

Effectief minder

een analyse van bezuinigingsprocessen bij gemeenten

Bert van der Meij
opleiding Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
2005
stud.nr. 266390

Scriptiebegeleiders:
Dr. Frans K.M. van Nispen en Dr. Henk L. Klaassen.

"Maar nooit moet men de mening zijn toegedaan dat hij een oplossing kan kiezen die aan alle kanten veilig is. Integendeel, hij dient steeds te bedenken dat er, welke oplossing hij ook kiest, altijd risico's zullen blijven. Want het is in het leven nu eenmaal zo, dat men er nooit in slaagt een moeilijkheid te ontlopen zonder een andere tegen te komen. Intelligent optreden bestaat echter hierin, dat men in staat is de aard van de moeilijkheden te doorzien en de minst beroerde oplossing te kiezen als de beste."

Niccolo Machiavelli

Inhoudsopgave

<u>Onderdeel</u>	<u>bladzijde</u>
Voorwoord	5.
1. Inleiding	6.
1.1. Inleiding	6.
1.2. Waarom is bezuinigen een probleem?	7.
1.3. Vraagstelling	8.
1.4. Opbouw scriptie	9.
1.5. Verwachte uitkomsten	13.
1.6. Afkadering	13.
2. Theoretisch kader	16.
2.1. Inleiding	16.
2.2. Positionering gemeente als bestuurslaag	16.
2.3. Het begrotingsproces	17.
2.4. Wat wordt verstaan onder bezuinigen?	19.
2.5. Hoe kunnen bezuinigingen gerealiseerd worden	21.
2.5.1. Bezuinigen is moeilijk maar wat is het probleem?	21.
2.5.2. Zelfdiscipline of externe interventie?	23.
2.6. Bouwstenen voor een aanpak	24.
2.6.1. Hoe een strategie te bepalen	24.
2.6.2. De rol van de politiek in het bezuinigingsproces	25.
2.6.3. De rol van ambtenaren in het bezuinigingsproces	30.
2.6.4. De rol van organisatieonderdelen in het bezuinigingsproces	31.
2.6.5. De rol van belangengroepen binnen het bezuinigingsproces	34.
2.6.6. De rol van het topmanagement binnen het bezuinigingsproces	36.
2.7. Verzamelde bouwstenen	45.
3. Bezuinigen vanuit het perspectief van besluitvorming	47.
3.1. De overheid als politiek systeem	47.
3.2. Incrementele besluitvorming	48.
3.3. Improved decisionmaking	50.
3.4. Decrementele besluitvorming	50.
3.5. Public choice benadering	50.
3.6. Verzamelde aanbevelingen	51.
4. Bezuinigen vanuit het perspectief van procesontwerp	52.
4.1. Waarom een procesmatige benadering?	52.
4.2. Ontwerpprincipes	53.
4.3. Procesmanagement en politieke verantwoordelijkheid	54.
4.4. De positie van de initiatiefnemer	55.
4.5. Command and control	56.
4.6. Strategievormingsproces	57.
4.7. Verzamelde aanbevelingen	59.
5. Operationalisatie	60.
6. Praktisch gedeelte	63.
6.1. Inleiding	63.
6.2. Casusbeschrijving	63.
6.3. Globale bevindingen vanuit de data	64.
6.4. Aandachtspunten vanuit de eigen beleving van betrokken organisaties	67.
7. Vergelijking theorie en praktijk	69.
7.1. Is de theorie terug te vinden in de praktijk van deze gemeenten?	69.
7.2. Nadere analyse van theorie en praktijk	69.

7.2.1. Procesbeschrijving	69.
7.2.2. Risicofactoren	71.
7.2.3. Tijdige realisatie	71.
7.2.4. Korte termijn maatregelen	71.
7.2.5. Politiek en belangengroeperingen	72.
7.2.6. Informatie vanuit organisatieonderdelen	72.
7.2.7. Politieke prioritering	73.
7.2.8. Betrokkenheid organisatieonderdelen	73.
8. Conclusies en aanbevelingen	74.
8.1. Beantwoording vraagstelling	74.
8.1.1. Hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd?	74.
8.1.2. Welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces te bezitten?	77.
8.1.3. Welke proceskenmerken dient een bezuinigingsproces te bezitten?	78.
8.1.4. Hoe worden bezuinigingstaakstellingen in de praktijk bij de lagere overheid aangepakt?	79.
8.2. Conclusie	80.
8.3. Aanbevelingen	82.
 Bijlagen	
1. Levine: tactics to resist or smooth decline	85.
2. Overzicht korte termijn maatregelen	86.
3. Budgetary response	87.
4. Strategieën van overheidsonderdelen in relatie tot bezuiniging	88.
5. Datapresentatie aanvullend onderzoek	90.
6. Jaarplanning P&C 2005	94a.
 Literatuurlijst	94b.

Voorwoord

Bezuinigen is voor iedere overheidsorganisatie een moeilijke opgave. Mijn interesse voor dit onderwerp werd gewekt door vooral de politieke manoeuvres rond het thema bezuinigen. De vele en opeenvolgende variaties in politieke loyaliteit aan het bezuinigingsproces, de procesafspraken en de communicatieve "bewegingen" hier rondom wilde ik graag beter kunnen begrijpen. Dit scriptieonderzoek heeft mijn kennis en begrip over bezuinigingsprocessen enorm verbreed. Het beschrijft een kader waarbinnen gedrag meer verklaarbaar wordt en geeft aanknopingspunten om hierop in te grijpen. Deze scriptie is sterk gericht op de procesmatige kant van het bezuinigen; hoe kan een bezuinigingsproces meer effectief georganiseerd en aangestuurd worden?

De jaarlijkse begrotingscyclus vormt het kader waarbinnen een bezuinigingsproces zich afspeelt. Het onderscheid tussen het begrotings- en het bezuinigingsproces heb ik gemaakt op basis van het criterium uniciteit. Een bezuinigingsproces is naar haar aard uniek waar het begrotingsproces een jaarlijkse standaardprocedure omvat. Dit onderscheid is bepalend voor het procesontwerp en de procesgang. In die gevallen waar het mogelijk is een bezuiniging in het standaard begrotingsproces mee te laten lopen mag verondersteld worden dat de opgave zodanig beperkt van omvang is dat dit geen bijzondere verfijning van het proces vraagt. In de huidige praktijk vormen bezuinigingsopgaven voor gemeenten toch een uiterst complexe opgave waardoor een aparte unieke procesgang noodzakelijk is. Idealiter zou toekomstgericht mogelijk het reguliere begrotingsproces hierin kunnen gaan voorzien.

Voor de totstandkoming van deze scriptie wil ik een aantal mensen in het bijzonder bedanken. Een avondstudie kan je niet afronden zonder dat je familie je de steunt. Allereerst daarvoor mijn vriendin en de kinderen bedankt want zonder hen was het nooit gelukt. Mijn vriendin daarnaast bedankt voor de kritische inhoudelijke beschouwingen en tekstuele suggesties. Verder wil ik mijn beide scriptiebegeleiders natuurlijk bedanken. Frans van Nispen als eerste begeleider en enthousiast bezuinigingsdeskundige voor zijn stimulerende houding en sturende suggesties. Daarnaast Henk Klaassen als tweede begeleider en specialist in financieel management voor zijn opbouwende suggesties. Ook zonder hen was het niet gelukt deze studie af te ronden.

Bert van der Meij,
augustus 2005.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Met de teruggang in de economie is bezuinigen de laatste jaren weer een actueel onderwerp geworden. Dit geldt breed binnen de maatschappij maar ook voor de overheid. De teruggang is de afgelopen jaren ook van een omvang die vraagt om ingrijpen op het uitgavenpatroon. Iedere organisatie die geconfronteerd wordt met een substantiële onbalans tussen de uitgaven en de inkomsten heeft hieraan een grote opgave. De overheid is echter geen commercieel bedrijf welke op basis van puur economische gronden taken kan afstoten of terugbrengen in omvang. De overheid als budget allocerend orgaan is in belangrijke mate ideologie georiënteerd. Politieke keuzes en invloed van belanghebbenden en hun vertegenwoordigers bepalen de discussie rond het verdelen van de beschikbare middelen. Ook de rol en positie van ambtenaren brengt met zich mee dat zij invloed hebben op deze discussie. Het kader waarbinnen de overheid bezuinigingen moet realiseren is dan ook zeer complex en lastig stuurbaar. Desondanks is handelen noodzakelijk. De wijze waarop in de hier geschetste omgeving een zo effectief mogelijk bezuinigingsproces gerealiseerd kan worden vormt het uitgangspunt voor deze scriptie.

Deze scriptie is het afsluitend onderdeel van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Met dit onderzoek beoog ik een actueel beeld te geven van de bezuinigingsprocessen bij lagere overheden en aanknopingspunten te vinden om de effectiviteit hiervan te bevorderen. De procesgeoriënteerde aanpak betekent dat ik in dit onderzoek niet in ga op specifieke, inhoudelijke bezuinigingsvoorstellen maar mij richt op de totstandkoming ervan. Het proces staat centraal. Een proces wat gekenmerkt wordt door wat in de literatuur wel beschreven wordt als "balancing economic necessities with political reality". Het balanceren tussen noodzaak en realiteit dus. Dit vereist een proces waarin dit wegings- en sturingsproces wordt gevangen en gericht met als doel het bereiken van een bezuinigingstaakstelling.

In dit onderzoek zal ik dit proces allereerst benaderen vanuit de relevante theorie. Hiermee beoog ik een beeld te schetsen van wat een bezuinigingsproces omvat en hoe er invulling aan gegeven kan worden. Als vervolgstap zal ik aan de hand van onderzoeksmateriaal een aantal actuele casussen beschrijven. Hiermee wordt een representatief beeld gegeven van actuele bezuinigingsprocessen. Als laatste stap zal ik aan de hand van mijn verwachte uitkomsten een verbinding leggen tussen de theorie en de praktijk. Dit heeft tot doel te komen tot aanbevelingen welke zowel bestuurskundig als voor betrokken overheden een aanvulling kunnen zijn.

Mijn interesse voor het onderwerp komt primair voort uit de complexiteit van de opgave welke een bezuinigingsoperatie veelal is. Bezuinigen is populair gezegd "a hell of a job" oftewel verduveld moeilijk. De grote hoeveelheid betrokken belangen en verantwoordelijkheden maken het ronduit moeilijk om bezuinigingen te realiseren. De uitdaging is dan ook een slim, doordacht en strategisch procesontwerp neer te zetten. In deze context beoog ik met deze scriptie een aantal kwaliteitsfactoren te onderkennen en te beschrijven welke een bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van bezuinigingsprocessen.

1.2. Waarom is bezuinigen een probleem?

Allereerst mag verondersteld worden dat er sprake moet zijn van een noodzaak tot bezuinigen. Voor de overheid kan dit meer geëxpliciteerd worden tot een economische noodzaak. Bezuinigen is echter niet alleen een economisch probleem maar ook een politiek. Toirkens verbeeldt dit met: Als de vraag: moet er op economische gronden bezuinigd worden? met ja is beantwoord, volgt de vraag: willen we dat en in welke mate? [Toirkens 1988, p. 1].

Bezuinigen zou dan ook relatief eenvoudig kunnen zijn indien de politiek er niet bij betrokken was. Een bedrijfsmatige aanpak zou starten met een lange termijn analyse van inkomsten en uitgaven in relatie tot de vraag naar diensten en resulteren in een lange termijn doorkijk. Door vervolgens de activiteiten te prioriteren kan inzichtelijk gemaakt worden welke gehandhaafd en welke verminderd of afgestoten zouden kunnen worden. Als laatste stap kan een strategie ontwikkeld worden om inkomsten te verhogen, productiviteit te verbeteren en het dienstenaanbod te rationaliseren waarmee de inkomsten en uitgaven in balans gebracht zouden zijn.

In de praktijk is het wijzigen van het uitgavenpatroon van overheden het ingrijpen op maatschappelijk relevante activiteiten. Deze inmenging heeft tot gevolg dat keuzes niet alleen rationeel tot stand komen maar ook politiek. Immers juist de vorm waarin de overheid aanwezig is in de samenleving is gebaseerd op overtuigingen van politieke aard. Toirkens geeft hierover aan dat zelfs in het geval dat bezuinigen op economische gronden niet omstreden is, de beslissing erover zal afhangen van de uitgavenprioriteiten die beleidsmakers stellen, hun opvattingen over de gewenste omvang en functie van de overheid en de mate waarin ze bepaalde belangen een rol laten spelen.

In de maatschappelijke context waarbinnen de hedendaagse bezuinigingen plaatsvinden betekent dit dat de aanleiding, gevormd door de economische noodzaak, voor een ieder zichtbaar en voelbaar is. Dit feit is niet omstreden. De afnemende economie is voor de Rijksoverheid de primaire aanleiding haar uitgaven in te krimpen. Begrotingstekorten zijn immers genormeerd zodat zolang men deze zelfdiscipline handhaaft de noodzaak tot bezuinigen daadwerkelijk onomstreden is. Dit heeft echter ook directe gevolgen voor bijvoorbeeld gemeenten. De algemene uitkering van het Rijk aan deze lagere overheden is qua omvang gekoppeld aan de Rijksbegroting zodat een afname van de Rijksbegroting direct doorvertaald wordt naar de begrotingen van de gemeenten.

Ontwikkeling gemeentefonds 2000-2004	
jaar	x € 1000
2000	11.543.312
2001	12.159.071
2002	13.032.057
2003	13.831.143
2004	11.817.526

Figuur 1. bron: jaarverslag gemeentefonds Ministerie van Financien 2005.

Ook dit is gebaseerd op bestaande normering waardoor het politieke karakter van de maatregel nog relatief beperkt is. De impact op de gemeentelijke begroting is echter niet gering. Juist vanuit de algemene uitkering kan een gemeente eigen beleid financieren. Het financiële knelpunt voor gemeenten zit dan ook in belangrijke mate op dit punt. Vanuit algemene normering wordt op Rijksniveau terecht betoogd dat gemeenten voldoende middelen ontvangen om hun taken naar behoren te vervullen. De ruimte voor eigen lokaal beleid neemt echter af. Daarnaast blijkt uit onderzoek van o.a. het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat op taakonderdelen intensiveringen plaatsvinden. De besluitvorming over dit lokale beleid of het staken van dit soort beleidsprogramma's is zeer politiek van aard. Deze afname voor eigen beleidsruimte wordt nog versterkt door de ingrepen in de specifieke uitkeringsonderdelen van gemeenten vanuit Rijksniveau. Voor specifieke uitkeringen wordt op Rijksniveau de politieke lijn gevolgd dat uitvoeringsverantwoordelijkheid ook gepaard dient te gaan met de financiële verantwoordelijkheid. Een goed voorbeeld hiervan is de bijstandwetgeving of de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Rijksbudgetten worden tezamen met (gedeeltelijke) beleidsmatige vrijheid en (gedeelde-) financiële verantwoordelijkheid en dus -risico's overgeheveld naar de lagere overheid. De uiteindelijke doelstelling is echter ook om de kosten op Rijksniveau te beheersen en te reduceren. De lagere overheid wordt door dit beleid op 'n tweede manier met afnemende budgetten geconfronteerd omdat ook vanuit de specifieke uitkeringen claims kunnen ontstaan op de meer algemene middelen. Financiële risico's dienen immers opgevangen te worden. Daarnaast is met de overheveling van taken ook de reductiedoelstelling een belemmering. Waar als gevolg hiervan het serviceniveau van diensten sterk vermindert ligt de druk vanuit de gebruikersgroep voor aanvullend lokaal beleid bij de lagere overheid.

Voor dit onderzoek is relevant dat gemeenten als gevolg van de geschetste ontwikkelingen met een bezuinigingsopgave worden geconfronteerd. Deze bezuinigingsopgave zal ook op gemeentelijk niveau door middel van politieke besluiten gerealiseerd moeten gaan worden. Dit scriptieonderzoek richt zich op de wijze waarop gemeenten deze bezuinigingsopgave aanpakken. Wat doen ze, hoe verhoudt dit zich tot de theorie en is het mogelijk de effectiviteit van deze inspanningen nog te vergroten.

1.3. Vraagstelling

Als centrale vraagstelling hanteer ik voor dit scriptieonderzoek:

Hoe kan de effectiviteit van bezuinigingsprocessen binnen de lagere overheden worden vergroot?

Met deze vraag wordt effectiviteit centraal gesteld. Mijn aandacht gaat daarbij uit naar het proces. Hoe kan het proces zodanig ingericht worden dat het effectief is. Bezuinigen als vraagstuk voor strategisch procesontwerp. Welke instrumenten worden gehanteerd om deze vrij complexe opgaven te realiseren. Hoe wordt het proces afgestemd op keuzes, actoren en realisatie.

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden is het onderzoek opgebouwd langs de lijn: hoe verlopen bezuinigingsprocessen en hoe kunnen deze meer effectief worden? Deze onderdelen worden beantwoord vanuit de volgende deelvragen:

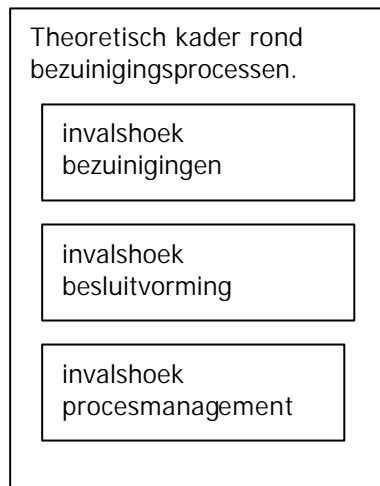
- a. hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd?
 - welke omgevingskenmerken en spanningsvelden zijn relevant voor een bezuinigingsproces,
 - wat is de rol van de verschillende actoren in het bezuinigingsproces,
- b. welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces te bezitten?
- c. welke proceskenmerken dient een bezuinigingsproces te bezitten?
- d. hoe worden bezuinigingstaakstellingen in de praktijk bij de lagere overheid aangepakt?
- e. welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Onderdeel van de vraagstelling is een actueel beeld te geven van bezuinigingsprocessen. De aansluiting van de empirische bevindingen met het theoretisch kader maakt beoordeling mogelijk en is bedoeld als toets van de aan de theorie ontleende verwachte uitkomsten en kan dienen als referentiekader voor organisaties geconfronteerd met een bezuinigingstaakstelling. De vraagstelling richt zich primair op het vanuit de confrontatie tussen theorie en praktijk signaleren van mogelijkheden om meer effectief bezuinigingen te realiseren. Ik beoog met dit onderzoek allereerst een bijdrage te leveren aan de bestuurskundige kennis over bezuinigingsprocessen. Ik streef hierbij na de hedendaagse praktijk te toetsen aan bestaande wetenschappelijke kennis op dit terrein. Het doel hiervan is beschrijvend inzicht te verschaffen. Ten tweede zal deze beschouwing inzichten opleveren welke relevant zijn voor de praktijk. Dit onderdeel richt zich op het doen van onderbouwde aanbevelingen waarmee de effectiviteit en doelbereiking van bezuinigingsprocessen kan worden vergroot.

1.4. Opbouw scriptie

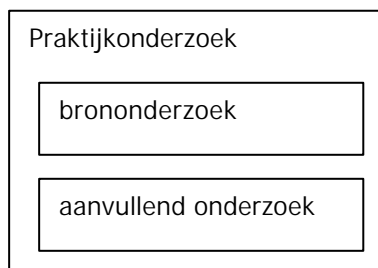
Het doel van deze scriptie is zicht te krijgen op de mogelijkheden om in te grijpen op het bezuinigingsproces. Het proces staat centraal. Het proces als onderwerp van ontwerp en van sturing. De benodigde inhoud wordt weergegeven vanuit het theoretisch kader over bezuinigen en het praktijkonderzoek. Deze beide vormen de basis voor dit scriptieonderzoek. In het theoretisch deel hiervan wordt specifiek gekeken naar bezuinigingsprocessen op zowel inhoudelijk als procesmatig niveau. Centraal hierbij staat het werk van C.H. Levine. De reden hiervoor is dat hij de theorievorming plaatst binnen in een managementkader. Dit sluit aan bij het doel van dit scriptieonderzoek waarin het vergroten van de effectiviteit van bezuinigingsprocessen centraal staat. Om hieraan tegemoet te komen heb ik ervoor gekozen het theoretisch kader verder te verbreden op de onderdelen besluitvorming en procesmanagement. Besluitvorming omdat dit binnen het bezuinigingsproces een zeer centrale plaats inneemt. De waarde hiervan ligt in het geven van een wat bredere kijk op de voor bezuinigingen relevante besluitvormingsaspecten. Procesmanagement omdat het doel van de scriptie niet alleen is te beschrijven wat er binnen een bezuinigingsproces gebeurt en wat relevant is maar ook hoe hierop binnen een procesontwerp geanticipeerd kan worden. Ook de theorie rond procesmanagement is expliciet bedoeld om het theoretisch kader wat te verbreden. Met deze opzet wordt naar het onderwerp bezuinigingsprocessen gekeken vanuit drie invalshoeken. Ieder met een eigen focus en daardoor ook eigen

aandachtspunten. Centraal staat echter wel steeds het bezuinigingsproces. Visueel gemaakt geeft dit het volgende beeld.



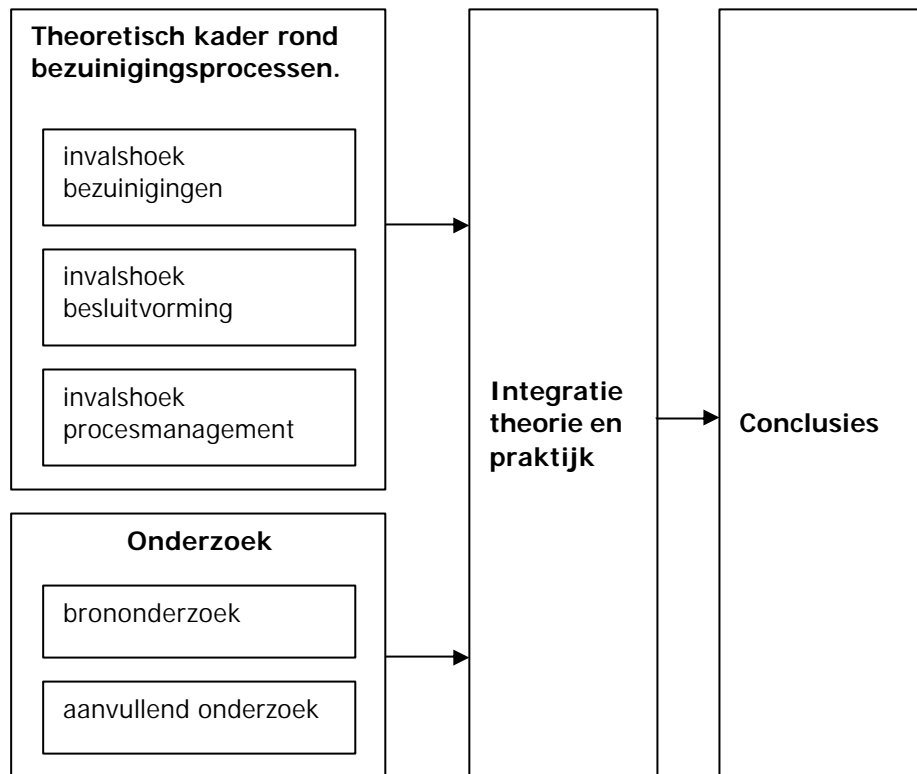
Figuur 2.: opbouw theoretisch kader.

Het praktijkonderzoek is opgebouwd uit twee onderdelen. Ten eerste een brononderzoek van uit de onderzoekspopulatie aangeleverde relevante documenten. Hieruit is een globaal en vrij divers beeld te destilleren. Aanvullend onderzoek was daarom noodzakelijk om de vergelijkbaarheid van data te vergroten en ook specifiek de verbinding tussen het theoretisch kader en de praktijk mogelijk te maken. Het aanvullend onderzoek is kwalitatief beoordeeld. De overweging hiervoor is dat het bezuinigingsproces steeds binnen de organisatie zelf naar eigen inzicht en behoefte vorm wordt gegeven. Ieder bezuinigingsproces is daarmee in zekere mate uniek. Het kwalitatief onderzoek richt zich vervolgens primair op de aandachtsvelden welke binnen iedere unieke situatie worden onderkend. Visueel gemaakt geeft dit het volgende beeld.



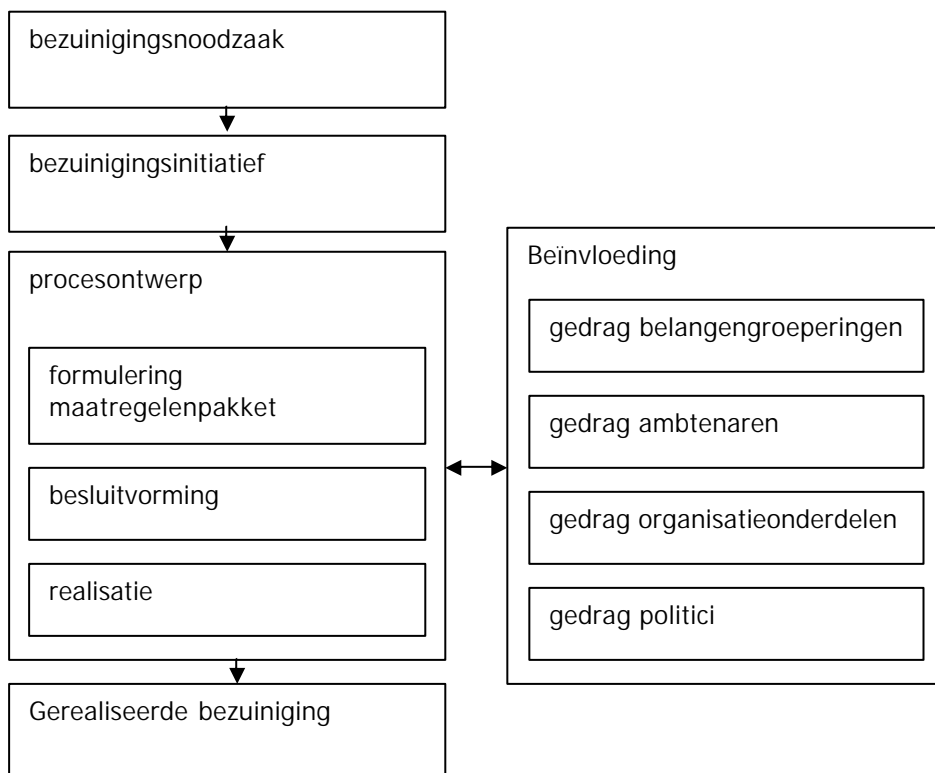
Figuur 3.: opbouw onderzoek.

Om de onderzoeksvragen en verwachte uitkomsten van dit scriptieonderzoek te beantwoorden worden vervolgens het theoretisch kader en de onderzoeksresultaten met elkaar in verbinding gebracht. Vanuit deze integratie van de theorie en praktijk zijn de onderzoeksconclusies getrokken. Gevisualiseerd geeft dit de volgende opbouw van de scriptie.



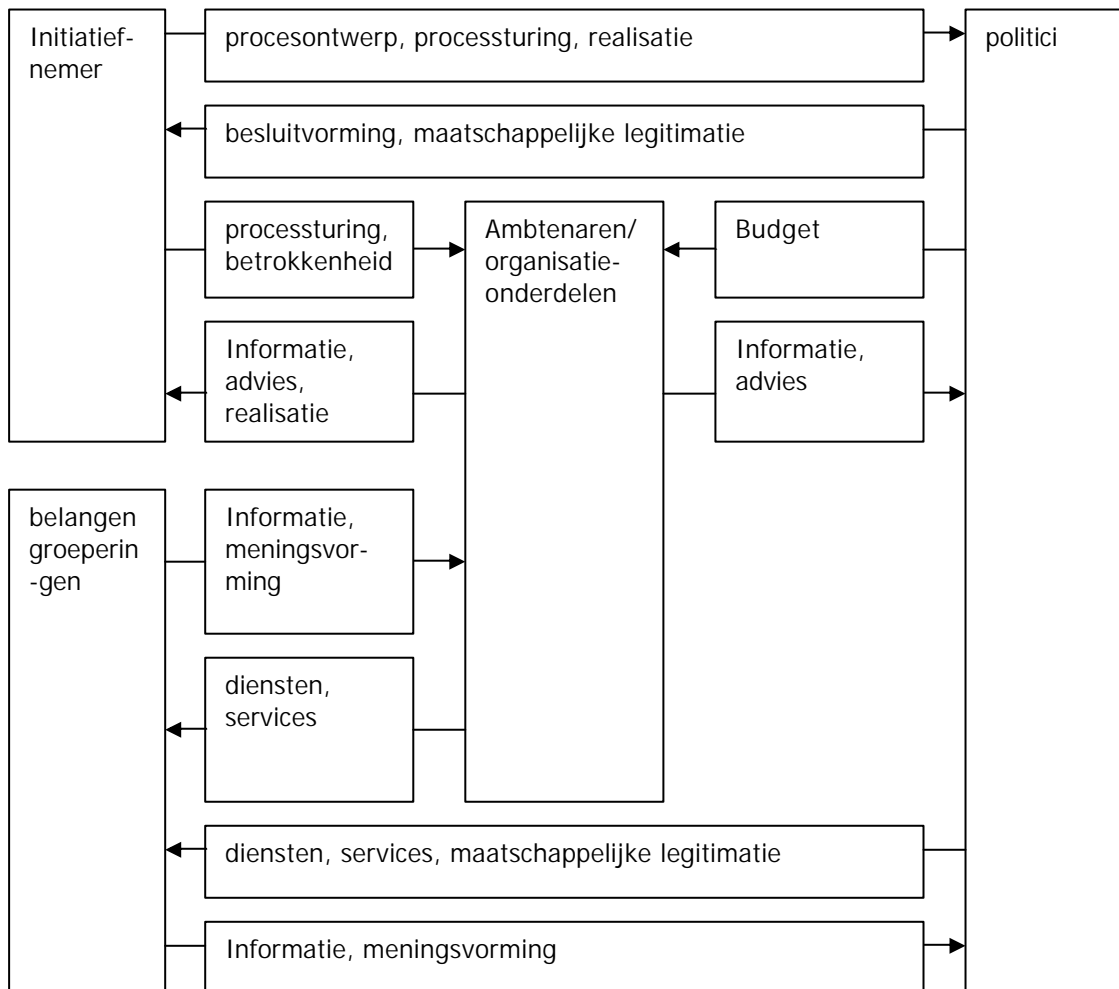
Figuur 4.: opbouw scriptie

De relatie tussen de afhankelijke, de onafhankelijke en de interveniërende variabelen kan schematisch als volgt worden weergegeven.



Figuur 5.: De relatie tussen onafhankelijke, interveniërende en afhankelijke variabelen.

Uitgangspunt hierbij is dat een bezuinigingsnoodzaak leidt tot een bezuinigingsinitiatief. Om dit initiatief te realiseren wordt gebruik gemaakt van een procesontwerp. Het procesontwerp omvat de formulering van een bezuinigingsmaatregelenpakket, de besluitvorming hierover en de realisatie hiervan. Resultaat hiervan is een gerealiseerde bezuiniging. Het procesontwerp en de onderdelen welke het omvat wordt echter beïnvloed. Beïnvloeding vindt plaats door belangengroeperingen, ambtenaren, organisatieonderdelen en politici. Omgekeerd wordt binnen het procesontwerp geanticipeerd op deze invloed. Dit scriptieonderzoek heeft als doel aanknopingspunten te vinden om de effectiviteit van het procesontwerp en daarmee de doelbereiking te vergroten. De relatie tussen de verschillende betrokken actoren is schematisch als volgt weer te geven.



Figuur 6.: De relatie tussen de verschillende actoren.

Uitgangspunt is dat alle betrokken actoren een wederzijdse relatie hebben. Binnen deze relatie doen zij leveringen aan elkaar. Iedere actor handelt daarbij vanuit het eigen belang. Het samenspel is nodig om de eigen doelen te kunnen bereiken.

1.5. Verwachte uitkomsten

Het beschrijven van het theoretisch kader geeft inzicht in de voor de beantwoording van de vraagstelling relevante aspecten. Aan de hand hiervan kan gericht empirisch onderzoek plaatsvinden. Daarnaast geeft de theorie aanleiding tot verwachtingen over de resultaten van het empirisch onderzoek. Hieruit kunnen verwachte uitkomsten worden geformuleerd. Om dit onderzoek te richten zijn de volgende verwachte uitkomsten geformuleerd:

- o het expliciet introduceren van politieke haalbaarheid als beoordelings- en sturingsaspect bij de formulering en keuze van bezuinigingsvoorstellen kan de effectiviteit van het bezuinigingsproces vergroten.
- o belangengroeperingen vormen een belangrijke invloedsfactor welke als beoordelingsaspect bij de formulering en keuze van bezuinigingsvoorstellen meegewogen moet worden.
- o het ontsluiten en objectiveren van informatie vanuit de organisatie dient als expliciet onderdeel van het procesontwerp meegenomen te worden.
- o De toekomstvastheid en het definitieve karakter van besluitvorming rond bezuinigingen moeten aangemerkt worden als top risico's.
- o De beperkte mogelijkheden voor bestuurlijk commitment moet uitgangspunt zijn voor het procesontwerp.

De verwachte uitkomsten zullen in hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen in de beantwoording behandeld worden.

