

Economische meerwaarde van differentiatie

rapportnr. 1345

maart 2016

Verkenning in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Economische meerwaarde van differentiatie

Verkenning in opdracht van het Mi-
nisterie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Johan Vonk
Leo Aarts

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Za-
ken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de in-
houd van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt
niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minis-
ter van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties.

Den Haag, maart 2016

 rapport nr. 1345

© APE Public Economics

Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

1	Verkenning economische meerwaarde differentiatie	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Onderzoeksvragen	10
1.3	Onderzoeksopzet	11
1.4	Opzet rapport	11
2	Wat is differentiatie?	12
2.1	Definitie en scope	12
2.1.1	Raad voor het openbaar bestuur	12
2.1.2	Studiegroep Openbaar Bestuur	13
2.1.3	Differentiatie als 'essentially contested concept'	15
2.1.4	Differentiatie in de praktijk	15
2.2	Autonomie en differentiatie in taken en bevoegdheden	16
2.2.1	Selectief beleid (differentiatie in taken en bevoegdheden)	16
2.2.2	Autonomie en decentralisatie	17
2.3	Leidt differentiatie tot verschillen in het voorzieningenniveau?	17
2.3.1	Differentiatie in het voorzieningenniveau	18
2.3.2	Differentiatie om uniformiteit in het voorzieningenniveau te waarborgen	19
2.4	Differentiatie versus uniform openbaar bestuur	19
	Een raamwerk voor differentiatie	19
3	Economie en differentiatie	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Mogelijke economische effecten	20

3.3	Autonomie, decentralisatie en differentiatie in de uitkomsten	21
3.3.1	Differentiatie en welvaartswinsten	21
3.3.2	Decentralisatie en differentiatie	21
3.3.3	Tibaut	22
3.3.4	Autonomie en decentralisatie	22
3.3.5	Kosten decentralisatie en differentiatie	23
3.4	Differentiatie naar schaal: efficiency en effectiviteit van beleid en uitvoering	24
3.4.1	Differentiatie naar schaal	24
3.4.2	Schaal en doelmatigheid	25
3.5	Steden en agglomeratie-effecten: Economische groei	25
3.6	Economisch effect differentiatie	26
4	Mogelijkheden empirisch onderzoek	28
4.1	Inleiding	28
4.1.1	Empirisch effect differentiatie	28
4.1.2	Onderzoeksmogelijkheden	29
4.2	Differentiatie naar schaal	29
4.2.1	Achtergrond	29
4.2.2	Eerste orde effect: doelmatigheid en effectiviteit	29
4.2.3	Tweede orde effect: bredere economische effecten	31
4.3	Differentiatie en economische groei: agglomeraties	31
4.3.1	Achtergrond	31
4.3.2	Economische effecten	33
5	Conclusie en samenvatting	34
5.1	Vormen van differentiatie	34

5.2	Differentiatie en economie	34
5.3	Kwantitatieve analyse differentiatie	35
6	Literatuur	36
	Bijlage I: interviews	38

1 Verkenning economische meerwaarde differentiatie

1.1 Inleiding

Van oudsher kent Nederland verschillende bestuurslagen. Zoals ook de OECD constateert is er tussen gelijke decentrale overheden weinig sprake van differentiatie.¹ Dat is opmerkelijk omdat in sociaal, demografisch en economisch opzicht, gemeenten en provincies onderling wel sterk kunnen verschillen (bijvoorbeeld groei vs. krimp, landelijk vs. stedelijk). De uniformiteit van gemeenten en provincies wordt geschraagd door de financiële verhoudingen tussen staat en decentrale overheden. Uitgangspunt bij de financiële verhoudingen in Nederland is dat alle provincies en gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren, bij een gelijke belastingdruk en rekening houdend met geobjectiveerde kostenverschillen (het zogenoemde derde aspiratieniveau van Goedhart¹).

De onderlinge verschillen in opgaven tussen gemeenten en provincies nemen al maar meer toe waardoor er meer spanning komt op het uniformiteitsbeginsel. Dit leidt tot een steeds bredere roep om meer differentiatie². Meer differentiatie in het openbaar bestuur maakt het mogelijk om taken en beleid af te stemmen op de lokale situatie. De onderstaande voorbeelden illustreren de toenemende behoefte aan differentiatie:

¹ OECD – *Territorial review: Netherlands (2014)*

² Zie bijvoorbeeld: speech IPO-voorzitter op IPO-congres 2013; VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet. De eerste overheid. juni 2007; Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid. September 2010, p.5.; Interview met Kim Putters (SCP); G32-notitie. Dansen op schalen. Mei 2011; Platform Middelgrote Gemeenten. Middelgroot in een nieuw krachtenveld: Platform Middelgrote Gemeenten 2000-2010. Mei 2010; Motie Bruins-Slot TK 2011–2012, 28 750, nr. 36; Werkbezoek MT DGBK aan MT en CdK Overijssel dd. 25 augustus 2014; Ambtelijk werkbezoek OBO aan Gemeente Eindhoven, dd. 29 augustus 2014;

- De Studiegroep Openbaar Bestuur (onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken). Het kabinet heeft de Studiegroep verzocht aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei en de voorstellen te baseren op een empirische analyse.
- De commissie Rinnooy Kan (2015) van de VNG merkt in haar advies voor een ruimer gemeentelijk belastinggebied op dat de ruimte om het voorzieningenniveau aan te passen aan lokale omstandigheden zeer beperkt is.³
- Bij de uitvoering van de nieuwe WMO zijn voor een aantal taken centrumgemeenten aangewezen die deze taak voor de omliggende gemeenten moeten uitvoeren.
- Bij de uitvoering van gemeentelijke taken zijn in de praktijk veel verschillen tussen gemeenten. Hierbij valt bijvoorbeeld het veelvoud aan verschillende (vrijwillige en niet-vrijwillige) vormen van intergemeentelijke samenwerking op.

Differentiatie is geen eenduidig begrip, er kan differentiatie plaatsvinden in verschillende aspecten van het openbaar bestuur, denk aan autonomie, uitvoering, beleid, taken, en in de bestuurlijke inrichting. Een belangrijke afweging voor de wenselijke mate van differentiatie zijn de gerelateerde economische effecten. Werkt differentiatie welzijnsverhogend? Wat zijn de effecten op kostendoelmatigheid? Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft *APE Public Economics* gevraagd een verkenning te doen naar de 'effectiviteit en economische (meer)waarde van differentiatie'. Doel van de verkenning is om de potentiële economische meerwaarde van meer differentiatie in beeld te brengen en om een aantal onderzoeksvorstellen te formuleren waarmee de economische effecten van differentiatie kwantitatief onderzocht kunnen worden.

1.2 Onderzoeksvragen

Voor de verkenning is een viertal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn weergegeven in Box 1. De onderzoeksvragen zijn gericht op de huidige kennis over de economische effecten van differentiatie, een inventarisatie van differentiatie in de praktijk en mogelijke methoden om effecten van verschillende vormen van differentiatie kwantitatief te meten. Tot slot wordt gevraagd welke vormen van differentiatie zich het meest lenen tot kwantificering (in termen van economische meerwaarde).

³ Commissie Rinnooy Kan (2015) – *bepalen betekent betalen* (VNG).

Box 1: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen:

1. Hoe zien verschillende vormen van differentiatie er in de praktijk uit?
2. Wat kan op basis van huidige inzichten gezegd worden over de economische (meer)waarde van deze vormen van differentiatie?
3. Op welke wijze is de meerwaarde van de verschillende vormen van differentiatie, in termen van economische groei, kwantitatief inzichtelijk te maken?
4. Welke vormen van differentiatie lenen zich voor verdere kwantificering van economische meerwaarde?

1.3 Onderzoeksofzet

Zonder afbakening en uitwerking van het concept differentiatie is onderzoek naar de economische effecten van differentiatie onmogelijk. De eerste fase van het onderzoek betreft een analyse van het concept op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur en andere schriftelijke bronnen (zie bijlage literatuur). In interviews met deskundigen op het terrein van ruimtelijke economie, bestuurskunde en staatsrecht (zie overzicht in bijlage I) zijn de uitkomsten van de conceptuele analyse besproken en getoetst op herkenbaarheid, volledigheid en relevantie. De interviews dienden ook om zicht te krijgen op de professionele en bestuurlijke visie van de geraadpleegde deskundigen, en op hun verwachtingen ten aanzien van de effecten van differentiatie op de ontwikkeling van economische waarden. De analyse van het schriftelijke en mondelinge materiaal mondt uit in twee onderzoekslijnen die kwantitatieve inzichten opleveren in de economische meerwaarde van differentiatie.

