

## Bezuinigingen bij de overheid

# Zet als overheids-or in op een verkennende rol

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

Door Marcel Daems

- **Slingeren tussen twee primaten**
- **Vorm bezuinigingsproces**
- **Juiste strategie en tactiek**

**B**ezuiniging, taakstelling, heroverweging. Hoe je het ook noemt, aan fors snijden in de begroting ontkomt de komende jaren vrijwel geen enkele overheidsorganisatie. Het kabinet zette twintig werkgroepen aan het werk om – zonder taboes – uit te zoeken waar het geld te halen valt. Bij de gemeenten zijn de kortingen op het Gemeentefonds fors uitgevallen. Er moeten dus rigoureuze keuzes worden gemaakt. Keuzes waar de politiek het primaat in heeft en de or geen aanspraak kan maken op het advies- of instemmingsrecht en het daaraan verbonden overlegrecht en beroepsrecht, behalve wat betreft de personele gevolgen.

Ook voor de medewerkers hebben de bezuinigingen directe gevolgen: werkdruk vanwege een vacaturestop, stopzetten of opschorten van regelingen, reorganisaties en mogelijk zelfs inkrimping van het aantal arbeidsplaatsen of het uitbesteden van werkzaamheden. De or zal deze personele belangen maar slechts ten dele kunnen behartigen. Wat betreft arbeidsvoorwaarden en sociaal beleid zijn de vakbonden in het georga-

niseerd en sectoroverleg leidend. De or slingert dus tussen twee primaten: dat van de politiek en de vakbond. Staat de or dan geheel buitenspel? Dat hangt erg af van de or zelf: waar wil hij invloed uitoefenen en hoe doet hij dat? Kortom, hoe speelt de or het spel.

### Bezuinigingsproces

Ik ga uit van een gemeentelijke overheid, maar de werkwijze is evengoed van toepassing op een gemeenschappelijke regeling, een provincie, een departement of een andere onderneming die onder het politiek primaat valt. Een bezuinigingsproces verloopt dan vaak als volgt:

#### 1. Bestuur neemt initiatief

Een college van B&W kondigt voor het komende jaar of jaren bezuinigingen aan.

Vaak wordt daarbij al een richtinggevend bedrag genoemd. Soms zijn het college en de gemeenteraad al vooraf in gesprek om nadere kaders vast te stellen.

Bijvoorbeeld, welke ambities moeten absoluut overeind blijven, welke taken moeten bij de overheid blijven, enzovoorts. Dit

kan leiden tot een bijstelling van het bezuinigingsbedrag naar boven of beneden. De gemeenteraad gaat uiteindelijk over de vaststelling van de begroting.

#### 2. Ambtenaren aan het werk

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

- a. De diverse organisatieonderdelen krijgen een precieze taakstelling, vaak een evenredig deel van het totaalbedrag, of afgeleid van de mogelijke richtinggevende kaders die door raad en/of college zijn gesteld. Werkgroepen per organisatieonderdeel komen met voorstellen om de taakstelling dekkend te maken.
- b. De diverse organisatieonderdelen krijgen de opdracht met voorstellen te komen die moeten leiden tot anderhalf tot twee keer van het feitelijke taakstellende bedrag. Dat betekent: *out of the box*-denken, geen mogelijkheid onbesproken laten.
- c. Op centraal niveau wordt een organisatiebrede werkgroep ingericht die met (integrale) bezuinigingsvoorstellen moet komen. Soms worden deelwerkgroepen ingesteld die ideeën moeten uitwerken.

**Erken de beperkte  
bevoegdheden en verken  
de mogelijke ruimte**



Foto: Marlon Winnik

*Als overheids-or moet je soms slingeren tussen twee primaten*

Ook hier gaat het dan vaak om de opdracht meer dan het feitelijke taakstellingsbedrag ‘op te hoesten’.

De voorstellen worden aangeboden aan het college dat daaruit keuzes maakt die die voorlegt aan de gemeenteraad.

### 3. Politiek neemt een besluit

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

### 4. Het ambtelijke apparaat werkt uit

Onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris wordt het collegebesluit uitgewerkt in uitvoeringsplannen. Aangezien de besluitvorming grotendeels binnen de politieke gremia blijft, en met name het budgetrecht van de gemeenteraad aan de orde is, zou de or vanwege het politiek primaat formeel pas zijn overlegrecht pas kunnen uitoefenen bij stap 4.

