

Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking

Gemeenten die willen opschalen kunnen, om bepaalde taken uit te voeren, met andere gemeenten gaan samenwerken. Toch is er veel kritiek op gemeentelijke samenwerking, vooral wegens de beperkte democratische sturing. Fuseren wordt vaak gepresenteerd als alternatief voor samenwerking. Maar klopt dat eigenlijk wel?

MAARTEN ALLERS

Directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO) en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

Een van de kernvragen uit de openbare financiën is welke overheidstaak aan welke bestuurslaag moet worden toevertrouwd. Volgens de *fiscal federalism*-literatuur is deze vraag eenvoudig te beantwoorden. Inkomensverdeling en conjunctuurbeleid doe je nationaal, terwijl overheidsdiensten waar mogelijk decentraal worden aangeboden (Oates, 1999). De belangrijkste reden hiervoor is dat die diensten dan kunnen worden toegesneden op de plaatselijke wensen en behoeften. Door het bestuur dicht bij de mensen te brengen is er, in plaats van de landelijke eenheidsworst, maatwerk mogelijk.

Deze les is in Nederland ter harte genomen. De Gemeentewet bepaalt dat de rijksoverheid of provincies alleen mogen doen wat niet door de gemeentebesturen op 'doelmatige en doeltreffende wijze' gedaan kan worden. Dat is geen dode letter: het takenpakket van gemeenten wordt al jaren gestaag uitgebreid, vooral met persoonsgebonden diensten met een zorgkarakter.

Een lastig probleem bij decentralisatie is echter dat overheidsvoorzieningen erg verschillen in hun ruimtelijke bereik. Veel taken die traditioneel door gemeenten worden uitgevoerd, kunnen goed op het niveau van dorp of stad worden verricht. Maar lang niet alle gemeenten zijn groot genoeg om daarnaast zelfstandig ook alle nieuwe taken op zich te kunnen nemen. Dit dwingt hen tot een samenwerking of fusie met andere gemeenten.

SAMENWERKING OF FUSIE

Gemeenten werken vaak op diverse terreinen intensief samen met andere gemeenten – van bijstandverlening en

jeugdzorg tot belastingheffing en ICT. In 2005 verliep nog acht procent van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, nu meer dan twintig procent (figuur 1). Behalve om nieuwe taken te kunnen uitvoeren, doen zij dit ook om schaalvoordelen te benutten, al blijken die in de praktijk vaak lastig te realiseren (Allers en De Greef, 2018).

Een nadeel van deze samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is dat zij zich veelal onttrekken aan democratische controle door de gemeenteraad. Gemeenteraadsleden hebben vaak weinig zicht op wat er binnen samenwerkingsverbanden wordt uitgevoerd, laat staan dat ze er wat over te zeggen hebben. Vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten die in het bestuur van samenwerkingsverbanden zitten, hebben als taak om de belangen van het samenwerkingsverband te behartigen, niet die van hun eigen gemeente. Bovendien zijn er aanwijzingen dat samenwerkingsverbanden minder kostenbewust zijn (Allers et al., 2015).

Er is daarom veel kritiek op gemeentelijke samenwerking. Een andere manier om de gemeentelijke schaal te vergroten zijn de fusies tussen gemeenten, ofwel de gemeentelijke herindeling. Ook dat gebeurt veelvuldig (figuur 2). Van de ruim 1.000 gemeenten die we in 1950 hadden, zijn

Data

KADER 1

Als bron voor figuur 3 zijn er zogeheten iv3-gegevens gebruikt over de gemeentelijke rekeningen. Deze zijn door gemeenten aan het CBS geleverd, en via de website van het CBS beschikbaar als open data. Om de vergelijkbaarheid te vergroten, corrigeert het CBS deze gegevens waar nodig. Deze gecorrigeerde gegevens zijn gebruikt voor figuur 1 en figuur 4. Ze mogen niet worden gepubliceerd op een manier die tot de afzonderlijke gemeenten te herleiden zouden zijn. Daarom waren ze niet voor figuur 3 te gebruiken. Tot samenwerkingsuitgaven rekenen we 'Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk)' en 'Bestuurlijke samenwerking'. Bij de totale uitgaven wordt Grondexploitatie buiten beschouwing gelaten.

