

Vergaderjaar 2014–2015

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2015

Elk jaar kiest een aantal gemeenten voor een herindeling. Hoewel de redenen verschillen, speelt bestuurskracht vaak een rol. Een gemeente heeft meer ambities dan zij zelfstandig kan waarmaken of voelt dat zij zelfstandig niet langer al haar taken naar behoren kan uitvoeren. Deze jaarlijkse herindelingen zorgen voor een geleidelijke schaalvergroting van gemeenten. Dat heeft verschillende effecten. In deze brief ga ik nader in op een onderzoek dat het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen heeft uitgevoerd onder leiding van prof. dr. Allers naar de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten die in het recente verleden heringedeeld zijn. Deze nadere reactie is toegezegd in de beantwoording van de Kamer-vragen van het lid Fokke (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2409).

Op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de uitkomsten van het onderzoek besproken tijdens een expertbijeenkomst d.d. 25 november 2014. Samen met de auteurs en een aantal experts op het gebied van gemeentelijke herindelingen zijn de resultaten geduid en is meer zicht verkregen op een aantal veronderstellingen in de onderzoeksmethode. De nadere reactie is mede gebaseerd op de inzichten die tijdens deze bijeenkomst zijn opgehaald. Ik waardeer het dat de onderzoekers trachten op empirische basis uitspraken te doen over de effecten van herindelingen. Tegelijkertijd constateer ik dat de conclusies van het onderzoek genuanceerd bezien moeten worden, omdat kostenbesparingen als doelstelling bij herindelingen op dit moment een beperkte plaats innemen en omdat rekening gehouden moet worden met de veronderstellingen die de onderzoekers hanteren om tot uitspraken te kunnen komen.

Doelstellingen bij herindelingen

Ik acht het van belang om bij het beoordelen van de effecten van herindelingen goed in ogenschouw te nemen wat de op voorhand

geformuleerde doelstellingen zijn en de maatschappelijke en economische opgaven waarvoor herindeling een oplossing kan bieden. Herindelingen komen veelal van onderop tot stand zodat de doelstellingen variëren. Daarmee is er ook variatie in de effecten van gemeentelijke herindelingen en de maatstaven die bepalen of een herindeling succesvol is gebleken. Uit een evaluatieonderzoek van 39 herindelingen uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) blijkt dat een herindeling vooral tot doel heeft om bestuurlijke en organisatorische ambities te realiseren en dat deze doelstellingen ook vaak worden behaald.¹ Relevant daarbij is dat een herindeling ook vaak wordt gemotiveerd vanuit de constatering dat het steeds moeilijker wordt om op kleine schaal gemeentelijke taken te blijven uitvoeren of voorzieningen aan te bieden aan inwoners. Dat komt bijvoorbeeld doordat maatschappelijke partners op grotere schaal opereren, inwoners meer van hun gemeente verwachten en mondiger worden. Daarnaast hebben gemeenten de laatste jaren er veel taken bij gekregen. Dit soort externe ontwikkelingen zorgen ervoor dat sommige gemeenten de afweging maken dat zelfstandigheid niet meer vol te houden is. Een herindeling is voor gemeenten dan het *ultimum remedium* om de bestuurskracht en kwaliteit (in brede zin) op orde te houden.

Een herindeling biedt gemeenten ook kansen om nieuwe (strategische) ambities te realiseren, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw of economische ontwikkeling. Een grotere gemeente, al dan niet met nieuw verkregen regiofunctie, heeft een sterkere positie in relatie tot medeoverheden, maatschappelijke partners, bedrijven en (onderwijs)instellingen.² Een grotere gemeente zit makkelijker aan tafel en is betere in staat om de juiste verbindingen aan te gaan. In de wetenschappelijke literatuur wordt ook wel gesproken over *economies of scope*. Dat wil zeggen de mogelijkheid om een breder scala van producten te produceren waar vóór de schaalvergroting geen capaciteit (kennis, kunde en middelen) voor was.³ De schaal waarop nieuwe opgaven (en kansen) zich voordoen valt na herindeling dan beter samen met de schaal van beleidsontwikkeling. Hierdoor neemt het vermogen om te kunnen inspelen op externe veranderingen toe. Een Australische studie wijst op dit soort positieve effecten van schaalvergroting door middel van herindeling.⁴ Een evaluatie van herindelingen in Zuid-Holland laat zien dat ook in Nederland dit effect wordt ervaren: na herindeling is de effectiviteit van beleid verbeterd en is de strategische denkkraft en het vermogen om grotere strategische besluiten te nemen toegenomen.⁵

Het aspect besparingen beschouwen in het licht van de doelstellingen bij herindelingen

De belangrijkste bevinding in het COELO-onderzoek «*The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*» is dat gemeentelijke herindelingen geen significant effect hebben op de totale gemeentelijke uitgaven. Er worden door gemeenten gemiddeld dus geen besparingen ingeboekt na een herindeling. Zoals hiervoor beschreven hebben gemeenten die voor een herindeling hebben gekozen, daarvoor vaak

¹ M. van Twist e.a. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel (mei 2013) 25.

