

ZOEKT EN GIJ ZULT TOCH WEL IETS VINDEN

Over de bedrijfseconomische benadering van de optimale schaal van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden

Friso de Zeeuw¹⁰

Inleiding

Dit preadvies gaat in op de bedrijfseconomische aspecten van bestuurlijke schaalverandering van gemeenten en samenwerkingsverbanden.

Schaalkwesties in het openbaar bestuur hebben verschillende oorzaken. Ik ga eerst na welke rol de bedrijfseconomische invalshoek speelt in schaalveranderingsprocessen. Na nog eens te hebben vastgesteld dat de optimale schaal van gemeenten en samenwerkingsverbanden niet bestaat, poog ik aan de hand van beschikbaar onderzoeksmateriaal indicatoren voor de optimale schaalgrootte in beeld te brengen. Naast algemeen onderzoek, passeren verschillende taakgebieden de revue. Aan de hand van het (fragmentarische) materiaal kan een bandbreedte worden aangegeven voor de optimale schaalgrootte van gemeenten (louter vanuit de bedrijfseconomische invalshoek); voor samenwerkingsverbanden met een meer gedifferentieerd takenpakket is dat niet mogelijk; voor de nieuwe bestuursvormen in de stedelijke gebieden evenmin.

Aansluitend komt een serie praktische oplossingsrichtingen aan de orde voor reductie van de schaalproblematiek.

Hierna breng ik de schaaldynamiek in relatie tot het spanningsveld tussen integraal bestuur en sectoraal/functioneel bestuur. Deze beschouwing leidt tot verdergaande aanbevelingen dan de eerdere oplossingsrichtingen. Wat dit betekent voor het "Bestuur op nivo"-proces, de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), de gemeentelijke indeling en de sectorale samenwerking schets ik in de laatste paragraaf.

De bedrijfseconomische invalshoek bij schaalvraagstukken in het openbaar bestuur

Schaalvraagstukken hebben betrekking op ordening en geleiding van organisaties. In het openbaar bestuur heeft de schaalproblematiek verschillende aspecten. Ik maak een ruwe tweedeling:

- Schaal in relatie tot de aard van de maatschappelijke problematiek (bijvoorbeeld gemeenteoverschrijdende, regionale samenhangen). Hierbij valt de nadruk op de beleidsvorming en de effectiviteit van het beleid.
- Schaal in relatie tot bedrijfseconomische optimalisatie. Het accent ligt op beheer en uitvoering van overheidstaken en op efficiency (het draait om ratio's zoals minimale kosten per eenheid produkt).

10 De auteur is senior-adviseur bij Berenschot en lid Provinciale Staten van Noord-Holland.

Sprekend over intergemeentelijke regionale samenwerking in het kader van de WGR, onderscheidt men:

- de noodzaak van regionale sturing;
- het vereiste (regionale) draagvlak voor de instandhouding van bepaalde voorzieningen¹¹.

Het tweede punt is te zien als een uitwerking van de bedrijfseconomische invalshoek.

Meer diepgaande beschouwingen¹² ontleden regionale (schaal)vraagstukken verder in:

- de bedrijfseconomische schaalproblematiek;
- de problematiek van de externe effecten;
- regionale stabiliseringsvraagstukken;
- de (her)verdelingsproblematiek;
- complexe bestuursstelsels.

De schaal van sturing en organisatie in relatie tot de schaal waarop de maatschappelijke problematiek zich manifesteert, domineert in het algemeen de discussie. En terecht: overheidsorganisaties hebben de primaire opdracht een adequaat antwoord te geven op maatschappelijke problemen. Het tweede type relatie (schaal in relatie tot bedrijfseconomische optimalisatie) is daarvan een afgeleide.

In de conceptie van "Bestuur op nivo", dat de richting aangeeft naar een adequate bestuursvorm voor de stedelijke gebieden, is de schaal van de maatschappelijke vraagstukken bij uitstek toonaangevend. De totstandkoming van "een efficiënte, bestuurlijke organisatie" is geen drijvende kracht in dit proces, wel een toetsingscriterium¹³.

De bedrijfseconomische invalshoek heeft bij de verschillende processen van schaalverandering in het Nederlandse openbaar bestuur een uiteenlopend gewicht. Omdat het motief doorgaans snel versmelt met andere invalshoeken, is het ondoenlijk dit precies te wegen. Maar schetsmatig is wel onderscheid te maken, zie figuur 1.

11 Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB), "Advies over de evaluatie van de WGR", mei 1991, blz. 1.

12 Ontleend aan Toonen, "De spaken van het nieuwe wiel in de regio" in: Bestuurswetenschappen 1990, nr. 7 en het rapport van de adviescommissie Bestuurlijke Organisatie Stadsregio Breda: "De bredase stadsregio, samen verder".

13 "Bestuur op nivo", deel 1, Ministerie van BiZa, 1990, blz 31/32 en 43. Derksen en Rosenthal stellen in hun artikel "Regiovorming: sectoraal of integraal" in Bestuurswetenschappen 1990, nr. 7 dat de vraag hoe optimaal de schaal voor de regio's bedrijfseconomisch eigenlijk is gekozen, onbeantwoord blijft. Politiek-bestuurlijke wetten beheersen de besluitvorming, meer dan bedrijfseconomische wetten.

Figuur 1.

Schaalveranderingsprocessen in het openbaar bestuur	Inbreng van de bedrijfseconomische invalshoek bij processen van bestuurlijke schaalverandering.
• Gemeentelijke herindeling	x
• Sectorale samenwerking	verschilt sterk
• WGR-regio's	x
• Binnengemeentelijke decentralisatie Amsterdam	x (later: x x)
• Grootstedelijke agglomeraties (BON)	-

x x Dominant.

x Volwaardige inbreng temidden van andere invalshoeken.

