Epe
2. Programma Sterk Werk 2016
Financiële uitwerking Programma Sterk Werk
Samenvatting Programma Sterk Werk
Aandachtspunten overdracht per pijler en algemeen
Hoe verder met Sterk Werk Presentatie 2018-2019
Organisatie Sterk Werk 2019-2020
3. Beslisnota regiegemeente 2005
4. Nota Verbonden Partijen 2016
5. Collegevoorstel Nota Verbonden Partijen 2016
6. Beslisnota Nota Verbonden Partijen 2016
7. Raadsbesluit Nota Verbonden Partijen 2016
8. Nota Inkoop en aanbestedingsbeleid 2013
9. Spoorboekje professionalisering Inkoop en aanbestedingsbeleid

Programmabegrotingen en jaarrekeningen

1. Programmabegroting 2018-2021
Beslisnota Programmabegroting 2018-2021
Raadsbesluit Programmabegroting 2018-2021
2. Programmabegroting 2019-2022
Beslisnota Programmabegroting 2019-2022
Raadsbesluit Programmabegroting 2019-2022
3. Jaarstukken 2017
Beslisnota Jaarstukken 2017
Raadsbesluit Jaarstukken 2017
4. Tussenrapportages
Raadsinformatienota Voortgangsrapportage 2017
Bijlage 1: afwijkingen in de uitvoering van bestuurlijk relevante activiteiten
Bijlage 2: Financiële afwijkingen bestuurlijk relevante activiteiten
Bijlage 3: Uitvoering moties en amendementen
Rapportage overlopende posten
Raadsinformatienota Voortgangsrapportage 2018-1
Bijlage 1: Financiële afwijkingen bestuurlijk relevante activiteiten
Bijlage 2: Uitvoering moties en amendementen

Raadsinformatienota Voortgangsrapportage 2018-2

Collegebesluit Voortgangsrapportage 2018-2

Bijlage 1: Financiële afwijkingen bestuurlijk relevante activiteiten

Bijlage 2: Uitvoering moties en amendementen

Bijlage 3: afwijkingen in de uitvoering van bestuurlijk relevante activiteiten

5. Uitkomsten kerngegevens en indicatoren bij de strategische doelen 2017.

Coalitieakkoord

1. Notitie coalitieakkoord 2018-2022 Sociaal duurzaam en verbindend
Beslisnota coalitieakkoord 2018-2022
Infographic coalitieakkoord 2018-2022

P&C-Cyclus

1. Memo Planning P&C cyclus in collegevergaderingen 2019
2. Presentatie Wegwijs in Gemeentefinanciën april 2018 Bedrijfsvoering

Organisatie- en mandaatregelingen

1. Producthouderregeling 2012
2. Bevoegdhedenbesluit 2016 Burgemeester
3. Bevoegdhedenbesluit 2016 College
4. Bevoegdhedenbesluit 2016 Algemeen
5. Bevoegdhedenbesluit 2016 Directie
6. Bevoegdhedenbesluit 2016 Ruimte incl. 1^e wijziging
7. Bevoegdhedenbesluit 2016 Samenleving incl. 1^e wijziging
8. Toelichting Bevoegdhedenbesluit 2016
9. Delegatiebesluit raad 2010

Accountantsprotocol

1. Raadsinformatienota Normenkader Rechtmatigheidscontrole 2018
Bijlage: voor 2018 voor de gemeente relevante wet- en regelgeving (Normenkader 2018)
2. Controleverordening ex art 213 Gw

Raad

1. Raadsinformatienota wijziging WGR
2. Memo 07-12-2017 Samenwerking in de regio – raadsbetrokkenheid
Bijlagen Samenwerking in de regio – raadsbetrokkenheid
3. Uitnodiging “ De Ontmoeting 19-02-2019”

Dataverzameling als feitelijke grondslag voor de analyse

Axent Groen

1. Notitie Nieuwe opzet van de organisatie voor de inrichting, het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte 2013
Beslisnota College Nieuwe opzet van de organisatie voor de inrichting, het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte 2013
Vragen D66 over uitbesteden buitendienst 2013
Beantwoording Vragen D66 over uitbesteden buitendienst 2013
2. Gunningsleidraad Concurrentiegericht dialogo Aanbesteding Uitvoerende taken onderhoud openbare ruimte Gemeente Epe
3. Overeenkomst 2014
Hurovereenkomst
Basisovereenkomst
Aanpassing huurovereenkomst milieustraat Vaassen
Koopovereenkomst materieel
Bruikleenovereenkomst materieel gladheidbestrijding
Bewerkerovereenkomst 2017/Meldplicht datalekken
Bankgarantie 2017
4. Collegebesluit aanbestedingsresultaat 2016
Beslisnota Aanbestedingsresultaat uitvoerende taken onderhoud openbare ruimte 2016
Resultaat aanbesteding uitvoerende taken onderhoud openbare ruimte 2016
5. Resultaat aanbesteding uitvoerende taken onderhoud openbare ruimte 2017
Overzicht incidentele kosten en dekking meerwerk Axent Groen 2015-2016
6. Brief aan Axent Groen "Vaststelling Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) en Gladheidbestrijdingsplan" aug 2016