1.6. Afkadering

Empirische afkadering

Populatie

Dit onderzoek richt zich op gemeenten. De overweging daarbij is dat op dit overheidsniveau sprake is van relatief overzichtelijke processen, doorzicht van de organisatie en het gekozen procesontwerp, de doorlooptijd van het proces en betrokken actoren. Gemeenten zijn soeverein en hebben een eigen begroting en eigen begrotingsverantwoordelijkheid waarmee er op relatief overzichtelijk formaat een volwaardig begrotings- en dus bezuinigingsproces aanwezig is. In aanleg worden alle gemeenten als gevolg van Rijksbeleid geconfronteerd met de bezuinigingstaakstelling welke aanleiding is voor dit onderzoek. Vanuit de vraagstelling wordt in dit onderzoek beoogd zicht te verkrijgen op de gehanteerde bezuinigingsprocessen en hieromtrent aanbevelingen te formuleren.

Uitgangspunten onderzoek

Als uitgangspunt voor dit onderzoek geldt dat diversiteit in de onderzoekspopulatie een breed zicht geeft op de praktijk. In dit onderzoek wordt een random steekproef gehanteerd van beperkte omvang ten behoeve van de beheersing van de data. Selectie van de onderzoeksgemeenten heeft plaatsgevonden aan de hand van het criteria bruikbaarheid van het aangeleverde materiaal. Hierbij wordt verondersteld dat de kleine (<20.000

inw.) gemeenten relatief in mindere mate processen documenteren waardoor onderzoek wordt belemmerd zodat gemeenten van deze omvang geen onderdeel uitmaken van de onderzoekspopulatie. Ook wordt verondersteld dat de grotere gemeenten (>100.000) als gevolg van de gelaagdheid binnen de organisatie meer complexe interne processen kennen waardoor onderzoek wordt belemmerd zodat ook deze gemeenten geen onderdeel uitmaken van de onderzoekspopulatie. Omdat het grootste aantal gemeenten in Nederland zich binnen deze range bevindt en alle geconfronteerd worden met een bezuinigingstaakstelling als gevolg van Rijksbeleid geeft de onderzoekspopulatie een relevant beeld. Ten behoeve van dit onderzoek zijn tien gemeenten met een inwoneraantal van 20.000 tot 100.000 verzocht mee te werken. Hieruit zijn na beoordeling van het aangeleverde materiaal vijf gemeenten geselecteerd en opgenomen in de onderzoekspopulatie.

De vraagstelling van dit onderzoek is gericht op kwalitatief empirisch onderzoek. De data in dit onderzoek zal kwalitatief worden beoordeeld en weergegeven.

Theoretische afkadering

De theoretische afkadering ten behoeve van dit onderzoek is beperkt. Overheidsprocessen zijn relatief algemeen geldend. Overheidsorganen hebben weliswaar verschillende functies en inhoudelijk werkterrein maar hebben overeenkomst in soort vraagstukken en wijze van functioneren. Om deze reden is het theoretisch kader niet beperkt tot eerder onderzoek bij lagere overheden.

Verantwoording onderzoeksmethode

Zoals aangegeven wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een random steekproef. De selectie van de gemeenten welke daadwerkelijk worden opgenomen in het onderzoek vindt plaats o.b.v. de beschikbaarheid en kwaliteit van het onderzoeksmateriaal. Dit is in aanleg een zeer subjectief criterium maar omdat de representativiteit van alle gemeenten vergelijkbaar is vormt dit geen bezwaar. Immers iedere gemeente is uniek maar iedere gemeente wordt om dezelfde reden geconfronteerd met een bezuinigingsnoodzaak.

De analyse van het door gemeenten aangeleverde materiaal liet vrij veel ruimte voor interpretatie. Om deze reden is dit materiaal alleen benut in hoofdstuk 6 waar de eigen beleving van de organisaties centraal staat. Onderlinge vergelijking vindt in dit hoofdstuk niet plaats.

Om te kunnen beschikken over onderling vergelijkbare gegevens heeft aanvullend onderzoek plaatsgevonden. Hierbij is gebruik gemaakt van een multiple choice vragenlijst. Deze methode heeft als potentieel nadeel dat de deelnemers de begrippen naar eigen inzicht interpreteren zodat de antwoorden meer eenduidig lijken dan zij daadwerkelijk zijn. Omdat het hier kwalitatief onderzoek betreft is dit echter geen belemmering. Onderzocht wordt of men de gegeven antwoordmogelijkheden benut, niet of deze benutting voldoet aan een zekere kwaliteitsnormering.

De deelnemende gemeenten zijn alle anoniem weergegeven. Hiermee is beoogd de zelfcorrectie van deelnemers door wenselijke antwoorden te formuleren te beperken. Sommige onderzoeksresultaten doen vermoeden dat een zekere mate van wenselijk antwoorden wel degelijk heeft meegespeeld echter ook dit kan binnen kwalitatief onderzoek geaccepteerd worden. Op deze onderdelen is

waar relevant aangegeven dat zij afwijkend zijn van wat verwacht zou mogen worden.

De interpretatie van de data is eenduidig gehouden om objectiviteit van de bevindingen te bewaren. Het onderzoek richt zich primair op de breedte danwel volledigheid van de aanpak van bezuinigingsprocessen. Hierdoor kan kwalitatief objectief worden vastgesteld of een deelnemer een bepaald aspect wel of niet gebruikt of benut.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel een theoretisch kader te geven voor het procesontwerp van bezuinigingsprocessen. De materie wordt benaderd vanuit een drietal perspectieven; het perspectief van bezuinigingen, besluitvorming en procesontwerp. Hiermee wordt beoogd een voldoende breed kader neer te zetten waarmee de praktijk kan worden geanalyseerd. Dit kader is naast verklarend ook bedoeld als referentiekader voor een mogelijke aanpak. Het doorlopen van het theoretisch kader zal op onderdelen resulteren in aandachtspunten. De verzamelde aandachtspunten zullen ten slotte vertaald worden naar variabelen t.b.v. het onderzoek.

2.2. Positionering gemeente als bestuurslaag

Juridische basis

Het bestaan van gemeenten is vastgelegd in artikel 125 van de grondwet. Als organen van de gemeente worden hierin aangegeven: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Elk van deze organen kan vanuit de Gemeente- of een andere wet taken opgedragen krijgen. Belangrijk hierbij is dat de gemeenteraad en het college van B&W bestuursorganen zijn die van niemand instructies in ontvangst behoeven te nemen. Gemeenten zijn aldus soeverein binnen de eigen taakstelling en grondgebied.

Samenstelling

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. De raad wordt rechtstreeks door de inwoners gekozen. Afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente telt de gemeenteraad 9 tot 46 leden. De gemeenteraad heeft alle bevoegdheden op het gebied van autonomie of medebewind voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan het college of de burgemeester zijn gedelegeerd. Bij de burgemeester en het college behoort het dagelijks bestuur. Voor de strekking van dit onderzoek is relevant dat de bevoegdheid om de begroting vast te stellen bij de gemeenteraad ligt. De verdeling van budgetten is daardoor specifiek onderdeel van het politieke proces. Om misstanden te voorkomen heeft de provincie een toezichhoudende taak op de begroting van gemeenten.

Financiën

Gemeente hebben grofweg drie bronnen van inkomsten. Ten eerste de eigen inkomsten vanuit eigen belastingen zoals de onroerendzaakbelasting welke in 2002 gemiddeld voor gemeenten ongeveer 20% van de inkomsten omvatte. Ten tweede heeft de gemeente inkomsten uit het zogeheten gemeentefonds. Dit is een algemene bekostiging vanuit het Rijk welke in 2002 gemiddeld 40% van de totale inkomsten omvatte. Ten derde de inkomsten uit specifieke uitkeringen van het Rijk welke in 2002 gemiddeld ongeveer 40% van de totale gemeentelijk inkomsten omvatte.

2.3. Het Begrotingsproces

Binnen een onderzoek naar bezuinigingen is het onvermijdelijk eerst de blik te richten op het begrotingsproces. Immers het jaarlijkse begrotingsproces is de leidraad waarlangs een bezuinigingsproces zich beweegt. Als voorbeeld is als bijlage 6. een jaarplanning Planning en Control van 'n gemeente toegevoegd. Hiermee worden de verschillende stappen in het proces gevisualiseerd.

Het is goed op dit punt een expliciet onderscheid te maken tussen het begrotings- en het bezuinigingsproces. Het begrotingsproces mag voor de strekking van deze scriptie begrepen worden als een invulling van een jaarlijkse cyclus met als doel het verdelen van de beschikbare middelen. Deze beschrijving kan ook opgaan voor een bezuinigingsproces, immers ook daar worden afwegingen over het verdelen van middelen gemaakt. Echter het bezuinigingsproces zoals dit onderwerp is van dit onderzoek richt zich op het zodanig organiseren en ontwerpen van het proces zodat de verdeling van middelen ook tot stand komt binnen de context van schaarse middelen en niet vanzelfsprekend gecommitteerde actoren. Dit onderscheidt zich van het jaarlijkse begrotingsproces wat gekenmerkt wordt door het verdelen van beschikbare middelen, brede betrokkenheid en een standaard procedure. Desondanks is het goed als context voor het bezuinigingsproces op inhoudelijk niveau het begrotingsproces op hoofdlijnen te schetsen en ook historisch te positioneren.

Gemeenten stellen jaarlijks een begroting op waarin de inkomsten en uitgaven worden vastgelegd. De gemeenteraad stelt de begroting vast maar de jaarlijkse begrotingscyclus kent diverse stappen en een brede betrokkenheid van ambtenaren en college. Bezuinigen en bezuinigingen maken onderdeel uit van deze begrotingscyclus. Er wordt immers maar één begroting vastgesteld. De begrotingscyclus is deels wettelijk voorgeschreven en deels een intern organisatorische aangelegenheid.

Vanuit een bestuurskundig oogpunt is het belangrijk te onderkennen dat de theorievorming rond begrotingcycli zich in de loop der jaren ontwikkeld heeft. Voor de zestigerjaren van de 20ste eeuw werd het verdelen van budgetten vooral beschouwd als het vanuit een economisch perspectief verdelen van middelen. Key heeft hierbij als een van de eerste in "The lack of a budgetary theory" in 1940 een vraagteken gezet. Hij vroeg zich af op grond van welke overwegingen budgetten werden toegekend aan activiteiten. Wildavsky heeft hierop in 1964 in "The politics of the budgetary process" een antwoord gegeven door aan te geven dat budgetten verdeeld werden o.b.v. macht en invloed. Het proces van budgetallocatie werd daarmee politiek van aard. Wildavsky onderkende ook dat besluiten over budgetten incrementeel tot stand kwamen. Vanuit een besef van beperkt inzicht werd vanuit niet al te verstrekkende besluiten steeds een beperkte toename van budgetten gerealiseerd. In de jaren tachtig van de 20ste eeuw ontstond echter een economische noodzaak tot bezuinigen. Als tegenhanger van incrementalisme was de verwachting dat in deze omstandigheden decrementele besluiten tot stand zouden komen. Door inzicht in de veranderende omstandigheden zouden budgetten langzaam af moeten nemen. Echter als gevolg van het conflictpotentieel van bezuinigingsbesluiten bleef dit achterwege. Een vervolg hierop werd geformuleerd door Leloup die in 1978 in "The myth of incrementalism" vaststelde dat normering van uitgaven een basis bood om uitgaven te beperken dan wel terug te dringen. Dit

werd in de negentiger jaren verder ontwikkeld naar het instellen van normen voor begrotingstekorten op zowel Amerikaans en Europees niveau.

Binnen de strekking van dit onderzoek zullen we uitgebreide en vastgelegde normering waarschijnlijk niet direct terugvinden in de casussen. De lagere overheid bevindt zich naar verwachting meer in het stadium waarin incrementele besluitvorming het dominante model is maar onvermijdelijk soms ook wringt met de noodzaak meer verstrekkende besluiten te nemen. Op het niveau van de lagere overheid wordt verbetering van de kwaliteit van budgetallocatie nagestreefd door het instrument begroting te verbeteren. Een initiatief van het begin van deze eeuw hiertoe is bijvoorbeeld VBTB; van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. De ontwikkeling staat niet op zichzelf maar wordt in de Nederlandse situatie aangestuurd vanuit het Rijk.

De beleidslijn van het Rijk is er op gericht de gemeenteraad te versterken in haar kaderstellende, sturende en controlerende rol en het college van burgemeester en wethouders als dagelijkse leiding van de gemeente meer te laten besturen, beheeren en verantwoording af te laten leggen. Het budgetrecht ligt bij de raad. De begroting ondersteunt de raad in haar kaderstellende rol. De ontwikkeling van het instrumentarium richt zich ook op de begrotingsdocumenten. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur werken gemeenten met een zogeheten programmabegroting. Hierin is gerubriceerd naar verschillende programma's aangegeven aan welk beleid of beleidsdoelstelling welke budgetten worden toegekend. De programma's komen voort uit door de Raad gestelde politieke prioriteiten.

De scheiding in de posities en bevoegdheden tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders heeft gevolgen gehad voor de vorm en inhoud van de begroting. Beoogd is twee documenten te onderscheiden; het eerste is de programmabegroting van de raad waarmee de kaderstellende en controlerende functie van de raad benadrukt en ondersteund wordt, ten tweede de productenraming van het college welke haar uitvoerende functie ondersteunt.

Om een totaalbeeld te schetsen met daarin de positie van de programmabegroting en productenraming is onderstaand een overzicht gegeven van de verschillende begrotingsdocumenten en hun functie:

Actor	Ondersteuning van de functies	soort document
Raad	allocatie/kaderstellen autoriseren/vaststellen controleren	programmabegroting programmabegroting jaarstukken
College	uitvoeren beleid beheersen/uitvoering verantwoorden	productenraming productenraming/-realisatie jaarstukken

Deze beschrijving geeft inzicht in de initiatieven om het instrumentarium voor budgetallocatie verder te ontwikkelen en verbeteren. In hoofdstuk II van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) zijn de minimumeisen aangegeven waaraan de programmabegroting moet voldoen. Artikel 7 Bbv geeft aan dat de begroting ten minste bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. In de

beleidsbegroting worden de inhoudelijke beleidsvoornemens beschreven en in de financiële begroting de budgetten. Inhoudelijk is de begroting gebaseerd op het raadsprogramma wat aan het begin van een zittingsperiode van vier jaar van een coalitie de weergave is van de politieke prioriteiten voor die periode. Jaarlijkse verschuivingen daarin komen voort uit in de raad besloten beleidswijzigingen en de jaarlijkse vaststelling van de begroting. De financiële begroting kent ook een doorkijk voor vier jaar. Het betreft een zogeheten meerjarenraming. Hiermee wordt beoogd ook financiële consequenties op langere termijn inzichtelijk te maken. Aan de hand van dit kaderstellende document bestuurt het college. Lopende het begrotingsjaar legt zij door middel van rapportages verantwoording af aan de raad op beleids- en financiële aspecten.

Het centrale idee achter de programmabegroting en VBTB is dat prestaties centraal moeten komen te staan. Beide initiatieven zijn gebaseerd op de gedachte dat maatschappelijke doelstellingen door middel van overheidsingrijpen of –producten kunnen worden gerealiseerd. Dit wordt niet door iedere auteur ondersteund maar in dit kader is het relevant dat het kennisniveau van de begrotingscyclus als ook de kwaliteit ervan zich met de jaren heeft ontwikkeld. Bezuinigingen kunnen een vast onderdeel vormen van de begrotingscyclus. Het is niet ongebruikelijk dat organisaties een deel van de financiering van nieuwe beleidsvoornemens realiseren vanuit de wijziging of beëindiging van bestaand beleid. Grotere bezuinigingsopgaven kunnen naar keuze binnen of buiten de begrotingscyclus georganiseerd worden afhankelijk van de eigen voorkeur van de betrokken gemeente. Essentieel is wel dat de afronding ervan onderdeel uitmaakt van de vaststelling van de begroting dan wel van het aanbrengen van wijzigingen op de vastgestelde begroting.

2.4. Wat wordt verstaan onder bezuinigen?

Bezuinigen en bezuinigingen zijn woorden die in het dagelijks spraakgebruik over het algemeen voldoende duidelijk zijn. De betekenis kan eenvoudig aangeduid worden als het verminderen van uitgaven. In de praktijk blijkt bezuinigen echter niet alleen te gaan over het verminderen van uitgaven maar ook over het vermeerderen van inkomsten. Uiteindelijk draait het om de balans tussen inkomsten en uitgaven. Beiden vragen om andere maatregelen hoewel zij zich zelden los van elkaar zullen voordoen. Dit onderdeel heeft tot doel een overzicht te geven van de in de literatuur gehanteerde begrippen.

In de literatuur worden verschillende begrippen gehanteerd.

- Fiscal stress
Het begrip fiscal stress is van een relatief hoog abstractie niveau. Het geeft aan dat er voor de overheid sprake is van financiële spanning tussen inkomsten en uitgaven. Het is daarmee een constatering. Steunenbergh vertaalt het begrip als ombuigingsnoodzaak. Er is een probleem en het heeft betrekking op de financiële situatie. In relatie tot het begrip bezuinigen moet fiscal stress aangeduid worden als een besef wat voorafgaat aan de maatregel bezuinigen.
- Retrenchment
Retrenchment wordt letterlijk vertaald als bezuinigen. Het begrip duidt op de activiteit bezuinigen. In de literatuur ligt het dicht tegen fiscal stress aan, de

constatering, maar het duidt op de activiteiten die daarvan het gevolg zijn. In relatie tot het begrip bezuinigen moet retrenchment gezien worden als de verzamelde activiteiten om te besparen.

- Decline
Decline kan het best vertaald worden als afname of inkrimpen. Levine hanteert het als tegenhanger van groei. Hij onderkent een continuüm tussen groei en inkrimpen en legt de oorzaak in de beschikbaarheid van middelen in de samenleving. Deze afname werkt direct door in de activiteiten van de betrokken organisatie. Beleidsprogramma's of diensten moeten gestopt of verminderd worden en het reageren op nieuwe problematiek is niet mogelijk zonder de middelen hiervoor te onttrekken aan bestaande activiteiten of programma's. In relatie tot bezuinigen is decline een gevolg op organisatieniveau van bezuinigen. Bezuinigen door een afname van activiteiten of het inkrimpen daarvan.
- Cutbacks
Levine hanteert ook het begrip cutback. Letterlijk te vertalen als snoeien. Het begrip heeft betrekking op het terugbrengen van het gebruik van middelen en organisationele activiteiten. Dit moet begrepen worden als het verminderen van het beroep doen op (financiële) middelen en het terugbrengen of afstoten van activiteiten. Voor de overheid draait dit om het verminderen of afstoten van organisatieonderdelen, beleidsprogramma's of dienstverlening. In relatie tot bezuinigen moet cutbacks gezien worden als de besluiten op activiteitsniveau over bezuinigen. Cutbacks vormt daarmee een groot bestanddeel van het begrip bezuinigen.
- Ombuigingen
Het begrip ombuigingen is bekend uit de Nederlandse politieke praktijk. Steunenbergh hanteert als definitie: het nemen van maatregelen waarmee het (dreigende) tekort aan middelen binnen de begroting wordt verminderd. Toirkens voegt hier in haar definitie de referentie met het meerjarenperspectief aan toe. Zij beschouwt ombuigingen als een beleidsmatige verlaging van het niveau van publieke uitgaven ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid zoals eerder vastgelegd in meerjarenramingen. Ombuigingen duidt vooral op het letterlijk buigen van de geldstroom. Van meer naar minder, van de ene activiteit naar de andere. Steunenbergh duidt echter ook op de relatie tussen inkomsten en uitgaven. Het begrip wordt daardoor toch weer ruimer. In relatie tot bezuinigen hanteert hij het als een synoniem. Voor dit onderzoek is het waardevol dat het begrip duidt op besluiten om onderdelen tegen elkaar af te wegen op activiteitsniveau.
- Bezuinigingen
Ook het begrip bezuinigen is bekend uit de Nederlandse politieke praktijk. Het moet begrepen worden als een absolute vermindering van de beschikbare middelen. Hiermee onderscheidt het zich van het begrip ombuigingen welke meer relatieve verminderingen toelaat. De absolute vermindering van een budget betekent dat er daadwerkelijk een lager bedrag wordt toegekend of uitgegeven dan de voorgaande jaren.

Conclusie

Voor dit onderzoek naar bezuinigingsprocessen bij lagere overheden is vooral relevant wat zich op organisationeel niveau afspeelt. Hoe wordt ingegrepen. Ontleed aan bovenstaande begrippen bestaat de activiteit bezuinigen dan uit:

- het ingrijpen op inkomsten en uitgaven,
- het verminderen of afstoten van organisatieonderdelen, beleidsprogramma's of dienstverlening,
- het onderling afwegen en uitruilen van budgetstromen.

In dit onderzoek zal ik het begrip bezuinigen hanteren. Het moet opgevat worden als een verzamelbegrip en omvat in die betekenis bovenstaande drie onderdelen.

2.5. Hoe kunnen bezuinigingen gerealiseerd worden?

Het antwoord op de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden zal ik zoals eerder aangegeven opbouwen vanuit drie invalshoeken. Het betreft de invalshoeken bezuinigen, procesontwerp en besluitvorming. Het doel hiervan is een voldoende breed kader voor analyse aan te geven waarmee de praktijkcasussen beoordeeld kunnen worden.

Dit onderdeel heeft betrekking op de invalshoek bezuinigingen. De leidende deelvraag daarbij is: hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd. Deze vraag wordt beantwoord door middel van beschrijving van een aantal relevante omgevingskenmerken waarbinnen het bezuinigingsproces zich afspeelt. Het antwoord op de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden wordt gegeven in de vorm van aandachtspunten voor het bezuinigingsproces.

2.5.1. Bezuinigen is moeilijk maar wat is het probleem?

Om het onderwerp in perspectief te benaderen is het allereerst goed om aan te geven waar in de literatuur het spanningsveld wordt onderkend. Dit onderdeel heeft tot doel hier licht op te werpen.

Zoals eerder aangegeven is het wijzigen van het uitgavenpatroon van overheden het ingrijpen op maatschappelijk relevante activiteiten. Deze inmenging heeft tot gevolg dat keuzes niet alleen rationeel tot stand komen maar ook politiek. Immers juist de vorm waarin de overheid aanwezig is in de samenleving is gebaseerd op overtuigingen van politieke aard. Uit onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van de politiek bij besluitvorming over bezuinigingen veelal resulteert in een korte termijn georiënteerd incrementele strategie. De onderliggende politieke overtuiging hierbij is dat financiële knelpunten kortdurend van aard zullen zijn. Deze veronderstelling kan natuurlijk in sommige gevallen juist zijn maar is dat niet altijd. In dit laatste geval ontstaat er een spanningsveld tussen de politieke wil en de organisatorische noodzaak. Levine constateert dat een zodanig spanningsveld veelal resulteert in een weinig samenhangende verzameling van ingrepen om de financiële situatie het hoofd te bieden. Om in deze omgeving het probleem op te lossen suggereert Levine een strategie waarin zowel de financiële noodzaak als de politieke beperkingen in het bezuinigingsproces worden onderkend. Deze strategie draait om "balancing economic necessities with political reality". Op dit aspect is door o.a. van Nispen een

relatie is gelegd tussen de mate van schaarste en de gekozen strategie. Deze relatie is weergegeven in onderstaand schema.

Schaarste	Strategie
gematigde groei	incrementalisme
meevallers	het introduceren van nieuwe programma's
nulgroei	het ontkennen van de noodzaak tot bezuinigen
gematigde krimp	het hanteren van verdeelsleutels
sterke krimp	het stellen van prioriteiten c.q. posterioriteiten

figuur 7. het multi stage model of retrenchment (bron: Van Nispen (1990) , Het dossier heroverweging, Eburon Delft)

Conclusie uit dit model moet zijn dat de politieke neiging voor een incrementele strategie rechtstreeks gerelateerd is aan de eerder benoemde bezuinigingsnoodzaak. In de termen van het model is de schaarste voorwaardelijk voor de gekozen strategie. Het besluitvormingsproces is gebaseerd op incrementalisme. Pas in het stadium van gematigde krimp is er een basis voor een naar evenredigheid neigende bezuinigingsdrang. Eerst bij sterke krimp zal een meer integrale afweging van bezuinigingsvoorstellen mogelijk zijn.

Een tweede spanningsveld ligt in de financiële noodzaak en de organisatorische belangen. Vanuit de literatuur mag voldoende onderbouwd aangenomen worden dat ambtenaren streven naar wat aangeduid wordt als budgetmaximalisatie. Het belang van de eigen organisatie, afdeling of het eigen werkteerrein staat hoog en vraagt in aanleg altijd om meer geld en middelen. Dit is strijdig met bezuinigen; men wil niet graag. De bijdrage vanuit de ambtelijke organisatie kan dan ook ambivalent zijn of zelfs enkel bestaan uit loze retoriek. Levine suggereert op dit punt een strategie gericht op betrokkenheid, het benadrukken van de noodzaak, blijven communiceren en bewaken.

Nu duidelijk wordt dat de politiek in aanleg neigt naar het onvoldoende onderkennen van de noodzaak van bezuinigen vanuit een lange termijn besef, en de ambtelijke organisatie in aanleg ambivalent staat in de belangenafweging tussen de grotere bezuinigingsnoodzaak en haar eigen deelbelang, mag een derde spanningsveld onderkend worden rond het initiatief. Wie pakt het stokje op en gaat ermee aan de slag. Levine geeft daaromtrent duidelijk aan dat dit initiatief bij het (top)management ligt. Zij dient het leiderschap te tonen waarmee een stevig proces wordt neergezet dat zowel de politiek als de organisatie vasthoudt. Het (top)management moet de materie ontstijgen en het proces neerzetten en trekken.

Een vierde spanningsveld wordt onderkend door De Groot en heeft betrekking op de realisatie van bezuinigingen. Eenmaal overeengekomen en besloten bezuinigingen dienen alsnog binnen organisaties en beleidsvelden gerealiseerd te worden. Ook dit vraagt om een stevig proces en bewaking. Als essentiële onderdelen van een strategie duidt De Groot onder andere op toetsingsmomenten en de ruimte hierbinnen voor centrale en decentrale besluitvorming.

Geconcludeerd moet worden dat bezuinigen een complexe aangelegenheid is. Als spanningsvelden worden onderkend:

- o de politiek,
- o organisatorische belangen,
- o initiatief topmanagement,
- o realisatie.

Vanuit het oogpunt van procesontwerp vraagt bezuinigen om het benutten van mogelijkheden maar bovenal ook het onderkennen van onmogelijkheden. Een passend proces zal de diversiteit van belangen en factoren dienen te onderkennen en omvatten.

2.5.2. Zelfdiscipline of externe interventie?

De oorzaak van een bezuinigingsnoodzaak is een relevant aspect binnen een bezuinigingsproces. In het licht van dit onderzoek is het relevant hier wat nader op in te gaan. Allereerst dient onderscheid gemaakt te worden tussen bezuinigingen welke van buiten worden opgelegd of welke vanuit eigen initiatief voortkomen. Dit kan opgaan voor zowel de opgave an sich als ook de concrete bezuinigingsvoorstellen.

De bezuinigingsopgave voor lokale overheden welke onderwerp van dit onderzoek zijn i.c. opgelegd vanuit de Rijksoverheid. Zij zijn het gevolg van de financieringssysteem van lokale overheden binnen het Nederlandse bestel. Gevallen waarin gemeenten zichzelf verplichten tot een opgave van deze omvang komen naar alle waarschijnlijkheid niet of nauwelijks voor. Verondersteld mag dan ook worden dat op het niveau van de bezuinigingsopgave een extern opgelegde opgave de meest realistisch voorkomende vorm is.

Uitgaande van deze opgave blijft wel het onderscheid relevant van de gemeente welke uit zichzelf komt tot een aanpak of zij die daar niet in slaagt. Levine geeft hierover aan dat waar overheden zelf het heft in handen nemen, het politieke proces de kans krijgt te floreren. Bezuinigingen kunnen moeizaam tot stand komen of sommige groepen in de samenleving meer treffen dan andere maar besluiten hierover komen democratisch tot stand. Dit in tegenstelling tot van buiten opgelegde verplichtingen welke door Levine aangemerkt worden als ondemocratisch. Als een voorbeeld hiervan geeft hij aan; leningen welke gepaard gaan met verplichtingen om bepaalde onderdelen van beleid of bedrijfsvoering aan te passen. Vertaald naar de Nederlandse situatie is op dit punt een vergelijking mogelijk met zogeheten artikel 12 gemeentewet gemeenten. Waar dit artikel wordt toegepast is de rol van de toezichthouder zodanig dat de politieke vrijheid vermindert is. De specifieke art 12 problematiek wordt hier enkel genoemd als vergelijkend voorbeeld en maakt geen onderdeel uit van dit scriptieonderzoek.

In dit onderzoek beperk ik mij tot gemeenten welke als gevolg van normaal financieel Rijksbeleid een bezuinigingsopgave opgelegd krijgen maar deze op eigen initiatief en naar eigen inzicht binnen het politieke systeem invullen.

2.6. Bouwstenen voor een aanpak

Kijkend naar de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden hebben we geconstateerd dat er sprake is van een aantal spanningsvelden. Deze spanningsvelden vormen de omgeving waarbinnen het bezuinigingsproces zich afspeelt. Om te komen tot een procesontwerp binnen de geschetste omgeving is het belangrijk nader te kijken naar de omgevingsfactoren. Hieruit zullen aandachtspunten voor het procesontwerp gedefinieerd worden.

2.6.1. Hoe een strategie te bepalen

Allereerst is het belangrijk te onderkennen dat er voor een succesvol bezuinigingsproces niet "een beste" manier is. De literatuur op dit punt onderkent dat de optimale strategie per plaats en per tijd verschilt. Dit is een belangrijk uitgangspunt waarin benadrukt wordt dat iedere organisatie daarin zijn eigen weg moet vinden. De opgave ligt dus bij de organisatie. Deze zal daar een aanpak voor moeten ontwikkelen die aansluit bij de eigen situatie. Gezien de complexiteit van deze opgave dient deze strategisch benaderd te worden.

Levine [Levine 1980 p. 6] geeft een aantal criteria voor een strategie aan:

- De mate van financiële noodzaak.

De maatregelen dienen in overeenstemming te zijn met de noodzaak. Zowel een te zwaar proces als een te licht proces zal niet het benodigde resultaat hebben.

- De grote en invloed van de betrokken overheidsonderdelen.

De kracht van ambtelijke organisaties of organisatieonderdelen is zeer relevant voor de strategiekeuze. Waar organisatieonderdelen de kracht hebben om een eigen koers te varen zal hiermee rekening gehouden moeten worden. De Groot wijst op dit punt onder andere op het belang van de organisatiestructuur, financiering en gedelegeerde bevoegdheden. Anderzijds zullen ook minder sterke organisaties of organisatieonderdelen enige bescherming nodig hebben. Het doel is in de strategie de gewenste belangenafweging te realiseren.

- De invloed en samenwerking tussen belangengroeperingen,

Belangengroeperingen kunnen van grote invloed zijn op het besluitvormingsproces over bezuinigingen. Invloedrijke groepen zullen deze invloed ook aanwenden en het proces en de besluitvorming beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan vakbonden, adviesorganen of verenigingen van specifieke groepen in de (lokale) samenleving. Groepen met een onderkent gezamenlijk belang kunnen en zullen waarschijnlijk ook samenwerking zoeken en hiermee meer effectief zijn dan dat zij afzonderlijk zouden zijn.

- o De invloed en professionaliteit van ambtenaren.

De vraag draait om het ontstijgen van het eigen belang van ambtenaren en het hebben van voldoende invloed om dit ook neer te zetten. Daarnaast is de professionaliteit van ambtenaren vooral relevant voor commitment, samenwerking en kwaliteit. Kwaliteit bijvoorbeeld van bezuinigingsvoorstellen, argumentaties en de gekozen strategie. Commitment aan de bezuinigingsopgave en de bereidheid om bezuinigingen in de eigen organisatie of het eigen organisatieonderdeel te accepteren. Samenwerking om allereerst het interne conflict over de lastenverdeling te overwinnen en aansluitend om de gezamenlijke opgave te realiseren.

- o De informele en formele invloed van politiek leiders.

De politieke leiding zal de bezuinigingen gedragen door moeten kunnen voeren. Zowel richting de eigen partij als ook de achterban en belangengroeperingen vraagt dit om politiek gewicht en daarmee invloed op de overwegingen die daar plaatsvinden.

Geconcludeerd moet worden dat iedere organisatie zelf een gepaste strategie zal moeten ontwikkelen om de bezuinigingsopgave waarmee zij geconfronteerd wordt te realiseren. Criteria voor het ontwikkelen van zo'n strategie zijn: de mate van financiële noodzaak, de grote en invloed van betrokken organisatieonderdelen, invloed van belangengroeperingen, de invloed en professionaliteit van ambtenaren en de informele en formele invloed van politiek leiders.

Deze criteria van een wat grotere afstand bekeken geeft het beeld van een viertal relevante actoren; politiek, ambtenaren, organisatieonderdelen en belangengroeperingen. Onderstaand zal verder ingegaan worden op de rol van deze actoren binnen het bezuinigingsproces.

2.6.2. De rol van de politiek in het bezuinigingsproces

De politiek heeft een belangrijke positie in het bezuinigingsproces. Zoals aangegeven is zij het orgaan waar de besluitvorming over bezuinigingsprocessen plaatsvindt. Eerder is ook aangegeven dat bezuinigen relatief eenduidig zou zijn als de politiek niet betrokken was. Om bezuinigingen te kunnen realiseren is daarom een goed beeld van de positie van de politiek essentieel. Immers aan de hand hiervan kan een gericht en strategisch proces ontworpen worden. In dit onderdeel wil ik de rol van de politiek binnen het bezuinigingsproces nader uitwerken.

