

# Feiten over gemeentelijke opschaling

---

*Gemeenten proberen regelmatig door samenwerking of herindeling schaalvoordelen te behalen. Dat kan op vele terreinen, zoals een gezamenlijk shared service centrum voor ondersteunende taken, het voeren van regionaal economisch beleid of gezamenlijke inkoop in het sociaal domein. Ook zijn er vele vormen van samenwerking, zoals het onderbrengen van taken in een bedrijfsvoerings-GR of het aangaan van een ambtelijke fusie. Initiatieven voor samenwerking liggen veelal bij bestuurders of managers met een visie. Maar wat zijn de feiten over de schaalvoordelen bij samenwerking of herindeling?*

## Remco Peeters

In het regeerakkoord van Rutte 2 stond nog te lezen: “Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van .... gemeenten van tenminste 100.000 inwoners voor ogen.” En later: “Decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten.”. Al dan niet aangemoedigd door deze uitspraken vonden op tal van plaatsen in het land weer herindelingen plaats. Met name in Friesland ging de kaart met gemeentegrenzen flink op de schop. In het nieuwe regeerakkoord (Rutte 3) staat over gemeentelijke herindelingen niets te lezen. Toch zijn er nog steeds veel initiatieven om te komen tot nieuwe samenwerkingsverbanden. Een groot aantal gemeenten koos de afgelopen jaren voor een ambtelijke fusie. Met samenwerking of ambtelijke fusie hopen gemeenten kwaliteit te verhogen, kosten te reduceren en kwetsbaarheid te verminderen en misschien ook een herindeling te voorkomen. Criticasters zeggen dat het politiek primaat wordt uitgehold, de raad op afstand wordt gezet en de ambtelijke macht te groot wordt. Soms gaat het ook mis, zo is de stekker uit de ambtelijke fusie van Hardenberg en Ommen getrokken en inmiddels ook uit die van Monfoort en IJsselstein.

Diverse publicaties laten zien dat schaalvergroting binnen de gemeentelijke overheid niet leidt tot efficiencywinst. De Groninger economen Allers en Geertsema hebben onderzoek gedaan bij 39 gemeenten die zijn ontstaan uit herindeling van 106 kleinere gemeenten<sup>1</sup>. Hieruit blijkt dat zelfs op lange termijn (4 jaar of meer na herindeling) de gemiddelde kosten in deze fusiegemeenten 10 tot 20% hoger liggen dan in niet-fuserende gemeenten. Het Platform Middelgrote Gemeenten laat bovendien zien dat grotere gemeenten in Nederland substantieel meer ambtenaren per inwoner nodig hebben dan kleinere gemeenten.<sup>2</sup>

Prof. B. Denters van de Universiteit Twente heeft ook herindelingen onderzocht. De gemiddelde Nederlandse gemeente blijkt met 40.000 beduidend groter dan die in de ons omringende landen. De herindelingen van de afgelopen decennia hebben geleid tot krachtiger bestuur, minder bestuurlijke drukte en schaalvoordelen op bepaalde vlakken, maar ook tot hogere kosten op tal van terreinen. Ook de harmonisatie van beleid kost geld: alles moet immers beter, nieuwer, duurder. Dat leidt echter niet tot hogere tevredenheid bij burgers. “In grote gemeenten zijn burgers negatiever over het oplossend vermogen maar ook over de individuele dienstverlening. De afstand tot het bestuur is groter, er is minder gevoel van verbondenheid, en de participatie daalt. Precies het tegenovergestelde van wat het kabinet [het vorige kabinet, red.] beoogt.”, aldus Denters.

---

<sup>1</sup> “Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling”, zie [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl)

<sup>2</sup> “De Kracht van Middelgroot”, zie [www.middelgrotegemeente.nl](http://www.middelgrotegemeente.nl)

Ook bureau Berenschot laat met haar benchmarkgegevens zien dat grote gemeenten niet efficiënter zijn dan kleine gemeenten. Onder andere blijkt dat het ziekteverzuim evenredig toeneemt met de grootte van de gemeentelijke organisatie. Hun conclusie is dat de ideale schaalgrootte voor een gemeente ligt tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Uit ander onderzoek van hetzelfde bureau blijkt dat schaalvoordelen t.b.v. een efficiënte overhead van de organisatie ophouden bij een grootte vanaf 300 fte.