1.4 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt het begrip differentiatie nader uitgewerkt, en wordt gekeken wat voor vormen differentiatie aan kan nemen. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de economische effecten van differentiatie. En in hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvoorstellen uitgewerkt.

2 Wat is differentiatie?

2.1 Definitie en scope

Het doel van deze verkenning is uiteindelijk het opstellen van onderzoeksvorstellen om de economische effecten van differentiatie kwantitatief inzichtelijk te maken. Daarvoor is een goed begrip van de term differentiatie noodzakelijk. Wat is precies het fenomeen dat met deze term wordt aangeduid en in welk perspectief wordt de term gehanteerd? Eerdere analyses van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), en een ambtelijke verkenning van de studiegroep Openbaar Bestuur van het ministerie van BZK hebben ieder al een typering van het fenomeen differentiatie opgesteld. Deze typeringen zijn als uitgangspunt genomen van onze analyse. In gesprekken met deskundigen op het terrein van ruimtelijke economie, bestuurskunde en staatsrecht is vervolgens gekeken in hoeverre deze typeringen voldoende zijn om de ideeën over differentiatie kwijt te kunnen. Op basis van deze gesprekken is een kader opgesteld waarin verschillende differentiatievormen geplaatst kunnen worden.

2.1.1 Raad voor het openbaar bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) beschouwt differentiatie als een uitdrukking voor *“de beweging van uniformiteit naar pluriformiteit in de interbestuurlijke verhoudingen (...) voor beleid, taken, bevoegdheden, financiële middelen en bestuurlijke inrichting”*⁴. Differentiatie duidt volgens de Rob dus de situatie waarin de bestuurlijke verhoudingen niet overal gelijk zijn. Die ongelijkheid heeft verschillende oorzaken. De Rob onderscheidt er drie. Differentiatie kan voortkomen uit de autonomie en de beleidsvrijheid van lokale overheden (1), uit selectief beleid van de rijksoverheid in de toekenning van taken, bevoegdheden en middelen aan gemeenten en provincies (2) en uit verschillen in de bestuurlijke inrichting (3).

⁴ Rob (2007) – *Advies gedifferentieerde eenheidsstaat*.

Differentiatie in (uitvoering van) beleid op lokaal niveau is het resultaat van decentralisatie en lokale autonomie, dan wel van beleidsvrijheid van gemeenten bij medebewind. De Rob juicht deze vorm van differentiatie toe. De economische ratio ligt in de verbetering van de effectiviteit van de inzet van publieke middelen omdat lokale overheden meer ruimte krijgen om de inzet af te stemmen op de lokale behoeften. Differentiatie in beleid op lokaal niveau kan (en mag) volgens de Rob leiden tot lokale verschillen in voorzieningenniveau.

Differentiatie voortkomend uit de selectieve toewijzing van taken, bevoegdheden en middelen acht de Rob relevant als het beleid te kostbaar is zonder selectiviteit, als het efficiënter is om middelen geconcentreerd in te zetten, of als om een oplossing wordt gevraagd die politiek niet haalbaar is om uniform te worden toegepast. Als voorbeeld van het laatste wijst de Rob op de Rotterdamwet. Volgens de Rob willen decentrale overheden steeds vaker met het Rijk afspraken maken over specifieke taken en bevoegdheden. In deze gevallen is de selectieve toewijzing van taken en bevoegdheden door het Rijk een respons op lokaal geformuleerde behoeften.

Tot slot onderscheidt de Rob ook *differentiatie in de bestuurlijke inrichting*. Denk hierbij aan de mogelijkheid om in enkele gemeenten een gekozen burgermeester in te voeren. Met differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden moet volgens de Rob terughoudendheid betracht worden. Hiermee raakt men aan de kernelementen van het openbaar bestuur en die dienen naar de mening van de Raad grondwettelijk verankerd te zijn.

2.1.2 Studiegroep Openbaar Bestuur

De Rob typeert differentiatie naar de achterliggende oorzaken; waar komen de verschillen vandaan? In een ambtelijke verkenning van het fenomeen kiest het ministerie van BZK voor een iets andere benadering. Zij maakt een indeling naar de dimensies waarop differentiatie zich voor kan doen. De Studiegroep Openbaar Bestuur onderscheidt zo vier vormen van differentiatie: beleidsdifferentiatie, taakdifferentiatie, uitvoeringsdifferentiatie en institutionele differentiatie⁵. Deze indeling is als uitgangspunt genomen voor de gesprekken met deskundigen. In deze indeling zijn 4 typen differentiatie te onderscheiden:

⁵ Oplegnota *Mogelijkheden van differentiatie*, Interne werkgroep SOB, BZK, december 2014.

Van *beleidsdifferentiatie* is sprake als niet overal in Nederland hetzelfde rijksbeleid geldt. Beleidsdifferentiatie is vooral bekend uit het buitenland, zoals in Spanje waar de ene regio heel andere bevoegdheden heeft dan de andere. In Nederland ziet BZK een voorbeeld van beleidsdifferentiatie in de Rotterdamwet. Deze wet geeft gemeenten waar de leefbaarheid onder druk staat de bevoegdheid om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden. Een ander Nederlands voorbeeld van beleidsdifferentiatie volgens BZK is de bevoegdheid van de politie om te fouilleren; in sommige gebieden heeft de politie die bevoegdheid en in andere niet. Volgens de BZK-werkgroep maakt beleidsdifferentiatie het mogelijk om in geselecteerde delen van Nederland overheden taken en bevoegdheden te geven om de economie te stimuleren.

Taakdifferentiatie is de ‘selectieve toewijzing van taken aan decentrale overheden bij wet door de nationale wetgever’. In de huidige situatie zijn er drie voorbeelden bekend van taakdifferentiatie bij centrumgemeenten. Te weten: de maatschappelijke opvang, de vrouwenopvang en het beschermd wonen (vanaf 2015). Taakdifferentiatie betekent dat wettelijke taken verschillen tussen gemeenten en tussen provincies. De economische ratio achter taakdifferentiatie is gelegen in doelmatigheid en effectiviteit.

De BZK-werkgroep spreekt van *uitvoeringsdifferentiatie* als gemeenten en provincies onderling verschillen in de manier waarop zij hun wettelijke taken uitvoeren. De BZK-werkgroep constateert dat er op het gebied van uitvoering een groot aantal mogelijke opties beschikbaar zijn voor gemeenten. Een gemeente kan het zelf doen, zij kan taken uitbesteden aan een andere gemeente of aan een publieke of private organisatie, zij kan voor de uitvoering samenwerken met andere gemeenten of private partijen, enzovoort. De economische ratio achter uitvoeringsdifferentiatie is gelegen in doelmatigheid en effectiviteit. Uitvoeringsdifferentiatie leidt in principe niet tot verschillen in voorzieningenniveau.

De BZK-werkgroep spreekt van *institutionele differentiatie* bij lokale verschillen in de bestuurlijke inrichting, bijvoorbeeld als in sommige gebieden de provinciale bestuurslaag afwezig is. Ook de in 2014 afgeschafte mogelijkheid tot de instelling van een vierde bestuurslaag in de vorm van deelgemeenten leidde tot institutionele differentiatie. Institutionele differentiatie kan ook betrekking hebben op andere institutionele arrangementen, zoals de regels bij de benoeming van de burgemeester (direct gekozen in sommige gemeenten en benoemd in andere) of bij de afbakening van de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester (beperkt mandaat in sommige gemeenten, ruim mandaat in andere).

