

Bezuinigen op z'n Gelders

GOEDE ERVARINGEN MET MODELMATIGE KERNTAKENDISCUSSIE in een politieke context

Bezuinigen bij overheden. Altijd lastig, omdat het om pijnlijke keuzes gaat. De provincie Gelderland gebruikt een sterk sorterend afwegingsmodel. Cruciaal daarbij is dat het proces door bestuurders wordt getrokken en dat vanaf het begin eenieder stapsgewijs wordt meegenomen. Na het top-downtraject met de keuzes, kan bottom-up de implementatie worden vormgegeven en de bedrijfsvoeringskant verder worden bekeken.

De provincie Gelderland houdt zich als middenbestuur tussen Rijk en gemeente bezig met de ruimtelijk-fysieke en sociaal-economische ontwikkeling van de provincie. Hiervoor ontvangt de provincie vrij besteedbare middelen uit het Provinciefonds en diverse doeluitkeringen van het Rijk om in te zetten in de jeugdzorg, natuur en landschap, milieudoelen, stedelijke vernieuwing, mobiliteit en openbaar vervoer. De begroting van provincie Gelderland heeft een omvang (lastenkant) van ruim één miljard euro. Dit geld wordt in de vorm van eenmalige subsidies, structurele subsidies en opdrachten weggezet door een apparaat van 1.390 fte.

Ook de provincie Gelderland ontkomt niet aan de bezuinigingen. Het door de Rijksmiddelen gevoede Provinciefonds, gevoed met jaarlijks ruim één miljard euro voor de twaalf provincies in Nederland, wordt vanaf 2011 gekort met 290 miljoen euro. Voor Gelderland bedraagt de korting zestig miljoen euro voor 2011.

Feiten en cijfers provincie Gelderland

- Oppervlakte 5.137 km², waarvan 21% bos/natuur/water
- 2.001.000 inwoners
- 20.166 km wegen, waarvan 1.402 km provinciale weg
- 300 km rivieren

Provinciale begroting:

omzet ca. 1,05 miljard euro

Inkomsten Provinciefonds:	€ 188 mln
Inkomsten Opcenten:	€ 174 mln
Inkomsten Doeluitkeringen:	€ 431 mln
Inkomsten Dividenden/rendementen	
stamkapitaal:	€ 202 mln
Provinciale formatie:	1.390 fte

Discussie over meerwaarde middenbestuur

De laatste jaren wordt er volop gediscussieerd over de bestuurlijke inrichting van Nederland en de rol van de verschillende overheden. Het belang van Europa wordt steeds groter, de maatschappij wordt steeds meer een informatie-samenleving en de verhouding tussen overheid en samenleving verschuift van hiërarchische sturing naar netwerkbestuur. In de discussies richten de pijlen zich vooral op de meerwaarde van het middenbestuur. Prominent is bijvoorbeeld de Randstaddiscussie.

Omdat steeds minder helder is welke overheid voor een maatschappelijk vraagstuk eerste aanspreekpunt is, werden in 2008 bestuursakkoorden gesloten tussen Rijk en provincies en tussen Rijk en gemeenten. Via afspraken over kerntaken werd het openbaar bestuur opnieuw geor-

dend. Het Bestuursakkoord Rijk-provincies dicht de provincies de rol toe van gebiedsautoriteit op het terrein van ruimtelijke, economische en culturele infrastructuur. Het zwaartepunt van de provinciale verantwoordelijkheid ligt bij de ontwikkeling van de regio's.

Kerntaken volgens het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies 2008

Provincies vormen de bestuurslaag die in dialoog met gemeenten, waterschappen, organisaties en bedrijfsleven op het niveau van de regio de gewenste lange termijnontwikkeling stimuleert, de bijpassende beleidsagenda formuleert en richting geeft aan de uitvoering, waar het gaat om:

- duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer;
- milieu, energie en klimaat;
- vitaal platteland;
- regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
- regionale economie;
- culturele infrastructuur en monumentenzorg;
- bovenregionale en internationale samenwerking;
- kwaliteit van het openbaar bestuur;
- tweedelijfstaken op het gebied van zorg en welzijn.

