

Renovatie van het huis van Thorbecke

M.A. Allers

C.A. de Kam

11.1 Inleiding

Al meer dan anderhalve eeuw kent het overheidsapparaat in Nederland drie lagen: het Rijk, alias de centrale overheid, en daarnaast de provincies en de gemeenten – samen bekend als decentrale overheden. Dit staatkundige bouwwerk van ons openbaar bestuur rust op het fundament van de Grondwet uit 1814, zoals drastisch gewijzigd in 1848, en wordt naar zijn geestelijke vader wel aangeduid als het ‘huis’ van de staatsman Thorbecke (1798–1872). Een groeiende groep waarnemers ziet dit publieke huis als een bouwval, een onderkomen dat voor staatsburgers alleen weer goed bewoonbaar zal zijn na ingrijpende vernieuwbouw. De heroverwegingswerkgroep Openbaar bestuur heeft voor die renovatie diverse bestektekeningen gemaakt.

De opdracht aan de werkgroep luidde, zoals bekend, om ten minste één variant te ontwikkelen die structureel 20 procent op de apparaatuitgaven voor het openbaar bestuur bespaart. Deze besparing zou moeten worden bereikt door de bestaande overheidstaken uit te voeren met een alternatief gestructureerde organisatie. Het werkkerrein van de werkgroep Openbaar bestuur viel deels samen met dat van de werkgroep Bedrijfsvoering.¹ De laatstbedoelde club was belast met onderzoek naar mogelijkheden om 20 procent te bezuinigen op de kosten van het ondersteunende apparaat van het Rijk en van de zelfstandige bestuursorganen.² De werkgroep Openbaar bestuur mocht, gezien de verstrekte opdracht, dus geen euro opbrengst inboeken, doordat de overheid taken zou afstoten. Het gehele bezuinigingsbedrag diende te worden gevonden via een reorganisatie van het openbaar bestuur.

Van meet af aan bestond duidelijkheid dat dit een bijkans onmogelijke opdracht was. De totale loonsom van het Rijk, van zijn zelfstandige bestuursorganen, en van de gemeenten, provincies en waterschappen bedraagt 18,5 mld euro (tabel 11.1). De apparaatskosten zijn uiteraard nog aanzienlijk hoger. Zij omvatten, behalve de loonsom, tevens de kosten van bij-

¹ Zie hoofdstuk 12.

² Voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen zijn de Sociale Verzekeringsbank – de instelling die de AOW en de kinderbijslag uitkeert –, de universiteiten en de hogescholen.

voorbeeld huisvesting, automatisering en externe adviseurs. De apparaatskosten zijn op twee manieren te benaderen. Enerzijds door – dit in navolging van de werkgroep Bedrijfsvoering – een opslag van 50 procent op de loonsom te leggen voor overhead. De apparaatskosten komen dan uit op bijna 28 mld euro. Anderzijds door uit te gaan van kosten van ruwweg € 80.000 per voltijdbaan (fte). Dan belopen de totale apparaatskosten ongeveer 26 mld euro. In beide benaderingen had de werkgroep een bezuinigingsvariant op tafel moeten leggen die ruim 5 mld euro oplevert. Dat is bij lange na niet gelukt.

Tabel 11.1 Omvang Rijk en decentrale overheden, 2010

	Personeel (x 1.000 fte)	Loonsom (mln euro)
Rijk (inclusief zelfstandige bestuursorganen)	154	9.195
Gemeenten	150	8.054
Provincies	12	750
Waterschappen	10	500
Totaal	326	18.500

Bron: Werkgroep Openbaar bestuur (2010), 21

11.2 Overheidsorganisatie functioneert beroerd

Beide werkgroepen dienden na te gaan in hoeverre het te bezuinigen bedrag valt te vinden door een doelmatiger opzet van het overheidsapparaat. De werkgroep Openbaar bestuur meent dat de overheidsorganisatie om ten minste vijf redenen beter en goedkoper vorm kan krijgen. Ten eerste houden op dit moment verschillende bestuurslagen zich tegelijkertijd bezig met een groot aantal identieke beleidsterreinen. Het resultaat is volgens de werkgroep onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, opgezwollen overlegcircuits en gebrek aan daadkracht. Ten tweede zouden veel gemeenten niet zijn opgewassen tegen allerlei hun nieuw toegekende taken, omdat zij te klein zijn om de daarmee samenhangende werkzaamheden deskundig en doelmatig uit te voeren. Ten derde leidt groot wantrouwen tussen bestuurslagen tot een overmaat aan rapportages van laag naar hoog, en tot overdreven verantwoordingscircuits via formele protocollen, controles en toezicht, wat veel tijd en ambtelijke energie vreet die beter anders kan worden ingezet. Vervolgens valt te bedenken dat Nederland momenteel ongeveer dertienduizend bestuurders telt (van gemeenteraadslid tot minister), die allemaal hun ei willen leggen en vaak in elkaars vaarwater zitten. Afslanking van dit legioen bestuurders zou de bestuurlijke drukte verminderen en de slagkracht van de overheid vergroten. Ten slotte is de besluitvorming in de publieke sector dichtgeslibd door een overmaat aan regels en de zeer ruime toegang tot de rechter voor burgers en bedrijven, die zich door besluiten van de overheid tekortgedaan voelen.

11.3 Bezuinigingsvarianten

Om de genoemde problemen te lijf te gaan, doet de werkgroep Openbaar bestuur ver­gaande voorstellen om de structuur van de overheidsorganisatie te veranderen. Hiertoe wor­den twee varianten gepresenteerd.

Bij de eerste variant verdwijnt de provinciale tussenetage van het huis van Thorbecke. Daarnaast worden de waterschappen opgeheven. De bestaande taken van provincies en de schappen gaan over naar het Rijk en (vooral) naar de gemeenten. Om alle nieuwe taken naar behoren te kunnen vervullen, zouden de huidige 430 gemeenten moeten worden samen­gevoegd, zodat uiteindelijk 25 à 30 regiogemeenten overblijven. Dit proces heet ‘opschaling’, een term die dynamiek suggereert en knap verhult hoe moeizaam zo’n bestuurlijke renovatie zou verlopen. Bij deze variant daalt het aantal politieke ambtsdragers van ruim dertienduizend naar ongeveer 1.650. Dit levert uiteraard een bezuiniging op, van ten hoogste 170 mln euro. De werkgroep koppelt hier een besparing op het ambtelijk apparaat aan vast, te berei­ken dankzij schaalvoordelen, door minder toezicht en minder dubbel werk. Wanneer de pro­vincies en de waterschappen verdwijnen, kan inderdaad op bepaalde kosten worden bespaard. Zo zullen voor opgeheven bestuurslagen niet langer verkiezingen nodig zijn. De daaraan ver­bonden kosten zijn echter niet zo hoog.³ Of deze bescheiden bezuinigingen opwegen tegen de nadelen door opheffing van deze bestuurslagen is niet duidelijk. Om deze variant te kun­nen realiseren moet wel eerst de Grondwet worden gewijzigd. Dit heeft de nodige voeten in de aarde. Het zal mede om deze reden lange tijd duren voordat de in het vooruitzicht gestelde herverkaveling van taken en bevoegdheden is voltooid. Voor 2015 berekent de werkgroep een maximaal haalbare besparing van 400 mln euro. Structureel, in de beoogde eindsituatie, zou een besparing van bijna 1,8 mld euro binnen bereik komen. Nergens in het rapport blijkt hoe deze bedragen precies zijn berekend.

Een tweede variant laat het gebinte van het huis van Thorbecke in stand. Voor een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden moeten gemeenten en provincies zich op hun kerntaken concentreren én een grotere schaal krijgen. In het eindbeeld dat de werk­groep voor ogen staat telt Nederland vijf tot acht provincies (in plaats van twaalf) en 100 tot 150 gemeenten (in plaats van 430). Bij deze variant daalt het aantal politieke ambtsdragers van ruim dertienduizend naar ruim vijfduizend. Voor 2015 berekent de werkgroep een maxi­maal haalbare besparing van nog geen 400 mln euro. Structureel, in de beoogde eindsituatie, zou een besparing van bijna 1,4 mld euro binnen bereik komen. Ook deze bedragen worden niet cijfermatig onderbouwd.

