

B&G

UITGAVE BANK NEDERLANDSE GEMEENTEN EN VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN — 21E JAARGANG NR. 10 - OKTOBER 1994



**Gemeentelijke schaalverandering hoger
op de politieke agenda**

Gemeentelijke schaalverandering hoger op de politieke agenda

Wie vindt dat het zwaartepunt in het binnenlands bestuur bij de gemeenten dient te liggen, wil de positie van de gemeenten versterken. Tegen die

achtergrond heeft de VNG voorstellen gelanceerd die de discussie over de schaalgrootte van gemeenten weer heeft aangewakkerd.

Terwijl in Drenthe, Noord-Brabant en Zeeland recente herindelingsvoorstellen zich toespitsen op gemeentelijke schaalvergroting, zijn er concrete plannen om de grootste steden aan ons land gemeentelijk op te delen.

Kortom: plannen voor gemeentelijke herindeling bereiken weer een hogere plaats op de politieke agenda dan tot voor kort het geval was. Om misverstanden te voorkomen:

Dit is natuurlijk maar één onderdeel van de veel bredere discussie over bestuurlijke vernieuwing die ook over taakverdeling tussen overheden, over bestuurscultuur, besluitvormings- en participatieprocessen e.d. gaat.

De navolgende beschouwing richt zich bewust eenzijdig op het schaal-aspect en belicht daarbij enkele financieel-economische aspecten.

door MR. F. DE ZEEUW

Lid van Gedeputeerde Staten
Provincie Noord-Holland

Voorstanders van een pittige gemeentelijke schaalvergroting brengen naar voren dat het takenpakket van kleine gemeenten steeds verder wordt uitgehold. Men wordt voor bijna alle beleidsterreinen steeds afhankelijker van de medewerking van anderen. Bovendien wordt deskundige, ambtelijke capaciteit in toenemende mate ondergebracht bij regionale samenwerkingsverbanden. Centrumgemeenten hebben er last van: zij 'moeten' (uitvoering van) taken in regionaal samenwerkingsverband inbrengen die zij zelf wel zelfstandig aankunnen. Daarnaast worden zij vaak in regionaal verband overstemd door de meerderheid van de 'kleintjes'.

De VNG schetst het volgende dilemma: gemeenten staan voor de keuze, of meegaan met de vorming van provincies-nieuwe-stijl (verkleinde provincies met een sterk verbreed en uitvoerend takenpakket), of streven naar vergroting van de gemeentelijke schaal. De tegenstanders van een 'opschalingsoperatie' betogen dat het gemeentebestuur in kleine gemeenten nog betrokkenheid ervaart van de burgers. Schaalvergroting werkt vervreemding van het politiek bestuur in de hand. Trek de les uit de opkomst van lokale politieke partijen, zo betogen zij: 'Wij zijn zeer goed in staat onze echte lokale problemen op te lossen; de rest is bestuurdersleed.'

Deze schets geeft op zich zelf een helder beeld van de tweestrijd tussen 'doeltreffendheid' en 'herkenbaarheid' van politiek bestuur op gemeentelijk niveau. Het vereenzelvigen van lokaal bestuur met lokale gemeenschap gaat mij echter te ver. Een politiek bestuur dat alleen nog fungeert als externe belangenbehartiger en nauwelijks meer zelfstandig kan afwegen en beslissen, is in feite geen politiek bestuur meer.

Aan de andere kant van het schaalvraagstuk zijn er gemeenten (met name de grootste steden) die zo groot zijn, dat het lokaal politiek bestuur niet meer uit de verf komt. Ambtenaren-bestuur,

verkokering en over-bureaucratisering krijgen makkelijk de overhand.

Onderscheid in 3 typen gebieden

Voor een beschouwing over veranderingen in de (gemeentelijke) bestuursstructuur maak ik onderscheid in drie typen gebieden:

- a gebieden zonder sterke stedelijke ontwikkeling;
- b gebieden die een sterke stedelijke ontwikkeling (zullen) doormaken;
- c grootstedelijke gebieden.

Eerst ga ik in op gebieden die geen stedelijke ontwikkeling van betekenis hebben doorgemaakt en waarschijnlijk ook niet zullen doormaken. Ideeën over normatieve minimum-aantal inwoners en aanverwante criteria, zijn hier het meest ter zake. Aan de andere kant moeten we bedenken dat een te modelmatige en grootse opschalingsoperatie — de VNG-discussienota hanteerde aanvankelijk 40.000 inwoners als streefgetal — grote kans maakt door massaal en fanatiek verzet schipbreuk te lijden. Het VNG-bestuursstandpunt heeft nu de indicatieve ondergrens bij 18.000 inwoners gelegd, zijnde de grens voor full-time wethouderschap. Een succesvolle benadering kan eruit bestaan provincies aan te moedigen regionale/provinciale herindelingsplannen te ontwerpen die beogen gemeenten in staat te stellen zelfstandig een redelijk kerntakenpakket te vervullen, met inachtneming overigens van specifieke opgaven waarvoor de gemeenten staan.