Bezuinigen via kerntakendiscussie

De korting en de discussie over het middenbestuur brachten het Gelderse provinciebestuur (het college van Gedeputeerde Staten) tot het besluit om de begroting op orde te brengen vóórdat de Rijkskorting in werking zou treden.

Aanvankelijk maakte de gedeputeerde Financiën een ronde langs de portefeuillehouders om bezuinigingsmogelijkheden te verkennen. Dit leverde onvoldoende op. De bereidheid om in eigen vlees te snijden was gering.

Vervolgens werd in oktober 2009 een avond belegd, waar drie gedeputeerden van de coalitieschragende partijen met ambtelijke ondersteuning bijeenkwamen om het traject tot en met begroting 2011 te bespreken. Besloten werd om de opvang van de Rijkskorting te combineren met een kerntakendiscussie; een herbezinning op rollen en taken, als Gelders 'statement' in de middenbestuursdiscussie. De herbezinning zou kunnen leiden tot keuzes om bepaalde dingen 'niet meer te doen' en daarmee dienst-

baar kunnen zijn aan de bezuinigingen.

Taskforce met bestuurskracht

De samenwerking tussen bestuurders, topmanagement en ambtena-

ren kreeg de vorm van een Taskforce, die de aanpak verder in ging vullen. Door te kiezen voor een taskforce werd de bestuurlijke stuwkracht aanzienlijk vergroot en kwam het proces onder de gezonde druk van wekelijkse GS-vergaderingen en maandelijks Statenvergaderingen, waarin ideeën en tussenproducten konden worden besproken.

'Herbezinning kan leiden tot keuzes en daarmee dienstbaar zijn aan bezuinigingen'



Mogelijke aanpakken van kerntakendiscussies

Oostendorp en Roos (2004) beschrijven vier mogelijke aanpakken van kerntakendiscussies:

- 1 de integrale aanpak;
- 2 de omgevingsgerichte aanpak;
- 3 de strategische aanpak;
- 4 de pragmatische aanpak.

Ad 1. De integrale aanpak is erop gericht 'niets te vergeeten', zowel wat betreft inhoud als proces. De aanpak is zeer grondig, buitengewoon zorgvuldig in het doorkammen van de begroting en in het proces zijn veel feedback- en heroverwegingsmomenten meegenomen. Voordeel is de zorgvuldigheid en daarmee meer kans op succes en tevredenheid bij partijen. Groot nadeel is de tijdfactor en de kans op vastlopen in het proces.

Ad 2. De omgevingsgerichte aanpak heeft een toekomstvisie op de provincie als uitgangspunt. Kenmerkend is dat bij het opstellen van de visie 'jan en alleman', dus de buitenwereld, de partners en de burgers, intensief betrokken worden. Voordeel is een gedragen eindproduct, risico is echter verlies van regie, een uitdijend proces en discussies die afdwalen van het oorspronkelijke doel.

Ad 3. De strategische aanpak heeft ook een toekomstvisie op de provincie als uitgangspunt, maar hier komt het bestuur zelf met een visie in de vorm van een duidelijk standpunt. Daarmee wordt de begroting vervolgens doorgekamd op legitieme taken.

Ad 4. De pragmatische aanpak heeft als uitgangspunt 'wat het beste werkt'. Het hanteren van de kaasschaaf, het plukken van laag hangend fruit en linksom of rechtsom bereiken van de taakstelling zijn uitgangspunten. Nadeel hiervan is het risico van willekeur en daarover spijt krijgen.

Gelderse aanpak: een mix

Als aanpak van de kerntakendiscussie koos de provincie Gelderland voor een soort mix tussen een strategische, een integrale en een pragmatische aanpak. Deze aanpak haalde het beste uit de in het kader beschreven mogelijkheden. De aanpak was strategisch omdat het college van GS zelf een scherpe, onderscheidende visie op de provincie ontwikkelde (bestuurlijk primaat). Met deze visie kon worden beoordeeld of taken wel of niet tot het provinciale domein behoren. De aanpak was daarnaast pragmatisch, omdat verklaard werd dat de visie uiteindelijk niet 'heilig' zou zijn voor de kerntaakafwegingen. Politieke afwegingen geven immers uiteindelijk de doorslag. Van de integrale aanpak werden de vele feedback- en heroverwegingsmomenten in het proces overgenomen.

