

# Bezuinigen volgens de holistische methode

## TWAALF succesfactoren

Bezuinigen bij de lokale overheid: we doen het, maar weten we ook wát we doen? Of doen we maar wat? Bestaat er een methode die een middelgrote gemeente als Midden-Drenthe kan gebruiken bij haar bezuinigingsproces? Zo'n methode is er inderdaad, als bruikbaar instrument. Maar wees gewaarschuwd: het is niet een keurig geordende, rationele methode die in elke gemeente op de zelfde manier toepasbaar is. Het is een holistische methode.

**Allard Gunnink** Directiesecretaris gemeente Midden-Drenthe (op persoonlijke titel)

De holistische methode<sup>1</sup>, is af te leiden uit onder andere de literatuur over de bezuinigingspogingen die ons land vanaf de tweede helft van de vorige eeuw heeft gekend. De uitkomsten van dat literatuuronderzoek blijken anno 2010 nog steeds te gelden.<sup>2</sup> Een korte terugblik: Na de Tweede Wereldoorlog maakt ons land een periode mee van doorgaande economische groei. Tegelijk stijgen de overheidsuitgaven enorm. Door de algemene economische groei valt dat laatste wat minder op, maar in de jaren zeventig dringt het besef door dat het zo niet kan blijven doorgaan. Daarom start een herwaarderingsoperatie: via systematische en rationele analyses wil de regering het beleid doorlichten en herijken<sup>3</sup>. Een omvangrijk proces maar feitelijk zonder resultaat. In de jaren tachtig gooit de regering het met een heroverwegingsoperatie over een andere boeg. Er komt meer aandacht voor grote lijnen, grote bedragen en snelle resultaten. De overheidsfinanciën komen weer op orde. In 2009 staan we voor de derde grote operatie: een nieuwe heroverweging in opdracht van Balkenende IV. Grotendeels met dezelfde aanpak als in de jaren tachtig.

Met name vanuit deze drie grote operaties valt een aantal lessen te trekken. Die lessen leiden niet tot een eenduidig model, altijd en overal toepasbaar. Die lessen leveren wel twaalf aandachtspunten op die je, gezamenlijk toegepast, een op de praktijk gerichte bezuinigingsmethode kunt noemen. Kenmerkend voor de holistische methode is dat het eigenlijk geen echte methode is. Wie de methode wil toepassen moet vooral flexibel zijn, schakelen tussen stijlen en alert zijn op tal van rationele en irrationele factoren. De twaalf succesfactoren vormen dan ook geen keurige lijst met gelijksoortige en afgebakende elementen. Het is veel meer een groep elementen die je in hun samenhang, overlap en vooral in hun geheel moet bekijken. Maar dan heb je een ook goed gevulde rugzak om aan een bezuinigingsproces te beginnen.

### Holisme in twaalf stappen

De holistische methode kent de hieronder genoemde kenmerken. Die hebben betrekking op zowel de inhoud van beleid als op het beleidsproces. Ik beschrijf de kenmerken in adviserende termen, gericht op de gemeente.

## 1 noodzaak vaststellen

Bezuinigen lukt alleen als het echt nodig is<sup>4</sup>. Je kunt die noodzaak op verschillende manieren merken en meten. Andere kenmerken hangen er sterk mee samen: als een verantwoordelijk wethouder aarzelend spreekt over het te bezuinigen bedrag, verdwijnt de ziel uit het proces. Het besef van die noodzaak blijft tijdens het hele bezuinigingsproces nodig. Zodra de sense of urgency vermindert, verzwakt het bezuinigingsproces.

## 2 eerst incrementeel, dan maatwerk

Elk bezuinigingsproces kent een bijna wetmatige tweedeling. De eerste stap: haal eerst de lucht uit de begroting. In bestuurskundige termen: begin met incrementeel beleid<sup>5</sup>. In gewone taal: gebruik de kaasschaaf, draai de duimschroeven wat aan. Dat kan langs verschillende criteria. Maar als die lucht er eenmaal uit is, ga dan niet verder met incrementeel beleid. Kies daarna voor maatwerk, bijvoorbeeld door het combineren van het model van mixed scanning<sup>6</sup> met de netwerkbenadering. Daarmee is er enerzijds sprake van heldere resultaten, criteria, aandacht voor maatschappelijke outcomes gecombineerd met snelheid en een eerste selectie van onderwerpen die iets opleveren. Anderzijds is er alertheid op andere factoren, zoals persoonlijke voorkeuren van politici, invloed van belangenorganisaties en ambtelijke weerstand. Streef niet naar volledigheid en hardheid van alle gegevens en berekeningen.

## 3 criteria

Formuleer aan het begin van een bezuinigingsproces beoordelingscriteria. Welke politieke kleur moet leidend zijn voor de kleur van het bezuinigingspakket? Het gaat om globale criteria die zo veel mogelijk ruimte laten voor het ter discussie stellen van alle bestaand beleid. Het is mogelijk om deze criteria op diverse momenten in het proces aan te passen aan de (politieke) realiteit van dat moment.

