

Besparen door samenwerking

Afbouwen net zo belangrijk als opbouwen

In deze tijd van bezuinigingen worden besparingsmogelijkheden steeds vaker als inzet van samenwerking genoemd. Duidelijkheid over de besparing door de voorgestane samenwerking en de realisatie ervan is dan een eerste vereiste. Er zijn echter hulpmiddelen die van te voren een besparing goed inzichtelijk kunnen maken.

Peter Beumer

Samenwerken in het lokaal bestuur gebeurt in heel veel vormen en juridische structuren vandaag de dag. Er zijn kennisplatforms en er komt steeds meer informatie beschikbaar over vormen van samenwerking. Het is kortom een populair onderwerp. Steeds vaker wordt samenwerken ook genoemd als besparingsmogelijkheid, als een belangrijke oplossing in bezuinigingstijden. In dit artikel wordt duidelijk gemaakt dat er diverse hulpmiddelen beschikbaar zijn om dit goed in beeld te brengen, maar dat het wel nodig is daarbij het juiste perspectief te hebben. Veel besparingen worden namelijk niet (of niet alleen) gerealiseerd door het samenwerkingsverband, maar juist door de maatregelen in de organisaties waar de taak verdwijnt (de latende organisaties). Samenwerken is daarom in veel gevallen niet enkel een besparingsoplossing, maar ook een gerichte bezuinigingsaanleiding.

er minder middelen beschikbaar zijn, kan er niet meer worden volstaan met tips waarbij 'kostenbesparingen volgen'.² Er is voldoende reden om het verdienen aan samenwerking wel als primair doel voorop te zetten (als dominante drijfveer). Een efficiënte taakuitvoering door de overheid is een legitiem doel.³

Onduidelijkheid over besparingen

In het geval van besparing als hoofddoel van een samenwerking is duidelijkheid over de besparingsmogelijkheden van de voorgestane samenwerking en de realisatie ervan een eerste vereiste. Dat wil dus zeggen: voorafgaand, bij de besluitvorming zelf. Uit diverse publicaties blijkt dat samenwerkingspartners vaak niet kunnen aangeven hoeveel de besparingen van de samenwerking uiteindelijk zijn geweest en sommigen zijn van mening dat als het al kan, dit eigenlijk alleen achteraf goed te bepalen is.⁴ Dat is in een besluitvormingsproces waarbij de besparing het leidend motief is, natuurlijk niet acceptabel. Er zijn echter hulpmiddelen die van te voren een besparing goed inzichtelijk kunnen maken. Die hulpmiddelen kunnen besluitvorming over samenwerking faciliteren.

Besparen als primair doel van samenwerking

Als belangrijke reden voor samenwerking in het lokaal bestuur worden meestal drie redenen genoemd: kwaliteitsverbetering, continuïteit en besparingsmogelijkheden. In de huidige tijd van budgettaire krapte wordt het derde element steeds vaker als leidend motief genoemd. Je ziet het in publicaties over de praktijk van samenwerking echter nog niet vaak terug als insteek. Uitzonderingen zijn wellicht de samenwerkingen op het gebied van gemeentelijke belastingheffing. Er wordt relatief vaak ingestoken op kwaliteit als leidend motief. In een recente publicatie over ICT-samenwerking wordt aangegeven dat in geen enkele bestaande ICT-samenwerking de kosten de dominante driver zijn en dat de kostendaling grotendeels ingezet is voor de verbetering van kwaliteit en continuïteit, versnelling van innovatie en beter en sneller realiseren van uitdagingen van dienstverlening.¹ Maar in een tijd dat

Samenwerkingsbeslissingen

In de eerder genoemde publicatie over ICT-samenwerking⁵ worden hulpmiddelen genoemd en uitgewerkt om besluitvorming over ICT-samenwerking te faciliteren: het maken van een nulmeting om de startsituatie van de deelnemers in beeld te brengen, een business-

case met scenario's en een kostenmodel. Dit zijn stuk voor stuk goede instrumenten om helderheid te geven over het profijt van samenwerking en deze instrumenten kunnen veel breder worden toegepast dan bij ICT-samenwerking.

Als het gaat om het inzetten van samenwerking worden twee beslissingssituaties onderscheiden:

- 1 **Initiatie.** Hiermee wordt bedoeld om samen met anderen (gemeenten, provincies, waterschappen) een nieuw samenwerkingsverband op te zetten.
- 2 **Toetreding.** Hiermee wordt bedoeld het aansluiten bij een samenwerkingsverband of een gastheergemeente (een gemeente die diensten verricht voor een andere gemeente op vrijwillige basis⁹) dan wel het optreden als een gastheergemeente.

In de kaders zijn hiervan twee voorbeelden uitgewerkt op basis van twee recente casussen uit de adviespraktijk van de auteur.

