

Maak de taart groter!

Tien tips voor de collegeonderhandelingen

Prof. Dr. Luigi van Leeuwen¹

Inleiding

In tegenstelling tot de berichten uit Den Haag, dat de gemeentelijke bezuinigingen pas in 2012 aan de orde zijn, zullen maatregelen eerder moeten worden voorbereid. Voor de gemeenten zijn de eerste weken na de raadsverkiezingen van 3 maart aanstaande belangrijk, omdat dan de basis wordt gelegd voor het beleid in de periode 2010-2014. In deze zogenaamde formatiegesprekken moeten de bezuinigingen derhalve een centrale plaats innemen en zullen er randvoorwaarden voor een succesvolle aanpak van die bezuinigingen worden vastgelegd. In dit artikel draag ik daarvoor een aantal bouwstenen aan.

1. Minder wethouders

Het is de vrijheid van de gemeenteraad om zelf het aantal te benoemen wethouders te bepalen. Dat aantal hangt meestal af van politieke compromissen. Eenmaal vastgesteld wordt er tijdens de zittingsperiode van de raad niet meer aan dit aantal gesleuteld. De kosten worden in de begroting opgenomen. Het is dus nu het tijdstip om te besluiten het aantal wethouders met één te verminderen. Dit levert een enorm kostenvoordeel op. Het gaat dan niet alleen om tonnen euro's aan salariskosten voor de wethouder, zijn secretaresse en staf gedurende de 4-jaarsperiode en het eventuele wachtgeld van de wethouder later; maar vooral ook om een besparing in de vaak – onzichtbare – kosten van het communicatienetwerk van het college. Loopt het aantal wethouders terug van 6 naar 5, dan wordt een communicatiewinst van 40% behaald. Die winst is 50% bij teruggang van 5 naar 4 wethouders. Dit is het resultaat van minder en kleinere vergadercircuits, korter vergadertijden, minder ambtelijke assistentie en snellere besluitvorming.

¹ Oud – burgemeester van Capelle aan den IJssel, Zoetermeer en Wassenaar; oud- bijzonder hoogleraar openbare financiën der lagere overheden aan de Universiteit van Tilburg; thans zelfstandig adviseur van bedrijven en overheden. Zie ook: www.luigivanleeuwen.com.

2. Zakelijker portefeuillevdeling

Bij de portefeuillevdeling geldt het recht van de sterkste. Natuurlijk mag een verkiezingsoverwinning worden gehonoreerd. Mijn pleidooi richt zich op de logica bij die verdeling. Vaak worden de portefeuilles tussen de wethouders versnipperd, omdat partijen elkaar niet vertrouwen. In plaats van één portefeuille Welzijn of Openbare Werken komt er een lappendeken aan onderdelen uit die sectoren om elkaar toch maar goed in de gaten te kunnen houden. Een enorme verspilling aan ambtelijke energie is hiervan het gevolg en verwarring bij de burger, die voor een bepaald probleem een wethouder wil spreken. Ook voor de werkzaamheden van de gemeenteraad en de raadscommissies is het vier jaar lang een belemmering in termen van productiviteit en vermijdbare kosten.

3. Richten op kerntaken

In een tijd van bezuinigingen is het in het algemeen goed zich rekenschap te geven van wat de overheid moet doen en wat niet. Waar zijn wij als gemeente in het bijzonder goed in en wat kunnen wij beter aan anderen overlaten. Het gaat om schoon, veilig en heel. En ook om de sociale, economische en fysieke infrastructuur. Kortom, de aandacht dient uit te gaan naar verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

De keuze voor kerntaken heeft gevolgen voor de structuur van en de cultuur binnen de organisatie. Maak daarvan een transparante organisatie met minder ('klei'-)lagen zonder verkokering. Van belang daarbij is ook de vraag of wij als gemeente de uitvoering van beleid zelf ter hand nemen, die met onze buurgemeenten samendoen of die helemaal verzelfstandigen. Veel ambtelijke energie en bestuurlijke gedoe kunnen bovendien worden vermeden door in de nieuwe raadsperiode niet over alle bekende uitgekauwde onderwerpen weer nieuwe beleidsnota's te verlangen. Dit vraagt om discipline van de raad, het college en het ambtelijk management.

4. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De economische crisis waarin wij leven veroorzaakt werkloosheid in de marktsector. Bezuinigingen bij de overheid leiden ook vaak tot werkloosheid. In het verleden vertrokken vaak veel ambtenaren ver voor hun pensioengerechtigde leeftijd met de VUT. Dit leidde tot een groot

maatschappelijk verlies niet alleen in geld, maar ook veel kennis en ervaring gingen verloren. Er breekt nu een andere tijd aan. De arbeidsmarkt krimpt in, waardoor ook de rol van de overheid als werkgever kleiner wordt. De verwachting is dat de aard van de overheidsproductie zo verandert, dat er meer accent komt te liggen op dienstverlening, toezicht en handhaving dan op beleidsontwikkeling. Ook al blijven wij langer werken, dan toch zal de overheid moeten concurreren om professionele kwaliteit binnen te krijgen. Beter is deze ontwikkeling voor te zijn en te investeren in het reeds aanwezige 'human capital' door her- en bijscholing in het arbeidspakket op te nemen.

5. Verbetering bestuurskracht

In de komende heroverweging van het openbaar bestuur zullen de gemeenten onder druk komen te staan. Krijgen zij meer taken van het rijk en de provincie toegeschoven? Worden zij tot fusie met andere gemeenten gedwongen? Komt er een verscherpt toezicht op de handelingen van de gemeenten? Het ligt in de schoot der toekomst verborgen. Reden temeer voor elke gemeente zich te bezinnen op haar eigen bestuurskracht. Wat is de kwaliteit van onze prestaties? Voldoet die aan criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimiteit? Gelet op de kaderstellende en controlerende rol van de raad in de nieuwe dualistische verhoudingen geeft deze kwaliteitszorg een nieuwe dimensie aan het raadswerk. Neem kwaliteitshandvesten serieus. Zie erop toe, dat de burgers door de overheid op een respectvolle wijze worden bejegend.

6. Burgerparticipatie

Op gemeentelijk niveau bestaat er een groeiend wantrouwen bij de burgers jegens de overheid. De nationale ombudsman heeft hier onlangs een stevig rapport aangewijd. Het is daarom van het grootste belang meer en beter naar de burgers te luisteren. Burgerparticipatie kan zo een bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in het lokale leiderschap. Dit houdt in dat er aanzienlijk meer moet gebeuren dan de wettelijk vereiste inspraak, die meestal achter de besluitvorming aanhobbelt. Wij hebben te maken met mondige, goed onderlegde burgers, die – al dan niet beroepsmatig – regelmatig buiten de gemeentegrens en de landsgrens rondkijken. Zij doen daar ervaringen op, die zij in hun gemeente c.q. in hun woonomgeving zouden willen toepassen. Omdat onze leiders niet alles kunnen weten, is actief burgerschap nodig en nuttig om plannen in een vroeg stadium te verbeteren en later tijdrovende procedures te vermijden. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de voortzetting

van het eenrichtingsverkeer van de gemeente naar de burger als de gemeente dat nodig vindt; maar ook om de ongevraagde adviezen van individuele burgers en groepen uit de samenleving.

7. De digitale agenda

Het ziet er naar uit, dat de digitale ontwikkeling in de komende zittingsperiode stevig zal doorzetten. Hiermee zal in het collegeprogramma moeten worden rekeninggehouden. Tot dusver lag het accent op informatieverstrekking en is een begin gemaakt met digitale dienstverlening. Thans kondigt zich de interactieve digitalisering aan. Ontwikkelingen, die enerzijds zullen huishouden in de overheidspapierwinkel en anderzijds burgers en andere belangengroepen in staat stellen gevraagd en ongevraagd van zich te laten horen. Zo lijkt het ondenkbaar het sociale internet te negeren bij de verbetering van wijken en buurten. Ook leidt crowdsourcing tot het slechten van bestuurlijke en ambtelijke kokers en verhoging van de integraliteit van overheidsproducten. De digitale agenda zal ook ingrijpen in de traditionele interbestuurlijke verhoudingen. Het rijk preludeert daar reeds op via overheid 2.0. Het is aan te bevelen dat gemeenten zich hierop op non conventionele wijze voorbereiden. Breda, Dordrecht, Amsterdam en andere gemeenten zijn u reeds voorgegaan. De voordelen van deze relatief goedkope aanpak zijn evident: betere informatie voor onze leiders, actieve en trotse burgers en niet te vergeten: het herstel van vertrouwen in onze democratische samenleving.