Politiek en electoraat

De politiek neemt een heel eigen en bepalende rol in het proces. Tot nu hebben we eigenlijk rond de politiek aangegeven dat zij zeer bepalend is voor het bezuinigingsproces. Zodanig dat Levine adviseert in het bezuinigingsproces een balans te zoeken tussen de financiële noodzaak en politieke realiteit [Levine 1980, p. 7]. Ten tweede dat politiek neigt naar een incrementele strategie. Dit mag beschouwd worden als een belemmering om de bezuinigingstaakstelling te realiseren. Beide aspecten vragen een nadere onderbouwing.

Binnen de gemeente is de gemeenteraad bevoegd budgetten te alloceren. De gemeenteraad is samengesteld uit politieke vertegenwoordigers. Besluitvorming vindt aldus in de gemeenteraad plaats vanuit een politiek proces. Het dagelijks bestuur van de gemeente ligt bij het college van Burgemeester en wethouders. Zij adviseert de raad over onder andere het voteren van budgetten. Zij maakt geen onderdeel uit van de raad. Het dagelijks bestuur heeft dan ook geen stemrecht in de raad en zal door overtuigingskracht en politieke invloed draagvlak binnen de raad moeten creëren voor haar voorstellen. Wethouders zijn vertegenwoordigers van de politieke partijen en veelal ook de politiek leider bij verkiezingen.

Verkiezingen zijn een belangrijk gegeven omdat politieke partijen enkel hun invloed kunnen uitoefenen met het door middel van verkiezingen verkregen mandaat. Verkiezingen zijn dan ook zeer belangrijk voor politici. Downs en Breton geven op dit punt aan dat politieke partijen beleid formuleren om verkiezingen te winnen en niet verkiezingen winnen om beleid te formuleren. Een belangrijk onderscheid. Zij benadrukken dit nog door aan te geven dat alle acties van politieke partijen gericht zijn op het maximaliseren van stemmen en dat beleid hiertoe het middel is en dus niet het doel. Steunenberg plaatst dit in het perspectief van een afhankelijkheid. Politici zijn primair afhankelijk van de stemmen en niet van inhoudelijk beleid. Dit moet tot de conclusie leiden dat waar bezuinigingen kiezers raken, de politiek hiertoe nauwelijks bereid zal zijn. Dit is een onderdeel van de politieke realiteit waar Levine op doelt. Bezuinigingsvoorstellen kunnen inhoudelijk de juiste keuze zijn, maar vanuit een politiek besef zal gezocht worden naar een verdeling van lasten waarbij de eigen kiezers zo min mogelijk geraakt worden of in ieder geval dit beeld overgebracht kan worden. Toirkens nuanceert dit beeld in haar studie maar concludeert wel eenduidig dat kiezers een van de majeure factoren is waardoor politici zich laten leiden.

Daarnaast vraagt ook de geconstateerde neiging naar incrementeel beleid enige nadere onderbouwing. Levine geeft hiervoor als oorzaak aan dat de politiek veelal kiest voor de wat sussende veronderstelling dat de afname van middelen maar kortdurend van aard zal zijn. Dit geeft de ruimte om niet echt te hoeven kiezen voor maatregelen die ingrijpen op beleid of dienstverlening. Deze maatregelen zouden immers gevolgen hebben voor kiezers en zijn daarmee zoals aangegeven minder wenselijk. Deze korte termijn houding ten opzichte van financiële schaarste kan echter in geval van langduriger schaarste onmogelijk volgehouden worden. De rol van de politiek reikt dan ook verder. Steunenberg geeft hierover aan dat kiezers zich niet volledig zullen informeren omdat de informatiekosten hiervan te hoog zijn. Hierdoor ontstaat afhankelijk van de informatiekosten een zekere mate van onwetendheid. Met name diffuus gespreide kosten of onzekere baten kunnen op deze wijze aan het oog onttrokken worden en komen dan niet tot uitdrukking in de kiezersvoorkeur. Dit is een belangrijke constatering omdat het betekent dat de politiek geen maatregelen zal steunen waarvan de kosten wel maar de baten niet duidelijk zijn. De theorie spreekt op dit punt over "hidden benefits" oftewel verborgen baten. Daarnaast mag geconcludeerd worden dat maatregelen waarbij de verdeling van de baten duidelijk is maar de kosten minder duidelijk over het electoraat zijn verspreid steun kunnen vergaren. Voor bezuinigen betekent dit dat er een duidelijke verbinding moet bestaan tussen de kosten en de baten. Politieke partijen zullen maatregelen die de eigen groep baten oplevert zonder dat de kosten hiervan doorzichtig zijn steunen.

In relatie tot de geconstateerde voorkeur voor meer korte termijn georiënteerd bezuinigingsbeleid mag geconcludeerd worden dat incrementeel beleid, doordat zij gebaseerd is op kleine, voorzichtige stapjes, duidelijke kosten vermijdt. Doordat de stapjes klein zijn, zijn ook de kosten klein. Deze constatering gaat echter nog voorbij aan de baten. Het lijkt dan ook eerder te gaan om een vrij primaire politieke reactie georiënteerd op klein houden. De bezuinigingsnoodzaak beoordelen als klein en de maatregelen klein houden om al te duidelijke kosten te vermijden. In aanleg kunnen deze kleine maatregelen wel structureel van aard zijn. Daarnaast bestaat korte termijn beleid veelal uit incidentele maatregelen. De logica hierachter is dat structurele maatregelen ook structureel ingrijpen op budgetten. Deze nemen dan echt af. Incidentele maatregelen zoals uitstellen of uitsmeren van uitgaven leiden enkel tot een minder grote stijging van het budget maar op de langere termijn is er nog steeds sprake van een stijging. Dit principe voedt ook de politieke neiging om te kiezen voor incrementeel beleid. Het belang van het electoraat wordt immers op langere termijn nog steeds bevorderd.

Geconcludeerd mag worden dat de politiek zich richt op haar electoraat. Politieke realiteit moet dan ook begrepen worden als een belemmering voor transparante kostenverdeling en omvangrijke maatregelen. Een procesontwerp om het inherente gevolg; incrementeel beleid, te overwinnen zal zich moeten richten op bezuinigingsvoorstellen waarin de baten transparant zijn en de kosten algemeen en onduidelijk of gericht op een minderheid in het electoraat.

Tijd als politieke strategie

De voorkeur van de politiek voor duidelijke baten betekent ook dat in een situatie waarin baten niet of nauwelijks zijn te realiseren men neigt naar besluiteloosheid. Levine constateert op dit punt een neiging naar een politieke strategie om meer tijd te nemen. Men kiest er bewust voor niet te kiezen met als doel meer tijd te nemen om tot een keuze te komen. Probleem hierbij is dat de keuze nog niet in beeld is. Dit sluit erg aan bij het eerder beargumenteerde ontkennen van de noodzaak en incrementeel beleid. Het onderscheid zit er echter in dat hier de noodzaak wel wordt onderkend maar dat men politiek (nog) niet bereid is de onpopulaire consequenties hiervan aan te gaan. Ten tweede dat incrementeel beleid wellicht geen daadkrachtige strategie is, maar dat er wel in enige mate ingegrepen wordt. Bij uitstel ontbreekt ook dit.

Levine onderkent op dit punt nog twee interessante politieke strategieën gericht op wat hij benoemt als "buying time". Hij benoemt er meerdere maar voor de strekking van dit onderzoek beperk ik mij tot deze twee.

Ten eerste de strategie die hij "Micawber policy" noemt. De politiek onderkent hierbij de noodzaak om in te grijpen maar vestigt haar hoop op een gelukkige uitweg welke zich mogelijk nog zal gaan voordoen. Men hoopt dat iets de brand zal blussen en het dilemma daarmee uit de wereld zal zijn. Een strategie gebaseerd op een geluksoplossing. Duidelijk mag zijn dat deze strategie een grote belemmering vormt voor het oplossen van bezuinigingsproblematiek.

Ten tweede onderkent Levine de politieke strategie welke hij benoemt als "Solace without solution". Dit is vrij goed te vertalen als soelaas zonder oplossing, meer populair gezegd pappen en nathouden. De strategie houdt in dat wordt gekozen voor maatregelen welke daadwerkelijk enig soelaas bieden maar het probleem (nog) niet oplossen. Als voorbeeld van deze strategie noemt Levine de maatregel

efficiënter werken. Zonder in te gaan op de inhoudelijke kant hiervan wijst hij erop dat alleen al het steeds herhalen van deze wens of noodzaak er op duidt dat het betrokken overheidsonderdeel nauwelijks te veranderen is.

Geconcludeerd moet worden dat in tijden van bezuinigingsnoodzaak onpopulaire maatregelen politiek ontweken kunnen worden door meer tijd te nemen. Van het oogpunt van strategisch procesontwerp zou hierop geanticipeerd moeten worden.

Compromissen en onderhandeling

Eerder is aangegeven dat bezuinigen zonder politieke betrokkenheid eenvoudiger zou zijn. Bovenstaand heb ik inmiddels een aantal aspecten van deze politieke realiteit aangegeven. Een volgend aspect is aangegeven door Levine en Rubin en heeft betrekking op de rol van compromissen in het politieke proces. Realiteit is dat ingrijpen op beleidsprogramma's of dienstverlening betekent dat bepaalde groepen in de samenleving of organisaties in hun belang geraakt worden. Zij zullen dit belang behartigen en naarmate het belang groter is zal dit meer intens gebeuren. Dit resulteert in onderhandelingsituatie en dat zal onvermijdelijk resulteren in een compromis. Tevens zal dit compromis de beëindiging van het beleid of de dienstverlening uitsluiten.

Geconcludeerd moet worden dat bezuinigingsmaatregelen als gevolg van inmenging van belangengroeperingen bijna onvermijdelijk zonder compromis tot stand kunnen komen en dat volledige beëindiging hierdoor uitgesloten is. Vanuit een oogpunt van strategisch procesontwerp betekent dit dat hierop geanticipeerd zal moeten worden. Onderkende dat compromis niet uit te sluiten is dient hier in tijd en middelen ruimte voor te zijn gereserveerd. Tevens zou in de aard van de voorstellen volledige beëindiging als politiek niet haalbaar beschouwd moeten worden.

Politieke feiten

De rol van politiek in een bezuinigingsproces wordt zoals aangegeven sterk bepaald door haar directe relatie en afhankelijkheid van een gekozen mandaat. Een van de functies van de politiek en specifiek politiek leiders is hierin beleid uit te dragen. Rond bezuinigingsbeleid wijst Levine hieromtrent op enkele ook lokaal relevante kenmerkende overtuigingen van het electoraat.

- o Een aanzienlijk deel van de burgers betwijfelt de effectiviteit van het overheidsbeleid.

In de persoonlijke afweging tussen een verhoging van (lokale) lasten of het verminderen van beleidsprogramma's weegt het eigen financiële belang zwaarder. Voor bezuinigingsvoorstellen betekent dit dat lastenverzwaring voor burgers een nauwelijks begaanbare weg is. De bezuinigingen dienen dan ook in aanleg ingevuld te worden door beleidsprogramma met een lager nut of minder prioriteit te beëindigen danwel om de productiviteit van de overheid te verbeteren.

- o zowel burgers als ambtenaren doen niet gemakkelijk afstand van services of bijdragen waarvan zij mogelijk ook afhankelijk zijn.

Beleidsprogramma's of dienstverlening kunnen hierdoor niet zomaar verminderd worden. Er zijn groepen met een belang en deze zullen dit belang benadrukken. Voor een politicus betekent dit dat er weerstand zal zijn tegen

bezuinigingsvoorstellen. Deze weerstand dient idealiter buiten het eigen electoraat te liggen en er dient voldoende politieke meerderheid te zijn om de voorstellen politiek gedragen te krijgen.

- o wetgeving, procedures en aangegane verplichtingen belemmeren de flexibiliteit om wijzigingen aan te brengen.

Overheidsbeleid en –handelen dient voldoende vertrouwen te geven in de continuïteit ervan. Om deze reden wordt veelal in de vorm van een breed scala aan regels en afspraken een beperking opgelegd voor wijzigingen. Hierdoor wordt de ruimte voor de overheid om vanuit een optiek van bezuinigingen in te grijpen beperkt.

De door Levine aangegeven belemmeringen in politiek handelen hebben betrekking op de eerder benoemde "political reality". De politiek kan lastenverzwaring of het verminderen van beleidsprogramma's gericht op belangengroeperingen met enig gewicht niet zonder politieke schade doorvoeren. Procesmatig betekent dit dat bij het formuleren van voorstellen en het procesontwerp de politieke haalbaarheid een belangrijk gegeven is waarop geanticipeerd dient te worden.

Non-interventie

Non-interventiegedrag tussen bestuurders houdt in dat er tussen de verschillende beleidssectoren een geringe bereidheid is zich te bemoeien met het beleid van de collega bestuurder. Toirkens constateert op dit punt dat men zelfs nauwelijks bereid is er een oordeel over te hebben [Toirkens 1988, p.19ev]. Onderliggende motivatie is dat bemoeienis later averechtse gevolgen kan hebben voor het eigen beleid. Het beeld wat hiermee neergezet wordt is dat van een, voor wat betreft verbondenheid met bezuinigingen, gefragmenteerd bestuur. Integrale afweging wordt hierdoor belemmerd.

Van Nispen constateert echter in zijn onderzoek dat bij de inventarisatie van mogelijke bezuinigingen voorstellen grotendeels betrekking hebben op het beleidsterrein van een collega-bestuurder [van Nispen 1990, p. 125ev]. Dit is in aanleg een doorbreking van het non-interventiebeginsel maar gaande het afwegingsproces is men bereid deze voorstellen af te laten vallen. Dit geeft het beeld van het weliswaar afwegen van voorstellen maar het blijft ritueel. De eigen beleidsterreinen worden gespaard en die van een ander niet echt kritisch benaderd.

In deze omgeving toont zich een volgend aspect van de "politieke realiteit". Niet alleen speelt de eerder geconstateerde politieke haalbaarheid in de i.c. gemeenteraad een belangrijke rol maar ook de zeer geringe bereidheid tussen bestuurders om het beleid van collega's ter discussie te stellen. Dit punt benadrukt het belang dat de(ze) politieke realiteit onderkend moet worden. De initiatiefrol van het topmanagement neemt daardoor een meer prominente plek in. In dit verband is het ook relevant aan te geven dat Toirkens heeft geconstateerd dat topambtenaren voor bestuurders de belangrijkste referentie vormen bij de overweging van bezuinigingsvoorstellen. De combinatie van het strategisch gedrag van bestuurders en de invloed van topambtenaren duidt erop dat succesvolle bezuinigingsvoorstellen enkel vanuit de eigen beleidssector via ambtelijke voorbereiding tot stand kunnen komen. Dit wordt ondersteund door de constatering van Van Nispen dat de onderwerpen die geen politieke weerstand oproepen veelal van de eigen beleidssector afkomstig zijn.

2.6.3. De rol van ambtenaren in het bezuinigingsproces

Bij het beschrijven van spanningsvelden rond een bezuinigingsproces heb ik eerder aangegeven dat ambtenaren een belangrijke actor zijn. In dit onderdeel wil ik dit spanningsveld nader verklaren om daaruit de voor een bezuinigingsproces belangrijke onderdelen te kunnen benoemen.

Budget

Om de rol van ambtenaren in een bezuinigingsproces te begrijpen dient allereerst duidelijk te worden welke rol zij hebben. Basaal bezien adviseren ambtenaren politici over beleid en voeren zij vastgesteld beleid uit. Deze bijdrage is echter niet ongekleurd. In de advisering van de politiek zijn ambtenaren om een scala van redenen betrokken bij hun werk of vakgebied. Downs heeft hiervoor verschillende motivaties beschreven, variërend van eigenbelang tot inhoudelijke betrokkenheid. Nog zonder in te gaan op de aard van de ambtelijke betrokkenheid moet vastgesteld worden dat het hebben van een budget centraal staat. Zonder budget kan de ambtenaar niets beginnen. Toename van het budget verruimt de mogelijkheden van de ambtenaar zijn doelstelling na te streven. Niskanen heeft dit benoemd als nutsmaximalisatie.

Deze opvatting over ambtelijke motivatie kent nog een breed scala aan nuanceringen door andere auteurs, maar voor bezuinigingen in relatie tot ambtelijk gedrag volstaat de basale opvatting dat ook de ambtenaar belang heeft bij de omvang van het budget binnen zijn vakgebied. Logisch gevolg daarvan is dat hij dit belang ook zal nastreven. Voor het bepalen van een bezuinigingsstrategie is het essentieel te onderkennen dat ook ambtenaren belanghebbenden zijn.

Informatie

De positie van ambtenaren wordt niet alleen bepaald door het budget waarover zij beschikken en hun afhankelijkheid daarvan maar ook door de informatie waarover zij beschikken. Doordat ambtenaren inhoudelijk betrokken zijn bij de uitvoering van beleid beschikken zij uit eerste hand over de voor het beleid relevante informatie. Deze informatie wordt benut om de omgeving te informeren maar ook om het eigen belang na te streven. In relatie tot de politiek is er sprake van een principaal-agent verhouding waarbij de informatieverhouding per definitie onevenwichtig is.

De principaal agent verhouding heeft betrekking op ruilrelaties tussen actoren. De betrokken actoren worden neergezet in twee rollen: die van principaal of opdrachtgever, en die van agent of opdrachtnemer. Centraal in dit relatie-model staat dat de principaal niet weet of de agent wel maximaal presteert. De agent weet dit zelf wel. De beschikbare informatieverhouding is daarmee niet alleen onvolledig maar ook asymmetrisch.

Zowel voor het budget als voor informatie wordt duidelijk dat er sprake is van een onderlinge afhankelijkheid tussen ambtenaren en politiek. De politiek kent de budgetten toe en is hierbij voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatie uit en over de ambtelijke organisatie. Over deze ongelijke informatieverdeling en de eerder aangegeven onderlinge afhankelijkheid heeft Niskanen aangegeven dat ook al is er door de onderlinge afhankelijkheid in aanleg sprake van een bilateraal monopoly, de ambtenaren in de meest voorkomende gevallen een dominante positie innemen. Zij hebben hiermee een grote invloed op de besluitvorming.

Nu deze informatie zo'n essentiële rol speelt is het goed te bezien of er mogelijkheden zijn deze te ontsluiten. Breton en Wintrobe hebben hierover aangegeven dat voor het achterhalen van informatie over de bedrijfsvoering verschillende hulpmiddelen beschikbaar zijn. Zij benoemen:

- o directe monitoring,
- o overlappende bureaus en dienstverlening,
- o het verkrijgen van informatie direct vanuit de lagere regionen van het bureau zelf.

Niskanen voegt hieraan nog toe:

- o competitie tussen bureaus vergroot de hoeveelheid beschikbare informatie.

Het meer volledig beschikbaar krijgen van informatie vraagt om een structuur die daarin voorziet. Deze structuur kenmerkt zich door concurrentie tussen 'agenten' en meerdere bronnen van informatie. In een omgeving waar deze structuur aanwezig is zal de positie van ambtenaren in verminderde mate monopolistisch zijn.

Geredeneerd vanuit het perspectief van strategisch procesontwerp is het dan ook van belang informatiemonopolies d.m.v. structuur te voorkomen dan wel te doorbreken.

2.6.4. De rol van organisatieonderdelen in het bezuinigingsproces

Bovenstaand is aandacht besteed aan de rol van ambtenaren. Dit vanuit een algemene benadering. In dit onderdeel wil ik ingaan op wat in de literatuur wordt aangeduid als bureaus. Dit begrip is door Steunenberg gedefinieerd als een groep ambtenaren met een eigen budget. Het begrip is dus wat specifiek. Niet alle ambtenaren worden bedoeld maar specifiek de in organisationele groepen verdeelde ambtenaren die beschikken over eigen budgetten en aldus optreden als groep.

In dit onderzoek zal ik niet het begrip bureau(s) hanteren maar het begrip organisatieonderdelen. Dit geeft m.i. wat meer aan dat de bedoelde groep ambtenaren onderdeel uitmaakt van een organisatie. Er is sprake van zekere budgettaire bevoegdheid maar ook van organisationele betrokkenheid.

Concurrentie tussen organisatieonderdelen

Bij het verdelen van de lasten van bezuinigingen is de verdeling hiervan tussen organisatieonderdelen een belangrijk onderdeel van het proces. Budget is zoals eerder beschreven immers een voorwaarde waarmee invulling wordt gegeven aan de eigen taak en bezuinigingen grijpen hierop in. De verdeling van de lasten van afnemende budgetten tussen de verschillende organisatieonderdelen leidt er dan ook toe dat de eigen belangen behartigd worden. De verdeling vindt daardoor niet uitsluitend op rationele gronden plaats maar eerder binnen een concurrentieverhouding. Waar budget een schaars goed is neemt de mate van concurrentie binnen de verhoudingen toe.

Steunenberg omschrijft concurrentie tussen organisatieonderdelen als de mate waarin een organisatieonderdeel gedwongen is informatie over de ambtelijke productie te verschaffen om een begrotingsvoorstel ten opzichte van andere organisatieonderdelen te verdedigen. De concurrentie om het budget is aldus een concurrentie tussen organisatieonderdelen. Tweede aspect is de verstrekking van informatie. Eerder is de informatieverhouding tussen ambtenaren en politiek

aangehaald. Hier draait het om de mate waarin informatie verschaft wordt over het eigen productieproces. De informatie is immers nodig om het voorstel te verdedigen maar ook om de andere organisatieonderdelen te overtuigen van de noodzaak. Conclusie hieruit moet zijn dat ook binnen de ambtelijke organisatie in aanleg sprake is van ongelijke informatieverhoudingen. Derde aspect is de mate waarin een organisatieonderdeel gedwongen wordt de relevante informatie te verschaffen. Hieronder ligt in ieder geval de veronderstelling dat deze informatie niet op eigen initiatief volledig op tafel komt. Vanuit een perspectief van concurrentie een logische houding maar vanuit het oogpunt van strategisch procesontwerp een factor om rekening mee te houden. In het proces zal een zekere mate van dwang ingebouwd moeten worden m.b.t. de mate waarin informatie wordt prijsgegeven. Een strategische houding van een organisatieonderdeel op dit punt bemoeilijkt immers juiste afweging van verschillende voorstellen. Over het ontsluiten van informatie hebben we eerder geconcludeerd dat de structuur concurrentie kan bevorderen door taakoverlapping en het benutten van verschillende informatiebronnen.

Steunenberg wijst nog op een ander relevant aspect in deze onderlinge concurrentieverhouding. Hij geeft aan dat ook de omvang van het organisatieonderdeel van belang is. Deze omvang benoemt hij als gewicht en omvat de omvang van het budget. Dit aspect is vooral relevant vanuit het perspectief van de onderlinge gewichtsverhouding. De veronderstelling is dat een 'gewichtig' organisatieonderdeel beter in staat zal zijn haar belang na te streven. Een minder gewichtig organisatieonderdeel zal daar meer moeite mee hebben. Steunenberg hanteert voor de gewichtsbepaling primair het budget. De Groot heeft op dit punt nog een aantal andere relevante aspecten benoemd van waaruit het gewicht voortkomt. Hij noemt:

- o decentrale bevoegdheden,
- o historie,
- o zelfbewustzijn of cultuur van het organisatieonderdeel,
- o meetbaarheid van de producten of productie,
- o complexiteit van de organisatie,
- o mate van delegatie,
- o financieringswijze.

Conclusie hieruit moet allereerst zijn dat organisatiestructuur een zeer relevant aspect is. Waar het budget sterk politiek van aard is zijn bovenstaande aspecten veel meer ambtelijk bepaald en daarmee in aanleg vanuit de organisationele aansturing meer beïnvloedbaar of in ieder geval minder afhankelijk van electorale steun. Tweede conclusie moet zijn dat concurrentie tussen organisatieonderdelen ook draait om concurrentie tussen ongelijke organisatieonderdelen. Ieder organisatieonderdeel zal vanuit haar eigen specifieke kenmerken een sterkere of zwakkere eigen positie hebben.

Gerelateerd aan de concurrentie tussen organisatieonderdelen in een bezuinigingsproces moet hieruit geconcludeerd dat de mate waarin concurrentie invloed heeft op organisatieonderdelen afhankelijk is van hun gewicht. Om ook de meer gewichtiger organisatieonderdelen in een positie te brengen waarin zij verplicht worden informatie te verstrekken zullen meer maatregelen nodig zijn.

Specialisatie

Organisaties zijn in zekere zin de verbeelding van arbeidsdeling. Ieder onderdeel neemt een deel van de productie voor haar rekening. Dit leidt tot specialisatie. Binnen een ambtelijke organisatie is dit ook zo. Deze specialisatie heeft als bijkomend effect dat de controlemogelijkheden afnemen. Naarmate de graad van specialisatie toeneemt, neemt de mogelijkheid om zicht te houden op de taakvervulling af. Dit is een probleem binnen bezuinigingsprocessen. Steunenberg plaatst deze veronderstelling in het perspectief van de mate waarin politici en ambtenaren het bezuinigingsbeleid beïnvloeden. Bepalende factor is wederom de informatieverdeling. Allereerst geeft hij aan dat specialisatie leidt tot meer invloed van het organisatieonderdeel. Door specialisatie zal het organisatieonderdeel beter in staat zijn de eigen voorkeuren binnen het bezuinigingsbeleid te realiseren.

Gerelateerd aan bezuinigingsprocessen betekent dit dat juist rond sterk specialistische taken meerdere informatiebronnen essentieel zijn. De kenbaarheid van informatie is de factor welke beïnvloed moet worden.

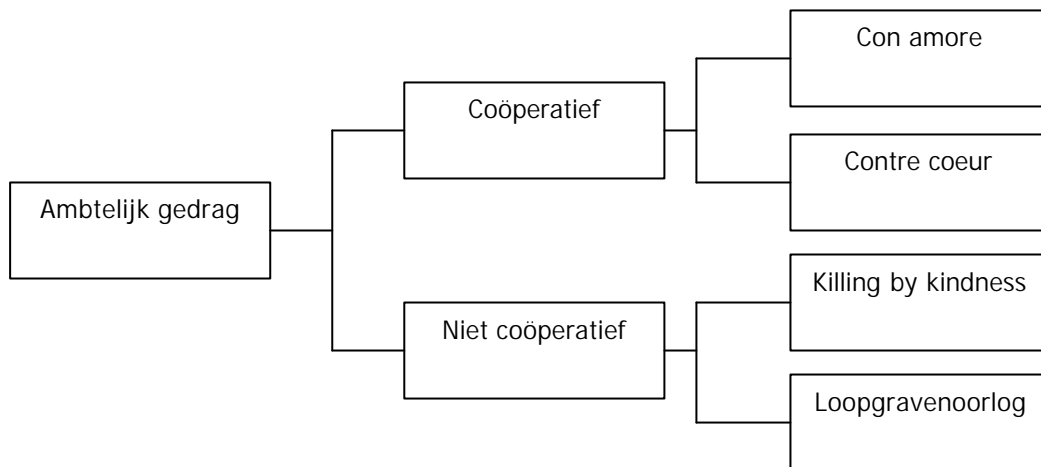
Conflictpotentieel

Bezuinigen is een operatie die ingrijpt op belangen. Vanuit het perspectief van ambtelijke belangen binnen een organisatie is het belangrijk te onderkennen dat er weerstand kan bestaan tegen bezuinigingen. De Groot benoemt dit als het institutioneel conflictpotentieel. Het spanningsveld ligt in de potentiële discrepantie tussen de centrale bezuinigingsdoelstellingen en de acceptatie daarvan binnen het organisatieonderdeel. Vanuit het perspectief van dit onderzoek hebben we het dan over het conflictpotentieel tussen het topmanagement en organisatieonderdelen. De Groot noemt als basis voor dit conflictpotentieel arbeidsvoorwaarden en een (gedemocratiseerde) bestuursstructuur. Voor de strekking van dit onderzoek zijn deze wat groot, maar vanuit de lijn van organisatieonderdelen welke in concurrentie een eigen belang nastreven moet verondersteld worden dat de uitkomsten van bezuinigingsvoorstellen in zekere mate aan zullen moeten blijven sluiten bij de mogelijkheden van de verschillende organisatieonderdelen. Waar opgelegde bezuinigingen voor organisatieonderdelen onmogelijk worden zal conflict dreigen. Dit betekent dat het topmanagement ook een positie moet nemen in de concurrentie tussen organisatieonderdelen. Zij zal in zekere mate waarborgen aan moeten leggen, waardoor conflicten van deze aard niet ontstaan dan wel gecorrigeerd worden.

Ambivalentie

Het hierboven van de ambtenaar en organisatieonderdelen geschetste beeld geeft duidelijk weer dat eigen belang voor ambtenaren een wezenlijk fenomeen is. Het bestaat niet alleen maar er moet ook terdege rekening mee gehouden worden. Dit besef betekent ook dat rekening gehouden moet worden met strategisch gedrag binnen bezuinigingsprocessen. Zoals geconstateerd is bijvoorbeeld de mate waarin informatie over de eigen productie vrijgegeven moet worden sterk strategisch bepaald. Vanuit dit strategisch perspectief is echter het commitment aan het bezuinigingsproces nog niet benoemd. De strategische houding van ambtenaren geeft al aan dat de doelstelling van het bezuinigen niet onvoorwaardelijk wordt nagestreefd maar deze onderkenning laat de ruimte voor een zodanig commitment aan de doelstelling dat men de bereidheid heeft een bijdrage te leveren. Levine geeft hierop aanvullend aan dat de houding van ambtenaren of organisatieonderdelen ook ambivalent kan zijn. Doelstellingen of eigen betrokkenheid kan geuit worden maar de feitelijke doelstelling of houding kan een geheel andere zijn. Er is dan sprake van een ambivalente of symbolische houding t.o.v. het bezuinigingsproces. Dit aspect zit

aldus op het niveau van motieven en betrokkenheid. Van Nispen heeft de gedragsalternatieven voor ambtenaren schematisch weergegeven.



figuur 8.: ambtelijke gedragsvarianten. bron: Van Nispen, het dossier heroverwegingen blz. 60.

Levine onderkent in dit perspectief dat de ware intentie van het organisatieonderdeel gericht is op het weerstaan of afzwakken van bezuinigingen. Omdat het openlijk weerstaan van bezuinigingen echter te riskant is voor de eigen positie richt het organisatieonderdeel zich op het voorkomen van inkrimping. In bijlage 1. is een beeldend overzicht opgenomen van de mogelijke tactieken die hiervoor gehanteerd worden.

Voor de strekking van dit onderzoek is voldoende dat een realistische onderkenning van de ambivalentie binnen de organisatie essentieel is. Een op bezuinigingen gerichte strategie zal hiermee rekening moeten houden.

2.6.5. De rol van belangengroepen binnen het bezuinigingsproces

Zoals eerder aangegeven kunnen belangengroeperingen van grote invloed zijn op het besluitvormingsproces over bezuinigingen. In dit onderdeel wil ik hierop wat nader ingaan.

Invloed aanwenden

Invloedrijke groepen zullen deze invloed ook aanwenden en het proces en de besluitvorming beïnvloeden. De achtergrond van de invloedrijkheid van belangengroepen kan zeer verschillend zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een grote achterban, connecties met invloedrijke ambtenaren, bestuurders of politici, financiële bronnen, media aandacht etcetera. Voor de strekking van dit onderzoek is echter de constatering dat er sprake is van een invloedrijke positie, of beter gezegd de mate waarin er sprake is van een invloedrijke positie, relevant. De stelling is dat een belangengroep haar belang zal nastreven. Waar een bezuinigingsoperatie een belangengroep raakt, zal er sprake zijn van beïnvloeding van het proces vanuit deze groep.

Omdat beïnvloeding in kan grijpen op zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek niveau moet geconstateerd worden dat dit fenomeen de uitkomst van een bezuinigingsproces in belangrijke mate kan bepalen.

Vanuit een politiek perspectief is een krachtige oppositie vanuit belangengroeperingen een groot opstakel. Zoals eerder beschreven zoekt de politiek naar besluiten waarvan de kosten onduidelijk verspreid zijn. Een belangengroepering die effectief de kosten in beeld brengt en hiervoor sympathie vindt heeft een sterke positie. Resultaat hiervan zal naar alle waarschijnlijkheid zijn dat het bezuinigingsvoorstel niet, of niet zonder aanpassing, op een politieke meerderheid kan rekenen.

Vanuit een perspectief strategisch procesontwerp betekent dit dat naar alternatieve uitkomsten gezocht moet worden. Levine geeft voor deze situatie twee mogelijke strategieën aan. Ten eerste kunnen de belanghebbenden afgekocht worden. Hierbij wordt onderkend dat het bezuinigingsvoorstel leidt tot een probleem voor de belanghebbenden en wordt compensatie gezocht. Een tweede mogelijkheid is dat het bezuinigingsvoorstel onderdeel uit gaat maken van een beleidsvoorstel wat niet gericht is op bezuiniging. De aandacht wordt daarmee gericht op of omgebogen naar nieuw beleid.

Vanuit het oogpunt van strategisch procesontwerp is het aanbevelenswaardig te anticiperen op de invloed van belangengroeperingen. Dit kan door bezuinigingsvoorstellen te voorzien van compensatie of door ze op te nemen in nieuwe beleidsvoorstellen.

