

## Column Kerntaken bestaan niet

**Veel gemeenten hebben grote moeite met het sluitend krijgen van hun begroting. Samen met de verwachte vermindering van de inkomsten betekent dit dat ingrijpende bezuinigingen nodig zijn. Gemeenten kunnen hun borst nat maken. En dus: een kerntakendiscussie. In een kerntakendiscussie zal de griffier, hoe dan ook, een rol spelen. Hieronder enkele gedachten die ik met de collega's wil delen.**

Het zal wel komen doordat ik al wat langer in overheidsland meeloop, maar mij bekruipt een déjà-vu gevoel. De huidige situatie lijkt veel op die in de jaren 80 van de vorige eeuw toen het Kabinet-Lubbers/Kok de Tussenbalans presenteerde, en op de bezuinigingsoperatie van het kabinet-Van Agt daarna. Ook in die tijd kwamen gemeenten voor ingrijpende bezuinigingen te staan. Opleiders, waaronder de toenmalige bestuursacademie, speelden daarop in – helemaal volgens de trend van die tijd – met bezuinigingsleergangen in een conferentiecentrum. Ondanks dat ik daarin als begeleider optrad, had ik er toen al geen erg goed gevoel bij. Vooral vanwege de mythe die werd verkocht dat bezuinigen een kwestie van rationeel afwegen is. De hoofdlijn van de leergang was: als je maar een goed overzicht over alle activiteiten hebt en daar een wegingsfactor aan hangt, dan rollen vanzelf de bezuinigingen eruit. De geschiedenis heeft deze mythe ontkracht. Bezuinigen is een puur politiek en daarmee per definitie niet-rationeel proces. Misschien kunnen we iets van de geschiedenis leren.

### **Pavlov-reacties**

Uiteindelijk zullen de gemeenteraden knopen moeten doorhakken. Welke voorzieningen gaan we verminderen? Welke heffen we op en welke laten we in stand? Dat zijn lastige beslissingen, die bovendien moeilijk aan achterbannen en burgers zijn uit te leggen. Het is niet meer dan logisch dat de raad zoekt naar een methode om daar een zekere structuur in aan te brengen en ook zoekt naar achterliggende motiveringen van de maatregelen. In veel gemeenten gaat het niet anders dan dertig jaar geleden: er treden spontane, haast geconditioneerde reacties op, zoals de speekselreflex bij de experimentele hond van Pavlov. Iedereen praat iedereen na.

Welk deel van het beleid is beïnvloedbaar? Wat zijn de wettelijk verplichte taken? Wat willen we in ieder geval ontzien? Kunnen we niet met minder ambtenaren? Wat vinden we echt belangrijk?

Iemand roept “kerntakendiscussie” en daar wordt men het al snel over eens. Maar dan begint het pas. Want wat zijn kerntaken? En wie bepaalt er wat belangrijk is? Dan volgt de oplossing. Om te beginnen moet er een overzicht komen van alle taken van de gemeente, met de vermelding of ze wettelijk zijn, en hoeveel geld eraan wordt uitgegeven. Daarna moet gesproken worden over het belang van de activiteiten. En vervolgens moet er worden gekozen. Makkelijk zat.

### **Good old Planning of change...**

Het bezuinigingsproces waar we voor staan is er een waarvan de uitkomst tevoren vaststaat en waarvan tevoren ook bekend is dat niemand het echt wil. Het gaat niet meer om de of-vraag, maar alleen om de hoe-vraag.

Bezuiniging is als proces goed vergelijkbaar met onprettige organisatieveranderingen zoals reorganisaties en fusies. Daarvoor is in de vorige eeuw door de “plannende veranderaars” een wetenschappelijke aanpak ontwikkeld, die ik voor de collega's maar eens uit het vet haal. Het gaat om Kurt Lewins basismodel van drie veranderingsfasen: “unfreezing” (‘afkicken’ van het oude gedrag), “moving” (het nieuwe gedrag aanleren) en “freezing” (beklijven van het nieuwe gedrag), gecombineerd met drie handelingsstrategieën die bij deze fasen horen: overtuigen, leren en dwingen.

In de eerste fase (unfreezing) moet iedereen – raad, college en organisatie – er diep van overtuigd raken dat bezuiniging echt noodzakelijk is. Men moet afkicken van de groei en van het idee dat het allemaal wel mee zal vallen. Er moet in deze fase vooral gebruik worden gemaakt van overtuigingsstrategieën. Overzichten, cijfers, feiten, rationele inzichten zijn nodig. Goede communicatie, ook naar de burgerij toe, is daarnaast essentieel. Maar er mogen aan de bevolking geen illusies worden voorgehouden. Het doel is en blijft bezuinigen, er mag niet worden uitgestraald dat er wel onderuit te komen valt.

De tweede fase (moving) is de belangrijkste. Hierin vindt de daadwerkelijke verandering plaats: de concretisering van ideeën voor bezuiniging. De geschiedenis heeft, zoals gezegd, laten zien dat rationele afwegingen gedoemd zijn te mislukken. In deze fase moet er naar mijn mening dan ook een beroep worden gedaan op het politieke gevoel, de intuïtie en het inzicht van de gemeentebestuurders om in te schatten hoe de politiek-bestuurlijke schade zo veel mogelijk kan worden beperkt. Ambtenaren kunnen prima voorwerk doen, maar alleen zij die het plaatselijke politieke spectrum overzien, kunnen inschatten hoe, waar en hoeveel er bezuinigd kan worden, met het einddoel op het netvlies. In eerste instantie ligt dit op de weg van het college, in tweede instantie op die van de raad. Het is van groot belang dat dit laatste in openbaarheid gebeurt. De politiek opereert vanuit het mandaat dat zij van de kiezers heeft gekregen en de burgers hebben recht om te weten hoe daarmee wordt omgegaan. Inspraak – alle potentiële getroffen en zijn uiteraard tegen – kan bezuiniging niet voorkomen, maar draagt bij aan het proces van keuzes maken.