2.1.3 Differentiatie als ‘essentially contested concept’

De bovenstaande typeringen van het begrip differentiatie laten zien dat het fenomeen van verschillende invalshoeken benaderd kan worden. In gesprekken met deskundigen werd differentiatie geduid als ‘*essentially contested concept*’. Deze term uit de filosofie beschrijft een onderwerp waarover meningen altijd verschillen over de juiste interpretatie. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat het onderwerp zeer complex is, is gekoppeld aan waardeoordelen, of in verschillende situaties andere interpretaties kent. Zo wordt het begrip differentiatie gebruikt in verschillende discussies omtrent het openbaar bestuur. Sommigen zien differentiatie als alternatief voor gemeentelijke herindeling. Daar waar gemeenten kunnen samenwerken, of taken kunnen uitbesteden lijkt het voor kleinere gemeenten mogelijk om taken efficiënt en effectief uit te kunnen voeren. Dezelfde mogelijkheden worden door anderen juist gezien als middelen voor gemeenten om beter aan te sluiten bij de wensen en behoeften van hun inwoners. Zo schreef de commissie Bovens van de VNG in 2006 dat gemeenten zich individueel af moeten vragen bij welke organisatievorm de burger het beste gediend is.⁶ Bij de discussie omtrent de recente decentralisaties op het sociale domein is differentiatie ook een centraal begrip geweest. Eén van de redenen om taken naar gemeenten over te hevelen was het uitgangspunt dat gemeenten maatwerk kunnen leveren. Maatwerk is alleen mogelijk wanneer gemeenten kunnen differentiëren als het gaat om beleid en uitvoering.⁷

2.1.4 Differentiatie in de praktijk

Tijdens de gesprekken is gebleken dat de hierboven omschreven vormen van differentiatie wel herkend werden, maar niet voldoende waren om de verscheidenheid aan opvattingen over de term differentiatie te kunnen plaatsten. Er werd vooral onderscheid gemaakt op basis van twee factoren, die in de gebruikte typeringen ontbreken. In de eerste plaats moet een onderscheid gemaakt worden tussen differentiatie ‘top-down’, en differentiatie ‘bottom-up’. Dit is duidelijk bij het verschil tussen differentiatie uit lokale autonomie en decentralisatie door selectief toewijzen van taken en bevoegdheden. In het tweede geval speelt het echter ook

⁶ Commissie Bovens (2006). *Wil tot Verschil: gemeenten in 2015*. In opdracht van de VNG.

⁷ J. van der Berg (2013). *Schaalvergroting, wanneer wel en wanneer niet*. Inleiding conferentie ‘Kennissetwerk Lokaal 13’, Den Haag, Provinciehuis, 8 november 2013.

een rol waar selectieve toewijzing van taken en bevoegdheden het gevolg is van lokaal geformuleerde behoeften.

In de tweede plaats moet rekening gehouden worden met de uitkomsten van grotere differentiatie. Daar waar het gaat om de aansluiting van beleid en uitvoering bij de lokale opgaven en voorkeuren zijn (grote) verschillen in het voorzieningenniveau tussen decentrale overheden mogelijk. In veel gevallen wordt differentiatie echter ook voorgesteld om het voorzieningenniveau in gemeenten juist gelijk te houden. Wanneer het bijvoorbeeld gaat over intergemeentelijke samenwerking is de theorie dat kleinere gemeenten effectief en efficiënt beleid kunnen voeren. Het onderscheid in verschillende typen differentiatie wordt hieronder nader uitgewerkt.

2.2 Autonomie en differentiatie in taken en bevoegdheden

Om de term differentiatie nader te duiden hebben we een kader opgesteld waarbinnen de verschillende vormen van differentiatie geplaatst kunnen worden. In de eerste plaats maken we hierbij onderscheid in differentiatie die het gevolg is van selectiviteit in taken en bevoegdheden, en differentiatie die het gevolg is van grotere autonomie. Een indeling langs deze lijnen is weergegeven in Tabel 1. De tabel wordt hieronder verder uitgewerkt.

Tabel 1: Verschillende vormen van differentiatie

Differentiatie	variant	Voorbeeld
Differentiatie in taken en bevoegdheden	Directief	Centrumgemeenten
	Faciliterend	'Rotterdamwet'
Autonomie	Binnen kaders	WMO, participatiewet, schuldhulpverlening
	Zonder kaders	Autonome bestedingen

2.2.1 Selectief beleid (differentiatie in taken en bevoegdheden)

Differentiatie in taken en bevoegdheden houdt in dat niet alle decentrale overheden vanuit het Rijk dezelfde taken en bevoegdheden hebben. In sommige gevallen is dit *directief* van aard. Het Rijk wijst taken en bevoegdheden selectief toe om een bepaald doel te bereiken, of omdat een dergelijke toedeling als optimaal wordt beschouwd. Voor de uitvoering van de WMO zijn bijvoorbeeld centrumgemeenten aangewezen die bepaalde taken voor omliggende gemeenten uitvoeren.

Deze gemeenten hadden al ervaring met de taken (maatschappelijke opvang), en de doelgroep.⁸

In sommige gevallen is de selectiviteit in taken en bevoegdheden ook *faciliterend* van aard. De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ('Rotterdamwet') geeft een aantal gemeenten aanvullende bevoegdheden om problemen omtrent de leefbaarheid in bepaalde buurten aan te pakken⁹. De Rotterdamwet is opgesteld op aandringen vanuit de gemeente Rotterdam, Het Rijk heeft de wensen van de gemeente omgezet in beleid.

2.2.2 Autonomie en decentralisatie

Differentiatie kan ook voorkomen wanneer alle gelijke overheden dezelfde taken en bevoegdheden hebben. In zo een geval ontstaat differentiatie uit lokale autonomie en decentralisatie. De ROB merkt op dat autonomie niet gelijk gesteld moet worden aan differentiatie. Daar waar decentrale overheden de ruimte hebben om zelf het takenpakket vorm te geven, of beleid en uitvoering zelf in te richten is de kans wel groter dat onderlinge verschillen tussen gemeenten of provincies ontstaan.¹⁰ In de praktijk is de autonomie van decentrale overheden voor veel taken beperkt. Het Rijk stelt kaders waarbinnen beleid en uitvoering ingericht moeten worden. Daar waar dezen kaders minder strikt zijn zal potentiële differentiatie het sterkst zijn. De beleidsvrijheid en uitvoeringsvrijheid van gemeenten verschilt per taakveld. Zo hebben gemeenten in de Participatiewet enige uitvoeringsvrijheid, maar is er wel een duidelijk kader waarbinnen zij moeten opereren. Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening zijn gemeenten veel vrijer in de inrichting van beleid. Gemeenten moeten een schuldhulpverleningsbeleid hebben, maar kunnen deze voor een groot deel zelf inrichten.

2.3 Leidt differentiatie tot verschillen in het voorzieningenniveau?

Het woord differentiatie spreekt bij veel mensen tot de verbeelding. Differentiatie roept vaak positieve associaties op. Het is verbonden met maatwerk, aanpassingsvermogen en flexibiliteit. Door beter aan te sluiten bij lokale preferenties en opgaven, is beleid en uitvoering effectiever en efficiënter. Zulke overwegingen

⁸ Memorie van toelichting - Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.

⁹ Memorie van toelichting - Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

¹⁰ Rob (2007) – *Advies gedifferentieerde eenheidsstaat*

worden ook vaak genoemd als onderbouwing voor de recente decentralisaties in het sociale domein. Gemeenten staan dicht bij de burger en kunnen dus maatwerk leveren. Differentiatie versterkt in deze gevallen verschillen in het voorzieningenniveau tussen decentrale overheden.

Differentiatie hoeft echter niet altijd te leiden tot verschillen in het voorzieningenniveau. In veel gevallen is differentiatie juist een waarborg voor uniformiteit van het voorzieningenniveau. Voor bepaalde taken wordt het wenselijk geacht dat het voorzieningenniveau in alle gemeenten op eenzelfde peil blijft. Door bijvoorbeeld te differentiëren naar schaal (samenwerkingsverbanden, centrumgemeenten) kan dit bereikt worden¹¹. Aan de ene kant kan differentiatie dus gericht zijn op differentiatie in het voorzieningenniveau, aan de andere kant kan differentiatie juist bedoeld zijn om ongewenste differentiatie in het voorzieningenniveau tegen te gaan.

