



SCHAALVERWARRING, SCHAALVERGROTING EN SCHAALSENSITIEF BESTUUR

Renze Portengen

Schaalvergroting via fusie in de publieke en semipublieke sector staat hoog op de agenda van menig bestuurder. Deze schaalvergroting wordt door besturen veelal gelegitimeerd met het argument, dat er binnen een grote bestuurlijke schaal op kleinschalige wijze een publiek aanbod kan worden gerealiseerd voor 'de burger'. De fusie wordt dan 'geframed' als noodzakelijk voor het verbeteren van het gebodene. Denk daarbij aan betere zorg dichterbij de patiënt vanuit een groter ziekenhuisbestuur. Het bieden van beter onderwijs op maat in kleinere klassen en scholen vanuit een groter schoolbestuur. Of het realiseren van betere, lokale inspraak in dorps- en wijkangelegenheden binnen grote (fusie)gemeenten met professionelere ambtenaren.

Dit levert een verwarrend beeld op van schaal, dat past bij de toenemende complexiteit van *multi level* politieke systemen. Processen van regionalisatie en internationalisering hebben gezorgd voor een complex geheel van natiestaten met daarbinnen gedecentraliseerde taken en federatieve verbanden enerzijds en multilaterale organisaties anderzijds.¹ Bij een geneste hiërarchie van politieke systemen (natiestaat, provincie en gemeente), of organisatiedelen (team, afdeling, directie en het departement), worden de schaalmetaforen gebruikt van Babushka-poppen of Chinese dozen.² In de organisatiesociologische wordt gesproken over 'geneste identiteit' als het gaat om de relatie tussen werknemers binnen een organisatie met verschillende delen en lagen.³ Binnen de bestuurskunde wordt bij horizontale beleidsnetwerken gesproken over een verticale schaaldimensie en 'geneste' beleidsnetwerken.^{4,5}

Dit is één van de belangrijkste redenen waarom het debat over schaal als verwarrend kan worden ervaren. Wat daarbij opvalt, is dat er niet of nauwelijks wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de effecten van fusies op de beleving van schaal vanuit de burger. Het empirisch onderzoek naar harde, meetbare effecten van fusies, op bijvoorbeeld de kosten of de kwaliteit het geleverde aanbod, leert bovendien dat de opbrengsten eerder tegen- dan meevallen - zowel in de publieke sector als in de private sector.⁶

Is het kortom inderdaad mogelijk om in combinatie met bestuurlijke schaalvergroting via fusie daadwerkelijk een kleinschalig aanbod te realiseren, waardoor vanuit 'de burger' en de 'werkvloer' bekeken het lijkt alsof er niets is veranderd, de menselijke maat behouden blijft en de publieke dienstverlening effectiever en efficiënter wordt? Dit lijkt vooral een kwestie van (politieke) ideologie en daarmee van strijdende

paradigma's. Daarom heb ik onderzoek gedaan naar de politieke besluitvorming over schaal in Nederland tussen 1980 en 2017.

Botsende schaalparadigma's

Over schaal en schaalvergroting zijn twee tegengestelde paradigma's te vinden, 'groot is goed' en 'klein is fijn'. Elk weerspiegelt een ideologische opvatting over de ideale relatie tussen kiezers en gekozenen, elite en volk, en tussen werkgevers en werknemers.

Deze botsende paradigma's hebben oude wortels. De Griekse filosofen Plato en Aristoteles debatteerden bijvoorbeeld al over het dilemma van enerzijds een beperkte omvang met het oog op de interne samenhang en anderzijds de noodzaak om sterk genoeg te zijn om zich te verdedigen. Plato benadrukt dat de hoofden van de gezinnen – de burgers - elkaar moesten kunnen kennen. Hij noemt als optimale omvang het getal van 5.040 burgers met bijbehorende vrouwen, kinderen en bedienden. Aristoteles betwist deze optimale schaal, omdat zij te groot zou zijn. De krijgers zouden bij deze schaal een groot deel van hun tijd in ledigheid doorbrengen en teveel voeding nodig hebben, dat niet geleverd zou kunnen worden gegeven de schaal van de landbouw. Aristoteles vindt een stadsstaat met vijfduizend krijgers daarom zowel onwenselijk als irrealistisch groot. Hij wijst op de reikwijdte van de menselijke stem als factor, die de optimale schaal bepaalt. De burgers moeten tot besluitvorming kunnen overgaan, zich verzamelen op één plek en in staat zijn degene te horen die het woord heeft.⁷ Dit debat is nooit beslecht. In de zeventiende en achttiende eeuw debatteren prominente politiek-filosofen zoals Hobbes, Rousseau en Montesquieu verder over de optimale schaal.