8. Strategisch budgetteren

In verband met de door het rijk straks op te leggen bezuinigingen zouden de gemeenten ook moeten bezuinigen of overgaan tot lastenverzwaring. Er is echter een derde weg. In het verleden is er veel te ruim begroot, omdat betrokken ambtenaren en bestuurders veelal het zekere voor het onzekere namen. Deze risicomijding is terug te voeren op een diepgewortelde mentale instelling. Beter te ruim geraamd dan te krap, omdat het laatste altijd tot spanningen leidt. Hier valt wat voor te zeggen. Echter het heeft geleid tot heel veel gestold vet ("slack") in de begroting dan wel tot onnodig potverteren aan het einde van een begrotingsjaar. Het gaat al met al om forse bedragen, die soms opgelopen zijn tot tientallen procenten per product. Om deze slack vrij te maken zal de gemeentelijke organisatie anders moeten gaan werken en zal de

wijze van begroten zich moeten aanpassen. Van een aantal bestaande begrotingsposten kan tot 30% apart worden gezet en in een bufferfonds worden gestort. Dit nodigt uit tot doelmatigheid en doeltreffendheid. Zou er meer geld nodig zijn dan verwacht dan mag de desbetreffende afdeling een beroep doen op dat fonds. Dit wordt echter alleen gehonoreerd als tegenover collega-managers van de andere afdelingen de noodzaak van deze uitname uit het fonds is aangetoond. Deze andere werkwijze verhoogt de productiviteit en maakt de (begrotings-)taart groter. Deze aanpak – het strategisch budgetteren – is in de gemeenten Wassenaar en Haarlem van start gegaan.

9. Risicomanagement

In de huidige begrotingsystematiek is de gemeente gehouden de risico's, die zij loopt, te inventariseren. Dit is geregeld in de paragraaf over het weerstandsvermogen. Niettegenstaande deze verplichting zijn recent in grote en kleine gemeenten nogal wat lijken uit de kast gerold. Wat te denken van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de Icesave-perikelen in een aantal andere gemeenten. Uit evaluaties blijkt dat bestuurders en ambtenaren kennelijk verrast waren door deze gebeurtenissen. Politieke hoogmoed en ambtelijke of bestuurlijke gemakzucht leidden tot rampzalige gevolgen. Terecht zijn daaruit conclusies getrokken en de verantwoordelijken afgetreden. Dit kan elke gemeente overkomen. Hoewel niet alle risico's kunnen worden uitgesloten is het voor gemeenten noodzakelijk risicomanagement in te voeren. Risicomanagement houdt niet alleen in dat risico's worden geanalyseerd, maar ook dat er maatregelen worden getroffen om die (potentiële) risico's te beheersen. Iedere medewerker draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.

10. Ruimtelijke en andere ontwikkelingen

Tenslotte wil ik nog in het bijzonder ingaan op een speciaal soort van risico's. In economisch zware tijden stagneren de investeringen in de bouw. Grote en kleine projecten liggen stil. Ondertussen is er ook sprake van veel leegstand, met name in de kantorensector. De prijzen staan onder druk en de inkomsten van de gemeentelijke grondbedrijven vallen flink tegen. Het wachten is op betere tijden. Toch is dit wel wat te gemakkelijk gedacht. Zo hebben wij in een land met 7 miljoen gezinnen ook 7 miljoenen woningen beschikbaar. Alleen de verdeling hiervan is om allerlei redenen scheef. Als maatregelen om deze scheefheid te verhelpen succesvol zouden zijn komt de planning van nog eens 1

miljoen woningen in de komende 15 jaar in een andere daglicht te staan. Als er dan in de demografische ontwikkeling van delen van ons land niet langer het groeien een vaste plaats heeft, maar ook het krimpen van de bevolking aan de orde is, dan zullen gemeenteraden zich hierop moeten beraden. Als onverhoopt economisch betere tijden langer uitblijven, kan in meerdere gemeenten een urgente situatie ontstaan.

Uitleiding

Bovenstaande tips gaan over onderwerpen waaraan in de plaatselijke verkiezingsprogramma's weinig of geen aandacht wordt besteed. Als toeschouwer aan de zijlijn van het politieke speelveld en als kritische burger wil ik hiermee een bijdrage leveren. Op de goede afloop!