



**Het Zylstra Center**  
**Vrije Universiteit Amsterdam**

# **Een verkenning naar de macrodoelmatigheid van decentralisaties: eindrapport**

**Uitgevoerd door prof. dr. R.H.J.M. Gradus**

**31 maart 2017**

Milton Friedman: “It’s very desirable to have Government expenditure take place at as local a level as possible.”

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij de auteur(s). De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Inhoud**

Samenvatting en aanbevelingen .....	3
Inleiding .....	9
1. De economie van decentrale overheden en doelmatigheid .....	11
1.1 Verdeling van publieke taken tussen overheidslagen.....	11
1.2 Hoe wordt doelmatigheid gemeten? .....	16
2. Overzicht van eerdere decentralisaties .....	20
3. Wat is er bekend over doelmatigheid? .....	26
3.1 Doelmatigheidsinzichten uit eerdere evaluatiestudies .....	26
3.2 Aanvullende inzichten over doelmatigheid .....	31
3.2.1 Decentralisatie Openbaar Vervoer.....	31
3.2.2 Decentralisatie bijstand .....	35
3.2.3 Decentralisatie huishoudelijke hulp.....	39
3.2.4 Decentralisatie onderwijshuisvesting .....	40
3.3 Wat weten we over doelmatigheid? .....	41
4. Enquête scholenonderzoek .....	43
5. Zijn er criteria op te stellen voor toekomstige decentralisaties? .....	54
5.1 Enkele lopende decentralisatie-discussies .....	56
5.2 Hoe vergroten we de doelmatigheid van decentralisaties? .....	58
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie .....	62
Bijlage 2: Enquête schoolgebouwen.....	63
Bijlage 3: Referenties .....	66
Websites: .....	71

## Samenvatting en aanbevelingen

### *Samenvatting*

Een van de meest ingrijpende ontwikkelingen in het openbaar bestuur betreft de decentralisatie van taken naar medeoverheden, vooral thans actueel op het sociaal domein. Een belangrijke overweging daarbij is een verbetering van de doelmatigheid. Volgens het regeerakkoord van het kabinet Rutte II zou de decentralisatie van het sociale domein ertoe moeten bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Omdat de afgelopen decennia ook andere decentralisaties hebben plaatsgevonden, stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begin 2015 de vraag aan het Zijlstra Center of deze decentralisaties indicaties geven voor een doelmatiger functioneren van de overheid en wat de (macro)economische effecten zijn van decentralisaties. Van belang daarbij is dat het doelmatigheidsbegrip meervoudig van aard is: niet alleen zou het per saldo goedkoper kunnen zijn, ook kan het resulteren in een betere dienstverlening naar burgers.

### *De (economische) literatuur*

In dit rapport is geprobeerd deze vragen op een aantal aspecten te beantwoorden. Allereerst gaat dit rapport in op de afwegingen tussen centrale en decentrale uitvoering van overheidsbeleid, welke in de economische literatuur zijn opgenomen. Een belangrijk argument voor decentraal is dat decentrale overheden goed in staat zijn om rekening te houden met lokale omstandigheden en voorkeuren. Ook zou het decentraal voortbrengen van (quasi)publieke goederen tot een betere democratie en innovatie van beleid kunnen leiden. Daarnaast zijn er indicaties gevonden, dat decentralisatie leidt tot een lager niveau van fraude en corruptie. Maar ook centralisatie van de voortbrenging van (quasi)collectieve goederen kent pluspunten zoals het realiseren van schaalvoordelen. Mogelijk dat gemeentelijke samenwerking een oplossing kan bieden voor het realiseren van schaalvoordelen, maar dat kan leiden tot nieuwe economische ondoelmatigheden. Voorts blijft bij decentrale voortbrenging coördinatie wenselijk om al te grote verschillen te voorkomen. *Op basis van de economische literatuur is het dan ook moeilijk in te schatten of een decentralisatie leidt tot meer doelmatigheid.* Ook de empirische (meta)literatuur die in

de meting een onderscheid maakt tussen kosten- en effectdoelmatigheid is daarover niet eenduidig.

#### *De evaluaties van decentralisaties over doelmatigheid*

Vervolgens geeft het rapport een beschrijving van de (belangrijkste) decentralisaties in Nederland sinds 1994 en de (wettelijke) evaluaties daarvan. In het bijzonder wordt ingegaan op de vraag wat uit de evaluaties naar voren komt op het gebied van doelmatigheid. In 1994 werden gemeenten verantwoordelijk voor de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). Uit een evaluatie van de eerste negen maanden WVG bleek dat gemeenten geld overhielden op hun begroting. Daarom werd in 1995 de mogelijkheid om eigen bijdragen te heffen ingeperkt. In de evaluatie werd volstaan met de constatering dat de doorlooptijden in 1994-1999 gedaald zijn. Andere doelmatigheidsaspecten kwamen niet aan bod. In 2007 werd de WVG samen met de gedecentraliseerde huishoudelijke hulp geïntegreerd in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De WMO is tweemaal geëvalueerd. In 2010 werd geconstateerd dat het aantal uren hulp in natura tussen 2006 en 2008 vrijwel onveranderd is gebleven. Wel kwam uit de evaluatie naar voren dat er sprake was van een verschuiving naar gewone hulp als gevolg van een betere regievorming, terwijl er geen indicaties zijn voor kwaliteitsverlies. Dit impliceert dat de (kosten)doelmatigheid is toegenomen. In de evaluatie in 2014 is de doelmatigheid buiten beschouwing gebleven.

In 1997 is de onderwijshuisvesting van PO en VO overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. In latere jaren werd het buitenonderhoud doorgedecentraliseerd naar de scholen. Ook deze evaluaties richtten zich niet zozeer op doelmatigheid, maar of gemeenten het fictieve budget voor onderwijshuisvesting uitgaven. Terwijl evaluaties in 2003 en 2006 aangaven dat de kosten voor onderwijshuisvesting de gemiddelde beschikbare gemeentefondsuitkering overtroffen, was de constatering in 2011 dat deze uitkering meer dan voldoende was om de kosten te dekken. De laatste constatering leidde ertoe dat in 2015 260,3 miljoen euro gekort is op de gemeentefondsuitkering, ondanks dat dit in feite een vorm van oormerking is die haaks staat op de uitgangspunten van het fonds. Vanaf 1998 is het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd naar provincies, kaderwetgebieden en sommige gemeenten. Vanaf 2004 is hetzelfde gebeurd voor sommige regionale spoorlijnen.

De beleidswijzigingen in het openbaar vervoer zijn op verschillende momenten wettelijk geëvalueerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze evaluaties een breder oogmerk hadden dan alleen de decentralisatie.

Sinds de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 ligt het risico voor de bijstandsuitgaven bij gemeenten. In een evaluatie uit 2007 werd geconcludeerd dat de decentralisatie van de bijstand heeft bijgedragen om het primaire doel werk boven inkomen te bereiken. Onderliggende kwantitatieve studies geven aan dat circa de helft van de daling van het aantal bijstandsgerechtigden tussen 2003 en 2006 is toe te schrijven aan de decentralisatie. Tevens werd geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking in gevaar kwam. Tot slot is per 2013 het natuurbeheer in het kader van het Natuurpact gedecentraliseerd van het Rijk richting provincies. Qua budget gaat het om een beperkte decentralisatie van 130 miljoen euro. Onlangs is een evaluatie verschenen en daarin is alleen geconcludeerd dat het de verwachting is dat het doelbereik voldoende zal zijn. Over gerealiseerde effecten kan (nog) niet worden gerapporteerd, ook omdat provincies de kosten van het natuurbeleid onvoldoende uitsplitsen. Samenvattend kan hieruit geconcludeerd worden dat in de evaluaties van eerdere decentralisaties weinig of geen aandacht is voor doelmatigheid.

#### *Aanvullende inzichten*

Daarna biedt het rapport aanvullende inzichten over doelmatigheid. Hierbij wordt zowel gebruik gemaakt van nu beschikbare studies als eigen empirische analyses. Een recente studie over de decentralisatie van de huishoudelijke hulp bevestigt het beeld uit de evaluatie dat de (kosten)doelmatigheid als gevolg van decentralisatie is toegenomen. Het doel van de decentralisatie in het regionale openbaar vervoer was meer reizigers en een betere aansluiting tussen verschillende modaliteiten. We vinden indicaties voor een hogere (effect)doelmatigheid geïllustreerd met boogelasticiteiten. Tevens is er een indicatie dat de overheveling van het regionale openbaar vervoer leidt tot een betere aansluiting tussen trein en bus. Ook bij de bijstand zien we dat latere studies het beeld over doelmatigheid bevestigen. Dit lijkt vooral te komen door een verbetering van de doelmatigheid van het screeningsproces. Een relatie met het opsporen van fraude is empirisch moeilijker te leggen. Bij de decentralisatie van schoolgebouwen geven schoolleiders aan

ontevreden te zijn over de kwaliteit van schoolgebouwen op verschillende aspecten. In hoeverre dit te wijten is aan de decentralisatie is moeilijk vast te stellen. Wel lijkt de onzekerheid over het (fictieve) budget bij gemeenten weinig bevorderlijk voor doelmatigheid.

#### *Sturen gemeenten op doelmatigheid schoolgebouwen?*

Met behulp van een enquête medio 2016 is vervolgens nagegaan of gemeenten sturen op doelmatigheid bij het beheer van schoolgebouwen. De controllers geven aan dat in circa de helft van de gemeenten gestuurd wordt op doelmatigheid. Gemeentelijke vastgoedplannen spelen daarbij een belangrijke rol. Relevant is ook dat een toenemend aantal gemeenten het budget doordecentraliseert naar scholen. In het VO wordt in doorgedecentraliseerde gemeenten minder op doelmatigheid gestuurd. Wel is er een indicatie dat in VO-scholen met een eerdere onderhoudsvraag meer op doelmatigheid wordt gestuurd. Het ontbreken van doelmatigheidssturing in sommige gemeenten leidt niet tot problemen in de staat van onderhoud. Volgens de (geënquêteerde) controllers is de staat van het onderhoud behoorlijk. 85 procent van de controllers geeft aan dat de staat van het onderhoud beter of gelijk is ten opzichte van het gemiddelde.

#### *Kunnen we criteria voor toekomstige decentralisaties opstellen?*

Tot slot wordt ingegaan op de vraag of er criteria zijn op te stellen voor toekomstige decentralisaties met het oog op het bereiken van meer economische doelmatigheid. Het gaat hierbij niet om algemeen geldende criteria. De zoektocht naar doelmatigheid vergt immers geen *one-size-fits-all* benadering. Dit neemt niet weg dat in een aantal concrete discussies wel iets te zeggen is over een doelmatigere inrichting van de overheid. Zo kan financiering via lokale belastingen eraan bijdragen dat een verspilling van publieke middelen wordt vermeden, met andere woorden een groter lokaal belastinggebied leidt tot grotere doelmatigheid. Daarbij is het van belang om de grondslagen van belastingen te laten aansluiten bij het profijt van lokale voorzieningen, omdat zij de gebruikers van lokale voorzieningen confronteren met de kosten. Tot slot worden in het rapport een tweetal lopende decentralisatiediscussie besproken. Zowel bij een verdere doordecentralisatie van schoolgebouwen als de decentralisatie van de peuteropvang naar scholen wordt geconcludeerd dat er geen indicaties zijn dat dit de doelmatigheid zou bevorderen.

## *Aanbevelingen*

In de evaluaties van eerdere decentralisaties is er *weinig aandacht voor doelmatigheid*. Dit komt mede doordat de data en een nulmeting (voorafgaand aan de decentralisatie) vaak ontbreken. Vanuit het gegeven dat veel decentralisaties worden beargumenteerd vanuit doelmatigheid is dit opvallend. Uit dit rapport blijkt dat een decentralisatie in potentie de mogelijkheid heeft om de doelmatigheid te verbeteren, maar de onderzoeksresultaten zijn nog (te) beperkt voor meer algemene conclusies. Ook moeten we ons realiseren dat de hier beschouwde decentralisaties niet gelijksoortig zijn en er ook andere beleidswijzigingen spelen. In dit verband zouden we een oproep willen doen om de komende jaren *meer onderzoek te doen naar doelmatigheid*. Dit sluit ook aan bij de strategienota van de Algemene Rekenkamer, die een beter zicht wil geven in de maatschappelijke effecten in relatie tot de bestede publieke euro. Daarbij horen zeer zeker ook de inzichten die op basis van enquêtes onder actoren worden verzameld.

Daarbij hoort eveneens op basis van dit onderzoek wel een waarschuwing. De evaluaties van decentralisaties zoals die tot nu zijn gehouden hebben een sterk verantwoordingskarakter en gaan veelal over de vraag of medeoverheden de doelen halen en hun (fictieve) budget uitgeven. De sterke nadruk op verantwoorden en afrekenen kunnen betrokkenen kopschuw maken. Dit terwijl de zoektocht naar een meer doelmatige inrichting van de overheid geen vanzelfsprekende is. Vaak is, indien zich een maatschappelijk probleem voordoet, de meest doelmatige oplossing niet altijd onmiddellijk voorhanden. *Decentralisatie maakt experimenteren mogelijk* die op nationale schaal niet mogelijk zijn. Medeoverheden kunnen een aanpak die werkt vervolgens kopiëren. We zouden dan ook een oproep willen doen om via doelmatigheidsonderzoek *het lerende vermogen van de overheid te vergroten*. Dit geldt niet in de laatste plaats voor de recente decentralisaties.

Ook zien we bij een aantal decentralisaties enige tijd na de overdracht van de verantwoordelijkheden beleidsinterventies ook omdat gemeenten geld zouden overhouden. Sprekend is de WVG waar op basis van een evaluatiemeting na negen maanden de mogelijkheid voor gemeenten om eigen bijdragen te heffen sterk werd

beperkt. Echter in 1999 werd vastgesteld dat de helft van de gemeenten een tekort op de WVG-begroting had en werd 220 miljoen gulden extra toegevoegd. *Het gevaar van te snelle interventie ligt ook op loer bij recente decentralisaties.* Ook de Raad van State constateert in een beschouwing over de bestuurlijke verhoudingen dat naar aanleiding van incidenten al “interventies worden gepleegd die in strijd zijn met het wettelijke stelsel”. *Op basis van deze exercitie doen wij de aanbeveling (centrale) beleidsinterventies zo veel als mogelijk achterwege te laten.* Al te grote onzekerheden en te snelle wijzigingen, zo leert ook het verleden, zullen een doelmatige inrichting van de overheid verder wegbrengen.

Eveneens is geconstateerd dat de onvoorspelbaarheid en instabiliteit van de financiële middelen een aandachtspunt is en dat daardoor de beleidsdoelen minder snel gerealiseerd zullen worden. In het verleden heeft dit eveneens gespeeld bij meerdere decentralisaties. Het verdient dus aanbeveling om *te bezien hoe deze onvoorspelbaarheid kan afnemen ook in relatie tot de recente decentralisaties.* Hierin ligt een belangrijke taak voor het Rijk en de minister van BZK in het bijzonder en het lijkt van groot belang ook in samenhang met andere trajecten rondom *verevening en het gemeentelijk belastinggebied dit in de komende kabinetsperiode op te pakken.* Een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zou overigens de doelmatigheid kunnen verbeteren.



## Inleiding

Een van de meest actuele ontwikkelingen in het openbaar bestuur betreft de decentralisatie van taken naar gemeenten, vooral thans actueel op het sociaal domein. Volgens het regeerakkoord van het kabinet Rutte II zou de decentralisatie van sociale domein ertoe moeten bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut.<sup>1</sup> Het accent zal komen te liggen op participatie in de samenleving. Omdat in het verleden ook andere belangrijke decentralisaties hebben plaatsgevonden zowel in het sociale domein als in andere domeinen, stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begin 2015 de vraag aan het Zijlstra Center of deze eerdere decentralisatie indicaties geven voor een doelmatiger functioneren van de overheid. Concreet werd gevraagd naar de macrodoelmatigheid van decentralisaties. Het voorliggende rapport vormt eindrapportage van dit onderzoek.

