

# Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten

Het kabinet verwacht met de opschaling van het lokale bestuur structureel een miljard euro per jaar aan efficiencywinst te behalen. Na herindeling dalen de uitgaven echter niet, zelfs niet bij de kleinste gemeenten. Er zijn evenmin aanwijzingen dat schaalvoordelen wel optreden maar worden gebruikt om het voorzieningenniveau te verhogen.

**MAARTEN ALLERS**

Directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

**BIEUWE GEERTSEMA**

Onderzoeker bij COELO

In het regeerakkoord valt te lezen dat het kabinet-Rutte-Asscher voor de lange termijn gemeenten met ten minste 100.000 inwoners voor ogen heeft. Onder de vooronderstelling dat dit tot een grotere doelmatigheid zal leiden, is structureel alvast een bezuiniging van een miljard euro op het gemeentefonds ingeboekt. Minister Plasterk heeft deze norm inmiddels alweer laten vallen, maar de ingeboekte bezuiniging niet. Die bezuiniging is echter niet onderbouwd. Het regeerakkoord noemt schaalvoordelen en “minder dubbeling van taken”. Maar hier schuilt een niet-getoetste aanname achter. Het effect van schaal op kosten is immers niet eenduidig negatief, maar kent theoretisch een zogenaamde U-curve. Kleine organisaties kunnen via groei soms doelmatiger worden door specialisatie en arbeidsdeling en door spreiding van vaste kosten over een grotere productie. Met de schaal groeien echter ook het management en de bureaucratie waardoor uiteindelijk schaalnadelen kunnen optreden. De impliciete aanname van het kabinet is dus dat gemeenten zich nog links van het dal in deze U-curve bevinden. Klopt dat?

In Nederland is de totale efficiency van gemeenten nooit gemeten. Door de diversiteit aan moeilijk kwantificeerbare outputs is dat ook moeilijk. Wel is onderzoek gedaan op

bepaalde beleidsterreinen (De Groot *et al.*, 2014). Zo ligt de optimale schaal voor afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van identiteitsdocumenten bij gemeenten tussen de 17.000 en 65.000 inwoners. Daarboven treden schaalnadelen op. Bij afvalinzameling treedt een kostennadeel pas op bij minder dan 45.000 inwoners. Doordat inzamelaars meerdere gemeenten kunnen bedienen, hoeven gemeenten die omvang zelf niet te halen. Geen enkel onderzoek ondersteunt een streven naar gemeenten van minimaal 100.000 inwoners.

Bij een studie naar de totale uitgaven bleek al dat grotere gemeenten per inwoner meer uitgeven dan kleinere (Allers, 2010). Bij een dergelijke dwarsdoorsnede-analyse is het echter moeilijk schaalears te isoleren, aangezien gemeenten ook op andere vlakken verschillen, waarvoor niet altijd te controleren is. Bij een herindeling verandert alleen de bestuurlijke schaal en is dat effect beter los te meten. Het effect van herindelingen op gemeentefinanciën is in Nederland nog niet eerder onderzocht. Bij woningcorporaties is wel onderzoek gedaan naar het effect van fusies op de doelmatigheid: dat blijkt alleen bij kleine corporaties eenduidig positief te zijn (Veenstra *et al.*, 2014).

Buitenlands onderzoek levert conflicterende resultaten op. In Zwitserland, Denemarken en Finland zijn tekenen gevonden van uitgavenstijgingen na herindeling (Lüchinger en Stutzer, 2002; Hansen, 2014; Moisio en Uusitalo, 2013). In Israël en in Duitsland zijn juist uitgavendalingen gevonden (Reingewertz, 2012; Blesse en Baskaran., 2013).