Een gefaseerd projectplan werd opgesteld, waarin het college van GS de kerntakendiscussie op vijf momenten met de Gelderse Provinciale Staten (het Gelderse parlement) voerde. Het projectplan kende drie fases:

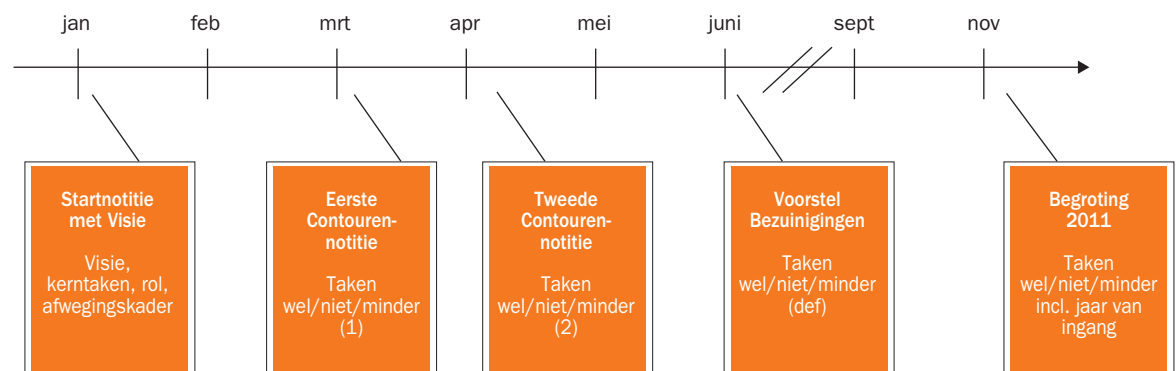
- » visie-ontwikkeling: opstellen van een nieuw profiel van de provincie en dit vertalen naar een afwegingskader. Product: startnotitie met visie en afwegingskader;
- » operationele fase: bepalen van de provinciale kerntaken gebruik makend van het afwegingskader. Drie producten: twee contourennotities die inzicht gaven in welke taken in het geding zijn, en het uiteindelijke Statenvoorstel;
- » tactische fase: implementeren van de nieuwe kerntaken naar begroting 2011: bepalen budgettaire en formatieve consequenties, bepalen invoeringstermijn. Eindproduct: begrotingsvoorstel 2011.

Een visie die profileert

Het college van Gelderland wilde dus met een nieuwe visie op de toekomstige provincie de kerntaken gaan bepalen. De visie moest voldoende 'sorterend' zijn en bijdragen aan een nieuw, sterker profiel van de provincie als middenbestuur. Het college wilde geen kaasschaaf.

Eerst werden enkele bestaande visies bekeken en beoordeeld. Zo had de provincie Noord-Brabant een zeer sorterende visie gemaakt. Of een taak een provinciale kerntaak is, bekijkt Brabant in zeven beoordelingsstappen. Gekeken wordt onder meer naar de wettelijke basis van de taak, naar de maatschappelijke relevantie van de taak en naar de legitimatie van een rol voor de (provinciale) overheid. Provincie Zuid-Holland had een visie gemaakt, waarin de provincie nadrukkelijk een rol kreeg voor alle opgaven, die op een bovenregionaal schaalniveau liggen. Maar daarbij mocht de provincie het lokale bestuur niet voor de voeten lopen. Provincie Drenthe had een visie gemaakt waarin beoordeeld werd of een taak 'een bron van toegevoegde waarde is' (zo nee; dan afstoten) en 'of een andere overheid het beter kan'.

Alle elementen uit die visies spraken wel aan, maar voelden nog niet helemaal goed. Het Gelderse college wilde een sterker accent leggen op de wettelijke legitimatie van de provinciale taken en van de niet-wettelijke taken die de provincie uitvoert als autonome bestuurslaag. Deze laat-



Figuur 1. Fasering kerntakendiscussie (2010)

ste moesten hun legitimatie vinden in het bestuursakkoord met het Rijk.