Tabel 2: Differentiatie en het voorzieningenniveau

Reden voor differentiatie	Voorbeeld
Waarborgen uniformiteit	Centrumgemeenten
Differentiatie in uitkomsten	Autonomie

2.3.1 Differentiatie in het voorzieningenniveau

De gemeente Amsterdam had in 2013 805 duizend inwoners op een oppervlakte van 219 km², en de gemeente Zuidwest Friesland had 83 duizend inwoners op een oppervlakte van 841 km². De opgave voor beide gemeenten is uiteraard heel verschillend. Een belangrijke rede voor de roep om meer differentiatie is dan ook dat beleid en uitvoering dan beter kunnen aansluiten bij lokale omstandigheden. Zo bezien is differentiatie verbonden met grotere autonomie en uitvoering op een lager schaalniveau. Op het lagere schaalniveau is immers meer ruimte voor maatwerk, en een groter vermogen om in te spelen op veranderingen in de opgave. Differentiatie moet leiden tot verschillen in het aangeboden voorzieningenniveau tussen gemeenten. Beleid in Amsterdam moet anders zijn dan in Zuidwest Friesland, omdat de opgaven van deze gemeenten anders zijn.

¹¹ Brief aan de eerste en tweede kamer van minister van Binnenlandse Zaken. *Kader voor decentralisatie en differentiatie*. Kenmerk: 2009-0000392606. 31 augustus 2009.

2.3.2 Differentiatie om uniformiteit in het voorzieningenniveau te waarborgen

Ondanks de intuïtieve associatie van differentiatie met *verschil* en *maatwerk*, kan de roep om differentiatie juist ook ingegeven worden door de behoefte aan uniformiteit in het voorzieningenniveau. In een wereld waarin gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen is er volop discussie over het vermogen van (kleine, minder bestuurskrachtige) gemeenten om deze taken efficiënt en effectief uit te voeren. Door schaalverschillen tussen gemeenten wordt gesteld dat ongewenste verschillen kunnen ontstaan in de kwaliteit en doelmatigheid van beleid en uitvoering. Differentiatie kan er in deze gevallen voor zorgen dat taken doelmatig en effectief worden uitgevoerd. Een veel genoemd voorbeeld is de vraag of gemeenten door in verschillende hoedanigheden samen te werken de benodigde kwaliteit van het voorzieningenniveau kunnen handhaven.

2.4 Differentiatie versus uniform openbaar bestuur

Niet iedereen is voorstander van vergaande differentiatie. Uniformiteit in het openbaar bestuur heeft ook een waarde. Zo kan een sterk gedifferentieerd bestuur onoverzichtelijk zijn (denk bijvoorbeeld aan het ‘lappendeken’ aan samenwerkingsverbanden). Daarnaast is de vraag hoe differentiatie zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Een grote mate van differentiatie kan voor burgers en bedrijven betekenen dat de relatie met de overheid afhankelijk is van de gemeente of provincie waar zij zich op dat moment in bevinden. Bij de beoordeling van voorstellen die differentiatie in het openbaar bestuur vergroten moet dus ook rekening gehouden worden met deze ‘kosten’ van meer differentiatie.

Een raamwerk voor differentiatie

Op basis van bovenstaande analyse blijkt dat bij het nadenken over verschillende vormen van differentiatie rekening moet worden gehouden met meerdere variabelen. In de eerste plaats moet men kijken waar de differentiatie vandaan komt. Betreft het differentiatie doordat decentrale overheden in autonomie taken uitvoeren? Of gaat het om selectief beleid van de overheid als het gaat om taken en bevoegdheden van decentrale overheden? In de tweede plaats verschillen differentiatievormen in de gewenste uitkomst. Moet differentiatie leiden tot een verschil in voorzieningenniveau voor de inwoners? Of moet het juist het voorzieningenniveau op peil houden?

3 Economie en differentiatie

3.1 Inleiding

De inrichting van het openbaar bestuur is van invloed op het gedrag van consumenten, bedrijven en investeerders. Decentrale overheden zijn immers verantwoordelijk voor de allocatie van overheidsmiddelen en het formuleren van centraal beleid en uitvoering. Het idee dat de vormgeving van het openbaar bestuur invloed heeft op economische groei en welvaart is dus niet moeilijk voor te stellen. Economen hebben veel geschreven over de economische aspecten van de vormgeving van het openbaar bestuur. Met de vormgeving van het openbaar bestuur bedoelen we factoren als de verdeling van taken tussen de centrale overheid en decentrale overheden, de optimale omvang van decentrale overheden, en de bestuurlijke verhoudingen tussen overheden. De vraag is hoe een efficiënt en effectief openbaar bestuur eruit ziet. Wanneer zijn beleid en uitvoering doelmatig en effectief? En wanneer wordt economische groei gemaximaliseerd?

Differentiatie in het openbaar bestuur kan verschillende vormen aannemen. De economische effecten die hiermee samen gaan hangen af van factoren als het type differentiatie, het specifieke beleidsterrein en de eigenschappen van lokale preferenties en voorkeuren. Zo zijn de economische voordelen van differentiatie die het gevolg is van lokale autonomie heel anders dan de economische voordelen van differentiatie die erop gericht is om het voorzieningenniveau in gemeenten met beperkte bestuurskracht op peil te houden. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de relatie tussen differentiatie van het openbaar bestuur en economie.

3.2 Mogelijke economische effecten

De economische effecten van differentiatie kunnen op verschillende niveaus benaderd worden.

- In de eerste plaats kan het gaan over allocatieve efficiency. Middelen worden zo besteed dat ze optimaal aansluiten bij de behoeften en voorkeuren van inwoners en bedrijven (nutsmaximalisatie). In economische terminologie praten we in zo een geval over een *pareto optimum*. Er is geen wijziging in de alloca-

tie van middelen mogelijk waarbij iemand erop vooruit gaat, zonder dat iemand anders erop achteruit gaat.

- In de tweede plaats kan gekeken worden naar groei van het BNP. Differentiatie kan mogelijk een positief effect hebben door sommige decentrale overheden aanvullende bevoegdheden te geven om bepaalde opgaven beter aan te kunnen. De resulterende economische resultaten hangen sterk samen met het taakgebied en de exacte invulling van beleid en uitvoering. In dit hoofdstuk kijken we in dit verband naar grootstedelijke regio's en agglomeratievoordelen.
- Tot slot kan door differentiatie potentieel de doelmatigheid van beleid en uitvoering vergroot worden. Het gaat in dit geval voornamelijk om differentiatievoorstellen die de schaal van beleid en uitvoering beïnvloeden. Denk hierbij aan samenwerkingsverbanden, of taakdifferentiatie naar schaalniveau (centrumgemeenten). Over het algemeen zijn deze voorstellen niet gericht op het vergroten van verschillen tussen gemeenten.

3.3 Autonomie, decentralisatie en differentiatie in de uitkomsten

3.3.1 Differentiatie en welvaartswinsten

Economische theorie kan inzicht bieden onder welke omstandigheden middelen optimaal besteed worden. We spreken hierbij van *allocatieve efficiency*. In de literatuur over *fiscal federalism* speelt differentiatie in dit opzicht een belangrijke rol. Door beleid en uitvoering te differentiëren kunnen welvaartswinsten bereikt worden, doordat de allocatie van middelen beter aansluit bij geldende opgaven en preferenties.¹² Bij een uniform beleid is in veel gevallen sprake van een voorzieningenniveau boven of onder het wenselijke niveau, afhankelijk van de specifieke eigenschappen van de lokale overheid. Voor beleidsterreinen waar de variatie tussen lokale preferenties en opgaven het grootst is, zijn de potentiële baten van differentiatie ook het grootst.

3.3.2 Decentralisatie en differentiatie

In theorie kan de centrale overheid een gedifferentieerd beleid voeren in verschillende gebieden. In de praktijk zijn er echter een aantal obstakels voor centrale overheden om gedifferentieerd beleid optimaal in te richten. In de eerste plaats is er een informatietekort. De centrale overheid beschikt niet altijd over de benodigde informatie om adequaat in te spelen op lokale omstandigheden. Daarnaast

¹² Oates, W. (1972). *On the welfare gains from fiscal decentralization*.

is het om politieke redenen niet altijd mogelijk voor de centrale overheid om beleid te differentiëren naar regio.¹³ Om deze redenen wijzen economen op decentralisatie als noodzaak om allocatieve efficiency te bereiken. Door taken bij decentrale overheden te beleggen kan een efficiëntere allocatie van middelen bereikt worden.

