

De kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten

De in het kabinetsbeleid veronderstelde kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten blijken in ieder geval voor burgerzaken en afvalbeheer beperkt. De als beste alternatief bepleite samenwerking van gemeenten lijkt evenmin de meest doelmatige oplossing voor afvalbeheer. Uitbesteding aan particuliere bedrijven komt daarentegen als het meest doelmatig naar voren.

HANS DE GROOT
Emeritus hoogleraar
aan de Universiteit
Twente

BART VAN HULST
Onderzoeker aan de
Technische Universiteit
Delft

JANNEKE WILSCHUT
Onderzoeker bij
Radboud UMC
Nijmegen

Sinds de financiële crisis van 2008 met de daarop volgende economische teruggang en problemen met de overheidsfinanciën zijn bezuinigingen in Nederland vast onderdeel van overheidsbeleid. Daarbij wordt onder meer door kortingen op de algemene uitkering voor gemeenten, maar ook door overheveling van rijkstaken naar gemeenten in combinatie met forse budgetkortingen, getracht het beroep op collectieve middelen te verkleinen. Vaak wordt in beleidsstukken verondersteld dat doelmatigheidsverhoging van de taakuitvoering door gemeenten een belangrijk deel van de bezuinigingen zou kunnen opvangen (Tweede Kamer, 2010). In het bijzonder zou door schaalvergroting van gemeenten goedkoper kunnen worden gewerkt. Waar opschaling van gemeenten niet mogelijk of wenselijk is, zou op regionale samenwerking moeten worden ingezet (Tweede Kamer, 2013). De empirische onderbouwing van die veronderstellingen is echter zwak (De Groot, 2010).

Meer empirische onderbouwing kan worden ontleend aan onderzoek naar de doelmatigheid van publieke voorzieningen dat betrekking heeft op de gemeentelijke voorzieningen afvalbeheer en burgerzaken. De uitkomsten beperken zich tot de samenhang tussen schaalgrootte en organisatievorm (waaronder uitbesteding) van deze gemeentelijke voorzieningen enerzijds en de doelmatigheid van de uitvoering anderzijds.

ONDERZOEKMETHODE

Met econometrische methoden wordt een zogenoemde grenskostenfunctie bepaald. Die geeft aan wat de minimale kosten zijn bij gegeven productie of dienstverlening en gegeven prijzen van arbeid en andere inputs. Deze aanpak vereist gegevens van een zo groot mogelijk aantal gemeenten over kosten, productie en prijzen voor een aantal jaren om een robuuste kostenfunctie te kunnen vaststellen. Figuur 1 geeft een voorbeeld van een grenskostenfunctie (de rode lijn) met één productie-indicator. Elke stip in de figuur geeft de kosten en productie van een productie-eenheid, bijvoorbeeld een gemeentelijke afdeling Burgerzaken of Afvalbeheer. De verticale afstand tot de grenskostenfunctie is een maat voor de ondoelmatigheid van de eenheid (Van Hulst en De Groot, 2011). De verandering van de kostenfunctie met de omvang van de productie geeft inzicht in schaaffecten. Soms nemen de kosten minder dan evenredig toe met de productie (schaalvoordelen), soms meer dan evenredig met de productie (schaalnadelen). Schaalvoordelen treden vaak op bij heel kleine instellingen, door hoge vaste kosten die gespreid kunnen bij uitbreiding van de productie. Schaalnadelen zijn vaak te zien bij heel grote instellingen, door hoge kosten van interne afstemming en sturing. Empirisch onderzoek moet uitwijzen of en onder welke voorwaarden de genoemde schaalvoordelen of nadelen optreden.

SCHAALGROOTTE EN DOELMATIGHEID

Een belangrijke veronderstelling in het kabinetsbeleid is dat grote gemeenten beter in staat zijn om de uitvoering van veel taken te organiseren dan kleine gemeenten. Kleine gemeenten zouden namelijk de noodzakelijke schaalgrootte en bestuurskracht ontberen. In het regeerakkoord is het streven naar gemeenten met minstens 100.000 inwoners opgenomen (Tweede Kamer, 2012). Dat is erg ambitieus, gelet op het feit dat op dit moment slechts 27 van de ruim 400 gemeenten zo groot zijn en dat de gestage gemeentelijke herindeling van de afgelopen decennia vooral meer gemeenten met tussen de

