

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 2409

Vragen van het lid **Fokke** (PvdA) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het bericht «Gefuseerde gemeente niet efficiënter»* (ingezonden 11 juni 2014).

Antwoord van Minister **Plasterk** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 2 juli 2014)

Vraag 1

Kent u het bericht «gefuseerde gemeente niet efficiënter»?<sup>1</sup>

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Beschikt u over het in het bericht genoemde onderzoek? Zo ja, kunt u dit onderzoek naar de Kamer sturen en van een kabinetsreactie voorzien?

Antwoord 2

Het onderzoek is vrijdag 27 juni jl. verschenen. Ik zal het nader bestuderen en voorzien van een reactie aan Uw Kamer aanbieden. Een eerste quick scan van het onderzoek geeft mij aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat gefuseerde gemeenten niet efficiënter zijn dan hun voorgangers, omdat de gemeentelijke uitgaven niet dalen. Het begrip efficiëntie is echter breder dan alleen een financiële invalshoek. Wim Derksen, hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, is van mening dat ook gemeentelijke prestaties in ogenschouw moeten worden genomen. Efficiency gaat dan om de prestaties van de fusiegemeente in relatie tot de kosten.<sup>2</sup>

Allers stelt vervolgens dat een herindeling geen verbetering van de dienstverlening oplevert. Er zijn echter diverse onderzoeken en evaluaties waaruit blijkt dat de dienstverlening aan burgers wel degelijk is verbeterd na een herindeling, zie hiervoor de beantwoording van vraag 3. Dit zal dan ook nader bestudeerd worden.

<sup>1</sup> NRC.nl, <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/06/08/gefuseerde-gemeente-niet-efficiënter/>, 8 juni 2014.

<sup>2</sup> W. Derksen. *Wat kan de wetenschap Ronald Plasterk leren over bestuurlijke reorganisatie*. In: Kenniskamer. Modernisering van de bestuurlijke inrichting (juli 2013), 16.

Het bewerkstelligen van besparingen als gevolg van gemeentelijke herindelingen was in onderzochte periode (1997–2011) niet het primaire doel van het kabinet en vaak ook niet van gemeenten. Het onderzoek toont overigens niet aan dat er geen besparingspotentieel is bij herindeling: het onderzoek toont aan dat er de afgelopen jaren geen significante besparing is gerealiseerd. Op het bereiken van besparingen door herindeling is evenwel in de onderzochte periode ook niet of nauwelijks gestuurd.

Potentiële schaalvoordelen zijn bovendien in veel gevallen door gemeenten al (gedeeltelijk) ingeboekt in de jaren voorafgaand aan een herindeling. Dat komt doordat die gemeenten vaak al intensief samenwerken voordat het besluit tot herindelen wordt genomen. Gemeentelijke samenwerking vergroot vervolgens de kans op een gemeentelijke herindeling, zeker wanneer die samenwerking beleidsrijke terreinen beslaat.<sup>3</sup> Ook Allers zelf concludeert dat intergemeentelijke samenwerking voorafgaand aan een herindeling efficiencyvoordelen kan opleveren.<sup>4</sup>

Gemeenten initiëren herindelingen vooral zodat zij goed in staat zijn hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken uit te voeren. Om gemeenten die gaan herindelen tegemoet te komen in de frictiekosten is de maatstaf herindeling in het gemeentefonds voor herindelingen vanaf 1 januari 2014 verruimd en vervoegd.

Het voorgaande betekent overigens niet dat herindelingen geen positieve financiële effecten zouden kunnen opleveren (als daarop wordt gestuurd). Dat positieve financiële effecten mogelijk zijn blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen met gemeentelijke herindelingen in Denemarken, waar in 2007 het aantal gemeenten is teruggebracht 271 naar 98. Een evaluatiecommissie, ingesteld in opdracht van het Deense Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken, constateert dat gemeentelijke herindelingen grote potentiële schaalvoordelen opleveren en dat efficiencyvoordelen vooral behaald kunnen worden door het terugbrengen van bestuurskosten.<sup>5</sup> Uit het Deense evaluatierapport blijkt dat 64% van de gemeenten en regio's hebben aangegeven dat er op dit punt efficiencyvoordelen zijn behaald en 36% stelt dat de situatie ongewijzigd is gebleven.<sup>6</sup> Interessant is dat het onderzoek van Allers laat zien dat ook in Nederland na herindeling is bespaard op bestuurskosten.

### Vraag 3

Kent u andere onderzoeken waaruit blijkt dat gefuseerde gemeenten inderdaad niet efficiënter werken, of waaruit juist het tegendeel blijkt? Zo ja, kunt u de Kamer hierover informeren?

### Antwoord 3

Gemeenten die voor een herindeling kiezen, hebben daarvoor vaak andere redenen dan het inboeken van besparingen. Uit het evaluatieonderzoek van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) naar 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel blijkt dat een herindeling vooral bestuurlijke en organisatorische ambities van gemeenten realiseert, zoals het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de gemeentelijke organisatie en het verbeteren van dienstverlening aan de burger.<sup>7</sup> In de wetenschappelijke literatuur is voor die argumenten voldoende onderbouwing te vinden. Zo constateren Herweijer en Fraanje dat de bestuurskracht van recent heringedeelde gemeenten aanzienlijk verbeterd is en dat de nieuwe gemeente beter in staat is om grootschalige opgaven te realiseren.<sup>8</sup> Daarnaast wordt de dienstverlening aan de burger professioneler en is de

<sup>3</sup> APE, *Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindelingen* (maart 2014) 9.

<sup>4</sup> NRC, »Gemeentelijke fusies leveren geen financieel voordeel op« (27 juni 2014).

<sup>5</sup> *Eindrapportage van de commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindelingen*. Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken in Denemarken (vertaling uit het Deens), (maart 2013), 82.

<sup>6</sup> *Idem*, 57–58.

<sup>7</sup> M. van Twist e.a. *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel* (Mei 2013) 25.

<sup>8</sup> M. Herweijer en M.J. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht* (2012) 36.

nieuwe gemeente een sterkere gesprekspartner richting buurgemeenten, provincie en het Rijk.<sup>9</sup>

Uit het rapport van de evaluatiecommissie in Denemarken blijkt dat 82% procent van de gemeenten en regio's oordelen dat de herindeling in enige, hoge of zeer hoge mate heeft bijgedragen aan het verbeteren van de professionele duurzaamheid. Professionele duurzaamheid houdt in dat gemeenten over de juiste randvoorwaarden beschikken (bijvoorbeeld op het gebied van personeel, technologie, organisatie, management) om de voorgenomen doelstellingen te bereiken en waarbij specifiek aandacht is voor een toekomstgericht perspectief voor de taakuitvoering.<sup>10</sup>

Tot slot blijkt uit het eerdergenoemde evaluatieonderzoek van de NSOB dat respondenten in ongeveer driekwart van de 39 onderzochte herindelingen positief zijn over het bereiken van de gestelde ambities. Voor herindelingen van onderop geldt dat bovendien dat 87% van de respondenten achteraf weer zou kiezen voor een herindeling op dezelfde manier.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Herweijer e.a. Herindelingen Gewogen. *Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen (2008) 134.

<sup>10</sup> *Eindrapportage van de commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindelingen*, 55.

<sup>11</sup> M. van Twist e.a., 22.