#### Houding or

Een or kan echter verschillende houdingen aannemen. Hij kan zijn beperkte positie erkennen en daar naar handelen. Daarmee bevestigt de raad het imago dat hij weinig invloed heeft en minimaliseert hij zijn positie onnodig. Ook kan hij zijn positie ontkennen en bluffpoker spelen richting de WOR-bestuurder. Hij pretendeert dan meer

rechten te hebben dan hij in werkelijkheid heeft. Dit leidt in veel gevallen tot een juridisch gevecht, dat niets oplevert.

Naar mijn mening is het effectiever om de rol van verkennende or aan te nemen. Deze erkent zijn beperkte formele bevoegdheden, maar verkent vanuit die feitelijke situatie welke ruimte er wel is en benut die volledig. Door zich niet neer te leggen bij de beperkingen en zich vanuit eigen kracht te herpositioneren, vergroot de or zelfs zijn rol. Verkennende or's denken vanuit de belangen die op het spel staan en proberen in gesprek te komen met sleutelfiguren in het besluitvormingsproces. Mogelijk uit nood geboren komt deze or er sterker uit dan hij daarvoor was.

#### Strategie en tactiek

We lopen het bezuinigingsproces nog eens door en kijken hoe de verkennende or handelt.

#### Stap 1: Bestuur neemt initiatief

Zodra er geluiden zijn dat er bezuinigd

moet gaan worden, wacht de verkennende or niet af maar denkt hij na over wat dit kan betekenen. Er zijn vast en zeker ervaringen met eerdere bezuinigingsronden. De or gaat met de bestuurder in gesprek, vraagt daar de portefeuillehouder Financiën bij, en maakt afspraken over zijn rol in het proces. Het is verstandig om aan te sturen op een van de volgende twee formuleringen:

1. *De or wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken.*

Het voordeel van deze formulering is dat het begrip zienswijze een bekende ambtelijke term is. Het heeft niet de formele lading van adviesrecht, maar kan hetzelfde effect hebben.

2. *De or wordt om advies gevraagd, gelet het politiek primaat.*

Het is een slijke formulering die aangeeft dat de or zijn adviserende rol normaal kan vervullen, met de aantekening dat de or niet in beroep kan gaan tegen het besluit.

Beide formuleringen betekenen hetzelfde, maar gelet op de situatie landt de ene beter dan de andere.

Mogelijke (on)gevraagde adviesmomenten zijn:

- Advies over de opdracht die aan de ambtelijke organisatie wordt versterkt om in kaart te brengen waar bezuinigd kan worden (= advies aan de bestuurder/het college)
- Advies over de uitkomst van deze ambtelijke speurtocht voordat deze naar het college gaat (= advies aan het college).
- Advies over het voorstel dat het college ter besluitvorming voorlegt aan de gemeenteraad (= advies aan de gemeenteraad).

Zorg ervoor dat je in dit stadium contacten legt met de vakbondsleden die in het georganiseerd overleg (go) zitten. Wellicht is het sociaal statuut niet meer actueel om een grote bezuinigingsronde aan te kunnen? Moet er een sociaal plan komen? Het kan geen kwaad om met het go rond de tafel te gaan zitten voor een strategisch overleg om daarmee doelen en rollen goed af te stemmen en zo gebruik te maken van elkaars positie. →

### Politieke voorbeelden

1. De or van de provincie Noord-Brabant zit als toehoorder in de statencommissie voor de takendiscussie en woont de bijeenkomsten van Provinciale en Gedeputeerde Staten bij.
2. De or van de gemeente Leiden heeft in zijn convenant staan dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over de gemeentelijke begroting. De or spreekt ook, indien nodig, in bij de raadscommissie die gaat over personeel en organisatie.
3. De or van de gemeente Renkum nodigt in zijn art. 24-overleg ook de wethouder Personeel & Organisatie uit, alsmede de vakbondsleden van het georganiseerd overleg.

## 2. Ambtenaren aan het werk

De opdracht aan het ambtelijke apparaat geeft de bandbreedte aan waarbinnen gekozen wordt. Belangrijk is dat de or hier in elk geval goed insteekt op zijn informatiepositie. Hij mag op grond van zijn informatie-recht geheel op de hoogte zijn van de voorbereidingen. Dat staat namelijk los van het politiek primaat.