De 18.000-norm lijkt mij in het spanningsveld tussen doeltreffendheid, herkenbaarheid en haalbaarheid een gooi in de goede richting.

In het recent door Gedeputeerde Staten van Drenthe gepresenteerde herindelingsplan voor het gehele provinciale grondgebied, krijgt de kleinste gemeente 24.000 inwoners.

Gemeentelijke herindeling komt weer

hoger op de politieke agenda. Daarbij moet ruimte zijn voor regionaal maatwerk. Maar anderzijds geldt (ook) bij gemeentelijke schaalvergrotingsoperaties: 'als je het doet, doe het dan goed', gezien alle bestuurlijke inspanningen en maatschappelijke onrust die het altijd met zich meebrengt.

In gebieden die een stedelijke ontwikkeling (zullen) doormaken, neemt het criterium van de stedelijke samenhang een prominente plaats in. De samenhang maakt onderlinge afhankelijkheid tussen de gemeenten groot. Is in zo'n gebied extra dynamiek te verwachten, zoals nieuwe woningbouwlocaties, herstructurering van bedrijventerreinen, aanleg van verkeersinfrastructuur en recreatiegebieden, dan krijgt die onderlinge samenhang een accent.

Het is van sociaal, economisch en cultureel belang dat middelgrote steden zich evenwichtig kunnen ontplooiën en vernieuwen. De op zich zelf volstrekt gerechtvaardigde lokale belangen van randgemeenten staan daarmee vaak op gespannen voet. Er is een grens aan wat met intergemeentelijke samenwerking met een eerlijke verdeling van lusten en lasten bereikt kan worden. Zeker, de rijksoverheid en het provinciaal bestuur kunnen samenwerking stimuleren en zondig druk op de ketel zetten. Maar als B&W in bovenlokaal denken en doen hun nek te ver uitsteken, is de kans groot dat gemeenteraad of kiezers de kop onbarmhartig afhakken. De laatst gehouden gemeenteraadsverkiezingen hebben daar aardige voorbeelden van laten zien.

Gemeentelijke schaalvergroting, of, eerlijker uitgedrukt, annexatie van (delen van) randgemeenten, kan de aangewezen weg zijn. De Brabantse steden Tilburg, Breda en Eindhoven bieden concreet illustratie-materiaal, maar ook bij voorbeeld Groningen.

Een enigszins andere situatie doet zich voor bij het aaneengesloten stedelijk gebied dat is verdeeld over verschillende, min of meer gelijkwaardige gemeenten.

Voorbeelden: Velsen/Beverwijk/Heemskerk (IJmondgebied) en Hengelo/Enschede ('Hengelschede'). Het begrip 'fusie' is hier eerder van toepassing.

De regio's rond de drie grootste steden van ons land koersen af op de vorming van stadsprovincies. Deze stadsprovincies krijgen zware sturende en verdeelende taken. Op financieel terrein gaat de stadsprovincie beslissen over de toekenning van een groot aantal doeluitkeringen en over de verdeling van de som van het gemeentelijk en stadsprovinciaal aandeel in het Gemeentefonds. Dit laatste is revolutionair.

Een ander in het oog springend facet van de operatie (althans in Amsterdam en Rotterdam) is de opdeling van de

grote centrumgemeente in gemeenten-nieuwe-stijl (stadsdelen). Het politiek-bestuurlijk antwoord op de grootstedelijke vraagstukken is dus provinciale schaalverkleining, gekoppeld aan een specifiek stadsprovinciaal takenpakket met een zware financiële verdeeltaak (en alleen daar al mee: zware sturings-taak). Dit, gekoppeld aan gemeentelijke schaalverkleining van de centrumstad. Deze gemeentelijke schaalverkleining dient een drietal doeleinden: herstel van lokaal politiek bestuur in de grote stad, boeken van omvangrijke efficiency-winst (waarover verderop meer) en het bewerkstelligen van een machtsevenwicht in de nieuwe stadsprovincie.

Uiteraard had men ook kunnen kiezen voor een andere bestuurlijke oplossingsrichting voor de gesignaleerde problematiek: een maxi-agglomeratiegemeente of een regio-bestuur als een soort vierde bestuurslaag. Ik denk dat we er goed aan doen op de ingeslagen weg door te gaan. Reken er maar op dat dit nog genoeg politiek, bestuurstechnisch en organisatorisch doorzettingsvermogen zal vergen!