## ONDERZOEK

Om de gevolgen van gemeentelijke herindelingen in Nederland te bestuderen is voor de periode 2002–2013 via een *difference-in-difference*-analyse de uitgavenontwikkeling van heringedeelde gemeenten vergeleken met die in niet-heringedeelde gemeenten (Allers en Geertsema, 2014). De belangrijkste onderzochte variabele is de omvang van de totale lasten per hoofd van de bevolking, waarbij de grondexploitaties uit

de cijfers zijn gelicht omdat deze grote schommelingen kennen die niet samenhangen met de mate waarin gemeenten hun taken efficiënt uitvoeren. De uitgavengegevens zijn afkomstig van het CBS.

Om te corrigeren voor externe ontwikkelingen is een set controlevariabelen meegenomen. Allereerst gaat het hier om het inwoneraantal en de bevolkingsdichtheid per gemeente. Uit een analyse van de determinanten van herindeling blijken dit de twee belangrijkste te zijn: inwoneraantal heeft een negatief effect op de kans op herindeling, bevolkingsdichtheid een positief effect. De overige controlevariabelen zijn de algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner, het percentage inwoners met een bijstands- of WW-uitkering en variabelen die de ideologie van de gemeenteraad, de mate van concentratie van zetels bij partijen, en het aandeel van de coalitiepartijen binnen de raad meten. Ten slotte wordt ook gecontroleerd voor het effect van verkiezingen.

Voor het onderzoek zijn de herindelingen die van 1997 tot en met 2011 hebben plaatsgevonden meegenomen. In deze periode zijn in totaal 329 gemeenten heringedeeld tot 122 nieuwe gemeenten. Ruim zeventig procent hiervan had voor herindeling tussen 5.000 en 20.000 inwoners. Na herindeling had ruim zeventig procent van de nieuwe gemeenten een bevolking van tussen de 20.000 en 50.000 inwoners. In een beperkt aantal gevallen is eerder sprake van annexatie dan van fusie: de grootste fusiepartner is dan dusdanig groot (groter dan 85 procent van de totale bevolking na herindeling) dat geen vergelijkbaar herindelingseffect valt te verwachten. Annexaties zijn niet meegenomen, evenmin als gemeenten die gedurende de onderzoeksperiode meer dan eens zijn heringedeeld.

Omdat herindeling mogelijk verschillend uitwerkt in verschillende perioden rondom het moment van herindeling zijn vier dummyvariabelen gebruikt. Allereerst wordt gekeken naar effecten in de drie jaar voorafgaand aan een herindeling door een dummy die een waarde van 1 heeft in deze jaren ( $A_{pre}$ ). In deze periode is al bekend dat de herindeling plaats gaat vinden, wat de gemeentelijke uitgaven mogelijk beïnvloedt. Het effect na de herindeling wordt opgesplitst in drie perioden. Eén dummy meet het effect in het herindelingsjaar zelf en de drie jaren daarna ( $A_{0-3}$ ). Dit is de periode waarin grote reorganisatie-inspanningen te verwachten zijn. Vervolgens zijn er dummyvariabelen opgenomen voor de middel-lange termijn (vier tot tien jaar na herindeling;  $A_{4-10}$ ) en de lange termijn (elf jaar en langer;  $A_{11+}$ ).

## ECONOMETRIE

Om de gemeenten voor en na herindeling te vergelijken is een datapanel opgesteld volgens de gemeentelijke indeling van 2011, waarbij de uitgaven van herindelingspartners voor het jaar van herindeling zijn opgeteld. In de regressievergelijkingen zijn vaste effecten op gemeenteniveau, gemeentespecifieke trends en jaareffecten opgenomen. Zo wordt gecorrigeerd voor onveranderlijke gemeentespecifieke kenmerken, voor trendmatige gemeentespecifieke ontwikkelingen in de uitgaven en voor gebeurtenissen die in alle gemeenten tegelijk plaatsvonden, zoals conjuncturele schommelingen of wetswijzigingen.

Gemeentelijke budgetten worden niet elk jaar vanaf nul opgebouwd; de begroting van het jaar ervoor dient als uit-

gangspunt. Bovendien kunnen veel uitgaven niet op korte termijn worden beëindigd. Daarom is naast een statisch model ook een dynamisch model geschat. Dat wil zeggen dat de waarde van de afhankelijke variabele in het voorgaande jaar wordt meegenomen als controlevariabele, in plaats van de gemeentespecifieke trend. De variabelen zijn uitgedrukt in logs, zodat de regressie-uitkomsten als procentuele veranderingen kunnen worden geïnterpreteerd.