3.3.3 Tibaut

De geldende lokale preferenties (en dus de potentiële baten van differentiatie) zijn voor een deel afhankelijk van de spreiding van mensen over verschillende lokale overheden. Hoe meer mensen met gelijke preferenties gebundeld zijn, hoe groter de potentiële baten van differentiatie zijn.¹⁴ In dit verband is het zogenaamde Tibaut-model relevant. Dit model omschrijft hoe gedifferentieerde lokale overheden hun middelen efficiënt besteden.¹⁵ Een klassiek probleem in de economie van collectieve goederen is dat het aanbod van deze goederen (door de overheid) te klein is, omdat consumenten hun voorkeuren niet kenbaar maken. Tibaut vroeg zich af of dit ook gold voor decentrale overheden. Zijn model gaat ervan uit dat decentrale overheden concurreren voor inwoners en bedrijvigheid. Consumenten en bedrijven zoeken een locatie die het beste aansluit bij hun voorkeuren (op deze manier maken zij hun voorkeuren kenbaar). Wanneer alle consumenten en bedrijven optimaal verdeeld zijn over lokale overheden, dan sluit het aangeboden voorzieningenniveau optimaal aan bij de voorkeuren van de inwoners en de lokale opgaven.

Oates (1972) benadrukt dat ook zonder het Tibaut-model decentralisatie (en dus differentiatie) nog steeds leiden tot welvaartsverhoging.¹⁶

3.3.4 Autonomie en decentralisatie

Op basis van deze inzichten is differentiatie wenselijk omdat a) een gedifferentieerd decentraal bepaald beleid welvaartswinsten kan opleveren, en b) variatie in

¹³ Oates, W. (2005). Towards a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*. Vol. 12 349-373.

¹⁴ Oates, W. (1972). *On the welfare gains from fiscal decentralization*.

¹⁵ C.M. Tibaut (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*. Vol. 64. No. 5. pp 416-424.

¹⁶ Oates, W. (1972). *On the welfare gains from fiscal decentralization*.

het voorzieningenniveau en lokaal beleid concurrentie stimuleren¹⁷. Mensen zullen wonen in gemeenten waar het voorzieningenniveau aansluit bij hun voorkeuren. Het gaat hierbij om differentiatie als resultaat van de autonomie van gemeenten om zelf het voorzieningenniveau in te richten. Differentiatie is in dit geval gericht op het vergroten van verschillen tussen gemeenten.

3.3.5 Kosten decentralisatie en differentiatie

Het moge duidelijk zijn dat een gedecentraliseerd stelsel niet in alle gevallen welvaartswinst oplevert. Voor sommige taken ligt het voor de hand dat de centrale overheid ze uitvoert. Het is bijvoorbeeld niet denkbaar dat decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor macro-economisch beleid, of defensie.¹⁸ In de praktijk zijn er verschillende redenen om lokale autonomie (en dus ook differentiatie) te beperken. Deze factoren zijn onder andere (a) schaalvoordelen, (b) positieve en negatieve externaliteiten, en (c) homogeniteit van preferenties en opgaven. De aanwezigheid van deze factoren betekent dat er kosten verbonden zijn met een decentrale uitvoering en differentiatie. Het zal per taakveld verschillen hoe deze kosten opwegen tegen de baten van meer differentiatie.

Schaalvoordelen

Voor sommige overheidstaken gelden schaalvoordelen. De marginale kosten voor de uitvoering nemen af naar mate de omvang van de taak toeneemt. De aanwezigheid van schaalvoordelen betekent dat de uitvoeringskosten toenemen wanneer taken op een lager schaalniveau worden uitgevoerd. Deze kosten moeten worden opgewogen tegen de baten als gevolg van de betere aansluiting bij de lokale opgaven en preferenties.

Externaliteiten

Het effect van decentraal beleid is niet altijd beperkt tot de gemeentegrenzen. In veel gevallen zijn de voordelen of nadelen van het beleid van één gemeente ook merkbaar in naburige gemeenten. In zulke gevallen spreken economen van externaliteiten. Het afwentelen van bijvoorbeeld de kosten voor het culturele aanbod in Amsterdam op haar inwoners zou nadelig zijn voor de gemeente Amsterdam

¹⁷ Oates, W. (2005). Towards a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*. Vol. 12 349-373.

¹⁸ Idem.

omdat ook inwoners van de omliggende gemeenten gebruik maken van het culturele aanbod en hiervoor niet hoeven te betalen.

Preferenties en opgaven

De winsten van decentralisatie en differentiatie zijn groter als de verschillen in opgaven en preferenties tussen gemeenten groter zijn. In het geval dat de opgaven en preferenties echter homogeen zijn, zijn de winsten van differentiatie een stuk kleiner. Er is immers geen behoefte aan variatie in het voorzieningsniveau.

3.4 Differentiatie naar schaal: efficiency en effectiviteit van beleid en uitvoering

3.4.1 Differentiatie naar schaal

In discussies over het Nederlandse openbaar bestuur speelt schaal een grote rol. Denk hierbij bijvoorbeeld aan discussies over gemeentelijke herindeling, en de rol van intergemeentelijke samenwerking. In Nederland is (net zoals in veel andere landen) de gemiddelde omvang van gemeenten sterk toegenomen over de tijd. Waar Nederland in 1991 nog 647 gemeenten telde, zijn dit er anno 2016 nog maar 390. Daarnaast worden veel taken uitgevoerd in samenwerkingsverbanden. Taken worden hierdoor uitgevoerd op een hoger schaalniveau dan de individuele gemeente.

Schaal kan op verschillende manieren van invloed zijn op de economie. Aan de ene kant is een kleinere schaal verbonden met maatwerk en allocatieve efficiency, aan de andere kant wijst men op factoren als doelmatigheid, internalisering van externaliteiten en makkelijkere coördinatie van beleid als voordelen van een groter schaalniveau. In discussies over schaal in het openbaar bestuur spelen de doelmatigheid en bestuurskracht van gemeenten vaak een grote rol. Door te differentiëren naar schaalniveau zouden de doelmatigheid en effectiviteit van beleid en uitvoering vergroot kunnen worden. Dit kan van bovenaf worden georganiseerd (bijvoorbeeld door het taken pakket van een gemeente te differentiëren naar schaal), of van onderaf (doordat gemeenten in verschillende samenstellingen samenwerken op bepaalde terreinen).

3.4.2 Schaal en doelmatigheid

In de literatuur wordt vaak gesproken over een U-vormige relatie tussen schaal en efficiency.¹⁹ In kleine gemeenten en in hele grote gemeenten zouden schaalnadelen bestaan. Uit de empirie komen echter verschillende resultaten naar boven met betrekking tot de optimale schaal van decentrale overheden. Literatuuronderzoek van de TU Delft vindt in de internationale literatuur een bandbreedte voor optimale omvang van tussen 10.000-100.000 inwoners.²⁰ Ook een literatuuronderzoek van APE (2014) vindt grote verschillen in resultaten.²¹ Bovendien kan de optimale schaal van beleid en uitvoering verschillen per taak.²²

Op het gebied van intergemeentelijke samenwerking is ook verschillende terreinen onderzocht wat het effect is op doelmatigheid en effectiviteit. Onderzoek naar de uitvoering van de WMO tussen 2008-2012 van COELO laat zien dat gemeenten die huishoudelijke hulp en woningaanpassingen in samenwerking uitvoeren significant efficiënter zijn dan gemeenten met een vergelijkbare schaal.²³

3.5 Steden en agglomeratie-effecten: Economische groei

Tegenwoordig gaat er steeds meer aandacht uit naar stedelijke regio's als bron van economische groei. In steden is de arbeidsproductiviteit hoger²⁴, is de innovatie groter en is de levensstandaard hoger²⁵. Door vergaande urbanisatie kan er

¹⁹ Zie Holzer et al (2009). *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*.

²⁰ J. Blank, A Dumaij, T. Urlings (2011). *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen*.

²¹ APE (2014). *Schaal en welvaart: onderzoek naar de empirische literatuur*. In opdracht van het ministerie van BZK.

²² A. Bikker, D. van der Linde (2015). *The Optimum Size of Local Public Administration*. USE discussion paper series nr: 15-05.

²³ H. de Groot, M. Allers. (2014). *Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012*. COELO-rapport 14-4

²⁴ Zie Combes et al (2012). *The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection*.

