

BOEKEN EN BROCHURES

Ontvangen publikaties

Drs. J.E.M. op de Weegh (red.), *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken, Contain Organisatie Advies bv, Den Haag, 1995; 186 blz. ISBN 90 74293 01 8.*

Nederland werd ooit verscheurd door 'kerntaken'. Het waren de dagen van wel of geen kruisraketten, wel of geen nieuwe nucleaire bewapening. Toen die discussie wat was geluwd, werd er binnen het CDA regelmatig gesproken over kerntaken in een andere betekenis. Het rapport *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* uit 1983 deed een poging aan te geven wat wel en wat niet van de overheid mocht worden verwacht. Door te appelleren aan onderlinge zorgzaamheid van mensen en de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, werd getracht een beter zicht te krijgen op wat de wezenlijke taken c.q. de kerntaken van de overheid zijn. Wanneer men werkelijk ernst wil maken met een verantwoordelijke samenleving moeten ook de taken van de overheid worden herijkt.

Een systematische poging om de kerntaken te markeren werd ondernomen in de CDA-publicatie *Herstelde verantwoordelijkheid* (1991). De CDA-bestuurdersvereniging bleef in die discussie niet achter en publiceerde ter gelegenheid van haar tienjarig bestaan in 1988 de brochure *De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau*. In al deze geschriften ging het om pogingen tot uitwerking van een principiële, politieke visie op de rol van de overheid, de maatschappelijke verbanden, de markt en de burgers.

Toen het CDA aandrong op het aan de orde stellen van kerntakendiscussies werd door andere politieke stromingen niet zelden kritisch gereageerd. Er zou veeleer gekoerst moeten worden op 'doelmatigheid', een (financieel) 'houdbare verzorgingsstaat' of groter kostenbewustzijn.

Kerntakenstrategie

Naast deze politieke discussies is er gaandeweg een tweede spoor ontstaan. Een

spoor waarin het denken over kerntaken werd gevoed door ideeën vanuit het bedrijfsleven. De scherper wordende concurrentie en de internationalisering van de economie noopten menig bedrijf tot een nieuw en scherp kostenbesef. Een bedrijf zou zich moeten beperken tot het strikt noodzakelijke. Het begrip *core business* viel alom te beluisteren. Het voeren van een kerntakenstrategie vormde het parool. Zo ontstond het beeld van beperkte, flexibele ondernemingen die zoveel mogelijk taken uitbesteden. Doelmatigheid, kostenbewustzijn, flexibeler werken, 'kappen in dor hout'; dit recept werd nagenoeg overal beproefd.

Dit beeld is in toenemende mate ook gaan gelden voor de overheid. Veel gemeenten zijn gaan experimenteren met kerntakenstrategieën. Er werden pogingen ondernomen haarscherp in beeld te krijgen welke taken wettelijk zijn voorgeschreven en welke taken voortvloeien uit de gemeentelijke autonomie, hoeveel menskracht wordt ingezet voor de verschillende taken, hoe het uitgavenpatroon van de gemeente zich verhoudt tot andere gemeenten, enzovoort.

Gemeenten die positieve resultaten boekten konden rekenen op een grote belangstelling. Zo trok een conferentie die door de gemeente Haarlemmermeer werd georganiseerd naar aanleiding van de eigen ervaringen, veel deelnemers. Inmiddels is er ook een markt ontstaan voor adviesbureaus. Veel gemeenten schakelen externe deskundigheid in om de expertise te vergroten en om de veranderingsprocessen in goede, althans betere banen te leiden.

Eén van die bureaus is *Contain Organisatie Advies bv*. Dit bureau publiceerde eind vorig jaar de bundel *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*. In de inleiding van het boek is te lezen: "De gemeentesecretaris die geen behoefte zegt te hebben aan een kerntakendiscussie, omdat de begroting voor het volgende jaar sluitend is, suggereert een aantal zaken". Vervolgens wordt dan gewezen op het feit dat het om méér gaat dan inkom-

sten en uitgaven, dat *push*-factoren verder gaan dan alleen de bezuinigingsopdracht, en dat er meer aan de orde is dan alleen de instrumenten.

Kerntaken houden ook verband met de veranderende rol van de overheid in een veranderende samenleving. P.W. Tops, hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant, wijst in het voorwoord eveneens op de in de jaren tachtig gevoerde discussies over bezuinigingen en de daarmee gepaard gaande kaasschaafmethode. Het inzicht is gegroeid dat er op andere, meer structurele manieren gesproken zou moeten worden over nieuwe organisatiepatronen, waarbij inspiratie kon worden opgedaan door ontwikkelingen in het bedrijfsleven. "Zij impliceerden vooral ook een zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen politiek en ambtelijke organisaties in gemeenten. In zekere zin werd de politiek daarbij op afstand gezet. Ambtelijke (uitvoerings)organisaties gingen directe relaties onderhouden met voor hen relevante markten, waarbij zij enigszins werden afgeschermd van al te frequente politieke interventie." Kerntakendiscussies zijn te beschouwen als een poging om ordentelijkheid en rationaliteit aan te brengen in de complexe werkelijkheid van het lokaal bestuur. Discussies kunnen gestructureerd worden gevoerd.