Decentralisaties passen in een trend van verantwoordelijkheidsherijking en een meer doelmatige inrichting van de overheid. Decentralisaties betekenen dus een majeure verschuiving van bevoegdheden: een nieuwe situatie voor bestuurders en gebruikers ontstaat. Vooral voor de decentralisatie van de bijstand zijn de gevolgen in kaart gebracht. Doordat gemeenten tegelijkertijd met het decentraliseren van de financiële verantwoordelijkheid meer mogelijkheden kregen om de bijstandspopulatie te screenen en tegen misbruik en oneigenlijk gebruik op te treden werd het mogelijk om structureel een lager niveau aan bijstand te bewerkstelligen. Een integraal zicht op doelmatigheid ontbreekt echter vooralsnog. Van belang daarbij is dat het doelmatigheidsbegrip meervoudig van aard is: niet alleen zou het per saldo goedkoper kunnen zijn, ook het idee dat het kwalitatief kan verbeteren en in een betere dienstverlening naar burgers zou resulteren zijn belangrijke aspecten die in het onderzoek worden meegenomen.

Bij macro-doelmatigheidsonderzoek gaat het om het effect op de productiviteit en de effectiviteit voor de samenleving of economie als geheel (zie Koning, 2008). Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig of effectief als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel.

---

<sup>1</sup> Zie Regeerakkoord VVD-PvdA (2012, blz. 24)

*Uitwerking van de vraagstelling*

Doel van dit onderzoek is dus om te komen tot een integraler beeld op de macrodoelmatigheid van decentralisatie. In de kern gaat het om de volgende vraag:

**Leveren decentralisaties een doelmatiger functioneren van de overheid op en wat zijn de (macro-)economische effecten van decentralisaties?**

Deze vraag bevat de volgende deelvragen:

- Hoe kunnen doelmatigheid en (macro-)economische effecten worden gemeten? Welke methode kan daarvoor worden gebruikt?
- Welke inzichten bieden eerdere decentralisaties naar provincies en gemeenten over de doelmatigheid en (macro-)economische effecten en welke inzichten kunnen er verkregen worden uit de (internationale) literatuur?
- Welke criteria kunnen op basis van die inzichten worden geformuleerd voor (toekomstige) decentralisaties met het oog op het bereiken van meer economische doelmatigheid en doeltreffendheid of hogere economische groei?

Eerder is op 3 september 2015 een tussenrapportage aan de opdrachtgever uitgebracht. In deze tussenrapportage stonden vooral de inzichten uit de literatuur en eerdere decentralisaties centraal. In dit eindrapport zijn deze inzichten waar nodig aangepast en geactualiseerd. Dit eindrapport bevat tevens de empirische resultaten naar de doelmatigheid van eerdere decentralisaties en gaat in op de vraag of er criteria voor toekomstige decentralisaties zijn op te stellen. Hoofdstuk 1 gaat in op de economie van decentrale overheden en doelmatigheid. In hoofdstuk 2 worden eerdere decentralisaties in Nederland weergegeven. Hoofdstuk 3 bevat de doelmatigheidseffecten zoals die in eerdere evaluaties zijn geconstateerd tevens een overzicht van het empirisch onderzoek zoals dat is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt een enquête naar de decentralisatie van schoolgebouwen gepresenteerd, zoals die in het kader van dit onderzoek is gehouden. Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag of criteria voor toekomstige decentralisaties zijn op te stellen.

## 1. De economie van decentrale overheden en doelmatigheid

### 1.1 Verdeling van publieke taken tussen overheidslagen<sup>2</sup>

Hoe kunnen overheidstaken het best over verschillende bestuurslagen worden verdeeld? Op basis van de literatuur kunnen enkele afwegingen worden weergegeven, welke kort hierna worden uiteengezet.

#### *Decentrale overheden kunnen beter inspelen op lokale voorkeuren*

Decentrale overheden spelen een belangrijke rol bij de voortbrenging van (quasi)collectieve goederen en diensten. Een voordeel waarover de decentrale overheden in dit verband beschikken is dat zij goed in staat zijn om rekening te houden met lokale omstandigheden en voorkeuren. Het toevertrouwen van beleid aan deze overheden kan daarom tot een betere allocatie leiden. Dit komt ook doordat de centrale overheid in principe voor uiteenlopende overheidsvoorzieningen een uniform voorzieningenniveau tot stand dient te brengen. Decentrale overheden zijn daarentegen in staat om dit niveau af te stemmen op de voorkeuren van de lokale bevolking.

#### *Decentrale overheden kunnen zorgen voor een efficiënte voortbrenging*

In een markteconomie kan onder strikte voorwaarden een Pareto-optimum tot stand komen.<sup>3</sup> Decentrale overheden, zoals gemeenten, kunnen onder voorwaarden op een Pareto-efficiënte wijze collectieve voorzieningen voortbrengen. Via het 'stemmen met de voeten' onthullen huishoudens informatie over hun voorkeuren. Dit is precies de informatie waarover de centrale overheid vaak zelf niet beschikt. Concurrerende lokale overheden zijn zo in staat om beleid te voeren dat zo goed mogelijk aansluit bij de voorkeuren van hun burgers. De beleidsconcurrentie prikkelt deze overheden bovendien om de overheidsvoorzieningen zo goedkoop mogelijk voort te brengen, dus om geen geld te verspillen. Verspilling leidt immers tot een hogere belastingdruk, gevolgd door vertrek van inwoners naar elders. Decentrale overheden kunnen dus zorgen voor een efficiënte voortbrenging van collectieve en individuele goederen. Dit

---

<sup>2</sup> Deze paragraaf is mede gebaseerd op Donders en Gradus (2012, hoofdstuk 11).

<sup>3</sup> Niemand kan er in die situatie nog op vooruitgaan zonder dat iemand anders erop achteruitgaat. Er is dan sprake van Pareto-efficiëntie.

zogenoemde *Tiebout* resultaat geldt slechts als aan verschillende voorwaarden is voldaan, wat in de praktijk vaak niet het geval is.<sup>4</sup> Dit neemt niet weg dat de centrale conclusie van dit model relevantie heeft voor de praktijk. Die conclusie luidt dat beleidsconcurrentie decentrale overheden kan stimuleren om het pakket aan collectieve voorzieningen af te stemmen op de wensen van de burgers en om verspilling van publieke middelen te vermijden. Ook een financiering via lokale belastingen kan eraan bijdragen dat een verspilling van publieke middelen wordt vermeden, met andere woorden een groter lokaal belastinggebied (met tegelijkertijd een vermindering van centrale belastingen) leidt tot grotere doelmatigheid.

#### *Decentralisatie kan het democratische proces versterken*

Kiezers kunnen de prestaties van landelijke bestuurders maar lastig beoordelen, doordat zij die niet gemakkelijk kunnen worden vergeleken met de prestaties van bestuurders van andere landen. De situatie in andere landen is immers doorgaans onvergelijkbaar. De prestaties van lokale bestuurders zijn veel beter te vergelijken, vooral wanneer de omvang en andere kenmerken van de door hen bestuurde eenheden niet te sterk verschillen. Kiezers kunnen de prestaties van hun lokale bestuurders dus goed vergelijken met die van politici van vergelijkbare gemeenten. Dit versterkt het democratisch proces en stimuleert bestuurders om hun best te doen. Overigens veronderstelt dit wel dat een gemeenteraad in staat is haar controlerende taak naar behoren uit te voeren daarbij geholpen door lokale media. Volgens Boadway en Shah (2007) is dit *accountability-argument* van de lokale democratie niet vanzelfsprekend, ook omdat het vaak ontbreekt aan een (kritische) reflectie vanuit de media. Ook voor Nederland zijn er indicaties dat het aantal journalisten van regionale en lokale dagbladen daalt en de journalistiek over gemeentezaken in sommige gemeenten is verdwenen (zie Beunders et al., 2015).<sup>5</sup>

#### *Decentrale voortbrenging kan innovatie van beleid bevorderen.*

Wanneer zich een maatschappelijk probleem voordoet, is de beste oplossing niet altijd onmiddellijk voorhanden. Wanneer decentrale overheden kiezen voor

---

<sup>4</sup> De belangrijkste voorwaarden zijn: (1) geen grensoverschrijdende externe effecten van de voorzieningen die de gemeenten bieden (2) geen schaalvoordelen (3) hoge verhuismobiliteit en (4) geen informatieasymmetrie.

<sup>5</sup> Volgens een enquête in Beunders et al. (2015) is minder dan de helft (40 procent) van de raadsleden het eens met de stelling dat 'het gemeentebestuur kritisch gevolgd wordt door onafhankelijke regionale en lokale media'.

verschillende manieren om een maatschappelijk probleem aan te pakken, blijkt al snel welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal niet mogelijk zijn. Andere provincies of gemeenten kunnen beleid dat blijkt te werken vervolgens kopiëren. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop gemeenten het ophalen van huisvuil organiseren. (Kleinere) gemeenten kunnen door samenwerking of uitbesteding schaalvoordelen behalen. Uit onderzoek blijkt dat in iets meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten in de periode 1998–2014 een verandering plaatsvond van de organisatievorm waarin men afval ophaalt (zie Gradus en Budding, 2016). In 40 procent van de gevallen was dit meer naar de gemeente toe en in 60 procent werd de organisatievorm meer op afstand geplaatst. Het laatste vond vooral plaats door uitbesteding aan overheidsbedrijven.<sup>6</sup> Tevens wordt geconstateerd dat het aantal de-privatiseringen groter is dan het aantal privatiseringen.<sup>7</sup> Vooral in recente jaren bestaat er minder belangstelling om overheidsdiensten op afstand te plaatsen.

#### *Decentrale voortbrenging leidt tot minder fraude*

Ook kan het bestrijden van corruptie of fraude een argument voor decentralisatie vormen. Zowel in theoretisch als in empirisch werk worden er indicaties gevonden, dat decentralisatie leidt tot een lager niveau van fraude en corruptie.<sup>8</sup> Volgens Dell'Anno en Teobaldelli (2015) zijn er twee redenen waarom een gedecentraliseerde economie minder corruptie en fraude laat zien dan een gecentraliseerde economie. De eerste reden ligt in de concurrentie tussen jurisdicties. Hierdoor zal een effectiever opsporing- en fraudebestrijdingsbeleid ontstaan. De tweede reden ligt in de omvang van de schaduw economie. Volgens deze redenering zullen in een gedecentraliseerde economie 'corrupte' ondernemers en consumenten verhuizen naar minder strenge jurisdicties in plaats van het ondergronds voortzetten van hun activiteiten. Hierdoor is de omvang van de grijze economie kleiner in een gedecentraliseerde economie en zullen de welvaartsnadelen ook kleiner zijn. Met behulp van een crosssectie voor 145 landen laten Dell'Anno en

---

<sup>6</sup> Bij overheidsbedrijven zijn de aandelen (grotendeels) in handen van (gemeentelijke) overheden.

<sup>7</sup> Bij privatisering komen de aandelen in private handen, bij deprivatisering wordt de overheid eigenaar. Dit kan in de vorm van een NV/BV of een (ambtelijke) dienst.

<sup>8</sup> Overigens is het ook mogelijk dat decentralisatie tot meer fraude leidt. Vooral in landen waar de governance systemen niet op orde zijn kan decentralisatie tot een (onwenselijke) samenwerking tussen lokale bestuurders en economische agenten leiden (zie ook Boadway en Shah, 2007). Dit lijkt evenwel in Nederland niet aan de orde.

Teobaldelli (2015) in lijn met de eerdere literatuur zien dat meer gedecentraliseerde economieën minder corruptie hebben.

#### *Decentrale voortbrenging kan leiden tot schaalnadelen*

Hiervoor passeerden de belangrijkste verdiensten van decentralisatie van overheidstaken de revue. Maar ook centralisatie van de voortbrenging van (quasi)collectieve goederen kent pluspunten, zoals het realiseren van schaalvoordelen. Zo zijn defensie, buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking overheidstaken die vanwege schaalvoordelen het best op centraal niveau kunnen worden vervuld. Ook kan het centraliseren van de uitvoering zoals met de toeslagen en belastingen leiden tot schaalvoordelen. Andere overheidstaken worden welbewust aan decentrale overheden overgelaten, bijvoorbeeld omdat het beschikken over kennis van lokale omstandigheden belangrijker wordt gevonden dan de mogelijk te behalen schaalvoordelen bij centrale uitvoering.

#### *Externe effecten oplossen met samenwerking kan leiden tot ondoelmatigheid*

Centralisatie van beleid kan eveneens aantrekkelijk zijn voor publieke voorzieningen die gepaard gaan met grensoverschrijdende externe effecten. Bekende voorbeelden van gemeentelijke voorzieningen met gunstige externe effecten zijn sport- en cultuurvoorzieningen. Van zulke effecten is sprake wanneer de voorzieningen van een centrumgemeente ook door de inwoners van buurgemeenten worden gebruikt. De inwoners van buurgemeenten profiteren in dat geval wel van de voorzieningen, maar behoeven er niet aan mee te betalen via de lokale belastingen. Voor dit probleem zijn verschillende oplossingen voorhanden. Naast centralisatie is het denkbaar om centrumgemeenten extra middelen toe te kennen uit het gemeentefonds. Gemeenten kunnen bovendien onderling afspreken dat zij gezamenlijk een bepaalde voorziening tot stand brengen. De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) biedt de mogelijkheid om dit soort samenwerking tussen gemeenten mogelijk te maken. Een dergelijke samenwerking kan ook weer tot efficiency-nadelen leiden (zie ook Oates, 2005). Voor Nederland is dit empirisch geïllustreerd door Allers et al. (2015), die laten zien dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden op (risico-vrije) leningen met identieke kenmerken structureel hogere rentepercentages betalen dan individuele gemeenten. Volgens hen wijst dit op ondoelmatigheid.

*Ook bij decentrale voortbrenging blijft coördinatie noodzakelijk*

Coördinatie van het beleid van decentrale overheden door centrale overheden geschiedt onder andere met het oog op de effectiviteit van het beleid. Deze effectiviteit is in het geding indien bij decentrale besluitvorming beslissingen uit de bus kunnen komen die realisatie van de beleidsdoelstellingen bemoeilijken of onmogelijk maken. Voorbeelden van coördinatie met het oog op de effectiviteit van de beleidsinspanningen betreffen het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en de aanleg van wegen. Coördinatie van het beleid van decentrale overheden kan daarnaast als doel hebben om ongewenst geachte verschillen tussen de overheidsvoorzieningen te voorkomen. De centrale overheid bepaalt in ons land voor veel beleidsterreinen de kaders, en laat de uitvoering van het beleid over aan de medeoverheden. Hiermee worden ongewenst geachte verschillen tussen de voorzieningen voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sociale zekerheid, waar ook belangrijke gelijkheidsaspecten aan de orde zijn. Het Rijk bepaalt het niveau van de bijstandsuitkeringen, maar de gemeenten voeren de Wet werk en bijstand (Wwb) uit. Het wordt niet acceptabel gevonden dat het niveau van de uitkeringen afhankelijk is van lokale omstandigheden, zoals de budgettaire situatie waarin de gemeente verkeert. Voor het primaire en het voortgezette onderwijs geldt iets soortgelijks.