²⁵ Zie Shapiro (2005). *Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital*

steeds meer geprofitteerd worden van agglomeratie-effecten²⁶. Agglomeratie-effecten ontstaan door de nabijheid van producenten, consumenten en werknemers. Voorbeelden van agglomeratie-effecten zijn leereffecten die ontstaan door de nabijheid van veel producenten, of de lagere van transactiekosten bij het zoeken van gekwalificeerd personeel. Daarnaast bieden steden ook een hoger voorzieningenniveau (bijvoorbeeld cultuur, restaurants etc.).

De inrichting van het openbaar bestuur kan gevolgen hebben voor de mate waarin de voordelen van nabijheid in steden tot uiting komen. In de literatuur is aanwijzing dat de vorm het openbaar bestuur van invloed is op de mate waarin potentiële agglomeratie-effecten kunnen worden benut. Zo is wijst recent OESO onderzoek erop dat economische groei in een stedelijke regio lager is wanneer de bestuurlijke fragmentatie groter is²⁷. Dit wordt toegeschreven aan coördinatieproblemen die ontstaan bij fragmentatie. De omvang van agglomeratievoordelen binnen stedelijke regio's zou vergroot kunnen worden door te differentiëren in de taken en bevoegdheden (faciliterend).

3.6 Economisch effect differentiatie

- Differentiatie in het openbaar bestuur kan een economisch effect hebben. Dit effect zal soms positief, en soms negatief zijn. Negatief, als standaardisatie en uniformiteit leiden tot economisch voordeel (bijvoorbeeld grote schaalvoordelen, spillover effecten). Positief, als door standaardisatie en uniformiteit beleid en uitvoering niet optimaal aansluiten bij de opgaven. Het netto economische effect van een specifieke differentiatievorm zal verschillen per beleidsveld.
- Differentiatie in beleid en uitvoering tussen verschillende gemeenten leidt in gevallen waar preferenties en opgaven heterogeen zijn per definitie tot positieve welvaartseffecten. In vergelijking met uniform beleid, kan zowel overallocatie als onderallocatie van middelen worden opgelost.
- Doordat de centrale overheid te kampen heeft met een informatietekort en politieke obstakels voor gedifferentieerd beleid, is deze minder goed in staat dan decentrale overheden om gedifferentieerd beleid vorm te geven. Differentiatie moet voortkomen uit autonomie en decentralisatie.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Glaeser (2014). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*

²⁷ Ahrends et al (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*

- Er zijn echter grenzen aan deze voordelen van autonomie en decentralisatie. Er zijn een aantal factoren die juist pleiten voor uniformiteit (of grotere schaal). Belangrijke factoren zijn: a) schaalvoordelen, b) externaliteiten, en c) de mate van homogeniteit in preferenties en opgaven. Per taak zal het verschillen in hoeverre de baten van decentralisatie en autonomie opwegen tegen zulke kosten.
- Differentiatie wordt vaak gebruikt in discussies over de schaal van gemeenten. Hierbij zijn voornamelijk doelmatigheid en bestuurskracht belangrijke economische uitkomsten. Door te differentiëren naar schaalniveau (bijvoorbeeld samenwerken, centrumgemeenten) zouden gemeenten taken kunnen uitvoeren op een doelmatiger niveau.
- Tot slot is differentiatie van belang voor de mate waarin stedelijke gebieden agglomeratie-effecten kunnen benutten. De inrichting van het openbaar bestuur kan invloed hebben op agglomeratie-effecten door bijvoorbeeld de mate van samenwerking binnen een stedelijke regio of de mate van versnippering van beleid en uitvoering.

4 Mogelijkheden empirisch onderzoek

4.1 Inleiding

4.1.1 Empirisch effect differentiatie

De economische effecten van een meer gedifferentieerd openbaar bestuur hangen af van de specifieke differentiatievorm en het specifieke beleidsterrein. De economische effecten van differentiatie zijn niet te vangen in één cijfer, of statistiek. Onderzoeksvorstellen moeten zich richten op relevante praktijkvoorbeelden. De keuze van het praktijkvoorbeeld is van belang voor zowel de verwachte economische effecten, de bijbehorende onderzoeksmethode, en de mate waarin de resultaten veralgemeniseerd kunnen worden.

- De verwachte economische effecten hangen nauw samen met het desbetreffende praktijkvoorbeeld. De economische effecten van differentiatie naar schaal zijn waarschijnlijk anders dan differentiatie die ontstaat bij grotere autonomie. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat differentiatie op verschillende niveau economische effecten kan hebben. Een differentiatievoorstel kan bijvoorbeeld gericht zijn op het verbeteren van doelmatigheid, of het kan juist gericht zijn op het verhogen productiviteit, of economische groei. Het is van belang dat op voorhand de verwachting is dat de gekozen differentiatievorm economische effecten met zich meebrengt. De economische effecten van wetgeving omtrent de Friese taal zullen kleiner zijn dan grote differentiatie tussen gemeenten op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, infrastructuur of zorg.
- Uiteraard moet de gekozen onderzoeksmethode aansluiten bij het gekozen onderzoeksobject. Er moet op een case-by-case basis worden gekeken worden welke onderzoeksmethode gebruikt kunnen worden om het empirische economische effect van differentiatie te bepalen. Het moet ook mogelijk zijn het gekozen voorbeeld op kwantitatieve wijze in kaart te brengen.
- De keuze van het voorbeeld heeft tot slot ook implicaties voor de mate waarin resultaten gebruikt kunnen worden om beleidsvragen te beantwoorden. Wanneer voor specifieke voorbeelden van differentiatie gekeken wordt wat de economische effecten zijn is de vraag hoe dit veralgemeniseerd kan worden. Het is bijvoorbeeld moeilijk om de uitkomsten van een onderzoek naar

het effect van de Rotterdamwet op buurtontwikkeling voor andere vormen van differentiatie te gebruiken.

4.1.2 Onderzoeksmogelijkheden

In dit hoofdstuk werken we voor twee gekozen differentiatievormen uit hoe de economische effecten onderzocht kunnen worden. Wij richten ons a) op differentiatie naar schaalniveau, en b) op differentiatie gericht op het versterken van economische groei in stedelijke regio's.

4.2 Differentiatie naar schaal

4.2.1 Achtergrond

Het openbaar bestuur is doelmatiger en effectiever wanneer het takenpakket schaalafhankelijk is. Door te differentiëren in taken en bevoegdheden van gemeenten naar schaal kunnen taken op hogere of lagere schaalniveaus worden uitgevoerd dan mogelijk is gegeven de omvang van gemeenten. In de praktijk zal een gedeelte van de economische winsten bij differentiatie in de huidige bestuurlijke inrichting al gerealiseerd worden. Zo is het bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (lees: WWB) heel gebruikelijk dat gemeenten in samenwerkingsverbanden opereren, of dat een gemeente de WWB voor meerdere gemeenten uitvoert. Op sommige terreinen moeten gemeenten ook verplicht samenwerken. Op het gebied van veiligheid en milieu is de uitvoering van een aantal taken in samenwerkingsverband wettelijk voorgeschreven. Het deelnemen van iedere gemeente aan een veiligheidsregio is verplicht. Hetzelfde geldt voor omgevingsdiensten en regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Tot slot zijn er ook vormen van verplichte samenwerkingsverbanden waar één gemeente wordt aangewezen als centrumgemeente.

4.2.2 Eerste orde effect: doelmatigheid en effectiviteit

Het meten van doelmatigheidswinsten kan voor alle taken op dezelfde wijze gedaan worden. Schaalvoordelen bestaan daar waar de uitgaven per inwoner lager zijn naar mate het aantal inwoners groeit. Er kunnen verschillende methoden gebruikt worden om het bestaan van schaalvoordelen te bewijzen. Het kan op een meer kwalitatieve manier onderzocht worden (er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar *best practices* in verschillende gemeentegrootteklassen), maar meer kwantitatieve methoden kunnen ook gebruikt worden. In de internationale litera-

tuur worden schaalvoordelen in lokaal bestuur meestal kwantitatief onderzocht aan de hand van de bestaande variatie in schaal.²⁸ Als het zo is dat grote gemeenten met grotere schaal kostenvoordelen kunnen realiseren moet er een negatief verband zijn tussen de omvang van de gemeente (aantal inwoners) en de uitgaven per inwoner.