² Berenschot, «Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen» (2008), 57.

³ Chris Aulich, Graham Sansom & Peter McKinlay (2014) A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia, *Local Government Studies*, 40:1, 1–20, 4.

⁴ Idem.

⁵ Berenschot, 56.

andere redenen gehad dan het inboeken van besparingen. Het is dan ook van belang om het vraagstuk van besparingen in deze context te bezien.

Er is voor gemeenten doorgaans ook geen direct uit de herindeling voortvloeiende aanleiding om te sturen op besparingen: afgezien van het verlies van één of meerdere malen het vaste bedrag is de algemene uitkering uit het gemeentefonds in beginsel herindelingsneutraal.⁶ Na herindeling ontvangt de nieuwe gemeente een gelijk bedrag aan algemene uitkering als een reeds bestaande gemeente met dezelfde kenmerken. Indien en voor zover er sprake is van een daling van de algemene uitkering ten opzichte van de optelsom van de uitkeringen aan de gemeenten die samengaan mag worden aangenomen dat daar ook een daling aan kosten tegenover staat. Zo kan de – relatief geringe daling – van de algemene uitkering door het wegvallen van vaste bedragen bijvoorbeeld worden opgevangen met de – ook door de onderzoekers geconstateerde – daling van bestuurskosten.

Ook is het relevant om de zogenaamde meerkernige herindelingsgemeenten nader te beschouwen. Vaak liggen er binnen de grenzen van de nieuwe gemeente meerdere dorps- en/of stadskernen die hun eigen wensen hebben ten aanzien van (het behoud van) lokale voorzieningen. Omwille van een voortvarend herindelingsproces worden soms afspraken gemaakt om voorlopig niet te snijden in de lokale voorzieningen zoals sport- en cultuurcentra. Daarnaast heeft de gemeente te maken met een vaak lange afschrijvingstermijn van grotere voorzieningen. Om deze redenen kan het soms lang duren voordat besparingen worden gerealiseerd. De besparingen zijn daarom mogelijk nog niet zichtbaar in de onderzochte tijdsperiode.⁷

Het voorgaande in ogenschouw nemend moeten herindelingen gezien worden in het licht van de vooraf geformuleerde doelstellingen en de maatschappelijke, bestuurlijke en economische opgaven waarvoor gemeenten staan. Uit onderzoek blijkt dat deze doelstellingen vaak worden behaald. Sturen op besparingen lijkt op dit moment geen belangrijke overweging of noodzaak te zijn bij herindelingen. Ik acht het waarschijnlijk dat gemeenten herindelingen en daaruit voortvloeiende kostenvoordelen inzetten om de kwaliteit te verbeteren in brede zin van het woord: de effectiviteit van gemeentelijk beleid, de gemeentelijke dienstverlening, de kwaliteit van het ambtenarenapparaat, het publieke voorzieningenniveau en de kwaliteit van het bestuur.

Kanttekeningen bij de gehanteerde veronderstellingen

De onderzoekers komen tot de conclusie dat het voorzieningenniveau van nieuw gevormde gemeenten niet stijgt en leiden dit af uit het volgende: (1) de uitgaven op de begrotingspost cultuur & recreatie zijn niet gestegen en (2) de woningprijzen zijn niet gestegen. Hier zijn een aantal kanttekeningen bij te plaatsen.

In de eerste plaats veronderstellen de onderzoekers dat eventuele schaalvoordelen van een herindeling vooral zullen worden besteed aan cultuur & recreatie vanwege de relatief grote beleidsvrijheid op dit terrein. De gedachte is dat gemeenten die geld over hebben hun aantrekkelijkheid willen vergroten door voorzieningen op dit terrein te realiseren. Die vooronderstelling is betwistbaar: in de literatuur wordt gesproken over het principe van *concentratie van voorzieningen* na een herindeling, waarbij meerdere (kleinere) voorzieningen op termijn worden vervangen

⁶ APE, «Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling» (maart 2014), 8.