- Van ondergeschikt belang.

Op zoek naar de bedrijfseconomisch optimale schaal van gemeenten

De produktiefactoren zijn, ook bij de overheid: personeel, kapitaalgoederen en organisatie. Centraal in onze speurtocht staat allereerst de vraag naar het verband tussen de schaal van de overheidsproduktie en de produktiviteit. Hierbij wordt produktiviteit niet alleen in de kwantiteit van het geleverde uitgedrukt, maar ook in de kwaliteit ervan. Met andere woorden: bij welke schaalomvang is de inzet van de produktiefactoren optimaal?

Er zijn pogingen gedaan om vanuit de bedrijfseconomische invalshoek te komen tot een indicatie van optimale gemeentegrootte, uit te drukken in inwoneraantallen. Dat is niet echt gelukt. In een door Cebeon verricht literatuuronderzoek blijkt dat schattingen van (voornamelijk Amerikaanse) onderzoekers die tot uitspraken komen, uiteenlopen van 50.000 tot 300.000 inwoners¹⁴.

Er zijn dan ook talrijke obstakels die een integrale vergelijking van gemeenten in verschillende grootteklassen in de weg staan. Een selectie daaruit:

- Het, in vergelijking met bedrijven, zeer gevarieerde taken- en dienstenpakket van gemeenten, waarbij elke dienst of elk cluster een "eigen" optimum heeft (als dat al te vinden is).
- De uiteenlopende voorzieningspakketten van gemeenten afzonderlijk.
- De moeizame scheiding van kwalitatieve en kwantitatieve outputkenmerken.
- De uiteenlopende omstandigheden waaronder in gemeenten de

14 Centrum Beleidsadviserend Onderzoek B.V. (Cebeon), "Kosten van gemeenten in relatie tot de gemeentegrootte", 1984.

voorzieningen totstandkomen.

- De onvoldoende beschikbaarheid van goed vergelijkbare outputgegevens.

Wat hiervoor over gemeentelijke schaalgrootte is gezegd, geldt in zekere zin ook voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een gedifferentieerd takenpakket. Naarmate de dienstenpakketten van deze instanties breder zijn en meer variatie vertonen, doen de vermelde obstakels zich sterker gevoelen.

Indicatoren voor de optimale schaal

Het zoeken naar de optimale omvang van gemeenten is zinloos en dat geldt ook voor regionale samenwerkingsverbanden. Einde oefening? Alleen al wegens de beoogde optimale omvang van de preadviezen wil ik het nu niet bij deze gevolgtrekking laten.

Het is de moeite waard om eens te kijken naar onderzoeksmateriaal dat ingaat op de - vanuit de bedrijfseconomische invalshoek - optimale (of minimale) schaalgrootte voor enkele bekende (gemeentelijke) taakclusters.

Uit onderzoek komt naar voren dat de kosten van (semi-)gemeentelijke voorzieningen (gegeven een bepaalde produktie) aanvankelijk teruglopen naarmate de omvang van de gemeenten of het samenwerkingsverband toeneemt ("schaalvoordelen"). En, na overschrijding van een bepaald punt, vervolgens weer stijgen ("schaalnadelen")¹⁵. In een grafiekje uitgezet leveren de kosten per inwoner dus een min of meer U-vormige curve op.

Wat is de oorzaak van dit patroon? De schaalvoordelen treden op door een betere benutting van het produktieapparaat: spreiding van noodzakelijk te maken vaste kosten en te nemen financiële risico's.

Naarmate de produktie groter is en meer continuïteit vertoont, is het in (eigen) huis halen van dure apparatuur of specialisten "rendabel". Kwantiteits- en kwaliteitsverbetering kunnen het gevolg zijn.

Schaalnadelen vinden hun oorzaak in onevenredige toeneming van interne afstemmings- en coördinatie-inspanningen (gepaard gaande met vergroting van overhead en bureaucratisering). Verslapping van de controle op de uitvoering en overspecialisatie gaan een zware stempel op het kostenpatroon drukken.

Neither small nor big is beautiful.

Algemeen gesteld bereiken taken die kapitaalintensief zijn, een vergaande specialisatie vergen en/of bij de totstandkoming weinig externe afstemming vergen, het optimum bij een groot produktievolume. Bij arbeidsintensieve taken die niet veel specialistische kennis vergen en/of veel externe afstemming behoeven, is het

15 Zie het in de vorige noot vermelde Cebeon-rapport en het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), "Doelmatig dienstverleners, een onderzoek naar de productiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector", 1989.