Het aantal inwoners is dus een goede maatstaf voor de schaalomvang van een gemeente. Er zijn echter ook studies waarin niet wordt gekeken naar het totaal aantal inwoners maar naar het aantal inwoners in een relevante doelgroep. Zo kan bij een analyse van de jeugdzorg gekeken worden naar de kosten per jeugdige.

Kwantitatieve analyse schaalvoordelen

De relatie tussen schaal en de uitgaven per inwoner kan aan de hand van regressieanalyse worden onderzocht. Bij een dergelijke analyse moet in ieder geval rekening houden met een aantal factoren.

- In de eerste plaats kunnen schaaleffecten verschillen per taakveld. Zo ligt het voor de hand dat grotere gemeenten kostenvoordelen hebben op het gebied van het openbaar bestuur. Hetzelfde beeld doet zich wellicht ook bij een aantal andere clusters voor, terwijl er waarschijnlijk ook beleidsterreinen zullen zijn waar dergelijke schaalvoordelen minder groot, of helemaal afwezig zijn.
- In de tweede plaats willen we rekening houden met het type gemeente. De opgaven van een stedelijke gemeente zijn heel anders dan een plattelandsgemeente. Naast het inwonertal moeten uitgaven ook gerelateerd worden aan sociaal-demografische, ruimtelijke en economische factoren. De kosten per inwoner voor een wegenonderhoud in een plattelandsgemeente hangen af van meer dan alleen het aantal inwoners.
- Ten derde is het volgens ons belangrijk om onderscheid te maken tussen programmakosten en apparaatskosten, met name binnen het sociale domein. De verwachte efficiencywinst zullen met name in de apparaatskosten zitten.

Simulaties differentiatie naar schaal

Resultaat van deze analyse is dat per gemeente een schatting kan worden gemaakt van schaalvoordelen per gemeente met bepaalde eigenschappen. Aan de hand van deze resultaten kunnen de effecten van verschillende scenario's worden

²⁸ Byrne en Dollery (2002). *Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence*

gesimuleerd. In de scenario's kan gekeken worden wat het eerste orde effect (doelmatigheidswinst) is als bijvoorbeeld bepaalde gemeenten taken uitvoeren voor andere gemeenten (centrumgemeenten), wanneer taken per schaalniveau worden gedifferentieerd (bijvoorbeeld; gemeenten onder 50.000 inwoners hebben minder taken dan gemeenten met meer dan 50.000 inwoners).

Benodigde gegevens

De kwantitatieve analyse kan in de eerste plaats worden gebaseerd op gegevens die worden verzameld door het CBS. Hieronder vallen in ieder geval de gegevens over alle gemeenten uit de gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen (uit de zogenaamde lv3). Deze gegevens moeten in verband worden gebracht met economische, sociale, demografische, en fysieke structuurkenmerken. In de internationale literatuur worden zowel data over gemeenten in een jaar gebruikt (cross sectional), als data over alle gemeenten over meerdere jaren (paneldata).

4.2.3 Tweede orde effect: bredere economische effecten

Uiteraard kunnen de behaalde schaalvoordelen ook leiden tot bredere economische effecten (tweede orde effect), zoals economische groei, of bredere welvaartswinsten. Deze tweede orde effecten kunnen bijvoorbeeld samenhangen met belastingverlagingen door efficiencywinsten of door de stimulering economische groei door hogere kwaliteit van beleid en uitvoering. Hier moet op een case-by-case basis gekeken worden hoe zulke effecten onderzocht kunnen worden.

4.3 Differentiatie en economische groei: agglomeraties

4.3.1 Achtergrond

Een tweede terrein waarbij differentiatie economische effecten teweeg kan brengen, liggen in de mate waarin in grootstedelijke regio's agglomeratie-effecten benut worden. Volgens de territorial review van de OESO telt Nederland 35 stedelijke regio's (*functional urban area's*). De OESO merkt echter op dat in Nederland de gerealiseerde agglomeratie-voordelen laag zijn in vergelijking met vergelijkbare stedelijke regio's in andere OESO landen.²⁹ De OESO doet een aantal aanbevelingen om de agglomeratie-effecten te versterken. Eén van deze aanbevelingen is

²⁹ Er is slechts een beperkte productiviteitspremium in deze regio's.

het instellen van bestuursstructuren die rekening kunnen houden met de specifieke opgaven en met het economisch potentieel in stedelijke regio's³⁰.

Agglomeratie-effecten zijn geen bestuurlijk, maar een economisch fenomeen. Agglomeratie-effecten treden op vanwege de nabijheid van producenten, consumenten en werknemers. Fysieke nabijheid is van belang, maar institutionele nabijheid speelt ook een grote rol. De inrichting van het openbaar bestuur kan invloed hebben op zowel de fysieke nabijheid (infrastructuur, ruimtelijke ordening), als de institutionele nabijheid (regelgeving en economisch beleid).

Het is in Nederland niet zo dat agglomeratie-regio's overlappen met de gemeentelijke indeling. Een agglomeratie-gebied omvat altijd meerdere gemeenten en is bestuurlijk gefragmenteerd. Deze fragmentatie kan een obstakel zijn voor het realiseren van economisch potentieel. Vooral vanwege coördinatieproblemen. Denk bijvoorbeeld aan moeizame afstemming van economisch beleid, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Een regionale herallocatie van taken en bevoegdheden kan deze coördinatieproblemen oplossen zodat stedelijke regio's hun volle economische potentieel kunnen behalen. Bij deze herallocatie valt te denken aan het verschuiven van taken en bevoegdheden van Rijk en provincie naar een stedelijke regio, en binnen de stedelijke regio, de verschuiving van taken en bevoegdheden van gemeenten binnen de regio naar een regionaal orgaan of naar de centrumgemeente. De differentiatie betreft dan de onderlinge bestuurlijke verhouding tussen de gemeenten in de regio, de bestuurlijke verhouding tussen regionale gemeenten en het Rijk, tussen de gemeenten en de provincie en tussen de provincie en het Rijk. Al deze verhoudingen zijn anders voor gemeenten en provincies buiten de regio. Voorbeeld hiervan is de recentelijk voorgestelde decentralisatie van een groot aantal taken naar de metropoolregio Greater Manchester in Engeland. Manchester krijgt in dit voorstel een gekozen burgemeester, en meer taken op het gebied van transport, ruimtelijke ordening, veiligheid en economisch beleid.³¹ De voorgestelde decentralisatie moet economisch potentieel van de regio verhogen. En ander buitenlands voorbeeld is de New York City Economic Development Corporation (NYCEDC). Deze *not-for-profit* organisatie is door de lokale overheden in de regio New York in het leven geroepen om het economisch potentieel van de agglomeratie New York ten volle te benutten en heeft een vergaand financieel en bestuurlijk mandaat om die ambitie te realiseren. In Nederland ko-

³⁰ OECD (2014). *Territorial review: The Netherlands*.

³¹ *Greater Manchester agreement (2015)*.

men signalen voor de wenselijkheid van vergelijkbare bestuurlijke differentiatie uit onder meer de regio Rijnmond en de regio Zuidoost-Brabant.

4.3.2 Economische effecten

De OESO constateert dat in de Nederlandse stedelijke regio's de agglomeratievoordelen niet volledig worden benut. Het is op voorhand niet duidelijk in welke mate verschuivingen in de bestuurlijke verhoudingen (leidend tot differentiatie binnen het Nederlands openbaar bestuur) kunnen bijdragen aan de realisatie van het volledige regionale potentieel, evenmin is duidelijk welke verschuivingen dat dan zouden moeten zijn.

In dit verband zijn drie onderzoeksvragen relevant:

1. Hoe groot is per grootstedelijke regio het gederfde economisch potentieel vanwege agglomeratie-effecten?
2. Welke bestuurlijke hindernissen staan volledige benutting in de weg?
3. Welke bestuurlijke verschuivingen stimuleren volledige benutting van het economisch potentieel?

Voor de beantwoording van de eerste vraag moet een modelmatige schatting worden gemaakt van de agglomeratie-effecten die de grootstedelijke regio's nu al realiseren en er moet een schatting worden gemaakt van de potentiële effecten.

Voor dit onderdeel van de analyse kan methodisch aansluiting worden gezocht genoemde OESO-onderzoek.

