

# Gerichte gemeentelijke samenwerking beter dan fuseren

## Naar meer inzicht in de optimale schaal van gemeentelijke voorzieningen – met een toepassing op de gemeentelijke belastingheffing

Er is in de afgelopen jaren veel gezegd over de schaal van gemeenten. Maar uitsluitend analyseren op het niveau van de gemeente – de bestuurlijke schaal – is niet voldoende. Onduidelijk blijft bij welke voorzieningen schaalvergroting wel een positief effect kan sorteren, en waar een kleinere schaal juist gewenst is. Meer inzicht in de optimale schaal van verschillende voorzieningen is dus van groot belang. Een praktijkvoorbeeld aan de hand van samenwerking op de gemeentelijke belastingtaak illustreert de bruikbaarheid van onderzoek naar gerichte schaalvergroting.

Thomas Niaounakis en Jos Blank

**H**et kabinet Rutte-II zet in haar regeerakkoord het plan uit gemeenten op te schalen richting de 100.000 inwoners. Belangrijke motivaties van het kabinet zijn bezuinigingen op het gemeentefonds en het klaarstomen van gemeenten voor de decentralisatie van allerlei overheidstaken. Grote gemeenten zijn doelmatiger dan kleine gemeenten, zo stelt het kabinet impliciet. Diverse onderzoeken wijzen erop dat het kabinet

zich te gemakkelijk rijk rekent met deze aanname. Zo laat Allers (2010) zien dat heringedeelde gemeenten tot zeven jaar na herindeling nog geen lagere uitgaven per inwoner hebben. Allers (2013) geeft een uitgebreid overzicht van schaal van gemeenten. Inmiddels zijn de oorspronkelijke plannen van de baan, hoewel de structurele korting op het gemeentefonds daarentegen overeind blijft staan. Aangrijpingspunten voor het verbeteren van de doelmatigheid zijn daarmee nog relevanter dan voorheen.

**Schaalvergroting is hét middel tot een doelmatige gemeente. Althans, dat stelt het kabinet met haar oorspronkelijke plannen om gemeenten richting 100.000 inwoners op te schalen. Diverse recente onderzoeken wijzen op het ongelijk van het kabinet, dat de originele plannen reeds heeft laten varen. In dit artikel bepleiten de auteurs het verleggen van de focus in het debat op de bestuurlijke schaal, naar de schaal van gemeentelijke voorzieningen. Door schaaffecten bij specifieke voorzieningen te meten kunnen de gevolgen van bestuurlijke schaalvergroting gedetailleerder in kaart worden gebracht. Op die manier kan een gefundeerde afweging worden gemaakt tussen bestuurlijke schaalvergroting enerzijds en het stimuleren van gerichte samenwerking tussen gemeenten anderzijds.**

### Analyse op het niveau van gemeentelijke voorzieningen

Vast staat in ieder geval dat de oorspronkelijke plannen van het kabinet onvoldoende empirisch zijn onderbouwd (Blank & de Groot, 2012; Groot de, 2012). Voor een deel is dat te verklaren door het feit dat gemeenten een zeer breed en divers takenpakket vervullen. Bovendien geldt dat niet alles wat gemeenten 'produceren' evengoed meetbaar



is. Dit maakt het analyseren van de doelmatigheid van gemeenten – de relatie tussen de productie en ingezette middelen – tot een moeilijke opgave. Grote gemeenten zijn daardoor niet zonder meer te vergelijken met kleine gemeenten en de effecten van opschaling zijn derhalve maar met een beperkte betrouwbaarheid in te schatten.

Positieve effecten van schaalvergroting bij de ene voorziening worden mogelijk teniet gedaan door de negatieve effecten van schaalvergroting op de andere voorziening. Met de diversiteit van het gemeentelijke takenpakket in het achterhoofd, rijst een belangrijke vraag: zijn er voorzieningen waarbij schaalvergroting wél een legitiem instrument voor doelmatigheidsverbetering kan zijn? Er is immers geen reden aan te nemen dat de optimale schaal van de afvalinzameling gelijk is aan de optimale schaal van de afdeling burgerzaken. Een uitgebreide verhandeling over deze problematiek is terug te vinden bij Lago-Pe-as en Martinez-Vazquez (2013).

