

# Gerichte hantering van de

*J.H.W. Oostendorp en J.H. Roos*

Zo'n tien jaar geleden was een kerntakendiscussie een betrekkelijk nieuw fenomeen in de gedachtevorming over het besturen van gemeenten. Na enige jaren van betrekkelijke stilte staat dit heroverwegingsinstrument thans opnieuw in het brandpunt van de belangstelling. In tijden van financieel-economische neergang organiseert elke organisatie vroeg of laat wel een kerntakendiscussie. De suggestie dat de methodiek een modieus middel is om bezuinigingstaakstellingen op een meer geavanceerde manier dan via de 'kaasschaaf' of 'botte bijl' te realiseren doet onrecht aan de brede toepassingsmogelijkheden.

## **Heroverweging is géén toevallig verschijnsel**

Natuurlijk, geconfronteerd met een economische neergang is de aanleiding tot heroverweging van taken minder vrijblijvend dan ten tijde van een hausse. Een begrotingsoverschot (of in ieder geval financiële ruimte voor beleidsintensivering) werkt vaak als een verhullende sluier voor politieke tegenstellingen en keuzen. Er ontbreekt een 'natuurlijke druk' om bestaande programma's en prioriteiten scherp te toetsen. De onvermijdelijkheid van (ingrijpende) afwijkingen staat bij bezuinigingen daarentegen wél scherp op het netvlies. Aangewakkerd door de noodzaak om efficiënter met middelen om te springen bezinnen gemeenten zich meer systematisch op de kwaliteit van de organisatie.

Naast de financiële discussie zijn er genoeg andere aanleidingen voor het voeren van een kerntakendiscussie. Wij noemen er drie. Ten eerste is de connectie tussen burger en bestuur problematischer dan wordt verondersteld (zoals het referendum over de Europese grondwet onlangs weer heeft bevestigd). De veelbesproken 'kloof' heeft in de afgelopen jaren geleid tot talloze voorstellen tot verbetering (zoals interactieve beleidsvoering, beleidsateliers, Politieke Markten en dergelijke). Daarbij wordt tegelijk de vraag opgeworpen: zijn wij in relatie met onze omgeving nog wel met de juiste zaken bezig? Vernieuwend besturen is, ten tweede, vaak een functionele noodzaak. Wanneer de schaal van organisaties niet toereikend is om bepaalde taken zelfstandig te kunnen behartigen vanwege bijvoorbeeld de specialistische kennis die is vereist of de hoge kapitaalkosten (zoals gemeentelijke afvalverwijdering) wordt vaak gezocht naar andere bestuurlijke arrangementen. Regionale taakbehartiging en verzelfstandiging zijn dan reële opties, maar bepaald geen neutrale mogelijkheden (denk bijvoorbeeld aan de gevolgen voor de blijvende bestuurlijke zeggenschap van de moederorganisatie). Een kerntakendiscussie geeft inzicht in wen-



selijkheid, nut, dilemma's en uitdagingen hieromtrent. Een derde stroom is dat kerntakendiscussies zijn op te vatten als een politiek-bestuurlijke poging om een zekere mate van orde en weloverwogenheid aan te brengen in de onoverzichtelijke en complexe werkelijkheid van het lokaal

# bestuurlijke peilstok



bestuur. Het afwegingsproces biedt gemeentebesturen de mogelijkheid om discussies gestructureerd te voeren, om beslissingen verantwoord te nemen en maakt zodoende een wezenlijk onderdeel uit van de dominante zingevingspatronen binnen het openbaar bestuur.

## Aanleidingen voor continue heroverweging

Elke vorm van sturing is te beschrijven als (een poging tot) gerichte beïnvloeding. Dit intentionele handelen kan alleen succesvol worden uitgevoerd wanneer er een reëel beeld bestaat van de werkelijkheid. De realiteit van het openbaar bestuur is voortdurend aan verandering onderhevig. De meervoudige aanleidingen voor het voeren van een kerntakendiscussie zijn in essentie terug te voeren op twee perspectieven.