Er zijn drie verschillende controlegroepen gebruikt. De grootste controlegroep bestaat uit alle gemeenten. Hierbij worden echter heringedeelde gemeenten vergeleken met niet-heringedeelde gemeenten, terwijl deze sterk afwijkende karakteristieken kunnen hebben. Heringedeelde gemeenten zijn bijvoorbeeld kleiner dan de gemiddeld, en ook andere, onmeetbare eigenschappen kunnen afwijken. Een tweede, betere, controlegroep bestaat uit alleen de 101 heringedeelde gemeenten. Een alternatief is een controlegroep die naast de heringedeelde gemeenten ook een groep van 35 gemeenten bevat die op de nominatie stonden heringedeeld te worden, maar waar dat om politieke redenen niet is doorgegaan. In eerste instantie is gekozen voor de laatstgenoemde controlegroep, zodat zo veel mogelijk gemeenten kunnen worden meegenomen die vergelijkbare karakteristieken hebben. Wel is nagegaan of de uitkomsten veranderen bij gebruik van een andere controlegroep.

## UITKOMSTEN

Voorlopige resultaten wezen aanvankelijk op stijgende uitgaven na herindeling (Allers en Geertsema, 2012). Na een uitbreiding van de dataset met herindelingen tussen 1997 en

**Regressies van totale uitgaven en de aandelen van Bestuur en Cultuur & Recreatie<sup>1</sup>**

TABEL 1

Afhankelijke variabele	Totale uitgaven		Aandeel uitgaven aan Bestuur		Aandeel uitgaven aan Cultuur & Recreatie	
	Statisch	Dynamisch	Statisch	Dynamisch	Statisch	Dynamisch
Vertraagde afhankelijke		0,47***		0,68***		0,61***
$A_{pre}$	-0,04*	-0,03	0,01	-0,01	0,02	0,02
$A_{0-3}$	-0,03	0,00	-0,22**	-0,12	0,07*	0,03
$A_{4-10}$	-0,01	0,01	-0,24**	-0,14*	0,06	0,02
$A_{11+}$	0,00	0,02	-0,27**	-0,18**	0,05	0,02
Gemeentelijke trends	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Waarnemingen	1.542	1.341	1.515	1.311	1.514	1.309
Gemeenten	135	135	135	135	135	135
R <sup>2</sup>	0,64		0,50		0,40	
Pseudo-R <sup>2</sup> (within)		0,44		0,41		0,27

<sup>1</sup>Alle regressies zijn inclusief jaareffecten, vaste effecten en controlevariabelen. Significantie is gebaseerd op robuuste standaardfouten die zijn geclusterd per gemeente.

\*/\*\*/\*\* Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Bron: Allers en Geertsema, 2014

2002 is dat effect echter verdwenen. In tabel 1 is te zien dat de totale uitgaven niet reageren op herindelingen. Geen van de herindelingsdummy's heeft een coëfficiënt die significant van nul afwijkt. Voor noch na herindeling dalen of stijgen de gemeentelijke uitgaven in vergelijking met niet-fuserende gemeenten, ook niet als andere controlegroepen worden gebruikt. In het statische model is wel een negatief effect te zien voor de periode vóór herindeling, maar dit is alleen significant op tienprocentniveau. De richting van het effect ligt bovendien niet in de lijn der verwachting: als er al een effect voor herindeling zou zijn, dan zou dat eerder positief zijn omdat mogelijk al reorganisatiekosten opspelen, of omdat gemeenten nog snel geld willen opmaken. Dit resultaat is in het dynamische model ook niet te zien.