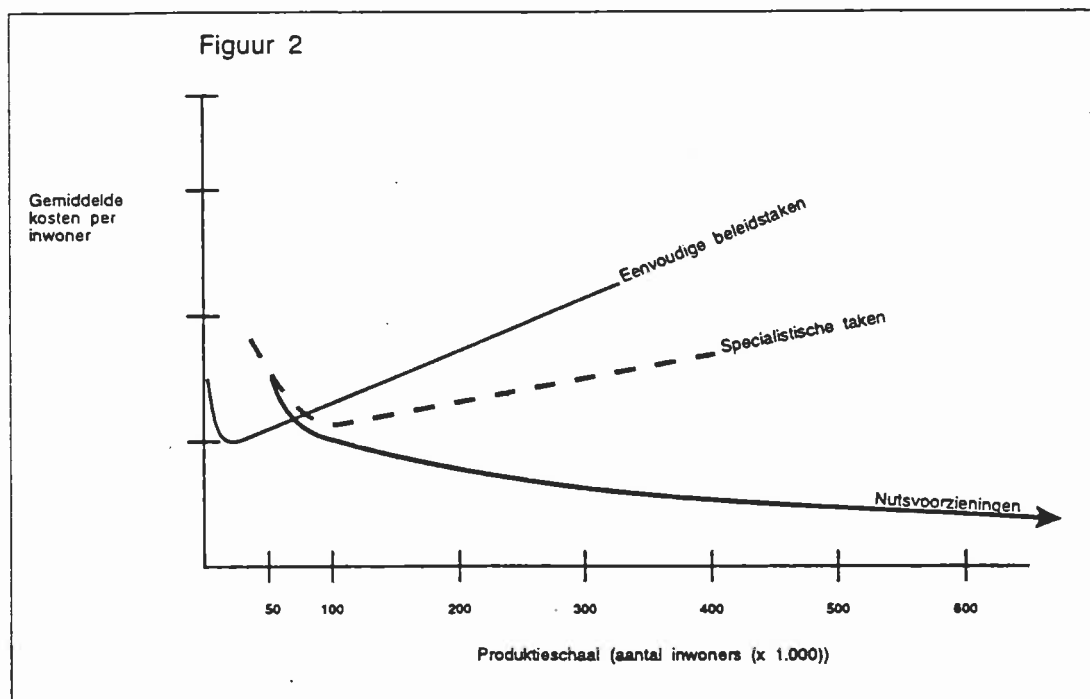
omgekeerde het geval.

In het verlengde daarvan ligt het onderscheid tussen horizontaal en verticaal geïntegreerd bestuur. "Horizontaal geïntegreerd bestuur" (zoals ondergebracht in de "algemene dienst" van gemeenten) heeft meerdere diensten onder zijn hoede, die alle één dienst leveren of een aantal diensten die elkaar completeren. Afstemming van deze diensten is een voorname bestuurstaak. "Verticaal geïntegreerd bestuur" houdt zich bezig met de gecoördineerde activiteiten die leiden tot één soort voorziening. Bij deze laatste categorie gaat het (onder meer) om kapitaalintensieve produktiewijzen zoals nutsvoorzieningen¹⁶.

Als we de gemeentelijke produktietaken zouden tekenen, met op de horizontale as de produktieschaal (uitgedrukt in inwoneraantallen) en op de verticale as de kosten per eenheid produkt (met een standaardkwaliteit), ontstaat een groot aantal U-vormige curven naast en door elkaar. Sommige zijn aanzienlijk platter dan andere. Enkele lijnen vertonen nauwelijks een kromming omdat het optimum zich manifesteert bij een zeer groot verzorgingsgebied (nutsvoorzieningen) of juist bij een relatief klein verzorgingsgebied (zelfstandige openbare bibliotheken).

Zuiver ter illustratie van het curveverloop heb ik een grafiek voor enkele brede taakclusters ingetekend (zie figuur 2).

Het totale kosten-per-inwoner-patroon van gemeenten vertoont per saldo een U-curve. Ook na eliminatie van de extra kosten die grotere gemeenten maken wegens hun afwijkende sociale structuur en het voorzien in centrumvoorzieningen.



16 Ontleend aan Hirsch in "The supply of urban public services", 1968, aangehaald in het Cebeon-rapport.

Schaalkwesties hebben een dynamisch karakter. Maatschappelijke ontwikkelingen en technische veranderingen in het productieproces kunnen - uit bedrijfseconomisch oogpunt - leiden tot schaalveranderingen. Men denkt dan al snel in de richting van schaalvergroting, maar daarvoor zijn niet altijd goede motieven. Denk aan de ontwikkelingen in de informatietechnologie, die efficiënt werken op kleinere schaal mogelijk hebben gemaakt. En hebben bijgedragen tot de teloorgang van intergemeentelijke rekencentra.

Enkele taakgebieden nader bezien

Indicaties voor schaalgrootte zijn beschikbaar voor verschillende gemeentelijke taken (lang niet voor alle). Over doelgericht onderzoek naar het optimum heb ik niet veel materiaal aangetroffen.

Het al eerder ten tonele gevoerde onderzoeksrapport "Doelmatig dienstverleners" van het SCP geeft informatie over quartaire taken waarvan er enkele voor de gemeenten van direct belang zijn¹⁷:

<u>Taak</u>	<u>Indicatieve schaalgrootte</u>
Zelfstandige openbare bibliotheken	optimum: 25.000 inwoners (10 formatieplaatsen)
Politie	optimum: 100.000 inwoners (180 formatieplaatsen)

Het rapport bevestigt voor de onderzochte voorzieningen de theorie van de U-curve. Eigen advieservaring bij instellingen voor sociaal-cultureel werk spoort daarmee¹⁸. Het algemeen voortgezet onderwijs vormt hierop een uitzondering, in die zin dat daarbij over een zeer lang bereik sprake is van dalende gemiddelde kosten: hoe groter de school, hoe goedkoper het onderwijs.

Opmerkelijk is dat de omvang van de nieuwe politieregio's, zoals die nu ingevoerd worden, aanmerkelijk groter is dan het gevonden optimum. Naast redenen die buiten de bedrijfseconomische invalshoek zijn gelegen, speelt mee dat de uitvoering van meer specialistische deeltaken binnen de regio's richtinggevend is geweest voor de besluitvorming.