Schaalvergroting bij specifieke voorzieningen kan vervolgens worden bewerkstelligd door gezamenlijke uitbesteding of het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Analyse op het niveau van gemeentelijke voorzieningen, in plaats van op het niveau van de gemeente, biedt uitkomst. Ten eerste is de afbakening helder. Geleverde productie en ingezette middelen zijn bij specifieke voorzieningen dikwijls te omvatten met een beperkt aantal indicatoren, wat de vergelijkbaarheid van gemeenten ten goede komt. Ten tweede kunnen effecten, zoals de relatie tussen schaal en doelmatigheid, op een lager niveau in kaart worden gebracht.

Stimulatie van gemeentelijke samenwerking kan als aantrekkelijk alternatief voor bestuurlijke schaalvergroting gelden. Overigens werken gemeenten op tal van zaken al samen. Later in dit artikel illustreren we de bovenstaande concepten aan de hand gemeentelijke samenwerking bij de lokale belastingheffing. Onderzoek naar de doelmatigheid van specifieke gemeentelijke voorzieningen is verder nog schaars. Recentelijk onderzoeken in Nederland naar de optimale schaal betreffen de afdeling burgerzaken van (Hulst van & de Groot, 2011) en afvalverwerking (Felsö et al., 2011; Blank et al., 2011). Deze onderzoeken

laten voor de respectievelijke sectoren in ieder geval een optimale schaal zien ruim ónder de 100.000 inwoners.

## Schaaleffecten, bestuurlijke schaal en de schaal van de productie

De schaal van een instelling is van betekenis is voor de doelmatigheid van een instelling (Blank, 2009). Kleine instellingen kunnen profiteren van schaalvergroting doordat de vaste kosten, zoals van kapitaal-goederen en computersystemen, over meer producten kan worden uitgesmeerd. Hierdoor daalt de gemiddelde kostprijs.

Er is sprake van schaalvoordelen, wanneer de kosten van een gemeente met minder dan één procent stijgen wanneer de productie met één procent stijgt. Stijgen de kosten met meer dan één procent, dan is er sprake van schaalnadelen. De optimale schaal van een instelling wordt dikwijls uitgedrukt in termen van de productieomvang of totale kosten. Zo wordt de optimale schaal van scholen uitgedrukt in het aantal leerlingen en de schaal van ziekenhuizen in het aantal bedden. Bij gemeenten wordt doorgaans gesproken over het aantal inwoners.

Dikwijls geldt dat schaalvoordelen maar tot een bepaalde omvang gelden en voorbij dit punt zelfs omslaan in schaalnadelen, bijvoorbeeld door een toename van de bureaucratie. Middels vergelijking van instellingen met een verschillende schaal zijn schaaleardeelen in kaart te brengen. Hiervoor kan beroep worden gedaan op econometrische methoden. Vereisten zijn een duidelijke afbakening van de productie, ingezette middelen en beschikbaarheid van relevante gegevens. In de afgelopen decennia zijn nationaal en internationaal talloze studies uitgevoerd naar de optimale schaal van instellingen binnen allerlei publieke sectoren, van primair onderwijs tot en met algemene ziekenhuizen en gevangenis (Blank, 2009). Onderzoek naar de schaal van specifieke gemeentelijke voorzieningen is nog betrekkelijk schaars. Om schaaleardeelen op het niveau van de instelling uit te leggen is overigens gericht case-onderzoek nodig. Voor een globaal beeld van hoe schaaleardeelen zich kunnen voordoen bij gemeenten verwijzen we naar Allers (2013).

## Gemeenten kunnen kiezen voor verschillende vormen van samenwerkingsverbanden, met een eigen dynamiek in sturingsrelaties en afstemming

Via gemeentelijke herindelingen of intergemeentelijke fusies wordt bestuurlijke schaalvergroting bewerkstelligd, waarbij er bij alle gemeentelijke voorzieningen eenzelfde schaalvergroting plaatsvindt. Op deze wijze wordt mogelijk geen recht gedaan aan het diverse takenpakket van gemeenten, omdat de optimale schaal van verschillende voorzieningen sterk varieert. De bestuurlijke schaal van een gemeente hoeft echter niet gelijk te zijn aan de schaal waaronder een voorziening daadwerkelijk wordt aangeboden, de schaal van de productie. Via het aangaan van samenwerkingsverbanden of via het uitbesteden van bepaalde taken kunnen gemeenten de facto deze operationele schaal vergroten. Op deze manier kan schaalvergroting

worden gerealiseerd bij die voorzieningen waarbij dat zinvol is.