Het aanwenden van invloed op ambtelijk niveau is anders van aard. Dit vindt effectief plaats in de fase voorafgaand aan de besluitvorming over bezuinigingsvoorstellen. Het richt zich aldus op het primaire voorstel. Dit kan ertoe leiden dat het voorstel niet of gewijzigd in het bezuinigingsproces wordt opgenomen. Maatregelen om dit te ondervangen zullen zich moeten richten op het verkrijgen van informatie vanuit organisatieonderdelen. Dit aspect benadrukt dit nogmaals.

Samenwerking

Groepen met een onderkend gezamenlijk belang kunnen en zullen waarschijnlijk ook samenwerking zoeken en hiermee meer effectief zijn dan zij afzonderlijk zouden zijn. De samenwerking heeft als resultaat dat de groep groter wordt en een breder belang vertegenwoordigt. Dit resulteert in een meer invloedrijke positie. Dat groepen samenwerking vinden is natuurlijk niet vanzelfsprekend. Voor de strekking van dit onderzoek is het voldoende te onderkennen dat als men samenwerking vindt, de mate waarin men invloedrijk haar belang behartigt toe zal nemen. Dit kan tot gevolg hebben dat een groep welke relatief weinig invloed heeft alsnog in staat is het tij te keren. Belangrijk hieraan is dat niet altijd geheel voorspelbaar is welke groep of groepen goed in staat zal/zullen zijn haar belang effectief te behartigen. Vanuit het oogpunt van strategisch procesontwerp benadrukt de mogelijkheid van samenwerkende belangengroepen het belang deze vorm van invloed te onderkennen.

2.6.6. De rol van het topmanagement in het bezuinigingsproces

Het topmanagement van een organisatie neemt een bijzondere positie in binnen het bezuinigingsproces. Zij zal in een omgeving van naar kleine ingrepen neigende politici, concurrerende en mogelijk ambivalente organisatieonderdelen en kritische belangengroeperingen een strategisch proces moeten ontwikkelen wat in voldoende mate aansluit bij de bezuinigingsnoodzaak. In dit onderdeel wil ik deze rol nader belichten. Kanttekening hierbij moet zijn dat ook het topmanagement bestaat uit ambtenaren, zodat ook zij in aanleg gericht zijn op budgetmaximalisatie en de loyaliteit aan het bezuinigingsproces niet vanzelfsprekend is.

Initiatief

Zoals eerder aangegeven zullen politici gezien hun rol en positie naar alle waarschijnlijkheid niet het initiatief nemen bezuinigingen te initiëren. Ook is geconstateerd dat het uitvoerende deel van een ambtelijke organisatie, ambtenaren en organisatieonderdelen, reageren vanuit een eigen belang en streven naar budgetmaximalisatie. Dit betekent dat het topmanagement vanuit haar verantwoordelijkheid het initiatief zal moeten nemen. Om bezuinigingen te realiseren heeft zij zowel de politiek als de ambtelijke organisatie nodig. Om de betrokkenheid aan beide zijden te waarborgen zal zij haar rol d.m.v. een sterk procesmanagement vorm moeten geven.

Dit proces zal gericht op de ambtelijke organisatie moeten voorzien in het overwinnen van ambivalentie en het verkrijgen van informatie. Gericht op de politiek zal dit proces moeten voorzien in een voldoende aansluiting bij de politieke realiteit en het commitment aan keuzes. Relevant daarbij is de constatering van Toirkens dat de ambtelijke top voor bestuurders de belangrijkste referentiegroep is. Dit biedt een ruime basis voor aansluiting tussen de bezuinigingsnoodzaak en de politieke realiteit.

Evenredigheid of efficiëntie

Het topmanagement heeft niet enkel een rol als initiatiefnemer, zij speelt ook een belangrijke rol in het formuleren van bezuinigingsvoorstellen. Bezuinigen draait vanuit een managementperspectief onder andere over het verdelen van de pijn. Dit betekent een keuze tussen een evenredige verdeling of efficiënte verdeling van de kosten dan wel het vinden van de juiste combinatie van beide.

Een evenredige verdeling richt zich op het gelijk treffen van iedereen. Levine geeft hierover aan dat dit zich richt op de verdeling van de gevolgen op korte termijn. Hij benoemt het als het verdelen van de pijn. Omdat voorstellen gericht op evenredige verdeling iedereen gelijk raken, zijn deze relatief eenvoudig te realiseren. Het vraagt geen duur en ingewikkeld selectieproces. Voorbeelden van evenredige verdeling zijn vacaturestops en de kaasschaafmethode. Omdat dit onderzoek zich richt op het proces van bezuinigingen strekt het te ver om in te gaan op inhoudelijke voorstellen. Het is desondanks beeldend en mogelijk nuttig enkele voorbeelden te geven. Om deze reden zijn een aantal voorbeelden van korte termijn maatregelen opgenomen in bijlage 2.. Een schematische weergave van de verschillende bezuinigingsmogelijkheden is bijgevoegd als bijlage 3..

Argument tegen evenredige verdeling is dat niet ieder onderdeel van de organisatie op een gelijke manier bijdraagt aan de doelstellingen van de organisatie. Tevens grijpt een bezuinigingsopgave van deze aard het meest in op de meest efficiënt werkende organisatieonderdelen.

Efficiënt bezuinigen richt zich op het zo kiezen van de bezuinigingen dat de lange termijn verliezen voor de hele organisatie zo klein mogelijk zijn. Dit is meer ingewikkeld omdat een goed zicht op de lange termijn noodzakelijk is. Levine constateert dat hiervoor wel een ingewikkeld en duur proces nodig is. Een voorbeeld van een op efficiënte verdeling gerichte bezuinigingsmethode is het richten van bezuinigingen op de grootste geldstromen of zero base budgetting waarbij periodiek opnieuw budget toegekend wordt.

Gerelateerd aan de eerder aangegeven relatie tussen het procesontwerp en de bezuinigingsnoodzaak, betekent dit dat een relatief kleine bezuinigingstaakstelling eenvoudig en snel gerealiseerd kan worden door middel van een proces gericht op evenredige verdeling. In zo'n situatie mag dit beoordeeld worden als efficiënt zolang de lange termijn gevolgen voor de organisatie beperkt blijven.

In geval van een grotere bezuinigingsopgave is het efficiënter te kiezen voor een verdeling op basis van het doorzicht op de langere termijn. Dit management vraagt weliswaar meer inspanning maar het resultaat is efficiënter.

In het licht van dit onderzoek is het goed te concluderen dat een eerste keuze gemaakt moet worden rond de omvang van de bezuinigingsopgave. Waar deze klein is kan gekozen worden voor een eenvoudige strategie en hiermee kan voldoende resultaat geboekt worden. Waar deze groot is zal een op efficiëntie gerichte strategie op zijn plaats. Bepalende factor is zoals eerder aangegeven de bezuinigingsomvang.

Interessant is nog de vraag in hoeverre de maatregelen gecombineerd kunnen worden. In aanleg lijkt hier geen direct argument tegen te zijn zolang men ingeval van een omvangrijke opgave ook de lange termijngevolgen niet uit het oog verliest. Dit betekent dat ook korte termijn oplossingen een functie kunnen hebben. Relevant voor dit onderzoek is of organisaties de noodzaak zien voor een lange termijn benadering en of dit ook in de maatregelen tot uiting komt.

Keuzes maken

Zoals aangegeven ligt de rol van het topmanagement in het neerzetten en sturen van een stevig bezuinigingsproces. Om deze stevigheid te realiseren zal het proces aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Levine geeft hiervoor een aantal bouwstenen.

- Compleetheit van de beschikbare informatie.
Zoals eerder aangegeven is het niet vanzelfsprekend dat alle relevante informatie beschikbaar is. Organisatieonderdelen nemen t.o.v. informatieverstrekking een strategische houding aan. Eerder is aangegeven dat dit fenomeen onderkend moet worden. De toevoeging hier is dat het management een beeld moet hebben van welke informatie zij nodig heeft om een afweging te maken.
- Kwaliteit van de te gebruiken informatie.
Het kwaliteitsniveau van de informatie heeft betrekking op de mate waarin het de werkelijkheid weergeeft, doorzicht biedt en dus ook de mate waarin op basis hiervan keuzes zijn te maken. Zeker waar de normale bedrijfsvoering niet of onvoldoende voorziet in productiegegevens of waar een zeker protocol over vorm en diepte ontbreekt, kan de kwaliteit van informatie sterk wisselend

zijn. Keuzes en vergelijking worden hierdoor belemmerd. In deze omgeving zal plotseling noodzakelijke informatie ook meer vervormd worden. Een geïmplementeerd systeem van productiemeting kan bijdragen aan de kwaliteit van informatie.

- Het definitieve karakter van besluiten.
Besluiten zijn niet vanzelfsprekend definitief. Zeker in een strategische omgeving resulteert het nastreven van belangen in het ter discussie stellen van eenmaal genomen besluiten. Aandachtspunt voor het topmanagement is dat de ruimte voor nieuwe inzichten bepaald moet zijn. Voortschrijdend inzicht kan immers leiden tot wijziging van een besluit. Om bezuinigingen ook daadwerkelijk te realiseren is het essentieel dat niet of niet steeds wordt teruggekomen op eenmaal overeengekomen voorstellen.

Ook onzekerheid speelt een rol bij het maken van keuzes onder druk van een bezuinigingsnoodzaak. Juist deze onzekerheid kan tot gevolg hebben dat beslissingen steeds opnieuw of te laat worden genomen.

- Beschreven keuzecriteria.
Het beschrijven van de criteria waarlangs keuzes worden gemaakt draagt bij aan het inzicht in het proces. Betrokken partijen kunnen hierdoor inschatten hoe hun belang wordt beoordeeld. Dit vergroot draagvlak en laat minder ruimte voor discussie achteraf. Ook het afleggen van verantwoording over gemaakte keuzes wordt hierdoor gefaciliteerd.
- Lange termijn perspectief.
Zoals eerder aangegeven zal bezuinigen vanuit een lange termijn perspectief zich richten op het vinden van de meest efficiënte bezuinigingen. Hoe met zo min mogelijk verliezen het maximale te realiseren. Deze gerichtheid op efficiency zal ook uit de gemaakte keuzes naar voren moeten komen. Niet alle onderdelen van een bezuinigingspakket zullen volledig gemotiveerd zijn vanuit de lange termijn maar het totale pakket zal de gekozen strategie moeten weerspiegelen. Dit heeft zowel inhoudelijk waarde omdat de bezuinigingsnoodzaak structureel wordt aangepakt, als ook communicatieve waarde in de zin dat ook voor de omgeving zichtbaar wordt dat het probleem adequaat wordt aangepakt.
- Toekomstvastheid van besluiten.
Omdat een bezuinigingsproces over het algemeen langere tijd loopt, is het belangrijk dat gemaakte keuzes ook toekomstgericht de juiste blijken te zijn. Dit kan moeilijk zijn omdat zoals eerder al aangegeven er te allen tijde sprake is van voortschrijdend inzicht. Desondanks zal de motivatie van bezuinigingen ook toekomstgericht het besluit moeten kunnen blijven dragen.

Lange termijn besef

Bij de behandeling van de rol van het (top)management wordt steeds duidelijk dat zicht op de langere termijn belangrijk is. Zij onderscheid zich daarin van de eerder besproken politici en ambtenaren. Om dit zicht op de lange termijn te hebben is een instrumentarium nodig.

Dit instrumentarium moet zich richten op een goed beeld van de financiële situatie vanuit een meerjarenperspectief en een goed beeld van de prestaties van de organisatie. Vanuit het perspectief van bezuinigingen is het een groot voordeel als een zodanig instrumentarium al in de organisatie geïmplementeerd is. Het reduceert risico's ten opzichte van een eenmalige actie. Anthony en Young wijzen in dit verband op het belang van een regulier en systematisch proces wat zich steeds voorspelbaar herhaalt. Door middel van zo'n proces wordt informatie ontsloten. Dit is een eerste stap om grip te krijgen op de in de organisatie verborgen informatie. Van belang hierbij is welk kwaliteitsniveau wordt gekozen voor de reguliere informatiestroom. Dit is relevant omdat het de ruimte voor organisatieonderdelen om daarin strategisch te opereren beperkt. Belangrijk bij de opzet is dat de belangen van de organisatieonderdelen er ook mee gemoeid zijn. Men moet zich kunnen herkennen.

Conclusie moet zijn dat een geïmplementeerd proces waarin periodiek door organisatieonderdelen informatie over de prestatie op financieel en efficiency gebied wordt geleverd risico's binnen een bezuinigingsproces vermindert en het maken van keuzes vereenvoudigt.

Inhoudelijk vermeldt Wyldavski met betrekking tot het vaststellen en afwegen van budgetten nog een aantal relevante onderzoeksresultaten. Uitgangspunt hierbij is dat het alloceren van budgetten zodanig complex is, dat slechts een beperkt kennisniveau haalbaar is. Allereerst geeft hij hierover aan dat budgetteren ervaringsgeoriënteerd is. Uitgaande van een beperkt kennisniveau zijn alleen grove keuzes geëigend. Verdere bijstelling moet gaandeweg plaats vinden. Ten tweede vindt bij budgetteren simplificatie plaats. Zowel ambtelijk als politiek wordt complexiteit bestreden met vereenvoudiging. Er wordt aangesloten bij een eigen beleving en ervaring en van daaruit worden meer complexe zaken beoordeeld. Ten derde is Wyldavski van mening dat organisatieonderdelen niet zozeer zoeken naar het maximaliseren van hun doelen maar naar een redelijke uitkomst waarbij men tevreden kan zijn. Als laatste geeft hij aan dat budgetteren incrementeel is. De meest bepalende factor voor het budget van dit jaar is het budget van vorig jaar. Er ligt weliswaar een marge voor wijziging maar het systeem is inherent beperkt.

Met betrekking tot de strekking van dit onderzoek mag hieruit geconcludeerd worden dat keuzes m.b.t. budgetallocatie vanuit een beperkt kennisniveau en de beperkte eigen beleving gemaakt worden. Niet alleen de structuur is daarmee een relevante kwaliteitsfactor maar ook de individueel betrokken actoren.

Een lange termijn besef heeft niet enkel betrekking op informatie, ook een vastgelegd financieel beleidskader draagt bij aan de realisatie van een bezuinigingstaakstelling. Een stevig financieel beleidskader richt het financiële beleid vanuit een lange termijnperspectief. Het geeft inzicht, mogelijkheden tot sturing en legt keuzemogelijkheden vast. Onderdelen van zo'n kader worden gegeven door Koopmans e.a.:

- o hanteer behoedzame uitgangspunten voor inkomsten,
- o hanteer een plafond voor het feitelijke tekort,
- o formuleer doelstelling voor tekortreductie en lastenvermindering,
- o hanteer meerjarenplafonds voor reële uitgaven (overschrijdingen moeten in aanleg binnen de eigen budgetten opgelost worden),
- o bepaal op voorhand de bestemming van meevallers.

Een tweede aspect m.b.t. het lange termijn besef is de eigen houding van het topmanagement. Welke visie heeft zij op haar eigen rol. Heeft zij inderdaad de doelstelling om de bezuinigingsopgave vanuit een lange termijn perspectief op te lossen. Heeft zij het doel ook zelf keuzes te maken en zo nodig de grens van het politieke domein op te zoeken. Heeft zij ook het gewicht zich met oog voor de politieke realiteit staande te houden. Heeft zij het doel een zodanig stevig proces neer te zetten dat commitment aan het proces afdwingt. Voor de strekking van dit onderzoek is vooral relevant hoe het topmanagement zich in haar omgeving positioneert.

Vanuit de strekking van dit onderzoek mag geconcludeerd worden dat een geïmplementeerd systeem van periodieke prestatiemeting een bezuinigingsproces in belangrijke mate kan faciliteren. Dit zowel op het aspect informatie als ook financieel. Daarnaast is de houding van het topmanagement essentieel voor de mate waarin de lange termijn centraal staat in het bezuinigingsproces.

Tijdslimiet

Het is interessant te kijken naar de functie van tijd in relatie tot de strategie. Allereerst is tijd relevant in een bezuinigingsproces omdat de aanleiding, een tekort aan middelen, veelal een tijdslimiet met zich meebrengt. De bezuinigingen moeten binnen een bepaalde termijn gerealiseerd worden.

Tijd is daarnaast een onderdeel van het besluitvormingsproces op zowel management als politiek niveau. Een ruime tijdshorizon voor voorbereiding of besluitvorming heeft als risico dat de noodzaak onvoldoende wordt benadrukt en dat hierop geanticipeerd wordt. Een te krappe tijdshorizon heeft het risico dat besluiten onvolledig worden genomen en zich blijven herhalen.

Specifiek m.b.t. het formuleren van bezuinigingsvoorstellen als onderdeel van het bezuinigingsproces kan een tijdslimiet nuttig zijn als prikkel. Van Noort geeft daarover aan dat zowel negatieve als positieve sancties een bijdrage kunnen leveren aan het totstandkomen van bezuinigingsvoorstellen. Voorbeelden hiervan zijn de toegang tot organisatieontwikkelingsbudgetten als positieve prikkel of een grotere bezuiniging als negatieve prikkel.

Als een onderhandelingsfase onderdeel uitmaakt van het proces van formulering van bezuinigingsvoorstellen kan een tijdslimiet nuttig zijn om de betrokken partijen 'in beweging' te krijgen. In feite wordt hiermee de onderhandelingsduur beperkt zodat (wat) snel(ler) ter zake gekomen moet worden. Aandachtspunt is wel dat het onderhandelingsproces volledig afgerond wordt zodat de uitkomst ook definitief is en het afbreukrisico wordt beperkt.

Een tijdslimiet voor de realisatiefase is belangrijk. Overeengekomen bezuinigingen moeten nog gerealiseerd worden. Dit is enkel goed mogelijk als er een tijdstip is afgesproken waarbinnen dit gerealiseerd wordt. Het draait om meetbaarheid van de afspraken.

Procesmatig is een tijdslimiet altijd een relevant criterium. De kwalitatieve waarde ervan voor het bezuinigingsproces ligt vooral in tijd als indicator voor een effectieve aanpak en in het benadrukken van de bezuinigingsnoodzaak. Kwantitatief is een tijdslimiet essentieel voor de realisatiefase. Waar deze ontbreekt, is ook de bezuinigingsverplichting boterzacht.

De uitvoeringsfase

Zoals aangegeven worden eenmaal overeengekomen bezuinigingen niet altijd vanzelfsprekend ook gerealiseerd. Zich herhalende besluiten, gewijzigde inzichten, oprekken van de tijdslimiet, weerstand vanuit belangengroeperingen of ambivalentie binnen de organisatie kunnen er voor zorgen dat realisatie niet of in een gewijzigde vorm plaatsvindt. Het gekozen strategisch proces zal hier rekening mee moeten houden. De meeste onderdelen zijn eerder aangegeven zodat ik die niet zal herhalen. Van Noort constateert aanvullend in zijn onderzoek primair twee bewegingen rond de realisatie. Ten eerste dat binnen organisatie (onderdelen) in de uitvoeringsfase alsnog verdere verdeling van de taakstelling plaatsvindt waardoor minder gerichte bezuinigingen tot stand komen dan overeengekomen. Ten tweede dat bij het ontbreken van duidelijke toetsingsmomenten voor de realisatie de afspraken onduidelijk blijven.

Beeldend hierbij is dat van de drie door hem onderzochte grotere bezuinigingsprocessen er een aantal jaren later één voor "het overgrote deel nog niet gerealiseerd" was, één als totaalbedrag gerealiseerd was maar dat de interne verdeling "te wensen overliet" en één "naar verwachting gerealiseerd zal worden". De conclusie hierbij moet zijn dat de realisatiefase een groot afbreukrisico kent. Hiermee kan in de doelstellingen rekening gehouden worden, zodat of gedeeltelijke realisatie wordt ingecalculeerd of het dwingende karakter van de overeengekomen bezuinigingen zodanig dwingend is dat er geen ontkomen aan is. De haalbaarheid van dit laatste is echter discutabel.

De onderhandelingsarena

De Groot heeft zich in zijn onderzoek naar bezuinigingsprocessen vooral gericht op een aantal grotere bezuinigingsoperaties vanuit het Rijk. De bezuinigingen werden opgelegd aan zelfstandig functionerende decentrale overheidsinstellingen. Deze relatie bracht met zich mee dat er expliciet sprake was van een onderhandelings situatie. Voor de strekking van dit onderzoek is dat niet direct van toepassing maar de relatie tussen topmanagement en organisatieonderdelen of van subsidiërende organisatie met gesubsidieerde instelling heeft wel enig raakvlak met een onderhandelings situatie. Overeenkomsten liggen onder andere in de eenzijdige doelstelling en de ongelijke informatie. Vanuit zijn onderzoek wijst De Groot nog op een aantal interessante aspecten:

- Harde randvoorwaarden beperken de bandbreedte van de uitkomst. Zoals eerder aangegeven is duidelijkheid over de keuzecriteria belangrijk. Toevoeging hier is dat randvoorwaarden een breder scala van procesonderdelen kan omvatten.
- Maak het aantal deelnemers niet te groot. Meerdere belangen in een overleg laten de doorlooptijd toenemen. Tevens gaat in een grotere groep het aspect gezichtsverlies meetellen.
- Mandaat. Praat met degene die ook kan beslissen. Resulteert ook in commitment.

Vanuit het perspectief van procesontwerp mag geconcludeerd worden dat onderhandeling onderdeel uitmaakt van een bezuinigingsproces. De kwaliteit hiervan en de ruimte ervoor zullen bepaald moeten worden in het procesontwerp.

Benchmarking

In het licht van een bezuinigingsopgave kan benchmarking voor het topmanagement twee belangrijke functies vervullen. Ten eerste worden de organisatieonderdelen vergeleken met vergelijkbare organisatieonderdelen binnen andere organisaties. Hieruit komt een beeld naar voren van hoe men presteert in vergelijking tot collega's. Dit kan een indicatie geven van de mate waarin men efficiënt werkt. Tevens kan het de basis leggen voor een zekere mate van normering van inkomsten en uitgaven. Benchmarking geeft aldus niet alleen inzicht over de bedrijfsvoering van de gehele organisatie als ook van organisatieonderdelen, maar ook een zicht op kosten en baten binnen beleidsvelden. Ook vanuit beleidsvelden kan een zekere mate van vergelijking gebruikt worden om te komen tot normering. Hiermee kunnen potentiële bezuinigingen geïdentificeerd worden. Als laatste geeft benchmarking ook zicht op de concernbrede geldstroom in relatie tot vergelijkbare organisaties. Bijvoorbeeld m.b.t. de verhouding van inkomsten en uitgaven kan dit handvatten geven voor bezuinigingen. Een tweede belangrijke functie van benchmarking is de rol van de externe adviseur. Het kan tactisch nuttig zijn als een buitenstaander objectief naar de organisatie kijkt en waar nodig de vinger op de zere plek legt. Dit geeft het management de vrijheid minder directe inhoudelijke betrokkenheid te hebben.

Een afbreukrisico rond benchmarking ligt in de onderzoekopzet en de onderbouwing van conclusies. Waar onderzoeksuitgangspunten of de validiteit van de conclusies de boventoon in de discussie gaan voeren heeft het instrument inhoudelijk weinig bruikbaarheidswaarde. Wildavsky wijst er in dit verband nog op dat iedere methode van meting een zekere mate van bias oftewel kleuring heeft. Het instrument is niet neutraal en heeft op zichzelf dus al invloed op de uitkomst maar daarmee ook op het proces.

Vanuit strategisch procesontwerp kan benchmarking een middel zijn om zicht te krijgen op de eigen prestatie en om bezuinigingsmogelijkheden op de agenda te krijgen.

Specifieke management problematiek in bezuinigingsprocessen

Het sturen van een organisatie door een bezuinigingsproces heeft enkele bijzondere kenmerken. Levine wijst in dit verband nog op een aantal specifieke problemen. Hij benoemt:

- verandering is het best te realiseren als betrokkenen iets winnen met de nieuwe situatie. In geval van bezuiniging ontbreekt dit veelal.
- de organisationele procedures en normen vormen een belemmering voor het management om problemen gericht aan te pakken.
- bezuinigen werkt snel demotiverend op personeel waardoor efficiency afneemt.
- bezuinigen resulteert er in dat iedereen minder heeft waardoor de uitdaging in het werk, de ruimte voor nieuwe creatieve initiatieven, innovatie en risicovolle ondernemingen afneemt.

De opsomming benadrukt dat een bezuinigingsproces specifieke belemmeringen kent. Voor het procesontwerp betekent dit dat specifiek betrokkenheid van belanghebbenden en haalbaarheid van voorstellen relevante aspecten zijn.

Hoe een beleidsprogramma te beëindigen

Waar bezuinigingen ingrijpen op beleidprogramma's komen nadrukkelijk ook extern betrokkenen in beeld. Ieder beleidsprogramma heeft zijn voor- en tegenstanders en deze zullen onvermijdelijk onderdeel worden van het proces. Levine heeft in dit verband een aantal richtlijnen gedefinieerd welke belangrijk zijn voor het procesontwerp.

- Gebruik geen proefballonnetjes.
In geval van beleidsbeëindiging zal een voorzichtige peiling van de meningen door middel van een proefballon niet werken omdat tegenstanders luid en duidelijk zullen reageren terwijl voorstanders maar moeilijk een positie zullen kunnen innemen. De aard van het beëindigen van beleid vraagt om een gedegen motivatie van het voornemen. Deze dient vanaf het eerste moment aanwezig te zijn.
- Vergroot het aantal betrokken belanghebbenden.
Direct belanghebbenden van beleid zullen meestal direct in beeld zijn en mogelijk zichzelf ook georganiseerd hebben. Door ook andere betrokkenen te betrekken kan de discussie verbreed worden en bijvoorbeeld de effectiviteit van het beleidsprogramma ook beoordeeld worden vanuit een ander perspectief dan dat van de direct belanghebbenden.
- Richt je op de nadelen van het beleid.
De nadelen van beleid zijn veelal niet in beeld bij direct belanghebbenden. Het benadrukken van de nadelen brengt het onderwerp in een ander perspectief en geeft ook andere betrokkenen de ruimte zich in de discussie te mengen.
- Maak gebruik van wijzigingen in de ideologie om schadelijke effecten zichtbaar te maken.
Door expliciet te sturen aan de ideologische beleving rond een beleidsveld wordt het mogelijk de nadelige effecten van beleid zichtbaar te maken en steun te vergaren voor beëindigingvoorstellen.
- Reken op compromis.
Een politiek conflict over beleidsbeëindiging heeft een grote kans te resulteren in een compromis. Het is wijsheid hier vooraf rekening mee te houden.
- Accepteer een korte termijn toename in kosten.
Het beëindigen van beleid brengt veelal kosten met zich mee. Mogelijk zijn deze hoger dan de jaarlijkse kosten. Echter zij zijn eenmalig.
- Compenseer belanghebbenden.
Tegenstand kan weggenomen worden door de negatieve gevolgen van de beleidsbeëindiging te compenseren.
- Vervang i.p.v. beëindig.
Het is eenvoudiger bestaand beleid te vervangen door nieuw dan het bestaande volledig te stoppen. De afbouw of beëindiging kan een onderdeel vormen van het nieuwe beleid.

- o Beëindig alleen wat noodzakelijk is. Veelal zijn onderdelen van beleid de aandachtspunten. Mogelijk is beleid enkel inefficiënt of toe aan herziening. Vanuit deze benadering kan het beleid aangepakt worden op het onderdeel waar het wringt.

Voor de strekking van dit onderzoek is interessant te zien of organisaties zicht hebben op de hier geformuleerde criteria. In bijlage 4. is aanvullend nog een beeldend overzicht opgenomen van strategieën van overheidsonderdelen in relatie tot bezuiniging. Wijzigingen in de uitgaven aan beleidsprogramma's zullen onvermijdelijk onderdeel uitmaken van de bezuinigingsagenda. Vanuit het procesontwerp kan hierop geanticipeerd worden.

Bezuinigen d.m.v. programma's

Het is mogelijk bezuinigingsvoorstellen niet per onderdeel te presenteren maar te werken vanuit samenhangende programma's. Deze benadering trekt de besluitvorming over bezuinigingen naar een wat meer abstract niveau en beoogt samenhang aan te brengen in de keuzes. In aanleg zou dit een effectieve manier kunnen zijn om incrementeel beleid te ontstijgen. Door samenhangende programma's zou bijvoorbeeld een besluit over het serviceniveau rond een bepaalde taak zonder directe specifieke invulling tot besluitvorming kunnen leiden. Wildavsky wijst in dit verband echter op twee relevante aspecten. Ten eerste geeft hij aan dat het concrete niveau van incrementele besluitvorming juist leidt tot een grote mate van overeenstemming bij betrokkenen. De implicaties van het besluit zijn volledig duidelijk voordat het genomen wordt. Hij wijst er op dat dit bij besluitvorming over programmavoorstellen niet het geval is. Er blijft aldus veel ruimte over voor het niet overeenstemmen van de meningen. Juist het meer abstracte niveau van de voorstellen belemmert de benodigde mate van overeenstemming. Ten tweede geeft hij aan dat het doorrekenen van de consequenties van de programmavoorstellen voor betrokkenen moeilijker is. Ook dit betekent dat ten opzichte van specifieke voorstellen minder duidelijk wordt wat het betekent, waardoor keuzes ook minder gemakkelijk tot stand komen. Conclusie in relatie tot dit onderzoek moet zijn dat concrete voorstellen tot stand komen met een grotere mate van overeenstemming waardoor naar alle waarschijnlijkheid het definitieve karakter van de besluitvorming wordt bevorderd.

2.7. Verzamelde bouwstenen

In dit onderdeel presenteer ik de in dit hoofdstuk genoemde aandachtspunten verzameld en kernachtig. Dit om de overzichtelijkheid en de samenhang te verduidelijken. De tabel vormt daarnaast de basis om de verschillende onderdelen in een later stadium te operationaliseren.

thema	actor	aspect	deelaspect	criterium	
bezuinigingen	topmanagement	strategiebepaling	financiële noodzaak	omvang taakstelling	
			grote en omvang overheidsonderdelen	mate van invloed op proces	
			invloed en samenwerking tussen belangengroeperingen	mate van invloed op proces	
			invloed en professionaliteit ambtenaren	commitment	
			formele en informele invloed politiek leiders	sturingskracht	
	politiek	politiek en electoraat	tijd als politieke strategie	kiezersvoorkeuren	baten transparant, kosten algemeen, onduidelijk of gericht op minderheid
				"buying time"	"Micawber policy" "Solace without solution"
				Inmenging van belangengroeperingen	tijd en ruimte volledige beëindiging niet haalbaar
				politieke haalbaarheid	wegingscriterium voorstellen
	ambtenaren	budget	informatie	ambtenaren zijn belanghebbenden	onderkenning
				informatiemonopolie	niet incidentele informatiestructuur gericht op overlapping en concurrentie
	organisatieonderdelen	concurrentie	specialisatie	ontsluiten informatie	maatregelen afstemmen op gewicht organisatieonderdeel
				ontsluiten informatie	maatregelen afstemmen op mate van specialisatie organisatieonderdeel
				concurrentiebeheersing	topmanagement als scheidsrechter
				organisatieonderdeel richt zich op voorkomen van inkrimping	commitment
	belangengroeperingen	invloed aanwenden	ontsluiten informatie	agendavorming	

			compensatie	compenseren beleid wijzigen ipv beëindigen
		samenwerking	toenemen invloed op proces	onderkenning
	topmanagement	initiatief	sterk procesontwerp en -management	onderkenning rol
		evenredigheid en efficiency	lastenverdeling	lange termijn perspectief
		keuzes maken	strategisch procesontwerp	compleetheid en kwaliteit van informatie, lange termijn perspectief, vastgelegde keuzecriteria, definitieve besluiten, toekomstvaste keuzes.
		lange termijn besef	compleetheid en kwaliteit informatie	geïmplementeerd instrumentarium voor prestatie meting en uitgavenormering
				houding topmanagement
		tijdslimiet	procesmatig	noodzaak, ruimte voor zorgvuldig proces, effectieve aanpak
				resultaat
		uitvoeringsfase	bewaking	verdere verdeling, toetsingsmomenten
		onderhandeling	kwaliteit proces	onderkenning
		benchmarking	ontsluiten informatie	benutting
		specifieke managementproblematiek	belemmeringen	commitment
		beleidsbeëindiging	strategisch procesontwerp	onderkenning
		bezuinigen dmv programma's	mate van overeenstemming over het besluit	concreetheid van het besluit

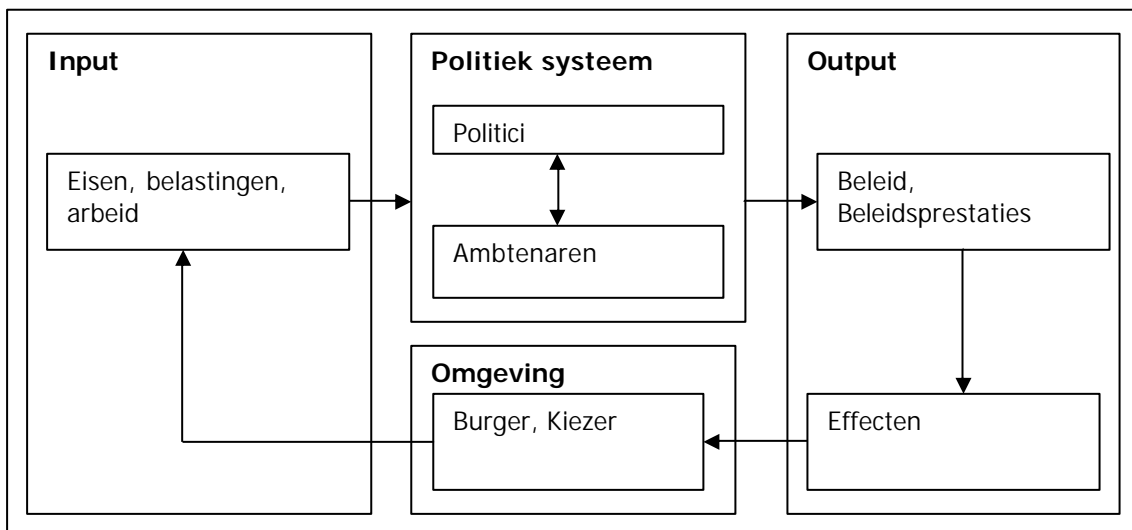
3. Bezuinigen vanuit het perspectief van besluitvorming

Het antwoord op de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden bouw ik op vanuit drie richtingen. Het betreft de invalshoeken bezuinigen, besluitvorming en procesontwerp. Het doel hiervan is een voldoende breed kader voor analyse aan te geven waarmee de praktijkcasussen beoordeeld kunnen worden.

