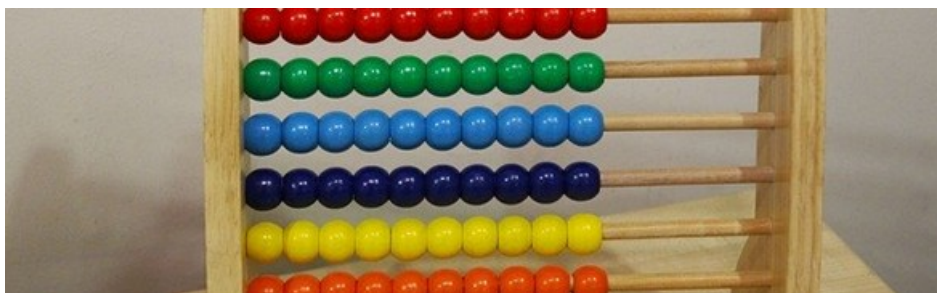




# BINNENLANDS BESTUUR

## HERINDELEN OM KOSTEN TE BESPAREN? DOE HET NIET



Yolanda de Koster 23 mrt 2021 9 reacties

Reken je bij schaalvergroting niet rijk en ga vooral niet vanuit het oogpunt van kostenbesparing fuseren. Herindelingen leiden gemiddeld eerder tot hogere dan tot lagere kosten. De ideale schaalgrootte voor een gemeente bestaat niet. Die verschilt namelijk per beleidsterrein. Het is beter om te streven naar een richtinggevende bandbreedte.

### Samenwerking volstaat

Dat concludeert econoom Thomas Niaounakis, die dinsdag aan de TU Delft promoveert op zijn onderzoek naar de relatie tussen schaafeffecten, herindeling, samenwerking en de kosten van gemeenten. Met zijn onderzoek is opnieuw aangetoond dat herindelingen geen geld opleveren. Niaounakis heeft veertig herindelingen tussen 2005 en 2016 onder de loep genomen. Daarnaast heeft hij ingezoomd op vier beleidsterreinen om te kunnen onderzoeken wat de ideale schaalgrootte is: belastinginning, onderwijshuisvesting, wegbeheer en publieke gezondheidszorg. 'Er zijn beleidsterreinen waarop gemeenten schaalvoordelen kunnen realiseren, maar daarop kun je heel gericht intergemeentelijke samenwerking zoeken. Daarvoor hoeft je niet te fuseren.' Hij maakt één uitzondering. 'Herindeling kan voor hele kleine gemeenten, met minder dan 5.000 inwoners, mogelijk wel tot kostenbesparing leiden.'

### Omslagpunt

Een van zijn belangrijkste aanbevelingen is om niet naar schaalgrootte, maar naar een 'richtinggevende bandbreedte' te kijken. 'In mijn onderzoek heb ik naar verschillende taken van gemeenten gekeken. Bij het innen van belasting, zoals de WOZ, loont het om groot te zijn. Het is gestandaardiseerd werk en dat kun je voordelig doen. Bij de andere taken is dat veel minder het geval. Daaruit blijkt dat de optimale schaal, bezien vanuit kostenoverweging, vaak toch iets meer bij middelgrote gemeenten ligt. Hele kleine en grote gemeenten zijn vaak duurder. Waar precies dat omslagpunt ligt, verschilt echter per beleidsterrein.' Een middelgrote gemeente is een gemeente met zo'n 42.000 inwoners, aldus Niaounakis. Op basis van zijn onderzoek kan hij die richtinggevende bandbreedte niet in harde cijfers aangeven; daarvoor moet meer dan de door hem vier onderzochte beleidsterreinen worden uitgeplozen.

### Klein bier

Bij belastinginning gelden in ieder geval schaalvoordelen, zo is uit zijn onderzoek naar voren gekomen. 'In termen van bespaarde kosten gaat het om klein bier, maar gemeenten kunnen op dit beleidsterrein samenwerking benutten.' Maar ook op dit beleidsterrein zit een grens aan de ideale schaalgrootte, ontdekte Niaounakis. Het schaaloptimum ligt op 460.000 inwoners. 'Mogelijk zijn vergelijkbare effecten aanwezig in andere gestandaardiseerde of kapitaalintensieve diensten, zoals IT-processen. Samenwerking lijkt daarmee dus een beter instrument dan herindeling', stelt Niaounakis in zijn proefschrift. Bij de publieke gezondheidszorg ligt het omslagpunt op zo'n 32.000 inwoners; een middelgrote gemeente dus.

### Middelgrote gemeenten

Schaalgrootte bij wegbeheer loont veel minder dan de econoom op voorhand had verwacht. Het omslagpunt ligt bij een 'ondergemiddelde gemeentegrootte', die bij dit deelonderzoek niet is gebaseerd op het aantal inwoners, maar op het aantal kilometers weg dat een gemeente in beheer heeft. 'Een gemiddelde gemeente had in 2016 een weglengte van 320 kilometer. Het omslagpunt ligt daaronder. Gemeenten met

een hoger dan gemiddelde weglengte, hebben hogere kosten.’ Kijkend naar de optimale schaalgrootte voor onderwijshuisvesting, heeft Niaounakis de schaal gedefinieerd in het aantal leerlingen in het basisonderwijs. ‘De optimale schaal is daar 4.100 leerlingen. De gemiddelde gemeente heeft tussen de 3.600 en 3.800 leerlingen. Je ziet hier hetzelfde patroon als bij de publieke gezondheidszorg: middelgrote gemeenten zijn vaak het goedkoopst uit, de hele kleine en de echt grote gemeenten zijn meestal duurder uit.’

### **Uitzondering**

‘Het is eerder uitzondering dan regel dat je kosten bespaart met schaalvergroting’, concludeert de econoom. ‘Als je wilt samenwerken, richt je dan op die beleidsterreinen waarbij dat loont. Laat middelen als fusies achterwege.’ Uitgezonderd de hele kleine gemeenten. ‘Die zijn wat duurder dus daar loont het, vanuit kostenoverwegingen, om te fuseren. En laten we bij de hele grote gemeenten accepteren dat die misschien wat duurder zijn, maar laten we niet verder sturen op wat nu precies de optimale schaal moet zijn.’

### **Democratische participatie**

Uit zijn onderzoek is gebleken hoe moeilijk het is om de ideale schaalgrootte te vinden. ‘En dan heb ik nog maar naar vier beleidsterreinen gekeken, en alleen naar de kosten. Schaalgrootte heeft ook invloed op andere factoren, zoals democratische participatie, of agglomeratievoordelen van grote stedelijke gebieden. Op basis van mijn onderzoek kom ik daarom tot de conclusie dat het niet zinvol is om je op een optimale schaalgrootte te richten, maar dat je beter kunt werken met een richtinggevende bandbreedte waarbinnen de grootste schaalnadelen worden uitgesloten.’

*Het proefschrift van Thomas Niaounakis is [hier te downloaden](#)*

## **GERELATEERDE ARTIKELN**

**08-03-2021 Gemeentelijke herindelingen slecht voor democratie**

**22-02-2021 Takenpakket gemeenten maakt herindeling noodzakelijk**

**04-07-2014 Coelo: ‘Fusies leveren geen geld op’**

---

Bron: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/herindelen-om-kosten-te-besparen-doe-het-niet.16451941.lynkx>.

© Copyright 2021 Kluwer. Alle rechten voorbehouden.