Een complicerende factor is dat er operationele schaalvergroting een complex proces kan zijn. Bij een samenwerkingsverband tussen gemeenten worden er door de diverse partijen verschillende belangen op nagehouden en is zo meer afstemming, coördinatie en monitoring tussen de verschillende partijen noodzakelijk. Bij bestuurlijke schaalvergroting geldt daarentegen weer dat gemeenten allerlei overgangskosten hebben. Kortom, de dynamiek van het opschalingsproces kan zorgen voor verschillende neveneffecten. Voor een gefundeerde afweging is het van belang ook deze effecten in kaart te brengen.

Om de schaal van de productie te vergroten, hebben gemeenten een aantal opties. Gemeenten kunnen kiezen voor verschillende vormen van samenwerkingsverbanden, variërend van een lichte dienstverleningsovereenkomst tot de instelling van een *openbaar lichaam* in kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, een intensieve vorm van samenwerking met een eigen bestuur en eigen personeel. Ook hier geldt dat elk van de vormen zijn eigen dynamiek kent voor wat betreft sturingsrelaties en vereiste afstemming. Ook kunnen gemeenten specifieke taken (gezamenlijk) uitbesteden aan een commerciële partij, en hiermee ook de schaal van de productie vergroten. Het is tevens interessant om te bezien welke vormen zich het best lenen voor een doelmatige dienstverlening en of de optimale vorm afhangt van de voorziening.

## Toepassing: gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ

In deze paragraaf laten we een toepassing zien van de bovenstaande concepten. De tekst en besproken resultaten zijn gebaseerd op een recente publicatie van IPSE Studies (Niaounakis & Blank, 2015), een onderzoek naar de doelmatigheid van de gemeentelijke belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ tussen 2005 en 2012.

Jaarlijks heffen gemeenten allerlei heffingen en belastingen en werken hierbij in toenemende mate samen. Zo organiseren steeds meer gemeenten de uitvoering van de belastingtaken op grotere schaal door samenwerkingsverbanden aan te gaan. Dikwijls zijn ook de taken die gemeenten uitvoeren in kader van de Wet WOZ onderdeel van de samenwerking. Zo zijn gemeenten wettelijk verplicht jaarlijks elk object in de gemeente te waarderen, van woonhuis tot ziekenhuis. Regelmatig neemt ook een

waterschap plaats in een samenwerkingsverband, waarmee onder andere het voeren van een dubbele administratie wordt voorkomen.

Samenwerkingsverbanden worden op verschillende manieren georganiseerd. Populaire modaliteiten bij de lokale belastingheffing zijn een *openbaar lichaam* en de *centrumregeling*. Een belangrijke vraag is of de verschillende modaliteiten een verschillend effect sorteren. Het effect van samenwerking kan grofweg worden teruggebracht tot twee deeleffecten. Door het op grotere schaal organiseren van de werkzaamheden kunnen gemeenten schaalvoordelen benutten. Een tweede effect treedt op wanneer samenwerkingsverbanden of bepaalde modaliteiten doelmatiger optreden dan gemeenten met een vergelijkbare omvang. Afzonderlijke belastingkantoren kunnen zich wellicht beter specialiseren, maar vanuit gemeenten is tegelijkertijd ook meer afstemming en monitoring vereist. Het totale effect hangt dus af van de mate waarin zich schaal-effecten voordoen en of samenwerking nog verdere neveneffecten sorteert.

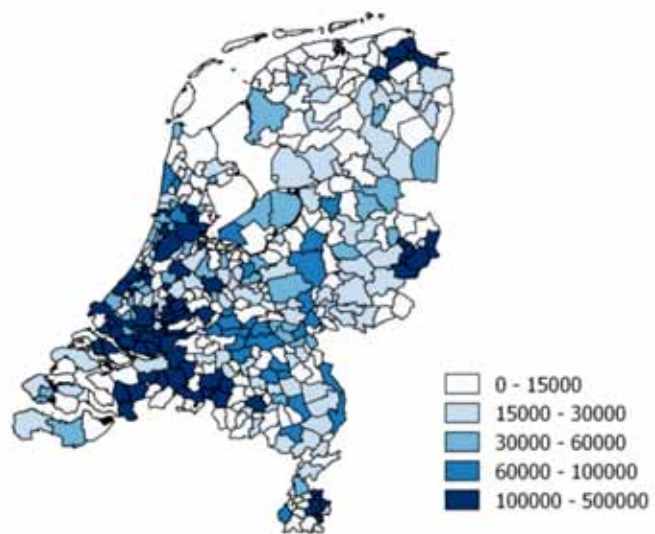
### Door het op grotere schaal organiseren van de werkzaamheden kunnen gemeenten schaalvoordelen benutten