er in 2019 nog maar 355 over; als we in dit tempo zouden doorgaan, zou Nederland in 2051 nog maar één enkele gemeente tellen. Ook fusies kennen nadelen. Waar er bij samenwerking gericht kan worden gekozen welke taken op te schalen, vergroten fusies de schaal van alle gemeentelijke taken – ook waar dit niet optimaal is. Bovendien verzwakt gemeentelijke herindeling de lokale democratie en maakt het inwoners minder tevreden over hun gemeente (Hansen, 2015; Lassen en Serritzlew, 2011; Van Houwelingen, 2017). In Nederland uit zich dat bijvoorbeeld in een blijvend lagere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen na een herindeling (Gerritsen en Ter Weel, 2014). Desondanks wordt herindeling vaak gepresenteerd als een democratischer alternatief voor samenwerking.

VOORKEUR VOOR FUSIE

In het regeerakkoord van het huidige kabinet staat dat gemeenten die bij essentiële taken te veel samenwerken heringedeeld moeten worden (Regeerakkoord, 2017). Kennelijk gaat het kabinet er stilzwijgend van uit dat gemeentelijke fusies gepaard gaan met minder samenwerking. Maar dat hoeft niet zo te zijn. Als twee fusierende gemeenten met nog diverse andere gemeenten samenwerken, dan zul die samenwerkingen gewoon blijven bestaan.

Figuur 3 plot de mate waarin gemeenten samenwerken tegen de gemeenteomvang qua inwoners. Het percentage van de gemeentelijke uitgaven dat via een samenwerking loopt ligt doorgaans tussen de tien en veertig procent. Voor twee gemeenten, Montfoort en IJsselstein, ligt dit percentage zelfs boven de zeventig. Deze gemeenten hadden hun ambtelijk apparaat samengevoegd, maar zijn daar onlangs op teruggekomen. Dat is nog niet in figuur 3 te zien.

De trendlijn in deze figuur daalt, maar het verband tussen gemeentegrootte en samenwerking is erg zwak: de R^2 bedraagt slechts 0,03. Dit sluit aan bij Boogers et al. (2016), die op basis van tellingen van aantallen samenwerkingsverbanden geen verband vonden met gemeentegrootte. Ook middelgrote en grote gemeenten werken veel samen. De vier grootste gemeenten zijn buiten het plaatje gehouden, omdat de kleinere gemeenten anders visueel in het gedrang zouden komen. Maar ook de grote vier werken samen.

SAMENWERKING NA FUSIE ONVERANDERD

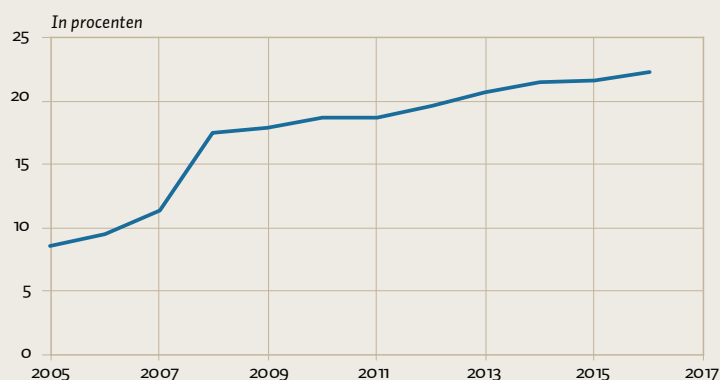
Het lijkt dus niet zo te zijn dat grotere gemeenten minder samenwerken. Leiden fusies wel tot minder samenwerking? Als dat zo is dan heeft het Rijk hiermee een beleidsinstrument in handen om samenwerking te verminderen.

Figuur 4 laat zien hoe de mate van samenwerking verloopt rond een gemeentelijke herindeling (jaar 0). Samenwerking wordt in deze figuur weergegeven als afwijking van het jaargemiddelde van alle gemeenten. Daarmee zijn deze cijfers gecorrigeerd voor de landelijke trend van toenemende samenwerking. De blauwe lijn in figuur 4 laat zien dat de uitgaven via samenwerking inderdaad sterk dalen in het jaar van herindeling. Maar in de jaren voor herindeling blijkt de samenwerking juist gestegen. Dat is niet verwonderlijk. Gemeenten die weten dat ze binnenkort samengaan, pakken alvast samen zaken op. Volgens deze grafiek heeft herindeling, bezien over een langere periode geen effect op samenwerking.