*Het belang van de empirie van decentralisaties*

Op basis van theoretische inzichten is moeilijk in te schatten of een decentralisatie tot economische voordelen kan leiden. Door dichterbij de burger te zitten kunnen er *economies of scope* (synergievoordelen) ontstaan. Zo zou het delen van uitvoeringskosten en informatie op lokaal niveau tot synergie kunnen leiden. Daarnaast is er de verwachting van meer transparantie bij decentrale aansturing. De keerzijde van de decentralisatie is het uitblijven van schaalvoordelen door versnipperde inkoop van publieke goederen per gemeente en dit kan tot hoge contractkosten leiden. Verschillende studies, waaronder CPB (2014), geven aan dat na de decentralisaties in het sociale domein per 1 januari 2015 de mogelijkheden tot synergie toenemen (zie ook Box I). Door ook de ontschotting tussen de regelingen in het sociale domein wordt een efficiëntieslag teweeg gebracht, zou meer preventief ingrijpen de burger kwaliteit brengen en worden ook kosten bespaard. Daar staat tegenover het uitblijven van schaalvoordelen door versnipperde inkoop van zorg per

gemeente. Resumerend betekent dit dat doelmatigheid van decentralisaties vooral een empirische kwestie is en afhankelijk is van het type decentralisatie.

### Box I: de synergie in het sociale domein

In verschillende onderzoeken is de samenloop van voorzieningen binnen het sociale domein in kaart gebracht. Het CPB (2014) heeft daarvoor gebruik gemaakt van gegevens van het individuele gebruik van elf voorzieningen uit de clusters Werk en Inkomen en Zorg in het jaar 2011. Hieruit blijkt dat 55 procent van de gebruikers een beroep doet op slechts één regeling. De overige 45 procent doet een beroep op twee of meer voorzieningen. Tevens kan uit dit onderzoek worden afgeleid dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn. De overlap op huishoudniveau is iets groter dan op individueel niveau. 49 procent van de gebruikende huishoudens doet een beroep op één regeling. In de stapelingsmonitor van KING met eveneens gegevens voor 2012, die begin 2015 beschikbaar kwam, zijn wel gegevens meegenomen over jeugdzorg en (special) onderwijs.<sup>9</sup> Bovendien zijn meer regelingen in kaart gebracht. De effecten op de stapeling zijn beperkt (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Overlap in het sociale domein

#voorzieningen	CPB-I	CPB-HH	Zaanstad	KING11	KING12
1	55%	49%	41%	39%	39%
2	32%	32%	26%	24%	24%
3	9%	11%	33% <sup>1</sup>	14%	15%
4 of meer	4%	9%		24%	21%

<sup>1</sup>Dit betreft 3 of meer.

Uit de 2011-stapelingsmonitor blijkt dat 39 procent van de gebruikende huishoudens een beroep doet op slechts één regeling en 61 procent van meer dan één regeling. Inmiddels is een stapelingsmonitor met gegevens uit latere jaren beschikbaar. Hierin worden AWBZ-indicatie en -gebruik niet meer als aparte regelingen onderscheiden. Voor heel Nederland zijn de verschillen beperkt. Deze inzichten sporen met onderzoek van de gemeente Zaanstad dat met behulp van maatschappelijke organisaties op het terrein van jeugd en maatschappelijke ondersteuning het gebruik van Zaanse huishoudens in kaart heeft gebracht (zie box in CPB, 2014). In Zaanstad maakt 41 procent van de huishoudens die een beroep doen op voorzieningen gebruik van één voorziening, terwijl respectievelijk 26 procent van die huishoudens gebruik maakt van twee en 33 procent van drie of meer voorzieningen.

## 1.2 Hoe wordt doelmatigheid gemeten?

Het is van belang voor het vervolg van deze studie om het begrip doelmatigheid helder te omschrijven. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen doelmatigheid in enge zin en in brede zin. Bij doelmatigheid in enge zin wordt gerefereerd aan output en bij doelmatigheid in brede zin wordt gerefereerd aan

<sup>9</sup> Inmiddels zijn ook gegevens voor 2013 beschikbaar.



*outcome*. Bordewijk en Klaassen (2011) definiëren (effect)doelmatigheid als de verhouding tussen de gerealiseerde en de gewenste (effect)productiviteit.<sup>10</sup> Hierbij refereert productiviteit aan doelmatigheid in enge zin en effectproductiviteit (of doelproductiviteit) aan doelmatigheid in brede zin. Bij het bredere doelmatigheidsbegrip kunnen dus ook de kwaliteit van dienstverlening naar burgers toe of een betere handhaving als effecten meegewogen worden.

Een cruciale vraag daarbij is hoe de gewenste (effect)productiviteit kan worden vastgesteld. Volgens Bordewijk en Klaassen (2011, blz. 101) kan dit op basis van (1) ervaringsgegevens of (2) door de normsteller gepercipieerd of (3) op basis van technische karakteristieken.<sup>11</sup> Deze methoden hebben in de praktische uitwerking wel hun beperkingen vandaar dat vaak de doelmatigheid in relatieve zin in kaart wordt gebracht. Een bekend voorbeeld daarvan is dat de doelmatigheid van het ophalen van huisvuil door overheidsdiensten en geprivatiseerde bedrijven wordt vergeleken (zie voor Nederland Felsö en De Groot, 2011). De hoogste doelmatigheidsscore heeft private inzameling. Nog problematischer wordt het duiden van deze doelmatigheidsontwikkelingen. In het voorbeeld van het ophalen van huisvuil kan de (beperkte) doelmatigheidswinst van privatisering te wijten zijn aan gebrekkige concurrentie op de aanbestedingsmarkt of doordat de bedrijfsvoering nog gebaseerd is op het overheidsdomein waar men uit afkomstig is (zie Dijkgraaf en Gradus, 2007). Ook is het moeilijk om kostenverhogende kwaliteitsverbeteringen te onderscheiden. In de praktijk lopen dan ook een grotere doelmatigheid door een efficiëntere uitvoeringspraktijk en een grotere doelmatigheid door een betere allocatie door elkaar heen.

In Nederland is veel onderzoek gedaan naar de productiviteit van sectoren van de collectieve sector in de afgelopen decennia (voor een overzicht zie Van Hulst en Blank, 2015). In dit onderzoek worden de productiviteitsprestaties van de Nederlandse overheid nader geduid. Tevens wordt aangegeven dat een confrontatie van de veranderingen in productiviteit met institutionele hervormingen (zoals een decentralisatie) “veel haken en ogen kent”. Institutionele hervormingen gaan vaak

---

<sup>10</sup> Soms wordt ook over (kosten)doelmatigheid versus doeltreffendheid of effectiviteit gesproken.

<sup>11</sup> In de empirische literatuur worden bij het bepalen van doelmatigheid door ervaringsgegevens verschillende methoden zoals *cost accounting* en *best practice* gebruikt.

gepaard met veranderingen van andere relevante factoren. Daardoor zijn causale verbanden moeilijk vast te stellen. Ook dit geldt voor decentralisaties waar bijna altijd aanpalende regelgeving en factoren werden gewijzigd. Het verband van doelmatigheid en decentralisatie is dan ook voor zover na te gaan voor de Nederlandse context niet (systematisch) onderzocht.

Extra complicaties doen zich voor bij het bepalen van de effectdoelmatigheid. Niet in alle gevallen worden doelen helder omschreven. Bovendien is van kwalitatieve of meervoudige veranderingen<sup>12</sup> vaak statistisch weinig bekend. Voor de decentralisaties, zoals die in het verleden hebben plaatsgevonden, is het daarom van belang om na te gaan wat de doelen zijn bij de start van decentralisatie en ook wat in de evaluatiestudies wordt gerapporteerd over deze doelen. Op basis daarvan kan bezien worden welke analyses voor (effect)doelmatigheid het meest kansrijk zijn.

#### *Doelmatigheid in de internationale literatuur*

Ook in de internationale literatuur vindt een debat over de doelmatigheidseffecten van decentralisatie plaats. Sinds het begin van de jaren negentig en de oproep van Osborne en Gaebler (1992)<sup>13</sup> tot decentralisatie hebben veel onderzoekers de doelmatigheidseffecten van decentralisatie onderzocht. Daarbij gaat het niet alleen om decentralisatie van bevoegdheden van het Rijk naar medeoverheden, maar ook een functionele decentralisatie naar agentschappen.<sup>14</sup> In een zogenaamde metastudie van alle tot dan toe gepubliceerde tijdschriftartikelen in het vakgebied *Public Administration* besteedt Dan (2014) aandacht aan de effecten van decentralisatie (en agentschapvorming). Hij laat zien dat deze studies vooral proceskenmerken in kaart brengen en dat er minder personeel nodig is maar dat de relatie met doelmatigheid in termen van *outputs* en *outcomes* vaak niet gelegd wordt. Daarnaast constateert hij een verbetering van de accountability en transparantie als gevolg van decentralisatie, terwijl in 46 procent van de studies wordt gewezen op schaduwzijden zoals een gebrekkige coördinatie en fragmentering. Een enkele studie besteedt ook aandacht aan de bredere aspecten van doelmatigheid. Boyne

---

<sup>12</sup> Bij meervoudige *outcomes* dienen de verschillende aspecten met elkaar te worden gewogen.

<sup>13</sup> Een van 10 principes om de overheid beter te laten functioneren was *Decentralized Government*.

<sup>14</sup> Er zijn overigens voor Spanje indicaties dat functionele decentralisatie niet alleen vanuit doelmatigheidsoverwegingen wordt ingezet maar ook om de leenrestricties van mede overheden te omzeilen (zie Caudrado-Ballesteros et al., 2013).

(1996) laat zien met behulp van data voor het VK dat kleinere gemeenten in staat zijn om betere dienstverlening naar burgers te leveren dan grotere gemeenten.<sup>15</sup> Voor huisvuil of de afhandeling van een bouwvergunning vindt Boyle (1996) dat schaal zelfs een kosten- of servicevoordeel kan opleveren, maar in zijn algemeenheid is het verband tussen schaal en doelmatigheid onbestemd. Voor Nederland zijn er significante empirische indicaties dat een functionele doordecentralisatie van het ophalen van huisvuil richting publieke of private bedrijven tot doelmatigheidswinst leidt (zie Dijkgraaf en Gradus, 2013).<sup>16</sup> Ook gemeentelijke samenwerking is een effectieve methode om schaalvoordelen te benutten bij het ophalen van huisvuil. Daarbij kan de omstandigheid dat deze markt wordt gedomineerd door een tweetal grote bedrijven een rol spelen (zie Gradus et al., 2016).

Het aantal studies dat de doelmatigheid van decentralisatie van taken van de centrale overheid naar de decentrale overheid bestudeert is zeer beperkt. Interessant is een studie naar decentralisatie in Spanje (zie Balaguer-Coll et al., 2010). In Spanje kunnen sommige taken zoals sociale dienstverlening, cultuur en sport of bovenlokaal of door afzonderlijke gemeenten worden aangeboden. Dit geeft de mogelijkheid om de doelmatigheid van de 'gecentraliseerde' en 'gedecentraliseerde' gemeenten met elkaar te vergelijken. Met behulp van Spaanse paneldata laten Balaguer-Coll et al. (2010) zien dat er in ongeveer helft van de gemeenten doelmatigheidsvoordelen als gevolg van decentralisatie optreden, terwijl dit in andere gemeenten niet het geval is.<sup>17</sup> Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat deze keuze tussen het beleggen van een overheidstaak op lokaal of regionaal niveau zich in Nederland niet voordoet.

---

<sup>15</sup> Hij brengt daartoe vier groepen indicatoren (dekking, kwaliteit, snelheid en administratieve effectiviteit) van verschillende gemeentelijke diensten in beeld.

<sup>16</sup> In tegenstelling tot de eerdere literatuur wordt daarbij rekening gehouden met zogenoemde vaste kenmerken per gemeente.

<sup>17</sup> Zij vergelijken de productiviteit van afzonderlijke gemeenten door voor 8 prestaties met behulp van een DEA-methode *outputs* (geleverde diensten) met *inputs* (middelen) te relateren.

## 2. Overzicht van eerdere decentralisaties

Bij een decentralisatie worden taken en het bijbehorende budget overgedragen van het Rijk naar medeoverheden als provincies en gemeenten.<sup>18</sup> In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de decentralisaties in Nederland sinds 1994.<sup>19</sup> In het bijzonder zullen we de doelen en beweegredenen van deze decentralisaties schetsen. Ook blijkt in een aantal gevallen daarna weer een centralisatie te hebben plaatsgevonden, omdat het Rijk aanvullende voorwaarden stelde. In geen enkel geval is sprake van een volledige overdracht van taken en verantwoordelijkheden.

### *Wet Voorzieningen Gehandicapten*

Sinds 1 april 1994 hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). Het betreft hier het toekennen en het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen en rolstoelen aan gehandicapten om daarmee hun zelfstandigheid en zelfredzaamheid te bevorderen. In 1994 werd daarvoor een bedrag van 700 miljoen gulden (d.i. 320 miljoen euro) toegevoegd aan het gemeentefonds.<sup>20</sup> Volgens de wetgever kon “de uitvoering en de nadere invulling van de (geharmoniseerde) regelgeving het meest doelmatig plaatsvinden op het niveau van gemeenten, gezien de mogelijkheden voor maatwerk en het afstemmen of integreren van algemeen beleid op het terrein van huisvesting, vervoer en ouderen” (zie Ministerie van SZW, 2001a). De uitvoering werd aan de gemeenten overgelaten. Daar staat wel tegenover dat in de loop van de tijd de beleidsruimte voor gemeenten werd ingeperkt. Zo is na een evaluatiemeting van de eerste negen maanden WVG, eind 1995, besloten om de mogelijkheid voor gemeenten om eigen bijdragen te heffen te beperken.<sup>21</sup> Overweging daarbij was dat

<sup>18</sup> Functionele decentralisaties naar publieke organisaties en overheden, die zich op een taak richten zoals waterschappen en politieregio's worden in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

<sup>19</sup> Overigens hebben in de afgelopen jaren niet alleen decentralisaties van het rijk naar medeoverheden plaatsgevonden. In een aantal gevallen vond er ook een centralisatie van verantwoordelijkheden en het budget plaats van het domein van de medeoverheden naar het Rijksdomein. Zo heeft in het kader van de Wet Kinderopvang (KO) een centralisatie plaatsgevonden. Voor 2005 hadden gemeenten de mogelijkheid om kindplaatsen voor hun inwoners bij kinderopvanginstellingen te bekostigen. Daarom werden per 1 januari 2005 middelen ter grootte van 40 miljoen euro van gemeenten overgeheveld naar de rijksoverheid. Bij dit soort centralisaties spelen vaak (mogelijke) schaalvoordelen een rol.

<sup>20</sup> De feitelijke of kasuitgaven zijn lager in dit betreffende jaar.

<sup>21</sup> Geen eigen bijdragen meer voor rolstoelen en de maximale eigen bijdrage werd verlaagd van f 500 tot f 100. Bovendien moest rekening worden gehouden met de eigen bijdragen in de AWBZ. Hierdoor werd de omvang van eigen bijdragen gehalveerd (zie blz. 4 in Ministerie van SZW, 2001a).

er in deze beginperiode sprake was van onderuitputting. In latere jaren liepen de uitgaven van gemeenten meer op dan het beschikbare budget. In 2007 werd de WVG geïntegreerd in de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) (zie hierna).

#### *Onderwijshuisvesting PO/VO*

Per 1 januari 1997 zijn taken en verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het primaire en voortgezet onderwijs overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Doel hiervan was een betere aansluiting op lokale behoeften door maatwerk en de mogelijkheid van multifunctioneel (doelmatiger) gebruik van schoolgebouwen. De wetgever gaf destijds aan dat het gemeentebesturen beter in staat achtte dan het Rijk zelf om doelmatigheid te bevorderen. In 1997 werd daarvoor een bedrag van 1,7 miljard gulden (d.i. 775 miljoen euro) overgeheveld naar het gemeentefonds. Tevens werd in de wet een op overeenstemming gericht overleg tussen gemeenten en scholen voorgeschreven. Eveneens in 1997 werd het bestuur van het openbaar onderwijs (voorheen de gemeente) ook vormgegeven via een stichtingsvorm.

