

Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur

Maarten Allers

Het overlaten van lokale en regionale dienstverlening aan decentrale overheden kan leiden tot beleid dat beter is toegesneden op plaatselijke behoeften en omstandigheden, en de betrokkenheid van burgers vergroten. Maar te veel kleinschaligheid in het bestuur leidt tot externe effecten die een goede afweging van de voor- en nadelen van beleid doorkruisen. Kleinschaligheid kan door informatievoordelen kosten besparen, grootschaligheid kan dat doen bij aanwezigheid van schaalvoordelen. Omdat deze voor- en nadelen niet goed te meten zijn blijft de keuze voor een bepaald schaalniveau een kwestie van gezond verstand. Het is niet mogelijk om op basis van wetenschappelijke uitgangspunten eenduidig een ideale bestuurschaal af te leiden. In de praktijk wordt dit probleem opgelost via allerlei samenwerkingsverbanden, maar ook die hebben nadelen. Ook de vraag of Nederlandse agglomeraties of regio's economisch concurrerender zouden zijn wanneer zij onder één ongedeeld bestuur zouden vallen, is op basis van het beschikbare onderzoek niet te beantwoorden.

1 Inleiding

Hoewel vaak wordt gesproken van de overheid bestaat een dergelijke monoliet doorgaans niet. Op enkele uitzonderingen na (denk aan Vaticaanstaat) worden landen mede bestuurd door regionale of lokale overheden. Voor welke overheidslaag idealiter welke taken uitvoert bestaan wel globale richtlijnen, maar de invulling daarvan is per land verschillend, en varieert ook in de tijd. In Nederland bestaat op dit terrein een ongekende dynamiek. Omvangrijke taken worden overgeheveld van het ene territoriale niveau naar het andere, vooral naar gemeenten. Al veel langer bestaat de trend dat gemeenten en waterschappen opschalen (maar provincies weer niet), en er is een dicht web van samenwerkingsverbanden ontstaan dat steeds meer overheidstaken uitvoert. Kennelijk is de ruimtelijke dimensie van de overheid een belangrijke factor.

Dit kan niet los worden gezien van de maatschappelijke context. Allerlei maatschappelijke verschijnselen schalen op: leefpatronen, sociale- en economische netwerken en markten (Tordoir et al. 2015). Mensen werken, winkelen en recreëren steeds vaker buiten de gemeente waar ze wonen. Er is in Nederland een geïntegreerd interregionaal interstedelijk netwerk ontstaan, ook al blijven voor de meeste Nederlanders stadsgewesten en regio's de belangrijkste woon-, werk- en winkelomgeving. Aan stadsregio's wordt door beleidsmakers een steeds grotere rol toebedacht bij de

economische ontwikkeling. De vraag is in hoeverre overheden ook moeten opschalen om niet uit de pas te lopen bij deze ontwikkelingen.

Dit artikel bespreekt eerst de voor- en nadelen van decentralisatie van bestuur (sectie 2 en 3). De optimale bestuurlijke schaal blijkt het resultaat te zijn van een gecompliceerde afweging waarvan de elementen niet of nauwelijks zijn te kwantificeren. Vervolgens kijken we hoe het schaalvraagstuk in de praktijk wordt opgelost (sectie 4). Sectie 5 beschrijft een exercitie om op basis van theoretische uitgangspunten tot een nieuwe bestuurlijke indeling te komen. De rest van het artikel concentreert zich op de vraag of agglomeraties zich economisch beter ontwikkelen als zij onder één bestuur vallen.

2 Voordelen van decentralisatie

Volgens de economische theorie zijn overheidstaken in drie categorieën onder te verdelen (Musgrave 1959; Oates 1972). De eerste twee vallen onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Dat zijn het voeren van een stabiliserend macro-economisch beleid gericht op duurzame economische groei en het herverdelen van inkomen om armoede en te grote inkomensongelijkheid tegen te gaan. Voor de eerste ontbreekt het decentrale overheden aan de juiste instrumenten. En lokale inkomensherverdeling die verder gaat dan wat flankerend beleid zou migratiestromen op gang kunnen brengen die ervoor zorgen dat huishoudens zich over gemeenten gaan verdelen conform hun inkomen. Lokale herverdeling is dan niet meer mogelijk. Ook bij de derde categorie overheidstaken, het leveren van overheidsgoederen en diensten, heeft de centrale overheid een taak, maar dan alleen voor zover het gaat om nationale voorzieningen als defensie en justitie. Decentrale overheden zijn het meest geschikt om voorzieningen te leveren die zijn gericht op hun eigen inwoners.

