

Vergaderjaar 2010–2011

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2011

In het debat op 7 april 2010 (Handelingen II 2009/10, nr. 73, blz. 6222–6261) over enige wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer de toezegging gedaan dat er een reactie zal worden gegeven op een – op dat moment nog te verschijnen – onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) naar kosten en baten van gemeentelijke herindelingen. Hieronder geef ik gevolg aan deze toezegging.

In oktober 2010 is het onderzoek verschenen als paragraaf 11.6 van de bijdrage van M.A. Allers en C.A. de Kam, getiteld «Renovatie van het huis van Thorbecke» die is opgenomen in de bundel *Miljardendans in Den Haag – Over bezuinigingen en belastingen*, onder redactie van C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros.¹

Hieronder volgt eerst een samenvatting van de bevindingen in het onderzoek. Aansluitend volgen de reactie op de resultaten van het onderzoek en enige slotopmerkingen.

Samenvatting

De centrale vraagstelling in het onderzoek van Allers en De Kam is of gemeentelijke opschaling inderdaad leidt tot kostenbesparing, zoals wordt verondersteld in de twee bezuinigingsvarianten voor het openbaar bestuur die de ambtelijke werkgroep Openbaar Bestuur in het voorjaar van 2010 heeft ontwikkeld ten behoeve van de brede ambtelijke heroverwegingen die door het vorige kabinet zijn geïnitieerd.² Omdat de positieve en negatieve invloeden van de schaalgrootte van gemeenten op de kosten onbekend zijn, staat niet op voorhand vast dat door gemeentelijke schaalvergroting per saldo kan worden bezuinigd. Daarvoor is, volgens de onderzoekers, empirisch onderzoek nodig.

¹ De genoemde paragraaf is een uitgebreidere versie van: M.A. Allers, «Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op», *Economisch Statistische Berichten*, 95 (4596), p. 341–341.

² In de eerste bezuinigingsvariant is sprake van het opheffen van provincies en waterschappen. De bestaande taken van provincies en waterschappen gaan over naar (vooral) gemeenten en het Rijk. Na samenvoeging van de huidige 430 gemeenten blijven er nog 25 tot 30 regiogemeenten over. De tweede variant behelst een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en provincies; beide bestuurslagen moeten zich op hun kerntaken concentreren en een grotere schaal krijgen. In het eindbeeld van de ambtelijke werkgroep is sprake van vijf tot acht provincies en 100 tot 150 gemeenten.

Allers en De Kam hebben de uitgaven en uitgavenontwikkeling van gemeenten onderzocht op basis van de volgende indicatoren: schaal en ambtelijk apparaat; schaal en uitgaven, en de gevolgen van gemeentelijke herindeling. Op basis van hun onderzoek komen Allers en De Kam tot de conclusie dat er geen empirisch bewijs is dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid. Het is, aldus de onderzoekers, daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten worden opgeschaald. Op middellange termijn leidt gemeentelijke herindeling in de meeste gevallen tot hogere uitgaven en hogere belastingtarieven, en of deze nadelen op de lange termijn worden gecompenseerd door besparingen door gemeenten is, volgens Allers en De Kam, hoogst onzeker.

Reactie

Het is goed te constateren dat er vanuit de wetenschap bijdragen worden geleverd aan de discussie over de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur. Het onderzoek van Allers en De Kam dat gaat over een belangrijk vraagstuk, namelijk of gemeentelijke herindeling per saldo leidt tot kostenbesparingen, is daar een voorbeeld van.

Bij het onderzoek van Allers en De Kam zijn zeker ook enige kritische kanttekeningen te plaatsen. Bij het formuleren van deze kanttekeningen ben ik uitgegaan van de situatie dat gemeentelijke herindeling van onderop tot stand komt, dat wil zeggen in de eerste plaats op initiatief van gemeenten.

Er valt, allereerst, het nodige af te dingen op de vooronderstelling dat het realiseren van besparingen de belangrijkste doelstelling zou zijn als het gaat om gemeentelijke opschaling. Allers en De Kam geven zelf aan dat andere overwegingen van meer doorslaggevende invloed zijn dan kostenbesparingen: «bij gemeentelijke herindeling gaat om een afweging tussen aan de ene kant slagkracht en professionaliteit, en aan de andere kant de mogelijkheid voor maatwerk en grotere betrokkenheid van de burger bij het lokale bestuur» (p. 203).