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

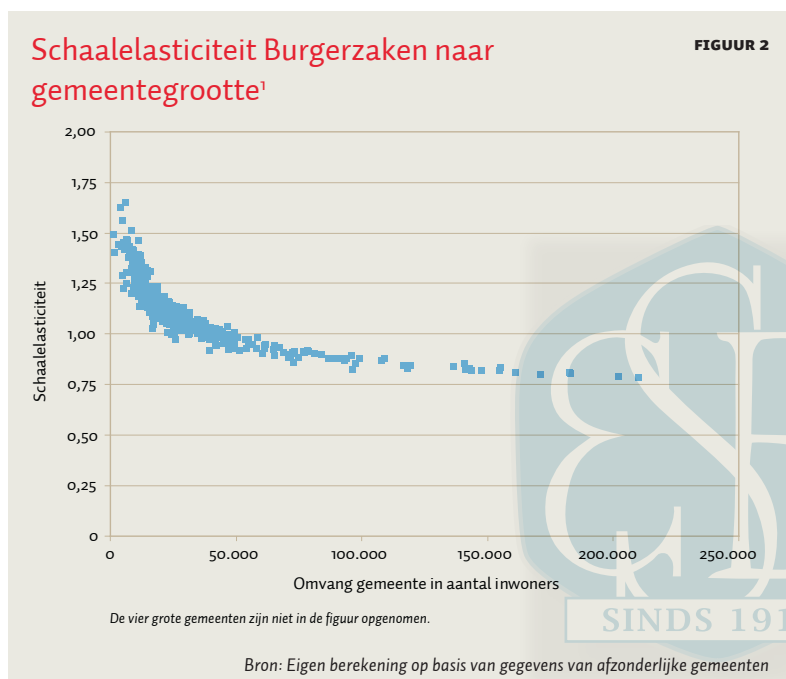
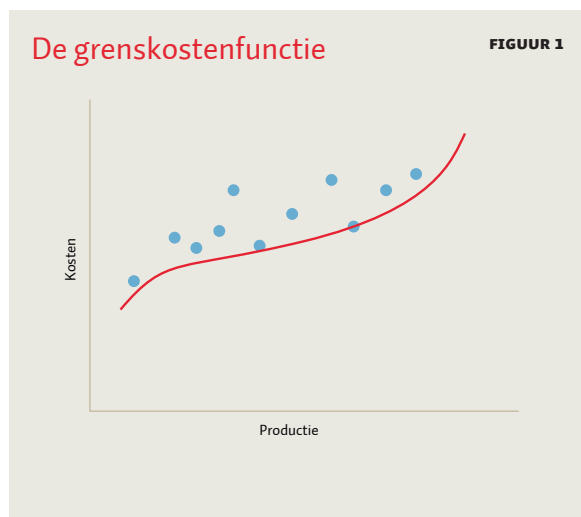
20.000 en 100.000 inwoners opleverde. Bovendien staat dit streven op gespannen voet met de tegelijkertijd benadrukte noodzaak om overheidstaken dicht bij de burger te organiseren met de mogelijkheid tot maatwerk. De internationale literatuur bevat weinig aanknopingspunten over de optimale schaalgrootte van lokale overheden, vooral omdat de institutionele verschillen tussen landen erg groot zijn (Blank *et al.*, 2011). Integrale en meerjarige Nederlandse gegevens over kosten en prestaties van gemeenten ontbreken helaas, met uitzondering van de wettelijk verplichte maar beperkte gegevens in begrotingen en jaarrekeningen. Van belang is op te merken dat de schaalgrootte van gemeenten in het beleid doorgaans wordt afgemeten aan het aantal inwoners. Maar dat is niet hetzelfde als de schaalgrootte van voorzieningen, die afgemeten wordt aan het aantal producten dat aan burgers wordt verstrekt. Door uitbesteding aan andere gemeenten of private partijen kan de productie van gemeentelijke voorzieningen op veel grotere schaal plaatsvinden dan het inwoneraantal suggereert. Allers (2010) onderzocht eerder de uitgaven van

gemeenten na opschaling als gevolg van gemeentelijke herindeling. In de meeste gevallen trad een uitgavenstijging per inwoner op. Hij kon echter geen goed onderscheid maken tussen een uitgavenstijging door een minder doelmatige uitvoering, dan wel door het oppakken van meer taken. In dit onderzoek wordt expliciet rekening gehouden met de omvang van de gemeentelijke dienstverlening.

