

Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting



26 nov 2012

Een vergroting van gemeenten naar 100.000 inwoners, zoals het nieuwe kabinet wil, gaat niet alleen gepaard met forse overgangskosten op korte termijn maar ook met hogere kosten per inwoner op de langere termijn. Het is een fictie dat met deze maatregel kosten zijn te besparen. Onderzoek naar de kosten van afvalbeheer en de dienst burgerzaken van gemeenten laat juist het tegenovergestelde zien. Dit stellen Hans de Groot en Jos Blank.

Nóg grotere gemeenten

Het nieuwe kabinet Rutte-II heeft grote ambities met het reorganiseren van het openbaar bestuur in Nederland. Gemeentelijke schaalvergroting lijkt daarbij een vast agendapunt op de toekomstagenda van ambtenaren en kabinetten. De ambtelijke heroverwegingsvoorstellen uit april 2010 van het kabinet Balkenende-IV (werkgroep Openbaar Bestuur) suggereerden al de vorming van gemeenten van minimaal 40.000 inwoners. Vanwege het ontbreken van een empirische onderbouwing sprak één van ons toen al van 'heroverwegen op de tast' (De Groot, 2010). Het nieuwe regeerakkoord doet er nog eens een schepje bovenop: op termijn gemeenten met minimaal 100.000 inwoners.

Het aantal gemeenten daalt langzaam maar gestaag: een afname in tien jaar met circa 100 gemeenten tot een niveau van ruim 400 gemeenten nu. In die periode is er echter geen enkele gemeente met meer dan 100.000 inwoners bijgekomen (dat zijn er nog steeds 25). De grote toename zat in de gemeenten met 20 tot 50.000 inwoners en in mindere mate in de groep met 50 tot 100.000 inwoners. Bij het opschalen tot minimaal 100.000 inwoners zou het aantal gemeenten nog eens met ruim 250 moeten dalen. Nog los van de haalbaarheid van een dergelijk scenario is de empirische onderbouwing nog steeds afwezig. Sinds 2010 zijn geen nieuwe bewijzen voor kostenvoordelen bij forse schaalvergroting beschikbaar gekomen. Ook toen al kon Allers (2010) van het COELO geen lagere uitgaven per inwoner vaststellen na herindeling van gemeenten, in ieder geval niet in de eerste zeven jaar na herindeling.

Nieuwe onderzoeksresultaten

Allers en Geertsema (<http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/kabinet-rekent-zich-rijk-met-gemeentelijke-opscaling>) betoogden onlangs op dit discussieforum dat het kabinet zich Rijk rekent met gemeentelijke opschaling. Zij laten zien dat heringedeelde gemeenten per inwoner niet minder uitgeven dan vóór herindeling. Hun analyse schiet echter tekort op een belangrijk punt: de feitelijke productie van gemeenten wordt niet expliciet gemeten en vergeleken. Uitgavenverschillen zijn niet noodzakelijk productiviteitsverschillen. Recent heeft het Delftse Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE) onderzoek gedaan naar burgerzaken en afvalbeheer bij gemeenten en daarbij wél de productie met een groot aantal indicatoren gemeten.

De resultaten van de nieuwe studies van IPSE waarin een deel van de gemeentelijke productie expliciet wordt gemeten wijst opnieuw in de richting van schaalnadelen voor grotere gemeenten. Van Hulst en de Groot (2011) bepalen op basis van gegevens per gemeente kostenfuncties voor de afdeling burgerzaken of een vergelijkbare gemeentelijke dienst, die belast is met de uitgifte van paspoorten, rijbewijzen en soortgelijke documenten. Bij gemeenten kleiner dan 17.000 inwoners blijkt inderdaad sprake van te behalen schaalvoordelen, tussen 17.000 en 65.000 inwoners is het beeld wisselend, maar boven 65.000 inwoners worden duidelijk schaalnadelen geconstateerd: vergroting van de schaal leidt tot hogere kosten per afgegeven document. Bovendien zijn gemeenten na een herindeling gedurende enkele jaren significant minder doelmatig dan niet heringedeelde gemeenten. Blijkbaar zijn er forse overgangskosten.