Bij het onderzoeken van de relatie taak - schaalgrootte treft men veelal geen optimum aan, maar alleen een minimumschaalgrootte (minimumdraagvlak). Hoofdoorzaak is de behoefte daaraan van rijksdepartementen die taken toewijzen aan gemeenten of daar financieel aan bijdragen. Uit een oogpunt van doelmatigheid en/of kwaliteit hebben zij de aandrang een minimumdraagvlak voor te schrijven. Soms ligt aan zo'n norm een gericht onderzoek ten grondslag, veelal - zo is mijn indruk - werkt men uit de losse

17 SCP-rapport, "Doelmatig dienstverleners" (zie noot 15).

18 Berenschot-rapport, ten behoeve van de herstructurering van het sociaal-cultureel werk in Amsterdam, "Modellen met cijfers", 1989.

pols.

Verschillende departementen hanteren "eigen", van elkaar afwijkende, noties. Enkele voorbeelden:

Taak	Indicatieve schaalgrootte
Budgethouderschap Woninggebonden Subsidies	> 30.000 inwoners
Schooladviesbegeleidingsdienst ("ontzuild")	> 20.000 leerlingen
Regionale brandweer	bij voorkeur onderbrengen in WGR-samenwerkingsgebied
Een serie meer specialistische milieutaken, zoals:	> 70.000 inwoners, met voorkeur voor onderbrenging bij WGR-samenwerkingsgebieden (met een gemiddelde schaalgrootte van 250.000 inwoners)
• vergunningverlening en handhaving Hinderwet, categorie 3 en 4	
• akoestische werkzaamheden Wet Geluidshinder	
• bodemonderzoeks- en bodemsaneringstaken	

De in deze reeks opgesomde taken worden veelal (geheel of gedeeltelijk) in een regionaal, intergemeentelijk samenwerkingsverband uitgevoerd. Hetzij als direct gevolg van een wettelijk voorschrift (Besluit Woninggebonden Subsidies, Schooladviesdiensten), hetzij vanwege een (tijdelijke) financiële stimulans (milieutaken, basisgezondheidsdiensten), soms op basis van vrijwilligheid (muziekscholen).

Onder invloed van de intensivering van het milieubeleid (BUGM-regeling en het "Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten"), valt een schaalvergroting van de gemeentelijke milieutaken te constateren. Een belangrijke oorzaak vormt de (uit door ons bureau verricht onderzoek gebleken) noodzaak om deskundige apparaten op de been te brengen en in stand te houden tegen aanvaardbare kosten. De regionale milieusamenwerking groeit sterk¹⁹. Uitzonderingen bevestigen de regel; een voorbeeld hiervan is een (in opdracht van VROM) uitgevoerd onderzoek naar het rioleringsbeheer, dat geen consequenties heeft gehad voor een grootschaliger aanpak²⁰.

19 VNG-uitgave, "Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten", 1991, blz. 126 e.v.

20 Grontmij-rapport, "Opties voor toekomstig rioleringsbeheer in Nederland", 1988.

Taak	Indicatieve schaalgrootte
Rioleringsbeheer	> 50.000 inwoners

Een andere bron van minimumdraagvlakindicaties komt voort uit door gemeenten (gezamenlijk) geëntameerd onderzoek naar de vraag welke taken het beste in een regionaal samenwerkingsverband kunnen worden ondergebracht of wat de wenselijke omvang van een dergelijk intergemeentelijk samenwerkingsverband is. Uit onze adviespraktijk geef ik een paar indicaties in de sfeer van gemeentewerken, die voortkomen uit onderzoeksopdrachten voor gemeenschappelijke technische diensten.

Taak	Indicatieve schaalgrootte
Bouw- en woningtoezicht (m.u.v. complexe taken zoals statische berekeningen)	> 10.000 inwoners
Bouwkunde en weg- en waterbouw: kleine projecten en planmatig onderhoud, (grond)exploitatie- berekeningen	> 20.000 inwoners
Bouwkunde en weg- en waterbouw: grote projecten, maken bestemmingsplannen, complexe landmeettaken	> 40.000 inwoners

Soms geldt: het is maar net hoe je de taak organiseert. Door deze te combineren met verwante taken en materiële voorzieningen gemeenschappelijk te benutten, kunnen schaalvoordelen optreden. Dat kan (maar hoeft niet) ten koste (te) gaan van het specialisme dat bij de uitvoering van de taak gewenst is. En dus de kwaliteit van de produktie nadelig beïnvloeden.

Uit onze adviespraktijk volgt hier het voorbeeld van de alarmering²¹. Een solo-alarmeringspost voor het ambulancevervoer vergt een aanmerkelijk groter draagvlak dan een combicentrale voor ambulancevervoer en brandweer (en eventueel politie).

Taak	Indicatieve schaalgrootte
Ambulancealarmering solo	> 400.000
Combicentrale voor ambulance en brandweer	optimum 100.000 à 300.000 inwoners

21 De Zeeuw en Tan, "Reorganisatie alarmposten: meerdere wegen leiden naar Rome" in Alert 1989, nr.4.

Tot slot een voorbeeld van een zeer grootschalige indeling, gebaseerd op technische uitgangspunten.

<u>Taak</u>	<u>Indicatieve schaalgrootte</u>
Afvalverwerking (verbranding)	3 miljoen inwoners

De Landelijke Coördinatie Commissie Afvalbeleid heeft het land in 5 "LCCA-regio's" verdeeld²². Uitgangspunt voor de gekozen schaalgrootte is de stelling dat mega-AVI's met een verwerkingscapaciteit van circa 1 miljoen ton per jaar uit milieutechnisch en economisch oogpunt het beste zijn. Een regio staat gelijk met een aanlevergebied voor deze hoeveelheid afval, hetgeen overeenkomt met een gebied van circa 3 miljoen inwoners. Als de grondslag wegvalt, is zo'n sterk afwijkende schaalomvangindeling kwetsbaar (dat netwerk mega-AVI's komt er waarschijnlijk niet).

Geen echt optimale schaal, wel een bandbreedte?

Uit het voorgaande blijkt dat het beschikbare materiaal fragmentarisch en verschillend van aard is. Het helpt ons niet bij het vinden van de optimale schaal, maar is, mede aan de hand ervan, toch niet iets te zeggen over een bandbreedte? Ter indicatie van de gemeentegrootte wil ik me daaraan wel wagen, mij baserend op het algemene onderzoek (de U-curve), het beschikbare sectorale materiaal en de eigen advies- en bestuurspraktijk.

Uit bedrijfseconomisch oogpunt zitten gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 100.000 in een gunstige bandbreedte²³.

Ter voorkoming van een misverstand: deze indicatie wordt gegeven vanuit één invalshoek en is dus per definitie eenzijdig.

Voor de op de WGR gebaseerde samenwerkingsgebieden is het (nog) lastiger een dergelijke bandbreedte aan te geven. Of die band wordt zó breed dat het gros van de huidige samenwerkingsgebieden erin past en conclusies geen toegevoegde waarde hebben.

De vastgestelde gebiedsindeling van de WGR kan na tien jaar worden gewijzigd. In juni 1990 heeft de staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in een brief aan alle provincies om een tussentijdse evaluatie gevraagd van de huidige gebiedsindeling. Naar de mening van de staatssecretaris is - uit een oogpunt van maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen - "in een aantal gevallen" gekozen voor een te kleinschalige indeling. Dat blijkt uit het veelvuldig kiezen voor een indeling in "gestapelde" WGR-gebieden bij bepaalde beleidsterreinen. De

22 Rapport van de Landelijke Coördinatie Commissie Afvalbeleid (LCCA), juli 1989.

23 In een nog (in een jubileumuitgave ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de deelraden Noord en Oostrop) te publiceren artikel van Nieman en Moor over de geschiedenis van de Amsterdamse binnengemeentelijke decentralisatie, "Heren, vandaag geen BGD", stellen de auteurs dat het optimum ligt tussen de 30.000 en 80.000 inwoners.

schaalproblematiek uit bedrijfseconomisch oogpunt (draagvlak) blijft onaangeroerd. Uit de beantwoording door de provincies valt op te maken dat de provinciebesturen in het algemeen tevreden zijn over de gebiedsindeling en die (nog) niet willen wijzigen. Enkele provinciebesturen hebben in de bestuurspraktijk ontwikkelingen geconstateerd die tenderen naar een schaalvergroting bij intergemeentelijke samenwerking, maar zij vinden dat de WGR voldoende uitzonderingsgronden bevat waardoor intergemeentelijke samenwerking zich kan richten naar veranderingen van maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen²⁴.

Het onlangs door VNG-SGBO afgeronde evaluatieonderzoek "De WGR gewaardeerd" biedt evenmin aanknopingspunten voor uitspraken over de gewenste schaalgrootte (waarbij de vermelding past dat het onderzoek ook niet primair op deze vraagstelling was gericht)²⁵.

Wat de nieuwe bestuursvormen in de stedelijke gebieden ("Bestuur op nivo"-proces) betreft, kan uit bedrijfseconomisch oogpunt weinig over de schaalgrootte (omvang van deze gebieden) worden gezegd. Dit vraagstuk wordt immers geheel en al gedomineerd door problematiek van de maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen aldaar. Over de verdere bestuurlijke en organisatorische inrichting van deze gebieden kunnen wel degelijk aanwijzingen worden gegeven vanuit onze invalshoek. Daarover straks meer.

Oplossingsrichtingen voor bedrijfseconomische schaalproblemen

Ik maak onderscheid tussen oplossingen zonder en mét vergaande consequenties voor de bestuurlijke organisatie.

Schaalvergroting - zonder vergaande bestuurlijk-organisatorische consequenties - is mogelijk door:

- tot stand brengen van gemeenschappelijke voorzieningen op basis van de WGR, bij voorkeur in te brengen in het samenwerkingsgebied;
- afsluiten privaatrechtelijke dienstverleningscontracten met een grote gemeente;
- onderscheid maken tussen sturingsaspecten op beleidsniveau enerzijds en uitvoering anderzijds; gezamenlijk (gemeenten samen, kan ook in PPP-constructies) verzelfstandigen van bedrijfsmatige uitvoeringsaspecten;
- uitbesteden aan particuliere ondernemingen; de uitbestedingsvorm is geschikt voor bepaalde gespecialiseerde of kapitaalintensieve (deel)taken. De mogelijkheden zijn beperkt; een aantal gemeentelijke "basisvoorzieningen" kan slechts in eigen beheer worden geleverd, denk aan sociale dienst, burgerzaken en bouw- en woningtoezicht. Daarnaast geldt dat uitbesteding aansturing en controle behoeft. Het is bovendien

24 Aldus samengevat in het in noot 11 aangehaalde evaluatierapport van de RBB, blz. 6 van de achtergrondnota.

25 Rapport van de afdeling Sociaal Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek van de VNG (SGBO), "De WGR gewaardeerd", VNG-uitgeverij, jan. 1991.

nadelig als een gemeente voor "basistaken" niet meer de politieke en bedrijfseconomische keuze kan maken tussen uitbesteden en zelf doen.