Sinds januari 2005 is in het VO het buitenonderhoud (inclusief de bijbehorende middelen) 'doorgedecentraliseerd' naar de schoolbesturen. Overweging daarbij was dat het aan de school is om haar gebouwen 'behoorlijk' te onderhouden en te gebruiken. Per 1 januari 2015 zijn de taken met betrekking tot het onderhoud van de scholen voor primair en het (voortgezet) speciaal onderwijs doorgedecentraliseerd van de gemeente naar de schoolbesturen. Deze schoolbesturen ontvangen via de lumpsum uitkering rechtstreeks van het Rijk middelen voor het onderhoud. De gemeente is net als bij het voortgezet onderwijs alleen nog verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding.

#### *Openbaar Vervoer*

Tot 1996/1998 was de rijksoverheid verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer en betaalde de exploitatiebijdrage direct aan de vervoerbedrijven. Sinds 1998 is het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd naar provincies, kaderwetgebieden en sommige gemeenten. Argumentatie daarbij was dat voor de oplossing van de complexe verkeers- en vervoersproblemen het beste resultaat

bereikt kan worden door ze vanuit een integrale regionale benadering in onderlinge samenhang aan te pakken.<sup>22</sup>

Vervolgens is er een discussie geweest over het aantal vervoersautoriteiten.<sup>23</sup> Na de decentralisatie in 1998 waren dit er 35. Op 1 januari 2004 werd de bevoegdheid van zestien zogenoemde VOC-gemeenten overgeheveld naar provincies.<sup>24</sup> Het aantal vervoersautoriteiten werd daarmee gelijkgesteld aan 12 provincies en de 7 kaderwetgebieden. In feite vond dus een centralisatie plaats. Sinds 1 januari 2009 voeren de provincies Groningen en Drenthe deze taak gezamenlijk uit. Als gevolg van de afschaffing van de kaderwetgebieden op 1 januari 2015 jl. zijn de OV-taken en de daarbij behorende financiële middelen van de stadsregio's Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Twente en Utrecht ondergebracht bij de desbetreffende provincies. Voor de Randstad werden met behulp van een gemeenschappelijk regeling twee vervoerregio's opgericht, die rechtstreeks door het Rijk werden bekostigd. De Metropoolregio Rotterdam-Den Haag is belast met de verkeer- en vervoertaken met betrekking tot de zuidvleugel van de Randstad en sinds 2017 is de GR Stadsregio Amsterdam (inclusief de provincie Flevoland en de gemeenten Almere en Lelystad) verantwoordelijk voor de noordvleugel van de Randstad.<sup>25</sup>

Van belang is ook dat vanaf 2004 de verantwoordelijkheid (en het budget) voor bepaalde regionale spoorlijnen gedecentraliseerd is naar provincies.<sup>26</sup> Daarbij is ook de afspraak gemaakt dat deze concessies openbaar aanbesteed zullen worden. Doel van deze decentralisaties was kwaliteitsverbetering en een betere aansluiting van het treinverkeer op andere openbaarvervoersstromen zoals bus en tram. Men ging er van uit dat er een belangrijke samenhang is tussen deze verschillende vervoersstromen (netwerkexternaliteit). Sommige provincies kozen ervoor om te

---

<sup>22</sup> Zie Ministerie van V&W (1996).

<sup>23</sup> Een vervoers- of infrastructuurautoriteit is een overheid die verantwoordelijk is voor het stads- en streekvervoer in het betreffende gebied en daarvoor rechtstreeks bekostigd wordt vanuit het Rijk (zie ook Allers en Fraanje, 2011).

<sup>24</sup> Een VOC-gemeente (VOC: Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumsteden) was een benaming voor 16 middelgrote gemeenten waarin het college van burgemeester en wethouders de opdrachtgever was van het stadsvervoer. Per 1 januari 2004 is de VOC-status ingetrokken.

<sup>25</sup> Daarvoor was dit in de vorm van een convenant.

<sup>26</sup> Voor de provincies Limburg, Gelderland, Overijssel, Friesland en Groningen zijn vanaf 2004 bepaalde regionale spoorlijnen overgedragen aan de Provincie. In de 2016-concessie voor Limburg zijn de spoorlijnen Roermond – Maastricht Randwijck en Sittard – Heerlen toegevoegd, omdat dit zou leiden tot een beter aanbod.

komen tot een integrale gunning van bus-/treinconcessie, andere kozen ervoor om de aansluiting tussen vervoersstromen als aandachtspunt in de concessie mee te nemen.

### *Wet Werk en Bijstand*

Per 1 januari 2004 geldt de *Wet werk en bijstand* (WWB) met per gemeente een vast budget voor de bijstandsuitgaven.<sup>27</sup> Hierdoor kreeg de gemeenten een prikkel om het aantal bijstandsgerechtigden binnen de perken te houden, omdat een gemeente het niet-benutte deel van het budget voor andere doeleinden mag gebruiken (en bij overschrijding op andere uitgaven moet bezuinigen). Anders dan bij andere decentralisaties gaat het hier niet om een overheveling van een taak. Gemeenten voeren immers al lange tijd de bijstand uit. Tegelijkertijd kregen gemeenten meer mogelijkheden om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Met de WWB beoogt de wetgever meer accent op werk in plaats van op de inkomenswaarborgfunctie van de bijstand te leggen. Ook is in de loop van de tijd de financiële prikkel beter geworden omdat een objectief verdeelmodel werd geïntroduceerd.<sup>28</sup>

### *Huishoudelijke hulp (WMO)*

In 2007 werd de WMO ingevoerd, die beoogt burgers te ondersteunen bij hun functioneren in de samenleving. De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. In dit kader werd huishoudelijke hulp dat tot op dat moment werd gefinancierd uit de AWBZ de verantwoordelijkheid van gemeenten en ook de WVG-voorzieningen werd hierin ondergebracht. Totaal werd een bedrag van circa € 1,2 miljard via het gemeentefonds overgedragen aan gemeenten.<sup>29,30</sup> Dat betekent dat gemeenten een aanzienlijke vrijheid hebben om het voorzieningenniveau vorm te geven. Wel zijn gemeenten gehouden aan het compensatiebeginsel, wat betekent dat gemeenten

---

<sup>27</sup> Vanaf 2001 tot en met 2003 was 25 procent gebudgetteerd. Daarvoor was dit 10 procent.

<sup>28</sup> Vanaf 2015 worden alleen bij gemeenten tot 15.000 inwoners nog de uitkering volledig gebaseerd op het historisch aandeel.

<sup>29</sup> Voor de prestatievelden 7 (Maatschappelijke opvang), 8 (OGGz) en 9 (Verslavingszorg) bestaan er specifieke uitkeringen. Per 1 januari 2010 is de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid omgezet in een decentralisatie-uitkering. Voor opvang blijft een specifieke uitkering bestaan.

<sup>30</sup> Bij de overheveling van de taken naar gemeenten per 1 januari 2007 werd geen budgetkorting toegepast.

indien nodig huishoudens moeten compenseren voor beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.<sup>31</sup> Ook zijn per 1 januari 2010 de regels met betrekking tot alfahulpen aangescherpt.<sup>32</sup> Daarnaast heeft de rijksoverheid de lichtere regieproblemen als grondslag voor de AWBZ-verstrekking ondersteunende begeleiding geschapt en zijn verschillende vormen van zogenoemde zachte sturing toegepast.<sup>33</sup>

### *Natuurbeheer en -ontwikkeling*

Per 2013 is in het kader van het Natuurpact natuurbeheer en -ontwikkeling gedecentraliseerd van het Rijk richting provincies. Er zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies over de doelen<sup>34</sup>, provincies hebben de keuzevrijheid in de wijze waarop ze deze ambities realiseren en zij bewaken daarbij zelf de onderlinge samenhang. Doel van de decentralisatie is ook een betere relatie tussen natuurbeleid en de samenleving. Voorts is in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I afgesproken dat onderdelen van de budgetten Ecologische Hoofdstructuur en Investeringsbudget Landelijk Gebied en de Regionale Historische Centra worden overgedragen naar het Provinciefonds met een korting op het budget van 25 procent. Volgens het regeerakkoord gaat het hier om een bedrag van 130 miljoen euro. Tevens zijn per 1 januari 2015 400 fte van de Dienst Landelijk Gebied overgedragen naar de provincies.<sup>35</sup> Het gaat hier dus om een decentralisatie, waarbij zowel het budget, de verantwoordelijkheden als de mensen zijn overgedragen.

---

<sup>31</sup> Zie SCP (2010, blz. 27).

<sup>32</sup> Hulp bij het huishouden door een alfahulp valt niet langer onder 'hulp in natura'.

<sup>33</sup> Volgens SCP (2010) hebben het Ministerie van VWS en de VNG daartoe modelverordeningen en praktische handleidingen opgesteld.

<sup>34</sup> De ambities in het Natuurpact zijn: (i) minimaal een verdubbeling van de opgave voor verwerving, inrichting en realisatie van natuurlijke verbindingen; (ii) een verhoging van de kwaliteit van de natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer en water- en milieuocondities; (iii) een impuls aan de natuur buiten de EHS; (iv) aandacht voor soortenbescherming; (v) effectiever agrarisch natuurbeheer (zie Ministerie van EZ, 2013a).

<sup>35</sup> Het kabinet had daarbij evenwel de voorkeur voor een variant waarin een ongedeelde landsdekkend opererend DLG dat opdrachten uitvoert voor provincies, Rijk en andere overheden (zie Ministerie van EZ, 2013b).



In tabel 2.1 is een samenvattend overzicht van de decentralisaties sinds 1994 opgenomen.

**Tabel 2.1 Decentralisaties sinds 1994**

Beleidsterrein	Jaar	Bedrag <sup>a,b</sup>	Van/Naar <sup>c</sup>	Soort uitkering <sup>e</sup>
Voorziening Gehandicapten	1994	320	R→G	AU
Onderwijshuisvesting	1997	780 <sup>d</sup>	R→G	AU
Openbaar Vervoer	1998	2000 <sup>f</sup>	R→P ,R→G	AU/SU
Bijstand	2004	nvt	R→G	AU
Maatschappelijke Ondersteuning	2007	1200	R→G	AU/SU
Natuurbeheer&onderhoud	2012	130	R→P	AU

a Miljoenen euro's

b Bedrag in jaaroverdracht

c R→P: Van rijk naar provincie etc.

d In 2015 onderhoud naar scholen

e SU: specifieke uitkering, AU: algemene uitkering

f Betreft overheveling in kader Brede Doeluitkering in 2005

Concluderend kan gesteld worden dat in het verleden omvangrijke decentralisaties naar provincies en gemeenten hebben plaatsgevonden. Overigens gaat het in geen geval om een volledige overdracht van taken en verantwoordelijkheden. In de regel vond de decentralisatie plaats door een toevoeging aan de algemene uitkering van het Gemeente- of Provinciefonds, zodat lokale overheden in principe de nodige bestedingsvrijheid krijgen. Dit neemt niet weg dat in de regel de beleidsvrijheid werd ingeperkt via regelgeving en andere vormen van sturing. Allers (2010) constateerde dan ook dat decentralisatie van taken heeft geleid tot een decentralisatieparadox: hoe meer taken het Rijk overdraagt aan medeoverheden, hoe meer nationale beleidsmakers zich bemoeien met wat medeoverheden doen. Ook doen zich regionale decentralisaties in het OV voor. Deze zijn gebaseerd op een netwerkexternaliteit.

### 3. Wat is er bekend over doelmatigheid?

#### 3.1 Doelmatigheidsinzichten uit eerdere evaluatiestudies

Over de eerdere decentralisaties zijn omvangrijke evaluatiestudies verschenen. In deze paragraaf zullen we nagaan op welke wijze er in deze evaluatiestudies aandacht wordt besteed aan doelmatigheid.<sup>36</sup>

##### *Evaluatie Wet Voorzieningen Gehandicapten*

In 2001 werd de WVG geëvalueerd nadat eerder een aantal metingen had plaatsgevonden (zie Ministerie van SZW, 2001a). In deze evaluatie werd vooral aandacht besteed aan de wijze waarop de gemeenten de zorgplicht hebben ingevuld. Ook de wijze waarop gemeenten de voorzieningen verstrekten en het proces tot aanbesteding kregen de nodige aandacht. Volgens de eerste meting heeft zesenvertig procent van de gemeenten aanbesteed (zie SGB0, 1995). In totaal vindt 42 procent van de WVG-aanvragers dat de WVG verbeterd kan worden.<sup>37</sup> Doelmatigheid wordt alleen in enge zin in kaart gebracht. Het gaat hierbij om de kostenbeheersing en de doorlooptijden. De evaluatie constateerde dat de gemiddelde doorlooptijden in de periode 1994–1999 gedaald zijn en dat ‘de doorlooptijden voor vervoersvoorzieningen relatief kort zijn’. Desalniettemin werden in de brief naar aanleiding van de evaluatie de nodige maatregelen aangekondigd om deze doorlooptijden verder te verkorten.<sup>37</sup> In de eerste jaren na de invoering hielden gemeenten geld over op hun begroting. In 1999 had de helft van de gemeenten een tekort op de WVG-begroting. Dit was in 2000 aanleiding voor een extra toevoeging in het gemeentefonds van 220 miljoen gulden. Onduidelijk is overigens wat de toename was als gecorrigeerd wordt voor de reële groei in het gemeentefonds (accres).

##### *Evaluatie Decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO*

De evaluaties van de decentralisatie van onderwijshuisvesting, zoals die zijn uitgevoerd door *Research voor Beleid* (2003, 2006), richtten zich vooral op de vraag of gemeenten voldoende middelen beschikbaar hebben voor de uitvoering van deze

<sup>36</sup> We volstaan hier met wat de betreffende studies als doelmatigheid bestempeld wordt.

<sup>37</sup> Zie Ministerie van SZW (2001b). Dit gebeurde ook op basis van een motie van het lid Lambrechts; Tweede Kamer, 1999–2000, 26 435, nr.19.

taak of geld overhielden. Voor 2000 was de constatering dat de kosten voor onderwijshuisvesting de gemiddelde uitkering die geacht wordt beschikbaar te zijn overtroffen. In 2002 en 2004 was de constatering dat de gemiddelde uitkering meer dan voldoende was om de kosten te dekken. Ook werd er ingegaan op de gemeentelijke werkwijzen. In deze evaluaties kwamen geen andere doelmatigheidsaspecten, bijvoorbeeld of leegstand is bestreden en/of er synergie is bereikt met bijvoorbeeld de huisvesting van kinderopvang of peuterspeelzalen, aan de orde.

Bovenop de korting van 158,8 miljoen euro vanwege de doordecentralisatie van het buitenonderhoud, is per 1 januari 2015 260,3 miljoen euro gekort op de gemeentefondsuitkering, omdat uit evaluatieonderzoek bleek dat op macroniveau de feitelijke uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting lager waren dan het bedrag waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening is gehouden.<sup>38</sup> Bij een dergelijke korting kunnen vanuit het oogpunt van doelmatigheid aanzienlijke vraagtekens worden geplaatst. Immers gemeenten met onderbesteding hebben minder problemen om deze korting op te vangen dan gemeenten die dit geld hebben uitgegeven. Oogmerk van deze overheveling was dat er geen geld, bedoeld voor onderwijshuisvesting, aan andere zaken wordt uitgegeven. Maar in feite is dit een vorm van oormerking, die in strijd is met de uitgangspunten van het gemeentefonds en daarmee suboptimaal bestedingsgedrag oproept.<sup>39</sup>

#### *Evaluatie decentralisatie Openbaar Vervoer*

De beleidswijzigingen in het Openbaar Vervoer zijn op verschillende momenten wettelijk geëvalueerd. Zo werd in 2004 de wijziging van de Wet Personenvervoer beschouwd.<sup>40</sup> Complicatie is wel dat deze evaluatie een breder oogmerk had dan alleen de decentralisatie. Naast de decentralisatie richt deze evaluatie zich ook op de tegelijkertijd geïntroduceerde (verplichte) aanbesteding. Belangrijkste conclusie was dan ook dat de waargenomen effecten aanleiding geven vast te houden aan de ingezette lijn van verplichte aanbesteding. Uit de evaluatie blijkt dat er in algemene zin sprake is van een verbeterde kwaliteit van het OV. Tevens is volgens

---

<sup>38</sup> Dit bedrag is gebaseerd op een nader onderzoek van Cebeon/Regioplan (2011).