Om de effecten te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van een kostenfunctie. Hierin worden de kosten van gemeenten gerelateerd aan prestaties, prijzen, relevante omgevingsvariabelen en de kostendoelmatigheid van een gemeente. Zo waarderen gemeenten jaarlijks meer dan acht miljoen objecten en verwerken zij voor allerlei heffingen en belastingen aanslagen. De werkzaamheden variëren daarmee van gegevensbeheer en waarderen tot het administratieve versturen en verwerken. Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van cijfers van CBS-Statline en het COELO, waarmee de relaties tussen de verschillende factoren uit de kostenfunctie worden geschat. De bespreking hier richt zich verder uitsluitend op de belangrijkste resultaten uit het onderzoek. Voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksmethode en de resultaten verwijzen we naar Niaounakis en Blank (2015).

Een belangrijke variabele die wordt onderscheiden is de *omvang van de heffende instantie*. Deze is gelijk aan de eerder besproken schaal van de productie, en wordt gemeten in het aantal objecten. Grofweg is er voor elke twee inwoners in Nederland één object. Bij

een gemeente die niet samenwerkt, is de variabele gelijk aan het totaal aantal objecten in de eigen gemeente. Bij samenwerkende gemeenten is de variabele gelijk aan de omvang van het totale samenwerkingsverband. De figuur laat de omvang van de heffende instantie per gemeente zien in 2012.

Figuur. Omvang heffende instantie per gemeente, 2012  
Bron: IPSE Studies, CBS-Statline



Grofweg laten de resultaten het volgende beeld zien. Gemeenten kunnen sterk profiteren van opschaling van de productie. Hoe kleiner de gemeente, des te groter het relatieve effect. Om hier een beeld van te krijgen is op basis van de geschatte effecten een aantal simulaties van samenwerking doorgerekend. Deze zijn samengevat in de tabel (zie pagina 8). Gemeenten met 5.000 objecten (ca. 10.000 inwoners) kunnen méér dan twintig procent besparen door samen te werken met een andere gemeente van 5.000 objecten. Voor gemeenten met 25.000 objecten zijn de te verwachten besparingen meer bescheiden, maar nog steeds aanzienlijk. Bij samenwerking met een andere gemeente met 25.000 objecten is de te verwachten besparing circa 15 procent. Uit de resultaten is ook een optimale schaal af te leiden. Deze is met 230.000 objecten behoorlijk groot. Daarbij geldt wel dat de voordelen van schaalvergroting kleiner worden, naarmate de schaal toeneemt. Ook eerder in Portugees onderzoek bleek dat de schaal-effecten bij belastingkantoren zich over een grote range van gemeenten manifesteren (Barros, 2005).

Samenwerkingsverbanden werken gemiddeld echter niet doelmatiger dan gemeenten met een gelijke omvang. Ook tussen de verschillende bestuurlijk-juridische modaliteiten is geen significant verschil zichtbaar. Een uitzondering geldt voor samenwerkingsverbanden waarin ook een waterschap plaatsneemt, waarbij een verbeterd effect zichtbaar is. Een voor de hand liggende verklaring is dat door het voeren van een gezamenlijke administratie gemeenten en waterschappen dubbele werkzaamheden kunnen voorkomen en aanslagen gecombineerd kunnen versturen.