Bij burgerzaken – de verstrekking van paspoorten, rijbewijzen en uittreksels uit bevolkingsregisters – is er overwegend sprake van dienstverlening door de gemeente zelf. Uit meerjarig onderzoek op basis van data van afzonderlijke gemeenten (Van Hulst en de Groot, 2011) kan worden afgeleid dat significante schaalvoordelen slechts optreden voor de allerkleinste gemeenten met minder dan 17.000 inwoners. Dat zijn er in Nederland overigens nog circa 140, ongeveer een derde van het totale aantal gemeenten. Boven de 65.000 inwoners treden schaalnadelen op: vanaf die gemeentegrootte nemen de kosten meer dan evenredig met de productie toe. Figuur 2 laat de zogenoemde schaaelasticiteit naar gemeentegrootte zien. De schaaelasticiteit is gelijk aan 1 als een uitbreiding van de productie met één procent een toename van de kosten met eveneens één procent betekent; de uitbreiding is dan schaalneutraal. Is de schaaelasticiteit groter dan 1, dan nemen de kosten minder dan evenredig toe met de productie (er zijn schaalvoordelen door uitbreiding te behalen). Bij een schaaelasticiteit kleiner dan 1 nemen de kosten meer dan evenredig toe met de productie (er treden schaalnadelen bij uitbreiding op). De optimale schaal van productie treedt op bij een schaaelasticiteit gelijk aan 1. Door het niet noodzakelijk gelijk oplopen van productie en bevolkingsomvang ontstaat de puntenwolk in figuur 2.

Er blijkt ruimte te zijn voor doelmatigheidsverbetering bij de gegeven schaal van de productie van een gemeente, van gemiddeld veertien procent. Ruim een kwart van de afdelingen Burgerzaken kan zijn doelmatigheid niet verder verbeteren, terwijl anderzijds de minst presterende instelling nog een verbeterpotentieel van ruim vijftig procent heeft. Die kan behaald worden door betere benutting van ICT-hulpmiddelen en slimmere organisatie van de dienstverlening (Van Hulst en De Groot, 2012; 2013). Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat er geen significant verband is gevonden tussen de kostendoelmatigheid van een afdeling Burgerzaken en de in enquêtes gemeten klanttevredenheid. Hoge doelmatigheid kan dus, anders dan vaak wordt verondersteld, heel goed samengaan met tevreden klanten.

Afvalbeheer is de andere gemeentelijke voorziening die is onderzocht (Felsö *et al.*, 2011; 2012; Wilschut en De Groot, 2013). Juist bij deze gemeentelijke voorziening is er sprake van verschillende organisatiewijzen. Een minderheid van de gemeenten (circa zestien procent) heeft een eigen afvalinzamelbedrijf, terwijl andere gemeenten de inzameling uitbesteden, ofwel de taken door buurgemeenten, publieke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen of overheids-nv's) of particuliere bedrijven laten uitvoeren. De bestuurlijke schaalgrootte (gemeten met het aantal inwoners) verschilt daarom van de schaalgrootte waarop de afvalinzameling plaatsvindt. Afvalverwerking maakt ook onderdeel uit van het afvalbeheer, maar die activiteit wordt door alle gemeenten uitbesteed aan regionale afvalverwerkingsbedrijven. Wat de schaaffecten betreft wordt uitsluitend de afvalinza-



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

meling onderzocht. In Nederland gaat het om circa 120 inzamelaars. In overeenstemming met internationaal onderzoek blijken de schaafeffecten beperkt. De laagste kosten worden weliswaar gemaakt door inzamelaars die circa 65.000 inwoners bedienen, maar significante kostennadelen treden pas op voor de inzamelaars die minder dan 45.000 inwoners dan wel meer dan 300.000 inwoners bedienen. Ook hier ligt de optimale schaal – maar dan gemeten vanuit het perspectief van de afvalinzamelaar – op een lager niveau dan de omvang van een 100.000+-gemeente. Voor zover er schaalvoordelen te behalen zijn, is dat vooral bij een twintigtal kleine zelfstandige gemeentelijke inzameldiensten.

UITBESTEDING EN DOELMATIGHEID

In recente beleidsstukken wordt ervan uitgegaan dat als schaalvergroting niet tot stand komt, er in ieder geval door samenwerking van gemeenten in regionale verbanden voordelen kunnen worden behaald. Deze zogenaamde congruente samenwerkingsverbanden worden bij de komende grote decentralisaties zelfs voorgeschreven (Tweede Kamer, 2013). Dit is echter maar één van de mogelijkheden om dienstverlening uit te besteden. Dat kan immers aan buurgemeenten, publieke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen of overheids-nv's), maar ook particuliere non-profit-instellingen of bedrijven. Op voorhand is niet duidelijk welke uitbestedingsvorm de meest doelmatige is. De in de jaren negentig opgekomen benadering van het New Public Management (Pollitt and Bouckaert, 2004) benadrukt de voordelen van uitbesteding aan particuliere bedrijven. Die zouden door hun winstmotief én bij voldoende concurrentie de juiste prikkels hebben om efficiënt te opereren. Daarnaast zouden relatief zelfstandig opererende, door managers geleide uitvoerende eenheden efficiënter opereren dan rechtstreeks door de politiek aangestuurde diensten. De governanceliteratuur (Shleifer en Vishny, 1997) benadrukt echter de nadelen van het delegeren van beslissingsmacht aan op afstand van de politiek opererende zelfstandige eenheden. Door de afstand tot het politieke centrum ontstaat een principaal-agent-probleem: de uitvoerende eenheden misbruiken hun beslissingsvrijheid om te opereren op een wijze die hen zelf voordelen oplevert en per saldo inefficiënt is. Bovendien ondervinden op afstand geplaatste publieke instellingen evenmin de tucht van de markt. Empirisch onderzoek moet uitwijzen welke uitbestedingsvorm het meest doelmatig is en onder welke voorwaarden. Internationaal onderzoek biedt enige aanknopingspunten. Een onderzoek naar afvalinzameling in Noorwegen (Sørensen, 2007) wijst uit dat uitbesteding aan samenwerkingsverbanden of overheids-nv's in het bezit van meer gemeenten circa tien procent minder doelmatig is dan uitvoering door een eigen gemeentelijke dienst of gecontracteerd bedrijf. Volgens de onderzoekers ligt het principaal-agent-probleem hieraan ten grondslag.