Samenwerken is voor veel gemeenten een alternatief voor herindeling. Er zijn veel voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking in den lande. Een aantal hiervan richt zich uitsluitend op onderdelen van bedrijfsvoering en realiseren hiervoor Shared Service Centra<sup>3</sup>, in andere gevallen werkt men juist beleidsmatig samen. Tenslotte vinden ambtelijke fusies van gemeenten plaats, maar blijven de gemeenten bestuurlijk apart functioneren. Gemeenten kiezen veelal voor een vorm van samenwerking in plaats van herindeling omdat hiermee schaalvoordelen kunnen worden benut. Ook het vergroten van bestuurskracht en economische kracht worden genoemd als argumenten.

Prof. Herweijer concludeert naar aanleiding van onderzoek bij een 5-tal casussen van intergemeentelijke samenwerking dat dit vrijwel altijd verbetering van de bestuurskracht oplevert. Het heeft echter ook gevolgen voor de kosten: het kwaliteitsniveau van de best presterende gemeente wordt de norm, waardoor de anderen een tandje bij moeten zetten, wat meer geld kost. De onderzochte casussen laten ook zien dat samenwerking niet per definitie een blijvend alternatief voor herindeling is. Van de onderzochte casussen lijkt voor 3 van de 5 te gelden dat de samenwerking een tussenstap is naar een intensievere vorm van samenwerking of zelfs herindeling<sup>4</sup>.

Recenter onderzoek van het Coelo<sup>5</sup> naar de doelmatigheid van gemeentelijke samenwerking toont inderdaad aan dat de uitgaven dat samenwerking tussen gemeenten in de periode 2005–2013 niet heeft geleid tot lagere uitgaven. 'Bij zowel kleinere als grotere gemeenten lijkt samenwerking de uitgaven juist te hebben verhoogd', aldus de onderzoekers. Uitzondering hierop vormen de samenwerkingen op het gebied van belastinginning, maar dit is slechts een zeer gering onderdeel (0,4%) van de gemeentelijke uitgaven. Ook blijkt de samenwerking niet te leiden tot betere dienstverlening. De onderzoekers geven aan dat er geen meetbaar effect is op de voorzieningenniveaus.

Bij intergemeentelijke samenwerking wil ik tenslotte nog een paar kanttekeningen maken uit mijn eigen ervaring. Zoals gezegd wordt door criticasters wel gezegd dat de democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden onder druk staat. Nu kan deze legitimiteit wel worden gerealiseerd doordat gemeenteraden aan bestuurders een mandaat meegeven voor hun regionale handelen, maar een dergelijke handelwijze maakt het democratische proces wel complexer / ondoorzichtiger, zo heb ik ook gemerkt. Verder is mij gebleken dat het in zo'n samenwerkingsverband vaak niet meevalt om verschillende gemeenten op één lijn te krijgen voor wat betreft dienstverleningsniveau en financieel kader. Schaalvoordelen die wellicht mogelijk zijn, gaan tenminste voor een deel verloren door de grote hoeveelheid tijd die gaat zitten in allerhande overleggen. Tenslotte geldt ook voor shared services: de afstand tot collega's wordt groter en dat veroorzaakt een minder gevoel van verbondenheid, hetgeen de klanttevredenheid niet ten goede komt en ook spanningen kan geven in onderlinge verhoudingen.

---

<sup>3</sup> Er zijn vele voorbeelden, ik heb zelf gewerkt in het samenwerkingsverband DOWR (Deventer Olst-Wijhe Raalte), ik heb contacten met SSC/ONS in Zwolle en heb oa een bezoek gebracht aan Servicepunt 71 in Leiden.

<sup>4</sup> "Innoveren in Samenwerking: een alternatief voor herindeling?", Bestuurswetenschappen, 2013, zie ook [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

<sup>5</sup> 'Samenwerking gemeenten verlaagt uitgaven zelden', Binnenlands Bestuur 28-11-2016

Het bovenstaande kan gemakkelijk worden opgevat als een pleidooi om maar niet over te gaan tot gemeentelijke opschaling, of het nu door herindeling is of door een vorm van samenwerking. Toch is het dat niet. Er kunnen goede argumenten zijn om een herindeling of samenwerking aan te gaan, bijvoorbeeld omdat de gemeente te klein is om efficiënt te kunnen werken, omdat de bestuurskracht te gering is, of omdat door schaalvergroting winst behaald kan worden bij bepaalde bedrijfsvoeringsprocessen. Vergis u echter niet in de kosten en neveneffecten en overschat de opbrengsten niet!

Zwolle, 28-9-2018

[www.remcopeeters.nl](http://www.remcopeeters.nl)