En ook heden ten dage is er veel debat over schaalvergroting en modernisering. Grote organisaties worden gezien als krachtiger en machtiger, zo stelde bijvoorbeeld de bekende econoom Galbraith enkele decennia terug. De groeiende schaal van vooral internationale bedrijven leiden echter tot zorgen over het functioneren van de markt en de economische nadelen van almaar toenemende schaalgrootte. Net zoals het verschuiven van politieke en bestuurlijke bevoegdheden naar de EU vragen oproept over het vermogen van de lidstaten om nog langer democratische verantwoording af te kunnen leggen, getuige de argumenten van zowel partijen ter rechterzijde als linkerzijde van het politieke spectrum. Vanuit de sociologie zijn er zorgen hoorbaar over de 'ijzeren kooi' waarin mensen gevangen dreigen te raken en de 'kolonisering van de leefwereld'. Hoeveel ruimte is er straks nog voor pluriformiteit? Is er nog plaats voor medewerkers, burgers, patiënten, cliënten en leerlingen? Kan de menselijke maat behouden worden?

Schaalvergroting is een mammoettanker

Besturen blijven zoeken naar groei, bestuurlijke schaalvergroting is in de praktijk een mammoettanker die doorvaart. Of het nu gaat om onderwijs, zorg, sociale huursector, arbeidsvoorziening, politie, brandweer, justitie en rechtspraak: de schaalgrootte neemt toe. Dat komt vooral door fusies. Wat we onder 'klein' en 'groot' verstaan, verandert.

Voor gemeenten is de minimale bestuurlijke norm opgeschoven van 1000 inwoners medio 19^{de} eeuw tot 10.000 inwoners in de jaren '60 en tot 100.000 inwoners nu. Voor ziekenhuizen is de minimale norm opgeschoven van 16 ziekenhuisbedden aan het begin van de eeuw naar 100 bedden in de jaren '60 tot circa 250 aan het einde van de vorige eeuw. Ook voor basisscholen verschuiven de normen voor wat we 'groot' noemen. Waar aan het begin van de 20^{ste} eeuw een school van 400 leerlingen onrealistisch groot werd genoemd, zijn er nu steeds meer scholen van deze omvang.

Het patroon van bestuurlijke schaalvergroting domineert, zoals door velen al is geconstateerd.⁸

Bij verkozen publieke besturen zijn het de gemeenten en waterschappen waar sinds enkele decennia fusies en schaalvergroting plaatsvinden en deze trend lijkt voorlopig niet ten einde. Politieke partijen pleiten voor samenvoeging van provincies en waterschappen en het reduceren van het aantal provincies tot niet meer dan vijf landsdelen. Voor de benoemde publieke besturen van de politie, de brandweer, de rechtspraak en het openbaar ministerie geldt dat er een opschaling en gelijkschakeling heeft plaatsgevonden, waardoor verantwoordelijkheden stapsgewijs en in een proces van enkele decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn weggehaald bij de gemeenten en zijn gecentraliseerd in regionale besturen van een tiental veiligheidsregio's. Ook bij de semipublieke sectoren, waar van oudsher sociale huurwoningen, het onderwijs en de zorg is aangeboden vanuit private verenigingen en stichtingen of het lokaal bestuur, is bestuurlijke schaalvergroting opgetreden. Daarbij hebben vrijwilligers plaatsgemaakt voor professionals en zijn de verenigingen gestaag vervangen door de stichtingsvorm.

Overheidsbeleid kan fusies bevorderen, maar niet tegenhouden

Het overheidsbeleid is effectief als het gaat om het stimuleren en afdwingen van fusies, maar krachteloos bij het afremmen ervan. Bekeken vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft de landelijke overheid decennia lang fusies gestimuleerd en afgedwongen en daarmee haar steentje bijgedragen aan het ontstaan van fusiegolven. In de jaren '80 en '90 zag de overheid schaalvergroting als een wenselijke oplossing voor maatschappelijke problemen. Dit beleid werd gevoerd door centrumrechtse, centrumlinkse en paarse kabinetten onder leiding van de premiers Dries van Agt (CDA), Ruud Lubbers (CDA) en Wim Kok (PvdA). Hun regeringen beschouwden kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten als een probleem.

Eind jaren '90 kwam dit dominante paradigma van schaalvergroting onder druk te staan. Het maakte plaats voor het kleinschaligheidsparadigma, waar de menselijke maat de toon aangaf. De verandering van groot naar klein was het duidelijkst zichtbaar in 2002, toen het CDA samen met de VVD en de politieke nazaten van Pim Fortuijn een regering vormde. Deze politieke verandering in de machtsbalans ontstond doordat de grotere middenpartijen, het CDA en de PvdA, van positie veranderden en van discourscoalitie wisselden. Ook kregen nieuwe partijen met een populistisch en revolutionair schaaldiscours toegang tot het parlement, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuyn, Leefbaar Nederland en de PVV. Onder de kabinetten Balkenende is het kleinschaligheidsparadigma dominant. In deze periode van ongeveer 10 jaar was de overheid echter noch in staat om de schaalvergroting af te remmen noch om schaalverkleining van organisaties te bevorderen.