Schaalverkleining kan totstandkomen door:

- ontbinding van gemeenschappelijke voorzieningen;
- ambtelijke reorganisatie waarbij kleinere organisatie-eenheden een afgerond takenpakket krijgen en meer budget- en resultaatverantwoordelijk worden gesteld. Dat kan zowel functioneel als territoriaal. In het kader van het sociale vernieuwingsbeleid is een aantal gemeenten bezig met deconcentratie van delen van het ambtelijk apparaat naar de wijken.

Ik kom toe aan de reductie van de schaalproblematiek door het nemen van maatregelen met ingrijpende bestuursorganisatorische consequenties. Aan dergelijke maatregelen moeten zware papieren ten grondslag liggen; het hierboven beschreven, minder verstrekkende repertoire is dan niet meer toereikend.

Gemeentelijke herindeling: uit bedrijfseconomisch oogpunt is het optrekken van de ondergrens van de gemeentegrootte tot circa 25.000 inwoners te verdedigen.

Nogmaals, dit is gezien vanuit een eenzijdige invalshoek die op zichzelf onvoldoende is om een dergelijke operatie op touw te zetten. Andere motieven zoals de schaal van de maatschappelijke problematiek en de bestuurskracht zouden in dezelfde richting moeten wijzen. Een voor Nederlandse begrippen forse gemeentelijke herindeling staat momenteel niet op de politieke agenda. Als ik echter zie hoe belangrijke delen van gemeentelijke werkvelden, bijvoorbeeld in de milieusector, thans op het regionale niveau worden getild, zou een bezinning in breder verband niet onzinnig zijn.

Op basis van het geciteerde onderzoeksmateriaal, zou - de U-curve indachtig - een pleidooi kunnen volgen voor splitsing van grotere gemeenten met meer dan circa 100.000 inwoners. Dat wordt, geïsoleerd gesteld, een volstrekt theoretisch verhaal; ik kom op de problematiek van de grotere gemeenten terug bij de bespreking van de nieuwe bestuursvorm voor de stedelijke gebieden.

Zoals gezegd zie ik, voor de samenwerkingsgebieden op basis van de WGR vanuit de invalshoek van dit preadvies, onvoldoende argumenten voor een algemene aanbeveling tot vergroting (of verkleining).

De nieuwe bestuursvormen voor de stedelijke gebieden zijn niet uitgevonden voor bedrijfseconomische verbetering van de openbare dienstverlening. Maar ze bieden daarvoor wel aanknopingspunten. Nu kan een bestuurlijk-organisatorisch kader totstandkomen waarbinnen de "te grote" stad in "lokale eenheden" kan worden gesplitst. Deze eenheden krijgen het typisch lokale taken- en voorzieningenpakket toegewezen. De Amsterdamse binnengemeentelijke decentralisatie had mede tot doel: "handhaving van het voorzieningenniveau met substantieel minder middelen". Het ziet ernaar uit dat dit doel bereikt wordt; de gerealiseerde schaal-

verkleining levert de gemeentebegroting een structureel voordeel van circa f 100 mln op²⁶.

Ook van de schaalvergroting die de nieuwe bestuursvorm voor de stedelijke gebieden betekent, kan men bedrijfseconomisch profiteren. Bij bepaalde zeer gespecialiseerde, grootstedelijke diensten zoals de Milieudienst (waaronder laboratoriumfuncties) en het Ingenieursbureau van gemeentewerken kan door het vergrote draagvlak een daling van gemiddelde kosten per eenheid produkt optreden.

Integraal bestuur en de schaalkwestie

In een preadvies in het kader van de "veranderende bestuurlijke schaal" mag een beschouwing over integraal of sectoraal/functioneel bestuur niet ontbreken. Het risico bestaat dat ik nu de bedding van mijn opdracht te buiten ga (dat moet dan maar even).

Impliciet ging mijn verhaal tot nu toe min of meer uit van integrale bestuurlijke kaders. Ook de hulpstructuur van de samenwerkingsgebieden van de WGR heeft niet alleen de pretentie van bundeling, maar ook van integratie.

De aspiratie naar integraal bestuur is de kracht van de gemeenten en tevens hun zwakte. Om met dat laatste te beginnen: de integrale benadering heeft op het niveau van de afzonderlijke overheidsinstanties geleid tot domeinverbreding, tot overlapping en tot afbakeningsvraagstukken en ingewikkelde samenwerkings- en coördinatiestructuren. De bestuurlijke vertaling van deze integrale beleidsalternatieven heeft complexe bestuurlijke procedures opgeleverd die alle aandacht van de overheid hebben geabsorbeerd. Volgens de WRR hebben het veelvuldige bestuurlijke (en ambtelijke) overleg en de nadruk op procedurele coördinatie tot verwaarlozing van de inhoudelijke problematiek en een ondoelmatig beleid geleid²⁷. Er is veel evaluatieonderzoek dat deze visie ondersteunt.

Het gebrek aan doelmatigheid valt te wijten aan verschillen van inzicht tussen de diverse bestuurslagen, de gebrekkige communicatie en de - vanuit het inhoudelijk gezichtspunt bezien - onjuiste verdeling van bevoegdheden en andere machtsbronnen²⁸. Om het beeld verder te completeren kan daaraan worden toegevoegd dat maatschappelijke problemen (die om overheidsinterventies vragen) zich op verschillende schaalgrootten met uiteenlopende begrenzingen voordoen. Er zijn wisselende actoren bij betrokken waarmee de overheid tot overeenstemming moet komen.

26 Aldus Moor en Nieman in het in noot 23 aangehaalde artikel.

27 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), "Planning als onderneming", Staatsuitgeverij, 1983.

28 Aldus de conclusie in de publikatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) "Gemeente, burger, klant", 1987.