Om de robuustheid van de uitkomsten te controleren zijn twee alternatieve analysemodellen gebruikt. Als eerste is een model gebruikt waarbij de dynamische panelanalyse is uitgebreid zodat rekening wordt gehouden met ruimtelijke interactie. Daarnaast is gecontroleerd of de uitkomsten overeind blijven bij gebruik van een geïnstrumenteerde variabele die aangeeft hoe sterk de bevolking toeneemt door herindeling, waarbij een simpele herindelingsdummy als instrument is gebruikt. De resultaten van deze analyses bevestigen de eerdere bevinding dat de totale uitgaven niet reageren op herindeling (Allers en Geertsema, 2014).

Hiermee is echter niet uitgesloten dat herindeling mogelijk toch een gunstige uitwerking kan hebben op de lokale bestedingen. Om te beginnen zou herindeling bij verschillende soorten gemeenten verschillend kunnen uitpakken. Het gemiddelde effect zou hierdoor dan nul kunnen zijn, terwijl herindeling voor sommige gemeenten wel gunstig is. In de tweede plaats gebruiken gemeenten eventuele schaal-effecten misschien niet om hun uitgaven te verlagen, maar om hun voorzieningenniveau te verbeteren. Beide mogelijkheden zijn onderzocht (Allers en Geertsema, 2014).

Regressies van woningprijzen <sup>1</sup>		TABEL 2
$A_{pre}$	-0,01*	
$A_{0-3}$	-0,02*	
$A_{4-10}$	-0,02*	
$A_{11+}$	-0,01	
Jaareffecten	Ja	
Vaste effecten	Ja	
Gemeentelijke trends	Ja	
Controlevariabelen	Nee	
Waarnemingen	1.464	
Gemeenten	122	
$R^2$	0,94	

<sup>1</sup> Significantie is gebaseerd op robuuste standaardfouten die zijn geclusterd per gemeente.  
\* Significant op tienprocentniveau

Bron: Allers en Geertsema, 2014

## HETEROGENITEIT

Als de gemeentelijke doelmatigheid inderdaad een U-curve vertoont zijn bij kleine gemeenten schaalvoordelen te verwachten, terwijl opschaling vanaf een bepaalde grens juist tot schaalnadelen zal leiden. Het is daarom interessant om na te gaan of de omvang van gemeenten van invloed is op het effect van herindeling op de uitgaven. Dit is getoetst door interactievariabelen op te nemen van de herindelingsdummy's met het inwonertal. Het herindelingseffect blijkt echter onafhankelijk van de omvang van de gemeente. Op geen enkel schaalniveau beïnvloedt herindeling het uitgavniveau significant.

Naast een verschil in de inwonersaantallen, kan ook een verschil in de politieke heterogeniteit bij de herindeling van invloed zijn. De hypothese hierachter is dat het samengaan van gemeenten waarvan de inwoners verschillende voorkeuren voor openbare voorzieningen hebben tot een hoger voorzieningsniveau leidt. Als een gemeente met goede sportvoorzieningen samengaat met een gemeente die veel aan cultuur doet, levert dit wellicht een gemeente op die zowel op sport- als op cultuurgebied naar verhouding veel uitgeeft. In dat geval drijft herindeling de uitgaven op. Bij het samengaan van gemeenten met inwoners die wat preferenties betreft op elkaar lijken valt dit effect niet te verwachten. Wellicht gaan de uitgaven daar wel omlaag.

Verschillen in preferenties kunnen worden afgemeten aan verschillen in politieke voorkeur. In de regressies zijn interactievariabelen opgenomen van de herindelingsdummy's met een maatstaf voor de politieke heterogeniteit. Deze maatstaf is gebaseerd op een variabele die de ideologie van de wethouders meet. Politieke heterogeniteit wordt uitgedrukt als het verschil tussen het meest linkse bestuur in een van de fusiegemeentes, en het meest rechtse. Het effect van herindeling blijkt echter niet significant samen te hangen van de mate van politiek heterogeniteit.

Een derde mogelijkheid is dat het herindelingseffect afhangt van het aantal herindelingspartners. Hoe meer partners, hoe complexer, maar ook hoe groter de potentiële efficiencywinst. Omdat herindelingen met vier of meer partners zelden voorkomen, is onderzocht of het effect van herindelingen met twee partners verschilt van dat bij drie partners. Dat blijkt niet het geval.

## VOORZIENINGENNIVEAU

Er zijn dus geen aanwijzingen dat bepaalde groepen gemeenten bij herindeling wel schaalvoordelen realiseren, maar dat die in een globale regressie niet worden gemeten. De tweede mogelijkheid, dat behaalde schaalvoordelen na herindeling zijn gebruikt om het gemeentelijke voorzieningenniveau te verhogen en niet om de uitgaven te verlagen, is op twee manieren onderzocht.

Om te beginnen is nagegaan hoe na herindeling de samenstelling van de gemeentelijke uitgaven verandert. In Denemarken en Finland bleken herindelingen te leiden tot lagere bestuurskosten (Blom-Hansen *et al.*, 2012; Moisio en Uusitalo, 2013). Bestuur is ook bij uitstek een uitgavencategorie waarin schaalvoordelen te verwachten zijn, omdat het aantal bestuurders en raadsleden per inwoner na herindeling sterk afneemt. In tabel 1 is te zien dat ook in Nederland het aandeel van bestuurslasten in de totale lasten na herindeling significant afneemt.

Het aandeel van bestuursuitgaven ligt rond de vijf procent en is daarmee dusdanig klein dat een daling op dit terrein misschien tot een niet-waarneembare daling van de totale uitgaven leidt. Maar misschien wordt deze besparing op de kosten van bestuurders en hun ambtelijke ondersteuning juist wel uitgegeven aan dingen die mensen aantrekkelijk vinden. Om dit na te gaan is ten eerste het aandeel van Cultuur & recreatie in de gemeentelijke uitgaven geanalyseerd. In tegenstelling tot veel andere terreinen, waar uitgaven als gevolg van rijksregels vaak een min of meer verplicht karakter hebben, beschikken gemeenten op dit terrein over een grote beleidsvrijheid. Uitgaven aan Cultuur & recreatie betreffen voorzieningen die een relatief luxe karakter hebben. Moet er bezuinigd worden, dan gaat hier vaak als eerste het mes in. Gemeenten die geld over hebben kunnen hun aantrekkelijkheid vergroten via voorzieningen op het terrein van Cultuur & recreatie. De laatste twee kolommen van tabel 1 laten echter zien dat er alleen in het statische model een (zwak) significant effect is, en alleen vlak na de herindeling. Ook de aandelen van de andere gemeentelijke begrotingsfuncties laten geen stijging zien die correspondeert met de daling bij de bestuursuitgaven (Allers en Geertsema, 2014).

Het is echter denkbaar dat herindeling desondanks toch leidt tot betere voorzieningen. In dat geval wordt de gemeente aantrekkelijker om te wonen: voor hetzelfde geld wordt immers meer geleverd. De vraag naar woningen zal daardoor toenemen. Omdat het woningaanbod in Nederland inelastisch is, zou dit moeten leiden tot een stijging van de huizenprijzen. Allers en Vermeulen (2013) laten zien dat huizenprijzen inderdaad stijgen als gemeenten meer vrij besteedbaar geld van het Rijk ontvangen. Blijkbaar wordt dat geld besteed aan zaken die door huizenkopers worden gewaardeerd. Bij geld dat eventueel vrijkomt als de doelmatigheid na herindeling verbetert, valt hetzelfde te verwachten.

Dit is onderzocht door via een hedonische regressie huizenprijzen te berekenen die zijn gecorrigeerd voor verschillen in woningkenmerken. Dit op basis van transactiegegevens die ter beschikking zijn gesteld door de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en vastgoeddeskundigen NVM. Het NVM-bestand bevat naast de verkoopprijs en de locatie tal van kenmerken van de betrokken woningen (oppervlak, aantal kamers, ligging, tuin, enzovoort). Daarmee is per gemeente en per jaar bepaald wat de verkoopwaarde was van een woning met gemiddelde eigenschappen. Die waarde weerspiegelt de aantrekkelijkheid van gemeenten.