Aan het leggen van deze beleidsverantwoordelijkheid bij kleine territoriale eenheden (decentralisatie) worden in de wetenschappelijke literatuur verschillende voordelen toegeschreven (Oates 1972; 1999). Het eerste is dat dit kan leiden tot beleid dat beter is afgestemd op de wensen van burgers, wanneer die niet in elk gebied hetzelfde zijn (Oates 1972). Waarom zouden we inwoners van Staphorst koopzondagen opdringen, of waarom zouden we die aan inwoners van Amsterdam ontzeggen? Bestuurseenheden kunnen binnen hun territoir niet of nauwelijks een naar locatie gedifferentieerd beleid voeren. Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie kan maatwerk zijn. Het schaarse empirische onderzoek op dit terrein ondersteunt de theorie dat decentralisatie de overheid responsiever maakt: de geleverde overheidsdiensten sluiten beter aan bij de vraag, die verschilt van gemeente tot gemeente (Borge et al. 2014; Faguet 2004).

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. Uit onderzoek in Denemarken en in Nederland blijkt dat de opkomst bij verkiezingen en de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur significant dalen door gemeentelijke

opschaling (Blom-Hansen et al. 2012; CPB 2014). Het is belangrijk dat mensen 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 ons land op dit moment mee worstelt.

Decentralisatie bevordert bovendien beleidsinnovatie. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen uitproberen voor maatschappelijke problemen, kan bekeken worden 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. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de uitvoering van de bijstand, die begin deze eeuw werd gedecentraliseerd (Edzes 2010).

Het overnemen van succesvol beleid wordt versterkt door het verschijnsel 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 kunnen beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelijkbaar, terwijl ook een vergelijking met voorgaande kabinetten problematisch is. Immers, de omstandigheden veranderen voortdurend; een open economie als de Nederlandse kan snel en hard worden geraakt door internationale ontwikkelingen. 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 (klein met klein, groot met groot). Kiezers kunnen de prestaties van hun gemeentebesturen dus vergelijken met die van bijvoorbeeld omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen. Dat maatstafconcurrentie in de praktijk werkt is aangetoond voor diverse landen, waaronder Nederland (Allers en Elhorst 2005).

Alle hierboven genoemde voordelen van decentralisatie hebben één essentieel kenmerk gemeen: ze treden op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren. Zonder lokale beleidsvrijheid 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 beleidsvrijheid kan mogelijk wel tot kostenverlaging leiden, wanneer de informatie die nodig is om beleid uit te voeren lokaal aanwezig is. Ook kan decentrale uitvoering tot ontkokering leiden, omdat ambtenaren bij (niet te grote) gemeenten veelal verschillende regelingen tegelijk uitvoeren, en dus over sectorgrenzen heen kunnen kijken.

Uit het bovenstaande is een simpele vuistregel af te leiden die duidelijk maakt wanneer kleinschalig bestuur 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 ja, dan kan decentralisatie aanzienlijke voordelen hebben. Bij nee is decentralisatie (eigenlijk dus: decentrale uitvoering) alleen zinvol wanneer dit aantoonbaar leidt tot kostenverlaging. Wordt de eerste vraag bevestigend beantwoord, dan luidt de tweede vraag of de voordelen van kleinschaligheid wel opwegen tegen de nadelen. Nadelen van kleinschalig

bestuur hebben te maken met de soms grensoverschrijdende effecten van beleid en met de optimale schaal van de productie van overheidsvoorzieningen.

3 Voordelen van grootschalig bestuur

Voor overheidsvoorzieningen is soms een minimale schaal nodig. Daarnaast is het met een ambtelijke staf van enkele tientallen personen niet goed mogelijk veel verschillende beleidsterreinen zelfstandig te bestrijken. Daarom kunnen kleine gemeenten niet al hun taken zelfstandig uitvoeren.

Ook kan sprake zijn van schaalvoordelen. Van bestuurlijke schaalvergroting worden daarom vaak efficiencyvoordelen verwacht. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II bevat ambitieuze plannen voor het opschalen van gemeenten naar een omvang van minimaal 100.000 inwoners. 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 is echter niet onderbouwd. Het regeerakkoord noemt schaalvoordelen en “minder dubbeling van taken”. Uit onderzoek naar herindelingen van Nederlandse gemeenten blijkt echter dat die niet tot lagere uitgaven of lagere lokale belastingen hebben geleid; ook zijn geen aanwijzingen gevonden voor een verbetering van de dienstverlening aan de inwoners na herindeling (Allers en Geertsema 2014). Buitenlands onderzoek naar de financiële gevolgen van herindeling geeft wisselende uitkomsten. In Zwitserland, Denemarken en Finland zijn tekenen gevonden van uitgavenstijgingen na herindeling (Lüchinger en Stutzer 2002; Hansen, 2014; Mo시오 en Uusitalo, 2013). In Israël en in Duitsland zijn uitgavendalingen gevonden (Reingewertz 2012; Blesse en Baskaran 2013).