De krimp van het legioen politieke ambtsdragers volgt bij beide varianten logisch uit de vermindering van het aantal bestuurseenheden. Vooral het aantal gemeenteraadsleden daalt drastisch. De langs deze weg bereikbare besparing is hard, maar zij stelt kwantitatief niet veel voor. De aan de bestuurlijke reorganisaties verbonden bezuiniging op het ambtena­renapparaat lijkt daarentegen boterzacht. Zij is niet gebaseerd op een steekhoudende empiri­sche analyse. Hier lijkt – zoals nog wordt toegelicht – veeleer sprake te zijn van nattevinger­werk op de achterkant van de spreekwoordelijke sigarendoos. Bij dit alles veronderstelt de werkgroep dat de schaal­grootte waarop gemeenten efficiënt kunnen functioneren minimaal

3 Allers en Hoebe (2010a).

40 duizend inwoners bedraagt. Een poging deze veronderstelling te onderbouwen wordt niet ondernomen.

Zelfs wanneer de cijfers van de werkgroep worden gevolgd, blijft de nagestreefde bezuiniging van 20 procent ver buiten bereik. De maximaal haalbaar geachte structurele besparing van 1,8 mld euro – bij de variant zonder provincies en waterschappen – is immers niet meer dan 7 procent van de apparaatskosten van 26–28 mld euro. Indachtig het gezegde ‘wie gemakkelijk plukken wil, moet naar rijpe peren tasten’ zocht de werkgroep naar aanvullende ingrepen bij het provinciefonds en het gemeentefonds.

De provincies bekostigen iets minder dan een derde van hun taken via de algemene uitkering uit het provinciefonds.⁴ Dit fonds vormt een onderdeel van de rijksbegroting en het wordt gevuld uit de algemene middelen van het Rijk (belastingopbrengsten, aardgaswinst voor de staat, en zo verder). Onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen (2009) laat zien dat provincies hun takenpakket voor een groter deel uit eigen middelen kunnen bekostigen dan in het verleden is verondersteld. Zij kunnen daarom met een lagere algemene uitkering uit het provinciefonds toe. De Raad becijferde dat het bij deze overbedeling om bijna 600 mln euro gaat. Het vorige kabinet heeft al besloten de algemene uitkering voor de gezamenlijke provincies te korten met de helft van dit bedrag. De werkgroep stelt voor om ook de nog resterende overbetaling van 280 mln euro weg te snoeien. Wel dreigt het gevaar dat provincies zo dubbel worden gepakt. Want de omvang van het provinciefonds is gekoppeld aan de hoogte van de rijksuitgaven. Wanneer het nieuwe kabinet drastisch bezuinigt op de rijksuitgaven, loopt ook de voeding van het provinciefonds terug. De algemene uitkering daalt dan toch al, waardoor de overbedeling van de provincies vanzelf vermindert. Zou daarbovenop nog eens 280 mln euro worden gekort, dan kunnen provincies hun taken wellicht niet langer naar behoren vervullen. Tenzij ze natuurlijk doelmatiger gaan werken.

Gemeenten ontvangen een derde van hun inkomsten uit het gemeentefonds.⁵ Dit heeft dezelfde opzet als het provinciefonds. De werkgroep geeft in overweging de algemene uitkering aan de gemeenten uit dit fonds te kortwieken. Hier is de redenering dat de eigen inkomsten van gemeenten hoger zijn dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Vooral de onroerendezaakbelasting en de overige eigen middelen (vermogensinkomsten, winst van het grondbedrijf) brengen meer op. Dankzij deze hogere eigen inkomsten dan waarmee bij de vaststelling van het gemeentefonds wordt gerekend, kan de uitkering uit het fonds aan de gezamenlijke gemeenten omlaag. De werkgroep acht een besparing van 1,7 mld euro haalbaar. Gemeenten zouden – ondanks de lagere uitkering uit het gemeentefonds – toch dezelfde taken kunnen blijven vervullen, mits ze die doelmatiger en soberder uitvoeren. Ook dit bedrag valt op basis van het rapport niet te controleren. Net zoals bij de provincies bestaat een grote kans dat gemeenten dubbel worden gepakt, want ook de voeding van het gemeentefonds loopt terug wanneer het Rijk op de eigen uitgaven bezuinigt.

Twee punten zijn nog van belang. Ten eerste verschillen provincies en gemeenten aanzienlijk in hun mogelijkheden om eigen middelen te genereren. Een algemene korting op de

4 Allers en Hoeben (2010b).

5 Allers en Hoeben (2010b).

dotatie van het Rijk aan provinciefonds en gemeentefonds zal echter bij alle decentrale overheden in verhouding in gelijke mate neerslaan. Daarom moet bij een beperking van de algemene uitkering tevens de sleutel worden aangepast, waarmee de fondsgelden jaarlijks over provincies en gemeenten worden verdeeld. Dit dient zo te gebeuren dat decentrale overheden die ruim in hun jas zitten het leeuwendeel van de bezuiniging voor hun kiezen krijgen. Deze aanpassing van de verdeelsleutel zal niet eenvoudig zijn. Ten tweede zet de werkgroep heel zwaar in op winst die valt te behalen door doelmatiger te werken. Dat moet wel, want op bestaande taken mag volgens de verleende opdracht niet worden beknibbeld. Het is echter hoogst onwaarschijnlijk dat de cumulatie van bezuinigingen, die worden verwacht van bestuurlijke ‘opshaling’ plus de verlaging van de algemene uitkering, zonder gevolgen kan blijven voor het niveau van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Deze laatste observatie brengt ons bij de kern van de zaak. Hoe realistisch is het om – afgezien van de korting op gemeentefonds en provinciefonds van in totaal 2 mld euro – op den duur een bezuiniging van 1,4 tot 1,8 mld euro te verwachten door een grondige verbouwing van het openbaar bestuur?

11.4 Decentralisatie en opshaling als wonderolie

Behalve van de term bestuurlijke opshaling bedient de werkgroep zich van nog een ander toverwoord: decentralisatie. Decentralisatie betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een ‘hoger’ naar een ‘lager’ bestuursniveau worden overgeheveld. In de visie van de werkgroep noopt meer decentralisatie tot opshaling. Dit is geen nieuw geluid. Streven naar decentralisatie is officieel overheidsbeleid, dat in de Gemeentewet en de Provinciewet is vastgelegd. De rijksoverheid delegeert al jaren een toenemend aantal taken naar de provincies en vooral naar de gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten – een club die beoogt de belangen van de lokale overheden te behartigen – komt regelmatig met voorstellen op de proppen om bepaalde taken aan de gemeenten over te dragen. Ook de VNG denkt dat gemeentelijke schaalvergroting hierbij een randvoorwaarde is, want kleine gemeenten zouden niet in staat zijn al de aan hen overgedragen taken doeltreffend en doelmatig uit te voeren. Verschillende politieke partijen pleitten in hun programma voor de Kamerverkiezingen eveneens voor verdergaande decentralisatie of schaalvergroting. Zulke pleidooien hoeven kennelijk nog zelden te worden onderbouwd. En waar dat wel gebeurt, wordt doorgaans volstaan met het ventileren van gemeenplaatsen in het genre dat het bestuur door decentralisatie dichterbij de burger komt te staan.

Hier is sprake van een dubbele paradox. Naarmate meer overheidstaken worden gedecentraliseerd, gaat de rijksoverheid zich intensiever bemoeien met wat gemeenten doen. De verklaring is eenvoudig. Beleidsmakers in Den Haag denken het beter te weten dan lokale bestuurders, willen de touwtjes niet uit handen geven, prefereren vaak een landelijk uniforme uitvoering en koppelen de overdracht van Haags geld daarom in de regel aan tal van nieuwe verplichtingen voor gemeenten. Lokale overheden moeten zich aan tal van regels houden, in detail rapporteren over de uitvoering en zijn onderworpen aan vormen van toezicht en diverse sancties. Dan de tweede paradox. Doordat *bestuurlijke* decentralisatie gepaard

6 Dit onderdeel is gebaseerd op Allers (2010b).

gaat met gemeentelijke schaalvergroting, is tegelijkertijd sprake van *fysieke* centralisatie: gemeentelijke taken worden door steeds grotere en loggere organisaties uitgevoerd en burgers moeten grotere afstanden overbruggen om op het gemeentehuis te worden geholpen.