Dit onderdeel heeft betrekking op de invalshoek besluitvorming. De leidende deelvraag daarbij is: welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces te bezitten? Deze vraag wordt beantwoord door middel van beschrijving van een aantal relevante kenmerken van besluitvormingsprocessen. Het antwoord op de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden, wordt gegeven in de vorm van aandachtspunten voor het bezuinigingsproces.

3.1. De overheid als politiek systeem

Om de rol van het besluitvormingsproces te beschrijven is het goed eerst te kijken naar het systeem waarbinnen dit functioneert. In eerdere onderdelen is dit systeem op onderdelen al geschetst, maar in dit onderdeel wil ik het meer expliciet behandelen. Ik sluit hierbij aan op het door Steunenberg geschetste model. De overheid moet begrepen worden als een politiek systeem waarbij de besluitvorming gericht is op de allocatie van waarden. Als besluitvormingsmethode wordt de democratie gehanteerd. In Nederland is sprake van representatieve democratie gekenmerkt door terugkerende verkiezingen waarbij politici dingen naar de stemmen van kiezers. Daarnaast bestaat de overheid uit ambtenaren welke belast zijn met de voorbereiding en uitvoering van beleid. Het geschetste systeem staat niet op zichzelf maar is voor middelen zoals arbeid en kapitaal afhankelijk van haar omgeving. Deze worden aangewend om te (kunnen) reageren op signalen vanuit de omgeving. Dit is de inhoudelijke input van het systeem. Schematisch resulteert dit in het volgende beeld:



figuur 9. politiek systeem. bron Steunenberg

Wat dit model onder andere aangeeft is dat politieke besluitvorming onderdeel vormt van een groter systeem. Vanuit dit perspectief kan ook het gedrag van de

verschillende actoren begrepen worden. Zoals eerder aangegeven omvat politieke besluitvorming over bezuinigingen meer dan financiële overwegingen. Er is sprake van een grote onderlinge afhankelijkheid tussen actoren welke functioneert als een onderling corrigerend mechanisme. Besluitvorming komt tot stand binnen deze samenhang. De combinatie van problemen, oplossingen en macht resulteert in besluitvorming.

Voor de strekking van dit onderzoek is het relevant dit als uitgangspunt te hanteren voor het bestuderen van relevante proceskenmerken van besluitvorming. Het ondersteunt het eerder beschreven gedrag van actoren en plaatst dit in een samenhangend kader.

3.2. Incrementele besluitvorming

Incrementalisme is een belangrijke bestuurskundige theorie welke is beschreven en verfijnd door vele auteurs. Voor de strekking van dit onderzoek is de relevante hoofdlijn, dat incrementalisme uitgaat van kleine stapjes. Incrementalisme als beschreven door Charles E. Lindblom kenmerkt zich door organisaties die bewegen in kleine stapjes door:

- de diversiteit aan meningen over waarden en beleidsdoelen,
- de beperkte informatie over gevolgen van beleid.

Incrementalisme beweegt zich in kleine stapjes naar doelen van beperkte omvang om zo steeds bijsturend het beoogde effect te bereiken. Kleine ingrepen op het bestaande. Onderliggende overtuiging is dat de kennis van het probleem per definitie beperkt is waardoor er onvoldoende basis is voor grotere besluiten. De theorie staat tegenover de meer rationele theorieën die uitgaan van voldoende kennis en begrip van het probleem zodat vanuit samenhang en begrip een rationeel juiste keuze mogelijk is. De gangbare kritiek hierop is echter dat de maatschappij niet (altijd) rationeel reageert en dat ook doelen politiek, tijdelijk of symbolisch kunnen zijn. Incrementalisme heeft aldus waarde omdat het ruimte biedt voor irrationaliteit en zich baseert op ervaringen met beleid.

Het incrementalisme gaat uit van de deelbaarheid van besluiten. Immers anders zijn kleine stapjes niet mogelijk. Anthony Downs heeft dit beschreven. Hij veronderstelt dat grote politieke ondernemingen zijn opgebouwd uit vele kleine beleidsprogramma's en activiteiten. Beleid is vervolgens het in lijn brengen van beslissingsmacht en kiezersvoorkeuren.

Levine betoogt dat zowel het incrementalisme als de rationele theorieën tekort schieten bij besluitvorming over zaken welke zich niet door kleinere besluiten laten oplossen. In zijn optiek valt hieronder ook de besluitvorming over bezuinigingen. Hij baseert zich hierbij op de veronderstelling dat grotere besluiten niet passen in het incrementalisme en geeft aan dat voor deze categorie besluiten juist ondeelbaarheid centraal staat. Besluitvorming gericht op grote(re) doelen zou bestaan uit samenhangend beleid waarbij deze samenhang juist een essentiële voorwaarde is. Hij onderkent dat niet incrementeel beleid niet eenvoudig tot stand komt. Als belemmeringen onderkent hij:

- Nonincrementeel beleid wordt belemmerd door organisationele "werkelijkheid". Regels en verplichtingen vormen een barrière.

- Overcoming Thinking small. Een psychologisch probleem waarbij de bestaande opvattingen over het oplossen van de problemen, gericht op incrementalisme, overwonnen moeten worden om een meer allesomvattende oplossing te bewerkstelligen.
- De steun voor non-incrementeel beleid is een kritiek onderdeel. Een lange termijn benadering vraagt ook om een lange termijn commitment. De politieke steun voor het beleid zal langdurig volgehouden moeten worden. De collectieve kosten zijn echter relatief hoog zodat hierin een latent risico ligt.
- De samenhang binnen het beleid vraagt erom dat deze samenhang ook voor langere tijd gehandhaafd blijft. Er is daardoor weinig ruimte voor het wijzigen op onderdelen.
- Door de omvang van de kosten worden de programma's veelal "oversold". Verwachtingen zijn (te) hoog gespannen. Deze terugbrengen naar een realistisch niveau zou de publieke en politieke steun in gevaar brengen. Hierdoor rigide.

Zijn uiteindelijke conclusie is dat non-incrementeel beleid voor een bezuinigingsopgave in aanleg aansluit bij de schaal van de problematiek, maar dat er teveel belemmerende factoren zijn om het ook daadwerkelijk te realiseren. Voor de strekking van dit onderzoek is belangrijk te veronderstellen dat er een continuüm is tussen incrementeel beleid en niet-incrementeel beleid. De besluitvorming rond een bezuinigingsproces zou zich ergens op deze lijn dienen te bevinden.

Specifiek in relatie tot bezuinigingen wordt deze lijn zichtbaar in onderstaand model waarin de noodzaak tot bezuinigen in relatie gebracht wordt met een besluitvormingsstrategie.

Schaarste	Strategie
gematigde groei	incrementalisme
meevallers	het introduceren van nieuwe programma's
nulgroei	het ontkennen van de noodzaak tot bezuinigen
gematigde krimp	het hanteren van verdeelsleutels
sterke krimp	het stellen van prioriteiten c.q. posterioriteiten

figuur 10. het multi stage model of retrenchment (bron: Van Nispen , het dossier heroverweging)

Conclusie uit dit model moet zijn dat de politieke neiging voor een incrementele strategie rechtstreeks gerelateerd is aan de eerder benoemde bezuinigingsnoodzaak. In de termen van het model is de schaarste voorwaardelijk voor de gekozen strategie. Het besluitvormingsproces is gebaseerd op incrementalisme. Pas in het stadium van gematigde krimp is er een basis voor een naar evenredigheid neigende bezuinigingsdrang. Eerst bij sterke krimp zal een meer integrale afweging van bezuinigingsvoorstellen mogelijk zijn. Interessante vraag hierbij is wanneer de aanduiding "sterke krimp" ook door alle betrokkenen herkend, erkend en gedragen wordt. Dit is deels een feitelijk en deels een communicatief aspect met veel ruimte voor subjectieve beleving.

3.3. Improved decisionmaking

In zijn studie naar besluitvorming rond bezuinigingen introduceert Levine het model van improved decision making. Hij ontleent dit model aan twee voorgaande studies. Ten eerste het werk van Cyert and March die hebben aangetoond dat de afname van budgetten resulteert in meer zorgvuldig besluitvormingsproces. Ten tweede het werk van March and Cohen die de organisationele reactie op de afname hebben onderverdeeld in twee fasen. De eerste fase wordt gekenmerkt door verwarring, de tweede door een geleidelijke verbetering van het besluitvormingsproces. Levine ontleend hieraan de eerder genoemde zes criteria voor improved decision making:

- o compleetheid van informatie,
- o kwaliteit van informatie,
- o het definitieve karakter van besluiten,
- o de aanwezigheid van expliciete besluitvormingscriteria,
- o de mate waarin de besluitvorming is gericht op het maximaliseren van de mogelijkheden,
- o de toekomstvastheid van besluiten.

De waarde van deze studie ligt vooral in de onderkenning dat omstandigheden van afnemende budgetten ook leiden tot een wijziging in het besluitvormingsproces. Onderdeel daarvan is dat organisatieonderdelen meer gaan werken vanuit het grotere organisationele belang. Verder dat de kwaliteit van besluiten en de kwaliteit van de informatie toeneemt. Hierdoor wordt de incrementele benadering van budgetallocatie ontstegen tot een niveau waarop meer systematisch en vergelijkend besluiten worden genomen.

Voor de strekking van dit onderzoek is het relevant te zien of de afname van budgetten ook bij de betrokken gemeenten resulteert in een kwalitatief beter besluitvormingsproces. Indicatoren hiervoor kunnen de eerder genoemde zes criteria van Levine zijn.

3.4. Decrementele besluitvorming

Incrementeel beleid is zoals beschreven gericht op het in kleine stapjes vooruitgaan. Dit wordt vanuit een bezuinigingsoptiek echter niet enkel beleidsmatig opgevat maar ook financieel. Onderkend wordt dat incrementeel beleid gericht is op, en resulteert in een gelijke groei van het budget. In tijden van schaarste zou dit in aanleg moeten leiden tot een tegengestelde beweging, namelijk het geleidelijk afnemen van het budget. Dit wordt aangeduid als decrementeel beleid. Uit o.a. het onderzoek van Schick komt naar voren dat decrementeel beleid niet tot stand komt doordat de teruggang in budget leidt tot zowel politieke conflicten als met belanghebbenden. Deze constatering sluit aan bij de overige weergegeven theoretische onderbouwingen. Er is geen eenvoudige weg voor het terugbrengen van het uitgavenniveau.

3.5. Public choice benadering

De public choice benadering verklaart het gedrag van primair politici. De grootste lading van de theorie is al aan bod gekomen in het onderdeel 2.5.2. De rol van de politiek in het bezuinigingsproces. De hoofdlijn is dat politici zich richten op behoud

van draagvlak bij kiezers en partijgenoten. Binnen deze marge wordt gezocht naar het maximaliseren van de mogelijkheden.

Voor de strekking van dit onderzoek is het interessant te zien of er bij het procesontwerp een beeld bestaat van de politieke marges. Dit hangt nauw samen met het eerder genoemde zicht hebben op de politieke realiteit.

3.6. Verzamelde aanbevelingen

In dit onderdeel presenteer ik de in dit hoofdstuk genoemde aandachtspunten verzameld en kernachtig. Dit om de overzichtelijkheid en de samenhang te verduidelijken. De tabel vormt daarnaast de basis om de verschillende onderdelen in een later stadium te operationaliseren.

thema	actor	aspect	deelaspect	criterium
besluitvorming	overheid	politiek systeem	samenhang tussen actoren en prestaties	onderkenning
		incrementele besluitvorming	continuüm tussen incrementele besluitvorming en improved decision making	onderkenning
		improved decisionmaking	bezuinigen bevordert kwaliteit van het besluitvormingsproces	meer systematisch en vergelijkend besluiten

4. Bezuinigen vanuit het perspectief van procesontwerp?

Het antwoord op de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden bouw ik op vanuit drie richtingen. Het betreft de invalshoeken bezuinigen, procesontwerp en besluitvorming. Het doel hiervan is een voldoende breed kader voor analyse aan te geven waarmee de praktijkcasussen beoordeeld kunnen worden.

Dit onderdeel heeft betrekking op de invalshoek processen. De leidende deelvraag daarbij is: welke proceskenmerken dient een bezuinigingsproces te bezitten. Deze vraag wordt beantwoord door middel van beschrijving van een aantal relevante proceskenmerken. Het antwoord op de vraag hoe bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden wordt gegeven in de vorm van aandachtspunten voor het bezuinigingsproces.

4.1. Waarom een procesmatige benadering?

Zoals eerder aangegeven is het realiseren van bezuinigingen een complexe opgave omdat er sprake is van verschillende actoren met verschillende belangen. Deze context vraagt om een benadering waarbinnen het resultaat in samenwerking tot stand komt. Vooral de betrokken inhoudelijk gerelateerde belangen noodzaken tot een procesbenadering. Het proces dient om het behandelen van de inhoud in goede banen te leiden. Ten opzichte van een sec inhoudelijke benadering wordt aldus onderkend dat actoren meer dan inhoudelijk betrokken zijn. Gezien de eerder geschetste context rond bezuinigingsprocessen is deze onderkenning essentieel.

De Bruijn e.a. geven als onderdelen van een procesbenadering aan:

- er worden vooraf tussen betrokken partijen afspraken gemaakt over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen,
- het accent in deze afspraken verschuift van de inhoud naar de manier waarop deze tot stand zal komen,
- deze procesafspraken bieden de betrokken partijen voldoende ruimte om hun belangen te dienen.

Relevant voor bezuinigingsprocessen is dat een procesmatige benadering inzicht kan geven en een basis biedt voor sturing en betrokkenheid. Als argumentaties voor een procesmatige benadering zijn aan te geven:

- Draagvlak

Door middel van draagvlak voor de maatregelen wordt het aanwenden van blokkademacht door betrokken actoren voorkomen.

- Reductie van inhoudelijke onzekerheid

Het onderhandelingsproces voorziet in behandeling van onderdelen vanuit alle betrokken invalshoeken. Dit komt de kwaliteit van de beschikbare informatie ten goede.

- o Verrijking van probleemdefinities en oplossingen

Verschillende partijen hebben veelal verschillende opvattingen. De confrontatie van deze verschillende opvattingen kan verrijkend werken.

- o Incorporatie van dynamiek

Voortschrijdende of nieuwe inzichten bieden partijen ruimte om zich van oplossingen te distantieren. De nieuwe of voortschrijdende inzichten binnen het proces houden of brengen zal leiden tot een toename van het commitment.

- o Transparantie van besluitvorming

Beschrijving maakt het voor alle betrokkenen helder waar men zich bevindt in het proces en wat de aard is van eventuele besluiten.

- o Depolitisering van de besluitvorming

De focus op het proces naar een oplossing draagt bij aan het ontladen van de mogelijke inhoudelijke onwenselijkheid van besluiten.

Geconcludeerd mag worden dat er ruimschoots redenen zijn om een bezuinigingsopgave procesmatig te benaderen. Natuurlijk komt niet ieder onderdeel van een bezuinigingsproces vanuit onderhandeling tot stand. De procesbenadering geeft kwalitatief inzicht ten behoeve van het overwinnen van een aantal specifieke kenmerken van bezuinigingen. In het licht van dit onderzoek is het relevant of een procesmatige benadering zichtbaar wordt.

4.2. Ontwerpprincipes

Een proces heeft als doel de behandeling van de inhoud in goede banen te leiden. Het is nuttig dit uitgangspunt nog wat nader te detailleren. De Bruijn e.a. geven voor procesontwerp het volgende overzicht van relevante aspecten:

Openheid	1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken, 2. inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken, 3. transparantie van proces en procesmanagement,
Bescherming core values	4. de centrale belangen van partijen worden beschermd, 5. commitment aan het proces, niet aan het resultaat, 6. commitments kunnen door partijen worden uitgesteld, 7. het proces kent exit -regels,
Voortgang	8. het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces, 9. het proces kent een zware personele bezetting, 10. de omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces, 11. conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd, 12. command en control wordt als aanjager van het proces benut,
Inhoud	13. inhoudelijke inzichten worden facilitair gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten, 14. het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

figuur 10. ontwerpprincipes. bron De Bruijn e.a. procesmanagement.

Toelichtend hierop is enige vertaling naar het bezuinigingsproces nodig. Op het onderdeel van het beschermen van centrale belangen kan een knelpunt ontstaan. Partijen kunnen het eigen centrale belang zodanig hoog definiëren dat weinig ruimte bestaat voor het bereiken van een bezuinigingsresultaat, dan wel kunnen centrale belangen van verschillende partijen in strijd zijn met elkaar. Het proces heeft echter juist tot doel ook deze standpunten in beweging te brengen. De Bruijn benoemt dit als "unfreezing". Daarnaast is de verwachting dat door het aangaan van de relaties en de deelname aan het proces ook winstkansen in beeld komen.

De uitkomst van het proces richt zich op commitment. Dit wordt benoemd als het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van het procesresultaat zoals een overeengekomen bezuinigingstaakstelling. Het is echter ook mogelijk dat partijen de uitkomst enkel tolereren. Dit betekent dat zij geen bijdrage zullen leveren aan de uitkomst maar deze ook niet zullen blokkeren of hinderen. In beide gevallen is men wel gecommitteerd aan het proces. Dit is belangrijk omdat dan gezamenlijk opgetrokken wordt. Het commitment kan gaandeweg het proces tot stand komen en hoeft in aanleg pas aan het eind van de rit afgegeven te worden. Dit betekent ook dat de winst niet te vroeg uitbetaald moet worden. Om een fuiketeffect te voorkomen dient het instemmen met deelbesluiten niet automatisch te betekenen dat ook ingestemd wordt met het eindresultaat. Hierdoor kan het voorkomen dat partijen aan het eind van het proces alsnog geen commitment geven. Het is wel van belang voor deze situatie zogeheten exit-regels te hebben geformuleerd. Aan het uitstappen kunnen dan sancties verbonden worden. Onderkend moet worden dat deelname aan het proces voornamelijk gebaseerd is op mogelijk te behalen winst. Eerder is al geconstateerd dat ingeval van een bezuinigingsopgave de winstkansen relatief beperkt zijn. Het verdient daarom aanbeveling om eenzijdig ingrijpen als stok achter de deur te hebben. Het slim combineren van proces en dwang t.b.v. de voortgang.

Met betrekking tot het op tafel krijgen van informatie is het nog nuttig te onderkennen dat conflicten binnen het proces bij voorkeur zo diep mogelijk in het proces weg worden gelegd. Hierdoor raken zij de procesleiding nauwelijks, terwijl zij wel een belangrijke bron van informatie zijn.

4.3. Procesmanagement en politieke verantwoordelijkheid

De politiek neemt binnen een proces een bijzondere positie in. De Bruijn e.a. onderkennen hierin een spanningsveld tussen enerzijds de loyaliteit aan partijen in het proces en anderzijds de plicht zich te verantwoorden in een gekozen orgaan met vrije oordeelsvorming. Zij geven hierover aan dat dit de reden is dat bestuurders zich vaak onttrekken aan een proces. Immers als zij zich door middel van een te groot commitment binden aan het proces neemt de politieke manoeuvreerruimte af. Hier kan op geanticipeerd worden door de verplichting om verantwoording af te leggen te beschouwen als een core-value van bestuurders. Hier kan in het procesontwerp vorm aan gegeven worden door de bestuurder de ruimte te geven zich beargumenteerd te distantiëren van het proces. Bijvoorbeeld omdat het gekozen orgaan een andere mening is toegedaan. Deze benadering biedt de bestuurder mogelijkheden voor opportunisten. In de relatie tussen de bestuurder en het gekozen orgaan heeft de bestuurder de mogelijkheid afspraken te laten toetsen door het gekozen orgaan. Verwerpt men de maatregel dan zullen ook de overige procespartijen de overeengekomen verplichting niet aangaan. Dit betekent dat het procesresultaat een voorlopig karakter krijgt. Pas na de toetsing in de politiek

ontstaat van beide zijden het commitment. Daarnaast biedt ook de relatie tussen de bestuurder en de overige partijen de mogelijkheid voor opportunisme. Als de bestuurder het proces zelf negatief beoordeeld kan hij dit legitimeren door toetsing in het gekozen orgaan. Is daar geen meerderheid voor de uitkomsten dan kan hij zich gesteund onttrekken aan het proces.

Voor de strekking van dit onderzoek is relevant dat bestuurders zich vanuit hun specifieke positie moeilijk kunnen committeren aan een proces. Het politieke proces is bepalend. Voordien kan er slechts sprake zijn van een intentie. Dit hangt sterk samen met het eerder beschreven onderkennen van de politieke (on)mogelijkheden. In theorie is het mogelijk door bijvoorbeeld voorafgaande consultatie de haalbaarheid van i.c. bezuinigingsvoorstellen te toetsen. Eerder is hierover echter al geconstateerd dat het voorzichtig inzetten van bezuinigingsvoorstellen de haalbaarheid van het voorstel sterk laat afnemen. Conclusie moet dan ook zijn dat een politiek commitment aan een bezuinigingstaakstelling pas na afronding van de politieke besluitvorming vastligt. Ook dit is een aspect van de eerder benoemde politieke realiteit.

4.4. De positie van de initiatiefnemer

Vanuit een procesbenadering neemt de initiatiefnemer van het proces een bijzondere positie in. De initiatiefnemer heeft, of onderkent, de concrete aanleiding. Enerzijds nodigt zij partijen uit te participeren, anderzijds moet zij het project onderhandelbaar verklaren. De betrokken partijen accepteren dat er een voor initiatiefnemer bevredigend resultaat uit moet komen. Met betrekking tot het resultaat zijn er twee mogelijke scenario's. Het resultaat kan voor de initiatiefnemer onbevredigend zijn. Zij kan zich in dat geval distantiëren van het resultaat en de doelstelling op een andere wijze realiseren. Ingeval van een bevredigend resultaat is het proces geslaagd en de doelstelling gerealiseerd. Een succesvol proces komt niet vanzelf tot stand. Het vraagt om een kwalitatief hoogwaardig proces. De Bruijn e.a. onderkennen in dit licht het belang van dynamiek. De initiatiefnemer heeft aldus tot taak voldoende dynamiek te creëren. Mogelijkheden daartoe liggen in de volgende proceskenmerken:

- Aantrekkelijk begin
Maak het begin van het proces aantrekkelijk voor de betrokken partijen door te werken met een multi-issue agenda. Dit geeft de mogelijkheid de onderdelen te koppelen en zo alle partijen de basis om meerdere onderdelen van het eigen belang te realiseren.
- Relatievorming
Het deelnemen aan het proces leidt tot het vormen of hervormen van relaties. Hiermee wordt beoogd in gezamenlijkheid tot oplossingen te komen.
- Zicht op winst
Het is belangrijk voor deelnemers om bij de aanvang maar ook gaandeweg in het proces zicht te hebben op winst. Dit houdt deelnemers betrokken bij het proces.

- De winst wordt laat uitbetaald
Om de betrokkenheid aan het proces te handhaven is het belangrijk dat de winst pas aan het eind van het proces wordt uitbetaald. Als dit (te) vroeg zou gebeuren valt de reden voor betrokkenheid weg. Het laat uitbetalen van de winst is goed te bereiken door het commitment aan tussenresultaten uit te stellen.
- Afronding
In het laatste stadium van het proces zullen alle partijen een winst- en verliesrekening opmaken. Deze zal voor iedere partij een meer of minder bevredigend resultaat hebben. Vanuit procesontwerp is het belangrijk dat dit stadium voldoende aandacht krijgt. Enerzijds voor het definitieve commitment aan het eindresultaat, anderzijds om de laatste puntjes op de i te kunnen zetten. Het is voor het proces zelf niet noodzakelijk dat iedere partij positief is over het eind- of eigen resultaat. Ten behoeve van het commitment is het natuurlijk wel belangrijk dat men het eindresultaat onderschrijft of tolereert. Belangrijk is dat een zekere kritieke massa positief is over het eindresultaat. Hieruit zal de druk komen om de winst uit betaald te zien. Dit geeft vaart en resulteert in de afronding.
- Tempo
Een onderhandelingsproces vraagt om voldoende ruimte voor het uitwerken van het eindresultaat. Zowel inhoudelijk als in de zin van commitment is hier tijd voor nodig. Het is wel belangrijk dat er vanuit het procesontwerp een zekere tijdsdruk wordt gerealiseerd. Deels kan dit inhoudelijk gemotiveerd zijn omdat een probleem voor een bepaald moment opgelost moet worden maar ook bij het ontbreken hiervan is tijdsdruk een belangrijk aspect van het procesontwerp. Allison geeft hierover aan dat "deadlines raise issues and force busy players to take stands". Hieruit mag geconcludeerd worden dat een zekere dwang nodig is om standpunten helder te krijgen. Ik zou hier aan toe willen voegen dat ook het deelnemen aan een proces en het commitment vragen om een tijdsdruk.

Voor de strekking van dit onderzoek is belangrijk om mee te nemen dat het procesontwerp vraagt om een aantrekkelijk begin, een herkenbare afronding en een vastgelegd tempo.

4.5. Command and control

Bij de benadering van een bezuinigingsproces vanuit een procesmatige optiek is het belangrijk te onderkennen dat het bezuinigingsproces zich binnen een organisatie afspeelt. Hoe ruim het proces ook ontworpen is, er blijft te allen tijde sprake van een functionele verhouding vanuit command en control. Interessant is bezien welke bijdrage deze levert aan het bezuinigingsproces. Ik wil hier een aantal aspecten noemen.

- Druk op het proces
De gezagsverhouding binnen de organisatie biedt de ruimte maatregelen ook eenzijdig op te leggen. De (latente) dreiging legt een druk op het proces. Organisatieonderdelen zullen hierdoor eerder geneigd zijn gebruik te maken van de mogelijkheid inbreng te hebben in het proces dan zichzelf uit te

sluiten. Tevens betekent de command en control verhouding dat een echte exit-optie ontbreekt.

- **Aanjager proces maar tegelijkertijd ruimte voor een proces**
Het topmanagement heeft het initiatief en bepaalt het tempo. Zij is daarmee aanjager van het proces. Tegelijkertijd creëert zij door het gekozen procesontwerp de ruimte voor deelnemers in invloed en inbreng te hebben op het eindresultaat.
- **Aanjager t.b.v. sence of urgency**
Zoals eerder geconstateerd is het belangrijk dat deelnemers voldoende doordrongen zijn van de noodzaak om i.c. te bezuinigen. Het topmanagement is hierin de aanjager.
- **Aanjager winst incasseren.**
Zoals eerder aangegeven is het belangrijk om de eindfase van het proces vanuit het inzicht in de winst- en verliespunten aan te sturen op een afrondend eindresultaat. Een druk vanuit het proces maar ook vanuit de gezagsverhouding resulteert er in dat verliezers die zouden willen kiezen voor het blokkeren van de afronding onvoldoende kracht kunnen genereren om de drang naar een afronding van de partijen die hun winst willen incasseren tegen te gaan. Deze druk van de incasserende winnaars heeft als resultaat dat ook de standpunten van de verliezende partijen in beweging komen.
- **Positie benadrukken**
Het gezag van het topmanagement groeit als men het bereikte resultaat presenteert als een door eenzijdig initiatief bereikt daadkrachtig resultaat. Als het proces is mislukt is men gelegitimeerd om eenzijdig in te grijpen.

Voor dit onderzoek is relevant dat de gezagsverhouding binnen organisaties een positieve bijdrage levert aan het tot stand komen van een eindresultaat.

4.6. Strategievormingsproces

In dit onderzoek benader ik het bezuinigingsproces vanuit een perspectief van strategisch procesontwerp. Het geschetste beeld is er een van een topmanagement welke als initiatiefnemer verschillende actoren door middel van een procesontwerp wil brengen tot weloverwogen en gemotiveerde keuzes. De mate waarin dit strategisch proces echter planmatig of incrementeel tot stand komt is een interessant aspect. In hoeverre is een expliciet plan noodzakelijk?

De Wit e.a. onderscheiden op dit punt een planmatige van een incrementele benadering. Zij werken de verschillen tussen deze beide uit in de vorm van paradoxen. Het voert te ver deze benadering geheel te presenteren maar ik wil hier wel een aantal relevante aspecten weergeven. Allereerst stellen De Wit e.a. zich de vraag welke activiteiten binnen een organisatie een plan vereisen. Vertaald naar het onderzoeksonderwerp van deze scriptie leidt dit tot de vraag of bezuinigen een plan vereist. Het antwoord op deze vraag kan gegeven worden vanuit de volgende onderdelen:

- **Richting versus ruimte**
Plannen worden verondersteld richting te geven aan organisaties, zij zijn expliciet en geven houvast en zekerheid. Vanuit een meer incrementele benadering worden plannen beschouwd als richtinggevend en bevatten zij ideeën en visie. Uitgewerkte strategische plannen zouden teveel werken als oogkleppen en leiden tot kortzichtig gedrag.
- **Commitment versus flexibiliteit**
Strategische planning zou leiden tot commitment aan de koers en daarmee duidelijkheid en richting voor de langere termijn. Incrementalisten wijzen in dit verband juist op de starheid die deze vorm van planning met zich meebrengt. Deze zou onvoldoende ruimte laten voor koerswijziging.
- **Coördinatie versus autonomie**
Coördinatie wordt verondersteld te leiden tot een samenhangend optreden van een organisatie en voorkomt overlapping. Autonomie daarentegen stimuleert nieuwe ideeën en ondernemerschap.
- **Optimalisatie versus leren**
Plannen worden verondersteld te resulteren in optimalisatie omdat het prioritering stimuleert. Incrementalisten veronderstellen dat plannen juist een kostenpost zijn. Denken en doen zouden in de uitvoering juist leiden tot strategievorming en daarmee meer effectief zijn.
- **Programmering versus zelforganisatie**
Plannen programmeren een organisatie, waardoor deze gericht en efficiënt optreedt. Meer incrementeel zou het ontbreken van plannen juist de verantwoordelijkheid in de uitvoering leggen en leren en strategievorming stimuleren.

In relatie tot procesontwerp voor bezuinigingen mag verondersteld worden dat het bezuinigingsinitiatief expliciet dient te zijn. Het doel en de rol van betrokkenen moet duidelijk geformuleerd zijn. Ook commitment is essentieel. Dit spreekt voor een planmatige benadering. Aan de andere kant kan de juiste mate van incrementalisme bijdragen aan het verminderen van wat De Wit e.a. benoemen als kortzichtig gedrag. Als we dit zien als het strategisch gedrag van ambtenaren en de politiek spreekt dit voor een gedoseerde procesruimte. Het beeld wat hieruit te destilleren valt is dat van een proces waarin de structuur en doelstelling expliciet aanwezig zijn, maar waarin voor de invulling voldoende openheid wordt geschapen.