Uitgavenontwikkelingen zeggen op zichzelf niets over doelmatigheid. In Nederland is de totale efficiency van gemeenten nooit gemeten. Daarvoor is de output te divers en te lastig te kwantificeren. Wel is onderzoek gedaan op specifieke beleidsterreinen (De Groot et al., 2014), maar dit ondersteunt niet een streven naar gemeenten met een omvang van minimaal 100.000 inwoners. 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. Bij de belastinginning lijkt een schaal van meer dan 100.000 inwoners wel doelmatig, maar daar is geen herindeling voor nodig: samenwerkingsverbanden zijn op dit terrein even doelmatig als gemeenten met dezelfde omvang (Niaounanis en Blank 2015). In de schaal- en efficiencydiscussie wordt vaak vergeten dat de productie van gemeentelijke diensten niet per se door de gemeente zelf ter hand hoeft worden genomen. Door uitbesteding of samenwerking is het schaalprobleem vaak wel te op te lossen. Zo wordt vuilnis in veel gemeenten door een particulier bedrijf of een naburige gemeente ingezameld. Gemeenten kunnen dan wel zelf de manieren van inzameling van de verschillende afvalstromen

vaststellen, en de manier van tarifiering (bijvoorbeeld een vast tarief, of juist een tarief gekoppeld aan de hoeveelheid aangeboden afval).

Een belangrijk nadeel van kleinschaligheid is het optreden van externe effecten. 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 effecten de beslissers zelf niet raken, wordt met deze effecten doorgaans te weinig rekening gehouden. Het mooiste is dus een overheid die hetzelfde gebied bestrijkt als de diensten die door die overheid worden geleverd. En die over die diensten de volledige beslissingsbevoegdheid heeft. Andersom geredeneerd moet er per beleidsterrein één democratisch bestuurde overheid verantwoordelijk zijn, die afwegingen maakt waarbij alle relevante kosten en baten worden betrokken. Dit is efficiënt, omdat een volledige afweging van kosten en baten mogelijk is. En het is transparant: als kiezer weet je wie waarvoor verantwoordelijk is, zodat bestuurders verantwoording moeten afleggen.

Bij decentralisatie moet er dus voor worden gewaakt dat het schaalniveau te klein wordt. De laatste tijd zijn grote decentralisaties naar gemeenten uitgevoerd (bijstand 2004; WMO 2007; sociaal domein 2015). Het is de vraag of die taken wel altijd op het juiste schaalniveau terecht zijn gekomen. In reactie hierop wordt daarom wel gepleit voor gemeentelijke herindeling. Hier zien wij een merkwaardige paradox (Allers 2010). De overheid moet dichterbij de burger komen, dus beleid gaat naar gemeenten. Maar om dat aan te kunnen zouden die moeten opschalen, waardoor zij verder van de burger af komen te staan. Hoe groter gemeenten worden gemaakt, hoe kleiner de hierboven genoemde voordelen van decentralisatie zullen worden. Schaalvergroting leidt zoals gezegd tot een geringere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. De herkenbaarheid van bestuurseenheden neemt af. Sommigen pleiten daarom voor schaalverkleining (Elzinga, 2008), met name in het onderwijs en de zorg. Maar ook in die sectoren is de discussie over de optimale schaal geen gemakkelijke (Van der Voet 2015; Postma en Putters 2010).

4 Bestuurlijke schaal in de praktijk

Natuurlijk is de praktijk weerbarstig. Elke overheidsvoorziening heeft een ander geografisch bereik. Een basisschool trekt mensen uit de wijk, een middelbare school uit de regio en het Van Goghmuseum uit de hele wereld. Er zou een enorme reeks van ééntaaksoverheden nodig zijn om het bestuur zo in te richten dat taak en schaal altijd samenvallen. In Nederland kennen we waterschappen. Op het oog is dat een ééntaaksoverheid, maar zelfs hun beleidsterrein is niet scherp af te scheiden van dat van bijvoorbeeld gemeenten, die over de riolering gaan (zie bijvoorbeeld Commissie feitenonderzoek 2010) of het Rijk, dat over de rijkswateren gaat.

Naast het praktische bezwaar van een schier oneindige hoeveelheid bestuursorganen is het probleem van ééntaaksoverheden dat er zo schotten tussen beleidsterreinen ontstaan en dus onvolledige afwegingen. De verschillende beleidsterreinen zijn immers sterk met

elkaar verweven: ruimtelijk-economisch beleid raakt mobiliteitsbeleid, arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid, huisvestingsbeleid. Optimale coördinatie lijkt ervoor te pleiten om die allemaal binnen één jurisdictie te organiseren. Je voorkomt dan dat kosten of baten die buiten de eigen organisatie optreden (door beter beroepsonderwijs komen minder mensen in de bijstand, bijvoorbeeld) niet in de afweging worden betrokken, en dus dat middelen ondoelmatig worden besteed. Maar, zoals gezegd, elk beleidsterrein heeft een ander verzorgingsgebied, er is niet één indeling die 'past'. Je houdt dus schotten die in de weg staan. Een van de doelen van de grootschalige gemeentelijke herindeling in Denemarken in 2007, en de daarmee gepaard gegane taakoverdrachten naar gemeenten, was het oplossen van dit probleem. Uit de evaluatie blijkt dat dit niet helemaal is gelukt: de schotten zijn niet zozeer verdwenen als wel verplaatst (Commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindeling, 2013).

