

BLOG

Financiering van samenwerking tussen gemeenten.

De lasten stijgen en de inkomsten dalen door de coronacrisis. Grip krijgen op de uitgaven in het sociaal domein blijkt nog steeds een forse opgave. Gevolg: veel gemeenten staan onder toenemende financiële druk.

En daar waar de financiële situatie (pijnlijke) politieke keuzes vereist, kijken gemeentebesturen al snel naar hun taken belegd in samenwerkingsverbanden. Het adagium dat de (sub)regionale samenwerking er 'van, voor en door' de deelnemende gemeenten is, wordt veelal losgelaten als de begroting lokaal onder druk komt te staan.

Bestuurlijke discussies rondom de betaalbaarheid en de onderliggende financieringssystematiek van samenwerkingsverbanden zijn dan mogelijk het gevolg. Taakstellingen worden bepleit, de roep om een eerlijkere verdeling van de samenwerkingslasten doemt op en een meer wendbare begrotingsopzet wordt voorgestaan.

Om gemeenten te helpen bij hun discussies over de (herijking van de) financiering van hun samenwerkingsverbanden tekenen wij in dit blog vijf ervaringen op uit onze recente adviestrajecten.

Ervaring 1: het ontbreken van een scherpe analyse van (beleefde) knelpunten in de huidige systematiek, alvorens wordt toegewerkt naar de ‘eerlijkere’ financieringssystematiek.

Een scherpe analyse van de oorspronkelijke kaders en uitgangspunten rondom de totstandkoming van de geldende financieringsvorm én de feiten en meningen over deze wijze van financiering en de samenwerking als zodanig is essentieel, alvorens de alternatieven in kaart te gaan brengen. De discussie over de financiering kent meestal een ‘onderliggend vraagstuk’. Niet zelden is geld niet dé (enigste) drijfveer onder de discussie. We zien in het land dat bestuurlijke spanningen optreden rondom de verdeelsleutel bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat:

- het onderling vertrouwen tussen de partnergemeenten in een samenwerkingsverband is afgebrokkeld, men andere politiek-bestuurlijke toekomstperspectieven heeft, de politieke kleuring van een gemeente is veranderd, sleutelfiguren zijn gewisseld en/ of omdat één van de gemeenten in financieel zwaar weer terecht is gekomen.
- het gevoel bij partnergemeenten heerst dat men ‘betaalt voor de ander’, omdat die gemeente forse bestuurlijke ambities of opgaven heeft en (tijdelijk) een onevenredige aanspraak lijkt te maken op de gezamenlijke ambtelijke capaciteit en dus financiële middelen.
- een partnergemeente met te weinig budget is ingestapt en niet alle kostensoorten en/ of te weinig kwaliteit heeft overgeheveld bij aanvang van de samenwerking.
- er een verschil in wensen van één of enkele partnergemeenten bestaat over hoe zij het samenwerkingsverband zien; als zakelijke partner of als ‘van, voor en door’ de partnergemeenten.
- er druk op de lokale gemeentelijke begroting ontstaat, waarbij deze gemeente geen ruimte voelt om eigenstandig keuzen te maken om te ‘besparen’ op de inzet door het samenwerkingsverband, omdat er sprake is van een lumpsum financiering.

Als dergelijke onderliggende pijnpunten niet van vooraf helder in kaart worden gebracht, is het risico groot dat er veel energie en moeite wordt gestopt in het ontwikkelen van een nieuwe financieringssystematiek die onvoldoende aandacht geeft aan het oplossen van het werkelijke vraagstuk. De (bestuurlijke) spanningen kunnen dan op korte termijn weer opdoemen.

Ervaring 2: van vertrouwen naar zakelijkheid leidt altijd tot verhoging van de coördinatielast.

Veel samenwerkingsverbanden zijn gestart op grond van een lumpsum financiering. Hierbij brengen gemeenten hun (vaak historisch bepaalde) eigen formatie en budgetten in voor de taken die het samenwerkingsverband nu voor deze partnergemeenten gaat uitvoeren. Afrekening op basis van daadwerkelijk gebruik vindt daarbij veelal niet plaats. Deze systematiek is sterk gebaseerd op vertrouwen, op geven en nemen. Vanuit een basisgedachte dat de eventuele scheve verhouding in de bijdrage in de kosten (in relatie tot gebruik) op langere termijn uitvlakt tussen de partners.

