



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Groter én persoonlijker? het effect van gemeentefusies op het leveren van maatwerk

Verheijen, T.

Citation

Verheijen, T. (2025). Groter én persoonlijker?: het effect van gemeentefusies op het leveren van maatwerk. *Bestuurskundige Berichten*, 40(1), 8-10. doi:

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4256381>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Groter én persoonlijker?

Het effect van gemeentefusies op het leveren van maatwerk

Nederland voelt steeds kleiner, en dat terwijl gemeenten alleen maar groter worden. Waar Nederland honderd jaar geleden nog meer dan duizend gemeenten telde, zijn er dit jaar nog maar 342 gemeenten over. Als deze trend aanhoudt, telt Nederland tegen 2030 minder dan 300 gemeenten. De sterke daling in het aantal gemeenten is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw, en nam in de loop van de afgelopen twee decennia verder toe. De motivering achter veel gemeentelijke fusies is de toenemende druk op gemeenten die voortkomt uit delegatie en decentralisatie (Allers et al., 2021). Vooral delegatie van taken binnen het zorgdomein zijn voor kleinere gemeenten te complex en te zwaar om adequaat uit te voeren (Kromhout et al., 2020), met als gevolg dat deze gemeenten vaak de handen in een slaan om deze taken uit te voeren. Los van normatieve vragen over de wenselijkheid van delegatie en decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten, komen ook vragen op over de kwaliteit van de geleverde diensten. Met maatwerk als een van de grootste bestuurlijke kern streven van de 21ste eeuw, bestaat er binnen bestaande literatuur nog weinig onderzoek naar de effecten van gemeentefusies op het leveren van maatwerk. Aangevoerd is dat de afstand tussen inwoner en gemeentebestuur toeneemt na een fusie (Anthoon, 1970). Gegeven dit fenomeen, is het niet ondenkbaar dat gemeentefusies een negatief effect hebben op de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk. Dit essay kijkt naar de impact van gemeentefusies op het leveren van maatwerk door gemeenten.

Fusies in Beeld

In de literatuur worden fusies in de context van lokale overheden gedefinieerd als de vermindering van het aantal multifunctionele lokale overheid eenheden door middel van consolidatie (Bish,



Tycho Verheijen

2001). Zoals voornoemd is decentralisatie van (Rijks-)taken naar gemeentebesturen een van de grootste aanjagers van gemeentelijke fusies in de Nederlandse context. Hiernaast spelen ook nieuwe bestuurskundige ideeën als new public management en streven als efficiëntie een rol (Karkin et al., 2019; Niaounakis, 2021). Een heersend beeld binnen zowel het Nederlandse, als het internationale openbaar bestuur is dat het vergroten van gemeenten middels fusies, leidt tot economische schaalvoordelen en daarmee lagere operationele kosten. Gemeentelijke fusies komen in verschillende vormen en maten, echter is het model van een volledige fusie van alle facetten van de gemeenten het meest voorkomend. Naast deze vorm bestaat ook het model van ambtelijke fusies waarbij enkel het ambtelijk apparaat van twee of meerdere gemeenten wordt gefuseerd tot één organisatie. Voor de analyse in dit essay is de vorm van de fusie niet van belang, gezien de eenheid van analyse die verantwoordelijk is voor het leveren van maatwerk, het ambtelijk apparaat, in beide modellen verandert.

Onderzoek naar de gevolgen van gemeentefusies bestaat zowel voor de Nederlandse als de internationale context (e.g. Gendzwilf et al., 2021; Allers & Geertsema, 2016; Bönisch et al., 2011;



Schaap, 2016). Synthesen (e.g. Tavares, 2018; Torfs et al., 2024) binnen dit onderzoeksveld komen op de volgende conclusies: gemeentelijke fusies hebben beperkte invloed op het gebied van kostenbesparingen en fusies verlagen de kwaliteit van de lokale democratie. Op het gebied van economische voordelen laat onderzoek zien dat naast organisatorische kosten zoals faciliteiten en inkoop, waar wel degelijk besparingen plaatsvinden na fusies, verwachte schaalvoordelen zich niet of nauwelijks voordoen (Allers & Geertsema, 2016). De democratische implicaties van gemeentefusies zijn verontrustend: gefuseerde gemeenten hebben een lagere opkomst bij verkiezingen en ook binnen het bestuur hebben deze gemeenten een verminderde interne politieke doeltreffendheid. In gefuseerde gemeenten is er over het algemeen ook sprake van een slechtere band tussen inwoners en hun gemeenschappen (Allers et al., 2021; Suzuki & Ha, 2018).