11.5 Decentralisatie⁶

Volgens het rapport van de werkgroep verbetert decentralisatie zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het openbaar bestuur. De werkgroep adviseert om voor elke overheidstaak vast te stellen wie er over gaat. Wie er niet over gaat, mag zich er niet meer mee bemoeien, ook het Rijk niet. Daar valt natuurlijk veel voor te zeggen. Terecht constateert de werkgroep dat decentralisatieoperaties tot nu toe vaak slordig zijn uitgevoerd, waardoor onduidelijkheden ontstonden over de rol van diverse bestuurslagen. Bij de vraag wie ergens over gaat moet volgens de werkgroep het subsidiariteitsprincipe leidend zijn. Zo mogelijk moeten taken decentraal worden gedaan. De werkgroep baseert zich op een inzicht van Oates (1972). Hij toonde aan dat decentralisatie onder voorwaarden leidt tot optimale overheidsvoorzieningen, aangezien die voorzieningen dan het beste zijn afgestemd op de lokale behoeften. Een vergrijsde gemeente heeft minder behoefte aan sportvelden, een 'groene' gemeente zal meer voor jeugdvoorzieningen willen uittrekken. Omdat de behoefte aan voorzieningen van gemeente tot gemeente verschilt, kan het beste op plaatselijk niveau over de inzet van belastinggeld voor collectieve voorzieningen worden beslist.

Decentralisatieparadox

De werkgroep merkt *en passant* op, dat verschillen in het voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies lang niet altijd door de samenleving worden geaccepteerd. Dit punt wordt niet verder uitgewerkt. Dat is erg jammer, want dit is precies de hamvraag. Bestuurskundigen kennen de zogeheten decentralisatieparadox: hoe meer taken het Rijk overdraagt aan gemeenten, hoe meer nationale beleidsmakers zich bemoeien met wat gemeenten doen.⁷ Kamerleden, en in hun kielzog ministers en rijksambtenaren, kunnen de gedecentraliseerde taken niet echt loslaten. Dit begint vaak onschuldig, met het verzamelen van informatie over lokaal beleid (monitoring). Zodra duidelijk wordt dat dit beleid niet overal identiek is, ontstaat onrust. Belangenorganisaties grijpen verschillen aan om gemeenten die minder dan gemiddeld aan hun doelgroep uitgeven – en die zijn er natuurlijk altijd wel – in de beklagenbank te zetten. Kamervragen kunnen dan niet lang meer uitblijven, en al snel komen er landelijke normen of richtlijnen, vastgelegd in bestuurlijke afspraken of zelfs wetgeving. De werkgroep schrijft kortweg dat de rijksbemoeienis met gedecentraliseerde taken kan worden gestopt. Overheden moeten elkaar kunnen vertrouwen! Dit wensbeeld valt evenwel niet per decreet te realiseren.

Om verder te kunnen decentraliseren, wil de werkgroep gemeenten radicaal opschaalen. Als voordeel wordt genoemd dat het gedrag van grotere gemeenten minder grensoverschrijdende externe effecten heeft. Met deze term bedoelen economen dat een individu of organisatie beslissingen neemt met gevolgen voor derden, zonder dat die effecten bij de

⁷ Met de term decentralisatieparadox doelen verschillende auteurs overigens op uiteenlopende verschijnselen. Zie bijvoorbeeld Veldheer (2002) en Fraanje (2010).

beslissing voldoende worden meegewogen. Het klassieke voorbeeld van een negatief extern effect is de lozing van vervuilende stoffen in de leefomgeving. De vervuiler houdt geen rekening met de schade die hij hierdoor aan anderen berokkent. Gemeentebestuurders wegen bij hun besluitvorming, bijvoorbeeld over de aanleg van infrastructuur en bedrijventerreinen, de gevolgen voor andere gemeenten vaak onvoldoende mee. Hoe groter de gemeente, hoe evenwichtiger de besluitvorming wordt, omdat – in dit voorbeeld – bestuurders nu over de infrastructuur in een groter gebied samenhangende beslissingen nemen. Als tweede voordeel van grotere gemeenten geldt dat zij schaalvoordelen realiseren. Zij kunnen hun taken meestal zelfstandig uitvoeren, zonder bij de exploitatie van bijvoorbeeld sociale werkplaatsen terug te hoeven vallen op samenwerkingsverbanden.

De decentralisatieparadox dreigt bij de voorstellen van de werkgroep een bijna karikatuurale vorm aan te nemen. Doordat gemeenten er steeds meer taken bij krijgen, en doordat de uitvoering van bestaande gemeentelijke taken steeds vaker door Rijk of provincie is dichtgeregeld, kunnen kleine gemeenten een en ander nauwelijks bijbenen. Ten minste, dat is de gangbare veronderstelling – hoewel de werkgroep erkent dat taken die naar gemeenten zijn gedecentraliseerd in het verleden wel degelijk adequaat zijn opgepakt. Hoe dit ook zij, gemeenten staan hierdoor onder toenemende druk om te fuseren. Zo smelten in 2011 vijf Friese gemeenten samen tot de op één na grootste gemeente van de provincie, met niet minder dan 69 woonkernen. Dit heeft een sneeuwbal effect, omdat het weinig aantrekkelijk is alleen achter te blijven in een wereld van mastodonten. Heerenveen en Smallingerland (Drachten en omstreken), twee Friese gemeenten die niet eens aan elkaar grenzen, hebben inmiddels al aangekondigd ook samen verder te willen. Dat zou een gemeente opleveren die groter is dan Leeuwarden. Waar houdt dit op?

Wanneer meer taken worden gedecentraliseerd naar steeds minder, steeds grotere gemeenten, dan neemt de afstand tussen burgers en bestuur niet af, maar juist toe. Taken die voorheen op een laag organisatieniveau werden uitgevoerd, komen op een hoger niveau te liggen – ze worden gecentraliseerd. Is dan per saldo eigenlijk nog wel sprake van decentralisatie? Het geschilderde proces zou in een stroomversnelling raken, als – in navolging van de analyse van de werkgroep – het aantal gemeenten sterk afneemt tot 25 à 30, of op zijn minst krimpt tot 100 à 150.

Voordelen van decentraliseren

Het ontbreekt de werkgroep duidelijk aan een heldere visie op decentralisatie. Zij mag geen doel op zichzelf zijn, maar is alleen zinvol wanneer de voordelen de nadelen overtreffen.⁸ Wat zijn die voordelen? Decentralisatie kan in theorie leiden tot een goedkopere uitvoering van bestaand beleid (bezuinigen), of tot beter beleid. Om met dat laatste te beginnen: decentralisatie kan leiden tot maatwerk, waarbij het beleid beter is afgestemd op de wensen van burgers, wanneer die niet in elk gebied hetzelfde zijn. Waarom zou de overheid inwoners van Staphorst koopzondagen opdringen, of waarom zouden die aan inwoners van Amsterdam worden ontzegd? Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie maakt maatwerk mogelijk. Dit is het al genoemde inzicht van Oates, waarop de werkgroep zich baseert.

8 Zie ook Boorsma en Allers (2006).

Er zijn echter meer voordelen.

Decentralisatie kan ook leiden tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is minder moeilijk dan op nationaal niveau. Het is belangrijk dat burgers het idee hebben enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen raakt. Dat velen dit idee zijn kwijtgeraakt is een van de grootste problemen waar Nederland anno 2010 mee worstelt.

Decentralisatie bevordert bovendien innovatie van beleid. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen kiezen voor de aanpak van maatschappelijke problemen, blijkt welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen.

Het overnemen van succesvol beleid wordt versterkt door maatstafconcurrentie (Salmon, 1987). Dit is de vierde manier waarop decentralisatie tot beter beleid kan leiden. Dat werkt zo. Bij de rijksoverheid hebben kiezers geen vergelijkingsmateriaal om de prestaties van hun bestuurders te beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelijkbaar, zodat alleen vergelijking met de prestaties van voorafgaande kabinetten overblijft. Maar omstandigheden veranderen. Het kabinet-Balkenende IV valt moeilijk te verwijten dat het de overheidsschuld hoger heeft laten oplopen dan het vorige kabinet, dat niet te kampen had met de naweën van de grote recessie en een bankencrisis. Kiezers kunnen prestaties van landelijke politici dus moeilijk objectief beoordelen. Door dit gebrek aan transparantie hoeven politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Gemeenten zijn onderling veel beter vergelijkbaar dan landen, vooral wanneer zij in dezelfde regio liggen en ongeveer dezelfde omvang hebben. Ook hebben alle gemeenten tegelijkertijd met een gegeven stand van de conjunctuur te maken. Kiezers kunnen de prestaties van hun gemeentebestuur dus vergelijken met de bestuurlijke prestaties in vergelijkbare omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen. Wie denkt dat dit een louter theoretisch hersenspinsel van academici is, vergist zich. Dat maatstafconcurrentie in de praktijk werkt is aangetoond voor diverse landen, waaronder Nederland.⁹

Alle vier genoemde voordelen van decentralisatie hebben één essentieel kenmerk gemeen: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken *naar eigen inzicht kunnen uitvoeren*. Dit kan niet genoeg worden benadrukt. Zonder lokale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door duizend bloemen te laten bloeien, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos. Decentralisatie zonder lokale autonomie kan mogelijk wel tot lagere kosten leiden, wanneer de informatie die nodig is om beleid uit te voeren lokaal aanwezig is. Bij decentrale uitvoering is het niet nodig die informatie naar Den Haag te sturen, en de Haagse beslissingen vervolgens weer naar beneden te geleiden. Als er een gat in de weg zit of een boom is omgewaaid, willen burgers niet wachten tot ze daar in Den Haag van horen, en besluiten om iemand aan het werk te zetten. Ook kan decentrale uitvoering tot ontkoking leiden, omdat ambtenaren bij (niet te grote) gemeenten veelal verschillende regelingen tegelijk uitvoeren, en dus over sectorgrenzen heen kunnen kijken.

