

Zelf doen, uitbesteden of samenwerken?

Veel gemeenten hebben de afgelopen maanden bezuinigingen doorgevoerd in meer of mindere mate. Sommige nemen een afwachtende houding aan, andere anticiperen op verwachte moeilijke budgettaire tijden. Duidelijk is dat gemeenten vanwege decentralisatie van taken nog voor grote besparingsopgaven komen te staan. In alle bezuinigingsprogramma's zit een component efficiency. De kunst is dit onderdeel zodanig in te vullen dat het stimuleert in plaats van frustreert. In de gemeente Katwijk is daarvoor een werkwijze bedacht: de ZUS-trajecten, waarbij ZUS staat voor Zelf doen, Uitbesteden of Samenwerken.

Peter Beumer senior adviseur BMC



Organisatie en financiën

Succesvol en zinvol

De gemeente Katwijk heeft recent een ombuigingsprogramma ontworpen en geïmplementeerd met als insteek om er als bestuur en organisatie sterker uit te komen door een heroriëntatie op beleid, organisatie en inkomsten. Met die hoge inzet is dit programma qua sturing ingestoken als verandertraject. Om succesvol en zinvol te zijn, moet de sturing gericht zijn op inhoud, gedrag en organisatiecontext¹. Dit geldt het meest voor die elementen die betrekking hebben op de efficiencycomponent van de aanpak, waarbij de organisatie zelf sterk betrokken is ('onderwerp van onderzoek'). Zaken als veranderhistorie en de waarden en overtuigingen van de organisatie moeten in ogenschouw worden genomen voordat de ontwerpfase begint. Klassieke bezuinigingsmaatregelen als stoppen met inhuur van externen, vacaturestops en versoberingsmaatregelen ('geen chocolademelk in de koffieautomaat') leveren op korte termijn wel geld op, maar zijn niet stimulerend en succesvol op de lange termijn.

Meer met minder

Katwijk heeft in de kadernota voor de begroting 2010 een visie neergelegd voor een ombuigingsprogramma met als motto 'meer met minder'. Hierbij werd ruimte gecreëerd voor tegenvallende rijksinkomsten en voor nieuwe uitgaven. Het werd bewust gepresenteerd als een visie op het programma, een stip op de horizon, zonder dat al concreet werd aangegeven wat de maatregelen moesten gaan inhouden. Voor de uitwerking van deze visie, het ontwerp van het ombuigingsprogramma, werd een half jaar uitgetrokken.

Het ombuigingsprogramma met de titel 'Scherp aan de wind'² bevat vier grote onderdelen:

- **Verwijderen van lucht in de begroting:** door analyse van de begroting en van de jaarrekening zoeken naar budgetten die ruimte laten zien.
- **Heroriënteren op taken en subsidies:** op de koers van het collegewerkprogramma is het takenpakket en het subsidieprogramma tegen het licht gehouden.
- **Vergroten van de inkomsten:** met een onderzoek naar de kostendekkendheid van heffingen en een benchmark-vergelijking is bekeken of tariefsverhoging of een efficiencytaakstelling in de rede zou liggen. Daarbij is een voorkeursvolgorde

uitgesproken: eerst verhoging van de kostendekkendheid van de tarieven, daarna verhoging van de belastingen.

- **Verhogen van de efficiency van de organisatie.**

Het ontwerp van de efficiencyverhoging is gedaan volgens een aanpak die heeft gezorgd voor acceptatie en weinig weerstand in de organisatie. De aanpak was succesvol doordat deze voldeed aan een aantal belangrijke basiskenmerken³:

- Heldere noodzaak voor verandering (lees bezuiniging): dalende rijksinkomsten.
- Aansluiting zoeken bij de context en veranderhistorie van de gemeente.
- Rekening houden met gedrag van de organisatie (geen geïsoleerde uitwerking door een projectgroep).
- Hanteren van een duidelijk model.