Maatwerk

Maatwerk als concept is nog enigszins nieuw binnen zowel de nationale als internationale literatuur. Een veel gehanteerde interpretatie van het concept maatwerk is het begrip *pro social rule breaking* (PSBR), wat maatwerk ziet als het breken met organisatorische beleidslijnen, in het voordeel van de burger (Morrison, 2006). Het voordeel van deze definitie is dat het bewust breken van regels eenvoudig kan worden gekwantificeerd. Maatwerk gedefinieerd als PSBR vindt vooral haar toepassing in interorganisatieonderzoek, dit essay kijkt echter naar de organisatiebrede koers en vermogen om hierbinnen maatwerk te leveren. Hierbij zou een definitie als: het afstemmen van diensten en interventies op de unieke behoeften en situaties van burgers (Kromhout et al., 2020) beter passen. Ondanks dat deze definitie een beter kader geeft van maatwerk in de context van gemeentefusies, bestaat er geen data om dit in beeld te brengen. Het gebrek aan longitudinaal onderzoek naar maatwerk prestaties van gemeenten voor en na een fusie, dwingt ons te kijken naar verwante

dimensies en percepties van burgers ten aanzien van gemeentefusies.

Het gebrek aan harde data over maatwerk in fusiegemeenten betekent niet dat hier sprake is van een wetenschappelijke dode hoek. Kijkend naar het concept “dienstverlening”, een domein waarbinnen maatwerk valt, komen meer onderzoeksresultaten naar voren (zie onder andere: Sokopo et al., 2021; Ryan et al., 2016). In een onderzoek van Allers en Geertsema (2016) zijn de effecten van gemeentefusies op onder andere uitgaven en efficiëntie, maar ook op dienstverlening onderzocht. Allers en Geertsema (2016) beargumenteren dat een toename in de kwaliteit van dienstverlening, zou leiden tot een stijging in huizenprijzen. Gecorrigeerd voor interveniërende variabelen, vinden zij geen verband tussen verbeterde dienstverlening en gemeentefusies. Ook binnen de casuïstiek, in de vorm van inwoner attitudes, zijn verbeteringen niet terug te zien. Uit een onderzoek naar de ambtelijke fusie van de gemeenten Zandvoort en Haarlem (van Engeland & Wilson, 2020), kwam naar voren dat inwoners geen verbetering in dienstverlening hebben ervaren als gevolg van de fusie.

Duidelijk is dat maatwerk, met uitzondering van enkele onderzoeken (Allers & de Kam, 2010), een nog onderbelicht onderwerp is binnen het thema gemeentefusies. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de afstand tussen het gemeentebestuur en haar inwoners toeneemt, na een fusie. Wat zegt deze toename in afstand over het vermogen van de gemeente om haar diensten af te stemmen op (individuele) wensen van haar inwoners?

Conclusie

In de afgelopen decennia is er een toename te zien in het aantal gemeenten dat fuseert. Gemeentelijke fusies hebben er de afgelopen periode voor gezorgd dat Nederland nog maar 342 gemeenten telt. Het fuseren van gemeenten komt voornamelijk voort uit het decentralisatiebeleid dat de afgelopen decennia is doorgevoerd, met als gevolg dat vooral kleine gemeenten niet langer adequaat kunnen voorzien in het leveren van bepaalde diensten. Naast



decentralisatie spelen ook efficiëntieoverwegingen en het streven naar schaalvoordelen een rol in de keuze van gemeenten om te fuseren. Literatuur op het gebied van efficiëntie en schaalvoordelen laat zien dat de effecten van het fuseren van gemeenten geen tot beperkte economische voordelen oplevert. Ook wijst onderzoek uit dat het fuseren, en daarmee het vergroten van gemeenten, de afstand tussen het gemeentebestuur en de burger doet toenemen en het democratisch gehalte in de gemeente negatief beïnvloed. Deze expansie van de kloof tussen inwoner en gemeente roept de vraag op wat de implicaties van gemeentefusies zijn voor het leveren van maatwerk. Immers is het niet ondenkbaar dat de bestuurlijke receptoren in mindere mate signalen opvangen, zoals de unieke wensen en behoeften van burgers, wanneer het bestuur (soms fysiek) verder van de burger staat.