Verder wilde het college een Gelders accent geven aan het afwegingskader. Als overweging speelde mee dat het provinciebestuur zich betrokken voelt bij alles wat het Gelders belang aangaat, wettelijk of niet. Daarom werden, na de nodige discussies, twee specifiek Gelderse dimensies toegevoegd aan de visie. Voor autonome taken, die niet wettelijk verplicht zijn, werd gekeken naar:

- » de bijdragen van die taak aan specifieke kwaliteiten in de provincie Gelderland, die van provinciaal belang zijn. Deze kwaliteiten staan op kaart, ze staan in het streekplan;
- » de bijdragen van die taak aan belangrijke ontwikkelingen voor Gelderland. Er werden zeven belangrijke ontwikkelingen geselecteerd, zoals de demografische veranderingen, de klimaatverandering, de energievoorziening, de kenniseconomie en de groeiende behoefte aan mobiliteit.

Verder stelde het college de provinciale rol wat scherper

vast. Een taak is alleen nog een provinciale taak, wanneer de provincie doorzettingsmacht heeft (verschil kan maken) via passende instrumenten, en de taak niet door anderen gedaan zou moeten worden (geen lacunebeleid).

Visie vertaald naar afwegingskader

De visiekenmerken werden vertaald naar een soort beslissboom, het Gelderse afwegingskader (figuur 2). Het afwegen van het *huidige* takenpakket tegen dat kader kon tot de volgende uitkomsten leiden:

- » met de taak doorgaan;
- » de taak schrappen of soberder invullen;
- » de taak focussen op de Gelderse kwaliteitsgebieden zoals vastgelegd in het streekplan en de taak daarbuiten stoppen danwel 'basaal' inzetten;
- » de taak qua rolinvulling beperken.

De nieuwe visie, het nieuwe profiel en het afwegingskader werden aan Provinciale Staten voorgelegd (december 2009). Daarnaast werd een informatiebijeenkomst voor



Lessen, tips en adviezen

Het Gelderse traject levert een aantal belangrijke leerervaringen op.

Gebruik gerust een modelmatige aanpak in een politieke context

Het is sterk aan te bevelen om een afwegingskader te maken, dat als maatlat gehanteerd kan worden om de kerntakendiscussie scherp te voeren. Eerdere bezuinigingsoperaties bij de provincie Gelderland baseerden zich niet op een visie; ze resulteerden daardoor vaak in kaasschaaf- of efficiencyoplossingen (inleveren op het ambtelijk apparaat). Deze keer ging de discussie nauwelijks over het apparaat, maar over kerntaken. Doordat het afwegingskader door de bestuurders zelf was opgesteld en ruimte gaf aan specifiek Gelderse kwaliteiten, kon het college er goed mee werken. Door bovendien te herhalen dat de eindbeslissing aan de politiek was, bleef er bij alle betrokkenen – ondanks de soms pijnlijke discussies – voldoende vertrouwen op een goede afloop.

Benut het samenspel tussen parlement, bestuur en management

Een tweede positieve ervaring was de gedoseerde communicatie. Met documenten die steeds een stapje verder gingen, werden alle betrokken partijen in de afwegingen meegenomen en ontstond begrip voor het uiteindelijke resultaat. De modelmatige benadering voorkwam willekeur. De gefaseerde aanpak gaf besluitnemers en betrokkenen voldoende tijd om zich van de effecten van de bezuinigingen bewust te worden en al dan niet het overleg te zoeken. Per stap konden Provinciale Staten, provinciebestuur en management aangeven of de gevolgde weg heilzaam was en ontstond er steeds meer duidelijkheid over de uitkomst.

Communiceer top-down

Bij deze ingrijpende operatie is de lijn gevolgd dat het draagvlak steeds eerst bij het bestuur gevonden moet worden, vervolgens bij het management en dan pas bij de Staten en de buitenwereld. Wat draagvlakverwerving betreft een top-downtraject dus, maar in deze trajecten onontkoombaar omdat er altijd keuzes worden gemaakt die ergens pijn doen. Met de gevolgde aanpak kon het bestuur de (pijnlijke) keuzes ten alle tijde uitleggen. Deze aanpak voldoet beter dan bijvoorbeeld een uitgebreid takenonderzoek en/of het betrekken van jan en alleman bij de takendiscussies. Door de externe partijen bij de start op een speciale bijeenkomst te informeren en regelmatig per brief op de hoogte te houden is geprobeerd de maatschappelijke reacties te beheersen. De collegeleden hebben diverse relaties tussendoor bijgepraat. Dezelfde top-downcommunicatie is naar het ambtelijke apparaat gevolgd. De algemeen directeur heeft de medezeggenschap vertrouwelijk voorzien van belangrijke tussenproducten en bij elke overlegvergadering bijgepraat. De situatie voor de werkgelegenheid bij de provincie, waar in vier jaar tijd ca. 130 FTE komt te vervallen, is optimaal gecommuniceerd.