Voorbeeld initiatie: casus regionale uitvoeringsdiensten

In een provincie worden regionale uitvoeringsdiensten (RUD) gevormd op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van VROM-regelgeving. Met deze RUD's moet ook een kostenbesparing worden gerealiseerd vanwege een efficiëncykorting die aan het gemeentefonds is opgelegd en om kosten van kwaliteitsverbetering te dekken. Het proces is bottom-up. Allereerst is per regio geïnventariseerd hoeveel fte en budget het betrof, gelet op de workload. Vervolgens is per regio in beeld gebracht wat de consequenties waren van bepaalde kostenuitgangspunten (hoeveel overhead mag de nieuwe organisatie hebben en met hoeveel besparing op het primaire proces wordt gerekend) en van varianten van het takenpakket (brengen we veel of weinig taken in). Dit is in een model vervat waarin het terugverdienen wordt uitgerekend in meerjarenperspectief, rekening houdend met zowel de incidentele kosten van de RUD als de incidentele kosten van de deelnemers (frictie- en desintegratiekosten). Met het model wordt de kostenbesparing vooropgezet om deze later weer te kunnen inzetten voor kwaliteitsverbetering. In het model wordt er rekening mee gehouden dat de deelnemers in de RUD het grootste deel van de kostenbesparingen door maatregelen in de eigen organisatie moeten realiseren. Daarmee worden de financiële consequenties van kostenbesparingen en taakbesparingen duidelijk en kunnen bestuurlijke keuzes worden gemaakt.

De ingewikkeldheid van de financiën bij samenwerking

Samenwerkingsvraagstukken zijn ingewikkelde financiële vraagstukken. Het gaat om de vergelijking tussen de nieuwe situatie en de oude situatie met zowel incidentele als structurele kosten. Dit wordt bij meerdere partners nog bemoeilijkt door het feit dat er geen uniformiteit is in de kostenverdeling in het openbaar bestuur⁷, zodat de nieuwe organisatie en de latende organisatie niet makkelijk te vergelijken zijn. Nogal wat voorgenomen samenwerkingen zijn in de praktijk problematische vraagstukken geworden omdat er geen duidelijkheid is over hoe er met de overhead⁸ moet worden omgegaan, dan wel omdat de latende organisatie niet weet hoe ze de overhead moet afbouwen.

Het blijkt dat samenwerkingspartners vaak niet kunnen aangeven hoeveel de besparingen van de samenwerking uiteindelijk zijn geweest

Evenveel aandacht voor afbouw als voor opbouw

Het is daarom bij een initiatie belangrijk om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over de benadering van de incidentele en structurele kosten, inclusief overhead van de nieuwe organisatie, en de consequenties van de samenwerking voor de incidentele en structurele kosten, inclusief overhead van de latende organisatie(s). Dit kan namelijk per deelnemer enorm verschillen. Dat laatste is niet erg, maar wel als er niet voldoende aandacht wordt besteed aan de consequenties voor de latende organisatie. Als voorbeeld is te noemen een stranding van samenwerking van gemeenten op het gebied van afvalinzameling waar alles voor de nieuwe organisatie al was uitgewerkt tot op het punt van de rijroutes, maar waar aan het einde van het proces een gemeente geen antwoord had op het overheadvraagstuk en om die reden afzag van de samenwerking.

Het is nodig een goede nulmeting te maken van de huidige kosten van de samenwerkingspartners bij een initiatie en van de huidige kosten van de toetreders bij een toetreding. Als de nulmeting van de kosten helder is, moet er in gesprek gegaan worden met de deelnemers hoe de overhead kan worden afgebouwd. Om dit niet als een open einde te laten zitten, is dit een wezenlijk onderdeel van de uitwerking in de businesscase. Het bepaalt in hoge mate het uiteindelijke financiële voordeel. Daarmee wordt vervolgens ook duidelijk dat de samenwerking zelf in veel gevallen niet (of niet alleen) de besparing veroorzaakt, maar juist de bezuinigingsmaatregelen die de deelnemende partij daarop laat volgen.