PlusOV

1. Raadsinformatienota Basismobiliteit 2015
Beslisnota Basismobiliteit
Raadsbesluit Basismobiliteit
Motie Basismobiliteit PvdA/GL
Samenvatting raadsvoorstel
Verslag raadsvergadering 8 mei 2015 m.b.t. basismobiliteit
2. Concept Kadernota "OP WEG Visie en kaders voor regionale samenwerking op Basismobiliteit" 2015
Bijlage 1 DVO Basismobiliteit
Bijlage 2 Uitgangspuntennotitie inkoop vervoer 2016-2019 inkoopronde 2
Bijlage 3 Gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit
Bijlage 5 Beantwoording Brief KNV aan gemeente Apeldoorn betreffend 'Gunning uitsluitend op prijs'; Brief KNV aan gemeente Apeldoorn betreffend 'Gunning uitsluitend op prijs'

3. Concept Samenwerkingsovereenkomst Basismobiliteit Regio Stedendriehoek
4. Definitieve kadernota “OP WEG Visie en kaders voor regionale samenwerking op Basismobiliteit” 2015
 - Bijlage 1 bij kadernota Inspraakreacties Kadernota
 - Bijlage 2 antwoorden op Inspraakreacties Kadernota
 - Bijlage 4 Afwegingskader bestuurlijke samenwerking
 - Bijlage 5 verkenning regionale beheerorganisatie
 - Bijlage 6 Regionaal projectplan Basismobiliteit
 - Bijlage 7 planning op hoofdlijnen
5. Uitgangspuntennotitie inkoop vervoer inkoopronde 3
Raadsinformatienota Uitgangspuntennotitie inkoop vervoer inkoopronde 3
6. Bedrijfsplan vervoerscentrale 2016
7. Beslisnota Raad 2016 “Geen zienswijze in te dienen op de concept begroting 2016 en 2017 en vereveningsystematiek van de gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit, beschreven in 'Bedrijfsplan 2.1' en Een eenmalig aanvullend krediet van C27.032,- beschikbaar te stellen”
8. Evaluatie vervoercentrale PlusOV (2015-juli 2018)
Eindrapport herstructurering PlusOV 3.0, juli 2018
9. Vragen en beantwoording vragen ex artikel 39 RVO inzake Plus OV
10. 7 Memo's aan de raad m.b.t stand van zaken 2018
11. Verslag raadsvergadering mei 2018
12. PlusOV Kadernotitie begroting 2019-2022
 - PlusOV conceptbegroting 2019-2022 en begrotingswijziging 2018
 - PlusOV concept jaarrekening 2017
 - Brief van PlusOV aan de colleges “Informatie over voortgang PlusOV / Kadernotitie begroting 2019-2022, concept begroting 2019-2022, begrotingswijziging 2018, concept jaarrekening 2017”
 - Beslisnota financiële cijfers 2018 PlusOV
 - Raadsbesluit financiële cijfers 2018 PlusOV
 - Aangenomen amendement financiële cijfers PlusOV conceptbegroting 2019-2022
 - Brief College Epe aan Vervoerscentrale “zienswijze conceptbegroting 2019-2022 en begrotingswijziging 2018”
13. Samenvatting ingediende stukken PlusOV
14. Overzicht besluitvormingsproces

Bijlage 4: geïnterviewde personen

	Naam	Functie
1	Dhr. M. Tiemens	Afdelingsmanager Ruimte
2	Dhr. G. Ordelmans	Directeur Axent Groen
3	Dhr. G. Eggermont	Directeur PlusOV
4	Dhr. D. Van der Velde	Afdelingsmanager Samenleving
5	Dhr. T. Hollak	Controller, teamleider bedrijfsvoering
6	Dhr. W. van de Bedem	Strateg
7	Mevr. C. Kats	Gemeentesecretaris
8.	Dhr. H. Riphagen	Adviseur I&A
9.	Dhr. A. Mulder	Inkoopadviseur
10.	Dhr. Van der Hoeve	Burgemeester
11.	Dhr. R. Scholten	Wethouder
12.	Mevr. L. de Waard	Wethouder
13.	Diverse raadsleden	Raadslid

Dataverzameling als feitelijke grondslag voor de analyse