9 Allers en Elhorst (2005a).

Wanneer decentraliseren?

Uit het bovenstaande valt een simpele vuistregel af te leiden, die duidelijk maakt wanneer decentralisatie zinvol is. De eerste vraag die moet worden gesteld is: mag het beleid in de ene gemeente anders zijn dan in de andere? Is het antwoord bevestigend, dan kan decentralisatie aanzienlijke voordelen hebben. Bij een ontkennend antwoord is decentralisatie – eigenlijk liever: decentrale uitvoering – alleen zinvol, wanneer dit aantoonbaar leidt tot kostenverlaging. Het overladen van gemeenten met meer taken dan zij aankunnen valt daar vanzelfsprekend niet onder.

Wordt de eerste vraag bevestigend beantwoord, dan luidt de tweede vraag of de voordelen van decentralisatie de nadelen ervan wel overtreffen. Die nadelen hebben te maken met de soms grensoverschrijdende externe effecten van beleid en met de optimale schaal van de productie van overheidsvoorzieningen. Hoe kleiner de geografische eenheid die beleid maakt, hoe groter de kans dat omliggende gebieden door dat beleid worden getroffen, in positieve of in negatieve zin. Omdat die externe effecten de beslissers zelf niet raken, wordt met deze effecten doorgaans te weinig rekening gehouden. In de tweede plaats is voor overheidsvoorzieningen soms een minimale schaal nodig. Een blijf-van-mijn-lijf-huis vestigen in een kleine gemeente werkt niet, daar is de anonimiteit van de grote stad voor nodig. Door uitbesteding of samenwerking is het schaalprobleem vaak wel te omzeilen. Zo wordt vuilnis in kleine gemeenten vaak door een particulier bedrijf of een naburige grote gemeente ingezameld. Gemeenten kunnen in zulke gevallen wel zelf het niveau van de dienstverlening vaststellen, en de manier van tarifiering.

De nadelen van decentralisatie nemen af door gemeenten groter te maken. De werkgroep lijkt echter niet in te zien dat de voordelen hiermee navenant afnemen. De analyse van Oates leert dat het voordeel van decentralisatie afhangt van de mate waarin voorkeuren voor voorzieningen variëren.¹⁰ Decentralisatie is zinvoller naarmate de verschillen *tussen* gemeenten of provincies groter zijn, en naarmate de verschillen *binnen* gemeenten of provincies kleiner zijn. Bij grootscheepse samenvoeging worden gemeenten heterogener. Stad en platteland, traditioneel en modern komen meer dan nu het geval is samen binnen de gemeentegrenzen. Tegelijkertijd nemen de verschillen tussen gemeenten af. Gemeenten kunnen hun voorzieningen daardoor minder goed afstemmen op de specifieke wensen van hun inwoners. Die voorkeuren lopen na opschaling binnen groter gemaakte gemeenten immers meer uiteen, en ze verschillen in hun totaliteit minder van de wensen van inwoners van andere opgeschaalde gemeenten. Opschaling verkleint dus de winst van decentralisatie. De werkgroep citeert Oates, kennelijk zonder hem gelezen te hebben.

Bestuurlijke drukte

Natuurlijk bestaan er taken waarvoor het Rijk en de provincie te groot en veel gemeenten te klein zijn. Het bereik van de ene overheidsvoorziening zal altijd groter of kleiner blijven dan dat van andere voorzieningen. Niemand wil voor elke taak een afzonderlijke overheidslaag optuigen. Er zullen dus samenwerkingsverbanden nodig blijven voor taken die het gemeentelijke niveau overstijgen. Het alternatief is gemeenten voor zulke taken voldoende

¹⁰ Allers (2010a).

groot te maken, maar dan worden ze weer té groot voor veel van hun andere taken. Dat is evenmin optimaal. Op samenwerkingsverbanden is kritiek mogelijk. Zo is het democratische toezicht vaak gebrekkig. Maar een panacee bestaat niet. Sommige samenwerkingsgebieden benaderen eerder de schaal van de provincie dan die van de gemeente. Moeten dergelijke taken dan wel door (samenwerkende) gemeenten worden uitgevoerd? De provincies moeten niet te snel worden afgeschreven.

Voorstanders van grootscheepse gemeentelijke schaalvergroting wijzen vaak ook op de stroperige besluitvorming die het gevolg zou zijn van 'bestuurlijke drukte' in Nederland. Die zou bestuurlijke daadkracht in de weg staan, en het ons onmogelijk maken de concurrentie met Azië aan te gaan. Al kost het soms veel tijd, voordat de kogel in Nederland door de kerk is, deze redenering snijdt geen hout. In China is, zoals in de meeste dictaturen, de bestuurlijk daadkracht inderdaad een stuk groter dan hier. De gevolgen zijn huiveringwekkend. Hele stadscentra worden zonder overleg platgewalst om plaats te maken voor eenvoudige flatcomplexen. Miljoenen moeten verhuizen voor megalomane stuwdammen. Bestuurlijke daadkracht moet worden afgewogen tegen zorgvuldigheid en draagvlak. Nederland is daadkrachtig genoeg om er controversiële projecten als de Noord-Zuidlijn, de Betuwelijn en de tweede Maasvlakte door te krijgen. Bestuurlijke drukte bestaat, maar is vooral in de Randstad een probleem, zoals ook de werkgroep opmerkt. Daar moet ook de oplossing worden gezocht. Zij moet zoveel mogelijk tot de Randstad beperkt blijven, en niet zonder omhaal aan de rest van het land worden opgedrongen.

11.6 Opschaling en efficiëntie¹¹

De werkgroep zoekt naar mogelijkheden om te bezuinigen via gemeentelijke schaalvergroting, door te snijden in samenwerkingsverbanden, en door waterschappen en provincies op te heffen. Daarnaast zouden efficiëntiekortingen mogelijk zijn, en zouden gemeenten en provincies met minder geld toekunnen, omdat zij meer uitgeven dan de beheerders van het gemeentefonds en het provinciefonds veronderstellen. De opgevoerde bezuinigingsbedragen zijn oncontroleerbaar. Dat opschaling tot bezuinigingen leidt wordt bovendien weersproken door de feiten. Onze analyse betreft de schaal van gemeenten.

Optimale schaal

Het pleidooi van de werkgroep om het aantal gemeenten drastisch in te krimpen is mede gebaseerd op de verwachting dat zodoende substantiële besparingen binnen bereik komen – een nadere specificatie ontbreekt. Dit idee is niet nieuw. Een recent voorbeeld is Haenen (2009), die schat dat door gemeentelijke opschaling miljarden kunnen worden bezuinigd. De argumentatie is eenvoudig. Het opheffen van enkele honderden gemeenten scheelt honderden burgemeesters en gemeentesecretarissen, duizenden raadsleden en tienduizenden ambtenaren. Het is echter nog maar 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 bijvoorbeeld inderdaad minder burgemeesters, wethouders en raadsleden nodig zijn. Anderzijds neemt de bezoldiging van deze ambtsdra-