In de eerste plaats zijn in opeenvolgende tijdvakken verschillende waarden dominant. Termen als nachtwakersstaat, verzorgingstaat en transactiestaat en concepten als 'de overheid als procesmanager' of 'de overheid als resultaatverantwoordelijke') representeren uiteenlopende visies op de kernactiviteiten en hoofdfuncties van overheden. Verandering van waardeoriëntaties gebeurt met tussenpozen van één of enkele decennia en gaat hand in hand met veranderingen in organisatie- en managementpatronen. Een meer praktische insteek vormt de analyse van diverse inhoudelijke, economische, bestuurlijke en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die als interveniërende variabelen van invloed zijn op de functies en het optreden van overheidsorganisaties. Voorbeelden zijn de invoering van ingrijpende algemene of sectorale wetgeving (denk aan de Wet Dualisering Gemeentebestuur of de Wet Werk en Bijstand) en geleidelijke wijzigingen in sociaal-geografisch profielen van een stad of land (toename van het aantal alleenstaanden, urbanisatie en vergrijzing leiden tot een specifieke vraag naar goederen en diensten van de overheid). Ook dit type veranderingen heeft gevolgen voor de sturingsstrategie van gemeenten.

## Ongemakken in de praktijk

Beide perspectieven nopen tot alertheid op de bestuurlijke doelstellingen, de vertaling van de ambities in beleid en de doorwerking van het beleid in de uitvoeringspraktijk (in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de uitvoering). Via een strategische heroriëntatie (bijvoorbeeld het voeren van een kerntakendiscussie) wordt de gemeente wederom klaargezet om nieuwe en bestaande opgaven met kracht tegemoet te treden. Een gemakkelijke opgave is dat zeker niet. In de dagelijkse praktijk ontaarden kerntakendiscussies regelmatig in alsmaar uitdijende processen zonder direct merkbare resultaten. Allerhande politieke, bestuurlijke en ambtelijke ongemakken nemen niet zelden de overhand. Wij noemen er enkele.

Het komt bijvoorbeeld voor dat uiteenlopende visies op het doel van de discussie lange tijd parallel aan elkaar kunnen bestaan, maar tegen het moment van de finale besluitvorming schijnbaar plotseling tot uitbarsting komen en het hele proces alsnog spaak loopt. Illustraties hiervan vormen de ambitieuze wethouder van financiën die de discussie opvat als een 'politiek speeltje' en kijkt hoever hij/zij hiermee komt of de grootste oppositiepartij die politiek gewin probeert te behalen door voortdurend op de tekortkomingen van het collegeprogramma in relatie tot de voornemens van de kerntakendiscussie te wijzen. Een succesvolle takendiscussie kan ook worden gefrustreerd doordat tussentijdse resultaten (dus zonder dat finale besluitvorming heeft plaatsgevonden en zonder dat implicaties van toekomstig beleid in voldoende mate zijn onderzocht) reeds onderhevig worden gemaakt aan inspraak en medezeggenschap met als gevolg dat de hele discussie weer helemaal van vooraf aan begint. Een ander misverstand uit de praktijk is de gedachte dat een kerntakendiscussie alleen gaat over zware, principiële afwegingen als het afstoten van taken of het verzelfstandigen van organisatieonderdelen. In de praktijk zijn dergelijke klip en klare beslissingen op één hand te tellen. Het merendeel van de keuzen handelt over beleidsmatige heroverweging van het type 'is dit niveau van kwaliteit van de uitvoering spontaan gegroeid of daadwerkelijk bestuurlijk bekrachtigd?'. Een ander voorbeeld is de kerntakendiscussie die al misloopt in de fase van doelformuleringen doordat streefbeeld en alomvattendheid worden opgevat als einddoelplanningen. De taken-discussie wordt dan gevoerd met het oogmerk om voor eens en altijd duidelijkheid te scheppen over de taakuitvoering. Dit staat niet alleen haaks op de geschetste, continue aanleiding voor strategische heroriëntatie. Het miskent bovendien dat elke vorm van strategische heroriëntatie beoogt om eveneens 'achter' de bestuurlijke doelstellingen te kijken door de taakuitvoering en werkomvang te beoordelen. Een meer fundamentele valkuil, tenslotte, is dat onvoldoende wordt onderkend dat kerntaken niet waarde vrij zijn. Is het de bedoeling financieel-economische besparingsmogelijkheden te zoeken met een sterke voorkeur voor uitbesteden, dan worden onder 'kerntaken' die taken verstaan die de gemeente uiteindelijk zelf blijft uitvoeren. Een andere mogelijkheid is het politiek-bestuurlijke criterium waarbij bestuurders vanuit hun politieke achtergrond bepalen waar naar hun mening de verantwoordelijkheden van een gemeentebestuur liggen (of die taken nu worden uitbesteed of niet). Ligt de nadruk op een strategische discussie op een of enkele beleidsterreinen, dan worden onder 'kerntaken' die taken verstaan die grote prioriteit krijgen binnen die beleidsterreinen. Het uitgangspunt van de discussie kan ook een juridische zijn. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen taken die bij of krachtens de wet niet aan anderen dan de gemeentelijke overheid kunnen worden opgedragen en taken die weliswaar zijn opgedragen aan gemeenten maar waarvoor uitvoering door derden niet is uitgesloten.