## 4 eindresultaat

Zorg vooraf voor een politiek en ambtelijk gedragen kwantitatief eindresultaat in geld en tijd. Kortom: noem een bedrag, zeg op welke datum de mogelijke maatregelen bekend moeten zijn en zeg wanneer ze gerealiseerd moeten zijn.

## 5 intern monitoren

Zorg voor een frequente actuele monitor waarin de eigen gemeentelijke besluiten en maatregelen zijn verwerkt. Die besluiten en veranderingen kunnen immers financiële gevolgen hebben. Dat betekent weer dat tegelijk de omvang van het te bezuinigen bedrag mee kan veranderen. Dat laatste bedrag moet actueel en betrouwbaar blijven, om de sense of urgency in het proces niet kwijt te raken.

## 6 extern monitoren

Om precies de zelfde reden is het nodig dat er een frequente actuele monitor is waarin de externe veranderingen (rijksbeleid e.d.) zijn verwerkt. Het maakt voor het uiteindelijk in de gemeente te bezuinigen bedrag nogal uit of de rijksoverheid 10, 20 of 30 miljard euro gaat bezuinigen.

## 7 politieke eindverantwoordelijkheid

Zorg dat de verantwoordelijke politieke bestuurders hun verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen. Daarbij kan er veel ruimte blijven voor niet-politieke inventarisaties en onderzoeken, zoals dat ook recent bij de landelijke werkgroepen is gebeurd. Maar uiteindelijk moet, binnen onze staatsrechtelijke verhoudingen én voor het onderstrepen van de bezuinigingsnoodzaak, de politieke bestuurder verantwoordelijkheid nemen voor het volledige bezuinigingsproces.

## 8 begrip

Kies voor procesinstrumenten die leiden tot begrip bij de ambtelijke organisatie, het politieke bestuur en de samenwerking vanaf het eerste begin van het proces. Draagvlak kun je bij bezuinigingen moeilijk verwachten, maar begrip is onmisbaar<sup>7</sup>.

## 9 beleidsafdelingen en financiële afdeling

Leg de ambtelijke procesverantwoordelijkheid in het bezuinigingsproces bij het algemeen of vakinhoudelijk management. Geef de financiële afdeling een kwalitatieve rol (bewaking kwaliteit, eenduidigheid en toegankelijkheid van gegevens), maar geen leidende rol. Geef je de financiële deskundigen wel die leidende rol, dan hebben zij hun Pyrrusoverwinning: het uiteindelijke resultaat wordt er minder van. De reden daarvan is eenvoudig: in de ogen en de ervaring van de vakafdelingen worden de bezuinigingen dan vooral "een ding van financiën". In de praktijk is de onmisbare inbreng van de financiële deskundigen goed te borgen in de aanpak waarbij het algemeen of vakinhoudelijk management de leiding heeft.

## 10 politieke en ambtelijke invloed

Het vormt een belangrijke pijler in ons staatsrechtelijk systeem: het primaat van de politiek. Zonder dat uitgangspunt los te laten, weten we met elkaar ook dat neutrale ambtenaren niet bestaan. Ze hebben hun eigen voorkeuren, belangen en opvattingen. Geef beide realiteiten in het bezuinigingsproces de ruimte. Dat vraagt een beweeglijke opstelling: aan de ene kant verstandig gebruikmaken van ambtenaren-met-meningen, aan de andere kant ervoor waken dat het primaat van de politiek een leeg begrip wordt.

## 11 externe en interne analyse

Haal geen organisatie- of adviesbureaus in huis voor het volledig doorlichten van het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisatie, maar waarborg het kritisch vermogen intern. Daarvoor zijn diverse vormen te bedenken, waarin bijvoorbeeld collega's van een andere afdeling het pakket van jouw afdeling mogen analyseren. Dat vraagt een open sfeer en een goed ontwikkeld kritisch vermogen. Het werkt ook alleen als je maximale transparantie garandeert: alle ideeën en overwegingen moeten voor iedereen kenbaar zijn. Maak hierbij een uitzondering voor terreinen die te ingewikkeld zijn (treasurybeleid is voor een niet deskundige niet of nauwelijks te beoordelen) of die te zeer het eigen belang van de organisatie raken (de organisatie-omvang en de organisatiecultuur verdienen een externe toets). Door het bezuinigingsproces vooral zelf te doen, bouw je als organisatie aan een stevig draagvlak voor het vervolg: de bezuinigingen moeten ook worden uitgevoerd. Bovendien voorkom je de gebruikelijke en vaak logische weerstand tegen externe bureaus.

## 12 irrationele factoren

Wees je bewust van een groot aantal irrationele factoren zoals de persoonlijke kenmerken, opvattingen en voorkeuren van sleutelfiguren, de informele invloed van belangengroepen, de eigen belangen van de organisatie en haar managers, de ambtelijke en de politieke cultuur. De combinatie van al deze factoren is mede bepalend voor de relevantie van de andere kenmerken. Zo heb je, om een voorbeeld te noemen, in een weinig transparante cultuur een externe analyse veel harder nodig dan in een open en doorzichtige cultuur. Waar er vertrouwen is tussen de ambtelijke en bestuurlijke top en waar die ambtelijke top een grote politieke sensitiviteit bezit, is er een groter speelveld voor ambtelijke inbreng. Maak waar mogelijk gebruik van al deze irrationele factoren, binnen de grenzen die ethisch verantwoord zijn en dus in elk geval het politieke primaat en de transparantie van bestuur in stand laten.

## ALLE TWAALF BELANGRIJK

De kenmerken van de holistische methode kunnen een wat rommelige indruk achterlaten. Het lijkt alsof het eigenlijk weinig uitmaakt wat je doet en hoe je het doet. Toch is dat nou net niet het geval. Niet alleen vraagt elk kenmerk zijn eigen aandacht (verwaarloos je er één, dan kan dat het hele bezuinigingsproces frustreren), maar je moet ze ook nog een keer in hun onderlinge verbanden laten functioneren. Een professioneel boeiende klus!

### Noot

- 1 Het begrip holisme is afkomstig uit de oosterse religie. Ik hanteer het begrip echter als een neutraal, technisch begrip waarmee ik duidelijk maak dat je alle facetten zo veel mogelijk mét elkaar een rol in de methode geeft in plaats van dat de ene keuze de andere uitsluit.
- 2 Dit artikel is een korte, samenvattende bewerking van een afstudeerscriptie Bestuurskunde aan de NHL in Leeuwarden; het eerste deel van het onderzoek was een literatuurstudie, in het tweede deel zijn de uitkomsten daarvan getoetst aan de praktijk in de gemeente Midden-Drenthe.
- 3 Daarmee kiest de regering voor het synoptisch beleidsmodel. Dat model gaat ervan uit dat beleid aan een aantal rationele criteria voldoet. Daarbij valt te denken aan volledigheid van gegevens, expliciete criteria, effectiviteitsberekeningen en duidelijke doelstellingen. Kortom: rationeel, volledig en (bijna) volmaakt.
- 4 Dit kenmerk lijkt wel een erg gemakkelijke open deur. Maar schijn bedriegt: de hele herwaarderingsoperatie in de jaren zeventig is voor een belangrijk deel mislukt omdat er simpelweg geen harde noodzaak tot bezuinigen werd ervaren.
- 5 Omdat het om bezuinigen en dus het verminderen van beleid gaat, wordt in plaats van incrementeel ook wel gesproken van decrementeel beleid.

- 6 Een korte typering van dit model, gerelateerd aan de nationale overheid: als eerste stap selecteert het politieke bestuur een aantal beleidsterrein die een minimale omvang hebben en die redelijk gelijk over de departementen verdeeld zijn. Deze stap lijkt daarmee op het incrementele model. Als tweede stap selecteert het bestuur de onderwerpen die zich na een eerste globale scan ook daadwerkelijk lenen voor bezuinigingen. Daarbij wordt ook gekeken naar de actualiteit van het beleid. Tijdens deze tweede stap is, meer dan bij het incrementele model, ruimte voor analyses en effecten. Resultaten zijn ook in deze theorie helder en meetbaar, en waar mogelijk geformuleerd als maatschappelijke outcomes. Tegelijk gaat dit model veel minder ver dan het synoptisch model en pretendeert het niet allesomvattend en alles-beargumenterend te zijn.
- 7 In Midden-Drenthe is daarmee positief ervaring opgedaan: door middel van brainstormbijeenkomsten zijn bezuinigingsideeën gegenereerd. Die bijeenkomsten vonden niet alleen plaats met ambtenaren en politici, maar ook met een twintigtal stakeholders. Dat leverde frisse ideeën, enthousiasme om mee te doen en betrokkenheid op!

### Literatuur

- Boorsma, P.B. Naar de versoberingsstaat *openbare uitgaven 1980 vol. 12 (1)*, 3 – 27.
- Boorsma, P.B, Maessen, F.C.M.M. en Schild, J.A. “Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording” in relatie tot Beleidsanalyse en Prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit een beleidsanalytisch perspectief *Beleidsanalyse 1999 vol. 28 1/2*, 15 – 28.
- Geul, A. (2005). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie* (pp 38 – 41, 81 – 95, 121 – 132). Utrecht. LEMMA BV.
- Herweijer, M. (2008). Overheden. In Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (ed.) *Overheidsbeleid* (pp 19-21; 53-57). Alphen aan de Rijn. Kluwer.
- Herweijer, M. (1985). *Evaluaties van Beleidsevaluatie en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (pp 45 – 57). Deventer. Kluwer.
- Herweijer, M. (1983). Van herwaarderung tot heroverweging. In Hoogerwerf, A (ed.) *Succes en falen van overheidsbeleid* (pp 41 – 54). Alphen aan den Rijn. Samsom
- Diverse artikelen uit *B&G, Binnenlands Bestuur, Tijdschrift voor Openbare Financiën en VNG Magazine*