Noodzaak, context en gedrag

Bij een verandertraject als een ombuigingsoperatie is het voor succes altijd belangrijk rekening te houden met de context van de gemeente: is het bijvoorbeeld een voormalige fusiegemeente of een groeigemeente, had de organisatie altijd een beleid van zelf doen of juist uitbesteden, wanneer was de laatste reorganisatie, etc. Katwijk koos na de fusie van Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg voor een aanpak waarbij de gemeentelijke organisatie het takenpakket grotendeels zelf zou uitvoeren. De besturingsfilosofie luidde dat "de nieuwe gemeente de kernopgaven voor een groot

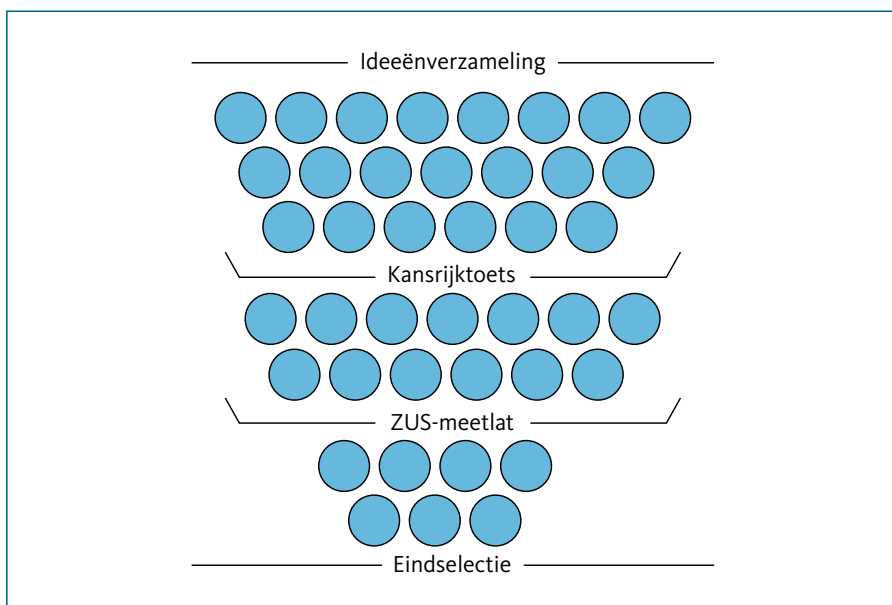
deel zelf wil uitvoeren vanuit het adagium 'zelf doen wat moet, uitbesteden indien niet vermijdbaar'. Dat hing (en hangt) nauw samen met de grote betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij het werk en de Katwijkse samenleving.

In het kader van het ombuigingsprogramma wilde de directie in de efficiencytrajecten wegen verkennen die uitbesteding en samenwerking uitdrukkelijk in beeld zou brengen. Daarbij was het - gelet op het feit de organisatie dit voorheen als een nooduitgang had beschouwd - belangrijk dat er niet meteen afstand werd gedaan van het verleden, maar dat er een nieuw hoofdstuk aan werd toegevoegd.

Zo werden de ZUS-trajecten bedacht: Zelf doen, Uitbesteden of Samenwerken. ZUS-trajecten zijn primair efficiencyonderzoeken naar uitbesteding of samenwerking, waarbij de afdeling de gelegenheid krijgt om te bedenken hoe met zelf doen hetzelfde resultaat kan worden behaald. Ook werden hieronder efficiencytrajecten geschaard met een insteek op zelf doen, waarbij uitbesteding en samenwerking als alternatief golden. Zo was er steeds een primaire insteek op zelf doen, uitbesteden of samenwerken plus een beschrijving van de andere twee elementen als alternatief.

De ZUS-trajecten

De werkwijze van de ZUS-trajecten was een start met ideeënverzameling en schiftingsproces naar een eindselectie.



Als eerste werd op basis van literatuur een voorselectie gemaakt van de meest voorkomende vormen van uitbesteding van taken bij gemeenten. In de praktijk maken gemeenten nauwelijks onderscheid tussen uitbesteding (outsourcing), onderbrengen van taken bij buurgemeenten (of andersom), samenwerking in gemeenschappelijke regelingen en shared service centers. Het gaat erom dat de gemeente het niet meer zelf of niet meer alleen doet. De vorm is sterk afhankelijk van de omstandigheden: een grote of een kleine gemeente, in welke regio en of er sprake is van een centrumpositie. Daarnaast werd een lijst gemaakt van veel voorkomende autonome efficiëntie maatregelen voor de gemeentelijke bedrijfsvoering. Dit zijn efficiencyprojecten als gevolg van een taakdiscussies, bijvoorbeeld verbetering van de inkoopfunctie en van het vastgoedbeheer.