De optimale schaal is dus een compromis; overheden hebben altijd meerdere taken waarvan het bereik niet samenvalt met hun beheersgebied. Het omgekeerde is ook waar: er zijn weinig beleidsonderwerpen waar niet meer dan één overheidslaag bij is betrokken (zie bijvoorbeeld Tordoir et al. 2015). Het idee 'je gaat erover of niet' (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005) is niet realistisch. Dat komt deels doordat problemen vaak op meerdere schaalniveaus tegelijk spelen. Zo moeten lokale vervoerssystemen aansluiten op regionale, nationale en internationale. Bovendien kan de rijksoverheid moeilijk loslaten: bij decentralisatie van taken naar gemeenten houdt men wel 'systeemverantwoordelijkheid', een vaak slecht gedefinieerd begrip dat dient als legitimatie om op elk gewenst moment in te kunnen grijpen.

In de praktijk lossen gemeenten het schaalprobleem pragmatisch op. Ze werken op deelterreinen samen met andere gemeenten. Worden taken gedecentraliseerd die de vermogens van sommige (kleinere) gemeenten te boven gaan, of die een regionale schaal vereisen, dan komt een groot deel daarvan bij samenwerkingsverbanden terecht. Met als nadeel een gebrekkige democratische controle (Rob 2015), coördinatieproblemen ofwel bestuurlijke drukte (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005) en mogelijk een lager kostenbewustzijn (Allers en Van Ommeren 2016).

Ondanks alle kritiek is het de bestuurlijke samenwerking die het binnenlands bestuur overeind houdt. Niet alleen kunnen kleine gemeenten als Schiermonnikoog blijven bestaan door allerlei taken – belastinginning, bijstandverlening, afvalinzameling – door andere gemeenten of samen met andere gemeenten uit te (laten) voeren. Ook de grote decentralisaties in het sociale domein (2015) waren zonder gemeentelijke samenwerking onuitvoerbaar geweest. Samenwerking heeft een belangrijk voordeel vergeleken met bestuurlijke opschaling: het maakt het mogelijk à la carte op te schalen, namelijk alleen voor die beleidsterreinen waar dat zinvol is. Bij gemeentelijke herindeling worden alle lokale taken op een hoger schaalniveau getild, ook die taken die beter kleinschalig kunnen worden uitgevoerd.

5 Een nieuwe gemeentekaart?

Marlet en Van Woerkens (2014) hebben een interessante poging gedaan om een gemeente-indeling te vinden waarbij alle kosten en baten van publieke investeringen in één hand liggen en de lusten en lasten van beleid door dezelfde mensen worden gevoeld. Binnen zo'n gebied zou een optimale allocatie van publieke middelen mogelijk moeten zijn. Een woonkern wordt door hen aan een bepaalde centrumstad toegerekend als die stad voor de meeste in het onderzoek betrokken functies het vaakst verzorgend is voor de inwoners uit die kern, en als het postcodegebied van die woonkern aan de centrumstad de meeste natuur teruglevert. Meegenomen functies zijn basisonderwijs, werk, winkels voor mode en luxe artikelen, uitvoeringen in de podiumkunsten en ziekenhuiszorg.

De uitkomst uit de analyse verschilt uiteraard per functie. Doel van het onderzoek is echter geen lappendeken van samenwerkingsverbanden, maar robuuste gemeenten die zoveel mogelijk self-supporting zijn. De functies tellen daarbij niet allemaal even zwaar mee, maar zijn gewogen op basis van de bijdrage die de verschillende voorzieningen leveren aan de aantrekkingskracht van een gemeente.

Volgens deze methode zou Nederland het beste uit 57 gemeenten kunnen bestaan. Almere en Haarlemmermeer blijken te klein, en worden bij Amsterdam gevoegd. Winterswijk (Achterhoek) blijft echter zelfstandig. Dat geldt ook voor Delft, ook al ligt dat ingeklemd tussen Den Haag en Rotterdam. De in het onderzoek betrokken functies maken een wat arbitraire indruk, waarbij de beperkte beschikbaarheid van cijfers natuurlijk een grote rol speelt. Gemeentelijk beleid en publieke investeringen worden er niet goed door afgedekt. Het zou interessant zijn om te zien hoe de kaart eruit zou zien bij een andere set functies of een andere weging – vermoedelijk heel anders. Het is duidelijk dat gemeentelijke samenwerking ook bij de voorgestelde gemeentelijke indeling zou blijven bestaan. De uitkomsten laten vooral zien dat het probleem van de externe effecten in de Nederlandse context niet goed is op te lossen. Waar houdt de ene agglomeratie op en begint de volgende? Zelfs als we Nederland volledig zouden centraliseren blijven externe effecten bestaan, over de landsgrens heen.