Terug naar politiek van schaalvergroting?

Sinds de financiële crisis van 2008 is een nieuwe kanteling in het dominante politieke paradigma gaande, schaalvergroting wordt opnieuw gepropageerd. Dat is enerzijds het gevolg van de sterke positie van de VVD – sinds 2010 de grootste regeringspartij – en anderzijds doordat ook bij andere partijen de toon van de muziek verandert. Binnen de veranderde context verliest het verhaal van de menselijke maat aan politieke kracht. Op veel punten keert het discours terug, zoals dat in de jaren '80 werd gevoerd.

Mijn onderzoeksresultaten tonen het beeld van een *schaalpendule van groot naar klein en weer terug*.

Vanaf 2012 komt er druk te liggen op ziekenhuizen om topzorg, spoedeisende eerste hulp en verloskundige zorg te concentreren. In het basisonderwijs worden fusies van kleine scholen en besturen in krimpgebieden gestimuleerd. En voor gemeenten komt het accent zeer sterk te liggen op schaalvergroting via de hogere norm naar 100.000 inwoners. De komende jaren zullen bestuurlijk fusies de praktijk van alledag blijven. Hoe de dominante politieke stroming en daarmee het overheidsbeleid zich precies ontwikkelt, is nog de vraag.

Schaalsensitief bestuur en de rol van de griffier

Wat betekent dit nu voor de rol van (politieke) adviseurs, waartoe griffiers in de landelijke, provinciale en lokale politieke arena's zeker gerekend mogen worden? Misschien kan het antwoord op deze vraag het beste gevonden worden in de beschouwingen van de bekende Amerikaanse sociologen DiMaggio en Powell:

Bureaucratization and other forms of homogenization emerge, we argue, out of the structuration of organizational fields. This process, in turn, is effected largely by the state and the professions, which have become the great rationalizers of the second half of the twentieth century.⁹

De overheid heeft de neiging om generieke maatregelen te nemen, die weinig ruimte laten voor maatwerk en diversiteit en schaalvergroting en fusies afdwingen. Daarbij is er 'normatief isomorfisme'. De 'managers' van organisaties worden geschoold en krijgen ideeën aangereikt vanuit (universitaire) opleidingscentra en de diverse wetenschappen, zoals de economie, de sociologie en de bestuurskunde, of vanuit adviesbureaus en organisatieadviseurs. Als in die kringen de gedachte van 'big is beautiful' domineert, dan wordt die norm overgedragen. Datzelfde kan ook gelden voor het paradigma van 'klein is fijn'. Griffiers zouden er in deze benadering dus voor moeten waken om bij te dragen aan 'normatief isomorfisme' rond schaal. Dit vraagt van hen 'schaalsensitiviteit', ofwel bewustzijn voor de verschillende logica's van schaal.¹⁰ De uitdaging is om in dialoog te reflecteren op elkaars perceptie van schaal en verschillende perspectieven te waarderen. De wijze waarop de overheid schalen 'frame't leidt tot insluiten of buiten sluiten.¹¹ Een gespreksfacilitator kan nodig zijn, die verschillende 'frames' expliciet maakt en de samenhangende belangen en assumpties bespreekbaar maakt in een constructieve dialoog. Van belang is dat alle belanghebbenden en partijen een gelijke rol kunnen spelen.

- ¹ Sinardet, D. en P. Bursens (2014), "Democratic legitimacy in multilevel political systems: The role of politicization at the polity-wide level in the EU and Belgium", *Acta Politica*, 49: 246-265.
- ² Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973), *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- ³ Bartels, J. (2006), *Organizational identification and communication: employees' evaluations of internal communication and its effect on identification at different organizational levels*. Universiteit Twente, dissertatie.
- ⁴ Sabatier, P.A. (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5: 98-130.
- ⁵ Nohrstedt, D en C. Weible (2010), "The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1: 1-32.
- ⁶ Blank. J.L.T. (2015), *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985-2012*. Erasmus Universiteit Rotterdam, oratie.
- ⁷ Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973), zie noot 2.
- ⁸ Blank. J.L.T. (2015), zie noot 6.
- ⁹ DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorfism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- ¹⁰ Steen, T. en K. Termeer (2011), "Bouwstenen voor schaalsensitief bestuur", *Bestuurskunde*, 20: 56-61.
- ¹¹ Lieshout, M. van (2014), *Framing Scales and Scaling Frames. The politics of scale and its implications for the governance of the Dutch intensive agriculture*. Universiteit Wageningen, dissertatie.