<sup>39</sup> Ook kan men zich afvragen of de gemeentelijke administratie en de wijze van administreren door het CBS voldoende inzicht geeft in meerjarige voorzieningen (zie ook Bos et al., 2016).

<sup>40</sup> Zie Ministerie van V&W (2003a).

onderliggend onderzoek een duidelijke efficiencyverbetering waarneembaar (10 tot 20 procent kostenreductie in aanbestede gebieden) zodat de overheid het OV tegen lagere kosten kan inkopen.

In deze evaluatie en een van de achterliggende deelstudies is ook gekeken naar de effecten van decentralisatie en marktwerking bij het regionale spoor.<sup>41</sup> Volgens een onderzoek liet het experiment in Gelderland en Friesland/Groningen al effecten zien van een grotere zitplaatskans en meer reizigers.<sup>42</sup> De wettelijke evaluatie in 2008 en het betreffende rapport *Spoor in beweging* bevat veel meer elementen dan de decentralisatie van het regionaal spoor.<sup>43</sup> Van de afschaffing van de kaderwetgebieden als ook de afschaffing van VOC-gebieden heeft geen evaluatie plaatsgevonden. Sommige provincies hebben wel een evaluatie gedaan van hun OV-Beleid.<sup>44</sup>

#### *Evaluatie Decentralisatie van bijstand*

In 2007 hebben Bosselaar et al. (2007) een evaluatie naar de werking van de WWB uitgevoerd. In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat de WWB ofwel de decentralisatie van de bijstand heeft bijgedragen om het primaire doel *werk boven inkomen* te bereiken. Op basis van aanpalende studies is vastgesteld dat de WWB heeft zorggedragen voor de vermindering van de instroom en vergroting van de uitstroom. Zo hadden Kok et al. (2007) en Stegeman en Van Vuren (2006) eerder onderzocht of de wijzigingen in de wijze van financiering van de bijstand effect hebben gehad op het aantal bijstandsuitkeringen. Volgens Stegeman en Van Vuren (2006) is vanaf 2003 het bijstandsvolume veel minder toegenomen dan verwacht had mogen worden op basis van de stijging van de werkloze beroepsbevolking. Zij stellen dat de invoering van de WWB gezorgd heeft voor een circa twee procent geringere stijging van het aantal bijstandsuitkeringen in 2004. Kok et al. (2007) schat dat het bijstandsvolume in 2006 vier procent lager ligt, dan het geval zou zijn als de WWB niet was ingevoerd. Omdat voor kleinere gemeenten de verdeelmaatstaven in die tijd

---

<sup>41</sup> Sinds 1999 zijn een aantal experimenten uitgevoerd met decentralisatie van treindiensten in Gelderland (regio Achterhoek), Noord- en Zuidwest Friesland en Groningen. In 2003 zijn deze experimenten geëvalueerd en er is geconstateerd dat "het voorzieningenniveau aanzienlijk is uitgebreid" (zie Ministerie van V&W, 2003a).

<sup>42</sup> Zie ook bijlage 1 bij Ministerie van V&W (2003a) uitgevoerd door *MuConsult* B.V.

<sup>43</sup> Zie Ministerie van V&W (2008).

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld OV Beleid/NEA (2011) voor de Provincie Limburg.

nog gebaseerd zijn op historische kosten en niet op basis van objectieve maatstaven zou de prikkel nog niet maximaal zijn. Kok et al. (2007) geven aan dat een lange termijn effect van meer dan 10 procent is te verwachten.<sup>45</sup> In 2010 is opnieuw naar de volumedaling en het effect van de WWB gekeken. Van Es (2010) laat zien dat de budgettering van de bijstand en decentralisatie naar gemeenten leidt tot een structurele volumedaling met circa 8 procent Volgens hem is het effect van de WWB driekwart (ofwel 6 procent) daarvan, omdat gemeenten al voor een kwart gebudgetteerd waren voor de invoering van de WWB. Van Es plaatst bij deze berekeningen wel als kanttekening dat veel gemeenten na de invoering van de WWB hun bestand hebben laten doorzoeken op potentiële Wajong-ers. De andere doelen van de wet zoals inkomenswaarborging hebben minder aandacht gekregen in de evaluatie. Bosselaar et al. (2007) geven aan dat er geen aanwijzingen zijn dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking in gevaar zou komen.

#### *Evaluatie Huishoudelijke hulp (WMO)*

Inmiddels hebben twee evaluaties van de WMO plaatsgevonden (zie SCP, 2010; 2014). In SCP (2010) wordt ingegaan op doelmatigheid. Volgens het SCP zegt de wet weinig over de invulling van dit begrip. In de studie zijn, omdat de invoering van de WMO niet tot bezuinigingen heeft geleid, kostenbesparing en –beheersing niet gezien als doelen van de WMO. Doelmatigheid wordt vooral geïnterpreteerd als een meer uitvoeringsgericht beleid en is doelmatigheid ‘meer doen met behoud van dezelfde middelen en met behoud van kwaliteit.’ Volgens het SCP heeft de invoering van de WMO niet geleid tot grote verschuivingen in het aantal of de soort verstrekte voorzieningen, voor zover het gaat om de voormalige WVG-voorzieningen (zie SCP, 2010). Het aantal uren hulp bij het huishouden in natura is tussen 2006 en 2008 vrijwel onveranderd gebleven. De overdracht van de huishoudelijke verzorging heeft wel geleid tot een verschuiving van HH2 naar HH1 (van 80 procent van de geleverde uren HH2 in 2006 naar 50 procent in 2008).<sup>46</sup> Het SCP heeft verder bezien of de kwaliteit van dienstverlening afnam als gevolg van substitutie tussen HH1 en HH2. In 78 procent tot 86 procent van de gemeenten maakt zwaar huishoudelijk werk (zoals maaltijden bereiden, boodschappen doen en huishoudelijke spullen in orde houden)

---

<sup>45</sup> In een recente studie met daarin ook data voor 2007 en 2008 komen Kok et al. (2017) uit op een iets hoger lange termijn effect van 14 procent.

<sup>46</sup> HH1: alleen huishoudelijke hulp; HH2: Hulp bij het huishouden plus organisatorische ondersteuning.

onderdeel uit van een HH1-indicatie. In een enquête is actoren (gemeentelijke actoren, cliënten- en uitvoerende organisaties etc.) gevraagd of de kwaliteit is af- of toegenomen sinds de invoering van de WMO. In 12 procent van de gemeenten zijn actoren het gemiddeld eens met de stelling dat de kwaliteit sinds de invoering van de WMO is verslechterd en in 34 procent van de gemeenten zijn actoren het hiermee oneens.<sup>47</sup>

In SCP (2014) is de doelmatigheid buiten beschouwing gebleven, omdat een evaluatie van het financiële kader geen onderdeel uitmaakte van de onderzoeksopdracht.<sup>48</sup> Wel is op basis van een (niet-representatieve) steekproef van 37 middelgrote en kleine gemeenten gekeken naar het totaal van WMO-uitgaven.<sup>49</sup> Voor alle individuele uitgaven samen bedroegen de uitgaven in de steekproef 90 procent van de (fictieve) inkomsten. Voor alle overige WMO-uitgaven was volgens het SCP een vergelijking met het budget onverantwoord. Wel geeft het SCP aan dat de uitvoeringskosten voor hulp in de huishouding hoger zijn dan het daarvoor bestemde budget binnen de WMO-uitkering voor huishoudelijke hulp.

#### *Evaluatie Natuurbeheer en ontwikkeling*

Het natuurpact wordt driejaarlijks geëvalueerd door het Planbureau voor de Leefomgeving en de eerste evaluatierapportage is begin 2017 verschenen (PBL, 2017). In deze evaluatie wordt ingegaan op het doelbereik. Zo stelt de evaluatie dat de gezamenlijke plannen van provincies samen met het beleid voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het internationale stikstofbronbeleid het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor landnatuur naar verwachting kunnen vergroten van 55 procent in 2015 tot 65 procent in 2027. Het gaat hierbij om een ex-ante verwachting en niet zoals bij andere decentralisaties om de gerealiseerde effecten (ex post). Volgens de studie is “het volgens Rijk en provincies daarvoor nog te vroeg”. Overigens wordt ook aangegeven dat de kosten van de verschillende beleidsstrategieën zoals het realiseren van het Natuurnetwerk en het natuurbeheer ontbreken. Provincies maken in hun financiële verslagen onvoldoende onderscheid tussen kostencategorieën en doen dit allemaal op een verschillende manier. PBL (2017) geeft aan dat in een

---

<sup>47</sup> Zie SCP (2010, p. 220). Overigens wordt daarbij wel aangetekend dat cliënten minder vaak tevreden zijn dan andere actoren.

<sup>48</sup> Zie SCP (2014, blz. 47).

<sup>49</sup> Zie SCP/BMC (2014).

volgende evaluatie er alleen iets over doelmatigheid van afzonderlijke beleidsmaatregelen is te zeggen indien provincies de kosten van hun (natuur)beleid voldoende uitsplitsen.

Samenvattend kan hieruit geconcludeerd worden dat in de evaluaties van eerdere decentralisaties weinig aandacht is voor doelmatigheid. In de evaluatie van de WMO in 2010 wordt weliswaar geconcludeerd dat de (kosten)doelmatigheid is verbeterd. Conclusies over effectdoelmatigheid zijn echter moeilijker te trekken ook omdat de kwaliteit van de WMO-voorzieningen niet systematisch in kaart is gebracht. Bij de evaluatie van de WMO in 2014 wordt niet op doelmatigheid ingegaan omdat een nieuwe beleidswijziging aanstaande is. In het kader van de evaluatie van de WWB heeft wel een toetsing van de (effect)doelmatigheid op basis van instroomcijfers plaatsgevonden, maar op andere doelmatigheidsaspecten wordt niet ingegaan. In de andere evaluaties wordt niet of amper ingegaan op doelmatigheid.

### **3.2 Aanvullende inzichten over doelmatigheid**

In deze paragraaf worden aanvullende inzichten over doelmatigheid gepresenteerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van eigen empirische inzichten alsmede nieuw verschenen studies, die in het bijzonder ingaan op doelmatigheid.<sup>50</sup>

Achtereenvolgens gebeurt dit voor de decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer naar de provincies, de bijstand en de huishoudelijke hulp. Tot slot zal ingegaan worden op de kwaliteit na de decentralisatie van onderwijshuisvesting. In de evaluaties is daar geen aandacht aan besteed, maar in 2013-nulmeting in opdracht van het Ministerie van OCW wel.

#### **3.2.1 Decentralisatie Openbaar Vervoer**

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat vanaf 2005 de verantwoordelijkheid en het budget voor bepaalde regionale spoorlijnen is gedecentraliseerd naar provincies. Zo heeft de provincie Limburg in 2006 de trajecten Roermond - Nijmegen en Maastricht Randwyck – Kerkrade overgedragen gekregen van de NS. In mei 2006 heeft de provincie Limburg vervolgens een multimodale concessie van zowel bus en trein

---

<sup>50</sup> Dit betreft studies van CPB en SCP.

aanbesteed voor een periode van 10 jaar.<sup>51</sup> In Friesland betreft het de trajecten Leeuwarden-Stavoren, Leeuwarden-Harlingen Haven en Leeuwarden-Groningen, waarbij het laatste traject in samenwerking met de provincie Groningen wordt aangeboden. Deze Friese trajecten zijn eind 2005 alleen voor het spoor aanbesteed.<sup>52</sup> Door de provincies zijn deze gegevens aan ons ter beschikking gesteld en op basis daarvan heeft de onderstaande analyse plaatsgevonden.

In figuur 3.1 is de ontwikkeling van vraag en aanbod van het OV in deze twee provincies weergegeven.<sup>53</sup> Het gaat hier om het aantal instappers, de reizigerskilometers en dienstregelingsuren ('het aanbod'). De gegevens zijn geschaald naar 2013.<sup>54,55</sup> Voor Limburg is zowel informatie voor bus als trein beschikbaar. Voor Friesland is alleen informatie beschikbaar voor de trein.<sup>56</sup> Overigens vindt in Friesland geen multimodale concessie plaats.

---

<sup>51</sup> Ook het Regiotaxi OV maakte deel uit van deze concessie.

<sup>52</sup> Het gaat hier om een aanbesteding in samenwerking met de provincie Groningen en ook de Duitse provincie Niedersachsen.

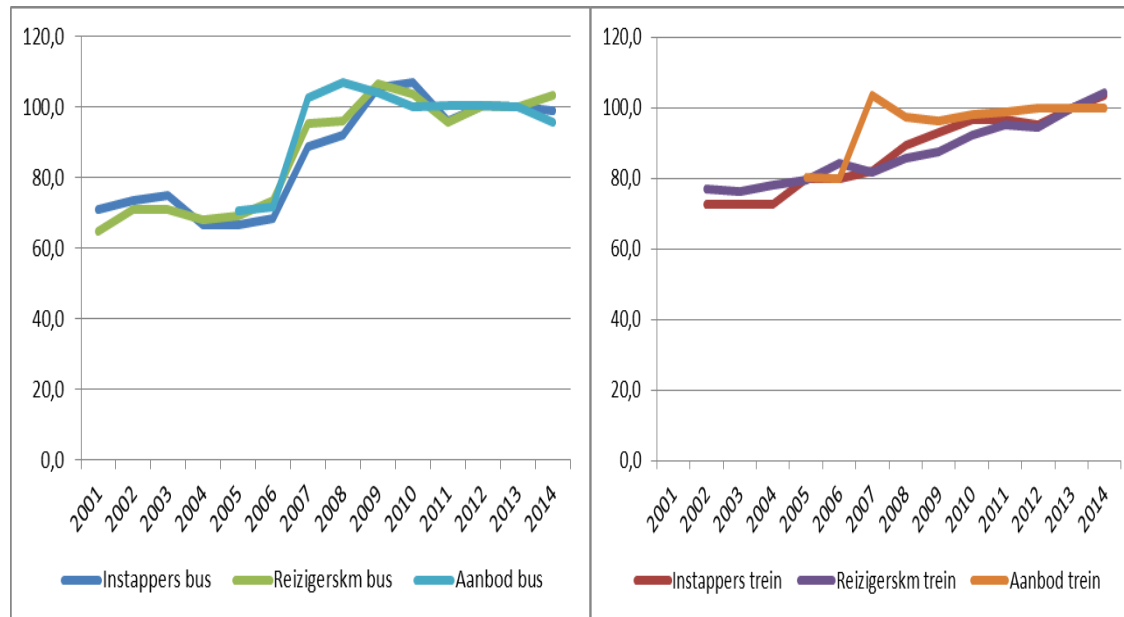
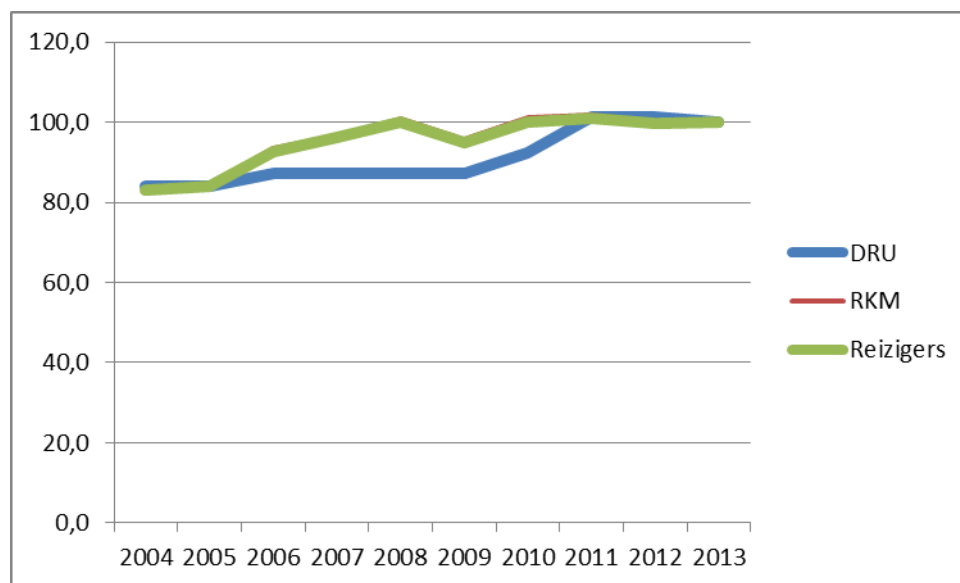
<sup>53</sup> Ook voor andere provincies zoals Gelderland en Overijssel is geprobeerd om gegevens te achterhalen. Van de provincie Groningen zijn voor de andere spoorlijnen alleen cijfers vanaf 2010 beschikbaar en de provincie Overijssel wilde niet meewerken.