Doordat gegevens over samenwerking maar voor een beperkte periode beschikbaar zijn (voor 2005 tot en met 2016) vertegenwoordigen de punten in de doorgetrokken lijn van figuur 4 verschillende groepen gemeenten.

Gemiddelde aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat via samenwerking verloopt

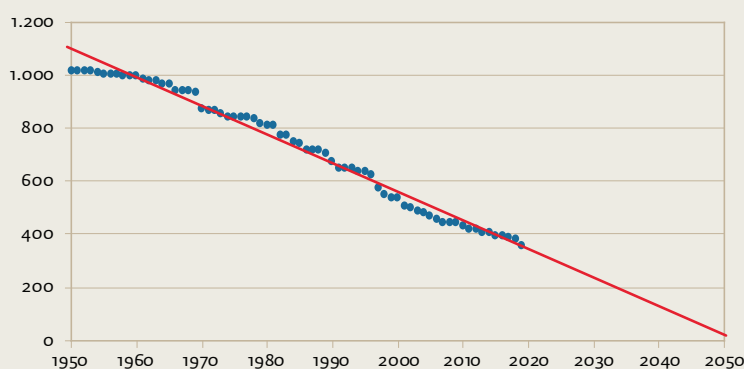
FIGUUR 1



Bron: CBS, eigen berekeningen (zie kader 1) | ESB

Aantal gemeenten in Nederland

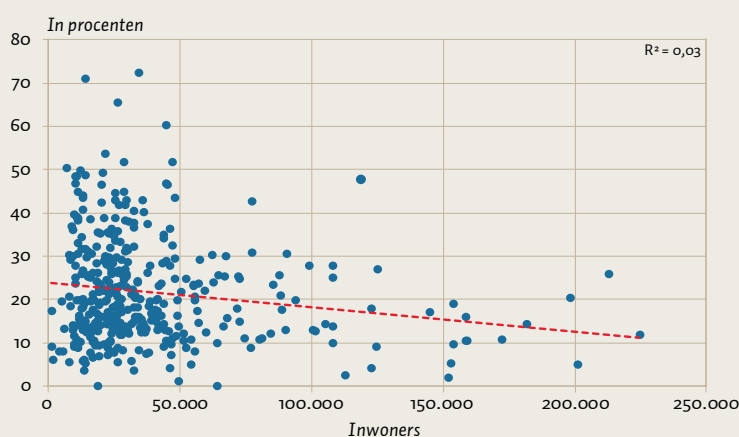
FIGUUR 2



Bron: CBS | ESB

Aandeel gemeentelijke uitgaven dat via samenwerking verloopt, per gemeente, 2016

FIGUUR 3



Bron: CBS, eigen berekeningen (zie kader 1) | ESB

Van gemeenten die in 2014 zijn heringedeeld, weten we bijvoorbeeld alleen de mate van samenwerking met andere gemeenten tot twee jaar na herindeling (2016). Deze gemeenten worden dus niet meegenomen in het deel van de grafiek dat de periode beschrijft van drie of meer jaar na herindeling. Om na te gaan of dit tot een vertekend beeld leidt, is de bruine lijn in figuur 4 opgenomen. Die toont alleen gemeenten die in de jaren 2009 tot en met

2012 door herindeling zijn ontstaan, en gebruikt dus maar een klein deel van de dataset. Voor deze gemeenten zijn samenwerkingsgegevens beschikbaar wat betreft de periode van vier jaar *voor* tot vier jaar *na* herindeling. Achter elk punt in de gestreepte lijn zit steeds dezelfde groep van veertien gemeenten. Beide lijnen tonen een vergelijkbaar beeld. Samenwerking neemt toe in de aanloop naar herindeling, en daalt dan weer tot grofweg het oude niveau. Er zijn geen aanwijzingen dat herindeling de mate van samenwerking blijvend verandert.

CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Hoewel gemeenten zowel via fusie als via samenwerking schaalvergroting kunnen bewerkstelligen, blijken deze instrumenten in de praktijk niet als alternatieven te worden ingezet. Fusies leiden niet tot minder samenwerking. Wellicht zullen fusies het aantal partners in samenwerkingsverbanden wel verkleinen, wat de besluitvorming misschien vergemakkelijkt. Maar herindeling is geen effectief beleidsinstrument om de gemeentelijke samenwerking te verminderen.