Tabel. Simulatie van effecten opschaling heffende instantie (omvang in totaal aantal objecten)

Bron: (Niaounakis & Blank, 2015)

Omvang heffende instantie	Percentage gemeenten < omvang heffende instantie	Nieuwe omvang heffende instantie	Geschatte besparing in procenten
5.000	5%	10.000	21,3%
		20.000	33,3%
		50.000	36,7%
10.000	25%	20.000	15,3%
		50.000	19,5%
		100.000	19,6%
25.000	60%	50.000	8,4%
		75.000	8,7%
		100.000	8,8%
30.000	64%	50.000	1,2%
		100.000	1,3%
		150.000	1,3%

## Conclusies en aanbevelingen

Diverse onderzoeken tonen aan dat het oorspronkelijke plan van het kabinet om gemeenten richting de 100.000 inwoners op te schalen, eerder schaadt dan baat. Het gemeentelijke takenpakket is echter divers en de optimale schaal verschilt sterk tussen voorzieningen. Gerichte schaalvergroting via het aangaan van samenwerkingsverbanden of gezamenlijke uitbesteding biedt perspectief om op te schalen daar waar gemeenten er wel baat bij hebben.

Om voor gemeenten na te gaan bij welke voorzieningen schaalvergroting positief effect kan sorteren, is meer onderzoek gewenst. Een complicerende factor is dat de wijze waarop schaalvergroting plaatsvindt significante neveneffecten kan hebben op de doelmatigheid. Zo geldt dat bestuurlijke schaalvergroting in theorie andere gevolgen heeft dan schaalvergroting via het aangaan van samenwerkingsverbanden of uitbesteding. Het een en ander kan zijn weerslag hebben op de vereiste afstemming, coördinatie en monitoring tussen de verschillende gemeenten. Een voordeel is dat al bij tal van voorzieningen wordt samengewerkt door gemeenten. Dit stelt onderzoekers ook in staat dergelijke effecten in kaart te brengen. Daarbij kan verder worden bezien welke samenwerkingsvarianten het best lijken te passen bij de verschillende voorzieningen.

## Onderzoek toont aan dat het plan van het kabinet om gemeenten richting de 100.000 inwoners op te schalen, eerder schaadt dan baat

Een van de voorzieningen waar gemeenten al veel samenwerken is bij de uitvoering van de Wet WOZ en de belastingheffing. Uit een recente onderzoek van IPSE Studies blijkt dat sommige gemeenten bij deze voorziening inderdaad fors kunnen profiteren van opschaling. Het theoretisch optimum ligt om en nabij de 230.000 objecten (grootweg 460.000 inwoners). Dit is ten opzichte van andere gemeentelijke voor-

zieningen fors. Er zijn echter geen aanwijzingen dat samenwerkingsverbanden meer of minder doelmatig te werk gaan dan gemeenten met een vergelijkbare omvang. Van significante neveneffecten is in hier dus vooralsnog geen sprake.

### Auteurs

T. (Thomas) K. Niaounakis MSc is onderzoeker bij het Centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies), een samenwerkingsverband van het CAOP, de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. J. (Jos) L.T. Blank is hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van IPSE Studies.

### Literatuur

- Allers, M.A. (2010), 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', *ESB*, 95(4586), pp. 341-342.
- Allers, M.A. (2013), 'Decentralisatie en gemeentelijke opschaling', *Liberaal reveil*, 2.
- Barros, C.P. (2005), 'Performance measurement in tax offices with a stochastic frontier model', *Journal of Economic Studies*, 32(6), pp. 497-510.
- Blank, J., & Groot, H. de (2012), 'Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting', *Me Judice*. Retrieved from <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/paspoort-duurder-door-gemeentelijke-schaalvergroting>.
- Blank, J., Felsö, F. & Groot, H. de (2011), 'Beter Benchmarken', *TPC*, 9(6), p. 4 e.v.
- Blank, J.L.T. (Ed.) (2009), *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs*, Maastricht: Shaker Publishing.
- Felsö, F.A., Groot, H. de, & Heezik, A.A.S. van (2011), 'Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid', *IPSE Studies Research Reeks*, Delft: TUDelft, IPSE Studies.
- Groot, H. de (2012), 'Heroverwegen op de tast?', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 42 42(2), pp. 87-91.
- Hulst, B.L. van & Groot, H. de (2011), 'Benchmark Burgerzaken. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken', *IPSE-Studies reserch reeks*, Delft: IPSE-Studies.
- Lago-Pe-as, S. & Martinez-Vazquez, J. (2013), *The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform*, Edward Elgar Publishing.
- Niaounakis, T.K., & Blank, J.L.T. (2015), 'Lasten van (samen) belastingen. Een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van de gemeentelijke belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ tussen 2005 en 2012', *IPSE-Studies research reeks*, Vol. 2015-1, Delft: Centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies.

zie ook [www.tpconline.nl](http://www.tpconline.nl)