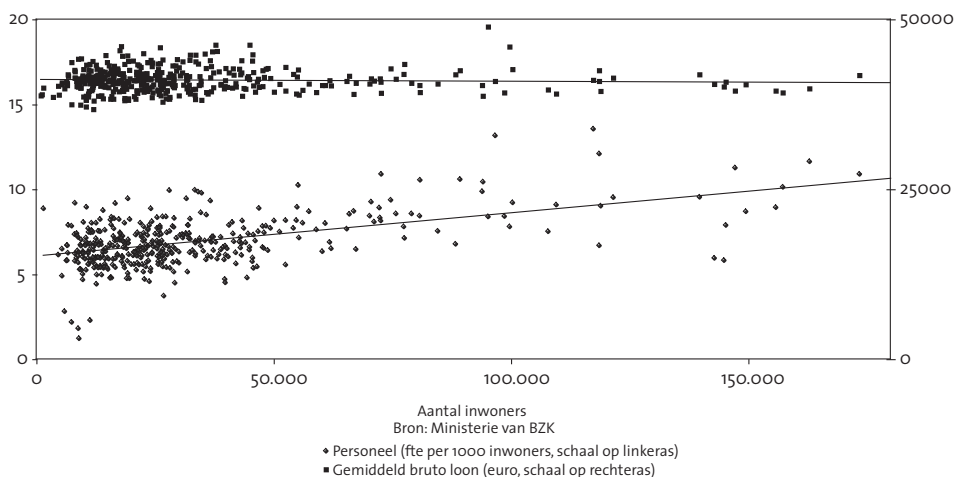
11 Dit onderdeel is een uitgebreide versie van Allers (2010c).

gers toe met de gemeentegrootte! Toch is het niet onaannemelijk dat zo wat valt te bezuinigen. Het is echter even eenvoudig om kosten te noemen die oplopen met de gemeentegrootte. Denk bijvoorbeeld aan de extra managementlagen die nodig zijn om alle activiteiten van een grote organisatie te coördineren. Doordat positieve en negatieve invloeden van schaal op de kosten onbekend zijn, staat niet op voorhand vast dat langs deze weg per saldo kan worden bezuinigd. Daarvoor is empirisch onderzoek nodig.

Schaal en ambtelijk apparaat

Een goed beginpunt is de relatieve omvang van het ambtenarenbestand. Wanneer grotere gemeenten per inwoner gemiddeld minder ambtenaren in dienst hebben dan kleinere gemeenten, dan lijkt opschaling bezuinigingen mogelijk te maken. De vijf waddengemeenten en de vier grote steden (G4) blijven buiten beschouwing. Deze gemeenten hebben om voor de hand liggende redenen naar verhouding veel personeel in dienst, en de uitgaven liggen er 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 over de optimale schaal van gemeenten. Figuur 11.1 laat zien dat kleine gemeenten naar verhouding niet meer personeel in dienst hebben dan middelgrote of grote gemeenten. 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, schuivend naar rechts, het aantal personeelsleden per duizend inwoners (gemeten in fte) hoger. Dat blijkt ook uit de trendlijn in de figuur, die de uitkomst laat zien van een univariate lineaire regressie. Ambtenaren in kleine gemeenten verdienen gemiddeld niet meer of minder dan hun collega's in grotere gemeenten. Dat blijkt uit de bovenste lijn in figuur 11.1.

Figuur 11.1 Gemeenteambtenaren per 1.000 inwoners en gemiddeld brutoloon, 2009



Figuur 11.1 maakt duidelijk dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn. Voor een deel komt dit, doordat sommige gemeenten taken uitbesteden die andere gemeenten juist in eigen beheer uitvoeren. Dan is minder personeel in dienst, maar voor uitbesteede voorzieningen wordt uiteraard ook betaald. Opvallend zijn de vijf gemeenten linksonder in figuur 11.1, met elk minder dan drie fte personeel per duizend inwoners. Drie van deze gemeenten hebben samen één gemeenschappelijke werkorganisatie. Daarin is een groot deel van de ambtelijke capaciteit samengevoegd, die hier niet is meegeteld. De twee andere gemeenten hebben een groot deel van de uitvoering van gemeentelijke taken uitbesteed aan een grotere buurgemeente. Een van de redenen voor het naar verhouding geringere personeelsbestand in kleinere gemeenten is wellicht het lagere ziekteverzuim daar. Tabel 11.2 laat zien dat het gemiddelde ziekteverzuim geleidelijk oploopt met de gemeenteomvang. Dit verband is echter onvoldoende sterk om volledig te kunnen verklaren waarom het aantal ambtenaren per inwoner toeneemt met de gemeenteomvang. Een andere mogelijke verklaring voor dit verschijnsel is dat meer managementlagen en meer onderlinge afstemming nodig zijn, naarmate een gemeente meer inwoners telt.

Tabel 11.2 *Ziekteverzuim ambtenaren en gemeenteomvang, 2008*

Aantal inwoners	Gemiddelde verzuimduur in dagen
Minder dan 10.000	11,1
10.000–20.000	11,8
20.000–50.000	12,3
50.000–100.000	13,5
100.000 of meer, exclusief G4	13,0
G4	14,6
Alle gemeenten	13,1

Bron: A+O Fonds Gemeenten (2009)

Hoewel kleinere gemeenten per inwoner dus niet meer, maar eerder minder ambtenaren hebben dan grotere gemeenten, is het denkbaar dat de uitgaven 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 is een nadere analyse van de uitgaven gepast.

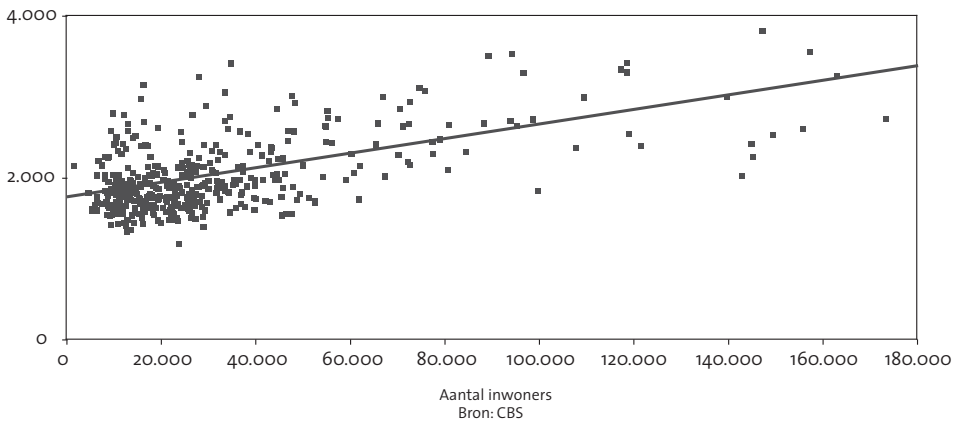
Schaal en uitgaven

Maatstaf voor de gemeentelijke uitgaven zijn de voor 2010 begrote lasten, zoals die zijn verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves worden niet meegerekend, uitgaven voor bouwgrondexploitatie evenmin. De laatste categorie fluctueert sterk, en is voor de discussie hier niet van belang.¹² Figuur 11.2 toont de gemeentelijke uitgaven per inwoner, gerelateerd aan de gemeenteomvang. Ook hier is de spreiding tussen gemeenten weer groot. Duidelijk is wel dat kleinere gemeenten per

12 Het wel meerekenen van deze uitgavencategorie verandert de conclusies overigens niet.

inwoner niet meer uitgeven dan grotere gemeenten. Het verband is eerder andersom: hoe groter de gemeente, hoe hoger de uitgaven per inwoner. Dat is niet alleen zo in 2010, maar was bijvoorbeeld ook het geval in 2009 of 2008.

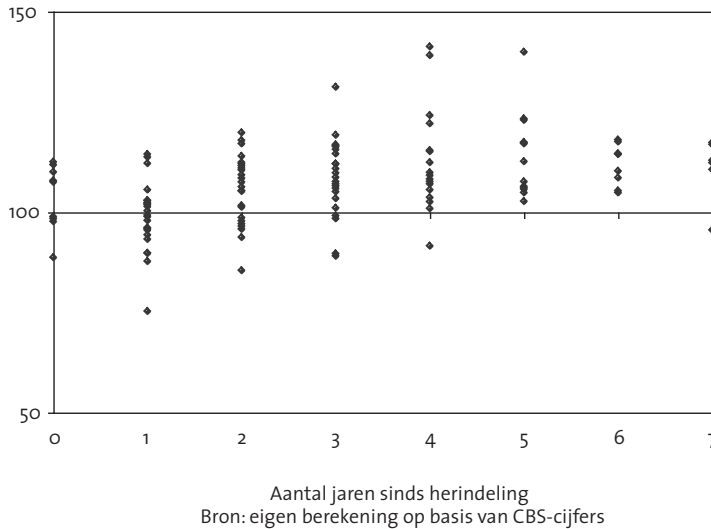
Figuur 11.2 Uitgaven per inwoner (in €) afgezet tegen gemeenteomvang, 2010



Gevolgen van herindeling

Grotere gemeenten hebben doorgaans meer personeel in dienst, dat vaker ziek is, en zij geven per inwoner meer uit dan kleinere gemeenten. Maar dit betekent niet automatisch dat samenvoeging van kleinere gemeenten tot hogere gemeentelijke uitgaven zal leiden. Het is immers goed denkbaar dat grotere gemeenten vaker kenmerken hebben die tot hoge kosten leiden. Voorbeelden zijn een regionale centrumfunctie, een historische stadskern of de aanwezigheid van achterstandswijken. Wanneer kleinere gemeenten worden samengevoegd, ontstaan zulke kostenopdrijvende kenmerken niet vanzelf. De heringedeelde gemeenten bestaan na samenvoeging nog steeds uit dezelfde woonkernen als de afzonderlijke gemeenten voor de fusie. Daarom kan een vergelijking van de gemeentelijke uitgaven voor en na herindeling leerzaam zijn. Figuur 11.3 toont de ontwikkeling van de uitgaven van heringedeelde gemeenten, 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 opnieuw zijn ingedeeld zijn minder waarnemingen beschikbaar dan voor gemeenten die aan het begin van de beschouwde periode heringedeeld zijn. Voor deze gemeenten staan dus minder punten in figuur 11.3. Voor het jaar van herindeling zelf (jaar 0 in de figuur) zijn voor relatief veel herindelingsgemeenten geen gegevens beschikbaar.