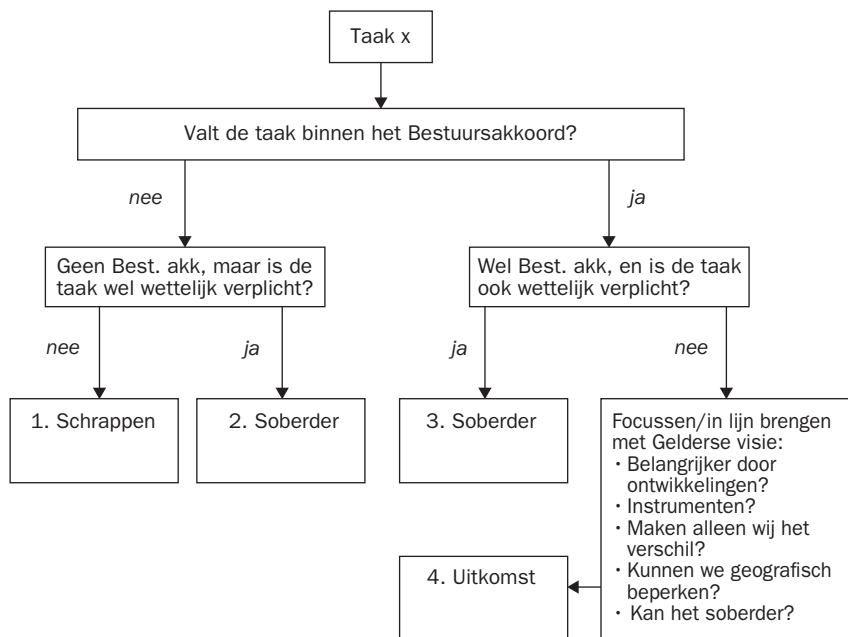
Laat de bedrijfsvoering niet slaafs volgen op het primaire proces, maar ontwikkel apart energiespoor

Provinciale apparaatskosten zijn onderdeel van de taakbudgetten, zowel de kosten van de (primaire) uitvoerende ambtenaren als de kosten van de bedrijfsvoering (huisvesting, ict, verdere ondersteuning). Een bezuinigingstaakstelling op een primair proces leidt dus tot taakstellingen voor de bedrijfsvoering.

Het management heeft er echter voor gekozen om via een apart proces invulling te geven aan de taakstellingen voor de bedrijfsvoering. De implementatie ervan heeft een eigen ritme gekregen. Uitgangspunt is dat gedwongen ontslagen zoveel mogelijk voorkomen worden, omdat het natuurlijk verloop benut kan worden voor de fte-taakstelling.

Voor het implementeren van de primaire fte- en bedrijfsvoeringstaakstellingen heeft directie ervoor gekozen om de pijnlijke bezuinigingen te gebruiken als accelerator voor organisatie-ontwikkeling naar een topbedrijf. Via een ideeënspoor (thema-bijeenkomsten, e-mailpostbus) wordt bottom-up tot verdere invulling van het topbedrijf gekomen.

Het blijkt dat, nu de bezuinigingspauze 'top-down' gestopt is, er toch heel veel energie ontstaat op de werkvloer en er goede ideeën worden voorgesteld voor het topbedrijf. De ingrijpendheid van de bezuinigingen, de hoge druk waaronder de voorstellen tot stand kwamen, de vele momenten waarin de Staten het bespraken, de maatschappelijke reuring, en dergelijke, hebben kennelijk drempels geslecht om vergaande voorstellen te durven doen. Deze hebben betrekking op werkwijze, organisatiestructuur, bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid, en worden nu in een separaat programma verder uitgewerkt.