De inventarisatie leverde een lijst op van zo'n veertig projecten. Vervolgens is met het management team besproken welke projecten in Katwijk kansrijk zouden zijn, dat wil zeggen tot een substantieel voordeel zou kunnen leiden. Dit substantiële aantoonbare financiële voordeel gold als minimumeis: het was immers een afwijking van de oorspronkelijke organisatielijst.

Zo bleven circa twintig projecten over die door de afdelingen zelf zijn uitgewerkt als ZUS-project. Daarbij is gebruikgemaakt van elementen van een meetlat⁴ voor uitbesteding of samenwerking. De elementen die uitgewerkt moesten worden betroffen met name de samenwerkings- of uitbestedingspartner, de financiën, de kwaliteits- en dienstverleningsconsequenties en de impact op de organisatie. Hierdoor was een integrale afweging mogelijk op de belangrijkste elementen van het vraagstuk en het substantiële financiële voordeel als eerste criterium.

Scherpte door blik naar buiten

Zoals gezegd werd elke primaire insteek aangevuld met de beschrijving van de twee alternatieven. De onderdelen zijn daarbij afgezet tegen externe benchmarks, voorbeelden uit andere gemeenten, kengetallen en (proef)offertes zodat er ook echt scherpere in de aanpak kwam. De projectleider heeft hierop gestuurd, maar de afdelingen waren ook goed doordrongen van het feit dat de aanpak daadwerkelijk moest leiden tot resultaten. De organi-

satie had zich gecommitteerd een deel van de financiële taakstelling te realiseren.

Op basis van de uitwerkingen op de ZUS-meetlat zijn uiteindelijk zo'n vijftien projecten in uitvoering genomen. Het zijn veel, maar niet alleen, 'zelf doen'-projecten geworden. De betrokkenheid van de organisatie bij de directe leefomgeving van burgers zorgde voor een voorkeur voor het zelf doorvoeren van besparingsmogelijkheden. Uitbesteding en marktwerking zijn ook lang niet altijd de oplossing voor budgettaire problemen, maar de blik naar buiten kan wel voor scherpte in het afwegingsproces zorgen.

Er is beperkte tijd gegeven voor de eerste uitwerking. Het was met name een intensieve zoektocht naar de onderbouwing van de voordelen van uitbesteden en de uitdaging of dit ook met de eigen organisatie kon worden gerealiseerd. Hierdoor kregen in eerste instantie de samenwerkingsvarianten nog nauwelijks aandacht. Gedurende het ZUS-traject zijn wel veel ideeën opgekomen, want het werkproces werkte enthousiasmerend. Daarom vormen de eerste vijftien projecten een eerste tranche en is nog een aantal kansrijke projecten geselecteerd voor de tweede tranche. Daarbij zitten ook concrete samenwerkingsprojecten. Hiermee kunnen eventuele tegenvallers in de realisatie van de eerste tranche worden opgevangen. Daarmee heeft het proces geleid tot een gedegen pakket maatregelen dat helemaal vanuit de organisatie is opgesteld.

Ombuigen is maatwerk

Een ombuigingsoperatie is een verandertraject en moet daarom voor succes (het halen van het gewenste resultaat) rekening houden met een heldere probleemduiding, met de context en de veranderhistorie van de organisatie, met het gedrag van de organisatie en met een helder ontwerp van de aanpak. In de ZUS-aanpak van Katwijk is dit punt goed doordacht en dat maakt dat men het in het gebruik als een pragmatische aanpak zag. Dat wil niet zeggen dat de ZUS-aanpak niet breder kan worden gebruikt, als deze maar wordt aangepast aan de situatie van de organisatie. Ombuigen is maatwerk.

Noten

- 1 A.J. Cozijnsen, Sturen op slaagfactoren bij complexe veranderprojecten, 2004.
- 2 Een normatieve titel is belangrijk voor een veranderproject (Meindert Fikkema en Peter de Bruin, in: S. ten Have en W. ten Have, Het Boek Verandering, 2004, p. 128).
- 3 A.J. Cozijnsen, Sturen op slaagfactoren bij complexe veranderprojecten, 2004, p. 34.
- 4 Hierbij is gebruik gemaakt van de uitbestedingscriteria van Hoogheemraadschap Rijnland (2006).