Op het moment dat partnergemeenten een onderbuikgevoel krijgen dat men ‘betaalt voor de ander’ ontstaat een behoefte aan inzicht tussen financiële inbreng en feitelijk gebruik. Dit inzicht leidt altijd tot een verhoging van de administratieve last; coördinatielasten om de uren te registreren, te verantwoorden (managementrapportages) en af te rekenen in relatie tot de financiële bijdrage vooraf. De kritische vraag moet zijn of de coördinatielast opweegt tegen het wegnemen van de onderbuikgevoelens en de feitelijke omvang van het bedrag wat men gevoelsmatig ‘voor de ander’ betaalt. Niettemin kan de coördinatielast nodig zijn om de samenwerking politiek-bestuurlijk overeind te kunnen houden.

Ervaring 3: betrek de discussie over invloed en zeggenschap bij de herijking van een financieringssysteem.

Wij zien bij veel samenwerkingsverbanden dat de financiële inbreng en de mate van invloed op en zeggenschap over het samenwerkingsverband niet goed op elkaar aansluiten. Gemeenten dragen dan op grond van de gekozen verdeelsleutel (fors) meer bij aan een samenwerkingsverband dan partnergemeenten, maar hebben wel evenveel zeggenschap in de formele bepalingen rondom besluitvoering.

Hoewel het logischerwijs geen vereiste is (en in veel gevallen zelfs niet wenselijk) om zeggenschap één op één te koppelen aan de financiële inbreng, is het wel belangrijk om de mate van invloed en zeggenschap actief te betrekken bij de introductie of herijking van een financieringssysteem. Zodoende wordt namelijk mogelijk (bestuurlijke) ongemak voorkomen die later (onder druk van lokale begrotingsproblemen óf lokale bestuurlijke opgaven en de daarbij behorende roep om slagkracht) zou kunnen ontstaan door deze mismatch.

Ervaring 4: bij het bepalen van de verdeelsleutel zou het verband tussen inbreng en feitelijk gebruik (nog) sterker tot zijn recht kunnen komen, bijvoorbeeld door het introduceren van meerdere variabelen in de verdeelsleutel.

Wij zien dat samenwerkingsverbanden veelal verdeelsleutels hanteren die in meer of mindere mate zijn gekoppeld aan het feitelijk gebruik. Dit onderschrijven wij. Een verdeelsleutel met een duidelijk verband tussen inbreng en feitelijk gebruik is namelijk essentieel om de verdeling van kosten zo eerlijk mogelijk te laten plaatsvinden.

Dit neemt niet weg dat deze koppeling geregeld nog scherper kan. Zo zien wij dat veel samenwerkingsverbanden het inwonersaantal als verdeelsleutel voor de lasten hanteren. Dit terwijl er variabelen zijn die meer geënt zijn op de betreffende taakuitvoering van het samenwerkingsverband, zoals het aantal cliënten, de achterblijvende formatie in de moederorganisaties, de begrotingsomvang voor de betreffende primaire taak, etc.

Samenwerkingsverbanden hanteren daarbij veelal slechts één variabele in de verdeelsleutel, terwijl het samenwerkingsverband meerdere producten of diensten levert. Door meerdere variabelen op te nemen in één verdeelsleutel, die samen gekoppeld zijn aan de producten of diensten die het samenwerkingsverband levert, wordt de verbinding tussen inbreng en feitelijk gebruik nog verder versterkt. Met een eerlijkere verdeelsleutel als gevolg.

Ervaring 5: een nieuwe financieringssysteem leidt vrijwel onvermijdelijk tot herverdeeleffecten, maar de pijn kan worden verzacht door te werken met een ingroeimodel.

Daar waar een nieuwe financieringssysteem wordt geïntroduceerd of herijkt, is de kans groot dat er zogenaamde ‘voor- en nadeelgemeenten’ ontstaan: sommigen gaan meer en sommigen gaan minder betalen dan voorheen het geval was.

In het geval van voor- en nadeelgemeenten doen wij de suggestie om te werken met een ingroeiperiode: de voordeelgemeente zet zijn voordeel over een bepaalde periode (deels) in ter compensatie van de nadeelgemeente. Zo kan met name de pijn voor de nadeelgemeente over meerdere jaren wordt uitgesmeerd, alvorens het effect in volle omvang intreedt. Dit is veelal nodig om een herijking van de financieringsvorm lokaal politiek-bestuurlijk verantwoord te krijgen..



Meer weten over wat wij bij de opzet of herijking van de financiering van uw samenwerkingsverbanden kunnen betekenen?

Neem vrijblijvend contact met ons op:

& Van de Laar B.V.

Denkers en doeners voor de publieke sector

info@en-vdl.nl

en-vandelaar.nl

Don Boscostraat 4
5611 KW Eindhoven
085 - 747 06 18