Vervolgens is een regressie geschat van de woningprijzen op de herindelingsdummy's, met daarnaast als verklarende variabelen gemeentespecifieke trends, vaste effecten op gemeenteniveau en jaareffecten. Om endogeniteitsproblemen te voorkomen zijn geen controlevariabelen opgenomen (Allers en Vermeulen, 2013). In tabel 2 is te zien dat gemeentelijke herindeling een zwak significant effect heeft op de woningprijzen. Dat effect is echter negatief. Er zijn dus geen aanwijzingen dat gemeentelijke herindeling tot betere voorzieningen leidt.

## CONCLUSIES

Gemeentelijke herindelingsperiodes in de periode 1997–2011 hebben geen enkel waarneembaar effect gehad op de hoogte van de totale gemeentelijke uitgaven. Deze uitkomst is onafhankelijk van het gekozen econometrische model of de gehan-

teerde controlegroep. Om er zeker van te zijn dat eventuele positieve effecten van herindeling niet over het hoofd zijn gezien, is nagegaan of sommige groepen gemeenten na herindeling wel minder gingen uitgeven, maar dat dit aan het oog wordt onttrokken door uitgavenverhogingen bij andere soorten gemeenten. Dat blijkt niet het geval: ook bij kleine gemeenten, of bij gemeenten met homogene preferenties, leidt herindeling niet tot een ander uitgavenniveau.

Vervolgens is de hypothese onderzocht dat schaalvoordelen toch optreden, maar dat zij niet tot lagere uitgaven, maar tot betere voorzieningen leiden. Eerst is daarvoor gekeken naar de invloed van herindeling op het aandeel van de bestuurskosten. De uitgaven aan het bestuur van de gemeente dalen inderdaad na herindeling. Geen van de andere begrotingsposten laat echter een corresponderende verhoging zien. Wellicht is de besparing op bestuurskosten – een kleine post op de begroting – te gering om tot uiting te komen in lagere totale uitgaven. Misschien is de besparingswinst op bestuursuitgaven ook wel verspreid over de andere uitgavencategorieën. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit leidt tot betere voorzieningen. De huizenprijzen stijgen na herindeling namelijk niet.

Het is duidelijk dat de herindelingspraktijk van de afgelopen periode geen onderbouwing levert voor de aanname van het kabinet dat met opschaling van gemeenten geld valt te verdienen. De in dit verband ingeboekte bezuiniging van één miljard euro op het gemeentefonds mist dan ook elke grond.

## LITERATUUR

- Allers, M.A. (2010) Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB*, 95(4586), 341–242.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2012) Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling. *Me Judice*, 9 november.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2014) The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. *Som Research report*, 14019-EEF.
- Allers, M.A. en W. Vermeulen (2013) Fiscal equalization and capitalization: Evidence from a policy reform. *CPB discussion paper*, 245.
- Blesse, S. en T. Baskaran (2013) Do municipal mergers result in scale economies? Evidence from a German federal state. *Centre for European Governance and Economic Development Research Discussion Papers*, 2013 (176).
- Blom-Hansen et al., (2012) *Size, democracy, and the economic costs of running the political system*. Aarhus: Aarhus University.
- Groot, H. de, B. van Hulst en J. Wilschut (2014) De kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten. *ESB*, 99(4678), 87–89.
- Hansen, S.W. (2014) Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers. *Public Choice*, 159(1–2), 3–21.
- Lüchinger, S. en A. Stutzer (2002) Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. <hoofdletters in Duits zijn verplicht> *Swiss Political Science Review*, 8(1), 27–50.
- Moisio, A. en R. Uusitalo (2013) The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148–166.
- Reingewertz, Y. (2012) Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2–3), 240–251.
- Veenstra, J., M.A. Allers en H.M. Koolma (2014) Schaalparadox bij woningcorporaties. *ESB*, 99(4683), 250–253.