De tweede en de derde vraag zijn gerelateerd maar niet identiek. De vraag naar de bestaande bestuurlijke hindernissen is gericht op de faalfactoren: wat in de bestuurlijke verhoudingen maakt dat niet het volledige potentieel wordt benut? De derde vraag betreft de succesfactoren: welke verschuivingen in de bestuurlijke verhoudingen verhogen de kans op volledige benutting van het potentieel? Voor de beantwoording van deze vragen moet een beleidstheoretisch verband worden gelegd tussen de bestuurlijke verhoudingen, en de mogelijke verschuivingen daarin, en de modelparameters in de schattingen van het economisch potentieel.

Dat vergt internationaal literatuuronderzoek en kwalitatief (internationaal) onderzoek onder bestuurders, publieke managers, economen en bestuurskundigen naar hun ervaringen ter zake van de relatie tussen bestuurlijke verhoudingen en de benutting van het grootstedelijk regionaal economisch potentieel.

5 Conclusie en samenvatting

5.1 Vormen van differentiatie

- Differentiatie in het openbaar bestuur gaat over de situatie waarin de bestuurlijke verhoudingen niet overal gelijk zijn. In de praktijk is differentiatie een diffuus fenomeen. Differentiatie kan op verschillende wijzen getypeerd worden. Zo deelt de de Rob differentiatie in naar de achterliggende oorzaken (autonomie, selectief beleid institutionele differentiatie). En typeert Studiegroep Openbaar Bestuur het in een ambtelijke verkenning naar de dimensies waar het zich voor kan doen (taken, beleid, uitvoering, instituties). Doordat differentiatie gebruikt wordt in verschillende discussies in het openbaar bestuur en doordat de het fenomeen van verschillende invalshoeken te benaderen is, is het in gesprekken met deskundigen geduid als een *'essentially contested concept'*.
- Tijdens de gesprekken met deskundigen is gebleken dat de hierboven omschreven vormen van differentiatie wel herkend werden, maar niet voldoende waren om de verscheidenheid aan opvattingen over het fenomeen te kunnen plaatsten. Om verschillende vormen van differentiatie in de praktijk goed te kunnen plaatsen moet in de eerste plaats onderscheid worden gemaakt in differentiatie 'top-down', en differentiatie 'bottom-up'. In de tweede plaats is de vraag of differentiatie gericht is op het creëren van verschillen in het voorzieningenniveau, of dat het juist uniformiteit van het voorzieningenniveau moet bewaken.

5.2 Differentiatie en economie

- Differentiatie in het openbaar bestuur zal soms positieve, en soms negatieve effecten hebben. Negatief, als standaardisatie en uniformiteit leiden tot economisch voordeel (bijvoorbeeld grote schaalvoordelen, spillover effecten). Positief, als door standaardisatie en uniformiteit beleid en uitvoering niet optimaal aansluiten bij de opgaven. Het netto effect zal verschillen per beleidsveld.
- Door te differentiëren in beleid en uitvoering kunnen overheidsmiddelen beter gealloceerd worden. Bij een uniforme allocatie van middelen is het voor-

zieningenniveau in sommige gevallen te hoog, en in sommige gevallen te laag. Doordat de centrale overheid te kampen heeft met een informatietekort en politieke obstakels voor de implementatie van gedifferentieerd beleid, is deze minder goed in staat om gedifferentieerd beleid vorm te geven. Differentiatie moet voortkomen uit decentralisatie en lokale autonomie.

- Autonomie en decentralisatie kan echter ook kosten met zich meebrengen. Er zijn een aantal factoren die juist pleiten voor uniformiteit (of grotere schaal). Belangrijke factoren zijn: a) schaalvoordelen, b) externaliteiten, en c) de mate van homogeniteit in preferenties en opgaven.
- Differentiatie wordt vaak gebruikt in discussies over de schaal van gemeenten. Hierbij zijn voornamelijk doelmatigheid en bestuurskracht belangrijke economische uitkomsten. Door te differentiëren naar schaalniveau (bijvoorbeeld samenwerken, centrumgemeenten) zouden gemeenten taken kunnen uitvoeren op een doelmatiger niveau.
- Tot slot is differentiatie van belang voor de mate waarin stedelijke gebieden agglomeratie-effecten kunnen benutten. De inrichting van het openbaar bestuur kan invloed hebben op agglomeratie-effecten door bijvoorbeeld de mate van samenwerking binnen een stedelijke regio of de mate van versnippering van beleid en uitvoering.

5.3 Kwantitatieve analyse differentiatie

- Voor een kwantitatieve analyse van de economische effecten van differentiatie moet worden aangesloten bij een bepaalde vorm van differentiatie. Het is van belang dat van deze differentiatievorm op voorhand redelijkerwijs kan worden verondersteld dat er economische effecten aan verbonden zijn (wetgeving omtrent Friese taal zal geen grote economische effecten met zich meebrengen). De resultaten niet te specifiek zijn om iets zinnigs over differentiatie te zeggen (bijvoorbeeld impact van de Rotterdamwet). Tot slot moet het voorbeeld kwantitatief te meten zijn.
- In deze verkenning hebben we twee onderzoeksrichtingen aangegeven waar economische effecten van meer differentiatie gemeten kunnen worden. In de eerste plaats voor de effecten van differentiatie naar schaalniveau (wat zijn de effecten van een taakverdeling onder gemeenten waarbij de gemeentegrootte bepaald welke taken de gemeente hebben). In de tweede plaats kijken we naar differentiatie gericht op het versterken van economische groei in stedelijke regio's.

6 Literatuur

- Acemoglu, D. Robinson, J. (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A.C. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries* (OECD Regional Development Working Papers, Report No. 2014/05).
- APE (2014). *Schaal en Welvaart: Onderzoek naar de empirische literatuur*, in opdracht van BZK.
- Van Der Berg, J. (2013). *Schaalvergroting, wanneer wel en wanneer niet*. Inleiding conferentie 'Kennissenetwerk Lokaal 13', Den Haag, Provinciehuis, 8 november 2013.
- Bikker, J. en van de Linde, D. (2015). The Optimum Size of Local Public Administration. *U.S.E. discussion paper*, Discussion Paper Series nr: 15-05.
- Blank, J. Dumaij, A. Urlings, T. (2011). *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen Een quick scan van de literatuur*.
- Byrnes, J. Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, Vol. 20, No. 4, 391–414.
- Combes, P. Duranton, G. Gobillon, L. Puga, D. Roux, S. (2012). The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection. *Econometrica*, Vol. 80, No. 6 (November, 2012), 2543–2594.
- Commissie Bovens (2007). *Wil tot Verschil: gemeenten in 2015*. In opdracht van de VNG.
- Commissie Kan (2015). *Bepalen betekent betalen*. In opdracht van de VNG.

- Dollery, B. Byrnes, J. Crase, L. (2008). Australian local government amalgamation: a conceptual analysis of population size and scale economies in municipal service provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, Vol. 14, No. 2, 2008
- Fraanje, R. Herwijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: Een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, no. 3. 2013.
- Glaeser, E. (2012). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*.
- Goedhart, C. (1975). Hoofdlijnen de leer der openbare financiën. Leiden: Stenfert Kroese.
- De Groot, H. Allers. M. (2014). *Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012*. COELO-rapport 14-4
- HM Treasury (2015). *Greater Manchester agreement: devolution to the GMCA & transition to a directly elected mayor*.
- Holzer, M. Fry, J. Charbonneau, E. van Ryzin, G. (2009) *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*.
- Memorie van toelichting - *Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015*
- Memorie van toelichting - *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*
- Oates, W. (1972). *On the welfare gains from fiscal decentralization*.
- Oates, W (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*. Vol. 37, No. 3 (sep. 1999).
- Oates, W. (2005). Towards a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*. Vol. 12 349-373.
- OECD (2014). *OECD Territorial Review: Netherlands*.
- ROB (2007). *De gedifferentieerde eenheidsstaat: Advies over uniformiteit en pluri-formiteit in het openbaar bestuur*.
- Shapiro, J. (2005). Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital. *NBER working paper*, Working Paper No. 11615.
- Tibaut, C (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424.

Bijlage I: interviews

Tabel 3: Lijst met interviews

Naam	Werkveld
Hans Engels	Staatsrecht
Joop van den Berg	Staatsrecht
Wim van de Donk	Bestuurskunde
Wouter Vermeulen	regionale economie
Eric Verhoef	regionale economie