Onderzoek naar de relatie tussen maatwerk en gemeentefusies is beperkt, wel kunnen andere indicatoren, behorend tot het concept maatwerk, worden bekeken en gemeten. Onderzoek van Allers en Geertsema (2016) laat zien dat de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening relatief onveranderd blijft als gevolg van het fuseren van gemeenten. Onderzoeken naar inwoner-attitudes over de kwaliteit van dienstverlening voor en na een fusie laten eenzelfde, al dan niet pessimistisch beeld zien. Ondanks de schaal waarop gemeentefusies plaatsvinden, zijn de implicaties voor de dienstverlening en maatwerk nog onderbelicht binnen de wetenschappelijke literatuur. Gezien de vraagtekens die de literatuur ons biedt op het gebied van gemeentelijke fusies dient een breder maatschappelijk debat te worden gevoerd naar de wenselijkheid en effectiviteit van gemeentefusies. Niet onbelangrijk binnen dit debat zijn de gevolgen op het vermogen van de nieuwe, grotere gemeenten om maatwerk te leveren voor haar inwoners.

Literatuurlijst

[1] Allers, M. A., & de Kam, C. A. (2010). *Renovatie van het huis van Thorbecke*. In C. A. de Kam, J. H. M. Donders, & A. P. Ros (Eds.), *Miljardendans in Den Haag* (pp. 185 - 208). Sdu Uitgevers.

[2] Allers, M., & Geertsema, J. B. (2016). *the effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation*. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682.

[3] Allers, M., de Natris, J., Rienks, H., & de Greef, T. (2021). *Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections*. *Electoral Studies*, 70, 102284.

[4] Anthoon, G. (1970). *Verschuivingen bij de besluitvormers na de fusies van gemeenten*. *Res Publica*, 24(3–4), 461–482.

[5] Bish, R. L. (2001). *Local government amalgamations: discredited nineteenth century ideals alive in the twenty first*. *Commentary-CD Howe Institute*, 150, 1.

[6] Bönisch, P., Haug, P., Illy, A., & Schreier, L. (2011). *Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter? (Issue 18/2011)*. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

[7] Kromhout, M., van Echtelt, P., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Sociaal Cultureel Planbureau.

[8] Gendzwil, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2021). *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*. *Space and Polity*, 25(1), 37–56.

[9] Karkin, N., Gocoglu, V., & Yavuzcehre, P. S. (2019). *Municipal amalgamations in international perspective: motives addressed in scholarly research*. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 41(4), 187–202.

[10] Morrison, E. W. (2006). *Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking*. *Journal of Management*, 32(1), 5–28.

[11] Niaounakis, T. K. (2021). *Economies of scale: a multi-level perspective: Applications in Dutch local public services*. [Dissertation (TU Delft), Delft University of Technology].

[12] Ryan, R., Hastings, C., Grant, B., Lawrie, A., Ní Shé, É., & Wortley, L. (2016). *The Australian Experience of Municipal Amalgamation: Asking the Citizenry and Exploring the Implications*. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 373–390.

[13] Schaap, L. (2016). *Evaluating municipal mergers' effects: A review of amalgamation studies in the Netherlands*. Paper presented at PSA Conference, Brighton, United Kingdom.

[14] Sokopo, J. T. X., Masango, R. S., & Mfene, P. N. (2021). *Amalgamation of Municipalities' Implications on Service Delivery*. *Administratio Publica*, 29(4), 118–135.

[15] Suzuki, K., & Ha, H. (2018). *Municipal Merger and Local Democracy: An Assessment of the Merger of Japanese Municipalities*. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 16(4), 759–784.

[16] Tavares, A. F. (2018). *Municipal amalgamations and their effects: a literature review*. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15.

[17] Torfs, I., Callens, C., Wayenberg, E., Verhoest, K., & Voets, J. (2024). *Effecten van gemeentelijke fusies in internationaal perspectief: literatuurstudie*.

[18] van Engeland, W., & Wilson, D. (2020). *Evaluatie ambtelijke fusie Zandvoort*. I&O research.