### Kiezen voor gepaste heroverweging

De kunst is om op voorhand goed te anticiperen op de verschillende aanleidingen, belangen en stromen die in een kerntakendiscussie bij elkaar komen. Genoemde en andere valkuilen blijven slechts ongemakken, dus overkomelijke moeilijkheden, mits het discussieproces over gemeentelijke kerntaken vooraf doordacht, systematisch en planmatig wordt opgezet. De meerdimensionale achtergrond van kerntakendis-

cussies verhoudt zich immers slecht met een ééndimensionale uniforme aanpak. Er kunnen daarom in de uitvoering van de kerntakendiscussie verschillende accenten worden gelegd.

Bij een strategische benadering ligt het accent in eerste instantie op de interne bestuurlijke koersbepaling (ontwikkeld versus behorend, zelf uitvoerend versus voorwaarden-scheppend, maximaal betrokken versus minimaal betrokken). Deze aanpak wordt veelvuldig gebruikt bij het reageren op specifieke ontwikkelingen zoals de invoering van nieuwe wet- en regelgeving. De pragmatische benadering kenmerkt zich erdoor dat de nadruk vaak meer ligt op bedrijfsvoeringsaspecten en dat de wat-vraag (wat zijn de kerntaken?) en de hoe-vraag (hoe kan een taak efficiënter worden uitgevoerd?) reeds in een vroeg stadium met elkaar worden verbonden. Het zwaartepunt in deze benadering ligt op een vergelijking van bestaand beleid met de huidige uitvoeringspraktijk. De primaire aandacht in een omgevingsgerichte methodiek gaat uit naar de wisselwerking van de organisatie met burgers, bedrijven en instellingen. Op basis van de raadpleging van belanghebbende externe partijen worden de bestuurlijke doelen getoetst op de mate waarin zij aansluiten op de omgevingsanalyse. Een nog andere manier van doen is de integrale aanpak die zich onderscheidt doordat alle aspecten van de basissystematiek (bestaande ambities, bestaand beleid en huidige uitvoeringspraktijk met elkaar confronteren) in een logische volgorde (parallel of chronologisch) aan de orde komen. In elke stap worden bestuurlijke keuzen gemaakt en telkens weer wordt een verdieping in het besluitvormingsproces aangebracht.

### Heroverwegen als tweede natuur

In dit artikel is vanuit verschillende invalshoeken ingegaan op de achtergrond, bedoeling, aanpak en toepassing van het heroverwegingsinstrument kerntakendiscussie. Hoe succesvol de kerntakendiscussie ook is gevoerd, de effecten zullen snel naar de achtergrond verdwijnen als het bij een éénmalige exercitie blijft. Het streefbeeld is daarom dat kerntakendiscussies een vanzelfsprekend proces worden om de taakuitvoering, ook en vooral bij nieuwe ontwikkelingen, af te stemmen op bestuurlijke doelstellingen, de effectiviteitsvraag, de efficiëntievraag en de kwaliteitsvraag. Het begrip kerntakendiscussie zal dan op termijn niet meer bestaan. De methodiek is in dat geval slechts een adequaat hulpmiddel bij het geven van invulling aan een politieke, bestuurlijke én ambtelijke attitude gericht op periodieke en gepaste heroverweging van beleid. Er wordt op geijkte momenten een bestuurlijk 'peilstok' in de organisatie gestoken. Het discussieproces over kerntaken is geïncorporeerd in de bestaande planning- en controlcyclus. Zó wordt het heralloceren van middelen metterdaad een tweede natuur.

Drs. J.H.W. Oostendorp en drs. J.H. Roos MIM zijn werkzaam bij Contain Organisatie Advies en tevens eindredacteuren van het boek *Gepaste heroverweging van beleid : over kerntakendiscussies en andere ongemakken*, een uitgave van Contain Organisatie Advies bv, Den Haag (2005. - 224 p. - ISBN 90 74293 050