6 Moet een agglomeratie onder één overheid vallen?

Recent heeft de discussie over bestuurlijke schaal een nieuwe dimensie gekregen. De Randstad, of meer in het algemeen de economisch belangrijke regio's van Nederland, zouden te klein zijn om te kunnen concurreren met andere Europese centra. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014, p. 7) zegt het zo: "met de polycentrische structuur van overwegend middelgrote steden zijn Nederlandse steden in vergelijking met het buitenland – in termen van dichtheid en massa – een maatje te klein. Als deze situatie niet verandert, dreigt Nederland op de lange termijn in de internationale concurrentiestrijd verdienvermogen te verliezen."

De OESO (2014) deelt deze analyse, maar gaat een stap verder door de rijksoverheid aan te bevelen om ervoor te zorgen dat gemeenten en provincies binnen stadsregio's meer en beter gaan samenwerken, vooral op het gebied van ruimtelijke ordening en vervoer. De afschaffing van de WGR+-regio's, verplichte samenwerkingsverbanden in zeven stedelijke gebieden, wordt dan ook betreurd (OESO 2014: p. 256). Nog een stap verder zou de introductie van volwaardige bestuurlijke regio's op agglomeratieniveau zijn. Dat zou betekenen dat gemeenten binnen een stadsregio worden samengevoegd. Zou dit de economische ontwikkeling bevorderen?

Dat agglomeratie tot economische groei kan leiden is inmiddels voldoende wetenschappelijk onderbouwd (zie bijvoorbeeld De Groot et al. 2010, en de referenties daarin). Ondernemingen zitten in stedelijk gebied dicht bij hun klanten en hun toeleveranciers, en kunnen profiteren van schaalvoordelen. Doordat werknemers kunnen kiezen uit meer potentiële banen zullen zij werk vinden dat beter aansluit bij hun kennis en capaciteiten. Daardoor zijn ze productiever. Doordat kennis, ook in het internettijdperk, zich het best verspreid via persoonlijk contact, leidt een grotere dichtheid tot meer innovatie. De vraag is nu of deze agglomeratie-effecten worden versterkt door bestuurlijke eenheid binnen agglomeraties.

Als dat zo is dan zou dat minister Plasterks streven naar gemeentelijke herindeling kunnen onderbouwen, tenminste, in stedelijk gebied. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Van Raan (2013) een notitie opgesteld die dit bespreekt. De notitie verwijst naar diverse buitenlandse studies die wijzen op een positief effect van agglomeratie op economische groei. Over dat effect bestond zoals gezegd in wetenschappelijke kring al een grote mate van consensus. Geen de geciteerde studies heeft echter betrekking op het effect van bestuurlijke schaal op economische ontwikkeling. Van Raan (2013) vermoedt echter toch dat gemeentelijke herindeling in stedelijk gebied de economische ontwikkeling zou versterken. De achterliggende redenering is dat "randgemeenten allerlei voorzieningen op sociaal, cultureel en economisch gebied voor zichzelf willen, waardoor de kosten van deze voorzieningen in de gehele agglomeratie toenemen maar de ontwikkeling van de centrale stad belemmeren" (Van Raan 2013: p. 40).

In opdracht van het ministerie van BZK heeft Decisio (2015) een cijfermatige exercitie gedaan waaruit wordt geconcludeerd dat gemeentelijke herindeling in stedelijk gebied de economische ontwikkeling inderdaad zou versterken. Het gevonden effect is buitengewoon sterk: alleen al voor de agglomeratie Leiden, waar 200.000 mensen wonen, wordt een opschalingswinst in het vooruitzicht gesteld van twee miljard euro per jaar (in termen van het bruto gemeentelijk product). Dat is dus 10.000 euro per inwoner per jaar, ofwel bijna drie keer zo veel als de totale gemeentelijke uitgaven van alle gemeenten in die agglomeratie. En dat alleen door gemeentelijke herindeling. Dit is moeilijk voor te stellen.

De door Decisio (2015) uitgevoerde exercitie bouwt niet voort op eerder onderzoek op dit terrein. In Nederland is dergelijk onderzoek voor zover bekend niet gedaan, maar in

andere landen wel, vooral in de Verenigde Staten. Stansel (2005) vindt in dat land een sterk positief verband tussen bestuurlijke fragmentatie (gemeten als het aantal county governments per inwoner) en economische groei in stedelijke gebieden. Opschaling zou groei dus kunnen verlagen in plaats van verhogen. Grassmueck en Shields (2010) bevestigen dit resultaat met een alternatieve maatstaf voor bestuurlijke fragmentatie. Hammond en Tosun (2011) onderzoeken specifiek of de relatie tussen bestuurlijke decentralisatie en economische groei in stedelijk gebied anders is dan in landelijk gebied. Dat blijkt zo te zijn: in stedelijk gebied kan fragmentatie tot hogere groei leiden, in landelijk gebied juist tot lagere groei. Onderzoek naar functional urban areas in Europa (Cheshire en Magrini 2009; 12 landen waaronder Nederland) en vijf OECD-landen (Ahrend et al. 2014; Nederland niet meegenomen) concludeert daarentegen dat bestuurlijke fragmentatie tot een lagere groei leidt.