4.7. Verzamelde aanbevelingen

In dit onderdeel presenteer ik de in dit hoofdstuk genoemde aandachtspunten verzameld en kernachtig. Dit om de overzichtelijkheid en de samenhang te verduidelijken. De tabel vormt daarnaast de basis om de verschillende onderdelen in een later stadium te operationaliseren.

thema	actor	aspect	deelaspect	criterium
procesontwerp	topmanagement	procesmatige benadering	onderhandeling	onderkenning
		ontwerpprincipes	inhoud in goede banen leiden	benutting
		procesmanagement en politieke verantwoordelijkheid	positie bestuurders	onderkenning
		positie initiatiefnemer	doelgericht proces	benutting
		command en control	processturing	benutting
		strategievorming	duidelijkheid	benutting

5. Operationalisatie

Om dit onderzoek te richten wordt in dit onderdeel de verzamelde aandachtspunten geoperationaliseerd.

thema	actor	aspect	deelaspect	criterium	operationalisatie	meetbaarheid					
bezuinigingen	topmanagement	strategie-bepaling	financiële noodzaak	omvang taakstelling	beleving van omvang bezuinigingstaakstelling bij topmanagement	kwalitatief					
			grote en omvang overheidsonderdelen	mate van invloed op proces	zijn organisatiestructuur, financiering en gedelegeerde bevoegdheden overwogen bij procesontwerp	kwalitatief					
			invloed en samenwerking tussen belangengroeperingen	mate van invloed op proces	zijn belangsgroeperingen als invloedfactor meegenomen in het procesontwerp	kwalitatief					
			invloed en professionaliteit ambtenaren	kwaliteit, commitment, samenwerking	is dit afbreukrisico meegenomen in het procesontwerp	kwalitatief					
			formeel en informeel invloed politiek leiders	sturingskracht	is politieke kracht meegenomen in het procesontwerp	kwalitatief					
	politiek	politiek en electoraat	kiezersvoorkeuren	baten transparant, kosten algemeen, onduidelijk of gericht op minderheid	- zijn baten en lasten beoordeeld, - zijn bezuinigingsvoorstellen langs deze lijn geselecteerd, - doet incrementeel beleid zich voor in de vorm van het uitstellen of uitsmeren van uitgaven.	kwalitatief					
							tijd als politieke strategie	"buying time"	"Micawber policy" "Solace without solution"	- politiek ontwijkt consequentie en stelt besluit uit, - politiek wacht op geluksoplossing, - politiek kiest voor pappen en nathouden - is of wordt hierop in het procesontwerp geanticipeerd.	kwalitatief
							compromissen en onderhandeling	Inmenging van belangengroeperingen	zijn belangengroeperingen als invloedfactor meegenomen in het procesontwerp	- is tijd en ruimte ingeruimd, - is volledige beëindiging als niet haalbaar onderkend.	kwalitatief
							political reality	politieke haalbaarheid	wegingscriterium voorstellen	is politieke haalbaarheid van bezuinigingsvoorstellen beoordeeld langs: - lastenverzwaring voor burger onmogelijk, - weerstand tegen afname service niveau - belemmeringen uit wetgeving, procedures en verplichtingen.	kwalitatief
	ambtenaren	budget	ambtenaren zijn belanghebbenden	ambtenaren zijn belanghebbenden	onderkenning	- zijn kwaliteit, commitment, samenwerking meegenomen in procesontwerp.	kwalitatief				
								informatie	informatie monopolie	niet incidentele informatiestructuur gericht op overlapping en concurrentie	- is een niet incidentele informatiestructuur aanwezig, - is in het ontwerp hiervan overlapping en concurrentie meegenomen t.b.v. kwaliteit van informatie.

organisatieonderdelen	concurrentie	ontsluiten informatie	maatregelen afstemmen op gewicht organisatieonderdeel	- differentiatie in maatregelen naar gewicht organisatieonderdeel, - procesontwerp voorziet in bescherming minder krachtige organisatieonderdelen.	kwalitatief
	specialisatie	ontsluiten informatie	maatregelen afstemmen op mate van specialisatie organisatieonderdeel	- meerdere informatiebronnen rond specialistische organisatieonderdelen	kwalitatief
	conflict-potentieel	concurrentie-beheersing	topmanagement als scheidsrechter	- is conflictbeheersing onderdeel van procesontwerp.	kwalitatief
	ambivalentie	organisatieonderdeel richt zich op voorkomen van inkrimping	commitment	- zijn kwaliteit, commitment, samenwerking meegenomen in procesontwerp.	kwalitatief
belangen-groeperingen	invloed aanwenden	ontsluiten informatie	agendavorming	- worden meerdere informatiebronnen benut t.b.v. agendavorming	kwalitatief
		compensatie	compenseren beleid wijzigen ipv beëindigen	- worden bezuinigingsvoorstellen strategisch beoordeeld en ingezet	kwalitatief
	samenwerking	toenemen invloed op proces	onderkenning	- wordt potentiële invloed beoordeeld	kwalitatief
topmanagement	initiatief	sterk procesontwerpen -management	onderkenning rol	- wordt initiatief genomen en gedragen, - wordt gestuurd op: - uitdragen noodzaak, - overwinnen ambivalentie, - verkrijgen informatie - onderkenning politieke realiteit, - definitieve besluiten	kwalitatief
	evenredigheid en efficiency	lastenverdeling	lange termijn perspectief	- is proces gericht op evenredige of efficiënte verdeling, - wordt bewust gecombineerd	kwalitatief
	keuzes maken	strategisch procesontwerp	kwaliteit van het procesontwerp	- compleetheid en kwaliteit van informatie, - lange termijn perspectief, - vastgelegde keuzecriteria, - definitieve besluiten, - toekomstvaste keuzes.	kwaliteit
	lange termijn besef	compleetheid en kwaliteit informatie	geïmplementeerd instrumentarium voor prestatiemeting en uitgavenormering	- wordt instrumentarium benut t.b.v. lange termijn perspectief.	kwalitatief
		houding topmanagement	onderkenning beperkt kennisniveau, doelgerichtheid, gewicht, commitment, positie.	- visie op eigen rol en positie	kwalitatief
	tijdslimiet	procesmatig	noodzaak, ruimte voor zorgvuldig proces, effectieve aanpak	- instrumenteel t.b.v. proces en voortgang	kwalitatief
		resultaat	tijdigheid, bewaking	- meetbaarheid bezuinigingsafspraken	kwalitatief
	uitvoeringsfase	bewaking	verdere verdeling, toetsingsmomenten	- onderkenning afbreukrisico	kwalitatief
	Onderhandeling	kwaliteit proces	onderkenning	- biedt proces onderhandelingsruimte	kwalitatief
	benchmarking	ontsluiten informatie	benutting	- instrumenteel t.b.v. agendavorming en ontsluiten van informatie	kwalitatief

		specifieke management problematiek	belemmeringen	commitment	- worden belemmeringen onderkend	kwalitatief
		beleids-beëindiging	strategisch procesontwerp	onderkenning	- wordt beleidsbeëindiging/-wijziging strategisch ingezet	kwalitatief
		bezuinigen d.m.v. programma's	bezuinigen dmv programma's	mate van overeenstemming over het besluit.	concreetheid van het besluit	kwalitatief

thema	actor	aspect	deelaspect	criterium	operationalisatie	meeteenheden
besluit-vorming	overheid	politiek systeem	samenhang tussen actoren en prestaties	onderkenning	- wordt politiek systeem onderkend	kwalitatief
		incrementele besluit-vorming	continuüm tussen incrementele besluitvorming en improved decision making	onderkenning	- wordt gestuurd aan het ontstijgen van incrementele besluitvorming	kwalitatief
		improved decision-making	bezuinigen bevordert kwaliteit van het besluitvormingsproces	meer systematisch en vergelijkend besluiten	- neemt de kwaliteit van het besluitvormingsproces toe	kwalitatief

thema	actor	aspect	deelaspect	criterium	operationalisatie	meeteenheden
proces-ontwerp	topmanagement	procesmatige benadering	onderhandeling	onderkenning	- wordt de bezuinigingsopgave procesmatig benaderd	kwalitatief
		ontwerp-principes	inhoud in goede banen leiden	benutting	- worden ontwerpprincipes instrumenteel gehanteerd	kwalitatief
		proces-management en politieke verantwoordelijkheid	positie bestuurders	onderkenning	- wordt de limitering van bestuurlijk commitment onderkend	kwalitatief
		positie initiatief-nemer	doelgericht proces	benutting	- aantrekkelijk begin, - herkenbare afronding, - vastgelegd tempo.	kwalitatief
		command en control	processturing	benutting	- wordt gezagsverhouding benut	kwalitatief
		strategie-vorming	duidelijkheid	benutting	- zijn de processtructuur en doelstelling expliciet, - wordt in het proces ruimte voor de invulling geschapen.	kwalitatief

6. Praktisch gedeelte

6.1. Inleiding

In dit onderdeel wil ik de data presenteren waarop dit onderzoek gebaseerd is. Het doel hiervan is inzicht te geven in de gebruikte data. Het is een weergave van de praktijk in de onderzoeksgemeenten. Centrale vraag in dit onderdeel is: " hoe worden bezuinigingstaakstellingen in de praktijk aangepakt?". Door de verschillende casussen naast elkaar te presenteren zullen enkele globale bevindingen mogelijk zijn. Meer specifiek zal ik ook ingaan op overeenkomsten en diversiteit in de casussen. Ten slotte zal ik zo nodig ook specifieke aandachtspunten vanuit de beleving van de betrokken gemeenten weergeven. De data zal in het volgende onderdeel beoordeeld worden langs de eerder beschreven theorie.

6.2. Casusbeschrijving

In dit onderdeel wordt globaal de situatie en omstandigheden van het bezuinigingsproces in de verschillende onderzoeksgemeenten beschreven.

Gemeente A.

Gemeente met een inwonersaantal tussen de 60.000 en 80.000 . Er wordt gewerkt met een bezuinigingsopgave van € 7.000.000 welke is onderverdeeld in een bestaande opdracht en een aanvullende opdracht. De doelstelling is geformuleerd als een percentage van de totale begroting.

Als initiatiefnemer wordt het college genoemd. Zij heeft de taakstelling aangegeven en opdracht verstrekt. Er is sprake van een projectmatige aanpak. Beoogd resultaat is een geformuleerd bezuinigingsmaatregelenpakket bij de behandeling van de voorjaarsnota 2006. Inwerkingtreding van de maatregelen wordt nadien voorzien. De procesbeschrijving richt zich op de betrokkenheid van de interne organisatie. Gesignaleerd wordt dat informatie vanuit de organisatie kritisch getoetst dient te worden.

Gemeente B.

Gemeente B. heeft een inwonersaantal tussen de 20.000 en 40.000 . Er wordt gewerkt met een bezuinigingstaakstelling gericht op een sluitende begroting in 2007. Onderzocht worden bezuinigingsmogelijkheden ad € 2.000.000 .

Het initiatief voor de bezuiniging is gekomen uit een in de gemeenteraad ingediende motie. Het college heeft dit opgepakt. Hiertoe heeft de directie een procesontwerp geformuleerd wat voorziet in een onderzoeksperiode tot in oktober 2005.

Doelstelling is in oktober 2005 een definitief bezuinigingsmaatregelenpakket aan te bieden aan de politiek. Vooruitlopend hierop worden bezuinigingsmogelijkheden die zich lopende het proces aandienen benut. Bezuinigingsmogelijkheden worden gezien in:

- o inkomsten,
- o uitgaven,
- o serviceniveau,
- o personeel.

De mogelijkheden van benchmark worden benut. Het proces voorziet lopende het onderzoek in een subsidiedebat tussen gemeenteraad en maatschappelijke instellingen.

Gemeente C.

Gemeente C. heeft een inwonersaantal tussen de 60.000 en 80.000. Er wordt gewerkt met een bezuinigingstaakstelling voor de periode 2004-2007 van € 4.000.000 . Omdat al in 2003 is gestart met het bezuinigingsproces is hiervan in 2004 al meer dan de helft gerealiseerd. Taakstellende bezuiniging voor 2007 bedraagt € 3.000.000 .

Het initiatief voor de bezuiniging is gekomen vanuit in de gemeenteraad ingediende moties. Het college heeft dit opgepakt. Inhoudelijk richten de maatregelen zich op:

- o interne organisatie,
- o verzelfstandiging,
- o serviceniveau.

Gemeente D.

Gemeente D. heeft een inwonersaantal tussen de 80.000 en 100.000 . Er wordt gewerkt met een bezuinigingsopgave voor de periode 2005-2008 oplopend tot € 8.000.000 .

Procesmatig is het bezuinigingsproces ingebed in de P&C cyclus. Sturing is neergelegd bij een bestuurlijke stuurgroep. De trekkersrol bij de directie.

Er wordt gewerkt met politiek gedragen uitgangspunten. Deels speerpunten van beleid, deels bezuinigingsrichtingen. Inhoudelijk richten de maatregelen zich op:

- o serviceniveau,
- o het doorberekenen van kosten,
- o interne organisatie.

Gemeente E.

Gemeente E. heeft een inwonersaantal tussen de 40.000 en 60.000 . Initiatiefnemer is het college. Zij heeft o.b.v. het benadrukken van de noodzaak een proces geïnitieerd. De taakstelling waarmee gewerkt wordt bedraagt voor de jaren 2004-2007 € 10.000.000 . Er wordt expliciet geen beleidsterrein of maatregel uitgesloten van bezuiniging.

Procesmatig wordt het bezuinigingsproces getrokken door het college en directie. Wethouders en organisatie leveren de voorstellen. De procesbewaking ligt bij de financiële staf. Vroegtijdig overleg met externe partijen wordt vermeden.

6.3. Globale bevindingen vanuit de data

Aan de hand van de geoperationaliseerde aandachtspunten is aanvullend onderzoek gedaan bij vijf gemeenten. De onderzoeksresultaten zijn bijgevoegd als bijlage 5. In dit onderdeel wil ik de verschillende onderdelen van het aanvullend onderzoek doorlopen om hieruit globale bevindingen weer te geven.

Het aanvullend onderzoek is opgebouwd vanuit de in de onderdelen operationalisatie aangegeven onderdelen. De vragen zijn gerubriceerd vanuit de aspecten: initiatief, maatregelpakket, informatie, politiek, en realisatie.

Initiatief

Het primaire initiatief voor de bezuinigingsoperatie ligt bij de onderzochte gemeenten bij de gemeenteraad of het college. Dit is in aanleg logisch vanuit de budgettaire bevoegdheid van de Raad. Men oordeelt over het goedkeuren van de voorgelegde begroting. Zo ook vanuit de bestuurlijke rol van het college. Men legt een begroting voor aan de gemeenteraad ter goedkeuring. Één van de gemeenten noemt de directie als initiatiefnemer. Binnen deze gemeente wordt de bezuinigingsoperatie opgevat als een onderdeel van de begrotingscyclus. Hieruit mag geconcludeerd worden dat men ook qua initiatief de normale voorbereiding van de begroting hanteert zodat de directie als initiatiefnemer wordt aangemerkt.

Waar het bezuinigingsproces een eigen status heeft wordt het ook beschreven. Deze taak wordt toebedeeld aan het college, de directie of een speciaal gevormde werkgroep. Inhoudelijk geeft de beoordeling van deze beschrijvingen een interessant beeld. De onderdelen welke het meest onderdeel uitmaken van de beschrijving van het bezuinigingsproces zijn: omvang taakstelling, beoordeling noodzaak, rol initiatiefnemer, verantwoordelijkheidsverdeling, processtappen, tijdspad en communicatie. Blijkbaar ziet iedere gemeente deze onderdelen als essentieel onderdeel van de beschrijving. De onderdelen welke echter het minst vaak worden beschreven zijn: rol politiek, beoordelingscriteria bezuinigingsvoorstellen, invloed belangengroeperingen, ontsluiten van informatie, kwaliteit bezuinigingsvoorstellen en conflictbeheersing. Gerelateerd aan het theoretisch kader is het veelal ontbreken van deze onderdelen opvallend. Al deze onderdelen zijn eerder beoordeeld als belangrijke aandachtspunten van een bezuinigingsoperatie. Het ontbreken hiervan is opvallend en zal in het onderdeel vergelijking theorie en praktijk nader aan de orde komen.

De formulering van het bezuinigingsmaatregelenpakket wordt aangestuurd door college en/of directie. Gezien de belangrijke rol van de politiek voor de inhoudelijke prioriteiten en de besluitvorming en de belangrijke ambtelijke rol in de informatievoorziening en realisatie, is de combinatie van beide de vorm waarmee het meest wordt aangesloten bij het theoretisch kader.

Het bezuinigingsproces wordt het meest beoordeeld als een politiek en financieel proces. Aanvullend beoordeelt men het ook als een strategisch proces en het sluitend maken van de begroting. De beleving van het bezuinigingsproces is daarmee vrij eenduidig.

De omvang van de taakstelling is niet door iedere gemeente procentueel vertaald. Vanuit de aangeleverde data wordt een range zichtbaar van 1.6% tot 7% van de gehele begroting. Dit geeft een indicatie van de bezuinigingsnoodzaak. In relatie tot de eerder genoemde onderdelen van de procesbeschrijving valt op dat de gemeente met de grootste taakstelling in haar procesbeschrijving ook de meeste van de genoemde aspecten heeft behandeld. Opvallend detail is wel dat juist deze gemeente het onderdeel uitdragen van de noodzaak niet heeft beschreven.

Als meest kritische risicofactoren worden politieke haalbaarheid en kwaliteit en haalbaarheid van de bezuinigingsvoorstellen genoemd. Daarnaast wordt tijdige

realisatie beoordeeld als risicofactor. Deze onderdelen sluiten aan bij het theoretisch kader. Opvallend is dat invloed van belangengroeperingen/belanghebbenden maar eenmaal wordt genoemd als risicofactor. Dit sluit aan bij het eerder ontbreken van dit onderdeel in de procesbeschrijving. In relatie tot de zorg rond politieke haalbaarheid is dit opmerkelijk, omdat vanuit het theoretisch kader mag worden aangenomen dat juist de politieke besluitvorming gevoelig is voor invloed van buitenaf. Het ontbreken van een koppeling tussen beide aspecten is opvallend en zal in het onderdeel vergelijking theorie en praktijk nader aan de orde komen. De beleving rond realisatie en de tijdigheid ervan sluit aan bij het theoretisch kader.

Maatregelenpakket

Slechts eenmaal wordt aangegeven dat lopende of voorafgaand aan het bezuinigingsproces onderdelen zijn uitgesloten. Dit zou er op kunnen wijzen dat er veel ruimte is voor het bezuinigingsproces dan wel dat er breed draagvlak is. Aan de andere kant wordt in het onderdeel politiek aangegeven dat bij slechts één gemeente lastenverzwaring voor de burgers niet uitgesloten wordt. Enige restrictie is er aldus wel.

De samenstelling van het maatregelenpakket geeft aan dat alle onderzoeksgemeenten gebruik maken van korte termijn en op evenredigheid gerichte maatregelen. Het meest komen vacaturestops, het extern inhuren of uitplaatsen van taken en het uitstellen van vervangingsinvesteringen voor. Opvallend is dat op één na alle gemeenten aangeven geen gebruik te maken van incidentele maatregelen. Dit zou ik in eerste instantie willen beoordelen als een belevingsaspect. Dit onderdeel zal ik nader behandelen in de vergelijking tussen theorie en praktijk.

Informatie

Iets meer dan de helft van de gemeenten benutten de mogelijkheid van benchmark of extern advies bij het bezuinigingsproces. Minder dan de helft maakt gebruik van speciale bezuinigingsrapportages vanuit organisatieonderdelen. Dit is in relatie tot het theoretisch kader opvallend omdat de benodigde informatie daar in detail aanwezig is. Op het onderdeel tekortkoming in de informatievoorziening wordt vrij laag gescoord. Schijnbaar levert dit weinig knelpunten op. Iets meer dan de helft van de gemeenten noemt op onderdelen onvolledige informatie als knelpunt. Slechts één van deze gemeenten heeft bij de ontsluiting van informatie gebruik gemaakt van bezuinigingsrapportages vanuit de organisatieonderdelen. Dit onderdeel zal ik nader behandelen in de vergelijking tussen theorie en praktijk.

Politiek

In relatie tot de politieke besluitvorming wordt het uitstellen van besluitvorming als meest voorkomend aspect genoemd. Dit sluit aan bij het theoretisch kader. Opvallend is dat de aspecten; zich herhalende besluitvorming, het uitsluiten van beleidsprogramma's of -velden door slechts één gemeente genoemd worden. Verwacht mag worden dat dit zich in samenhang met het uitstellen van besluitvorming vaker voordoet. Mogelijk dat dit te maken heeft met de fase waarin het bezuinigingsproces zich bevindt. Zolang er nog geen besluiten zijn hoeven deze ook niet bijgesteld te worden.

Bij het onderdeel betrokkenheid van de politiek valt op dat het selecteren van inhoudelijke prioriteiten nauwelijks gescoord wordt. Gemeenteraad en college worden in de besluitvorming betrokken maar door minder dan de helft van de betrokken gemeenten wordt aangegeven dat zij ook betrokken zijn bij de selectie

van de prioriteiten. De (verantwoordelijke) wethouder wordt in dit kader slechts eenmaal genoemd. Dit onderdeel zal ik nader behandelen in de vergelijking tussen theorie en praktijk.

Op het onderdeel betrokkenheid bij de vorming van de politieke strategie voor besluitvorming in de gemeenteraad wordt aangegeven dat het college, de verantwoordelijke wethouder en de directie ruim worden betrokken. Slechts een gemeente geeft aan dat ook het betrokken organisatieonderdeel hierbij wordt betrokken. Dit is opvallend omdat zij een potentieel invloedrijke positie heeft.

Realisatie

De realisatie van de bezuinigingstaakstelling wordt aangestuurd door de directie. Dit is logisch gezien de verantwoordelijkheidsverdeling binnen een gemeentelijke organisatie. Voortgangsrapportage vindt in de meeste gemeenten plaats d.m.v. separate rapportage aan college en directie.

De realisatie van in het voorgaande begrotingsjaar besloten bezuinigingen is niet door alle gemeenten aangegeven, maar ligt gemiddeld rond de 70%. Opvallend detail daarbij is dat één van de gemeenten aangeeft dat dit "op papier" zo is.

6.4. Aandachtspunten vanuit de eigen beleving van betrokken organisaties

In de beschrijving van het bezuinigingsproces geeft iedere gemeente vanuit de eigen beleving ook aandachtspunten aan. Deze zijn vooral zichtbaar vanuit het brononderzoek. Men benadrukt vanuit de eigen beleving sommige aspecten van het bezuinigingsproces. In dit onderdeel wil ik hieraan aandacht besteden omdat het interessant is te zien waar in de praktijk de nadruk op wordt gelegd en hoe dit zich verhoudt tot de theorie. Deze aspecten heb ik niet nader onderzocht. Zij hebben waarde als indicatie van een beleving van individuele gemeenten. Ik behandel de door mij gesignaleerde aandachtspunten in willekeurige volgorde.

Een gemeente signaleert in een van de documenten expliciet dat informatie vanuit de organisatie kritisch getoetst dient te worden. Dit sluit aan bij de lijn vanuit het theoretisch kader. Organisatieonderdelen moeten immers aangemerkt worden als belanghebbenden en een ambivalente houding of symbolische betrokkenheid is mogelijk. Echter dat het zo expliciet genoemd wordt is opvallend in vergelijking tot de anderen. Overigens scoren alle betrokken gemeenten vrij laag op het onderdeel tekortkomingen in de informatievoorziening zodat de data geen aanleiding geeft te vermoeden dat hier een knelpunt wordt ervaren.

Een gemeente geeft aan dat de doelstelling van het bezuinigingsproces is een definitief bezuinigingsmaatregelenpakket aan te bieden aan de politiek. Hiermee wordt een sterke nadruk gelegd op de ambtelijke voorbereiding. Dit kan opgevat worden als een praktische vertaling van de bevindingen van Toirkens en Van Nispen waarbij aangegeven is dat bezuinigingsvoorstellen vanuit de eigen beleidsector de meeste kans van slagen hebben. De ambtelijke voorbereiding krijgt door de term "definitief" wel een vrij zware lading. De besluitvorming zal alsnog in het politieke circuit plaats moeten vinden. Vanuit het beschreven theoretisch kader moet verondersteld worden dat hier alsnog een herwaardering van prioriteiten zal plaatsvinden.

Een gemeente geeft aan dat lopende het onderzoek naar bezuinigingsvoorstellen er een subsidiedebat tussen gemeenteraad en maatschappelijke instellingen zal plaatsvinden. Men beoogt hiermee naar alle waarschijnlijkheid overeenstemming te bereiken tussen de politieke en maatschappelijke opvattingen over de bezuinigingsmogelijkheden. Inhoudelijk heb ik over de invulling van dit debat geen informatie maar de benadering verhoudt zich op wat gespannen voet met de theorie. Als het abstractieniveau van het debat hoog is kan de schijn ontstaan van overeenstemming over uitgangspunten maar deze zal naar alle waarschijnlijkheid bij concrete invulling snel uiteenvallen. Als het abstractieniveau van de discussie laag is, is het onwaarschijnlijk dat enige partij zich zal committeren in een zo vroegtijdig stadium van het proces. Daarnaast dreigt met de gekozen aanpak het eerder gesignaleerde gevaar van de "proefballon". Vanuit het theoretisch kader mag ervan uitgegaan worden dat hiermee juist de oppositie wordt gestimuleerd. Een andere gemeente benadrukt op dit punt dan ook dat vroegtijdig overleg met externe partijen wordt vermeden.

Een gemeente heeft de sturing van het bezuinigingsproces neergelegd bij een bestuurlijke stuurgroep. Hiermee wordt een interessant platform gecreëerd waar mogelijk de grens tussen ambtelijke - en bestuurlijke verantwoordelijk overschreden kan worden. Vanuit de optiek van procesontwerp mag dit aangemerkt worden als wenselijk. Uiteindelijk staat juist de overeenstemming tussen deze niveaus bij het bezuinigingsproces centraal. Waar dit in een vroegtijdig stadium tot stand kan komen zou dit een positieve bijdrage moeten hebben.

Een gemeente geeft in het aanvullend onderzoek aan dat de gerealiseerde bezuinigingen "op papier" zijn behaald. Dit is een interessant signaal. Blijkbaar is hier de informatievoorziening over de realisatie als ook de feitelijke realisatie niet zonder meer betrouwbaar. Dit sluit aan bij het theoretisch kader rond realisatie waarin de grote mate van onzekerheid rond daadwerkelijke en afwijkende realisatie is benadrukt.

Een gemeente vermeldt dat wordt gewerkt met politiek gedragen uitgangspunten, deels speerpunten van beleid, deels bezuinigingsrichtingen. Hier wordt expliciet de verbinding gemaakt tussen (beleids-)terreinen waarvoor ruimte wordt geschapen en (beleids-)terreinen waarop bezuinigd gaat worden. Deze benadering zou goed aan kunnen sluiten bij de wenselijke "politieke realiteit". Er wordt wat gegeven en er wordt wat genomen. Daarnaast is het een communicatief statement. Waarschijnlijk zal in alle gemeenten geïnvesteerd worden in bepaalde beleidsterreinen. De verbinding maakt echter duidelijk dat het één niet los gezien kan worden van het ander. Dit plaatst de discussie over bezuinigingen in een breder kader. Dit is zowel procesmatig als communicatief een voordeel.

7. Vergelijking theorie en praktijk

7.1. Is de theorie terug te vinden in de praktijk van deze gemeenten?

Vanuit de beoordeling van de data komt het beeld naar voren dat het beschreven theoretisch kader goed is toe te passen op de praktijk. De data wordt verklaarbaar vanuit de theorie, zowel op het punt van overeenstemming als op het punt van afwijking. Hieruit mag geconcludeerd worden dat het theoretisch kader voldoende diep en breed is beschreven om beschrijving en verklaring van empirische bevindingen mogelijk te maken.

7.2. Nadere analyse van theorie en praktijk

In het onderzoek komen een aantal aspecten prominent naar voren. In het onderdeel globale bevindingen vanuit het onderzoek zijn deze al gesignaleerd. In dit onderdeel wil ik hierop nader ingaan.

7.2.1. Procesbeschrijving

Voor een procesmatige aanpak van het bezuinigingsproces is de beschrijving hiervan belangrijk. In het theoretisch kader zijn hiervoor de onderdelen verzameld en benoemd. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat iedere gemeente daarin zijn eigen accenten ziet en legt. Vanuit ons onderzoeksperspectief is echter vooral gekeken naar of onderdelen ook worden benoemd. Is er aandacht voor, zicht op, wordt het belangrijk (genoeg) gevonden. Een van de opvallende bevindingen uit het onderzoek was, dat in de procesbeschrijving een aantal aspecten veelal ontbraken.

Opvallende afwezigingen waren:

- o rol politiek,
- o beoordelingscriteria bezuinigingsvoorstellen,
- o invloed belangengroeperingen,
- o ontsluiten van informatie,
- o kwaliteit bezuinigingsvoorstellen,
- o conflictbeheersing.

De inhoudelijke noodzaak van bovengenoemde aspecten is voldoende aan bod gekomen bij de beschrijving van het theoretisch kader en zal ik dan ook niet herhalen. Voor dit onderdeel is vooral relevant of het mogelijk is het ontbreken te verklaren. Ik wil dit per onderdeel benaderen.

Rol politiek

Het belang van het beschrijven van de rol van de politiek ligt primair in het realiseren van (een begin van) politiek commitment, de strategievorming en het selecteren van prioriteiten. Het is onwaarschijnlijk dat hierin bij de onderzochte gemeenten in het procesontwerp niet op enige manier is geanticipeerd. Meest logische verklaring voor het ontbreken van dit onderdeel in de procesbeschrijving is dan ook dat de bestaande afstemmingsprocedures in het college of tussen organisatieonderdelen en de verantwoordelijk wethouder hierin in voldoende mate voorzien. Er zou dan geen noodzaak zijn hier aanvullend aandacht aan te besteden. De vraag die dit uitgangspunt oproept, is of een bezuinigingsproces niet een meer expliciete afstemming vraagt. Dat is moeilijk te beantwoorden. Vanuit het theoretisch kader

geredeneerd zou verondersteld mogen worden dat dit wel noodzakelijk is. Al is het maar om het gewicht en de noodzaak van de bezuinigingsoperatie te benadrukken. Het is echter primair van belang te onderkennen dat het bezuinigingsproces strategisch van aard is. De politiek speelt hierin een cruciale rol door onder andere de politieke realiteit, zodat de waarde van het beschrijven van deze rol ook groot is. Op dit aspect is het aanbevelenswaardig de procesbeschrijving niet impliciet te laten zijn maar expliciet hierin aan te geven wat de rol van de politiek is, zelfs als er geen aparte structuur voor afstemming van strategie en prioriteiten wordt gecreëerd.

Beoordelingscriteria bezuinigingsvoorstellen

Het belang van duidelijke beoordelingscriteria voor bezuinigingsvoorstellen is primair relevant voor procesmatige commitment van partijen en de (inhoudelijke) toekomstvastheid van besluiten. Het ontbreken van een beschrijving op dit onderdeel laat zich slechts verklaren door een onvoldoende onderkenning van het belang hiervan bij het topmanagement en onvoldoende assertiviteit bij de politiek en de ambtelijke organisatie. Waarschijnlijk zijn er wel criteria en vindt ook een gedegen afweging plaats, maar deze wordt niet expliciet vastgelegd in het procesontwerp. Hiermee wordt een strategische kans gemist het proces transparant te maken.

Invloed belangengroeperingen

Vanuit het theoretisch kader mag verondersteld worden dat het bestuur twee primaire referentiegroepen heeft. Ten eerste de kiezers en ten tweede het beleidsmatig betrokken organisatieonderdeel. Belangengroeperingen zijn primair onderdeel van de groep kiezers. Daarnaast is geconstateerd dat zij een relatie hebben met organisatieonderdelen en ook op dat niveau invloed aanwenden. Het ontbreken van een beschrijving van deze aspecten in het procesontwerp kan niet anders verklaard worden dan door het onvoldoende onderkennen van deze invloed. Dit sluit aan bij het algemene beeld van het aanvullend onderzoek.

Ontsluiten van informatie

Het belang van beschrijving van het ontsluiten van informatie ligt in het vastleggen van de rol en betrokkenheid van primair de betrokken organisatieonderdelen. Het procesontwerp zou moeten voorzien in het overwinnen van de in aanleg onvolledige en asymmetrische informatieverhouding tussen ambtelijke organisatie en topmanagement en politiek. Het ontbreken van een beschrijving laat zich verklaren vanuit het onderzoek doordat op dit aspect weinig tekortkomingen werden ervaren. Mogelijk dat de informatiekosten als te groot worden beoordeeld en dit hier een rol speelt. Mogelijk dat de bestaande informatiesystematiek voldoende basis voor afweging biedt.

Kwaliteit bezuinigingsvoorstellen

Dit aspect hangt sterk samen met de genoemde beoordelingscriteria en het ontsluiten van informatie. Daarnaast is het procesmatig direct relevant voor de realisatiefase. Een verklaring voor het ontbreken zou dan liggen in of een onvoldoende onderkenning van dit aspect of een onvoldoende noodzaak voor aanvulling op de bestaande systematiek en procedures.

Conflictbeheersing

Dit aspect is vooral procesmatig belangrijk om te noemen. Het beidt de mogelijkheid om expliciet aan te geven wie in geval van conflicten boven de partijen zal gaan staan en hoe zal worden ingegrepen. Het vormt daarmee een waarborg voor

commitment. Het ontbreken laat zich mogelijk verklaren door een minder procesmatige benadering van het bezuinigingsproces.

7.2.2. Risicofactoren

In het onderzoek worden politieke haalbaarheid en kwaliteit en haalbaarheid van de bezuinigingsvoorstellen als meest kritische risicofactoren benoemd. Dit sluit aan bij het theoretisch kader. Opeenvolgend zijn de besluitvormings- en realisatiefase cruciaal voor het slagen van het bezuinigingsproces en daarmee risicovol. Inhoudelijk hoeft dit niet aanvullend op het theoretisch kader benadrukt te worden. Procesmatig bieden beide onderdelen ruimschoots aanknopingspunten voor processturing. Op politieke haalbaarheid kan in de voorbereidingsfase, bij de strategievorming gericht op de besluitvorming en met een strategie gericht op belangengroeperingen gestuurd worden. Op kwaliteit en haalbaarheid van bezuinigingsvoorstellen kan gestuurd worden door in het procesontwerp de kwaliteit van voorstellen te beschrijven en de haalbaarheid expliciet te monitoren. Hierbij kan ervoor gekozen worden ruimte te laten voor eigen invulling zolang de realisatie hierdoor maar niet ondermijnd wordt. Ook is het belangrijk te onderkennen dat realisatie altijd in de toekomst plaatsvindt zodat ook de inhoudelijke toekomstvastheid van besluiten een kwaliteitsaspect is.