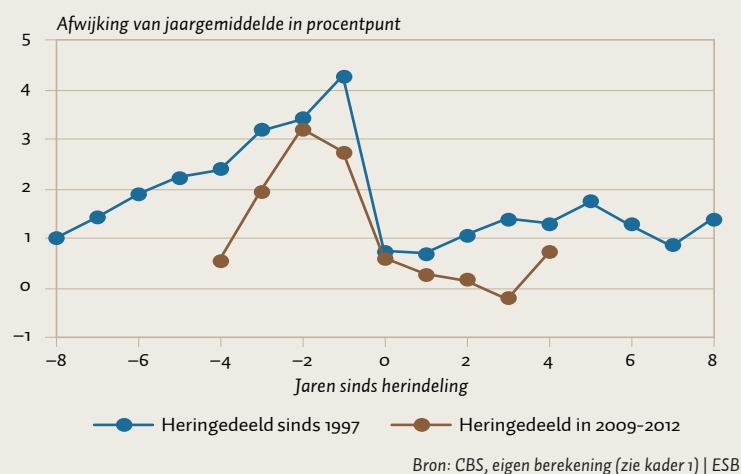
De almaar voortgaande trend van schaalvergroting in het binnenlands bestuur is een indirect maar logisch gevolg van het feit dat de overheid wel omvangrijke taken decentraliseert, maar niet zorgt voor een democratisch regiobestuur waaraan gemeenten deze taken kunnen overlaten. Een belangrijk deel van de taken die naar gemeenten toe zijn gekomen, hebben immers een bovengemeentelijk bereik. Er lijkt daarom behoefte aan decentraal bestuur in de vorm van pakweg twintig tot dertig regio's. Als de huidige herindelingstrend doorzet komen we binnen afzienbare tijd vanzelf op dit aantal gemeenten uit. Gemeenten worden dan de nieuwe provincies.

Deze trend is echter niet onontkoombaar. Als alternatief zouden we er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om gemeenten hun bestaande omvang te laten behouden, en om democratisch bestuurde regio's in te richten voor taken met een bovengemeentelijk bereik. Deze regio's pakken dan bovengemeentelijke dossiers op, zoals het sociaal domein en economische zaken. Gemeenten blijven in dit scenario doen wat lokaal kan, bijvoorbeeld veel van de traditioneel gemeentelijke taken, en vormen een verbindend element in de samenleving. Zo kunnen de voordelen van een kleine schaal gecombineerd worden met die van een grote.

Een dergelijke keuze levert een heel andere inrichting van het openbaar bestuur op. Door niet te kiezen, kiest het kabinet echter ook, namelijk voor het eerstgenoemde scenario, dat feitelijk de gemeenten zoals wij die nu nog kennen afschaft. Als men dit echt wil zou dit een expliciete keus moeten zijn. Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging verdient immers een openlijke democratische afweging.

Gemeentelijke uitgaven die via samenwerking verlopen voor en na fusie

FIGUUR 4



LITERATUUR

Allers, M.A. en J.A. de Greef (2018) Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet. *ESB*, 103(4757), 38–41.

Allers M.A., B. van Ommeren en J.B. Geertsema (2015) Gemeentelijke samenwerking en herindeling en de prijs van krediet. *ESB*, 100(4705), 152–155.

Boogers, M., P.-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016) *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*. Enschede: Universiteit Twente.

Gerritsen, S. en B. ter Weel (2014) *Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindeligen*. CPB Notitie, 31 oktober.

Hansen, S.W. (2015) The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*, 63(2), 373–389.

Houwelingen, P. van (2017) Political participation and municipal population size: a meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408–428.

Lassen, D.D. en S. Serritzlew (2011) Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *The American Political Science Review*, 105(2), 238–258.

Oates, W.E. (1999) An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord, 10 oktober. Te vinden op www.kabinetformatie2017.nl.

In het kort

- ▶ Gemeenten samenvoegen leidt niet tot minder samenwerking tussen gemeenten.
- ▶ Het huidige kabinetsbeleid leidt indirect tot een schaalvergroting van het binnenlands bestuur.
- ▶ Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging verdient een openlijke democratische afweging.