Voor Nederland kunnen uit deze resultaten niet zonder meer beleidsconclusies worden getrokken. Niet alleen verschilt de institutionele context en de economische structuur van de onderzochte landen van die van Nederland; ook zijn de onderzoeken doorgaans gedaan op basis van cross-sectie data. Om causale effecten te onderzoeken zijn paneldata meer geschikt, maar die zijn beperkt beschikbaar. Het gaat om statische vergelijkingen. Die geven geen uitsluitsel over het effect van veranderingen in de bestuurlijke fragmentatie. Ook houden de genoemde onderzoeken geen rekening met endogeniteit: de bestuurlijke structuur is geen gegeven, maar hangt mogelijk mede af van de economische situatie. De vraag of bestuurlijke opschaling in Nederlandse agglomeraties de economische groei zou bevorderen is op basis van de wetenschappelijke literatuur nog niet te beantwoorden.

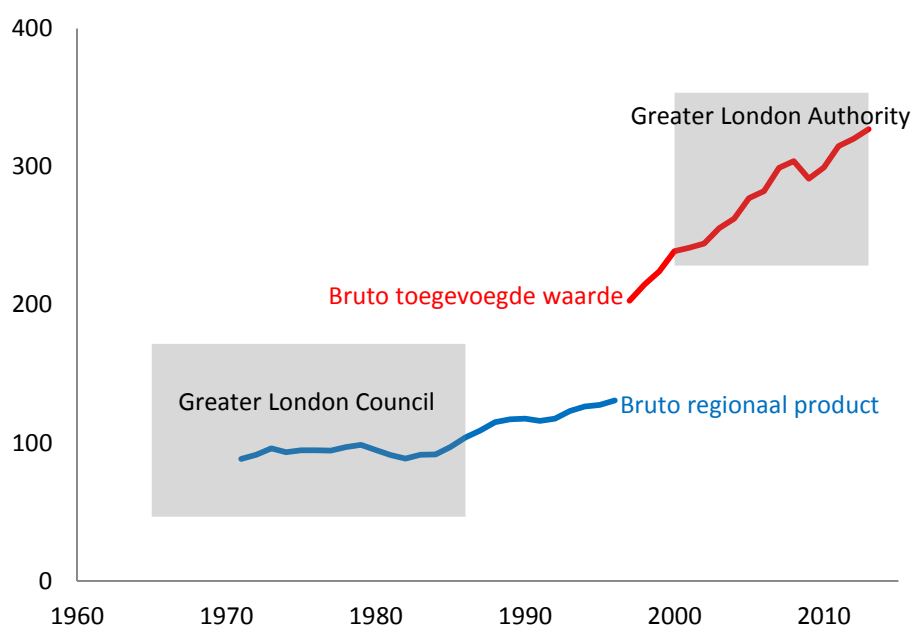
7 Agglomeratiebestuur in de praktijk

Als bestuurlijke eenheid agglomeraties een voordeel zou geven zou te verwachten zijn dat hiervan in de (internationale) concurrentiestrijd gebruik zou worden gemaakt. Dat lijkt niet het geval. Het is opvallend dat agglomeraties in de praktijk juist vaak bestuurlijk versnipperd zijn. De OESO (2007, blz. 148) constateert: "Not many cities have succeeded in creating effective governance at the metropolitan level". Het Roergebied, net als de Randstad polycentrisch, kent samenwerkingsverbanden maar geen overkoepelend bestuur (OESO 2007). Metropolen als Londen en Brussel hebben dat wel, maar worden tegelijkertijd voor een belangrijk deel bestuurd door gemeenten.

Londen, een van 's werelds meest succesvolle agglomeraties, is een interessant geval, omdat daar is geëxperimenteerd met verschillende vormen van metropolitaan bestuur. Van 1965 tot 1986 bestond de Greater London Council. Sinds 2000 is in hetzelfde geografische gebied de Greater London Authority actief. Beide zijn vormen van metropolitaan bestuur dat heel de Londense agglomeratie bestrijkt. De constante factor wordt gevormd door de 33 lokale overheden in dat gebied (32 Boroughs en de City of London), die flink wat te zeggen hebben (White 2008). Figuur 1 geeft een indruk van de economische ontwikkeling van Greater London sinds 1971. Helaas kon het Office for

National Statistics geen langere tijdreeks leveren, en ook geen uniforme maatstaf voor economische groei. Uit de figuur blijkt dat invoering of afschaffing van metropolitain bestuur niet leidt tot zichtbare trendbreuken in de economische ontwikkeling. Dit bewijst natuurlijk niet dat een dergelijk verband niet bestaat. Wel is duidelijk dat een agglomeratie die een dergelijk bestuur niet kent, of die naast zo'n bestuur nog een invloedrijke decentrale overheidslaag kent, economisch zeer succesvol kan zijn.