Daarom is het bij samenwerking naast de vormgeving van de samenwerking minstens zo belangrijk dat de afbouw van de overhead in de staande organisatie concreet wordt uitgewerkt. Daarbij is het zichtbaar maken van de afbouw van directe kosten als pc's, meubilair en dergelijke relatief eenvoudig, maar zijn bijvoorbeeld kosten als de vrijvallende huisvesting en management aanmerkelijk moeilijker. Maar juist de invulling van de laatstgenoemde meer vaste overheadkosten bepalen de omvang van de besparing en zijn dus nodig in de afweging. Daarom zal er bijvoorbeeld moeten worden gekeken of vrijval-

Voorbeeld toetreding: casus belastingsamenwerking

Een gemeente overweegt om zich voor de uitvoering van de gemeentelijke belastingheffingstaak aan te sluiten bij een samenwerkingsverband. Voor het inzichtelijk maken van de besparingsmogelijkheden en de consequenties wordt een businesscase gemaakt. In de businesscase wordt op de afgesproken afwegingselementen (financiën, samenwerkingspartner, kwaliteit en impact organisatie) een analyse gemaakt. De businesscase wordt niet gemaakt in de klassieke vorm bij het bedrijfsleven met als kern van de zaak een netto contante waardeanalyse. Deze businesscase maakt duidelijk welke besparingen gerealiseerd kunnen worden in het perspectief van de meerjarenbegroting van de toetredende gemeente, wat de gemeente daarbij zelf moet doen aan frictie- en overheadsreductie en wat de consequenties zijn voor de dienstverlening. Leidend in het realiseren van de besparing is het vermogen van het management om de toegerekende overhead af te bouwen. Als de directie de toegerekende overhead weet af te bouwen, ontstaat er een aanzienlijk voordeel. Indien dit niet het geval is, dan is de besparing minimaal en dus het (ook vaak emotionele) toetredingsproces niet waard. Met de directie wordt gesproken over de haalbaarheid van de frictie- en overheadsreductie en op welke termijn. Zo wordt het samenwerkingsvraagstuk vooraf helder in beeld gebracht en is er een goed document voor het maken van de bestuurlijke beslissing tot aansluiting

lende huisvestingsmeters kunnen worden verkocht of verhuurd of anderszins gedekt, doordat bijvoorbeeld bij de aankomende decentralisatie van rijksmiddelen weer extra taken en personeel naar de gemeente toekomen.

In veel gevallen veroorzaakt samenwerking zelf niet (of niet alleen) de besparing, maar juist de bezuinigingsmaatregelen die de deelnemende partij daarop laat volgen

Conclusie

Besparingen realiseren door samenwerking als primair doel is legitiem nu er in het lokaal bestuur scherp op de middelen gestuurd moet worden. Daarom moet er altijd een nulmeting voor de kosten worden gedaan of het nu een nieuw samenwerkingsverband is of een toetreding. Zo kan je het financiële uitgangspunt bepalen en meetbaar maken om de besluitvorming te faciliteren.

Het is vervolgens belangrijk dat aan nieuwe samenwerkingsverbanden kostenuitgangspunten meegegeven worden die zorgen voor besparing (lagere kosten dan de huidige uitvoering). Veel aandacht gaat dan meestal naar het kijken of het binnen die uitgangspunten mogelijk is de organisatie en de werkprocessen op te bouwen. Bij toetreding wordt regulier gekeken of de samenwerkingspartner of de gastheer een lager kosten-niveau heeft dan de latende organisatie. Het is echter voor het financiële resultaten minstens net zo belangrijk dat de afbouw van de overhead van de staande organisatie concreet wordt gemaakt. Voor besparing is het afbouwen net zo belangrijk als het opbouwen.

Auteur

Drs. Peter Beumer is senior adviseur bij BMC

Noten

- 1 *Slim Samenwerken aan ICT. Kosten en baten van shared service centra: 'de baten als ballast'*, KING, juni 2011, p. 18 en 20
- 2 G. Hoogendijk en W. Stevens, *De middenmanager leidend in samenwerking*, Overheidsmanagement.nl, september 2009, nr. 9, p. 27.
- 3 Het is overigens opvallend dat als je een zoekopdracht met 'efficiënte overheid' geeft, je met name Belgische sites als resultaat krijgt. De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEO) startte in 2010 om werk te maken van de centrale opdracht van de overheden in Vlaanderen: meer efficiëntie en effectiviteit en om Vlaanderen tegen 2020 naar de top vijf van de Europese regio's te leiden.
- 4 A. van Brunshot, D. Huisman, M. Amidouche, *Quick Scan intergemeentelijke samenwerking: trends en besparingen*, maart 2010; M. Eikenboom, M. Klewik, H. van den Heuvel, *Samenwerking in Beweging: de lappendeken voorbij*, september 2011.
- 5 Zie noot 2, p. 10.
- 6 N.A.C. Schilder, *Kracht ontwikkelen door nabuurschap: onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse 'gastheergemeentemodel' in Nederland*, mei 2008.
- 7 Zie hiervoor: 'Kostentoerekening bij gemeenten: afschaffen of versimpelen?', *B&G*, juli/augustus 2010, p. 20-25
- 8 Met de overhead bedoelen we de salariskosten en de materiële kosten van management, secretariaat en PICOFAH-functies (personeel, informatievoorziening, communicatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting).