

Bezuinigingen bij de overheid

De verkennende overheids-

Het is lastig om als or binnen de overheid bij bezuinigingsoperaties een stevige positie te claimen: de politiek beslist, ambtenaren bereiden voor. Formeel is daarom sprake van het politiek primaat. De or komt pas in beeld om te adviseren over de personele gevolgen. Maar ook daar krijgen ze te maken met vakbonden en hun primaat. Hoe kun je als or toch proberen je invloed te vergroten?

Door Marcel Daems

In dit artikel wordt uitgegaan van een 'verkennende or': een or die zich niet per definitie laat belemmeren door het politiek primaat of het primaat van de vakbonden, maar zijn eigen rol definieert, al naar gelang de belangen, omstandigheden en mogelijkheden. De werkwijze van een gemeentelijke overheid wordt beschreven, maar deze is evengoed van toepassing op een gemeenschappelijke regeling, een provincie, een departement of een andere onderneming die onder het primaat van de politiek valt.

Rigoureuze keuzes

'Bezuiniging', 'taakstelling', 'heroverweging'... hoe je het ook noemt, aan fors snijden in de begroting ontkomt de komende jaren vrijwel geen enkele overheidsorganisatie. Het kabinet heeft twintig werkgroepen aan het werk gezet om - zonder taboes - uit te zoeken waar het geld te halen valt. Bij de gemeenten zijn de kortingen op het Gemeentefonds fors uitgevallen. Er zullen rigoureuze keuzes moeten worden gemaakt, keuzes waar de politiek het primaat in heeft. Dit betekent dat de or geen aanspraak kan maken op het advies- of instemmingsrecht en het daaraan verbonden overlegrecht en beroepsrecht, behalve wat

betreft de personele gevolgen.

De bezuinigingen zullen voor de medewerkers directe gevolgen hebben: werkdruk vanwege een vacaturestop, stopzetten of opschorten van regelingen, reorganisaties en mogelijk zelfs inkrimping van het aantal arbeidsplaatsen of het uitbesteden van werkzaamheden. De positie van de or is dubbel lastig, omdat ook de personele belangen maar zeer ten dele door de or behartigd worden. Qua arbeidsvoorwaarden en sociaal beleid zijn de overheidsvakbonden in het sectoroverleg en in het georganiseerd overleg leidend. Deze positie van de or is als 'slingeren tussen twee primaten'. De or slingerert heen en weer tussen het primaat van de politiek en het primaat van de vakbond. Staat de or dan geheel buiten spel? Dat hangt erg af van hoe de or het spel speelt, waar hij invloed op wil uitoefenen en hoe hij dat doet.

Bezuinigingsproces

Bezuinigingsprocessen verlopen veelal als volgt:

1. Bestuur neemt initiatief

Al dan niet door de gemeenteraad geïnitieerd, neemt het college haar verantwoorde-

lijkheid door aan te geven dat er moet worden bezuinigd. Vaak wordt al een richtinggevend bedrag genoemd.

Een variant: college en gemeenteraad gaan vooraf samen in gesprek om nadere kaders vast te stellen over bijvoorbeeld de ambities die absoluut overeind moeten blijven en de taken die bij de overheid moeten blijven. Dit kan leiden tot bijstelling naar boven of naar beneden van het bezuinigingsbedrag. De gemeenteraad gaat uiteindelijk over de vaststelling van de begroting.

2. Ambtenaren aan het werk

Vervolgens krijgt het ambtelijke apparaat de opdracht om met voorstellen te komen. Daarbij gaat het meestal om drie varianten, waarbij variant a en b het meeste voorkomen:

- De diverse organisatieonderdelen krijgen een precieze taakstelling, vaak een evenredig deel van het totaalbedrag, of afgeleid van de mogelijke richtinggevend kaders die door Raad en/of college zijn gesteld. Werkgroepen per organisatieonderdeel komen met voorstellen om de taakstelling dekkend te maken.
- De diverse organisatieonderdelen krijgen de opdracht om met voorstellen te komen die moeten leiden tot anderhalf tot twee keer het feitelijke taakstellende bedrag. Dat betekent: out of the box denken, geen mogelijkheid onbesproken laten.

or



c. Op centraal niveau wordt een organisatiebrede werkgroep ingericht die met (integrale) bezuinigingsvoorstellen moet komen. Soms worden deelwerkgroepen ingesteld die ideeën moeten uitwerken. Ook hier gaat het dan vaak om de opdracht om meer dan het feitelijke taakstellingsbedrag 'op te hoesten'.

De voorstellen worden aangeboden aan het college dat daaruit keuzen maakt en voorlegt aan de gemeenteraad. Of er is afgesproken dat alle voorstellen integraal naar de gemeenteraad gaan. Gezien de dualiteit tussen college en raad zal dat laatste niet veel voorkomen.

3. Politiek neemt een besluit

De gemeenteraad gaat in debat met het college. Er volgt een besluit van de gemeenteraad. Het college voert dat besluit vervolgens uit. Dat vergt vaak een nader collegebesluit, binnen de kaders die door de gemeenteraad zijn aangegeven.

4. Het ambtelijke apparaat werkt uit

Onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris (tegenwoordig vaak ook in de positie als hoogste leidinggevende 'algemeen directeur' genoemd) wordt het collegebesluit uitgewerkt in uitvoeringsplannen.

Aangezien de besluitvorming grotendeels binnen de politieke gremia blijft, en met name het budgetrecht van de gemeenteraad

aan de orde is, zou de or formeel zijn overleegrecht pas kunnen uitoefenen bij stap 4. Immers, het politiek primaat!

De verkennende or bij bezuinigingen

Een verkennende or erkent zijn beperkte formele bevoegdheden, maar verkent vervolgens vanuit die feitelijke situatie welke ruimte er wel is. En benut die ruimte vervolgens volledig. Sterker nog, door zich niet neer te leggen bij de beperkingen en zich vanuit eigen kracht te herpositioneren, vergroot hij zelfs zijn rol. Verkennende or's denken vanuit de belangen die op het spel staan en proberen in gesprek te komen met sleutelfiguren in het besluitvormingsproces. Mogelijk uit nood geboren komt de ondernemingsraad er sterker uit.

Hoe vertaalt de verkennende houding zich bij de eerder genoemde stappen in strategische en tactische interventies van de or?

Stap 1: Bestuur neemt initiatief

Zodra er geluiden zijn dat er bezuinigd moet worden, zal de verkennende or niet afwachten maar nadenken over wat dit kan gaan betekenen. Zo zijn er vast en zeker ervaringen met eerdere bezuinigingsronden. Wat leveren die aan informatie op voor de

or? De verkennende or gaat met de bestuurder in gesprek, vraagt daar de portefeuillehouder Financiën bij, en maakt afspraken over zijn rol in het proces.

Moet de or dan volledig adviesrecht claimen? Dat hoeft vaak niet en is zelfs niet verstandig. Je bent immers geen 'ontkennende' or, je ontkent het bestaan van het politiek primaat toch niet? Verstandiger is het om aan te sturen op een van de volgende twee formuleringen:

1. 'De or wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken'. Het voordeel: het begrip zienswijze is een bekende ambtelijke term. Het heeft niet de formele

lading van adviesrecht, maar kan hetzelfde effect hebben.

2. 'De or wordt om advies gevraagd, gelet het politiek primaat'. Een sjeke formulering die aangeeft dat de or zijn

adviserende rol normaal kan vervullen, met de aantekening dat de or niet in beroep kan gaan tegen het besluit.

Beide formuleringen betekenen hetzelfde, maar gelet op de situatie kan de ene beter 'landen' dan de andere.

Wat kunnen (gevraagde of ongevraagde) adviesmomenten zijn van de or?

- Advies over de aan de ambtelijke organisatie te verstrekken opdracht om in kaart te brengen waar bezuinigd kan



worden (= advies aan de bestuurder/het college).

- Advies over de uitkomst van deze ambtelijke speurtocht, voordat deze naar het college gaat (= advies aan het college).
- Advies over het voorstel dat het college ter besluitvorming voorlegt aan de gemeenteraad (= advies aan de gemeenteraad).

Leg als or in dit stadium contacten met de vakbondsleden die in het Georganiseerd Overleg (GO) zitten. Wellicht is het sociaal statuut niet meer actueel om een grote bezuinigingsronde aan te kunnen? Moet er een sociaal plan komen? Het kan geen kwaad om met het GO rond de tafel te gaan zitten voor een strategisch overleg om daarmee doelen en rollen goed af te stemmen en zo gebruik te maken van elkaars positie.

Stap 2: Ambtenaren aan het werk

De opdracht die verstrekt wordt aan het ambtelijke apparaat geeft de bandbreedte aan waarbinnen gekeken wordt. Belangrijk is dat de or hier in ieder geval goed insteekt op zijn informatiepositie. De or mag op grond van zijn informatierecht geheel op de hoogte zijn van de voorbereidingen. Het informatierecht staat namelijk los van het politiek primaat. In artikel 23.2 en 46d, onderdeel b geeft de WOR aan wanneer de or uitgesloten is van overleg maar deze artikelen geven niet aan dat dit ook betekent dat de or geen recht op informatie zou hebben. Zo heeft de or van de Provincie Noord-Brabant een toehoordersrol bij de stuurgroep die alle bezuinigingsvoorstellen binnenkrijgt en beoordeelt en kan de or van de gemeente Leiden in de gelegenheid worden gesteld te adviseren over de gemeentelijke begroting ('gelet het politiek primaat'). De or spreekt ook, indien nodig, in bij de raadscommissie Personeel en Organisatie.

Stap 3: Politiek neemt een besluit

De verkennende or zal, al dan niet met een adviesaanvraag in de hand, zijn mening kenbaar maken. Hij neemt daarbij geen blad voor de mond, maar zorgt er wel voor dat hij het speelveld goed kent en aanvoelt. De strekking van het advies moet duidelijk en helder zijn. Het moet zo geschreven zijn dat het college zich niet aangevallen voelt, dat de raad concrete handvatten krijgt om opbouwend kritisch naar het college te zijn en dat de bestuurder zich gesteund voelt in zijn zorgen om een ambtelijke apparaat te behouden dat voldoende kwaliteit heeft om

Opdrachtverstrekking

Het is van belang dat de or ook nadrukkelijk zijn zienswijze/advies (gevraagd of ongevraagd) neerlegt in het stadium van de opdrachtverstrekking.

Mogelijke adviezen van de or over de opdracht kunnen zijn:

Inhoudelijke adviezen:

Indien er voorstellen moeten komen tot uitbesteding van taken:

- moeten deze worden onderbouwd met een heldere kosten/batenanalyse voor de gemeente (veelal wordt er door de politiek impliciet van uitgegaan dat uitbesteding geld oplevert);
- wordt tevens beschreven hoe de gemeente de regiefunctie (opdrachtverlening én toezicht op kwaliteit) kan waarmaken.

Vacaturestop: wat betekent dit aan taakverzwaring van het zittend personeel (minder productie of een lagere kwaliteit).

Beperking inhuur derden: idem. Buig een dergelijke maatregel om in het voordeel van de eigen medewerkers. Geef aan dat hiervoor ook een investering nodig is in opleiding en begeleiding van eigen medewerkers, zodat ze de kwaliteit kunnen gaan leveren die aanvankelijk door dure externen geleverd moest worden. Dit betaalt zich uiteindelijk uit voor de eigen organisatie.

Efficiency: na voorgaande efficiencycyclagen (vaak in de overhead) is vaak de rek er wel uit. Een benchmark kan aantonen dat de gemeente qua formatie onder of op gelijk niveau zit met vergelijkbare gemeenten. De or kan heel specifiek aangeven dat de kaasschaafmethode weinig meer zal opleveren en dat de maatregelen gericht moeten zijn op heldere keuzen om taken niet, minder of met een lagere kwaliteit uit te voeren.

Bij elk voorstel zullen de organisatorische, personele én financiële consequenties moeten worden beschreven.

Friciekosten: aandringen op een onderbouwde berekening van de friciekosten. Hierin zitten soms aannames die met de natte vinger worden gemaakt. Er moet voldoende ruimte zijn voor werk-naar-werk maatregelen die vaak in het sociaal plan staan.

Procesmatige adviezen:

Betrekken van medewerkers: hoe eerder medewerkers betrokken worden bij het meedenken over mogelijke bezuinigingen, des te groter kan straks het begrip en draagvlak zijn voor gemaakte keuzen.

Datzelfde geldt voor de wijze waarop medewerkers worden betrokken bij het uitwerken van de genomen besluiten.

En natuurlijk advies over de wijze van informeren van medewerkers over de te nemen maatregelen en het besluitvormingsproces.

het werk goed te kunnen doen. Dit vraagt (met mate) wat stroop om de mond smeren, omdat anders de azijn wel erg bitter smaakt en het advies van de or te gemakkelijk genegeerd wordt.

Als in dit stadium de personele gevolgen nog niet goed in beeld zijn, wordt het een advies onder voorbehoud, aangezien de or in elk geval formeel het recht behoudt te adviseren over de personele gevolgen, in afstemming met de rol die de bonden in het GO hebben.

Stap 4: Het ambtelijke apparaat werkt uit

Na het formeel genomen besluit, zal het apparaat de besluiten moeten gaan uitvoeren. Zoals eerder vermeld, zullen nog niet alle personele gevolgen precies in beeld zijn. De or zal daarom een tweeledige uitdaging hebben:

Het monitoren van de uitvoering van het genomen besluit, waaronder de afspraken die genomen zijn in het sociaal statuut en/of sociaal plan. Over de wijze van monitoring, kan de or vooraf een afspraak hebben gemaakt met de bestuurder.

Het adviseren over meer concrete uitwerkingen, waar dit door de or als nadrukkelijke nieuwe (uitvoerings-) besluiten wordt gezien. Ook hierover zouden in een eerder stadium afspraken met de bestuurder zijn gemaakt.

Als de or zijn verkennende positie inneemt, blijkt hij op basis van eigen kracht vaak meer te bereiken is dan hij op grond van het politiek primaat voor mogelijk had gehouden. 

Marcel Daems is senior trainer en adviseur bij Mede.