7.2.3. tijdige realisatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de realisatie van bezuinigingen en de tijdigheid ervan een zorgpunt is. Dit sluit aan bij het theoretisch kader. Het bezuinigingsproces stopt immers niet na afronding van de (politieke) besluitvorming. In de realisatiefase zullen de bezuinigingen ook echt ingevuld en waargemaakt moeten worden. Allereerst is het dan ook van belang dat in het procesontwerp de realisatiefase expliciet onderdeel uitmaakt van het bezuinigingsproces. Waar hierin op inhoud of tijd enige verwatering optreedt zal naar alle waarschijnlijkheid ook de realisatie verwateren. Ook hier speelt monitoring een cruciale rol. Vanuit het theoretisch kader mag verondersteld worden dat er stevig gestuurd zal moeten worden om tot feitelijke realisatie te komen. Een gedegen ondersteunend monitoringssysteem is hiervoor noodzakelijk. Gezien de organisatorische belangen zal dit systeem ook voldoende kritisch vermogen en kwaliteit moeten bezitten om het realiseren "op papier" te voorkomen. Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat het politiek commitment ook tijdens de realisatiefase blijft bestaan. Juist in deze fase zullen belanghebbenden en betrokken organisatieonderdelen geconfronteerd worden met de gevolgen van besluitvorming. Er bestaat dan een risico dat politieke besluitvorming zich zal herhalen en alsnog een andere richting wordt gekozen.

7.2.4. Korte termijn maatregelen

Uit het onderzoek blijkt dat alle gemeenten gebruik maken van korte termijn en op evenredige verdeling gerichte maatregelen. Opvallend is echter dat op één na alle gemeenten aangeven geen gebruik te maken van incidentele maatregelen. Dit ligt mogelijk enige mate in de woordkeuze maar moet ook beoordeeld worden als een belevingsaspect. Schijnbaar is er een zekere drang of hang naar het aangeven van structurele maatregelen terwijl dit realistisch beoordeeld niet geheel overeenstemt

met de werkelijkheid. De werkelijkheid wordt wat verfraaid. Deze drang of hang naar enige verfraaiing zou kunnen duiden op een vorm van wat Janis heeft benoemd als "group think", waarbij een kleine groep in hoge mate van samenhang onder druk beslissingen neemt. In zo'n groep kan een grote sociale druk bestaan gericht op consensus en onderlinge steun waarvan als neveneffect onder andere het vergroten van positieve consequenties van de genomen beslissing(en) kan ontstaan. Of in geval van besluitvorming over bezuinigingen sprake is van zo'n situatie van grote druk kan betwijfeld worden. Wel mag verondersteld worden dat binnen het topmanagement of in een nauwe samenwerking tussen topmanagement en college enige vorm van "group think" zou kunnen ontstaan.

7.2.5. Politiek en belangengroeperingen

Opvallend in het onderzoek is dat invloed van belangengroeperingen en/of belanghebbenden maar eenmaal wordt genoemd als risicofactor. Dit sluit aan bij het eerder ontbreken van dit onderdeel in de procesbeschrijving. Aan de andere kant wordt politieke haalbaarheid beoordeeld als een grote risicofactor. Vanuit het theoretisch kader moet onderkend worden dat er een belangrijke relatie ligt tussen beide aspecten. Juist de politieke besluitvorming en dus de haalbaarheid van bezuinigingsvoorstellen is gevoelig voor invloed van buitenaf. Dat deze link in het procesontwerp niet gemaakt wordt moet aangemerkt worden als een tekortkoming. Een verklaring hiervoor kan liggen in het plaatsen van belangengroeperingen in het politieke besluitvormingsproces en dit in zekere mate los zien van het bezuinigingsproces. Dit zou kunnen aansluiten bij het eerder geconstateerde ontbreken van de beschrijving van de rol van de politiek in het bezuinigingsproces. In zo'n beleving zou een denkbeeldige lijn getrokken zijn tussen de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke voorbereiding van een bezuinigingsmaatregelpakket en de politieke besluitvorming erover. De eerste zou behoren tot het ambtelijke, de tweede tot het politieke. Dit moet beoordeeld worden als een te beperkte opvatting. Beide onderdelen zijn direct met elkaar verbonden. Er liggen juist sturingsmogelijkheden in het incorporeren van de besluitvorming in het procesontwerp. Zowel het politiek als ambtelijk belang wordt gediend met een goede aansluiting tussen beiden. Belangengroeperingen vormen hierbij een belangrijke invloedsfactor waarop gestuurd kan worden.

7.2.6. Informatie vanuit organisatieonderdelen

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat bij de formulering van het bezuinigingsmaatregelenpakket maar in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van speciale bezuinigingsrapportages vanuit organisatieonderdelen. Dit is in relatie tot het theoretisch kader opvallend, omdat de benodigde informatie daar in detail aanwezig is. Op het onderdeel tekortkoming in de informatievoorziening wordt in het onderzoek echter vrij laag gescoord. Schijnbaar levert dit weinig knelpunten op. Onvolledige informatie wordt wel genoemd als knelpunt. Over het geheel gezien een ten opzichte van het theoretisch kader wat verrassend beeld. Informatie wordt maar in beperkte mate bij de betrokken organisatieonderdelen opgevraagd en is desondanks in voldoende mate en tijdig aanwezig. Verwacht mocht worden dat informatievoorziening een knelpunt zou vormen. Zowel voor wat betreft de beschikbaarheid van informatie als ook voor wat betreft de betrouwbaarheid. Een mogelijke verklaring kan gevonden worden in de kwaliteit van het gehanteerde

planning & control instrumentarium in relatie tot het gevraagde kwaliteitsniveau van de informatie. Waar het P&C-instrumentarium relatief hoogwaardig is en de gevraagde kwaliteit niet bijzonder specifiek is het mogelijk hieruit voldoende informatie te vergaren. Ook is het mogelijk dat de samenstelling van het bezuinigingsmaatregelenpakket plaatsvindt vanuit een vrij globaal informatieniveau en dit voor de betrokken organisatie volstaat.

7.2.7. Politieke prioritering

Opvallend in het onderzoek is dat het bestuur en de politiek nauwelijks betrokken wordt bij het selecteren van inhoudelijke prioriteiten. Gemeenteraad en college worden in de besluitvorming betrokken maar veel minder wordt aangegeven dat zij ook betrokken zijn bij de selectie van de prioriteiten. De (verantwoordelijke) wethouder wordt in dit kader zelfs slechts eenmaal genoemd. In relatie tot het theoretisch kader is dit opvallend. Juist met het oog op politiek en bestuurlijk commitment, de politieke besluitvorming rond bezuinigingsvoorstellen en de strategievorming daaromtrent is het van groot belang dat de bestuurlijke- en politieke prioriteiten in voldoende mate geïncorporeerd worden in het bezuinigingsmaatregelenpakket. Een echte verklaring voor het ontbreken hiervan is op basis van dit onderzoek dan ook niet aan te geven. Mogelijk dat ook hier de denkbeeldige lijn tussen de ambtelijke- en de politieke verantwoordelijkheid een rol speelt. Mogelijk dat ook op dit punt vanuit bestaande overleggen, procedures of documenten een voldoende duidelijk beeld bestaat van prioriteiten en afstemming naar tevredenheid plaatsvindt. Het is vanuit het oogpunt van procesontwerp aanbevelenswaardig de politiek in een vroeg stadium mee te laten denken over prioriteiten zodat in de uitwerking en de strategievorming hierop geanticipeerd kan worden.

7.2.8. Betrokkenheid organisatieonderdelen

Bij de vorming van de politieke strategie voor besluitvorming in de gemeenteraad komt uit het onderzoek het beeld naar voren dat het college, de verantwoordelijke wethouder en de directie ruim worden betrokken. Slechts één gemeente geeft aan dat ook het betrokken organisatieonderdeel hierbij wordt betrokken. Dit is in relatie tot het theoretisch kader opvallend. Zij vormen immers door hun informatievoorsprong een belangrijke bron voor inhoudelijke motivering wat een bijdrage kan leveren aan de politieke haalbaarheid van voorstellen. Ook voor wat betreft het commitment is betrokkenheid belangrijk. Het organisatieonderdeel zal een eventuele bezuiniging zowel voor zichzelf, maar ook intern en extern moeten kunnen verantwoorden.

8. Conclusies & aanbevelingen

Dit onderzoek heeft tot doel een antwoord te geven op de vraag hoe de effectiviteit van bezuinigingsprocessen bij gemeenten vergroot kan worden. In dit afsluitende hoofdstuk wil ik daarop het antwoord formuleren. Onderdelen van dit antwoord zijn in de loop van de voorgaande hoofdstukken beargumenteerd. Veelal is daarbij op een vrij groot detailniveau aangegeven vanuit welke motivatie het aspect relevant is. In dit afrondende hoofdstuk zoek ik naar integratie van al deze onderdelen. Om dit te realiseren zal dit hoofdstuk zich meer richten op de hoofdlijn.

Voor de opbouw van dit hoofdstuk grijp ik terug op de gehanteerde deelvragen. De deelvragen zullen per stuk beantwoord worden, waarmee ook een deel van het antwoord op de centrale vraagstelling wordt geformuleerd. De eerder geformuleerde verwachte uitkomsten worden hierin meegenomen. Aan het eind van het hoofdstuk zal ik door integratie van de deelvragen de centrale vraagstelling beantwoorden. Als laatste zal ik de aanbevelingen voor de praktijk weergeven.

8.1. Beantwoording vraagstelling

In dit onderdeel wordt vanuit de in het onderzoek gehanteerde deelvragen toegewerkt naar beantwoording van de centrale vraagstelling.

Als centrale vraag is gehanteerd: Hoe kan de effectiviteit van bezuinigingsprocessen binnen de lagere overheden worden vergroot?

Als deelvragen zijn gehanteerd:

- a. hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd?
- b. welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces te bezitten?
- c. welke proceskenmerken dient een bezuinigingsproces te bezitten?
- d. hoe worden bezuinigingstaakstellingen in de praktijk bij de lagere overheid aangepakt?
- e. welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

De vragen worden onderstaand per stuk behandeld en beantwoord.

8.1.1. Hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd?

Omdat de centrale vraagstelling zich richt op de (vergroting van de) effectiviteit van bezuinigingsprocessen is allereerst de vraag centraal gesteld; "Hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd". Om deze vraag te beantwoorden is onderzoek gedaan naar het begrotingsproces welke het financieel procesmatige kader vormt voor het bezuinigingsproces. Vervolgens is de aandacht gericht op de meer specifieke kenmerken van het bezuinigingsproces. Dit is onderverdeeld in twee onderdelen. Ten eerste de vraag; welke omgevingskenmerken en spanningsvelden zijn relevant voor een bezuinigingsproces, en ten tweede de vraag; wat is de rol van de verschillende actoren in het bezuinigingsproces. Beide worden hier opeenvolgend beantwoord.

- o Welke omgevingskenmerken en spanningsvelden zijn relevant voor een bezuinigingsproces?

De omgeving van bezuinigingsprocessen bij de overheid wordt gekenmerkt door de betrokkenheid van de politiek, ambtenaren en belangengroeperingen. In deze context zijn vijf spanningsvelden onderkend. Bezuinigen is politiek omdat het ingrijpt op de aanwezigheid van de overheid binnen de samenleving. Omdat de politiek veelal de noodzaak tot bezuinigen niet onderkent, resulteert besluitvorming over bezuinigen in een korte termijn georiënteerde incrementele strategie. De effectiviteit van het bezuinigingsproces kan op dit onderdeel vergroot worden door een strategie gericht op "balancing economic necessities with political reality". De afstemming tussen de financiële noodzaak en de politieke (on)mogelijkheden staat centraal. Een tweede spanningsveld wordt gevoed door organisatorische belangen. Ambtenaren zijn door een veelheid aan inhoudelijke en organisationele motivaties gericht op budgetmaximalisatie. Hierdoor staan zij in aanleg ambivalent ten aanzien van het bezuinigingsproces en de bezuinigingsvoorstellen. De effectiviteit van het bezuinigingsproces kan vergroot worden door een bezuinigingsstrategie gericht op betrokkenheid, het benadrukken van de noodzaak, blijven communiceren en bewaken van afspraken. Een derde spanningsveld wordt gevormd door het initiatief voor het bezuinigingsproces. Het topmanagement moet de materie (kunnen) ontstijgen en een bezuinigingsproces neerzetten dat de politiek en organisatie vasthoudt. Leiderschap en processturing is daarmee voorwaardelijk voor de effectiviteit van het bezuinigingsproces. Hieraan gerelateerd is een vierde spanningsveld onderkend rond de realisatie. Het is niet vanzelfsprekend dat overeengekomen bezuinigen ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. Dit is wel voorwaardelijk voor de effectiviteit. Als laatste spanningsveld is de betrokkenheid van belangengroeperingen onderkend. Dit is direct gerelateerd aan de eerder genoemde "political reality". Belangengroepen kunnen zeer effectief zijn in het beïnvloeden van het bezuinigingsproces. De effectiviteit van het bezuinigingsproces kan vergroot worden door te anticiperen op deze invloed.

- o Wat is de rol van de verschillende actoren in het bezuinigingsproces?

Bij het onderzoek naar omgevingskenmerken van, en spanningsvelden rond, bezuinigingsprocessen zijn ook de meest relevante actoren benoemd. In dit onderdeel wordt voor iedere actor specifiek gekeken naar de kenmerken van zijn of haar rol. Onderscheiden worden: de politiek, ambtenaren c.q. organisatieonderdelen, topmanagement en belangengroeperingen.

Politiek

De politiek stelt het inhoudelijk en budgettair kader vast waarbinnen bezuinigen plaatsvinden. Haar electoraat vormt daarbij een belangrijke referentie. Als gevolg hiervan probeert de politiek niet of zo min mogelijk te bezuinigen. Vandaar dat de noodzaak niet vanzelfsprekend wordt onderkend, besluitvorming wordt uitgesteld, consequenties worden ontweken en incrementele (kleine) besluitvorming resulteert in incidentele maatregelen. Daarnaast is er een voorkeur voor bezuinigingsvoorstellen met duidelijke baten en onduidelijke of diffuse kosten danwel bezuinigen welke buiten

het eigen electoraat kunnen worden ingevuld. Limitering op dit laatste onderdeel komt vanuit het non-interventiebeginsel; bestuurders zijn nauwelijks bereid zich te mengen in de portefeuille van collega-bestuurders. Politieke realiteit moet dan ook begrepen worden als een belemmering voor transparante kostenverdeling, ingrijpende maatregelen, integrale afweging en eenheid binnen een i.c. gemeentebestuur. Daarnaast is geconstateerd dat bezuinigingsvoorstellen als gevolg van inmenging van belanghebbenden (burgers, organisaties, ambtenaren) en vastgelegde verplichtingen bijna onvermijdelijk niet zonder compromis tot stand kunnen komen en dat volledige beëindiging een beleidsprogramma door dit compromis uitgesloten wordt.

De houding van politiek en ambtenaren betekent dat het belang van de initiatiefrol van het topmanagement toeneemt. Het topmanagement is daarnaast een van de belangrijke referentiegroepen voor de politiek. Vanuit het non-interventiebeginsel en het belang van betrokkenheid van ambtenaren blijkt verder dat bezuinigingsvoorstellen vanuit de "eigen" beleidssector de minste politieke weerstand ondervinden. Voor de effectiviteit van bezuinigingsprocessen betekent dit dat bezuinigingsvoorstellen idealiter vanuit bestuurlijk/ambtelijke samenwerking binnen de eigen beleidssector geformuleerd worden.

Ambtenaren/organisatieonderdelen

Ambtenaren zijn belanghebbenden. Om hun werk uit te oefenen en hun inhoudelijke betrokkenheid vorm te geven hebben zij budget nodig. Ambtenaren beschikken voor hun vakgebied over de voor heroverweging relevante informatie en behartigen hiermee in de relatie met opdrachtgevers hun belang. De effectiviteit van het bezuinigingsproces kan vergroot worden door dit informatiemonopolie d.m.v. structuur en competitie te doorbreken.

Op het niveau van motieven en betrokkenheid is vastgesteld dat de ware intentie van een organisatieonderdeel gericht is op het weerstaan of afzwakken van bezuinigingen. Er is aldus sprake van een zekere mate van ambivalentie. Het eerder genoemde informatiemonopolie wordt ook benut in de relatie tussen organisatieonderdelen onderling, met als doel de gevolgen van bezuinigingen voor het eigen bureau te beperken. Relevante factoren in deze strijd zijn o.a. de omvang en bevoegdheden van het organisatieonderdeel maar ook de mate van specialisatie van de taak. De mate waarin moet worden gestreden om het eigen belang, is bepalend voor het conflictpotentieel binnen een organisatie. De effectiviteit van bezuinigingsprocessen kan vergroot worden door te sturen op een laag conflictpotentieel en een lage ambivalentie.

Belangengroeperingen

Belanghebbenden zullen, zonodig in samenwerking met anderen, hun belang nastreven door middel van beïnvloeding van het bezuinigingsproces. Deze beïnvloeding kan zich in iedere fase voordoen op zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek niveau. Belangengroeperingen beschikken hierdoor over latente hindermacht. Zij kunnen oppositie vormen, in samenwerking oppositie verbreden en de kosten van bezuinigingsvoorstellen benadrukken. Zowel het vormen van oppositie als ook het benadrukken van kosten grijpt direct in op het politieke proces. De effectiviteit van het bezuinigingsproces kan vergroot

worden door hierop bij de formulering van bezuinigingsvoorstellen te anticiperen.

Topmanagement

Het topmanagement heeft de rol van initiatiefnemer en processtuurder. Voorwaarde is dat het topmanagement zich hiervan bewust is en de vaardigheden bezit om vanuit deze rol te gaan sturen. Binnen deze rol zal een bezuinigingsmaatregelenpakket opgebouwd moeten worden vanuit overwegingen op het gebied van; evenredige of efficiënte verdeling van de (bezuinigings-)pijn, korte en lange termijn perspectief, incidentele of structurele maatregelen en samenhang binnen het totale pakket. Om deze keuzes te kunnen maken zal informatie op een voldoende kwantiteits- en kwaliteitsniveau ontsloten moeten worden. Hiervoor dient een beheersstructuur en beoordelingsinstrumentarium gerealiseerd te zijn of te worden. Het proces dient daarnaast voldoende stevig te zijn om het definitieve karakter en de toekomstvastheid van besluiten te waarborgen. Het topmanagement zal ook voldoende politieke en organisationele betrokkenheid moeten realiseren zodat het voorstel gedragen wordt. Een tijdslijm dient gesteld en bewaakt te worden voor iedere fase van het bezuinigingsproces. De realisatiefase van afgesproken en besloten bezuinigingen kent daarnaast een groot afbreukrisico. Beoordeling van de rol van het topmanagement geeft zicht op de voorwaarden voor invulling van de initiatiefrol. Voldoende brede oriëntatie hierop en het kunnen vertalen ervan naar het procesontwerp en -sturing is essentieel. De effectiviteit van bezuinigingsprocessen kan worden vergroot door de kennis en vaardigheden op dit punt binnen het topmanagement te vergroten.

In dit stadium kunnen we terug naar de beantwoording van de deelvraag welke onderwerp is van dit onderdeel; "Hoe kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd". Het antwoord hierop is dat bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd door het bezuinigingsproces te richten op "balancing economic necessities with political reality". Een afweging tussen noodzaak en haalbaarheid dus. Deze is nodig omdat politieke realiteit een belemmering vormt voor transparante kostenverdeling, ingrijpende maatregelen, integrale afweging en eenheid binnen een gemeentebestuur. Dit kan overwonnen worden door bezuinigingsvoorstellen vanuit bestuurlijk/ambtelijke samenwerking binnen de eigen beleidssector te laten formuleren. Het betrekken van ambtenaren bij het bezuinigingsproces resulteert ook in een afname van het conflictpotentieel en de (latente) ambivalentie welke inherent is aan hun positie. Daarnaast is het belangrijk het ambtelijk informatiemonopolie d.m.v. structuur en competitie te doorbreken. Effectief bezuinigen vraagt verder om onderkenning van de potentiële hindermacht van belangengroeperingen. Hierop dient geanticipeerd te worden. Als laatste is geconstateerd dat het voorwaardelijk is dat het topmanagement beschikt over leiderschap en procesvaardigheden.

8.1.2. Welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces te bezitten?

De tweede deelvraag; "Welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces te bezitten?", richt de aandacht op de besluitvorming over bezuinigingen. De Gemeenteraad heeft de bevoegdheden budgetten toe te wijzen. Daarom maakt

besluitvorming een essentieel onderdeel uit van bezuinigingsprocessen. In dit onderdeel wordt benoemd welke eisen dit stelt aan dit besluitvormingsproces.

Besluitvorming over bezuinigingen komt in aanleg incrementeel tot stand. Incrementalisme kenmerkt zich door deelbaarheid van besluiten, de diversiteit van meningen over waarden en beleidsdoelen en beperkte informatie over gevolgen van beleid. Incrementalisme richt zich op kleine ingrepen op het bestaande. Verwacht zou mogen worden dat incrementalisme in tijden van financiële schaarste zou resulteren in kleine afname van budgetten. Dit wordt benoemd als decrementalisme. Dit blijkt echter als gevolg van het conflictpotentieel rond bezuinigingen in politiek en met belanghebbenden niet tot stand te komen. Ook non-incrementeel beleid in de vorm van grotere, meer omvattende besluitvorming, komt niet tot stand omdat de steun hiervoor alleen in zeer uitzonderlijke situaties langdurig in stand blijft. Conclusie is dan ook dat besluitvorming over bezuinigen wordt gekenmerkt door incrementalisme. In geval van een grotere bezuinigingsopgave kan dit onvoldoende aansluiten bij de noodzaak tot bezuinigen. In het licht van "balancing economic necessities with political reality" betekent dit dat de financiële noodzaak bepalend is voor de politieke bereidheid meer omvattende besluiten te nemen. Duidelijkheid over de noodzaak van bezuinigen is derhalve essentieel voor ieder bezuinigingsproces. Voor de deelvraag; "welke proceskenmerken dient een besluitvormingsproces over bezuinigingen te bezitten?" betekent dit dat de effectiviteit van het bezuinigingsproces wordt vergroot door een grotere mate van duidelijkheid over de noodzaak tot bezuinigingen.

8.1.3. Welke proceskenmerken dient een bezuinigingsproces te bezitten?

De derde deelvraag; "Welke proceskenmerken dient een bezuinigingsproces te bezitten?", richt de aandacht op de procesmatige aanpak van bezuinigingen. Een van de kenmerken van het bezuinigingsproces is de veelheid aan betrokken inhoudelijke belangen. Om over de inhoud in samenwerking tot de benodigde bezuinigingsafspraken te komen is het belangrijk een procesmatige benadering te hanteren. Deze constatering heeft dan betrekking op het proces binnen de organisatie waarbij tussen bestuur en ambtenaren, tussen topmanagement en organisatieonderdelen, en tussen organisatieonderdelen onderling bezuinigingsvoorstellen uitgewerkt en afgewogen worden. De meerwaarde van een procesmatige benadering zit in het toenemen van draagvlak c.q. afname van blokkademacht, reductie van inhoudelijke onzekerheid, verrijking van probleemdefinities en oplossingen, de mogelijkheid om voortschrijdend inzicht te incorporeren in het proces, transparantie en depolitisering van besluitvorming. Met een procesmatige benadering kan de initiatiefnemer de input en motivatie van de procespartijen optimaal benutten. Sturing op het proces is goed mogelijk door middel van tempo, voorwaarden en criteria. Aanjager van het proces is de functionele verhouding binnen de organisatie vanuit command en control. Geconcludeerd mag worden dat het bezuinigingsproces meer effectief wordt door een procesmatige benadering te hanteren.

Voor bestuurders geldt echter wel dat zij zich door hun specifieke positie moeilijk kunnen committeren aan een proces. De politieke verantwoordelijkheid blijft leidend en deze ligt primair buiten het proces. Politiek commitment aan een bezuinigingstaakstelling kan pas vastliggen na afronding van de besluitvorming.

8.1.4. Hoe worden bezuinigingstaakstellingen in de praktijk bij de lagere overheid aangepakt?

Om vast te stellen hoe bezuinigingsprocessen in de huidige gemeentelijke praktijk worden opgepakt is opgepakt aan de hand van de vierde deelvraag; "Hoe worden bezuinigingstaakstellingen in de praktijk bij de lagere overheid aangepakt?". Hiermee wordt de aandacht verschoven naar de praktijk. De waarde hiervan ligt primair in de confrontatie tussen theorie en praktijk. In dit onderdeel wordt de gevonden praktijk op hoofdlijnen beschreven.

Vastgesteld is dat het primaire initiatief voor de bezuinigingsoperatie bij gemeenteraad of college ligt. De formulering van het bezuinigingsmaatregelenpakket wordt aangestuurd door college en directie. Het bezuinigingsproces wordt veelal beoordeeld als een politiek en financieel proces. Waar een begrotingsproces een eigen status buiten het begrotingsproces heeft wordt het ook separaat beschreven. Opvallend daarbij is dat de onderdelen: rol van de politiek, beoordelingscriteria bezuinigingsvoorstellen, invloed belangengroeperingen, ontsluiten van informatie, kwaliteit bezuinigingsvoorstellen en conflictbeheersing het minst vaak worden beschreven. Gerelateerd aan het theoretisch kader is het veelal ontbreken van deze onderdelen opvallend. Beschrijving van de rol van de politiek vormt de basis voor politiek commitment. Het niet beschrijven van beoordelingscriteria is een gemiste kans het proces transparant te maken en beschrijving zou duiden op een procesmatige benadering. Het beschrijven van het ontsluiten van informatie zou moeten voorzien in het ontstijgen van de asymmetrische en onvolledige informatieverhouding tussen de ambtelijke organisatie en politiek en topmanagement. Met de beschrijving van de kwaliteit van bezuinigingsvoorstellen zou deze vastgelegd kunnen worden t.b.v. de realisatiefase. Het beschrijven van het aspect conflictbeheersing zou duiden op een procesmatige benadering. Als risicofactoren worden onderkend: politieke haalbaarheid, kwaliteit en haalbaarheid van bezuinigingsvoorstellen en tijdige realisatie. Invloed van belangengroeperingen ontbreekt als risicofactor, wat betekent dat men de koppeling met politieke haalbaarheid niet maakt. Het aspect wordt naar alle waarschijnlijkheid onvoldoende onderkend.

Met betrekking tot de samenstelling van het maatregelenpakket blijkt dat veelal lastenverzwaring voor burgers wordt uitgesloten. Het bezuinigingsmaatregelenpakket bevat in alle onderzoeksgemeenten ook op korte termijn en evenredigheid gerichte maatregelen zoals vacaturestops, het extern inhuren of uitplaatsen van taken en het uitstellen van vervangingsinvesteringen. Deze maatregelen worden beleefd als structureel van aard. Dit is wat tekstueel van aard maar moet waarschijnlijk beoordeeld worden als een wat verfraaide beleving van het incidentele karakter van de werkelijkheid. Een gemeente maakt een expliciete koppeling tussen politiek gedragen (beleids-)terreinen waarvoor financiële ruimte wordt geschapen en (beleids-)terreinen waarop bezuinigd gaat worden. Waarschijnlijk zal in alle gemeenten geïntensiveerd worden op bepaalde beleidsterreinen. De verbinding maakt echter duidelijk dat het één niet los gezien kan worden van het ander. Dit plaatst de discussie over bezuinigen in een breder kader. Dit is zowel procesmatig als communicatief een voordeel.

Benchmark en extern advies wordt benut ten behoeve van het bezuinigingsproces. De organisatieonderdelen zelf zijn echter maar zeer beperkt betrokken bij het

bezuinigingsproces of bij de politieke strategievorming. Dit is in relatie tot het ambtelijk commitment en de realisatiefase een tekortkoming.

Opvallend is dat zich nauwelijks knelpunten voor lijken te doen in de kwantitatieve of kwalitatieve informatievoorziening. Verrassend omdat ook organisatieonderdelen, zoals genoemd, maar beperkt betrokken zijn. Een verklaring hiervoor kan zijn dat besluitvorming over het bezuinigingsmaatregelenpakket plaatsvindt op een vrij globaal informatieniveau en dat dit volstaat.

Rond politieke besluitvorming doet het uitstellen van besluitvorming zich het meest voor. Samenhang met de aspecten; zich herhalende besluitvorming en het uitsluiten van beleidsprogramma's of -velden ontbreekt vooralsnog. Mogelijk dat dit te maken heeft met de fase waarin het bezuinigingsproces zich bevindt. Zolang er nog geen besluiten zijn hoeven deze ook niet bijgesteld te worden.

Gemeenteraad en college blijken maar beperkt betrokken bij de selectie van prioriteiten. Dit moet gerelateerd aan bestuurlijk commitment, politieke besluitvorming en de strategievorming daaromtrent beoordeeld worden als een tekortkoming. De politieke strategie voor besluitvorming in de gemeenteraad komt tot stand in samenwerking tussen het college, de verantwoordelijke wethouder en de directie. Een gemeente heeft de sturing van het bezuinigingsproces neergelegd bij een bestuurlijke stuurgroep. Hiermee wordt een interessant platform gecreëerd waarbinnen mogelijk de grens tussen ambtelijke - en bestuurlijke verantwoordelijkheid overschreden kan worden.

De realisatie van de bezuinigingstaakstelling wordt aangestuurd door de directie. Over de voortgang wordt gerapporteerd.

8.2. Conclusie

Nu de deelvragen zijn beantwoord kan ook de centrale vraagstelling; "Hoe kan de effectiviteit van bezuinigingsprocessen binnen de lagere overheden worden vergroot?" beantwoord worden. Zoals uit de lijn van de beantwoording van de deelvragen al naar voren komt biedt dit onderzoek voldoende aanknopingspunten voor beantwoording van deze vraag. Omdat nagenoeg alle onderdelen van deze vraag al eerder in detail aan bod zijn gekomen, zal ik het abstractieniveau in dit onderdeel verhogen.

Resumerend is het goed aan te geven dat de vraag naar hoe de effectiviteit van bezuinigingsprocessen bij lagere overheden kan worden vergroot wordt beantwoord door hiervoor mogelijkheden aan te geven. Dit is op basis van allereerst het onderkennen van de voor een bezuinigingsproces relevante omgevingskenmerken, actoren en proceskenmerken en vervolgens op basis van de beschrijving van de praktijk. De opbouw van dit onderzoek voorziet dus in de waarneming van wat vanuit de theorie als belangrijk voor de effectiviteit van bezuinigingsprocessen moet worden aangemerkt en de waarneming van wat in de praktijk gebeurt. De aspecten waarop theoretisch meer nadruk wordt gelegd dan in de praktijk kan worden waargenomen zijn in deze afweging de aspecten waarmee de effectiviteit van het bezuinigingsproces bij lagere overheden vergroot zou kunnen worden. Inhoudelijk geeft dit het volgende beeld.

Centraal thema rond het effectief realiseren van bezuinigingen wordt gevormd door "balancing economic necessities with political reality". In ieder stadium van het procesontwerp en -sturing zal dit besef centraal moeten staan. Het maakt duidelijk dat alleen een (zeer) nadrukkelijke financiële noodzaak voldoende basis biedt om besluitvorming boven het incrementele niveau uit te tillen. Expliciete duidelijkheid over de financiële noodzaak zal ieder bezuinigingsproces dan ook meer effectief maken. Ook als dit betekent dat er maar een beperkte noodzaak is. Kernpunt van de benodigde houding is de onderkenning van de politieke realiteit en de doelstelling om daarop te sturen. Onderdeel hiervan is de politieke haalbaarheid van bezuinigingsvoorstellen. Waar politieke haalbaarheid, zoals aangegeven in onderdeel 1.5. "Verwachte uitkomsten", expliciet wordt geïntroduceerd als beoordelings- en sturingsaspect bij de formulering en keuze van bezuinigingsvoorstellen zal ook de effectiviteit van het bezuinigingsproces worden vergroot.

De betrokkenheid van ambtenaren/organisatieonderdelen bij het bezuinigingsproces blijkt beperkt te zijn. Grotere betrokkenheid kan een belangrijke positieve bijdrage leveren aan ontstijgen van: het streven naar budgetmaximalisatie, de latent ambivalente houding en de asymmetrische informatieverhouding tussen bestuur, leiding en de organisatieonderdelen. Aanvullend is vastgesteld dat bezuinigingsvoorstellen welke vanuit een gezamenlijk bestuurlijk-ambtelijke voorbereiding binnen de beleidssector worden voorgesteld de minste politieke weerstand zullen ondervinden. Geconcludeerd moet worden dat de effectiviteit van bezuinigingsprocessen vergroot kan worden door de ambtelijke betrokkenheid te vergroten.

De rol en invloed van belangengroeperingen wordt nog onvoldoende onderkend. Belangengroepen zijn een van de belangrijkste referentiegroepen voor de politiek en oefenen ook in contact met ambtenaren invloed uit. Aansluitend op de in onderdeel 1.5 geformuleerde verwachte uitkomst, kan de effectiviteit van bezuinigingsprocessen vergroot worden door te onderkennen dat belangengroeperingen een belangrijke invloedsfactor vormen en deze invloed als beoordelingsaspect bij de formulering en keuze van bezuinigingsvoorstellen mee te wegen.