<sup>54</sup> In overleg met een vervoersspecialist van de provincie Limburg zijn de betreffende gegevens ook gecorrigeerd voor een andere methodiek in het meten van reizigers vanaf 2012.

<sup>55</sup> Voor Friesland en Groningen zijn tot 2011 instappers en reizigerskilometers uit *Metten in de trein* bekend, van 2011 – 2013 heeft de vervoerder een berekening uit OV chipkaart en niet OV chipkaart (papieren kaarten) aangeleverd. Vanaf 2014 zijn alleen cijfers uit de OV chipkaart bekend (instappers en reizigerskilometers), dit is niet vergelijkbaar met voorgaande jaren en deze zijn dus niet opgenomen in de figuur.

<sup>56</sup> In de provincie Friesland gaat het om drie trajecten: Leeuwarden-Stavoren, Leeuwarden-Harlingen Haven en Leeuwarden-Groningen. Bij het laatste traject zijn alleen de dienstregelingsuren op het Friese deel van het traject meegenomen.



**Figuur 3.1 Ontwikkeling van OV-vraag en aanbod in Limburg en Friesland****A. Limburg****B. Friesland**

In beide provincies lijkt de volgorde tussen vraag en aanbod anders te liggen. In Limburg ziet men eerst een aanbodverandering optreden, en dat deze wordt gevolgd door een vraagtoename, al snel voor de bus en wat trager voor de trein. In Friesland is er sprake van een toename in de vraag, die wordt gevolgd door een vergroting van het aanbod.

Een andere manier om de gevolgen van een verandering in het aanbod in beeld te brengen is het gebruik van zogenaamde boogelasticiteiten en deze te vergelijken met eerdere schattingen.<sup>57</sup> Uit de empirische literatuur waar dergelijke aanbodveranderingen zijn bestudeerd<sup>58</sup> is bekend dat een waarde van 1 voor de boogelasticiteit relatief hoog is en worden normaal waarden van circa 0,5 gevonden. Op de data van Limburg en Friesland worden deze elasticiteiten berekend voor en na de decentralisatie (zie tabel 3.1).<sup>59</sup> Er worden elasticiteiten berekend voor zowel de reizigers als de reizigerskilometers. Een aandachtspunt is daarbij nog op welke wijze dit samenhangt met de wijze van aanbesteding.<sup>60</sup> Op basis van de huidige beschikbare data is dit overigens niet te bepalen.

**Tabel 3.1 Boogelasticiteiten**

<b>Limburg</b>	Reizigers		Reizigerkilometers	
	Bus	Trein	Bus	Trein
2005-2014	1,3	1,2	1,3	1,0
2006-2010	1,4	0,9	1,1	0,4
<b>Friesland</b>	Reizigers		Reizigerkilometers	
		Trein		Trein
2004-2013		1,0		1,0
2006-2012		0,5		0,5

Ook uit de schattingen voor de boogelasticiteit komt een interessant beeld na voren:

- De elasticiteiten die ook de periode van de decentralisatie betreffen zijn aanzienlijk hoger dan elasticiteiten die een periode van na de decentralisatie betreffen;
- De elasticiteiten die in Limburg worden gevonden zijn hoger dan de range die in de literatuur voor dit soort elasticiteiten geldt. Dit geldt in mindere mate voor Friesland.
- Voor Limburg zijn in het bijzonder ook de elasticiteiten voor het busvervoer hoog. Dit zou kunnen duiden op de omstandigheid dat de integraliteit van het netwerk is toegenomen. De elasticiteiten voor reizigers zijn (iets) hoger dan

<sup>57</sup>Een boogelasticiteit  $\epsilon = \frac{\Delta \log x}{\Delta \log p}$ , waarbij x het aantal reizigers of reizigerskilometers en p het aantal dienstregelingsuren is.

<sup>58</sup>Zie daarvoor bijvoorbeeld Litman (2013).

<sup>59</sup>Dit betreft wel een indirecte manier van meting van de decentralisatie, vandaar dat we alleen spreken over indicaties.

<sup>60</sup>De provincie Limburg kent een aanbesteding met zowel een opbrengstverantwoordelijkheid als een multimodale concessie en is daarmee uniek in Nederland (zie ook NEA/Pantea, 2011).

reizigerskilometers, hetgeen erop duidt dat de uitbreiding van het netwerk vooral voor kleine afstanden worden gebruikt.

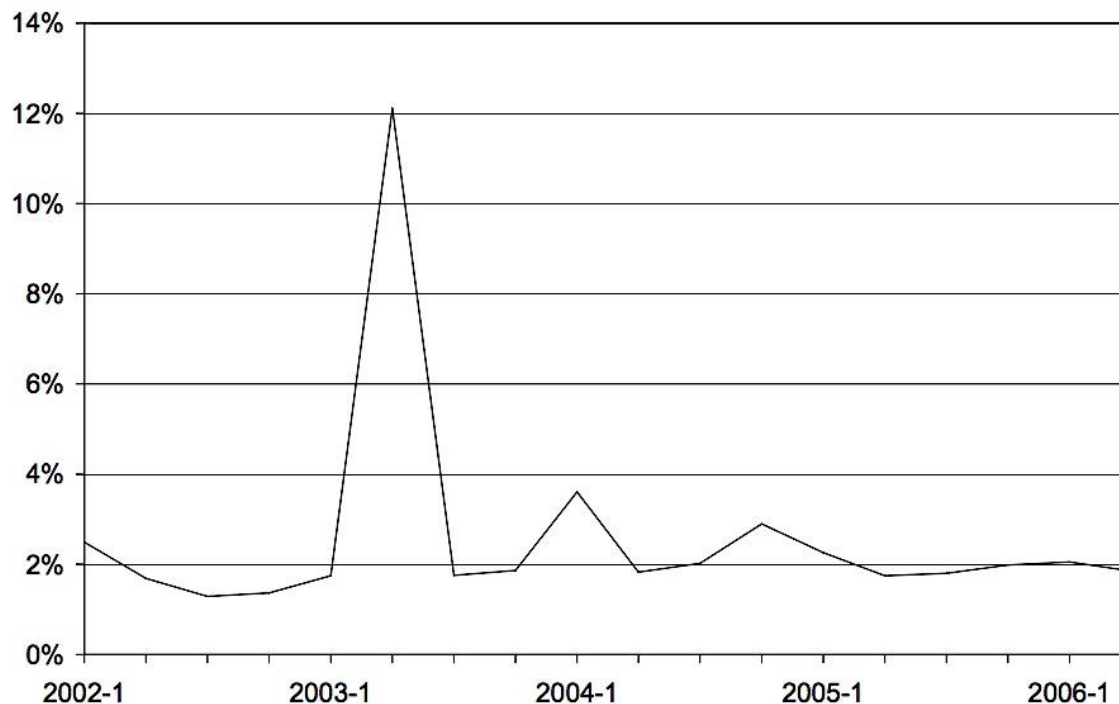
### *Conclusie*

In het regionale openbaar vervoer zijn er indicaties dat de doelmatigheid is verbeterd als gevolg van de decentralisatie. In deze paragraaf is dit geïllustreerd op basis van grafieken alsmede de boogelasticiteit. Immers de elasticiteiten die ook de periode van de decentralisatie betreffen zijn aanzienlijk hoger dan elasticiteiten die een periode na de decentralisatie betreffen, hetgeen kan duiden op toenemende (effect)doelmatigheid. Tevens is er bij één provincie een indicatie dat de overheveling van het regionale spoorvervoer en een gezamenlijke aanbesteding leidt tot een betere aansluiting tussen trein en bus. De resultaten zijn dan ook nog (te) beperkt voor meer algemene conclusies.

### **3.2.2 Decentralisatie bijstand**

In de evaluaties van de decentralisatie van de bijstand is vooral het effect op in- en uitstroom in kaart gebracht. Daarbij hebben de andere effecten van doelmatigheid weinig aandacht gekregen. Zo was een ander doel van de decentralisatie van de bijstand in 2004 om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Door Kok et al. (2007) is gekeken naar het effect van de invoering van de WWB in 2004 op het aantal fraudeonderzoeken. Zij laten -net voorafgaand aan de invoering van de WWB in 2004- een sterke piek zien van het aantal bijstandsgerechtigden waarbij een fraudeonderzoek is gestart (zie figuur 3.2).

**Figuur 3.2: Ontwikkeling aantal bijstandsgerechtigden waarvoor een fraudeonderzoek is opgestart**



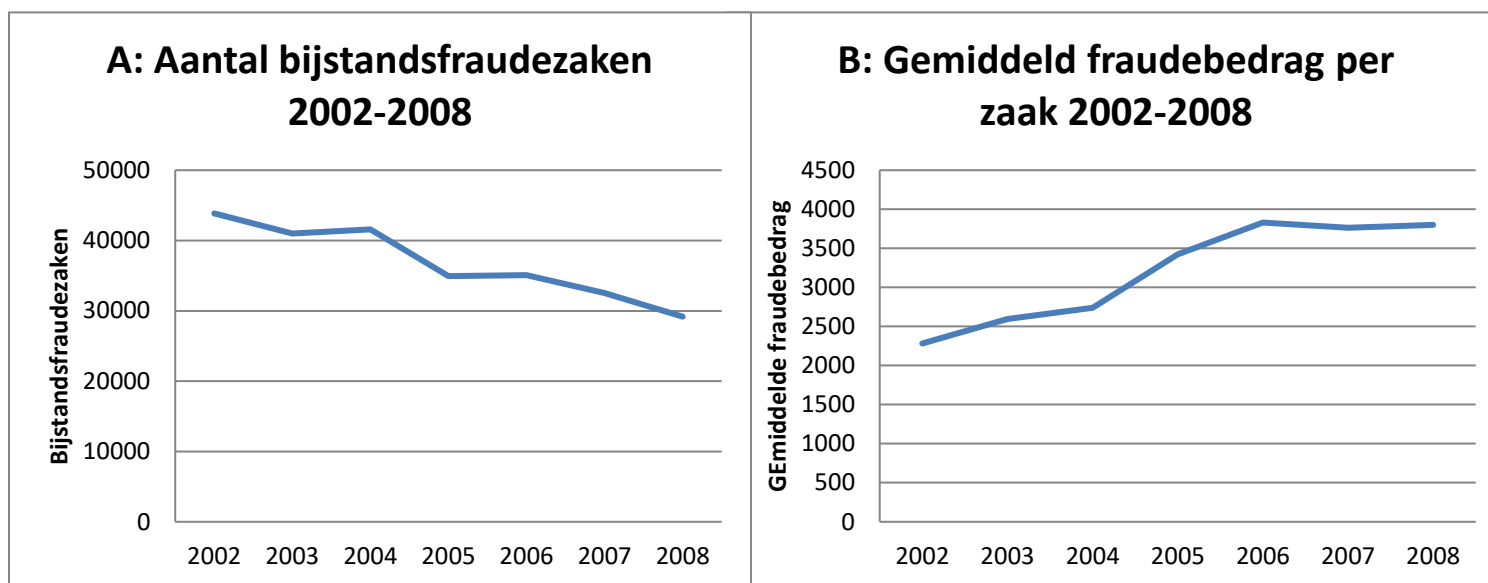
*Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS beschikbaar gestelde Bijstandsfraudestatistiek (Kok et al., 2007, blz. 13)*

Dit onderzoek suggereert een mogelijk verband tussen de decentralisatie c.q. de wijziging van de bekostigingssystematiek en het aantal fraudeonderzoeken. Overigens maken Kok et al. (2007) wel de opmerking dat mogelijk ook andere factoren een rol hebben gespeeld, zoals bijvoorbeeld de intensivering van het fraudebeleid door het kabinet Balkenende I-II en het afschaffen van de categoriale ontheffing sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar. Ook zouden administratieve redenen hieraan ten grondslag kunnen liggen. Op blz. 13 geven Kok et al. (2007) aan dat “de piek ook veroorzaakt kan worden doordat enkele grote gemeenten een stuwmeer aan ‘oude’ belastingsignalen in de jaren 2003 en 2004 hebben weggewerkt”.

Daarom is op basis van de bijstandsfraudestatistiek, zoals die op Statline beschikbaar is, nog gekeken naar het verloop van aantal bijstandsfraudezaken<sup>61</sup> en het gemiddeld fraudebedrag per zaak in de periode 2002-2008.

**Figuur 3.3: Aantal bijstandsfraudezaken en –bedragen 2002-2008**

Bron: *Bijstandsfraudestatistiek 2002-2008 (beschikbaar via Statline)*<sup>62</sup>



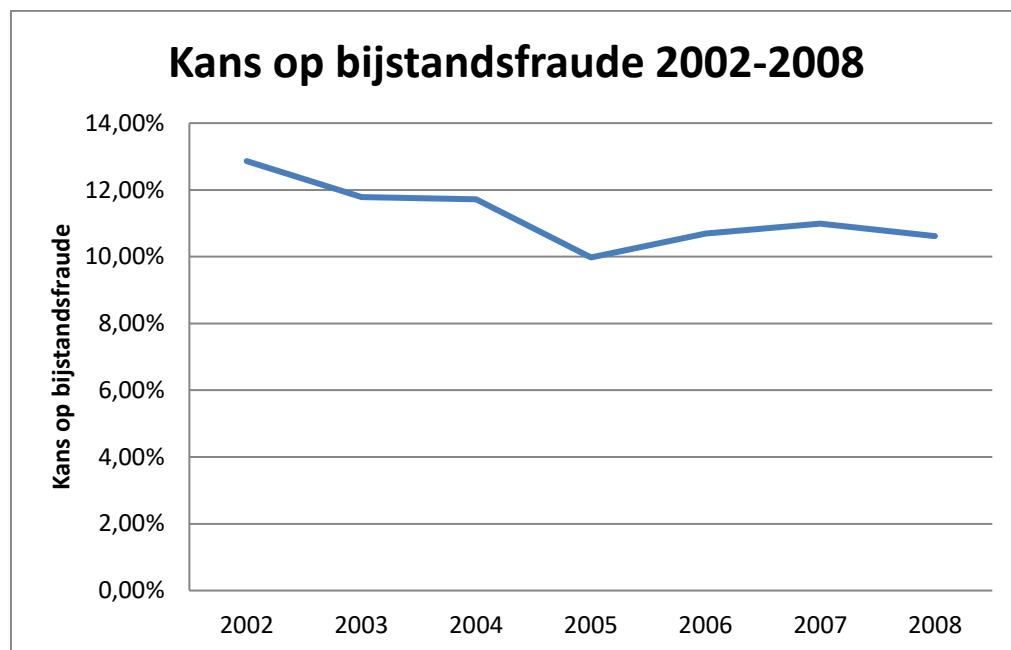
In de periode 2002-2008 neemt het aantal (geconstateerde) bijstandsfraudezaken af van 44.000 in 2002 tot minder dan 30.000 in 2008 (zie figuur 3.3A). De piek van Kok et al. (2007) in 2003/2004 heeft zich blijkbaar dus niet vertaald in meer fraudezaken en -constatering. Dit lijkt te suggereren dat vooral administratieve redenen ten grondslag lagen aan deze piek. Overigens neemt wel het gemiddeld fraudebedrag toe (zie figuur 3.3B). Dit kan ook een autonoom effect zijn. Het gemiddeld fraudebedrag per zaak nam tussen 2002 en 2006 toe van 2.200 euro tot bijna 4.000 euro. Opmerkelijk is ook dat het aantal fraudezaken met een nihil bedrag kleiner wordt. Als we rekening houden met het gegeven dat het aantal bijstandsgerechtigden vooral na 2006 afneemt, dan zijn er voorzichtige indicaties van een toegenomen effectiviteit van het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik. De onderstaande

<sup>61</sup> Bijstandsfraude houdt volgens het CBS in "het niet juist, niet volledig of niet tijdig voldoen aan de wettelijke verplichting tot verstrekken van inlichtingen, met als gevolg het ten onrechte (kunnen) ontvangen van een (te hoge of te lang durende) bijstandsuitkering" (CBS, 2002) en dat is iets anders dan het aantal personen waarbij een onderzoek is gestart.