⁷ In het COELO-onderzoek is geen rekening gehouden met meerkernigheid.

door grotere en meer kostenefficiënte voorzieningen.⁸ Daarbij kan gedacht worden aan zwembaden, sporthallen en theaters. Op termijn – zoals aangegeven kan hier lange tijd over heen gaan – zou in dat geval eerder een afname dan een stijging van de uitgaven aan cultuur en recreatie te verwachten zijn. Het is daarnaast denkbaar dat eventuele efficiencywinst wordt gebruikt om de kwaliteit van de gemeente in brede zin te verhogen, waardoor het effect verspreid wordt over diverse beleidsterreinen en daarom niet goed zichtbaar is.

In de tweede plaats vinden de onderzoekers geen stijging in de uitgaven aan cultuur en recreatie maar achten zij het wel denkbaar dat het niveau van publieke dienstverlening (breder dan het voorzieningenniveau) desondanks toch stijgt. Er worden dan meer (of betere) diensten geleverd voor hetzelfde geld. Als dat effect optreedt, dan zou dat volgens de onderzoekers moeten doorklinken in een stijging van de gemiddelde huizenprijs, maar hiervoor wordt geen bewijs gevonden. Bij deze methode is een kanttekening te zetten. De gemiddelde huizenprijs wordt bepaald door een veelheid van factoren, zoals de nabijheid van werk, de ontwikkeling van de huurprijzen, het besteedbaar inkomen en het aanbod van nieuwbouwwoningen. Het is de vraag of deze factoren stabiel zijn in de onderzochte periode. Bovendien is het niveau van publieke dienstverlening van de gemeente slechts één van de determinanten van de huizenprijs.

Ook veronderstellen de onderzoekers dat het aanbod van woningen inelastisch is, waardoor een kleine verandering in de vraag (als gevolg van de veronderstelde betere voorzieningen) een relatief grote verandering van de gemiddelde huizenprijs tot gevolg heeft. Het is echter goed denkbaar dat een nieuwgevormde gemeente ambities realiseert op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld met een woningbouwproject. Een groter aanbod van (nieuwbouw)woningen in de herindelingsgemeente heeft lokaal mogelijk een drukkend effect op de huizenprijs. Deze factor is niet betrokken in het onderzoek.

Voorts moet ook hier worden opgemerkt dat een herindeling veelal andere ambities realiseert dan het verhogen van het voorzieningenniveau op het terrein van cultuur & recreatie. Het is de vraag of de potentiële voordelen van herindelingen (zoals bestuurskrachtversterking, professionelere dienstverlening en minder kwetsbaarheid) zich gemakkelijk laat vertalen in een verhoging van de huizenprijs.⁹ Het veronderstelt namelijk dat deze kwaliteitsverbeteringen direct zichtbaar of merkbaar zijn en een rol spelen bij de afweging waar men wil gaan wonen.

Tot slot ligt in het COELO onderzoek de focus op het behalen van bedrijfseconomische schaalvoordelen bij herindelingen. Ik ben van mening dat er ook andere perspectieven zijn die de aandacht verdienen; de kwaliteit van gemeenten is al genoemd. Daarnaast is nog een andere, meer economische benadering, relevant. In de «National Territorial Review of the Netherlands» heeft de OESO een aantal ontwikkelingen met betrekking tot de inrichting van het openbaar bestuur en de gevolgen daarvan voor de welvaartsontwikkeling in kaart gebracht. Een relevante bevinding in dit verband is de negatieve correlatie tussen de mate van bestuurlijke fragmentatie en economische groei.¹⁰ Eén van genoemde opties in rapport van de OESO is het beter laten samenvallen van de

⁸ Berenschot, «Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen» (2008), 11.

⁹ Berenschot, 56.

¹⁰ OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>

decentrale bestuurlijke structuur met de relevante economische schaal om agglomeratievoordelen te bevorderen.¹¹ Een recent pilotonderzoek, uitgevoerd door Decisio en Prof. dr. Van Raan, sluit aan bij dit perspectief van potentiële welvaartsontwikkeling. Van Raan c.s. stellen dat gemeenten met één bestuurslaag zich beter ontwikkelen dan een stadsgewest of agglomeratie met hetzelfde inwonertal, maar met meerdere bestuurslagen.¹² Vervolgonderzoek op dit terrein is nodig om definitieve conclusies te kunnen verbinden aan deze nieuwe inzichten.

Tot besluit

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten met herindelingen veelal tot doel hebben om bestuurlijke, organisatorische of inhoudelijke ambities te realiseren en dat dit ook vaak lukt. Het realiseren van besparingen is in de praktijk geen prominente doelstelling. Ik meen dat de uitkomsten van het onderzoek van COELO in dit licht moeten worden gezien. Ook is het van belang om goed nota te nemen van de veronderstellingen die de onderzoekers hanteren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹¹ Idem.

¹² Decisio, «Urban scaling van Nederlandse steden: een pilotstudie». In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (18 december 2014).