Figuur 1 Economische ontwikkeling agglomeratie Londen tijdens verschillende bestuurlijke constellaties (in miljarden ponden van 2011)



8 Randstadprovincie?

In plaats van te streven naar gemeenten ter grootte van agglomeraties – waar die grenzen dan ook getrokken zouden moeten worden – kan ook worden gedacht aan het overdragen van taken die op regionaal niveau moeten worden uitgevoerd aan provincies of bijvoorbeeld een op te richten infrastructuurautoriteit. Die zouden dan kunnen doen wat nodig is om agglomeraties op economisch gebied concurrerender te maken. Te denken valt aan onder meer verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening (planning bedrijventerreinen en woningen). Echter, ook de provincie is vaak geen logische eenheid van besluitvorming, doordat provinciegrenzen niet samenvallen met logische clusters van economische activiteiten. Het grondgebied van een provincie is zelden of nooit een

zinnvolle afbakening van een gebied waarbinnen ruimtelijke externe effecten wordt geïnternaliseerd (De Groot et al. 2010).

Dat geldt waarschijnlijk het sterkst in de Randstad. Het kabinet Rutte I wilde daarom de provincies in de Randstad samenvoegen. Wonderlijk genoeg wilde men tegelijkertijd een infrastructuurautoriteit oprichten. Omdat zorg dragen voor een goede infrastructuur nu juist de belangrijkste taak is waarmee het nut van een Randstadprovincie kan worden beargumenteerd, zou het weinig zinvol zijn om een dergelijke provincie op te richten maar de infrastructuurtaak elders te beleggen (Allers en Fraanje, 2011). Beide initiatieven lijken weinig voortgang te kennen, ook niet sinds het kabinet afstapte van het streven naar één Randstadprovincie en in plaats daarvan besloot voorlopig alleen de Noordvleugel te willen samenvoegen. Zolang een dergelijke superprovincie niet een takenpakket krijgt waarmee bovengemeentelijke problemen effectief kunnen worden aangepakt, is er ook weinig reden een dergelijke structuurwijziging door te voeren.

9 Conclusie

De relatie tussen taken en schaal van overheden is gecompliceerd. Het overlaten van lokale en regionale dienstverlening aan decentrale overheden kan leiden tot beleid dat beter is toegesneden op plaatselijke behoeften en omstandigheden, en de betrokkenheid van burgers vergroten. Aan de andere kant leidt te veel kleinschaligheid in het bestuur tot externe effecten die een goede afweging van de voor- en nadelen van beleid doorkruisen. Kleinschaligheid kan door informatievoordelen kosten besparen, grootschaligheid kan dat doen bij aanwezigheid van schaalvoordelen.

Omdat het kwantificeren van de genoemde voor- en nadelen niet goed mogelijk is, blijft de keuze voor een bepaald schaalniveau een kwestie van gezond verstand. Het is niet mogelijk om op basis van wetenschappelijke uitgangspunten eenduidig een ideale bestuurschaal af te leiden. Een dergelijke exercitie vereist dat diverse aannames worden gemaakt, en moet genoeg nemen met de gebrekkige statistische gegevens die beschikbaar zijn. Andere uitgangspunten en betere gegevens zouden tot heel andere uitkomsten kunnen leiden.

Het is belangrijk om voor ogen te houden dat de meeste in theorie bestaande voordelen van decentralisatie alleen optreden wanneer gemeenten over echte beleidsvrijheid beschikken. Dat wil zeggen dat het beleid van gemeente tot gemeente kan verschillen. In een klein en homogeen land als het onze is de maatschappelijke aanvaarding daarvan niet op alle terreinen even groot. Vooral in het sociale domein wordt sterk gehecht aan landelijk uniforme rechten op voorzieningen (Allers et al. 2013).

In de praktijk wordt het schaalvraagstuk dan ook pragmatisch opgelost. Voor taken die tussen tafellaken (Rijk) en servet (gemeente) vallen is een web van samenwerkingsverbanden gespannen. Dat is zeker geen Nederlands verschijnsel;

samenwerking komt in veel ontwikkelde landen voor. Op samenwerkingsverbanden is veel terechte kritiek mogelijk, maar zij houden op dit moment wel het openbaar bestuur overeind. Het is moeilijk een situatie te bedenken waarin gemeentelijke samenwerking niet meer zou bestaan. Daarvoor is de samenleving te complex geworden, en daarvoor verwachten we ook te veel van de overheid.

De vraag of Nederlandse agglomeraties of regio's economisch concurrerender zouden zijn wanneer zij onder één ongedeeld bestuur zouden vallen, is op basis van het beschikbare onderzoek niet te beantwoorden. In de praktijk komt een dergelijk bestuur ook in andere landen weinig voor. Het is niet moeilijk economisch succesvolle agglomeraties aan te wijzen die worden bestuurd door een veelheid van overheden. Dit wijst erop dat er verschillende formules bestaan die tot succes kunnen leiden. Vermoedelijk is de kwaliteit van de overheden en van de wetgeving die hun bevoegdheden regelt belangrijker dan de bestuurlijke structuur zelf. En ten slotte is de rol van de overheid bij economische ontwikkeling misschien wel kleiner dan beleidsmakers graag denken. Slecht bestuur zal zeker remmend werken, maar met goed bestuur alleen kweek je nog geen Silicon Valley.

Auteur

Maarten Allers (e-mail: m.a.allers@rug.nl) is hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO).

Literatuur

- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis en A.C. Lembcke, 2014, *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.
- Allers, M.A., 2010, Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37.
- Allers M.A. en J.P. Elhorst, 2005, Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance*, vol. 12: 493-513.
- Allers M.A., M.J. Fraanje, 2011, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, SDU Uitgevers, Den Haag, pp. 103-118.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema, 2014, Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, *ESB*, vol. 99: 406-409.
- Allers M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema, 2013, *Gemeenten in perspectief*, Groningen: COELO.
- Allers M.A. en B. van Ommeren, 2016, Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit, *Local Government Studies*, doi: 10.1080/03003930.2016.1171754.
- 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 176.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg en S. Settitzlew, 2012, Size, democracy, and the economic costs of running the political system, *American Journal of Political Science*, vol. 58(4):790-803.

- Borge, L.E., J.K. Brueckner en J. Rattsø, 2014, Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway, *Journal of Urban Economics*, vol. 80: 153-163.
- Cheshire, P. en S. Magrini, 2009, Urban growth drivers in a Europe of sticky people and implicit boundaries, *Journal of Economic Geography*, 9, 85-115.
- Commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindeling, 2013), *Eindrapportage*, Kopenhagen: ministerie van economische en binnenlandse zaken (vertaling uit het Deens in opdracht van het ministerie van BZK).
- Commissie feitenonderzoek, 2010, *Doelmatig beheer waterketen*.
- CPB, 2014, *Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen*, Den Haag.
- Decisio, 2015, *Urban scaling van Nederlandse steden: een pilotstudie*, Amsterdam.
- Edzes, A.J.E., 2010, *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*, Groningen.
- Elzinga, D.J., 2008, Schaalverkleining wordt een nieuwe trend, *S&D*, 7/8, 89-90.
- Faguet, J.P., 2004, Does decentralization increase responsiveness to local needs: evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, vol. 88: 867-893.
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005, *Je gaat er over of niet*, Den Haag.
- Grassmueck, G. en M. Shields, 2010, Does government fragmentation enhance or hinder metropolitan economic growth?, *Papers in Regional Science*, vol. 89: 641-657.
- Groot, H. de, B. van Hulst en J. Wilschut, 2014, De kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten., *ESB*, vol. 99(4678): 87-89.
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en land*, CPB Bijzondere Publicatie 89, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hammond, G.W. en M.S. Tosun, 2011, The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from U.S. Counties, *Journal of Regional Science*, vol. 51: 47-64.
- Hansen, S.W., 2014, Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, *Public Choice*, vol. 159(1-2): 3-21.
- Lüchinger, S. en A. Stutzer, 2002, Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, *Swiss Political Science Review*, vol. 8(1): 27-50.
- Marlet, G., C. van Woerkens, 2014, *De nieuwe gemeentekaart*, VOC Uitgevers.
- Moisio, A. en R. Uusitalo, 2013, The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland, *Public Finance and Management*, vol. 13(3): 148-166.
- Musgrave, R.M., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Niaounanis, T.K. en J.T.L. Blank, 2015, *Lasten van (samen) belasten*, Den Haag / Delft: IPSE Studies.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E., 1999, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, vol. 37: 1120-1149.
- OECD, 2007, *Territorial Reviews: Randstad, The Netherlands*, Paris.
- OECD, 2014, *Territorial Reviews: Netherlands 2014*, Paris.
- Postma, J. en K. Putters, 2010, Optimale schaalgrootte is een misleidend begrip, *Het Financieele Dagblad*, 6 december.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014, *De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag.
- Raan, A.F.J., 2013, Wetmatigheid van positieve, niet-lineaire versterking in samenhangende systemen: Het cruciale belang van gemeentelijke herindeling van stedelijke gebieden, Bijlage bij Decisio, 2015.
- Reingewertz, Y., 2012, Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics*, vol. 72(2-3): 240-251.
- Rob, 2015, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag.

- Salmon, P., 1987, Decentralisation as an Incentive Scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3(2): 24-43.
- Stansel, D., 2005, Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas, *Journal of Urban Economics*, 57, 55-72.
- Tordoir, P., A. Poorthuis en P. Renooy, 2015, *De veranderende geografie van Nederland De opgaven op mesoniveau*, Amsterdam: Regioplan.
- Voet, J. van der, 2015, Richt je op de mensen, niet op de structuur, *de Volkskrant*, 27 november.
- White J., 2008, *London in the 20th century*, London: Vintage books.