Professionalisering

Uit Tops' beschouwing blijkt dat kerntakendiscussies vragen om professionalisering. Vanuit dat perspectief biedt de bundel *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken* veel nuttige informatie. Het boek bestaat uit vijf delen. Deel 1 gaat over 'De achtergrond': wat behelst strategische beleidsvorming in gemeenten, hoe kan strategische heroriëntatie gestalte krijgen en welke rol spelen doelformuleringen binnen een kerntakendiscussie? Deel 2 is gewijd aan 'De bedoeling'. Beleidsveranderingen hangen samen met maatschappelijke veranderingen. Die veranderingen plaatsen bestuurlijke wenselijkheid, effectiviteit, doelmatigheid en

kwaliteit in een nieuw perspectief. In het boek klinkt scepsis door over de partijpolitiek: "Té vroeg in het proces naar voren gebrachte, sterk politiek gebonden (fractie)standpunten verlammen het gunstige verloop van een kerntakendiscussie. Ons advies: 'politieke' discussie vermijden tot aan de fasen van advisering en voorstellen van B&W aan de gemeenteraad." Niet elke politicus zal dit advies voetstoots willen aannemen, omdat een kerntakendiscussie bij uitstek politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid veronderstelt.

Deel 3 gaat over 'De aanpak'. Hierin wordt een overzicht gegeven van stappenplannen, discussieniveaus en beslismomenten. Er wordt onder meer onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk gewenste beleidsdoelen, de effectiviteitsvraag, de efficiency-vraag, de kwaliteit van de taakuitvoering en tenslotte de finale besluitvorming in de gemeenteraad. Ook wordt gewezen op het belang van open communicatie.

Na deze drie delen volgt - als betref het een klassiek stramen van een traditionele reformatorische preek - 'De toepassing'. In drie hoofdstukken wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van specifieke sturingsnormen, een 'kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening' en simulatie van een levensechte discussie.

Het laatste deel is genoemd 'Het vervolg'. Daarin wordt ingegaan op de effectmeting van financiële stimuleringsmaatregelen en op diverse aspecten van uitbesteding.

Zingevingsspatronen

De bundel geeft een overzicht van wat een kerntakendiscussie moet inhouden. Voor het *technische proces* biedt het boek diverse aanknopingspunten. Met name ambtenaren en adviseurs zullen er het nodige van hun gading in vinden. Dat de inleiding begint met het beeld van een gemeentesecretaris is niet zonder betekenis! Gemeenteraadsleden hebben echter een andere rol. Zij zullen vooral oog (moeten) hebben voor de visie op de rol van de lokale overheid, op een evenwichtige verhouding tussen overheid, markt en samenleving, op het veiligstellen van wat essentieel is in het gemeentelijk takenpakket. Maar ook hebben zij te letten op zaken die boven 'beleidstechnische' aspecten uitgaan: leefbaarheid, betekenis van waarden en normen, bevordering van een cultuur van verantwoordelijkheid.

Tops merkt in het voorwoord op: "Kerntakendiscussies zijn niet zomaar een modieus instrument, zij vormen een wezenlijk onderdeel van dominante zingevingsspatronen in onze politiek-ambtelijk wereld". Het is een intrigerende zin, zeker voor christen-democraten. Zingevingsspatronen kunnen niet aan beleidstechniek worden ontleend, zingeving heeft te maken met ideële perspectieven die inspiratie bieden om het beleid inhoudelijk te sturen en de beleidstechniek richting te geven. Kerntakendiscussies worden geoptimaliseerd wanneer er een goede zinvolle confrontatie plaatsvindt van een goede procedurele kwaliteit van kerntakendiscussies met principiële politieke visies op wat de overheid wel en niet te doen staat. Voor dat laatste zijn politieke partijen op zichzelf aangewezen.

Laten CDA'ers dan vooral gebruik maken van geschriften zoals *Nieuwe wegen, vaste waarden*, de reeds genoemde publicatie *Herstelde verantwoordelijkheid* en het model-gemeenteprogram *Duurzaam vernieuwen*. Kerntakendiscussies nopen tot nieuw politiek elan. Adviseurs kunnen het proces ondersteunen, de keuzes zijn en blijven politiek van aard.

J.P. Balkenende