Uit vergelijkbaar onderzoek naar de kosten van afvalbeheer bij gemeenten door Felsö, de Groot en Van Heezik (2011) - met expliciete meting van de productie via het aantal bediende huishoudens en de hoeveelheid afval - blijkt dat een gemiddelde gemeente met 40.000 inwoners te maken heeft met vrijwel constante schaalopbrengsten: vergroting of verkleining levert geen kostenvoordeel op. Boven dat inwoneraantal is al snel sprake van schaalnadelen. Het schaalprobleem ligt hier overigens wel ingewikkelder, omdat gemeenten door uitbesteding kunnen profiteren van de schaalvoordelen van de grote inzamelbedrijven. Dat gebeurt trouwens al vaak door de kleinere gemeenten. Dat brengt ons op een andere observatie die in de politieke discussie meestal buiten beschouwing blijft: de administratieve schaal van een gemeente is *niet* maatgevend wanneer diensten worden uitbesteed aan grotere eenheden, of die nu privaat of publiek zijn. De gemeente ten Boer (ruim 7000 inwoners) besteedt bijvoorbeeld al sinds 2007 een groot aantal diensten uit aan Groningen.

De vergissing van schaalvergroting

Het nieuwe kabinet lijkt met de voorstellen voor het openbaar bestuur een vergissing te maken die de afgelopen decennia op verschillende andere terreinen ook gemaakt is. Zo is in het onderwijs en de zorg ook fors ingezet op schaalvergroting. Aanvankelijk leidde dat tot substantiële kostenvoordelen. In de jaren tachtig en negentig is een zeer groot aantal kleine scholen (bijvoorbeeld scholen met alleen mavo) opgegaan in grotere eenheden. Inmiddels is de schaalvergroting zo ver doorgeschooten dat de voordelen zijn omgeslagen in nadelen, zo blijkt uit verschillende onderzoeken van IPSE Studies. Ook worden in de praktijk de schaduwkanten van deze ontwikkeling duidelijk zichtbaar (Amarantis, Zadkine). Eenzelfde ontwikkeling zien we in de ziekenhuissector, waarin de kleine ziekenhuizen uit de jaren zeventig hebben plaatsgemaakt voor zeer grote instellingen. De aanvankelijke kostenvoordelen hiervan zijn ook omgeslagen in kostennadelen.

We moeten dan ook vaststellen dat pleidooien voor vergaande schaalvergroting in de publieke sector, en zeker in het lokaal bestuur, niet worden ondersteund door empirisch bewijs. Op basis van onderzoek bij burgerzaken en afvalbeheer zijn er aanwijzingen dat er weliswaar schaalvoordelen te realiseren zijn bij de kleinste gemeenten, maar dat verdere schaalvergroting geen kostenvoordelen oplevert. Net als bij de inkomensafhankelijke zorgpremies zou het nieuwe kabinet de beoogde schaalvergroting in het openbaar bestuur moeten heroverwegen. Het belang van een goede én efficiënte publieke dienstverlening, ook op de langere termijn, is daarmee gediend.

Referenties

M.A. Allers (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *Economisch Statistische Berichten* 95 (4586) 341-342.

F. Felsö, H. de Groot en A. van Heezik (2011). Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. IPSE Studies Research Reeks 2011-6. Technische Universiteit Delft.

H. de Groot (2010). Heroverwegen op de tast? *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 42, nummer 2.

B.L. van Hulst en H. de Groot (2011). Benchmark burgerzaken. IPSE Studies Research Reeks 2011-7. Technische Universiteit Delft.

Te citeren als

Jos Blank, Hans de Groot†, “Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting”, ***Me Judice*** (<https://www.mejudice.nl/>), 26 november 2012.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding **Me Judice** (<http://www.mejudice.nl/>) en, indien online, een link naar het artikel. Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze **copyright richtlijnen** ([/overig/copyright](#)).

Afbeelding

Afbeelding ‘**Nes aan de Amstel** (<http://www.flickr.com/photos/shirleydejong/5916946532/>)’ van Shirley de Jong (**CC BY-NC 2.0** (<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/>)).

Auteurs



Jos Blank (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/jos-blank>)

Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam, IPSE Studies



Hans de Groot (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/hans-de-groot>).

Universiteit Twente

Gerelateerde artikelen



Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/kabinet-rekent-zich-rijk-met-gemeentelijke-opshaling>).

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/kabinet-rekent-zich-rijk-met-gemeentelijke-opshaling>).