De andere vier zogenaamde BoN-gebieden kunnen zich in de komende jaren ontwikkelen naar versterkte intergemeentelijke samenwerking, zoals de Kaderwet 'Bestuur in verandering' aangeeft.

De schaal vanuit de bedrijfseconomische invalshoek

Naast de bestuurlijke effectiviteit, herkenbaarheid en haalbaarheid wil ik het schaalvraagstuk vanuit een vierde invalshoek belichten, namelijk de bedrijfseconomie. De vraag luidt bij welke schaal de (gemeentelijke) produkten tegen de laagst mogelijke kosten tot stand kunnen komen.

In feite kent elke taak een eigen bedrijfseconomische optimale schaal.

Omdat gemeenten per definitie een zeer gevarieerd takenpakket hebben, is het zoeken naar de optimale omvang dus zinloos. Toch is het de moeite waard om eens te kijken naar onderzoeksmateriaal dat ingaat op de optimale (of minimale) schaalgrootte voor enkele bekende (gemeentelijke) taakclusters. Het blijkt dat de kosten van (semi-) gemeentelijke voorzieningen (gegeven een bepaalde productie) aanvankelijk teruglopen naarmate de omvang van de gemeenten toeneemt, de zgn. 'schaalvoordelen'. En, na overschrijding van een bepaald punt, vervolgens weer stijgt ('schaalnadelen'). 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 het beter benutten van het productie-apparaat: spreiding van noodzakelijk te maken vaste kosten en te nemen financiële risico's. Naarmate de productie groter is en meer continuïteit vertoont, is het in (eigen) huis halen van dure apparatuur of specialisten 'rendabel'. Kwanti-teits- en kwaliteitsverbetering kunnen het gevolg zijn.

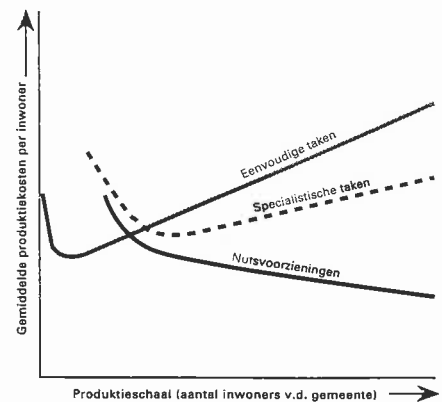
Schaalnadelen vinden hun oorzaak in onevenredige toeneming van interne afstemmings- en coördinatie-inspanningen (gepaard gaande met vergroting van overhead, bureaucratisering en verkokering). Verslapping van de controle op de uitvoering en overspecialisatie gaan een zwaar stempel op het kostenpatroon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

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 omgekeerde het geval.

Het minimum ligt voor verschillende taken bij een ander inwonertal; waar precies is vaak moeilijk te achterhalen. Een bijzonderheid is, dat voor een combinatie van taken de optimale schaal lager kan liggen dan voor elke taak afzonderlijk. Een dergelijke combinatie kan het mogelijk maken de kosten van ondersteunende functies te verdelen over verschillende organisatie-onderdelen, terwijl juist binnen een kleine organisatie de kosten van afstemming tussen verschillende organisatie-onderdelen afnemen.

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

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!

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal en de eigen advies- en bestuurspraktijk, kom ik tot de conclusie, dat gemeenten met een inwonertal tussen de 25.000 en 100.000 in een gunstige bandbreedte zitten. De U-curve heeft tussen beide verticale poten dus een lang horizontaal deel.

Schaalverandering en het Gemeentefonds

Het huidige verdeelsysteem van het Gemeentefonds kent voor de dominante verdeelsleutel 'aantal wooneenheden' verschillende grootte-klassen. Naarmate de gemeente groter is, vangt zij meer per wooneenheid. Dit hangt samen met de veronderstelling dat een grotere gemeente meer dan evenredig kosten moet maken; niet zozeer 'apparaatskosten', maar vooral programma-kosten (wegens centrumfuncties, zwakere sociale structuur e.d.).

Gemeentelijke schaalvergroting wordt dus 'beloofd' met een hogere uitkering uit het fonds. Het gaat hier om stevige bedragen. Een paar voorbeelden: In het herindelingsplan van Drenthe (dat totaal 450.000 inwoners telt) wordt voorgesteld het aantal gemeenten van 34 tot 10 terug te brengen. De gezamenlijke meeropbrengst voor de gemeenten uit het Gemeentefonds zou 24,5 mln. gulden per jaar bedragen. De samenvoeging van Hengelo en Enschede zou 'Hengelschede' ca. 40 mln. per jaar extra opleveren (het niet honoreren van een aanvullende claim van 80 mln. was voor de gemeentebestuurders reden om 'voorlopig' af te zien van de fusie). En, om het eens anders uit te drukken: een fusie van enkele IJmondgemeenten zou een ca. 25% hogere algemene uitkering opleveren. Het verdeelsysteem heeft dit soort effecten niet bedoeld. Immers, wijziging van gemeentegrenzen en de bestuursorganisatie wijzigt uiteraard niet gelijktijdig de kostenstructuur van de steden en dorpen waarvoor programma-uitgaven bedoeld zijn. In de sfeer van apparaatskosten doet zich juist de mogelijkheid voor om goedkoper te gaan werken, zeker als de nieuw gevormde gemeente zich in de vorige paragraaf aangegeven bandbreedte van 25-100.000 inwoners gaat begeven. Omgekeerd levert de opsplitsing van