Figuur 11.3 Index uitgavenbeloop (uitgavenpeil vóór herindeling = 100)



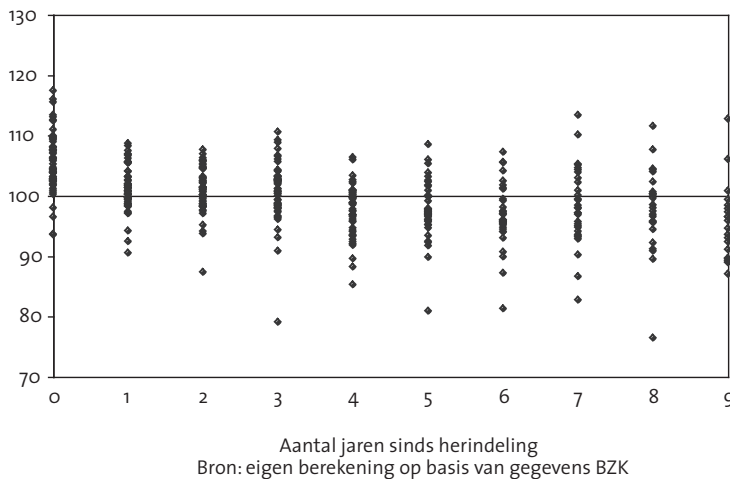
Om gemeenten vergelijkbaar te maken zijn de gezamenlijke uitgaven van de samengevoegde gemeenten in het jaar vóór de herindeling steeds op 100 gesteld. Verder is de uitgavenontwikkeling van de gemeenten in figuur 11.3 gecorrigeerd voor de landelijke groei van de gemeentelijke uitgaven. Dit om te voorkomen dat de algemene stijging van de gemeentelijke uitgaven specifiek aan herindelingen wordt toegeschreven.

Wanneer de uitgaven van een heringedeelde gemeente precies gelijke tred houden met de landelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven, liggen de punten voor die gemeente in figuur 11.3 voor alle jaren op 100. Dit komt in de praktijk niet voor. In sommige gevallen liggen de uitgaven na herindeling lager, maar in meeste gevallen hoger. Eventuele efficiëntiewinst zal eerst na enkele jaren tot lagere uitgaven leiden. De figuur laat echter zien dat daarvan in elk geval in de eerste zeven jaar na de herindeling doorgaans geen sprake is. Dit sluit aan bij ervaringen van adviesbureau Berenschot. Vermeende besparingen door schaalvergroting worden meestal gezocht in de overhead. Berenschot-adviseurs Huijben en Geurtsen (2008) stellen echter vast: 'Hoe meer medewerkers een organisatie telt, hoe groter de overhead. Dit is een nagenoeg lineair verband. Opvallend daarbij is dat er nauwelijks schaalvoordelen optreden. Een kleine organisatie heeft gemiddeld eenzelfde percentage overhead als een grote organisatie. Ook dit geldt voor alle sectoren die we hebben onderzocht.'

Het uitgavenniveau van gemeenten wordt in belangrijke mate bepaald door de beschikbare inkomsten. De belangrijkste bron van vrij besteedbare inkomsten is de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Wanneer die uitkering door herindeling hoger zou komen te liggen, zou wellicht een deel van de na herindeling vaak waargenomen uitgavenstijging zijn verklaard. We zijn daarom nagegaan welke invloed herindeling heeft op de algemene uitkering aan de betrokken gemeenten. De algemene uitkering wordt grotendeels verdeeld op basis

van een schatting van de kosten waarmee gemeenten met verschillende kenmerken te maken hebben. Figuur 11.4 laat zien dat de algemene uitkering in de eerste jaren na herindeling doorgaans iets hoger ligt dan voorheen, terwijl die uitkering in de jaren daarna vaak wat lager is dan vóór de herindeling.¹³ De verklaring is simpel. Heringedeelde gemeenten profiteren de eerste vier jaar van de herindelingsmaatstaf die bij de verdeling van het geld uit het gemeentefonds wordt gebruikt. Na vier jaar gaat het effect overheersen van het verlies van het vaste bedrag: elke gemeente krijgt naast een bedrag per inwoner, per hectare, enzovoort, een vast bedrag. Wanneer twee of meer gemeenten samengaan blijft maar één vast bedrag over. Verder zijn nog enkele andere verdeelmaatstaven gevoelig voor herindeling (zie appendix), maar het effect daarvan is per saldo gering, omdat herindeling conform sommige maatstaven tot een hogere uitkering leidt en conform andere tot een lagere.

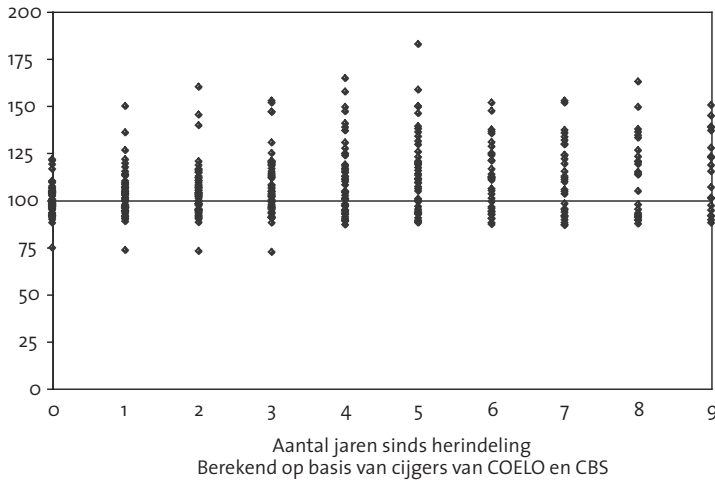
Figuur 11.4 Index algemene uitkering na herindeling



Een hogere algemene uitkering is dus niet de reden dat de uitgaven na een gemeentelijke herindeling in veel gevallen hoger liggen dan daarvoor. Uit figuur 11.5 blijkt dat lokale belastingbetalers na een herindeling doorgaans hoger worden aangeslagen voor de onroerendezaakbelasting (OZB). De figuur toont de ontwikkeling van de gemiddelde OZB-aanslag voor eigenaren van woningen in heringedeelde gemeenten, gecorrigeerd voor de landelijke ontwikkeling van de OZB. Het lijkt er op dat veel gemeenten in de jaren na herindeling doelbewust hun inkomsten verhogen. Het zou interessant zijn te onderzoeken wat hiervoor de reden is.

13 De som van de uitkeringen aan de samengevoegde gemeenten in het laatste jaar voor herindeling is hier steeds op 100 gezet. De index is gecorrigeerd voor de nationale ontwikkeling van de algemene uitkering.

Figuur 11.5 Index gemiddelde OZB-aanslag eigenaar woning na herindeling



Conclusie

Er is geen empirisch bewijs dat recente herindelingen van gemeenten tot besparingen hebben geleid. Het is daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten worden opgeschaald. Op middellange termijn leidt herindeling in de meeste gevallen tot hogere uitgaven en hogere belastingtarieven. Of deze nadelen op de lange termijn worden gecompenseerd door besparingen is hoogst onzeker.

