

Gemeentelijke samenwerking en herindeling en de prijs van krediet

Gemeentelijke samenwerkingsverbanden betalen op leningen met identieke kenmerken structureel hogere rentepercentages dan individuele gemeenten, terwijl het in beide gevallen om risicovrij krediet gaat. Dat wijst op ondoelmatigheid. Pas heringedeelde gemeenten betalen daarentegen geen hogere rente.

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

BERNARD VAN OMMEREN

Senior adviseur BNG Advies

BIEUWE GEERTSEMA

Onderzoeker bij COELO en aan de Rijksuniversiteit Groningen

Doordat steeds meer overheidstaken bij gemeenten worden neergelegd, neemt voor die bestuurslaag de druk toe om met andere gemeenten samen te werken of om te fuseren. Voor kleine gemeenten is het lastig sommige taken zelfstandig uit te voeren, omdat zij niet op alle beleidsterreinen voldoende gekwalificeerde medewerkers in huis kunnen hebben. Door samenwerking kan de schaal worden vergroot op die beleidsterreinen waarvoor dat noodzakelijk is. Gemeentelijke herindeling leidt op alle beleidsterreinen tot schaalvergroting, dus ook waar dat niet nodig of zelfs onwenselijk is. Voor een goede afweging tussen beide varianten – samenwerking of herindeling – is echter meer inzicht nodig in de voor- en nadelen van beide opties. Nieuw onderzoek werpt enig licht op mogelijke verschillen in doelmatigheid (Allers, *et al.*, 2015). Dat is gedaan door de prijs te vergelijken die samenwerkingsverbanden, heringedeelde en niet-heringedeelde gemeenten betalen voor een identiek product: risicovrij krediet. Onnodig veel betalen wordt daarbij geïnterpreteerd als een teken van ondoelmatigheid.

CORPORATE GOVERNANCE

Op gemeentelijke samenwerkingsverbanden is veel kritiek

wegens de beperkte democratische controle. Er bestaat echter nog een reden waarom samenwerking wellicht niet altijd optimaal is. De *corporate-governance*-theorie voorspelt dat samenwerkingsverbanden minder doelmatig zullen werken. In de eerste plaats voegt samenwerking een extra laag toe in de hiërarchie die inwoners (de principalen) verbindt met de uitvoering (de agenten). Omdat de belangen van bestuurders en ambtenaren niet altijd parallel lopen met de belangen van de inwoners, is een systeem van monitoring gekoppeld aan beloning of sancties. Niet iedereen werkt uit zichzelf voortdurend volledig efficiënt. Ambtenaren die niet goed functioneren, worden berispt en in het uiterste geval ontslagen; wethouders kunnen door de raad worden weggestuurd en kiezers kunnen de volgende keer een andere raad kiezen. Optimale monitoring veronderstelt dat de marginale kosten daarvan tegen de marginale baten worden afgewogen. Elke extra laag in de hiërarchie verhoogt de kosten van monitoring en beperkt dus de mate waarin dit plaatsvindt. Dat kan leiden tot ondoelmatigheid. Dit wordt versterkt doordat gemeentebestuurders en raadsleden maar beperkt grip hebben op de samenwerkingsverbanden waarin zij deelnemen.

Een tweede reden om te verwachten dat samenwerkingsverbanden minder doelmatig werken, is dat het voor een individuele wethouder minder loont om op die doelmatigheid toe te zien. Immers, de moeite is geheel voor eigen rekening, terwijl de opbrengst wordt gedeeld met de samenwerkingspartners. Het samenwerkingsverband is een *common pool*. Op basis hiervan kan worden verwacht dat de doelmatigheid afneemt naarmate het aantal samenwerkingspartners toeneemt. Dit wordt wel de ‘wet van $1/n$ ’ genoemd (Weingast, 1979).

Ook gemeentelijke herindeling zou de doelmatigheid kunnen beïnvloeden. Herindelende gemeenten zijn enkele jaren druk met zichzelf en elkaar. Gemeentelijke organisaties moeten in elkaar worden geschoven en deels fysiek verhuizen, procedures en regels moeten worden geharmoni-

seerd, automatiseringssystemen gekoppeld, enzovoort. Het is niet ondenkbaar dat de doelmatigheid van de uitvoering hieronder lijdt (Andrews en Boyne, 2012).

PUBLIC CHOICE

Uit de *public-choice*-literatuur volgt een heel andere voorstelling dan uit de corporate-governance-theorie. De public-choice-theorie gaat ervan uit dat kiezers niet in staat zijn de door hen gekozen bestuurders effectief te monitoren. Politici kunnen daardoor publieke middelen voor eigen doeleinden gebruiken, bijvoorbeeld om hun herverkiezing zeker te stellen of om financieel voordeel te behalen. In een dergelijke wereld is meer afstand tussen politiek en uitvoering juist heilzaam. Samenwerkingsverbanden ondervinden minder politieke hinder en kunnen juist daarom doelmatiger werken. Hoe minder invloed volksvertegenwoordigers hebben op samenwerkingsverbanden, hoe doelmatiger die kunnen functioneren (Sørensen, 2007). Meer partners betekent dan juist meer doelmatigheid. Een omgekeerde 'wet van 1/n' dus.

Op theoretische gronden is het effect van samenwerking op de doelmatigheid dus niet te voorspellen: verschillende mogelijke effecten werken tegen elkaar in. Empirisch onderzoek is echter schaars en vrijwel geheel beperkt tot samenwerkingsverbanden op één bepaald beleidsterrein: afvalinzameling (Bel en Warner, 2015). De uitkomsten van buitenlandse onderzoeken zijn bovendien niet eenduidig. Voor Nederland worden geen significante verschillen in doelmatigheid gevonden tussen zelfstandige uitvoering van de afvalinzameling door gemeenten en uitvoering door samenwerkingsverbanden (Dijkgraaf en Gradus, 2014; Felsö *et al.*, 2011). Onderzoek naar het effect van samenwerking (niet per se op afvalgebied) op de uitgavenniveaus van Franse gemeenten vindt geen effect (Frère *et al.*, 2014). De literatuur over gemeentelijke herindeling levert ook geen eenduidige uitkomst op. Hoewel sommige studies concluderen dat gemeentelijke uitgaven de eerste jaren na herindeling op een hoger niveau liggen dan daarvoor, zijn er ook studies die het tegendeel vinden. In Nederland blijken de totale uitgaven van gemeenten ongevoelig voor herindeling (Allers en Geertsema, 2014). De bestuurskosten dalen wel enigszins.

METEN VAN DOELMATIGHEID

Doelmatigheid van gemeenten of samenwerkingsverbanden is moeilijk te meten (Geys en Moesen, 2009). Een van de redenen daarvoor is dat de output van dergelijke organisaties vaak divers, diffuus en moeilijk kwantificeerbaar is. In tegenstelling tot eerder onderzoek is dan ook niet geprobeerd de doelmatigheid van gemeenten of samenwerkingsverbanden direct te meten. In plaats daarvan wordt de prijs vergeleken die dergelijke organisaties betalen voor iets identieks: risicovrij krediet. Wanneer een van die groepen systematisch een hogere prijs betaalt dan andere groepen, zonder dat daar een aanwijsbare reden voor is, kan dit worden geïnterpreteerd als een indicatie van doelmatigheidsverschillen. Natuurlijk is het mogelijk dat organisaties die ondoelmatig geld lenen op andere onderdelen, juist wel doelmatig zijn. Wanneer echter, zoals de corporate-governance-theorie aangeeft, een minder effectieve monitoring

de oorzaak is, dan valt te verwachten dat er ook op andere terreinen minder doelmatig wordt gewerkt.

Nederland kent twee banken die zich hebben gespecialiseerd in leningen aan gemeenten, waterschappen, woningcorporaties en andere (semi-)overheidsorganisaties: de BNG Bank en NWB Bank. Dit zijn nv's waarvan de aandelen in overheidshanden zijn. Doordat gemeenten in Nederland niet failliet kunnen gaan (Allers, 2015), hebben zij een kredietrisico van nul. Hetzelfde geldt voor samenwerkingsverbanden die de vorm hebben van een openbaar lichaam. Samenwerkingsverbanden die in een vennootschap zijn georganiseerd (overheidsbedrijven) kunnen wel failliet gaan. In het onderzoek zijn van dergelijke organisaties alleen leningen opgenomen die door een of meer gemeenten zijn gegarandeerd. In die gevallen is het kredietrisico nul; de bank hoeft voor dergelijke leningen geen kapitaal aan te houden. Door hun lage risicoprofiel kunnen de BNG Bank en NWB Bank goedkoop geld aantrekken op de internationale markt.

Wanneer minder effectieve monitoring de oorzaak is van ondoelmatig geld lenen, dan valt te verwachten dat er ook op andere terreinen minder doelmatig wordt gewerkt

De marktleider op het terrein van kredieten aan Nederlandse decentrale overheden, de BNG Bank, heeft gegevens beschikbaar gesteld over afzonderlijke risicovrije leningen aan gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Van elke lening is het rentepercentage bekend, maar ook de afsluitdatum, de hoofdsom, de looptijd, de aflossingsstructuur (lineair, annuïtair of aflossingsvrij) en de periode tussen afsluitdatum en start van de lening. Door voor dergelijke kenmerken te controleren, is de rente die verschillende organisaties betalen zuiver te vergelijken. Om te controleren voor economische factoren die de marktrente beïnvloeden, is de verhouding genomen tussen de betaalde rente en de referentierente die de BNG Bank op diezelfde datum hanteerde. Die referentierente, die afhangt van de aflossingsstructuur en de looptijd, wordt voor het begin van elke werkdag door een geautomiseerd systeem bepaald op basis van de actuele rentevoeten.

Aanvragen voor risicovrije leningen van gemeenten en samenwerkingsverbanden worden bij de BNG Bank door dezelfde medewerkers behandeld, volgens dezelfde procedures. De klant geeft aan wat gewenst wordt, en de bankmedewerker noemt een rentepercentage. Dat is gebaseerd op de genoemde referentierente (die voor gemeenten en samenwerkingsverbanden gelijk is), maar kan daarvan af-

wijken. Bijvoorbeeld omdat de marktrente in de loop van de dag veranderd is, of om meer omzet te genereren op dagen met veel aanbod. Er is dus onderhandelingsruimte. Om die te benutten moet de klant zich wel enigszins verdiepen in de algehele werking van de kredietmarkt en in de actuele tariefontwikkelingen. Natuurlijk kan de klant ook aanbiedingen vragen bij concurrerende banken: de NWB Bank en commerciële banken. Enkele grote gemeenten veilen ook wel onderhandse leningen en maken soms gebruik van *medium term notes* (verhandelbare schuldbewijzen).

EMPIRISCHE ANALYSE

De eenheden van analyse zijn ruim 11.000 afzonderlijke leningen aan gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de periode 1997–2013. De afhankelijke variabele is de verhouding tussen de couponrente van de lening en de referentierente op de afsluitdatum. Omdat deze variabele aan beide kanten grote uitschieters heeft, zijn de gegevens gecontroleerd van de tachtig leningen die de grootste afwijkingen laten zien. In veel gevallen biedt de omvang van de lening (klein of juist erg groot) of de periode tussen afsluitdatum en begin van de lening (soms erg lang) een goede verklaring (Allers *et al.*, 2015). Voor deze variabelen wordt in de regressie gecontroleerd. In enkele andere gevallen werden de uitschieters veroorzaakt door datafouten. Voor de zekerheid zijn extreme waarnemingen daarom buiten de analyse gehouden. Verder zijn referentierentes alleen beschikbaar voor de meest gangbare looptijden. Waarnemingen met andere looptijden zijn in eerste instantie buiten de analyse gehouden. Als controlevariabe-

len zijn opgenomen: hoofdsom, looptijd, de periode tussen afsluitdatum en start van de lening, het kwadraat van deze variabelen, en jaardummy's. Per leningstype (korte leningen (korter dan een jaar) en lange leningen met respectievelijk een lineaire aflossing, een annuïtaire aflossing en geen tussentijdse aflossing) zijn lineaire regressies geschat.

Het is denkbaar dat de keuze om al dan niet met andere gemeenten samen te werken niet onafhankelijk is van de doelmatigheid waarmee een gemeente zelf functioneert. Misschien werken ondoelmatige gemeenten graag samen (die hebben meer te winnen), of komt dit juist meer voor bij doelmatige gemeenten (dat zijn aantrekkelijke partners). In dat geval zouden leningen aan samenwerkingsverbanden van efficiënte (of juist niet efficiënte) gemeenten worden vergeleken met leningen aan zowel efficiënte als niet-efficiënte gemeenten. Dat levert geen zuivere schatting op. Dat gevaar lijkt niet groot: in de samenwerkingsverbanden in de dataset nemen in totaal 389 gemeenten deel (in 2013 waren er 408 gemeenten). Als robuustheidscontrole is de dataset ingeperkt door gemeenten te verwijderen die niet deelnemen in een of meer van de samenwerkingsverbanden in de analyse (Allers *et al.*, 2015). De uitkomsten zijn vrijwel identiek aan die waarbij deze gemeenten wel zijn meegenomen.

UITKOMSTEN

Tabel 1 laat zien dat de dummyvariabele samenwerkingsverband voor alle onderzochte leningstypen een zeer significant positief effect heeft op de hoogte van de rente. De coëfficiënt van deze dummy geeft per leningstype aan hoeveel hoger de rente ligt als de lening is afgesloten door een samenwerkingsverband in plaats van door een individuele gemeente. Hetzelfde resultaat wordt gevonden als alle leningen in één regressie worden gebruikt. Samenwerkingsverbanden betalen gemiddeld vier procent (niet procentpunt) meer rente dan gemeenten. Tabel 2 laat zien dat gemeenten die recent zijn heringedeeld, daarentegen geen hogere rente betalen dan andere gemeenten. De coëfficiënten van de gehanteerde herindelingsdummy's hebben steeds een waarde die dicht bij nul ligt en die verre van significant is. Opname van herindelingsdummy's heeft geen invloed op de gevonden relatie tussen samenwerking en rente.

Gemeentelijke samenwerking levert dus hogere rentetarieven op, maar herindelingsdummy's hebben geen invloed op het aantal samenwerkingspartners hierop van invloed is. De wet van $1/n$ voorspelt dat de rente hoger wordt naarmate er meer gemeenten samenwerken. Een dergelijk verband wordt echter in het geheel niet gevonden (Allers *et al.*, 2015). Kennelijk is alleen het feit dat wordt samengewerkt van belang, niet de omvang van die samenwerking. Afgaande op de corporate-governance-theorie zou dit kunnen liggen aan de beperkte invloed die gemeenten hebben op samenwerkingsverbanden. Dit maakt sturen op doelmatigheid lastiger dan binnen de eigen gemeentelijke organisatie.

Het onderzoek omvat twee soorten samenwerkingsverbanden: openbare lichamen en overheidsbedrijven. Aan het hoofd van een openbaar lichaam staat een algemeen bestuur met daarin raadsleden of wethouders van deelnemende gemeenten. Dit bestuur stelt de begroting vast. Gemeen-

Effect van gemeentelijke samenwerking op de hoogte van de rente, naar type krediet¹

TABEL 1

	Alle leningen	Korte leningen	Annuïtair	Lineair	Aflossingsvrij
Samenwerkingsverband	0,043***	0,048***	0,045***	0,027***	0,044***
Observaties	11.307	6.822	309	3.676	500
R ²	0,21	0,16	0,71	0,70	0,67

*** Significant op eenprocentniveau
¹ Jaardummy's en controlevariabelen opgenomen

Effect van gemeentelijke samenwerking en van herindelingsdummy's op de hoogte van de rente, naar type krediet¹

TABEL 2

	Alle leningen	Korte leningen	Annuïtair	Lineair	Aflossingsvrij
Samenwerkingsverband	0,042***	0,046***	0,047***	0,027***	0,044***
0–3 jaar eerder heringedeeld	–0,003	–0,012	0,014	0,001	0,00008
4–8 jaar eerder heringedeeld	–0,005	–0,008	0,0005	–0,0002	0,0002
Observaties	11.307	6.822	309	3.676	500
R ²	0,21	0,16	0,71	0,70	0,67

*** Significant op eenprocentniveau
¹ Jaardummy's en controlevariabelen opgenomen

teraden mogen hun oordeel over de voorgestelde begroting uitspreken, maar zij hebben het besluit van het bestuur te accepteren. Overheidsbedrijven staan op nog grotere afstand van de deelnemende gemeenten. Hun bestuur heeft een vrijwel volledige autonomie (Hulst en Van Montfoort, 2007). Het is dus denkbaar dat overheidsbedrijven een nog hogere rente betalen dan openbare lichamen. Dat blijkt echter niet het geval: een aanvullende analyse laat geen enkel significant verschil zien (Allers *et al.*, 2015).

GEVOELIGHEIDSANALYSE

Om de robuustheid van de uitkomsten te toetsen zijn diverse gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Om te beginnen zijn extreme waarnemingen wel meegenomen, en is geëxperimenteerd met andere afkapwaarden. Wanneer alle waarnemingen worden meegenomen wordt het gemeten effect wat sterker, zoals te verwachten valt. De conclusies veranderen echter niet. Vervolgens is de analyse opnieuw uitgevoerd, maar dan inclusief leningen met niet-courante looptijden. Omdat hiervoor geen referentierentes beschikbaar zijn, zijn deze geschat door middel van lineaire interpolatie van wel beschikbare waarden. Ook het meenemen van deze leningen leidt niet tot andere conclusies.

DISCUSSIE EN CONCLUSIE

Gemeentelijke samenwerkingsverbanden blijken op vergelijkbare leningen en bij dezelfde bank systematisch hogere rentepercentages te betalen dan gemeenten. Omdat het in beide gevallen om risicovrij krediet gaat, heeft de bank geen reden om verschillende rentetarieven te vragen. Kredietaanvragen van gemeenten en samenwerkingsverbanden worden op dezelfde afdeling van de bank behandeld, door dezelfde medewerkers, volgens dezelfde procedures. De oorzaak van het gevonden verschil moet dus worden gezocht bij de kredietnemers.

Hoewel de onderzochte bank elke werkdag vóór openingstijd een referentierente vaststelt die de basis vormt voor de aangeboden rentetarieven, bestaat er enige onderhandelingsruimte. Kennelijk wordt die door individuele gemeenten beter benut dan door samenwerkingsverbanden. Dit is in lijn met de corporate-governance-theorie, die voorspelt dat de grotere afstand van het gemeentebestuur leidt tot meer handelingsvrijheid bij samenwerkingsverbanden. Er is dan minder externe druk tot doelmatigheid. Dat kan ertoe leiden dat er minder moeite wordt besteed aan het uitonderhandelen van het rentetarief, of, op een hoger niveau in de organisatie, aan het inzetten van capabele *treasurers* of het opstellen van procedures die erop zijn gericht doelmatig te lenen.

De uitkomst is in strijd met de voorspelling op basis van de public-choice-literatuur dat minder bemoeienis door politici meer doelmatigheid oplevert. Ook biedt de uitkomst geen steun aan de wet van $1/n$, want het aantal deelnemers in samenwerkingsverbanden beïnvloedt de betaalde rente niet.

Het gevonden verschil is, hoewel zeer significant, niet groot: een rentetarief dat circa vier procent (niet procentpunt) hoger ligt. Veel meer zou ook weinig plausibel zijn, omdat de onderhandelingsruimte bij het afsluiten van een lening niet onbeperkt is. Op zichzelf leidt dit dus niet tot

zorgwekkend grote vermijdbare kosten bij samenwerkingsverbanden. Die kosten zouden kunnen worden verlaagd door een van de deelnemende gemeenten het geld te laten lenen, om het dan weer door te lenen aan het samenwerkingsverband. Het probleem is echter dat de achterliggende oorzaak van de hogere rente ook bij andere kostenposten een rol zou kunnen spelen. Dan is de hier gevonden ondoelmatigheid slechts het topje van de ijsberg. Behalve de al bekende gebrekkige democratische controle zou dan ook de kleinere doelmatigheid tegen samenwerking pleiten. Voor een goede afweging tussen enerzijds samenwerking en anderzijds gemeentelijke herindeling is het belangrijk dat beleidsmakers hier meer zicht op te krijgen.

LITERATUUR

- Allers, M.A. (2015) The Dutch local government bailout puzzle. *Public Administration*, te verschijnen.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2014) Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*, 99(4688), 406–409.
- Allers, M.A., B.J.F van Ommeren en J.B. Geertsema (2015) Does intermunicipal cooperation create inefficiency? A comparison of interest rates paid by intermunicipal organizations, amalgamated municipalities and not recently amalgamated municipalities. *SOM research paper*, 15003-EEF.
- Andrews, R. en G. Boyne (2012) Structural change and public service performance: the impact of the reorganization process in English local government. *Public Administration*, 90(2), 297–312.
- Bel, G. en M.E. Warner (2015) Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, te verschijnen.
- Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus (2014) Waste management in the Netherlands. In: T. Kinman en K. Takeuchi (red.), *Handbook on Waste Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Felsö, F., H. de Groot en A. van Hezik (2011) *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid*. Delft: IPSE.
- Frère, Q., M. Leprince en S. Paty (2014) The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban studies*, 51(8), 1741–1760.
- Geys, B. en W. Moesen (2009) Measuring local government technical (in)efficiency. *Public Performance & Management Review*, 32(4), 499–513.
- Hulst, J.R. en A.J.G.M. van Montfort (2007) *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Sørensen, R.J. (2007) Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045–1058.
- Weingast, B.R. (1979) A rational choice perspective on congressional norms. *American Journal of Political Science*, 23(2), 245–262.