Het topmanagement neemt een zeer centrale rol in het bezuinigingsproces. Zij is zowel initiatiefnemer, verzorgt procesontwerp en -sturing en is een belangrijke referentiegroep voor de politiek. Specifiek voor de effectiviteit van het topmanagement is relevant of zij het leiderschap en procesontwerp neerzet waardoor het bezuinigingsproces goed kan verlopen. Een goede en volledige procesbeschrijving is hiervoor nodig. Dit legt de basis voor betrokkenheid en commitment van partijen aan zowel het proces als de realisatie. Investering in kennis en vaardigheden op het terrein van procesontwerp en -sturing zal zich direct doorvertalen in de effectiviteit van het bezuinigingsproces. Een tweede belangrijk aspect is de mate waarin gekozen wordt voor een procesmatige benadering. Met een procesmatige benadering wordt de inhoud in goede banen geleid, motivatie van betrokken partijen benut en commitment gerealiseerd. De praktijk laat zien dat de procesmatige benadering sterker kan. Relevante onderdelen zoals beoordelingscriteria van bezuinigingsvoorstellen en conflictbeheersing worden niet beschreven. Ook worden bestuurders en ambtenaren/organisatieonderdelen maar beperkt betrokken bij het formuleren van bezuinigingsvoorstellen. De effectiviteit van het bezuinigingsproces kan worden vergroot door meer te werken vanuit een procesmatige benadering. Dit sluit aan bij de in onderdeel 1.5. geformuleerde

verwachte uitkomst dat de beperkte mogelijkheden voor bestuurlijk commitment uitgangspunt moeten zijn voor het procesontwerp en dat de betrokkenheid van organisatieonderdelen als expliciet onderdeel van het procesontwerp meegenomen moet worden. Voor wat betreft brede betrokkenheid ligt er een expliciete kans in de door één gemeente ingestelde bestuurlijk/ambtelijke stuurgroep. Hier zouden grenzen tussen beide verantwoordelijkheden kunnen vervagen en gezamenlijkheid centraal kunnen staan.

Informatie neemt een zeer centrale plek in binnen het bezuinigingsproces. Zonder tijdige informatie op het juiste abstractieniveau is het niet goed mogelijk het bezuinigingsproces te sturen. Dit onderzoek laat zien dat het overkomen van de onvolledige en asymmetrisch informatieverhouding binnen organisaties echter geen rol van betekenis speelt. Dit is zeer verrassend en naar alle waarschijnlijkheid een verfraaiing van de werkelijkheid. De enige gefundeerde verklaring die ik aan heb kunnen geven, is dat voor de sturing van bezuinigingsprocessen binnen lagere overheden een vrij globaal informatieniveau volstaat. In relatie tot bijvoorbeeld het definitieve karakter en de toekomstvastheid van besluiten is het zeer relevant dat de juiste informatie tijdig beschikbaar is. Ik wil op dit onderdeel dan ook concluderen dat de effectiviteit van bezuinigingsprocessen waarschijnlijk te vergroten is door het door gemeenten gewenste kwaliteitsniveau van informatie opnieuw te beoordelen. Dit sluit aan bij de in onderdeel 1.5 geformuleerde verwachte uitkomst dat het ontsluiten en objectiveren van informatie vanuit de organisatie als expliciet onderdeel van het procesontwerp meegenomen dient te worden en dat de toekomstvastheid en het definitieve karakter van besluitvorming rond bezuinigingen moeten aangemerkt worden als toprisico's.

8.3. Aanbevelingen

In dit onderdeel wil ik een aantal aanbevelingen geven. De aanbevelingen zijn gerelateerd aan de onderzoeksconclusies en hebben tot doel organisaties geconfronteerd met bezuinigingen te helpen een meer effectieve aanpak te vinden. De aanbevelingen vormen de beantwoording van de deelvraag "welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?"

- Maak de noodzaak tot bezuinigen duidelijk.

Duidelijkheid over de financiële noodzaak om te bezuinigen is noodzakelijk om de besluitvorming boven het incrementele niveau uit te tillen en om draagvlak en begrip te vinden voor bezuinigingen. Expliciete duidelijkheid over de financiële noodzaak zal ieder bezuinigingsproces dan ook meer effectief maken. Ook als dit betekent dat er maar een beperkte noodzaak is. Immers ook dan draagt deze informatie bij aan een passende aanpak. Kernpunt van de benodigde houding is de onderkenning van de politieke realiteit en de doelstelling om daarop te sturen.

- Vergroot het kennisniveau van procesontwerp en -sturing.

Als deze scriptie in één zin samen te vatten zou zijn dan is dat waarschijnlijk: "bezuinigen is moeilijk". Bezuinigen blijkt een proces te zijn, waarbij stukje bij beetje verlaging van uitgaven moet worden bevochten. Ieder individueel voorstel zal op zijn waarde moeten worden gewogen en overwogen vanuit

een maatschappelijk, politiek, bestuurlijk, organisatorisch, strategisch en financieel kader. Om dit in goede banen te leiden is procesmatig werken een effectief middel. Een gedegen procesontwerp hiervoor en sturing hierop essentieel. Het procesontwerp moet voldoende breed zijn om alle mogelijke inhoudelijke belangen en organisatorische aspecten te incorporeren. Door de relatief beperkte winstkansen voor betrokken partijen zullen alternatieve motivatoren gehanteerd moeten worden. Zowel gedegen procesontwerp als stevige processturing mogen aangemerkt worden als essentiële basisvoorwaarden voor een effectief bezuinigingsproces. Ook bezuinigen vraagt in die zin om een zekere mate van specialisme. Het is dan ook aanbevelenswaardig het kennisniveau van zowel procesontwerp als ook - sturing specifiek gericht op bezuinigingen binnen de organisatie te vergroten. Waar de dilemma's voldoende breed kenbaar zijn, ontstaat ook de basis om er effectief op te anticiperen en erin te opereren.

- o Verbind investeren en bezuinigen met elkaar

Bezuinigen ligt communicatief moeilijk. Het verminderen van services, diensten, bijdragen, subsidies en budgetten met als argumentatie dat dit voor een gezonde financiële positie noodzakelijk is, is mogelijk realistisch maar politiek niet altijd even sterk. Het blijft vragen om veel begrip. Het vinden van tegenstanders van bezuinigen is gemakkelijker dan het vinden van medestanders. Het onderkennen van de politieke realiteit vraagt om een andere benadering waarin gestreefd moet worden naar een sterke eigen positie. Dit kan door zoals één van de onderzoeksgemeenten ook heeft gedaan de investeringen en de bezuinigingen communicatief expliciet met elkaar te verbinden. Het is aanbevelenswaardig dit uitgangspunt centraal te stellen in iedere fase en ieder onderdeel van het bezuinigingsproces. Verwacht mag worden dat dit resulteert in een communicatief beter uitgangspunt en meer handelingsalternatieven. Er worden immers winstkansen geïntroduceerd en nieuw en vervangend beleid wordt mogelijk waardoor de effectiviteit van het bezuinigingsproces wordt bevorderd.

- o Maximaliseer de betrokkenheid van procespartijen.

Betrokkenheid van de verschillende procespartijen bevordert de effectiviteit van het bezuinigingsproces. Hierbij zijn vier belangrijke partijen te onderscheiden. Ten eerste het bestuur. Uit het onderzoek komt geen sterke betrokkenheid naar voren. Hier ligt wel een kans om bij de samenstelling van het maatregelenpakket te werken vanuit bestuurlijk gedragen prioriteiten. De noodzaak voor deze aansluiting is eigenlijk vanzelfsprekend, maar zou in het procesontwerp ook tot uitdrukking moeten komen. Als tweede valt op dat de betrokkenheid van organisatieonderdelen maar beperkt blijkt uit het onderzoek. Hier ligt vooral een kans om meer gedragen en weloverwogen bezuinigingsvoorstellen aangedragen en gerealiseerd te krijgen. De derde groep zijn de belangengroeperingen. Deze dient strategisch benaderd te worden. Het is niet aanbevelenswaardig vanuit overleg tot bezuinigingen te komen, maar wel om bij de beoordeling van bezuinigingsvoorstellen te anticiperen op weerstand vanuit deze groepen. Bouw bijvoorbeeld ruimte en tijd in om te compenseren of introduceer vanaf het begin vervangend beleid

waarmee de bezuinigingsdoelstelling kan worden gerealiseerd. Communiceer hierover ook strategisch zodat het balletje rolt zoals de bedoeling is. Als laatste is er de betrokkenheid van de politiek. Ook deze groep moet strategisch benaderd worden. Overleg tussen bestuur en fracties kan bijdragen aan de afstemming rond prioriteiten en een draagvlak creëren voor (het uitruilen van) bezuinigingsvoorstellen. De politieke besluitvorming blijft een machtsstrijd en is daarmee inherent strategisch. De algemene aanbeveling op het onderdeel betrokkenheid is om vanuit een strategische analyse van de posities van de verschillende partijen hun betrokkenheid te maximaliseren. Het hogere doel hiervan is besluitvorming en realisatie meer effectief te maken.

Bert van der Meij,
266390 bsk-av
2005

Bijlage 1. Levine: tactics to resist or smooth decline

	tactics to resist decline	tactics to smooth decline
External/political	<ul style="list-style-type: none"> - diversify programs, clients and constituents - Improve legislative liaison - educate the public about the agency's mission, - mobilize dependent clients, - become "captured" by a powerful interest group or legislator, - threaten to cut vital or popular programs, - cut a visible and widespread service a little to demonstrate client dependence 	<ul style="list-style-type: none"> - make peace with competing agencies, - cut low priority programs, - cut programs to politically weak clients, - sell and lend expertise to other agencies, - share problems with other agencies.
Economic/technical	<ul style="list-style-type: none"> - find a wider and richer revenue base - develop incentives to prevent disinvestment, - seek foundation support - lure new public and private sector investment, - adopt user charges for services where possible 	<ul style="list-style-type: none"> - improve targeting on problems, - plan with preservative objectives, - cut losses by distinguishing between capital investments and sunk costs - yield concessions to taxpayers and employers to retain them.
Internal/political	<ul style="list-style-type: none"> - issue symbolic responses like forming study commissions and task forces, - "circle the wagons" i.e. develop a siege mentality to retain esprit the corps - strengthen expertise 	<ul style="list-style-type: none"> - change leadership at each stage in the decline process, - reorganize at each stage, - cut programs run by weak subunits, - shift programs to another agency, - get temporary exemptions from personnel and budgetary regulations which limit discretion
economic/technical	<ul style="list-style-type: none"> - increase hierarchical control, - improve productivity, - experiment with less costly service delivery systems, - automate, - stockpile and ration resources 	<ul style="list-style-type: none"> - renegotiate long term contracts to regain flexibility, - install rational choice techniques like zero base budgeting and evaluation research, - mortgage the future by deferring maintenance and downscaling personnel quality, - ask employees to make voluntary sacrifices like taking early retirements and deferring raises, - improve forecasting capacity to anticipate further cuts, - reassign surplus facilities to other users, - exploit the exploitable.

bron; C.H. Levine, managing Fiscal stress, blz. 21 en 22.

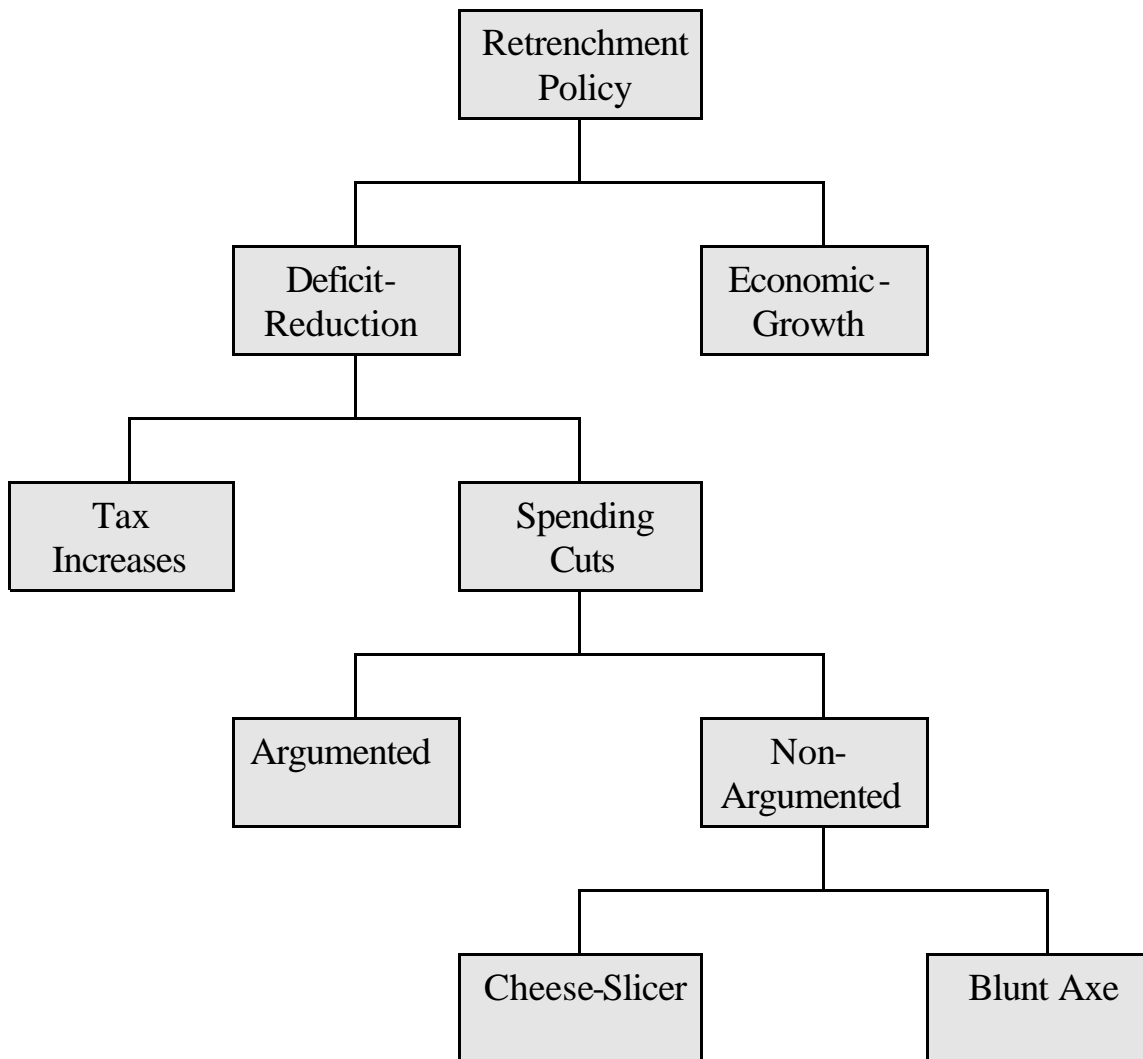
Bijlage 2. overzicht korte termijn maatregelen. Levine

Typische korte termijn strategieën zijn:

- het inhuren van diensten
Taken welke voorheen door de overheid zelf uitgevoerd werden worden ingehuurd van derden. Het apparaat verdwijnt daarmee uit de begroting en wordt vervangen door budget om de diensten te bekostigen.
Kostenbesparingen zijn goed mogelijk maar de maatregel kan ook zuiver cosmetisch zijn. De tijdelijkheid van de maatregel is vooral gerelateerd aan het daadwerkelijk realiseren van besparingen op de langere termijn. Om ook daadwerkelijk bezuinigingen te realiseren zal op dit punt een duidelijk beleid gevoerd moeten worden.
- Vacature stops
Vrijvallende vacatures mogen niet opnieuw ingevuld worden. De maatregel grijpt willekeurig op de organisatie in en mist daarmee focus. Omdat een keuze over productiviteit of serviceniveau ontbreekt, resulteert de maatregel in willekeurig opduikende knelpunten.
- Budgetten bevriezen,
De maatregel richt zich op alle begrotingsposten en mist daarmee focus. Bewaking lijkt mogelijk eenvoudig maar door het ontbreken van gerichte en gedragen beleidskeuzen is de bewaking moeilijk. De tijdelijkheid van de maatregel manifesteert zich erin dat voorschrijdend inzicht en nieuw beleid alsnog keuzes verlangen.
- Kaasschaafmethode,
Deze maatregel gaat een stap verder dan het bevriezen van budgetten. Ieder budget wordt gelijkmatig verlaagd. Ook hier staat de houdbaarheid sterk onder druk door voortschrijdend inzicht en nieuw beleid.
- Uitstellen van vervangingsinvesteringen
Deze maatregel resulteert zeer waarschijnlijk in hogere onderhoudskosten en afnemende efficiëntie en is daardoor tijdelijk van aard.
- Uitstellen van onderhoud of het oprekken van onderhoudsschema's,
Deze maatregel resulteert veelal in hogere kosten op de langere termijn en is daardoor tijdelijk van aard.

bron; C.H. Levine, managing Fiscal stress, blz. 23 en 24.

Budgetary Response



Bron; F. van Nispen tot Panerden.

Strategieën van overheidsonderdelen in relatie tot bezuiniging

Clientèle	<ul style="list-style-type: none"> - Find a clientele - Serve your clientele - Expand your clientele - Concentrate on individual constituencies - secure feedback - Divided we stand - United we fall - Advisory committees always ask for more - Do not admit giving in tot pressure - But if they press make them pay - Avoid being captured - Spending and cutting moods - budget balancing and end-runs 	
Confidance	<ul style="list-style-type: none"> - Be what they think you are - play it straight, - integrity - make friends: the visit - I'd love to help but..... - Give and take - Truth ans consequences - Emphasis - Subcommittee and other staff 	
Congressional committee hearings	<ul style="list-style-type: none"> - the rehearsal - avoid surprise - the plant - the protrait - know your budget - play the game 	
Results	<ul style="list-style-type: none"> - Serve an appreciative clientele - it works: the problem of criteria - the invitation - simplify or make complex, - avoid too good results - our program is priceless - it can't be measured - tomorrow and tomorrow - statistics - stretching things - avoid extreme claims that can be tested - procedures, not predictions - faith 	
Political fragmentation	<ul style="list-style-type: none"> - compenstion - cross fire - both ends against the middle - the commitment 	
Defending the base	<ul style="list-style-type: none"> - cut the less-visible items - all or nothing - squeezed to the wall - alter the form - shift the blame - the ceiling - we love them all - you choose - they made me - when cuts mean increases 	

Increasing the base	<ul style="list-style-type: none"> - old stuff - don't stand pat - the advantage of rounding - the transfer - the numbers game - the wedge or camel's nose - just for now - so small, absorb it if it is so small - the commitment or No choice - if this then that - the backlog - look, no hands - work loads and work loads - it pays itself; it makes a profit - spend to save - the crises - advertising and salesmanship - the defense motif - overselling
---------------------	---

Bron: A. Wildavsky, the prolitics of the budgetary process blz. 63-123

Bijlage 5.

Datapresentatie aanvullend onderzoek						
		a	b	c	d	e
	INITIATIEF					
1	Wie heeft het primaire initiatief genomen voor de bezuinigingsoperatie?	gemeenteraad	x	x		
		college			x	x
		directie				x
2	Is het proces om te komen tot een bezuinigingsmaatregelenpakket beschreven?	ja/nee	ja	ja	nee ¹	ja
	zo ja, door wie?	gemeenteraad				
		college				x
		directie		x		x
		een speciaal gevormde werkgroep	x			
		een financiële afdeling				
		anders t.w.				
3	Welke van onderstaande aspecten zijn meegenomen in de procesbeschrijving of bijbehorende documenten?	omvang taakstelling	x	x	x	x
		beoordeling noodzaak	x		x	x
		uitdragen noodzaak		x	x	x
		rol initiatiefnemer	x		x	x
		verantwoordelijkheidsverdeling	x		x	x
		processtappen	x	x		x
		tijdspad	x	x	x	x
		besluitvormingsproces	x	x		x
		projectstructuur	x			x
		rol bestuur	x			x
		rol politiek	x			x
		rol directie	x			x
		rol organisatieonderdelen	x			x
		politiek commitment	x		x	x
		bestuurlijk commitment	x		x	x
		ambtelijk commitment	x		x	x
		beoordelingscriteria	x			x
		bezuinigingsvoorstellen				
		invloed belangengroeperingen		x		x
		ontsluiten van informatie	x			x
		kwaliteit bezuinigingsvoorstellen	x			x
		conflictbeheersing	x			x
		communicatie	x	x	x	x
		realisatie	x	x		x
4	Wie stuurt de formulering van het bezuinigingsmaatregelenpakket aan?	gemeenteraad				
		college		x	x	x
		directie			x	x
		speciale stuurgroep			x	x
		speciale werkgroep	x			x
		anders t.w.			x ²	
5	Hoe beoordeelt u het bezuinigingsproces?	een politiek proces	x	x	x	x
		een strategisch proces	x		x	x
		een financieel proces	x		x	x
		een onderdeel van begrotingscyclus			x	
		het sluitend maken van de begroting	x		x	x
		anders t.w.			x ³	
6	Welke omvang heeft de bezuinigingstaakstelling in 2005		7%	5%	1.6%	3%

¹ het maakte onderdeel uit van het begrotingsproces.

² met ondersteuning door projectcoördinator.

³ een organisatieveranderingsproces.

	waarmee uw gemeente wordt geconfronteerd procentueel in relatie tot de gehele begroting?						
7	Welke van onderstaande aspecten beoordeelt u als de meest kritische risicofactoren in het proces om te komen tot een bezuinigingsmaatregelenpakket	politieke haalbaarheid	x	x	x	x	x
		het definitieve karakter van besluitvorming					
		invloed van belangengroepen/belanghebbenden		x			
		ambtelijk commitment		x	x		
		kwaliteit/haalbaarheid bezuinigingsvoorstellen	x	x	x	x	x
		kwaliteit en kwantiteit van beschikbare informatie					x
		realisatie			x	x	
		tijdige realisatie	x	x	x	x	
		overig t.w.					
	MAATREGELENPAKKET						
8	Zijn vooraf of lopende het bezuinigingsproces organisatieonderdelen of beleidsprogramma's uitgesloten van bezuiniging?	ja/nee	ja	nee	nee	nee	nee
9	Hoe is het bezuinigingsmaatregelenpakket voor 2005 e.v. opgebouwd weergegeven als percentage van de taakstelling?	incidentele maatregelen	0%	0%	0%	25%	
		structurele maatregelen	100%	100%	100%	75%	
10	Hoe zou u het bezuinigingsmaatregelenpakket voor 2005 idealiter hebben opgebouwd als percentage van de taakstelling?	incidentele maatregelen			0%	10%	
		structurele maatregelen	100%	100%	100%	90%	
11	Heeft u bij de samenstelling van het bezuinigingsmaatregelenpakket een of meerdere van onderstaande bezuinigingsmaatregelen benut?	het extern inhuren of uitplaatsen van taken	x	x	x		
		vacature stops	x	x	x		x
		budgetten bevroren,				x	x
		de kaasschaafmethode				x	
		het uitstellen van vervangingsinvesteringen	x			x	x
		het uitstellen van onderhoud of het oprekken van onderhoudsschema's	x			x	
	INFORMATIE						
12	Welke informatiebronnen heeft u gehanteerd tbv van de samenstelling van het bezuinigingsmaatregelenpakket?	de begroting van voorgaande jaren,	x	x	x		x
		het Raadsprogramma	x		x		x
		de collegeprioriteiten	x		x	x	x
		benchmark/extern advies	x	x	x		
		bestaande periodieke financiële rapportages	x		x	x	x
		bestaande periodieke beleidsrapportages	x		x		x
		speciale financiële rapportages			x		x
		speciale bezuinigingsrapportages vanuit organisatieonderdelen		x		x	
		speciale bezuinigingsrapportage vanuit speciale stuur-/werkgroep				x	
		overig t.w.					
13	Hebben zich in bij de ambtelijke voorbereiding van het bezuinigingsmaatregelenpakket tekortkomingen voorgedaan op de volgende aspecten?	kwaliteit van de beschikbare informatie	x			x	

		op onderdelen onvolledige informatie	x	x	x		
		op onderdelen ontbrekende informatie		x			
		niet tijdig beschikbaar zijn van informatie				x	
14	Op welke van onderstaande aspecten heeft u bezuinigingsvoorstellen beoordeeld bij de formulering van het bezuinigingsmaatregelenpakket?	omvang financieel resultaat korte termijn			x		x
		omvang financieel resultaat lange termijn	x	x	x	x	x
		realisatietermijn	x	x	x	x	x
		kosten om bezuinigingsvoorstel te realiseren		x	x		x
		belemmeringen voor realisatie/haalbaarheid vanuit bijv. wetgeving, procedures en/of verplichtingen.		x		x	x
		politieke haalbaarheid	x		x	x	x
		betrokkenheid belanghebbenden of belangengroeperingen					x
		risico's					x
		overig t.w.					
		POLITIEK					
15	Doen de volgende aspecten zich voor in de politieke besluitvorming over het geformuleerde bezuinigingsmaatregelenpakket of onderdelen daarvan?	het uitstellen van besluitvorming	x	x		x	
		zich herhalende besluitvorming	x				
		uitsluiten van beleidsprogramma's of -velden	x				
		uitsluiten van lastenverzwaring voor inwoners	x		x	x	
		uitsluiten van afname gemeentelijk serviceniveau					
		structurele bezuinigingsvoorstellen vervangen door incidentele maatregelen					
		aansturen op het bereiken van een compromis met belanghebbenden					
		overig t.w.					4
16	Hoe is de politiek betrokken in het bezuinigingsproces?	besluitvorming in de gemeenteraad	x	x	x	x	x
		besluitvorming in college	x	x	x	x	x
		vertegenwoordiging in speciale stuurgroep				x	
		vertegenwoordiging in speciale werkgroep					
		gemeenteraad selecteert inhoudelijke prioriteiten		x			x
		college selecteert inhoudelijke prioriteiten			x		x
		wethouder selecteert inhoudelijke prioriteiten					x
		anders t.w.					
17	Wie zijn betrokken bij de vorming van de politieke strategie voor besluitvorming over het bezuinigingsmaatregelenpakket in de gemeenteraad	politiek		x	x	x	x
		college	x	x	x	x	x
		verantwoordelijke wethouder	x	x	x	x	x
		directie	x	x	x		x

⁴ niets was uitgesloten, alles was bespreekbaar. Wel was het streven dat inwoners er zo weinig mogelijk van mochten merken, dus interne bezuinigingen hadden de voorkeur.

		ambtelijke werkgroep					x
		betrokken organisatieonderdeel		x			
	REALISATIE						
18	Wie stuurt de realisatie van de bezuinigingstaakstelling aan	gemeenteraad					
		college			x		x
		directie	x	x	x	x	x
		speciale stuurgroep			x		
		speciale werkgroep					
		anders t.w.			x ⁵		
19	Hoe wordt gerapporteerd over de voortgang in de realisatie van de bezuinigingen	separate rapportage aan directie en college	x	x	x	x	
		dmv bestaande P&C cyclus	x		x	x	x
		anders t.w.					
20	Welk deel van de bezuinigingsmaatregelen voor 2004 is inmiddels gerealiseerd weergegeven in percentage van de taakstelling?	incidentele maatregelen				75%	
		structurele maatregelen			80%	60%	
21	Welk percentage van de bezuinigingsmaatregelen voor 2004 is gerealiseerd binnen de afgesproken tijd?	incidentele maatregelen				70%	
		structurele maatregelen	80% ⁶		80%	50%	

⁵ projectcoördinator.

⁶ Toevoeging: (op papier)

Literatuurlijst

- **G. Allison and P. Zelikow**, Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis, Longman New York 1999.
- **A.D. Belinfante en J.L. De Reede**, beginselen van het Nederlands staatsrecht, 13e druk, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1997.
- **H. de Bruijn, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld**, Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming, Academic service Schoonhoven 2002.
- **Downs, Olson and Hirsch**, Theories of collective action, the Macmillan press Ltd London 1990.
- **C. van der Enden**, Budgettering in management perspectief, Samson Alphen a.d. Rijn 1989.
- **H. de Groot en J.M.M. Ritzen**, Lessen in bezuinigingen, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1988.
- **C.A. Hazue**, Institutionele economie, Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken, Coutinho Bussum 2000.
- **W.J.M. Kickert**, veranderingen in management en organisatie bij de Rijksoverheid, Samson Alphen a.d. Rijn 1993.
- **L. Koopmans e.a.**, Overheidsfinancien, Stenfert kroese 1999.
- **C.H. Levine**, Managing fiscal stress, Chayham House New Jersey 1980.
- **C.H. Levine and I. Rubin**, Fiscal stress and public policy, Sage Beverly Hills 1980.
- **Charles E. Lindblom**, The policy-making process, second edition, Prentice-Hall New Jersey 1980.
- **N. Machiavelli**, de Heerser, Athenaeum-Polak & Van Genep 2000.
- **W.L. Neuman**, Social research methods, Allyn and bacon Boston 2000.
- **Frans van Nispen tot Pannerden**, Het dossier heroverweging, Eburon, Delft.
- **R. Sloof**, Game-theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups, Thesis Amsterdam 1997.
- **A. Schick e.a.**, making economic policy in congress, American Institute for Public Policy Research, Washington 1983.
- **T. Spit, Strangled in structures**, An institutional analysis of innovative policy by dutch municipalities, Facultei Ruimtelijke wetenschappen, Universiteit Utrecht 1993.
- **B. Steunenbergh**, Ombuigingsbeleid en politieke besluitvorming, Universiteit Twente 1989.
- **Jose Toirkens**, schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986, Kluwer, Deventer 1988.
- **B. de Wit, R. meyer en K. Breed**, Strategisch management van publieke organisaties, De overheid in paradoxen, Lemma Utrecht 2000.
- **A. Wildavsky**, The politics of the budgetary process, Fourth edetion, Little, Brown and Company, Boston Toronto 1984.
- **A. Wildavsky and N. Caiden**, The new politics of the butgetary process, third edition, Longman New York 1997.
- **E. Woerdman**, Politiek en politicologie, Wolters Noordhoff Groningen 1999.
- **readers Erasmus Universiteit Rotterdam**
 - **A. Bestebreur**, reader financieel management, 2002
 - **H.H.F.M. Daemen en S. van Thiel**, Bestuurskunde 1, 2002
 - **H.L. Klaassen**, reader financieel management, 2002
 - **F.B. van der Meer**, Verandermanagement, 2002
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**, Circulaire Besluit begroten en verantwoorden provincies en gemeenten van 20 januari 2003.
- **Raad voor de financiële verhoudingen**, Mythes en misverstanden in de financiële verhoudingen, Rfv, september 2002

Activiteiten	Maanden Weken Wie	januari		februari		maart		april		mei		juni		juli		augustus		september		oktober		november		december																													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
JAARREKENING																																																					
1. verantwoording jaarrekening 2004	Prod.-, Progr.- en Par.eig.	[Shaded]																																																			
2. opstellen jaarrekening 2004 + beleidsbrief	MT, FI, BM-Comm.	[Shaded]																																																			
3. controle jaarrekening 2004 + account.verklaring	Accountant, FI	[Shaded]																																																			
4. bestuurlijke behandeling jaarrekening 2004	B&W, Raad	[Shaded]																																																			
PERSPECTIEFNOTA																																																					
5. opstellen nota van uitgangspunten 2005	FI	[Shaded]																																																			
6. afstemmen onderwerpen perspectiefnota 2005	PFO, MT	[Shaded]																																																			
7. opstellen perspectiefnota 2005	Progr.eig., Afdhfdn, PFO	[Shaded]																																																			
8. opstellen def. perspectiefnota 2005 + verw. Mutaties en voorbereiden bestuurlijke behandeling	FI, BM-Voorl., MT	[Shaded]																																																			
9. bestuurlijke behandeling perspectiefnota 2005	B&W, Raad	[Shaded]																																																			
BEGROTING																																																					
10. voorbereiden begroting 2006-2009 (VVI, afdplan, tarieven, etc)	Afdhfdn, FI	[Shaded]																																																			
11. opstellen productenraming 2006-2009 bestaand beleid	Afdhfdn	[Shaded]																																																			
12. analyse productenraming 2006-2009	FI	[Shaded]																																																			
13. uitwerken consequenties Perspectiefnota	B&W, MT	[Shaded]																																																			
14. voorbereiden programma's en paragrafen Bestaand Beleid	Progr.-, Paragr.eig en Afdhfdn	[Shaded]																																																			
15. opstellen programmabegroting 2006-2009	Progr.-, Paragr.eig en Afdhfdn	[Shaded]																																																			
16. voorbereiden bestuurlijke behandeling en opstellen definitieve programmabegroting 2006-2009	FI, BM-Voorl., MT	[Shaded]																																																			
17. bestuurlijke behandeling programmabegroting 2006-2009	B&W, Raad	[Shaded]																																																			
18. verw. begroting 2006-2009, opstellen productenraming 2006-2009 en voorbereiden bestuurlijke behandeling	FI, MT	[Shaded]																																																			
19. bestuurlijke behandeling productenraming 2006-2009	B&W	[Shaded]																																																			
JAARREKENING																																																					
20. voorbereiden jaarrekening 2005	Afdhfdn	[Shaded]																																																			
WERKPLAN																																																					
21. opstellen werkplan 1e hj 2005	Afdhfdn	[Shaded]																																																			
22. vaststellen werkplan 1e hj 2005	MT, B&W	[Shaded]																																																			
23. opstellen werkplan 2e hj 2005	Afdhfdn	[Shaded]																																																			
24. vaststellen werkplan 2e hj 2005	MT, B&W	[Shaded]																																																			
25. opstellen werkplan 1e hj 2006	Afdhfdn	[Shaded]																																																			
26. vaststellen werkplan 1e hj 2006	MT, B&W	[Shaded]																																																			

M= MT B= B&W R= Raad P=Provincie aR=aanbieden Raad