Het gemeentelijk afvalbeheer is bij uitstek een sector waar het analyseren van de bestaande organisatievormen inzicht oplevert in de relatie tussen organisatievorm en doelmatigheid in Nederland. De productie wordt afgemeten aan het aantal bediende huishoudens en de hoeveelheid opgehaald afval. De verschillen in kostendoelmatigheid van afvalbeheer tussen gemeenten zijn echter betrekkelijk gering (Felsö *et al.*, 2011). Gemiddeld kan de doelmatigheid slechts met vier procent

worden verbeterd. Ongeveer een derde van de inzamelaars kan zijn doelmatigheid niet meer verbeteren, terwijl anderzijds de minst presterende instelling een verbeterpotentieel van circa vijftien procent heeft. De effecten van verschillende organisatievormen laten een driedeling zien. Vergeleken met afvalbeheer door een eigen dienst is uitbesteding aan particuliere bedrijven significant goedkoper (enkele procenten), terwijl uitbesteding aan een buurgemeente juist significant duurder (enkele procenten) is. De andere organisatievormen verschillen niet significant van de eigen diensten. Door optimalisering van de contractvoorwaarden kunnen bij uitbesteding nog beperkte additionele besparingen worden behaald (Felsö *et al.*, 2012). Ook bij afvalbeheer lijken de uitkomsten haaks te staan op de in beleidsstukken – na schaalvergroting – met voorrang bepleite intergemeentelijke samenwerking.

CONCLUSIE

Recent onderzoek naar burgerzaken en afvalbeheer bij gemeenten laat zien dat – anders dan het kabinet veronderstelt – kostenvoordelen door schaalvergroting beperkt zijn en de als beste alternatief bepleite regionale samenwerking van gemeenten niet noodzakelijk de doelmatigheid verhoogt. Zorgvuldig gecontracteerde uitbesteding aan bedrijven is bij afvalbeheer het meest doelmatig. Uitbreiding van het onderzoek naar andere vormen van gemeentelijke dienstverlening is geboden om een totaalbeeld te krijgen van doelmatigheidsverbetering bij gemeenten. In afwachting van de onderzoeksresultaten lijkt het niet verstandig om organisatievormen dwingend voor te schrijven, zoals dat bij de komende grote decentralisaties wordt gedaan.

LITERATUUR

- Allers, M.A. (2010) Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB*, 95(4586), 341–342.
- Blank, J.L.T., A.C.M. Dumaij en T.H. Urlings (2011) *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen*. Delft: IPSE Studies.
- Felsö, F.A., H. de Groot en A.A.S. van Heezik (2011) *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.
- Felsö, F.A., J.A. Wilschut, T. Niaounakis en H. de Groot (2012) *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.
- Groot, H. de (2010) Heroverwegen op de tast? *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 42(2), 87–91.
- Hulst, B. van, en H. de Groot (2011) *Benchmark Burgerzaken*. Delft: IPSE Studies.
- Hulst, B. van, en H. de Groot (2012) *HRM bij Burgerzaken*. Delft: IPSE Studies.
- Hulst, B. van, en H. de Groot (2013) *Doelmatigheid door een digitale overheid*. Delft: IPSE Studies.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004) *Public management reform*. Oxford: University Press.
- Shleifer, A. en R.W. Vishny (1997) A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, 52(2), 757–783.
- Sørensen, R.J. (2007) Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045–1058.
- Tweede Kamer (2010) *Rapport brede heroverwegingen*, 18. *Openbaar bestuur*, bijlage bij 32359(1).
- Tweede Kamer (2012) *Brief van de informateurs*, 33410(15).
- Tweede Kamer (2013) *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 33400/VII(59).
- Wilschut, J.A. en H. de Groot (2013) *Schaafeffecten in het gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.