Deze voor de lezer uiteraard bekende schets kan aanleiding zijn tot het opgeven van de aspiratie naar integraal bestuur. Het alternatief kan zijn het treffen van sectorale of probleemgerichte "arrangementen" (in de vorm van bijvoorbeeld convenanten), waarbij de schaal variabel en flexibel is (maatwerk)²⁹.

Ik zou die kant niet op willen, maar vasthouden aan de pretentie van integraal bestuur en wel om de volgende redenen:

- Integraal bestuur biedt het kader voor politiek-bestuurlijke keuzen (die onder openbare democratische controle staan); bij sectoraal en functioneel bestuur onttrekken zich elementen uit die afweging en vervagen de verantwoordingsmechanismen.
- Door een gecombineerde inzet van apparaat, kapitaal en organisatie voor verschillende taken blijft een uit bedrijfseconomisch oogpunt redelijk kleinschalige bestuursstructuur tot de mogelijkheden behoren.
- Bij die keuzen en op die schaal wordt de allocatie van middelen geoptimaliseerd; de voordelen van de huidige financiële verhouding (Gemeentefonds of gemeentefondsachtige constructies) kunnen naar mijn idee alleen in deze context worden gehandhaafd.

Voor de houdbaarheid van integraal bestuur (en daarmee wat mij betreft voor de houdbaarheid van het politiek bestuur) moet er wel wat gebeuren. Doormodderen, uiteraard vergezeld van de belofte dat we van nu af aan erg ons best zullen doen, verdient geen aanbeveling. Mijn gedachten gaan in de volgende richting:

- Wegnemen van blokkades om schaalveranderingen in het (integraal) openbaar bestuur in overweging te nemen. Veranderingen kunnen zijn schaalvergroting (gemeentelijke herindeling, nieuwe bestuursvormen voor de grote steden, landsdeelvorming), maar ook schaalverkleining ((binnen)gemeentelijke decentralisatie). Deze aanpassingen dekken natuurlijk nimmer de schaal waarop en begrenzing waarbinnen maatschappelijke problemen zich manifesteren, maar "100% dekking" is ook niet noodzakelijk om effectief te besturen. Nu de ideale schaal ontbreekt, zijn extra kosten ten gevolge van bedrijfseconomische suboptimalisatie tot op bepaalde hoogte aanvaardbaar.
- Herverkaveling van taken in het openbaar bestuur waarbij elke geleding een meer afgerond pakket krijgt. Natuurlijk zijn complementaire bestuursvormen, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, niet weg te denken, evenmin als differentiatie tussen bijvoorbeeld kleine en grote gemeenten en tussen dicht- en dunbevolkte regio's. Maar voorkomen moet worden dat elke bestuursinstantie over elk deelonderwerp een deelbeslissing neemt. In de decentralisatie-impuls kunnen hier wellicht vorderingen worden gemaakt. Maar de tegenkrachten mobiliseren zich, zoals wij allen weten.
- Met het voorgaande hangt ten nauwste samen: helderheid in bevoegd-hedenverdeling. Dit brengt mij enigszins in verzet tegen de mode van het instellen van breed samengestelde regionale afstemmings- en coördinatieinstanties die het - elk

29 Deze oplossingsrichting is te herkennen in het advies van de Ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam (ROTOR) over de ontwikkeling van het toekomstig bestuur in de regio Rotterdam, "Procesmatig regionaal bestuur", maart 1991.

met behoud van hun eigen (wettelijke) bevoegd-heden - in overleg moeten zien eens te worden. Men voert dan "sturend overleg". Ik geloof er niet in op deze vrijblijvende manier. Voorbeelden van gevallen waarin het die kant op dreigt te gaan: de regionale afvaloverlegorganen en de vervoersregio's³⁰.

- Voorkomen van bestuurlijke en ambtelijke dichtheid: te veel instanties op een kluitje. Te denken valt in dit verband aan de rijksheren in de provincie. De decentralisatie-impuls biedt ook hier kansen; dit zijn "bureaucratietafen" bij uitstek, waarmee wel degelijk efficiencywinst is te behalen.
- Selectiviteit in taken. Het is een misverstand te menen dat integraal bestuur impliceert dat het bestuur zich inspanningen moet getroosten op alle mogelijke terreinen van overheidsinterventie. De "kerntakendiscussie" is lastig (want dat betekent dat het politiek bestuur zich zelfbeperking oplegt), maar zinvol.
- Meer aandacht voor de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het beleid³¹. Dit betekent niet dat het politiek bestuur zich direct met de bedrijfsvoering zou moeten bemoeien, integendeel. In combinatie met de "selectiviteit in taken" zie ik het meer in het aanbrengen van onderscheid in politiek-beleidsmatige sturing en bedrijfsmatige sturing en uitvoering. Binnen het beleidsmatig kader kan "de uitvoering" verzelfstandigd worden (op afstand geplaatst) in bijvoorbeeld een overheidsgedomineerde, bedrijfsmatige organisatievorm (vergelijk de traditionele nutsbedrijven, de nieuwere afvalnutsbedrijven, de gemeentelijke woningbedrijven nieuwe stijl en misschien straks de openbare scholen³²). Deze organisaties kunnen ook samenwerkingsrelaties aangaan, bijvoorbeeld met particuliere bedrijven. Met een verwijzing naar het voorafgaande: zo kan men "horizontaal geïntegreerd bestuur" paren aan "verticaal geïntegreerd bestuur". Onderbelicht is naar mijn opvatting het vraagstuk hoe het politiek bestuur de uitvoering op adequate manier kan monitoren (zoals dat tegenwoordig heet).