<sup>62</sup> Het gaat hier om alle bijstandsfraudezaken (inclusief IOAW, IOAZ, WIK en bijzondere bijstand). Overigens is het beeld hetzelfde als de bijstandsfraudezaken beperkt zouden worden tot de ABW/WWB.

figuur bevat de kans dat de bijstandsgerechtigde in een bepaald jaar met een bijstandsfraudezaak (of een onregelmatigheid) wordt geconfronteerd.<sup>63</sup>

**Figuur 3.4: Aantal bijstandsfraudezaken en –bedragen 2002-2008**



*Noot: Als noemer nemen we hier aantal bijstandsgerechtigden op jaareinde.*

Tussen 2002 en 2005 nam deze kans met circa 2 procentpunt af van 12 procent naar 10 procent en na 2005 bleef deze min of meer constant net iets boven 10 procent. Het beeld uit Bunt et al. (2007) dat sinds de invoering van de WWB in 2004 vaker een sanctie wordt opgelegd (zie tabel 3.2) wordt hiermee niet bevestigd. Volgens dit onderzoek zou in bijna de helft van de gemeenten vaker een sanctie opgelegd worden.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Hierbij wordt gedeeld door het bijstandsvolume (WWB/IOAW/IOAZ) in duizenden personen conform de Macro Economische Verkenning (MEV) in 2016.

<sup>64</sup> Een ander opvallend punt uit het kwalitatieve onderzoek is dat het derapportage-voornemen (zeer) verschillend is ingevuld door gemeenten.

**Tabel 3.2: Worden er sinds de invoering van de WWB vaker sancties opgelegd?**

	Aantal	%
Nee	62	41%
Ja, zowel voor inlichtingen- als arbeidsplicht	2	1%
Ja, alleen voor arbeidsplicht	10	7%
Ja, alleen voor inlichtingenplicht	57	38%
Weet niet/geen mening	20	13%
<b>Totaal</b>	<b>151</b>	<b>100%</b>

Bron: Bunt et al. (2007, tabel 4.13)

### *Conclusie*

Ook bij de bijstand zien we dat latere studies het beeld uit de evaluatie over een vermindering van de instroom als gevolg van de decentralisatie bevestigen. Dit lijkt vooral te komen door een verbetering van de doelmatigheid van het screeningsproces. Een relatie met het opsporen van fraude is empirisch moeilijker te leggen.

### **3.2.3 Decentralisatie huishoudelijke hulp**

De evaluatie uit 2010 had betrekking op de periode 2006-2008. Inmiddels is een studie beschikbaar, die de doelmatigheid van de decentralisatie van huishoudelijke hulp analyseert in de periode 2007-2013 (CPB/SCP, 2017). Uit deze studie blijkt dat de trend van substitutie tussen HH2 en HH1 zoals die ook uit de 2010-evaluatie voortkwam doorzet. Gebruikten in 2007 nog zes op de tien gebruikers HH2, in 2013 was dit nog maar drie op de tien. Het aantal gebruikers daalde licht in 2007-2013, terwijl het aantal uren toenam met 20 procent. Grosso modo kunnen we hieruit concluderen dat het aantal uren hulp iets steeg in de onderzoeksperiode.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Het kwaliteitsaspect wordt buiten beschouwing gelaten omdat de cliënttevredenheidscijfers nauwelijks variatie over de gemeenten kennen, waardoor ze niet geschikt zijn als maatstaf voor (verschillen in) kwaliteit.

De studie gaat ook in op prijsontwikkelingen. Er wordt geconstateerd dat de gemiddelde prijzen behoorlijk stabiel zijn over de tijd.<sup>66</sup> Tevens wordt ingegaan op marktontwikkelingen. Per saldo daalde het gemiddelde aantal aanbieders per gemeente tussen 2007 en 2013 licht. Volgens de studie betekent dit niet automatisch dat de keuzevrijheid van gebruikers, een ander doel uit de decentralisatie destijds, is afgenomen. Voor veel gebruikers is deze juist gestegen ook omdat gemeenten gebruik maken van (innovatieve) aanbestedingsprocedures met keuzevrijheid. Voorts wordt geconstateerd dat verschillende aanbestedingsprocedures niet gepaard gaan met verschillen in prijzen. Interessant is ook de constatering dat de prijzen die zelfstandig inkopende gemeenten betalen vergelijkbaar zijn met die van samenwerkende gemeenten. Er wordt dus in de markt voor huishoudelijke hulp geen nieuwe ondoelmatigheid gesignaleerd als gevolg van gemeentelijke samenwerking.<sup>67</sup>

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat ook deze studie indicaties geeft dat de decentralisatie van huishoudelijke hulp de (kosten)doelmatigheid heeft verbeterd. Belangrijk is ook de samenhang met andere institutionele wijzigingen. Zo werden gemeenten in 2007 verplicht om huishoudelijke hulp in te kopen via een aanbesteding. De verplichting om huishoudelijke hulp aan te besteden heeft in vrijwel alle gemeenten geleid tot toetreding van nieuwe aanbieders. Naar het oordeel van de onderzoekers is daardoor de markt behoorlijk gaan functioneren en konden dominante partijen hun positie niet of amper gebruiken om een hogere prijs te bedingen.

### **3.2.4 Decentralisatie onderwijshuisvesting**

In 2013 heeft het Ministerie van OCW aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in het primaire en voortgezet onderwijs uitgezet. In een onderzoek, uitgevoerd door Oberon (2013), is gekeken naar de verschillende aspecten van kwaliteit. Men spreekt over een nulmeting en in een vervolgonderzoek wil men meten of bijvoorbeeld de decentralisatie van het buitenonderhoud effect heeft op gehad op bepaalde kwaliteitsaspecten.

---

<sup>66</sup> Wel constateert men voor HH1 van 2009 op 2010 een prijsstijging van 15 procent, maar dit is een gevolg van de wetwijziging WMO, die onder andere een verbod oplegde op het gebruik van alfahulpen die alleen voor HH1 ingezet konden worden.

<sup>67</sup> In tegenstelling tot Allers et al. (2015).



Het meest ontevreden zijn schoolleiders over de multifunctionele inzetbaarheid en flexibiliteit, een belangrijk doel van de decentralisatie. Overigens geeft de enquête van Oberon (2013) wel de nodige variatie aan tussen scholen. Van de schoolbesturen in respectievelijk het VO en het PO vindt 60 procent 50 procent de multifunctionele inzetbaarheid onvoldoende, 30 procent en 40 procent vindt het voldoende en 10 procent en 15 procent vindt het goed. Van de schoolleiders in respectievelijk het VO en PO geldt dat circa 40 procent en 45 procent (zeer) ontevreden is, terwijl 25 procent en 30 procent (zeer) tevreden is over deze multifunctionele inzetbaarheid.

Zo'n 70 procent van de schoolleiders (69% PO en 71% VO) vindt dat hun schoolgebouw aanpassingen behoeft. De grootste urgentie zit zowel in het PO als het VO in het binnenklimaat en energiehuishouding: verbetering van klimaatinstallaties, buitendeuren en ramen en warmte-isolatie. In dit onderzoek geeft zo'n 56 procent van de schoolbesturen in het PO aan (zeer) positief te staan tegenover een overheveling van de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud naar het bestuur, zoals dat in het VO reeds is gebeurd. Inmiddels heeft per 1 januari 2015 deze overheveling in het PO plaatsgevonden. Mede om die reden is in het kader van een onderzoek onder controllers en hoofden financiën van instellingen in de semipublieke sector voor de onderwijssector een aanvullende module over de bekostiging van schoolgebouwen opgenomen. Deze enquête wordt in hoofdstuk 4 besproken.

### **3.3 Wat weten we over doelmatigheid?**

Het meten van doelmatigheid is moeilijk ook omdat veelal een systematische nulmeting voor de decentralisatie ontbreekt. Toch is hier een poging gedaan om op een aantal terreinen wel iets te zeggen zowel gebaseerd op eerdere evaluaties als op eigen analyses. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen kosten- en effectdoelmatigheid. Er zijn indicaties dat de kostendoelmatigheid is toegenomen als gevolg van de decentralisatie van huishoudelijke hulp van het Rijk naar de decentrale overheden. Dit betekent dat opgelegde bezuinigen vooral vertaald worden in een goedkoper product en niet zozeer in minder producten. De evaluatie van de WMO waarin urengegevens voor en na de decentralisatie vergeleken worden geeft daar

aanleiding toe. Ook een recente studie bevestigt dit. Of daarmee de kwaliteit is veranderd is minder makkelijk vast te stellen.

Voor een verbetering van de effectdoelmatigheid zijn er bij andere decentralisaties (voorzichtige) indicaties. Bij de decentralisatie van de bijstand zijn er indicaties dat de instroom minder wordt na de decentralisatie. Volgens econometrisch onderzoek is het aantal bijstandsgerechtigden met ten minste 5 procent gedaald als gevolg van de decentralisatie. Aanvullende analyses lijken te impliceren dat de doelmatigheid van het screeningsproces aanzienlijk is verbeterd, doch de relatie met het opsporen van fraude is empirisch moeilijker te leggen. Ook lijkt de decentralisatie van regionale spoorlijnen tot een betere aansluiting te leiden tussen bus en trein, maar de onderzoeksgegevens zijn nog (te) beperkt voor meer algemene conclusies. Bovendien spelen hier ook andere beleidswijzigingen.

Bij andere decentralisaties is weinig bekend over doelmatigheid. Bij de decentralisatie van schoolgebouwen geven schoolleiders aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van schoolgebouwen op verschillende aspecten. In hoeverre dit te wijten is aan de decentralisatie is moeilijk vast te stellen. Wel lijkt een jarenlange discussie over de vraag of het (fictieve) budget daadwerkelijk is uitgegeven en de daarop volgende korting in het gemeentefonds weinig bevorderlijk voor doelmatigheid.

Meer in zijn algemeenheid bestaat er veel onzekerheid over het budget dat na decentralisatie beschikbaar is. Zowel in het geval van de WVG en de WMO zien we in de eerste jaren dat gemeenten extra voorzichtig zijn vanwege deze onzekerheid. Dit zou een verklaring kunnen vormen waarom gemeentebegrotingen (in het sociale domein) vaak een pessimistisch beeld geven (zie Bos et al., 2016). Het zou dan ook aanbeveling verdienen om na te gaan of de onzekerheid over de decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds verkleind kan worden.

#### 4. Enquête scholenonderzoek

In de periode juni tot en met augustus 2016 is vanuit het Zijlstra Center (hZC) een enquête-onderzoek gehouden onder controllers en hoofden financiën van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Een onderdeel van de enquête waren vragen over de inrichting van onderhoud en nieuwbouw van schoolgebouwen. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven zijn per 1 januari 1997 de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het primaire (PO) en voortgezet onderwijs (VO) overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Sinds januari 2005 is in het VO het buitenonderhoud (inclusief de bijbehorende middelen) doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Per 1 januari 2015 is ook het buitenonderhoud van de scholen voor het PO en (voortgezet) speciaal onderwijs doorgedecentraliseerd van de gemeenten naar de schoolbesturen.

Dit betekent dus dat controllers in toenemende mate met huisvestingvragen te maken krijgen. In dit onderzoek is aan de controllers en hoofden financiën een aantal vragen voorgelegd over de wijze waarop de decentralisatie bij de scholen in de verschillende gemeenten is vorm gegeven (zie bijlage 2). Totaal werden 943 enquêtes in het PO (gericht op de schoolbesturen) en 651 enquêtes in VO (gericht op de hoofdvestigingen) uitgezet. Terugontvangen werden 187 enquêtes in het primair onderwijs en 133 enquêtes in het voortgezet onderwijs. De responsgraad komt daarmee op 20 procent. Niet alle terugontvangen enquêtes zijn (volledig) ingevuld. Uiteindelijk zijn 130 enquêtes in het PO en 94 enquêtes in het VO bruikbaar voor het onderzoek.

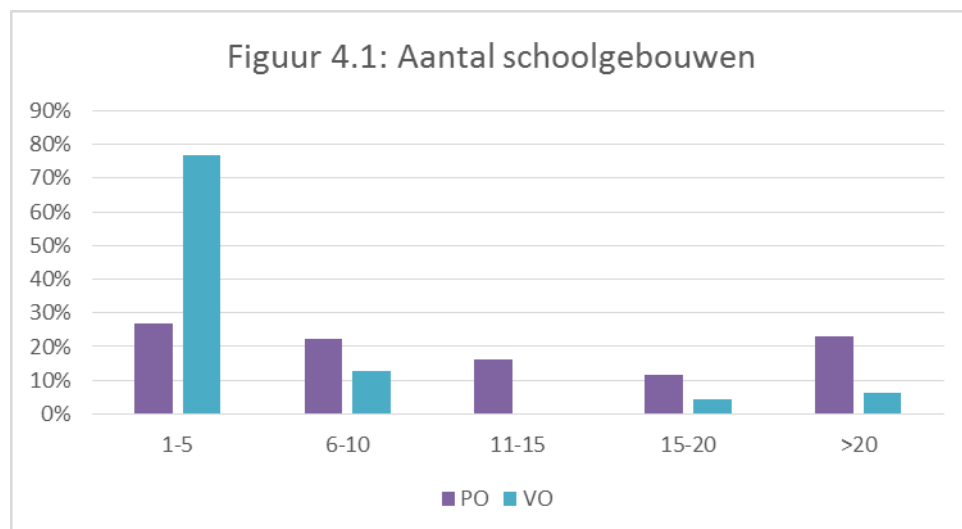
##### *Enquête*

Volgens een SCP-rapport uit 2008 komen er steeds minder schoolbesturen, maar neemt het aantal locaties per schoolbestuur wel toe. Onze eerste vraag heeft dan ook betrekking op het aantal locaties (schoolgebouwen) dat een onderwijsinstelling telt.<sup>68</sup> In het primair onderwijs zijn er gemiddeld 15 schoollocaties per schoolbestuur,

---

<sup>68</sup> Hierbij wordt aangenomen dat een controller in dienst is van één onderwijsinstelling. Overigens geeft een controller expliciet aan dat hij (of zij) voor meerdere schoolbesturen werkt.

in het voortgezet onderwijs is dit 7.<sup>69</sup> In figuur 4.1 is een frequentieoverzicht opgenomen met het aantal schoolgebouwen uitgesplitst naar primair en voortgezet onderwijs.