Figuur 2. Gelders afwegingskader

alle Statenleden gehouden, waarin alle achtergronden van Rijksskorting, middenbestuursdiscussie, financiële aspecten en afwegingskader uitgebreid werden toegelicht. Ook de externe relaties (gesubsidieerde instellingen, gemeenten en waterschappen) kregen de stukken toegezonden en werden op een aparte bijeenkomst geïnformeerd. Omdat voor eenieder duidelijk werd, dat met name de taken in het sociale domein (welzijn en zorg) minder accent zouden krijgen, werd er vanuit het college separaat overleg gestart met die betrokken externe partijen.

Toepassing afwegingskader op taken

De presentatie van de visie en het afwegingskader aan de Staten leidde bij hen tot grote nieuwsgierigheid naar de einduitkomst. In de volgende, operationele fase werd de programmabegroting – met in Gelderland 23 begrotingsprogramma's – verfijnd naar een takenlijst met ca. 220 taken, taakbudgetten en toegewezen FTE's. De takenlijst beperkte zich tot taken met een structureel budget, binnen het beïnvloedbare gebied op de begroting. Immers, de Rijksskorting op het Provinciefonds mag niet via verlaging van doeluitkeringen worden opgevangen. Per budget werden de kostensoorten in beeld gebracht: subsidies, opdrachten, dotaties aan reserves, apparaatskosten. Op al deze 220 taken werd het afwegingskader toegepast, een operatie die veel energie kostte. In lijn met de strategische aanpak werd deze afwegingsoperatie 'top-down', dus eerst bestuurlijk, daarna pas ambtelijk uitgevoerd via (diepte-)interviews. Omdat er nu een takenlijst en een helder afwegingskader lag, waren de discussies niet meer vrijblijvend zoals bij de eerste interviewronde.

Gefaseerde communicatie

Na de presentatie van de visie en het afwegingskader, werden twee zogenoemde contourennotities aan de Sta-

ten voorgelegd met daarin de uitkomsten van de afwegingen. Stapsgewijs werd steeds scherper, hoe de kerntakendiscussie zou gaan uitpakken. Maatschappelijke partijen, die uit de contourennotities konden afleiden dat hun subsidiebudget in gevaar kwam, begonnen zich te roeren. Dit waren bijvoorbeeld de instellingen op sociaal en welzijnsgebied, de milieufederatie en de regionale omroep.

Het uiteindelijke bezuinigingsvoorstel van het college (juni 2010) bevatte de complete takenlijst met daarbij per taak een voorstel om de taak voort te zetten, anders in te vullen, te focussen, te versoberen of geheel te beëindigen. Het voorstel leverde ternauwernood de zestig miljoen euro op, die gevonden moest worden.

In de Statenvergadering op 30 juni 2010 werd feitelijk de basis gelegd voor de bezuinigingen in de komende jaren. De fracties brachten vele amendementen in stemming; diverse bezuinigingen werden afgezwakt en enkele teruggedraaid. Het college ervoer dit als een bevestiging van het uitgangspunt dat de politiek de doorslag geeft en niet het Gelderse afwegingskader.

Uitgangspunten voor de implementatie

In de derde, tactische fase op weg naar begroting 2011 werden de besluiten van PS geoperationaliseerd. De bezuiniging op de budgetten per taak zijn 'in de tijd gezet'. De Staten gaven het college vier jaar de tijd om de bezuinigingen te implementeren en richtten een speciale reserve voor overbruggings- en frictiekosten in, waarmee per taak de periode tot het ingaan van de bezuiniging kan worden overbrugd.

Voor het in de tijd zetten formuleerde het college ook weer uitgangspunten: taakafbouw zo spoedig mogelijk binnen principes van behoorlijk bestuur, uitgezonderd de taken die juridisch vastliggen in overeenkomsten, die noodzakelijk zijn voor vigerende beleidskaders of die per 1 januari 2013 geoutsourced worden.

Meer lezen

- » Drs. J.H.W. Oostendorp en drs. J.H. Roos MIM, in: *Gepaste heroverweging van beleid, over kerntakendiscussies en andere ongemakken*, Contain Organisatie Advies Den Haag, 2005.
- » *Kerntakendiscussie*, rapportage van de stuurgroep Kerntakendiscussie aan Provinciale Staten Noord-Brabant (april 2009).
- » 'Provincie Nieuwe Stijl', over positie, rol en taken van de provincie Zuid-Holland (december 2007).
- » *Amen is geen Amsterdam*, een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe (mei 2008).