De herindelingspraktijk in de afgelopen jaren laat zien, dat de wens tot versterking van de bestuurskracht van de betrokken gemeenten altijd de belangrijkste drijfveer is geweest voor de keuze voor gemeentelijke herindeling. In het bijzonder de inschatting dat de huidige en toekomstige taken en opgaven niet meer adequaat kunnen worden vervuld, is een belangrijk motief. In dat verband speelt de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie meestal een doorslaggevende rol; opschaling biedt betere randvoorwaarden voor functionele specialisatie binnen de nieuw gevormde gemeente. Door te kiezen voor gemeentelijke opschaling beogen gemeentebesturen een impuls te geven aan de kwaliteit van de taakuitoefening en dienstverlening ten behoeve van inwoners, gemeenschappen, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven. De eventuele verhoging van personele uitgaven die dat met zich brengt, wordt veelal voor lief genomen. In veel gevallen mag verbetering van bestuurskracht (een sterke en meer gespecialiseerde organisatie, kwaliteit van taakuitoefening en dienstverlening) kennelijk wat extra kosten. In dat verband wordt overigens in het onderzoek niet duidelijk wat gemeenten uitgeven aan (veelal dure) inhuur van personeel of externe ondersteuning, en of deze uitgaven significant verschillen voor en na gemeentelijke herindeling.

Daarnaast gaat het onderzoek voorbij aan het feit dat gemeentelijke uitgaven veelal voortvloeien uit bestuurlijke keuzes; lokaal beleid kost nu eenmaal geld. Gemeentebesturen kunnen in vergaande mate sturen op uitgaven en kunnen ook daadwerkelijk besparingen realiseren. Dat geldt

evenzeer voor heringedeelde gemeenten. Ook het onderzoek van Allers en De Kam toont aan dat de verschillen tussen de gemeenten groot zijn. Van belang is de conclusie dat er heringedeelde gemeenten zijn die er wel degelijk in zijn geslaagd de uitgaven te beheersen of die zelfs besparingen hebben gerealiseerd.

In de derde plaats merk ik op, dat de figuren 11.1 (aantal gemeenteambtenaren per 1 000 inwoners en gemiddeld brutoloon, cijfers voor 2009) en 11.2 (uitgaven per inwoner afgezet tegen gemeenteomvang, cijfers voor 2010) in het onderzoek een vertekend beeld kunnen geven, omdat hier geen onderscheid is gemaakt tussen heringedeelde en niet-heringedeelde gemeenten. In beide figuren zijn veruit de meeste punten (elk punt representeert één gemeente) geconcentreerd in de inwonersklasse tot circa 40 000 inwoners. Hier bevinden zich ook veruit de meeste gemeenten die in de afgelopen jaren zijn ontstaan na een herindeling. Daarom is het niet goed mogelijk om trends op basis van beide figuren goed zichtbaar te maken, althans daaraan conclusies te verbinden als het gaat om verschillen tussen heringedeelde en niet-heringedeelde gemeenten.

Tot besluit

Het onderzoek van Allers en De Kam laat zien dat het lastig is algemene conclusies te verbinden aan kosten en baten van gemeentelijke herindeling. De vraag of gemeentelijke herindeling daadwerkelijk besparingen oplevert, is niet eenduidig te beantwoorden. De praktijk laat zien dat dit mogelijk is, maar dat het meestal niet het geval is. Het onderzoek toont aan dat er door gemeentebesturen bewust gestuurd kan worden op kostenefficiëntie na gemeentelijke schaalvergroting. Dat er in veel gevallen geen besparing wordt gerealiseerd, heeft alles te maken met het feit dat kostenbesparing zelden doelstelling van de beoogde schaalvergroting is. De herindelingspraktijk laat zien, dat versterking van de bestuurskracht van gemeenten in kwalitatieve zin het overheersende motief is voor gemeentelijke opschaling. Die kwaliteitsverbetering mag kennelijk in de ogen van betrokken gemeenten wat kosten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner