

# Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op

Ambtelijke werkgroepen en politieke partijen denken geld te kunnen besparen door het aantal gemeenten flink te verkleinen. Dat is niet het geval.

**R**egelmatig duiken pleidooien op om het aantal gemeenten drastisch in te krimpen. Recente voorbeelden zijn Haenen (2009) en het rapport van de Werkgroep Openbaar bestuur (2010). Haenen schrijft dat door gemeentelijke opschaling miljarden euro's kunnen worden bezuinigd. De argumentatie is eenvoudig. Het opheffen van enkele honderden gemeenten scheelt honderden burgemeesters en gemeentesecretarissen, duizenden raadsleden en tienduizenden ambtenaren. "En miljarden op een totale gemeentelijke jaarbegroting van 49 miljard euro." Ook de Werkgroep Openbaar bestuur (2010) pleit voor vermindering van het aantal gemeenten. De besparingen worden "substantieel" genoemd. Verder zou opschaling een verdergaande decentralisatie mogelijk maken, iets dat de werkgroep belangrijk vindt, maar de daarvoor gehanteerde argumenten gaan niet op (Allers, 2010). Het rapport bevat twee varianten. De eerste variant reduceert het aantal gemeenten van 430 tot 25 à 30, de tweede variant tot 100 à 150. De minimale schaalgrootte waarop gemeenten efficiënt kunnen functioneren wordt verondersteld veertigduizend inwoners te bedragen. Dit wordt niet onderbouwd.

Het is de vraag of gemeentelijke opschaling inderdaad kostenbesparend werkt. Het is niet moeilijk kosten te bedenken die zullen dalen bij vermindering van het aantal gemeenten: er zullen inderdaad minder burgemeesters, wethouders, secretarissen en raadsleden nodig zijn. Zelfs wanneer wordt bedacht dat de bezoldiging van deze ambtsdragers toeneemt met de gemeentegrootte is het waarschijnlijk dat hierdoor kan worden bezuinigd. Het is echter even gemakkelijk om kosten te noemen die toenemen met de gemeentegrootte. Denk bijvoorbeeld aan de extra managementlagen die nodig zijn om alle activiteiten van een grote organisatie te coördineren. Of gemeentelijke opschaling in de praktijk tot bezuinigingen leidt is dus een empirische vraag. Het antwoord blijkt nee te zijn.

## Minder ambtenaren

Een goed beginpunt is het ambtenarenbestand. Wanneer grotere gemeenten per inwoner gemeten minder ambtenaren in dienst hebben dan kleinere gemeenten dan onderbouwt dat de stelling. De vijf Waddengemeenten en de vier grote steden blijven

buiten beschouwing. Deze hebben naar verhouding veel personeel in dienst, en de uitgaven liggen ook op een hoog niveau. Zij zijn niet goed vergelijkbaar met de rest van de gemeenten, en hun situatie is niet relevant voor de discussie omtrent de optimale schaal van gemeenten.

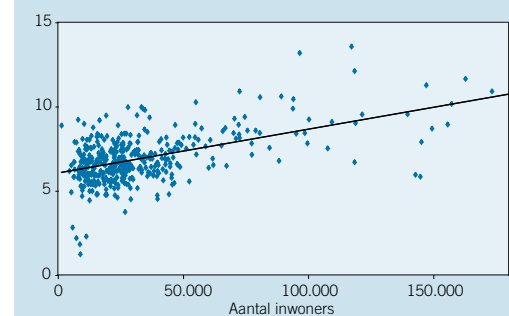
Figuur 1 laat zien dat kleine gemeenten naar verhouding niet meer personeel in dienst hebben dan middelgrote of grote. Het verband ligt eerder andersom. Elke punt in de figuur vertegenwoordigt een gemeente. Hoe meer naar rechts in de figuur, hoe meer inwoners de gemeente heeft. Over het algemeen is dan ook het aantal personeelsleden per duizend inwoners, gemeten in fulltime-banen (fte), hoger. Dat blijkt ook uit de trendlijn in de figuur, die de uitkomst laat zien van een univariate lineaire regressie. Het in figuur 1 zichtbare verband kan deels worden verklaard uit het feit dat het ziekteverzuim in kleinere gemeenten lager is (A+O Fonds Gemeenten, 2009).

Figuur 1 laat zien dat de spreiding groot is. Deels komt dit doordat sommige gemeenten taken uitbesteden die andere gemeenten juist in eigen beheer uitvoeren. Dan is minder personeel in dienst, maar moet er natuurlijk nog wel voor de voorzieningen worden betaald. Opvallend zijn de vijf gemeenten linksonder in de figuur, met elk minder dan drie fte personeel per duizend inwoners. Drie van deze gemeenten hebben samen een gemeenschappelijke werkorganisatie, waarin een groot deel van de ambtelijke capaciteit is samengevoegd. De twee andere gemeenten hebben een groot deel van de uitvoering van gemeentelijke taken uitbesteed aan een grotere buurgemeente.

Hoewel kleinere gemeenten per inwoner dus niet meer, maar eerder minder ambtenaren hebben dan grotere gemeenten, is het denkbaar dat de uitgaven

Figuur 1

Aantal gemeenteambtenaren per 1.000 inwoners, 2009.



Bron: Ministerie van BZK

MAARTEN A. ALLERS  
Directeur COELO en  
universitair hoofddocent  
aan de Rijksuniversiteit  
Groningen

van kleinere gemeenten desondanks relatief hoog zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer zij veel taken uitbesteden aan grotere gemeenten of aan bedrijven. De mensen die voor de gemeente werken staan dan niet allemaal op de eigen loonlijst. Daarom worden ook de uitgaven beschouwd.

### Minder uitgaven

Als maatstaf voor de gemeentelijke uitgaven worden de begrote lasten voor 2010 genomen, zoals die zijn verzameld door het CBS. Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves worden niet meegerekend, uitgaven aan bouwgrondexploitatie ook niet. Die laatste categorie fluctueert sterk, en is voor de doelmatigheidsdiscussie niet van belang. Overigens verandert de conclusie niet wanneer deze categorie wel wordt meegenomen.

Figuur 2 toont de totale uitgaven van gemeenten, gerelateerd aan de gemeentevomvang. Ook hier is de spreiding tussen gemeenten weer groot. Duidelijk is wel dat kleinere gemeenten per inwoner gemeten niet meer uitgeven dan grotere. Het verband is eerder andersom: hoe groter de gemeente, hoe hoger de uitgaven per inwoner. Dat is ook zo wanneer niet 2010, maar bijvoorbeeld 2009 of 2008 wordt beschouwd.

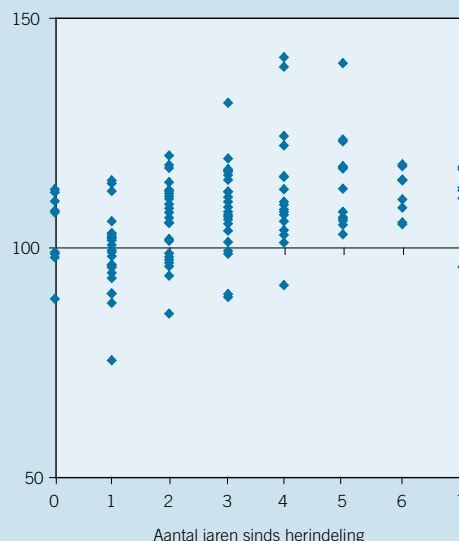
### Gevolgen van herindeling

Grotere gemeenten hebben doorgaans meer personeel in dienst en geven meer uit dan kleinere. Maar dit betekent niet automatisch dat samenvoeging van kleinere gemeenten tot hogere gemeentelijke uitgaven leidt. Het is goed denkbaar dat grotere gemeenten vaker kenmerken hebben die tot hoge kosten leiden. Voorbeelden zijn historische binnensteden of achterstandswijken. Wanneer kleinere gemeenten worden samengevoegd ontstaan die kostenverhogende kenmerken niet vanzelf. De heringedeelde gemeenten bestaan na samenvoeging nog steeds uit de zelfde woonkernen als vóór de fusie. Daarom worden gemeentelijke uitgaven voor en na herindeling vergeleken.

Figuur 3 laat de ontwikkeling zien van de uitgaven van alle 24 herindelingsgemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn, op basis van begrotingscijfers voor de jaren 2002–2010. Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en uitgaven aan bouwgrondexploitatie blijven weer buiten beschouwing. Op de horizontale as staat het aantal jaren dat is verstreken na de herindeling. Voor gemeenten die recent zijn heringedeeld zijn minder jaren beschikbaar dan voor gemeenten die aan het begin van de beschouwde periode heringedeeld zijn. Om gemeenten vergelijkbaar te maken zijn de gezamenlijke uitgaven van de samengevoegde gemeenten in het jaar voorafgaand aan de herindeling steeds op 100 gesteld. Verder is de uitgavenontwikkeling van de gemeenten in figuur 3 gecorrigeerd voor de landelijke groei van de gemeentelijke uitgaven. Dit om te voorkomen dat de groei van deze uitgaven in het algemeen aan herindelingen wordt toegeschreven. Wanneer de uitgavenontwikkeling in een heringedeelde gemeente gelijke trend houdt met die van de landelijke uitgavenontwikkeling, liggen de punten voor die

Figuur 3

Index uitgavenverloop na herindeling.



Bron: CBS

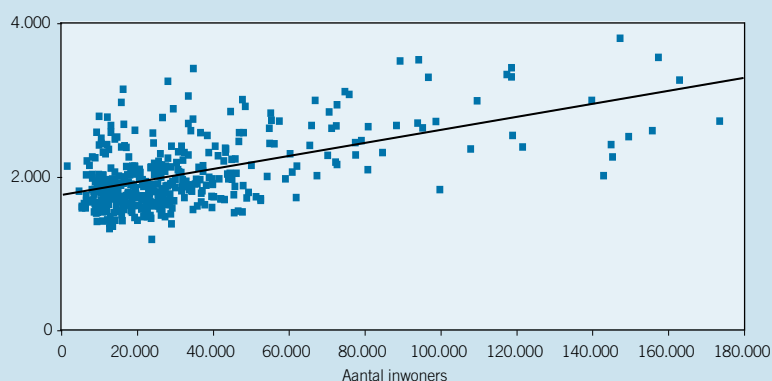
gemeente in figuur 3 voor alle jaren op 100. Dit is zelden het geval. In sommige gevallen liggen de uitgaven na herindeling lager, maar in de meeste gevallen hoger. Eventuele efficiencywinst zal pas na enkele jaren tot lagere uitgaven leiden. De figuur laat echter zien dat daar in elk geval in de eerste zeven jaar doorgaans geen sprake van is.

### Conclusie

Er zijn geen aanwijzingen dat recente herindelingen tot besparingen hebben geleid. Integendeel. Het is daarom onverstandig bezuinigingen door gemeentelijke opschaling in te boeken. Wie dat toch doet, heeft op zijn minst iets uit te leggen. De werkgroep Openbaar bestuur laat dat na. Besparingen in het openbaar bestuur zijn eerder te verwachten wanneer gemeenten een grotere verantwoordelijkheid krijgen zelf inkomsten te verwerven, en wanneer de bureaucratische druk op gemeenten om zich over vrijwel al hun activiteiten te verantwoorden wordt getemperd.

Figuur 2

Uitgaven per inwoner afgezet tegen gemeentevomvang in euro's (2010).



Bron: CBS

### LITERATUUR

- A+O Fonds Gemeenten (2009) *Ziekteverzuimcijfers sector gemeenten 2008*. Den Haag: A+O Fonds Gemeenten.
- Allers, M.A. (2010) *Het dogma van decentralisatie. Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35–37.
- Haenen, H. (2009) *Autonomie is doorgeschoten. Pak lagere overheden stevig aan. Het Financieel Dagblad*, 5 december.
- Werkgroep Openbaar bestuur (2010) *Openbaar bestuur. Rapport brede heroverwegingen*, 18.