11.7 Kortingen op gemeentefonds en provinciefonds

De door de werkgroep in overweging gegeven kortingen op het gemeentefonds (1,7 mld euro) en het provinciefonds (280 mln euro) leveren voor de rijksbegroting een bezuiniging op. Inzake het provinciefonds volgt de commissie het pad dat de Raad voor de financiële verhoudingen (2009) eerder baande. De Raad heeft geconstateerd dat de eigen inkomsten van provincies zo hoog waren opgelopen dat zij allerlei taken konden bekostigen die niet (in die mate) tot hun takenpakket hoorden. De werkgroep schermt met aanvullende analyses die niet openbaar zijn gemaakt, waaruit zou blijken dat provincies structureel met 580 mln euro minder toe kunnen. Toeval of niet, dit is vrijwel gelijk aan het bedrag van 597 mln euro dat de Rfv een jaar eerder presenteerde. Hiervan is 300 mln euro inmiddels al als bezuiniging op het provinciefonds ingeboekt. Het valt te verwachten dat hier nog een bedrag bovenop komt.¹⁴

Bij het gemeentefonds volgt de werkgroep een soortgelijke procedure. Hier zou een cijfermatige benchmark wijzen op een mogelijke uitname uit het gemeentefonds van 1,7 mld euro. Ook deze benchmark is niet openbaar gemaakt. Waarom hij geheim moet blijven, is niet duidelijk. Dit lijkt te duiden op geringe kwaliteit van de uitgevoerde exercities. Het is al geruime tijd bekend dat de eigen middelen van gemeenten, net als die van provincies, hoger

¹⁴ Tweede Kamer (2009–2010).

zijn dan wordt aangenomen bij de verdeling van het gemeentefonds. Betekent dit dat gemeenten, net zoals provincies dat volgens de Rfv zijn gaan doen, allerlei activiteiten zijn gaan ontplooiën, puur omdat de middelen ervoor aanwezig waren? Dat is nog maar de vraag. Bij de groei van de eigen middelen bestaat namelijk groot verschil tussen gemeenten en provincies.

Bij provincies gaat het om twee posten: dividenden uit nutsbedrijven en een opslag op de door het Rijk geheven motorrijtuigenbelasting ('opcenten'). Sommige provincies hebben grote belangen in energiebedrijven, andere niet. Dit is voor een groot deel door toevallige factoren bepaald. Zo bestond Flevoland bijvoorbeeld nog niet in de tijd dat de energiebedrijven werden opgericht. De dividendinkomsten zijn bovendien zeer hoog in vergelijking met de overige provinciale inkomsten. De opbrengst uit de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting steeg sterk door twee oorzaken: de groei van het autobezit en doordat steeds zwaardere auto's op de weg verschenen, die bovendien steeds vaker een dieselmotor hadden. Zonder tariefverhoging zou de opbrengst van de provinciale opcenten hierdoor jaarlijks al aardig zijn gegroeid. Maar doordat provincies het aantal opcenten ook nog eens verhoogden, steeg de opbrengst van hun belasting extra sterk. Dat kon zonder veel protest, doordat deze belasting vrijwel onzichtbaar is, omdat hij meelift met de landelijke belasting voor autobezitters. Burgers klagen over gemeentelijke lasten, omdat de OZB en de hondenbelasting worden geheven via een aanslag die zij op hun deurmat vinden. Hoeveel zij via de opcenten op de motorrijtuigenbelasting aan de provincie betalen, beseffen zij niet.

Dit laatste is een essentieel verschil tussen gemeenten en provincies. Gemeentelijke lasten staan in de schijnwerpers, doordat zij zo zichtbaar zijn. Lokale bestuurders zijn daardoor terughoudend bij het verzwaren van de lasten. Stijgt de waarde van de woningen, dan verlagen zij doorgaans de OZB-tarieven, terwijl provinciebestuurders de opcenten juist verhoogden, terwijl de grondslag van hun belasting toch al toenam. Uit onderzoek blijkt dat de democratische rem op de gemeentelijke lasten werkt.¹⁵ Wanneer die lasten dan toch stijgen, zal dat andere oorzaken hebben dan de stijging van een onzichtbare belasting als de provinciale opcenten. Een autonome lokale democratie kan beslissen meer belasting te heffen om zo meer geld te kunnen besteden aan openbare voorzieningen. Wanneer het democratische proces naar behoren werkt, is dat een legitieme keus. Het wijst niet op een teveel aan inkomsten. Verder zijn de dividendinkomsten van de gezamenlijke gemeenten aanzienlijk geringer dan die van de provincies, zeker in relatie tot hun totale inkomsten. De werkgroep kijkt niet alleen naar dividendinkomsten en de OZB, maar beziet de zogeheten overige eigen middelen in hun geheel. Het gaat hier echter om een allegaartje van posten, waaronder het saldo van toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Ook zit de opbrengst uit grondexploitatie erin, een post die sterk fluctueert en als gevolg van de recessie sterk is ingezakt.¹⁶ De omvang van de overige eigen middelen vormt om deze redenen geen goede maatstaf voor een beoordeling van de financiële armslag van gemeenten.

In plaats van te schermen met geheime aanvullende analyses, die moeten aantonen dat provincies en gemeenten meer uitgeven dan nodig is, had de werkgroep beter kunnen voorstel-

¹⁵ Allers en Elhorst (2005b).

¹⁶ Allers en Bolt (2010).

len om de decentrale overheden naar rato te laten meedelen in bezuinigingen op de rijksbegroting. Dat kan eenvoudig door de omvang van provinciefonds en gemeentefonds weer te koppelen aan de hoogte van de rijksuitgaven, zoals dat ook tot voor kort het geval was. Die normering is in verband met de crisismaatregelen in de jaren 2010–2011 tijdelijk buiten werking gesteld. Zij bleek in het verleden een goede manier om rust en duidelijkheid te brengen in de financiële verhoudingen. Wanneer het Rijk – zoals in de bedoeling ligt – gaat bezuinigen, doen de decentrale overheden via deze koppeling vanzelf mee.

De werkgroep geeft aan hoe provincies en gemeenten de kortingen op de fondsen zullen moeten verwerken. Dit kan ‘... door onder meer arbeidsproductiviteitsstijging, efficiëntieverhoging door samenwerkingsverbanden, shared services etc. Ook is er (...) op decentraal niveau een herbezinning op (kern)taken nodig en worden medeoverheden voor de uitdaging gesteld de kerntaken soberder en doelmatiger uit te voeren.’ Dit laatste lijkt deels in strijd met de opdracht die de werkgroep heeft gekregen. Het ging er immers om bezuinigingen te vinden ‘... die worden gerealiseerd door een andere bestuurlijke organisatie van de taken, niet om de taken zelf’.¹⁷

11.8 Slotsom

Het rapport van de heroverwegingswerkgroep Openbaar bestuur bevat sympathieke elementen. Zo pleiten de opstellers voor meer vertrouwen tussen bestuurslagen, minder en eenvoudiger regels en vermindering van het toezicht dat ‘hogere’ op ‘lagere’ bestuurslagen uitoefenen. De taakverdeling tussen de bestuurlagen zou scherper moeten worden afgebakend. Verder wordt voorgesteld een deel van de belastingcapaciteit van het Rijk naar de gemeenten te verschuiven. Het probleem met deze voorstellen is dat zij weinig kans van slagen hebben. In alle gevallen is daar namelijk voor nodig dat de rijksoverheid een stapje terug doet, en beleidsmakers in Den Haag aan decentrale overheden meer vrijheid en vertrouwen schenken. In de residentie geldt echter vaak het devies van Josif Stalin (1879–1953): vertrouwen is goed, controle is beter. Zolang de politiek-bureaucratische mechanismen die leiden tot de bestaande situatie niet worden ontmanteld, bestaat er weinig aanleiding te verwachten dat een verandering ten goede zal optreden. Die mechanismen worden in het rapport van de werkgroep niet geanalyseerd.

De ambitie om verdergaande decentralisatie van taken en de daaraan gekoppelde bestuurlijke schaalvergroting een hecht fundament te geven, maakt de werkgroep niet waar. Op basis van door haar aangehaalde literatuur valt niet te beargumenteren dat decentralisatie naar sterk opgeschaalde gemeenten wenselijk is. Integendeel, uit die literatuur volgt juist dat de voordelen van decentralisatie door de voorgestelde schaalvergroting zouden verdampen. Ook het argument dat gemeentelijke schaalvergroting tot substantiële kostenbesparingen zal leiden snijdt geen hout. Integendeel, de uitgaven zullen eerder toe- dan afnemen. Dat leert de ervaring met gemeentelijke schaalvergroting in het afgelopen decennium. De door de werkgroep genoemde bezuinigingsbedragen lijken een slag in de lucht. Hun onderbouwing is niet controleerbaar.

¹⁷ Werkgroep Openbaar bestuur (2010), 59.

Wanneer de bedragen correct berekend en inhoudelijk verdedigbaar zouden zijn – wat wij dus niet kunnen beoordelen – moet worden vastgesteld dat de werkgroep Openbaar bestuur haar taakopdracht onvolledig heeft ingevuld.¹⁸ De maximale variant met herziening van het openbaar bestuur (1,8 mld euro) en de korting op gemeentefonds (1,7 mld) en provinciefond (0,28 mld) levert op papier een totale besparing op van afgerond 3,8 mld euro. Dit is niet meer dan 14 procent van de apparaatskosten van het openbaar bestuur die liggen in een bandbreedte van 26–28 miljard euro.

In de visie van de werkgroep Openbaar bestuur blijft er voor de rijksoverheid maar een bescheiden rol over, ingeklemd tussen de Europese Unie en een aantal grootschalige gemeenten en misschien provincies, waarmee het zich niet langer mag bemoeien. Het lijkt weinig realistisch om te geloven dat het Rijk zich zo zal laten mangelen. Integendeel, Den Haag zal de resterende handvol gemeenten gemakkelijker kunnen aansturen dan de 430 die er nu nog zijn, en zal niet aarzelen van deze mogelijkheid gebruik te maken. Bovendien is de geadviseerde bestuurlijke constellatie niet stabiel. De werkgroep ziet zelf in dat, na de geadviseerde radicale opschaling, een deel van het gemeentelijke takenpakket beter op een lager schaalniveau kan worden georganiseerd. Men denkt aan nieuwe vormen van bestuur op wijk-, dorps- of stadsniveau. Hoe lang zou het duren voordat de gemeenten opnieuw worden uitgevonden?

Gemeentelijke herindeling kan soms voordelen hebben, zoals meer klantgerichte en professionele dienstverlening. Daar staat echter tegenover dat de burger zich minder betrokken voelt bij de nieuwe, grotere gemeente. Dat blijkt onder andere uit een blijvend lagere opkomst bij lokale verkiezingen.¹⁹ Bij herindeling gaat om een afweging tussen aan de ene kant slagkracht en professionaliteit, en aan de andere kant de mogelijkheid voor maatwerk en grotere betrokkenheid van de burger bij het lokale bestuur. Nu krijgen slagkracht en professionaliteit bij die afweging een te groot gewicht. Het meest urgente probleem in Nederland is al lang niet meer dat de overheid ondermaats presteert. Op dat terrein is een indrukwekkende inhaalslag gemaakt. Het werkelijke probleem is dat burgers zich steeds minder betrokken voelen bij het openbaar bestuur. De overheid wordt steeds meer gezien als een bedreigende moloch, waar ‘gewone mensen’ geen invloed op hebben. Bestuurlijke opschaling die dit probleem verergert, moet worden voorkomen.

Het is hoog tijd de decentralisatiediscussie op te schudden. Het dogma dat decentralisatie moet, dient te worden vervangen door het werkbare uitgangspunt: alleen decentraliseren, wanneer dit zinvol en menens is. Dat laatste wil zeggen: met eerbiediging van de lokale autonomie, zodat verschillen in voorzieningen en tarieven die lokale voorkeuren weerspiegelen worden gehonoreerd en gerespecteerd. Is aan deze voorwaarde niet voldaan, vergeet het dan. Er is niets tegen om bepaalde taken op nationaal (of provinciaal) niveau uit te voeren.

18 Zie ook De Groot (2010), 88.

19 Fraanje *et al.* (2008).

Literatuur

- A+O Fonds Gemeenten (2009), *Ziekteverzuimcijfers sector gemeenten 2008*, http://www.aeno.nl/fileadmin/Arbo_verzuim_en_reintegratie/Documenten/ziekteverzuim/Ziekteverzuimcijfers_gemeenten_2008_3.pdf
- Allers, M.A. (2010a), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), 12–19
- Allers, M.A. (2010b), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35–37
- Allers, M.A. (2010c), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4586), 341–342
- Allers, M.A., en J. Bolt (2010), *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, Groningen: COELO
- Allers, M.A., en J.P. Elhorst (2005a), Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance*, 12(3), 493–513
- Allers, M.A., en J.P. Elhorst (2005b), Zit er een rem op de lokale lasten?, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4457), 160–161
- Allers, M.A., en C. Hoeben (2010a), *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, Groningen: COELO
- Allers, M.A., en C. Hoeben (2010b), Decentrale overheden, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Boorsma, P.B., en M.A. Allers (2006), *De financiële verhouding onder de loep*, Den Haag: VNG-Uitgeverij
- CBS (2009), *Leven in NL 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Fraanje, R. (2010), Van decentralisatie naar centralisatie, met subsidiariteit én soevereiniteit, *Christen Democratische Verkenningen*, 30(lente), 91–98
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M.B. Berepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer en H.J. Heins (2008), *Herindeling gewogen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot
- Groot, H. de (2010), Heroverwegen op de tast?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(2), 87–91
- Haenen, H. (2009), Autonomie is doorgeschooten. Pak lagere overheden stevig aan, *Het Financieele Dagblad*, 5 december
- Huijben, M., en A. Geurtsen (2008), *Heeft iemand de overhead gezien?*, Den Haag: Academic Service
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv

- Salmon, P. (1987), Decentralisation as an Incentive Scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), 24-43
- Tweede Kamer (2009-2010), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2010. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 32 123 C, nr. 5
- Veldheer, V. (2002), De paradoxale bestuurlijke bemoeienis, in Sociaal en Cultureel Planbureau: *Averechtse effecten. Nieuwjaarspocket 2002*, Den Haag: SCP, 51-57
- Werkgroep Openbaar bestuur (2010), *Openbaar Bestuur. Rapport brede heroverwegingen 18*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Aanhangsel

Tabel 11.3 geeft de verdeelmaatstaven weer van de algemene uitkering uit het gemeentefonds die ervoor zorgen dat de uitkering van twee samengevoegde gemeenten niet gelijk is aan de som van de uitkeringen die deze gemeenten zouden ontvangen wanneer zij zelfstandig zouden zijn gebleven.

Tabel 11.3 Herindelingsgevoelige verdeelmaatstaven algemene uitkering gemeentefonds en aandeel in verdeling, 2009 (procenten)

Verdeelmaatstaf	Gemiddeld aandeel in totale verdeling ^a	Effect samenvoeging op uitkering
Schaalnadeel Wwb	0,2	-
Schaalvoordeel Wwb	4,2	-
Klantenpotentieel lokaal	7,9	+
Klantenpotentieel regionaal	2,4	+
Kernen	0,3	o of -
Kernen x bodemfactor buitengebied	0,5	o of -
Kernen met 500 adressen of meer	0,3	o of -
Omgevingsadressendichtheid (oad)	8,3	±
Oad x percentage slechte bodem	0,01	±
Vast bedrag	1,0	-
Som	25,0	

a. Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Schaalnadeel Wwb is gedefinieerd als het aantal huishoudens/(350 + aantal huishoudens). Per huishouden gemeten neemt dit nadeel af, wanneer het aantal huishoudens toeneemt.

Schaalvoordeel Wwb wordt gemeten als het aantal huishoudens tot de macht 0,87. Per huishouden gemeten neemt dit voordeel af, wanneer het aantal huishoudens toeneemt.

Klantenpotentieel lokaal is een maatstaf voor het gebruik van gemeentelijke voorzieningen door niet-ingezetenen die op korte afstand wonen. Berekeningen van het CBS (2009, 123-124) laten zien dat dit gebruik toeneemt bij herindeling.

Klantenpotentieel regionaal is een maatstaf voor het gebruik van gemeentelijke voorzieningen door niet-ingezetenen die op grotere afstand wonen. Berekeningen van het CBS (2009, 123-124) laten zien dat dit gebruik toeneemt bij herindeling.

Wanneer een woonkern in twee of meer gemeenten ligt die samengaan, is het aantal *kernen* na herindeling kleiner dan ervoor. Dat komt, doordat vóór de herindeling kernen in twee of meer gemeenten mee werden geteld.

Door herindeling kan de *omgevingsadressendichtheid* – een maatstaf voor de dichtheid van de bebouwing – iets toe- of afnemen. Gemiddeld over gemeenten is er echter geen effect. Dit blijkt wanneer de verandering in de omgevingsadressendichtheid in de herindelingsgemeenten van de afgelopen tien jaar wordt beschouwd in een figuur conform figuren 11.3, 11.4 of 11.5.



Het *vaste bedrag* is voor elke gemeente gelijk. Wanneer n gemeenten samengaan wordt dit bedrag nog maar één keer ontvangen in plaats van n keer.

