

Kerntakendiscussie: gepaste heroverweging van beleid?

Wie nog in het vooruitzicht van een kerntakendiscussie (ktd) staat, zou dit boek beter niet kunnen lezen. Er worden zoveel valkuilen en 'ongemakken' in opgesomd dat de lust je vergaat. Kerntakendiscussies: een noodzakelijk kwaad?

De auteurs van 'Gepaste heroverweging van beleid' schrijven vanuit hun ervaring als organisatieadviseurs. In die hoedanigheid hebben ze vaak met ktd's in gemeentelijke organisaties te maken gehad. De ervaringen zijn verwerkt in een handboek van zowel theoretische als praktische aard. Dit boek is een volledig herschreven versie van het in 1995 voor het eerst gepubliceerde 'Over kerntakendiscussies en andere ongemakken', toen het fenomeen ktd in de gemeente nog betrekkelijk nieuw was. Maar ook nu is de ktd weer in zwang, als gevolg van de dualisering, en aspecten van de 'tijdgeest' zoals de nadruk die gelegd wordt op het afleggen van verantwoording door de overheid.

Noodzakelijk kwaad

Een noodzakelijk kwaad? Is het puur en alleen een verkapte vorm van bezuinigen, door afslanken van de organisatie of verzelfstandigen van bepaalde onderdelen? De auteurs spreken dat tegen. Andere redenen om aan een ktd te beginnen, zijn volgens hen de verbetering van de efficiëntie van de organisatie, of in het kader van de relatie burger-bestuur zich als gemeente af te vragen of men zich met de juiste dingen bezighoudt.

Verder wordt het nut van een dergelijke bezinning aangewezen in reactie op het feit dat de gemeente steeds meer taken van het rijk krijgt toegeschoven, of om gewoon in de complexiteit van de gemeentelijke taken eens orde te scheppen. Toch wekt het boek wel de indruk dat het afstoten van taken met als doel bezuiniging voorop staat. Die misschien onbewust onderliggende reden komt in de voorbeelden zo nu en dan bovendrijven.

Achtergrond

Het boek bestaat uit vijf delen, te vergelijken met vijf stadia die in een ktd doorlopen worden. Deel 1 bespreekt de achtergrond van een ktd. Allerlei mogelijke aanleidingen voor een ktd passeren de revue. In die eerste fase moeten vanuit de aanleiding tot een ktd de doelstellingen worden geformuleerd. Hier ontvouwt zich vaak al de eerste discrepantie tussen bestuurders en ambtenaren. Ambtenaren zijn – logisch natuurlijk – bang voor hun eigen toekomst als de uitkomst van de ktd zou zijn dat bepaalde taken worden afgestoten, ingekrimpt of op afstand gezet, zoals dat zo netjes heet. De auteurs menen dat hier in extreme gevallen door de externe adviseur moet worden ingegrepen. Ook zal

Mevr. drs. R. Biemond
VOORLICHTINGSFUNCTIONARIS VOORLICHTING &
VORMING SGP EN REDACTIEELD ZICHT



een bestuurder vaak in doelen formuleren en een ambtenaar in middelen. Dit verschil moet men in een vroeg stadium zien te overbruggen.

Een lastig probleem is de communicatie rondom een ktd, zowel intern als extern. "Door het fundamentele karakter van een kerntakendiscussie als strategische heroriëntatie kijken vele externe belanghebbenden (burgers, intermediaire organisaties, particulier initiatief, belangengroeperingen en dergelijke) met argusogen naar de uitkomsten van een kerntakendiscussie" (p. 48). Belanghebbenden moeten op een verstandige wijze worden benaderd met informatie. Deze moet volledig, eenduidig, gericht en toegesneden zijn en status hebben. De auteurs gaan er vanuit dat er altijd harde besluiten (besluiten waartegen veel weerstand bestaat) moeten worden genomen. Zij benadrukken daarom de communicatie niet te vroeg te starten over zaken die nog niet helder zijn. Onduidelijke informatie verontrust mensen, wellicht onnodig. Dit is een opmerkelijk standpunt van de auteurs in een tijdperk dat wel gekarakteriseerd wordt door 'netwerksamenleving'. In het algemeen geldt toch dat, wanneer je belanghebbenden pas informeert als alles al 'uitgekookt' is, de weerstand alleen nog maar groter wordt. Zo proberen de auteurs in hoofdstuk 3 de positieve kant van inspraak naar voren te halen, maar ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat dat niet van harte gaat. Te veel valkuilen?

Bedoeling

Deel 2, over de fase waarin uitgangspunten en randvoorwaarden voor een succesvolle ktd worden bepaald, begint met een erg theoretisch hoofdstuk over de fundamenten van strategische heroriëntatie. Het boek beoogt zowel over theorie als praktijk te informeren, kan ook heel goed selectief gelezen worden, maar dit hoofdstuk doet echt onwennig aan. Deze theoretische informatie zou beter

ringswijzen: strategisch, pragmatisch, omgevingsgericht of integraal. Afhankelijk van de aard van de gemeente en de achtergrond van of aanleiding tot de ktd wordt de keuze voor een bepaalde aanpak gemaakt. In de kern is elke ktd natuurlijk dezelfde heroriëntatie op doelstellingen. De auteurs leggen ook de nadruk op het belang van een heroriëntatie bij voortduur. Een resultaat van een ktd zou moeten zijn het ont-

'In het algemeen geldt toch dat,
wanneer je belanghebbenden pas
informeert als alles al 'uitgekookt' is,
de weerstand alleen nog maar
groter wordt.'

landen wanneer de praktische consequenties van de theorie zou worden aangegeven.