een grote stad (Amsterdam, Rotterdam) groot nadeel voor de uitkering uit het Gemeentefonds op. Voor een deel terecht (minder apparaatskosten); voor een deel onterecht: de grote stad houdt bij voorbeeld zijn centrum-voorzieningen en sociale structuur.

Al dit soort rekénoefeningen zullen waarschijnlijk snel theorie worden. Want de beheerders van Gemeentefonds en de Raad voor de Gemeentefinanciën hebben de bui al zien hangen. In het advies van de RGF voor een nieuw verdeelsysteem zijn de schaalbedragen geschrapt. Het voorstel is sterk op kostencategorieën gebaseerd. Het beoogt daarmee bestand te zijn tegen bestuurlijke reorganisaties.

Belangrijker is dat het nieuwe systeem hogere uitkeringen toedeelt aan gemeenten die hogere kosten moeten maken, en derhalve eerlijker is dan het huidige systeem.

Het verdeelsysteem van het Gemeentefonds behelst bijna alle gemeenten, van Eindhoven tot Schiermonnikoog (alleen voor de vier grote gemeenten geldt een aparte regeling). De verschillen tussen Eindhoven en Schiermonnikoog weerspiegelen zich voor een deel in de ingewikkeldheid van het verdeelstelsel. Stel dat het gemeentelijk schaalvergrotingsproces doorzet, met als meer incidentele tegenbeweging: opsplitsing van de grote steden. En dat het aantal gemeenten van ruim 600 drastisch zou afnemen, zeg halveren. Het verdeelsysteem kan dan waarschijnlijk eenvoudiger, globaler. Dat is op zich zelf een goede zaak, wan elke detaillering betekent dat de verdeler (het Rijk) een oordeel moet geven over de kosten(structuur) van de daarmee gemoeide taak. Dat is principieel een aantasting van de autonomie van de gemeenten. Hoe globaler hoe beter dus.

Dit is voorlopig toekomstmuziek, want het is maar de vraag of de schaalvergrotingsoperatie zich daadwerkelijk gaat voltrekken; en als dat gebeurt, zal dit geleidelijk geschieden. Denk daarbij aan politieke meningsvorming, maatschappelijke discussie en wettelijke procedures.

Toch is het voor de voorstanders van de gemeentelijke schaalvergroting jammer dat de onbedoelde premie die nu in het verdeelsysteem zit, vervalt. Een kabinet dat serieus de kant van het VNG-bestuursstandpunt op wil, zou 'incentive' voor opschaling kunnen invoeren. Een doeluitkerinkje is dan de meest voor de hand liggende vorm. Een kleine zonde voor een goede zaak.

Suggestie voor beleidsinzet

Ik kom tot enkele conclusies. En wel in de vorm van een suggestie voor prak-

tisch kabinetsbeleid binnen het hoofdstuk bestuurlijke vernieuwing en versterking van het lokaal bestuur.

De beleidsinzet kan er als volgt uitzien. Het proces van gemeentelijke herindeling wordt versterkt doorgezet. Daarbij geldt het onderscheid in de drie eerdergenoemde typen gebieden. In niet sterk verstedelijkte gebieden worden gemeenten die te klein zijn om zelfstandig een redelijk takenpakket te kunnen vervullen, samengevoegd. Als algemene richtlijn geldt een minimum inwonertal van 25.000. Met het oog op betere ont-plooiingskansen voor steden, worden gemeenten binnen één samenhangend stedelijk (of te verstedelijken) gebied in één gemeentelijk verband gebracht. In grootstedelijke gebieden wordt gemeentelijke opdeling gekoppeld aan de vorming van stadsprovincies.

Provincies (resp. grote steden) krijgen de opdracht dit kader uit te werken in concrete voorstellen. Dit wordt ondersteund met een (tijdelijke) financiële ondersteuningsregeling. Een effectieve taakverdeling vergt de politieke afspraak, dat kabinet en parlement de ingediende plannen slechts marginaal toetsen voor zover ze in de richtlijnen passen. Afwijking van die richtlijnen is mogelijk, maar dan ligt de inhoudelijke bewijslast bij de opstellers van de plannen.