30 Illustratief voor deze problematiek is een artikel in BB Management 1991, nr. 3 "Openbaar vervoer kampt met bestuurlijke drukte".

31 Dat is een notie waar de voormalig regeringscommissaris H.D. Tjeenk Willink onze aandacht reeds op vestigt, bijvoorbeeld in zijn artikel "Politieke regie en de kwaliteit van de overheid" (opgenomen in de publikatie van de Wiardi Beckman Stichting, "Bestuurlijke vernieuwing en de PvdA als bestuurderspartij", 1991).

32 Misschien komen er mogelijkheden voor een ingrijpende bestuurlijke hervorming van het onderwijs, waarbij de regeldichtheid en de daarmee samenhangende financiële verspilling kunnen worden gekeerd; het CDA zou haar onderwijscentralisme laten vallen waar tegenover de PvdA steun verleent aan het idee om openbare-schoolbesturen te verzelfstandigen. Aldus CDA-Tweede-Kamerlid Tuinstra in Trouw d.d. 17-10-1991.

Consequenties voor BON, WGR en sectorale samenwerking

De consequenties voor het "Bestuur op nivo"-proces vallen niet moeilijk uit het voorgaande af te leiden. De bestuursvorm voor de stedelijke gebieden zou ook vorming van lokale besturen in een grote stad moeten inhouden. Hun positie wordt vergelijkbaar met die van de andere agglomeratiegemeenten. De taaktoedeling aan het agglomeratiebestuur en daarmee de uitzuivering van taken van inliggende gemeenten, provincie en Rijk behoeven veel aandacht, om te voorkomen dat iedereen over alles iets te zeggen heeft. De overgangsfase van WGR-achtige regelingen naar een eenduidige bestuurlijke conceptie zou niet lang moeten duren. Het formuleren van een globaal eindbeeld waar men gezamenlijk stapsgewijs naar toewerkt, is alleen al gewenst om (de kosten van) de reorganisatie te kunnen beheersen en om maximaal te kunnen profiteren van schaafeffecten. Bestuurlijke dichtheid kan men vermijden door het grote-stadsbestuur in te sluisen in het agglomeratiebestuur en de rol van de provincie (in mijn ogen praten we dan bijvoorbeeld over de randstadprovincie) terug te dringen tot noodzakelijke afstemming en het aanbrengen van samenhang met de omliggende gebieden³³.

De WGR is een hulpstructuur die in wezen slecht spoort met hetgeen in de voorafgaande paragraaf naar voren is gebracht. Van integratie komt in de WGR-samenwerkingsgebieden weinig terecht, van bundeling iets meer maar dat houdt ook niet over³⁴. De kosten van bestuurlijke coördinatie zijn hoog, terwijl de democratische verantwoording diffuus is. Ik heb niet meteen een alternatief voor de niet-stedelijke gebieden.

Voor opwaardering van de samenwerkingsgebieden tot volwaardig, integraal bestuur (dus loskoppeling van de huidige gemeenten en rechtstreekse verkiezingen) zoals sommigen bepleiten, hebben de samenwerkingsgebieden te weinig body. Uitholling van de positie van de inliggende gemeenten dreigt. Ook de creatie van zeer grote "streekgemeenten" spreekt me niet aan. Zoals eerder aangegeven zou ik wel over een "opschaling" van kleinere gemeenten van gedachten willen wisselen³⁵.

33 Uitgebreider heb ik over deze materie geschreven in BB Management 1991, nr. 1 (samen met Den Uyl) in de vorm van een fake-"Memorie van Toelichting Interimwet", in Openbaar Bestuur 1991, nr. 3 "Aan de slag met bestuur op nivo" en in Lokaal Bestuur 1991 (september) "Bonny komt in 2001 misschien buiten spelen".

34 Aldus mijn interpretatie van het in noot 25 aangehalde SGBO-onderzoek.

35 De laatste tijd is een model met circa 60 (agglomeratie)gemeenten weer in discussie. Fleers (directeur VNG) stookte de kachel op met zijn artikel in NG Gemeentemagazine 1990, nr. 50/51, "Ergens in de volgende eeuw nog maar zestig gemeenten". Ven Kemenade publiceerde eerder "Besturen op regionaal nivo" in Socialisme en Democratie, mei 1990. De Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, Patijn, tekende op de Randstadprovinciedag d.d. 11-10-1991 een kaartje met een Randstadprovincie met daarbinnen 25 gemeenten (het "stunje van Schelto").

Met de Rbb ben ik van mening dat regionale sturende taken in de gebundelde samenwerkingsverbanden thuishoren. Voor verzorgende taken kan die eis minder hard zijn³⁶.

Voor dit soort schaalkwesities kan het, in de vorige paragraaf vermelde, onderscheid tussen politiek-beleidsmatige sturing en bedrijfsmatige sturing en uitvoering van dienst zijn. Stel dat de bedrijfsregio zeer grootschalig is, zoals de vervoersregio³⁷. Het bedrijfsmatige deel kan op een geëigende schaal worden gerund. Dit (overheids)bedrijf heeft zich dan te richten naar meerdere politieke beleidsinstanties. Niet ideaal, wel werkbaar.

36 Zie RBB-evaluatie-advies blz. 2: "In tegenstelling tot de kabinetsnota "Naar samenwerking op niveau" is de Raad van mening dat het geen aanbeveling verdient van bovenaf vergaande ordening te bevorderen door middel van bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen".

37 Naast het in noot 29 aangehaalde advies wordt het dilemma van de schaal voor de vervoersregio's uit de doeken gedaan in een artikel van Huizinga in NG Gemeentemagazine 1991, nr. 22, "De remmende voorsprong van de vervoersregio's".