Het volgende hoofdstuk daarentegen, geeft een heel praktische beschrijving van vijf veel voorkomende valkuilen. Het spreekt tot de verbeelding van iedereen die de lokale bestuurspraktijk ook maar een beetje volgt. Om te voorkomen dat de lezer daardoor gaat denken: 'Kerntakendiscussie? Dat nooit!', volgen in hoofdstuk 6 een aantal tips om de valkuilen te vermijden.

Aanpak

Deel 3 behandelt de praktische aanpak van een ktd. De auteurs bespreken vier mogelijke benade-

staan van een 'tweede natuur' bij de gemeente voor het periodiek herijken van taken en doelstellingen.

Toepassing

In deel 4 wordt de rol van verschillende methodieken bij ktd's belicht. Prestatievergelijking is 'in'. Tegenwoordig is er voor allerlei beleid een benchmark opgezet. Ook in een ktd kan prestatievergelijking een rol spelen. Als het maar niet leidt tot het klakkeloos overnemen van voorbeelden van andere gemeenten. "Prestatievergelijking is dus zinvol mits aanvullend op de eigen beleidsafwegingen en voorafgegaan door een gedegen analyse" (p. 125).

Vervolg

Hoe wordt vervolg gegeven aan de in een ktd genomen besluiten? Deel 5 gaat er over hoe je in de ktd genomen beslissingen als uitbesteden of op afstand zetten, nu daadwerkelijk regelt. Hoe regel je bijvoorbeeld bestuurlijke zeggenschap. Een ktd betekent vaak het op afstand zetten van taken. Het goed regelen van de gewenste zeggenschap is dan belangrijk. Een van de valkuilen op dit gebied is de tot strenge handhaver van regels verworden gemeenschappelijke regeling, waar juist gehandeld zou moeten worden in de geest van die regeling. Het bestuurlijke draagvlak voor

alleen de zakelijke vraag: wat levert het op. Er komt veel meer bij kijken en dat moet ook in ogen-schouw genomen worden zonder dat het de besluitvorming in de ktd belemmert.

Praktisch handboek

Doordat het boek een mengsel van theorie en praktijk biedt, zal het voor de bestuurskundige of organisatieadviseur misschien te praktisch zijn en voor degene die in de praktijk aan de slag moet met een ktd, hier en daar te theoretisch. Toch lijkt het boek wel met name op die laatste doelgroep te mikken, vanwege de vele praktische voorbeelden en de stap-

De auteurs zijn allen werkzaam voor hetzelfde organisatieadviesbureau. Tussen neus en lippen door worden de eigen visie op ktd's en voorkeuren in aanpak gepresenteerd. Dat mag natuurlijk, maar het impliceert wel een bepaalde subjectiviteit. De lezer wordt nu en dan een bepaalde richting ingeduwd.

Kerntakendiscussies: een noodzakelijk kwaad? Het kan inderdaad noodzakelijk zijn. En niet gemakkelijk om je gemeente daar heelhuids doorheen te loodsen, in welke hoedanigheid dan ook; als bestuurder, volksvertegenwoordiger of ambtenaar. Dit boek biedt een goede voorbereiding om bedacht te zijn op valkuilen en onbedoelde neveneffecten. Misschien tóch maar lezen.

'Het gehalte aan vakjargon is hoog. Dit maakt het lezen zelfs voor een geïnteresseerde leek er niet gemakkelijker op. Van een gemiddeld raadslid kun je niet vragen dat hij dit boek in een avondje doorneemt.'

Naar aanleiding van *Gepaste heroverweging van beleid. Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*, onder redactie van drs. J.H.W. Oostendorp en drs. J.H. Roos MIM, Contain Organisatie Advies bv, Den Haag, eerste druk 2005.

gemeenschappelijke regelingen wordt afgekald. De auteurs laten zien dat een ktd er toe kan leiden dat een taak die in een gemeenschappelijke regeling was gezet, maar wat uiteindelijk heeft geleid tot teleurstelling, heroverwogen wordt om op een andere manier op afstand te zetten. Psychologische problemen bij het op afstand zetten zijn er ook. Het uitbesteden of afstoten van taken is niet

voor-stap beschrijving – soms wel erg uitgebreid en voor de hand liggend – van de praktische aanpak. Qua theorie gaat het dan verhoudingsgewijs eigenlijk te diep. Het gehalte aan vakjargon is hoog. Dit maakt het lezen zelfs voor een geïnteresseerde leek er niet gemakkelijker op. Van een gemiddeld raadslid kun je niet vragen dat hij dit boek in een avondje doorneemt.