De derde fase (freezing) is de fase waarin de besluitvorming over de bezuiniging en de uitvoering en effectivering daarvan plaatsvinden. In deze fase moeten vooral machtstrategieën worden toegepast: de beslissingsmacht van de volksvertegenwoordiging. Het nemen van besluiten, aanpassen van visies, wijzigen van regelingen en verordeningen. De politiek beslist, vaak tegen de wil van de bevolking in. De raad houdt zijn rug recht en doet waarvoor hij is gekozen: besluiten nemen en uitvoeren die op termijn goed zijn voor de gemeente. En hij communiceert zo gemotiveerd mogelijk naar de bevolking.

### **Meer informatie?**

Een misvatting die ik, vanuit historisch perspectief, wil signaleren is, dat meer informatie de keuzes makkelijker maakt. Dertig jaar geleden stelden we lijsten op van alle producten en diensten van de gemeente. Daarachter kolommen, met daarin uiteraard het bedrag wat het om ging, waar het geld vandaan kwam (algemene, specifieke uitkering, eigen belasting etc.), of de taak wettelijk of autonoom was, in hoeverre hij beïnvloedbaar was en een inschatting van het maatschappelijk effect. Dat werden behoorlijk dikke boeken, waar je nauwelijks nog overzichtelijk de weg in kon vinden. We hebben geleerd dat al deze gedetailleerde informatie de keuzes niet makkelijker maakt. Het is de kunst om de hoofdlijn in de gaten te houden. Verder zijn er diverse cijfermatige, haast wiskundige pogingen ondernomen om een soort "afweeg"-systeem te ontwikkelen. Maar deze bleken methodisch en qua validiteit discutabel te zijn. Scoort een activiteit nu 2 of 3 op een schaal van vijf? En bovendien: na al het rekenwerk bleek vaak dat de rationele, wiskundige uitkomst de raad niet beviel en dat hij op basis van intuïtie – of door inschatting van politieke haalbaarheid – in meerderheid voor iets anders koos. Al het rekenwerk bleek dan voor niets te zijn geweest.

### **Beïnvloedbaar?**

Een ander punt is de mate van beïnvloedbaarheid. Iedereen roept dat er maar zo'n 40% van de gemeentebegroting beïnvloedbaar is. Bijna alles ligt immers wettelijk vast. Dit lijkt me een tweede misvatting. Bij de meeste wettelijke taken heeft de gemeente namelijk een bepaalde beleidsvrijheid, waardoor bezuiniging mogelijk is. De raad kan een 'zuinige' of een ruimhartige verordening vaststellen. Om er een paar te noemen: de WMO, de (bijzondere) bijstand, het leerlingenvervoer, de onderwijshuisvesting, het zijn terreinen die wettelijk, dus onbeïnvloedbaar heten te zijn, maar waarop door een ander beleid zeker bezuinigingen mogelijk zijn.

Begrijp me goed, ik pleit absoluut niet voor bezuinigingen op deze beleidsterreinen. Maar je kunt niet alle wettelijke taken met beleidsvrijheid op voorhand als onbeïnvloedbaar beschouwen, en vervolgens bezuinigen op het zwembad of de schouwburg, omdat je daarvoor alleen maar een subsidie hoeft in te trekken (dat moet trouwens wel gebeuren met een redelijke afbouwperiode).

### **Wat is belangrijk?**

Een derde misvatting is, dat wettelijke taken per definitie als belangrijker worden beschouwd dan autonome taken. Dat is uiteraard niet het geval. Er zijn heel wat niet-wettelijke gemeentelijke taken die voor de samenleving van groot belang zijn, die bepalend zijn voor een veilige en prettige woonomgeving. Zo is er geen wet die een gemeente verplicht om vrijetijdsvoorzieningen te subsidiëren of een skatebaan aan te leggen. Maar wil dat zeggen dat deze voorzieningen minder belangrijk zijn dan bijvoorbeeld de wettelijk verplichte aanwezigheid van gescheiden afvoercircuits voor hemel- en rioolwater?

Ach, het is appels met peren vergelijken. In zijn eigen context is immers alles belangrijk. In die zin bestaan kerntaken niet.

Er rust in tijden van bezuiniging op de schouders van de gemeenteraden een zware, maar ook heroïsche taak. Zij moeten de consequenties nemen van de rol die zij op zich hebben genomen, namelijk het besturen van de gemeente in goede en in slechte tijden. Dit mag niet worden onderschat. Het is een ondankbare, impopulaire en zeker ook eenzame opdracht. Meer dan ooit is de gemeenteraad bij bezuinigingen de plaats waarin tegenstrijdige politieke opvattingen bij elkaar komen en met elkaar de degens kruisen, en waar op de een of andere manier een besluit uit moet komen waarmee, als het even kan, iedereen enigszins kan leven. Het is bepaald geen simpele taak. Ik vertrouw erop dat de raad in zijn griffier een procedurele ruggensteun, een houvast en een klankbord zal vinden.

Krijn van der Heijden,  
Raadsgriffier Zutphen.