## 3. Politiek neemt een besluit

De or zal – al dan niet met een adviesaanvraag in de hand – zijn mening kenbaar maken. Hij neemt daarbij geen blad voor de mond, maar zorgt er wel voor dat hij het speelveld goed kent en aanvoelt. De strekking van het advies moet duidelijk en helder zijn. Het moet wel zo geschreven zijn dat het college zich niet aangevallen voelt, dat de raad concrete handvatten krijgt om opbouwend kritisch naar het college te zijn, en dat de bestuurder zich gesteund voelt in zijn zorgen een ambtelijke apparaat te behouden dat voldoende kwaliteit heeft om het werk goed te kunnen doen. Dit vraagt om een delicate aanpak en wellicht wat stroop om de mond smeren, omdat anders de azijn erg bitter smaakt en het or-advies te gemakkelijk genegeerd wordt.

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




*Als je geen troeven in handen hebt, moet je soms bluffpoker spelen*

## 4. Het ambtelijke apparaat werkt uit

Na het formeel genomen besluit, moet het apparaat de besluiten gaan uitvoeren. Zoals eerder vermeld zullen nog niet alle personele gevolgen precies duidelijk zijn. De or heeft daarom een tweeledige uitdaging:

- Het monitoren van de uitvoering van het genomen besluit, waaronder de afspraken die genomen zijn in het sociaal statuut en/of sociaal plan. Over de wijze van monitoring kan de or vooraf een afspraak maken met de bestuurder.
- Het adviseren over meer concrete uitwerkingen, waar dit door de or als nadrukke-

lijke nieuwe (uitvoerings-)besluiten wordt gezien. Ook hierover kunnen in een eerder stadium afspraken zijn gemaakt met de bestuurder.

Met andere woorden, als het medezeggenschapsorgaan op deze manier te werk gaat blijkt hij op basis van eigen kracht vaak meer te bereiken dan wat hij op grond van het politiek primaat voor mogelijk had gehouden. 

**Marcel Daems** is senior trainer en adviseur bij *Stavoor*

## Soorten adviezen

Het is van belang dat de or nadrukkelijk zijn zienswijze/advies neerlegt in het stadium van de opdrachtverstrekking (stap 1).

Mogelijke adviezen over de opdracht zijn:

### Inhoudelijke adviezen:

- Als er voorstellen moeten komen tot uitbesteding van taken moeten deze worden onderbouwd met een heldere kosten/batenanalyse voor de gemeente (veelal wordt er door de politiek impliciet van uitgegaan dat uitbesteding geld oplevert). Tevens moet worden beschreven hoe de gemeente de regiefunctie (opdrachtverlening én toezicht op kwaliteit) kan waarmaken.
- Vacaturestop: wat betekent dit aan taakverzwaring voor het zittend personeel (minder productie of een lagere kwaliteit).

- Beperking inhuur derden: idem. Buig een dergelijke maatregel om in het voordeel van de eigen medewerkers. Geef aan dat hiervoor ook een investering nodig is in opleiding en begeleiding van eigen medewerkers, zodat deze de kwaliteit kunnen gaan leveren die aanvankelijk door dure externen geleverd moest worden. Dit betaalt zich uiteindelijk uit voor de eigen organisatie.
- Efficiency: na voorgaande efficiëncyslagen is vaak de rek er wel uit. Een benchmark kan aantonen dat de gemeente wat betreft formatie onder of op gelijk niveau zit met vergelijkbare gemeenten. De or kan heel specifiek aangeven dat de kaasschaafmethode weinig meer zal opleveren en dat de maatregelen gericht moeten zijn op heldere keuzes om taken niet, minder of met een lagere kwaliteit uit te voeren.

- Bij elk voorstel moeten de organisatorische, personele én financiële consequenties worden beschreven.
- Frictiekosten: dring aan op een onderbouwde berekening. In deze post zitten soms aannames die met de natte vinger zijn gemaakt. Er moet voldoende ruimte zijn voor werk-naar-werkmaatregelen die vaak in het sociaal plan staan.

### Procesmatige adviezen:

- Betrekken van medewerkers bij het meedenken over mogelijke bezuinigingen en het uitwerken van de genomen besluiten. Dit bevordert het begrip en draagvlak voor gemaakte keuzen.
- Informeren van medewerkers over de te nemen maatregelen en het besluitvormingsproces.