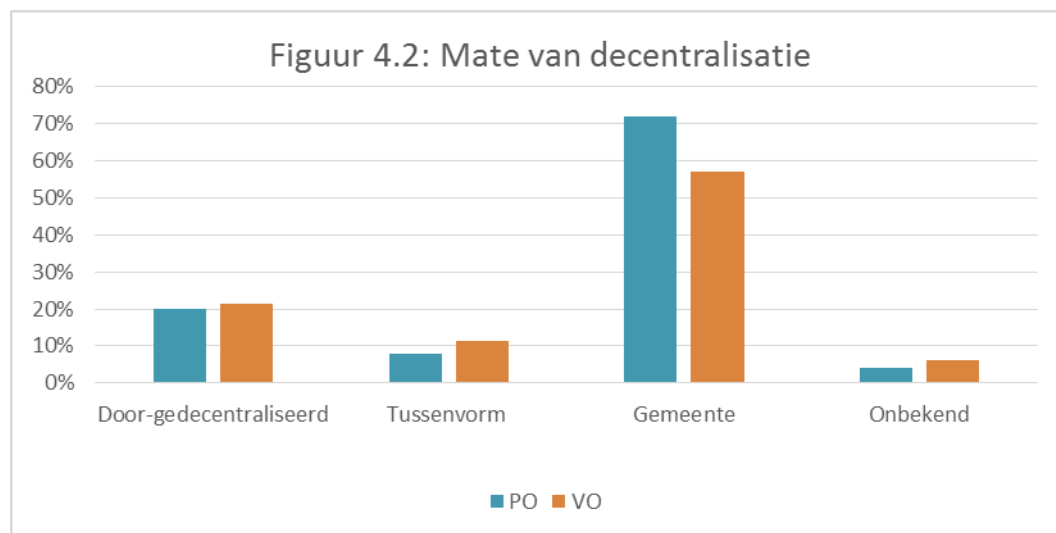


In het VO heeft driekwart van de controllers te maken met minder dan 6 schoolgebouwen. In het PO is dit slechts een kwart. De schoolgebouwen en daarmee ook het aantal leerlingen per locatie in het VO zijn aanzienlijk groter dan in het PO (zie ook SCP, 2008). Vooral de controllers in het PO hebben te maken met meerdere locaties en de daarbij behorende vragen. Dit neemt niet weg dat zogenoemde een-pitters nog een aanzienlijk deel van populatie uitmaken. In deze enquête betreft dit in het PO 19 scholen en in het VO 23. Overigens corresponderen onze bevindingen met betrekking tot het aantal locaties per schoolbestuur met die uit eerder onderzoek dat is uitgevoerd op basis van een administratieve dataset (zie Dijkgraaf et al., 2013).

Zoals eerder is aangegeven, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de nieuwbouw en de uitbreiding ('groot onderhoud'). Het is echter mogelijk dat het schoolbestuur afstand doet van de gemeentelijke bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in ruil voor een periodieke vergoeding aan het schoolbestuur. Overigens blijft ook in deze situatie de gemeente wel verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting en zijn

<sup>69</sup> Zoals te zien is in tabel 4.1 varieert het aantal locaties sterk tussen de schoolbesturen. Indien de uitbijters (hier gedefinieerd als het gemiddelde met hierbij opgeteld twee keer de standaard deviatie) buiten beschouwing worden gelaten dan daalt het gemiddelde tot 12 voor PO en 5 voor VO.

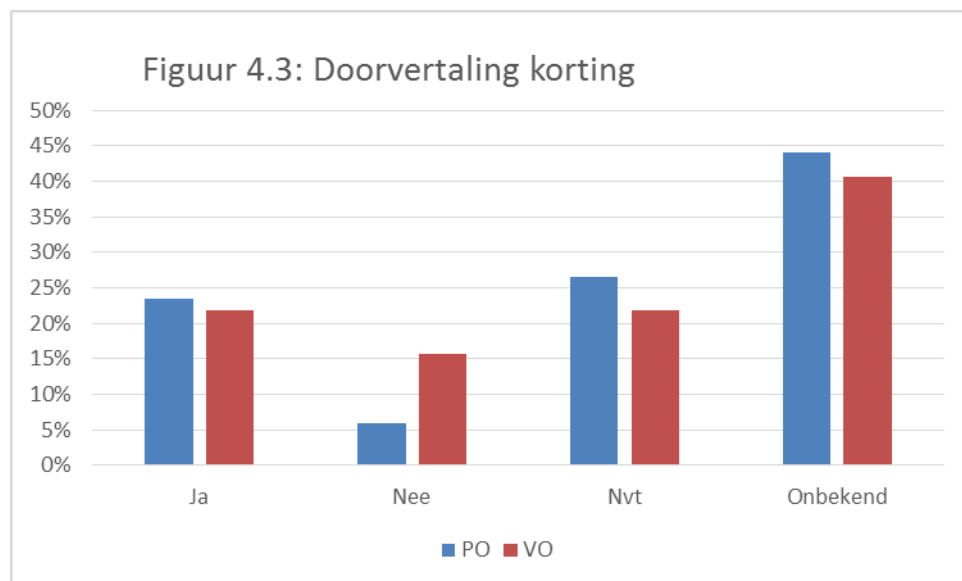
vormen van overleg noodzakelijk. In figuur 4.2 wordt ingegaan op de vraag of de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw is doorgedecentraliseerd in de betreffende gemeente. Er is weinig onderzoek gedaan naar de mate van doordecentralisatie door gemeenten. Waslander (2016) rapporteert voor 2012 dat er bij 10 procent van de VO-scholen sprake is van doordecentralisatie, voor het PO wordt in deze publicatie geen percentage genoemd.



Zoals uit figuur 4.2 opgemaakt kan worden vindt doordecentralisatie van nieuwbouw plaats voor een beperkt aantal scholen (20 procent van de observaties). In een beperkt aantal gevallen (d.i. 10 procent) is een tussenvorm aan de orde. Als redenen worden hiervoor gegeven: dat een school in meerdere gemeenten zijn locaties heeft, dat er voor afzonderlijke locaties verschillende afspraken zijn gemaakt of dat een beperkte doordecentralisatie naar een bepaald schooltype heeft plaatsgevonden. In twee derde van de scholen is de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw niet doorgedecentraliseerd naar de scholen en ligt deze taak en het bijbehorende budget bij de gemeenten. Ervan uitgaande dat ons databestand representatief is, heeft de laatste jaren een versnelling in doordecentralisatie plaatsgevonden.

Zoals eerder aangegeven werden gemeenten in 2015 geconfronteerd met een bezuiniging van 400 miljoen aan het (fictieve) budget aan onderwijshuisvesting. In de enquête is aan de scholen waarbij doordecentralisatie van financiële middelen voor nieuwbouw heeft plaatsgevonden (in ons onderzoek 34 PO scholen en 32 VO

scholen) de vraag gesteld of deze korting is doorvertaald naar het overgedragen budget.

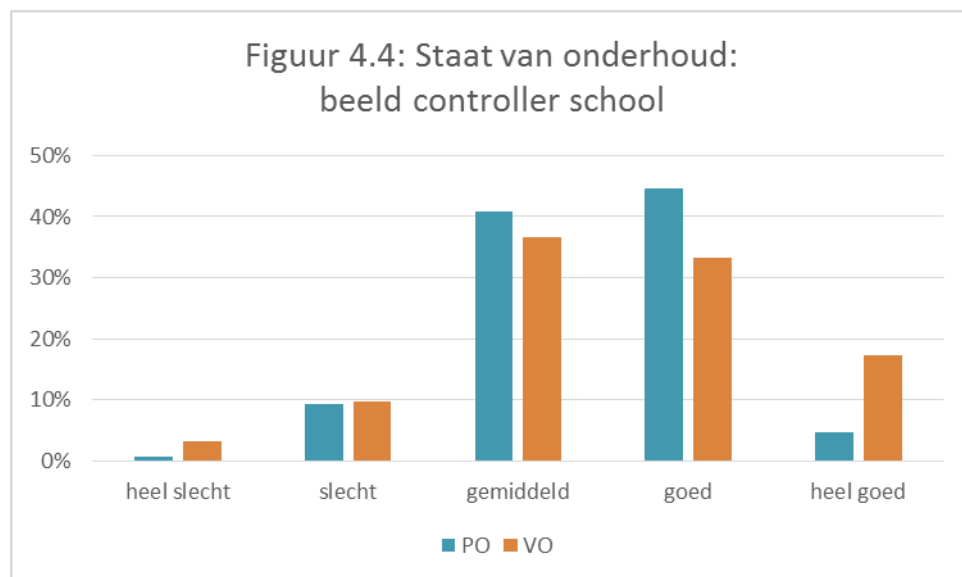


In het PO is voor 27 procent van de scholen de korting per 1 januari 2015 doorvertaald naar de budgetten van scholen en in het VO is dit 23 procent (zie figuur 4.3). Het aantal gemeenten waar dit expliciet niet gebeurt is beperkt. Opvallend is het grote aantal respondenten dat aangeeft dat het hen niet bekend is of gemeenten deze korting hebben doorvertaald (70% in PO en 63% in VO) of die aangeven dat deze doorvertaling niet van toepassing is.<sup>70</sup>

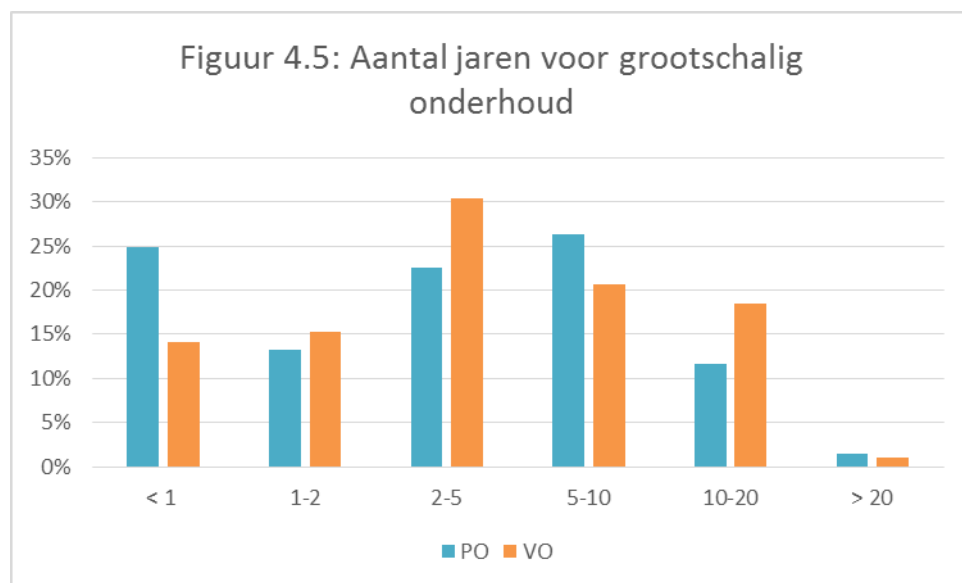
Vervolgens is bij de controllers geïnformeerd naar de gemiddelde staat van het onderhoud van de schoolgebouwen. Dit vormde mede een onderdeel van het onderzoek omdat er signalen uit het veld zijn dat het onderhoud slecht zou zijn en dat leerlingen “daardoor onnodig lang in verouderde schoolgebouwen les zouden krijgen” (zie Kuiper, 2015). Met behulp van een Likertschaal is de geënquêteerden gevraagd wat de gemiddelde staat van het onderhoud van de schoolgebouwen is dat onder het beheer valt van de betreffende controller. Gemiddeld zijn de scores 3,5 voor zowel het PO als het VO (zie figuur 4.4), dat wil derhalve zeggen dat deze als

<sup>70</sup> Wij kunnen hierbij overigens niet uitsluiten dat er sprake is van een vertekening van deze cijfers in de zin van dat het de respondent niet duidelijk is of deze korting al dan niet heeft plaatsgevonden, terwijl andere betrokkenen hiervan wel op de hoogte zijn.

gemiddeld tot goed wordt aangemerkt. Frappant is dat minder dan 15 procent van de respondenten aangeeft dat de situatie slecht of heel slecht is.

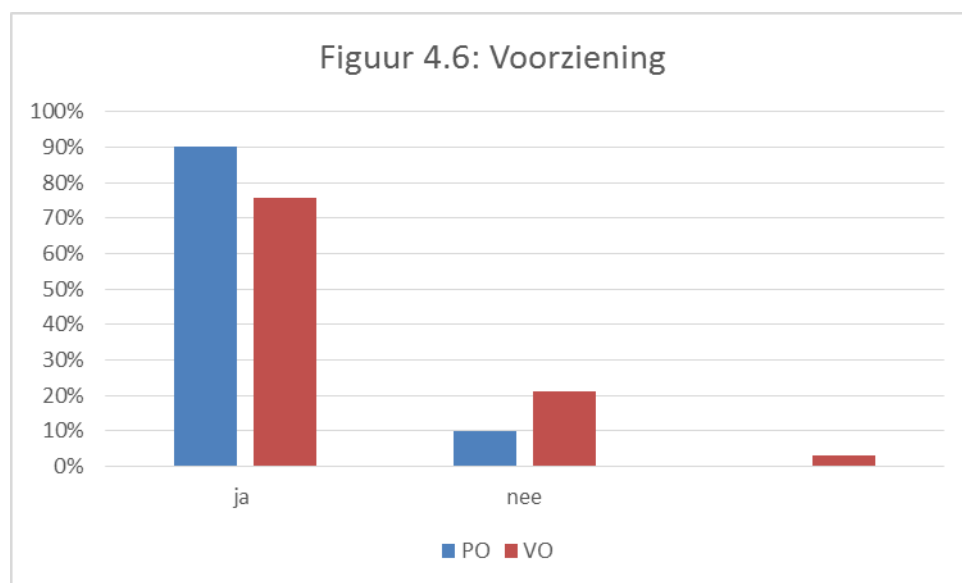


Dit laat onverlet dat scholen de komende jaren wel geconfronteerd kunnen worden met een onderhoudsopgave (zie figuur 4.5). Hierin is in kaart gebracht binnen hoeveel jaar de controller grootschalig (buiten)onderhoud verwacht. 40 procent van de scholen in het PO kent in de komende twee jaar vormen van groot onderhoud, terwijl dit 25 procent is in het VO.



Volgens de respondenten duurt het gemiddeld genomen 5 jaar (PO) en 6 jaar (VO) voordat er grootschalig onderhoud plaatsvindt.<sup>71</sup> Dit gemiddelde spoort ook met de bevinding van de Algemene Rekenkamer (ARK) dat in de praktijk scholen heel goed in staat zijn om in samenwerking met gemeenten tot adequate afspraken te komen (zie ARK, 2016).

Van belang is eveneens op welke wijze geanticipeerd wordt op groot onderhoud. Daarom is ook een vraag gesteld of er binnen de school wordt gewerkt met een voorziening voor het buitenonderhoud. 85 procent van de controllers geeft aan dat dit het geval is. Uitgesplitst naar PO en VO is dit percentage respectievelijk 90 procent en 75 procent (zie figuur 6). Dit is opvallend, omdat het buitenonderhoud voor het PO pas per 1 januari 2015 is gedecentraliseerd naar de scholen. De vraag is wel of deze voorziening volstaat, ook omdat slechts 7 procent van de controllers (10% in PO en 3% in VO) aangeeft dat gemeenten subsidie toekennen voor buitenonderhoud.

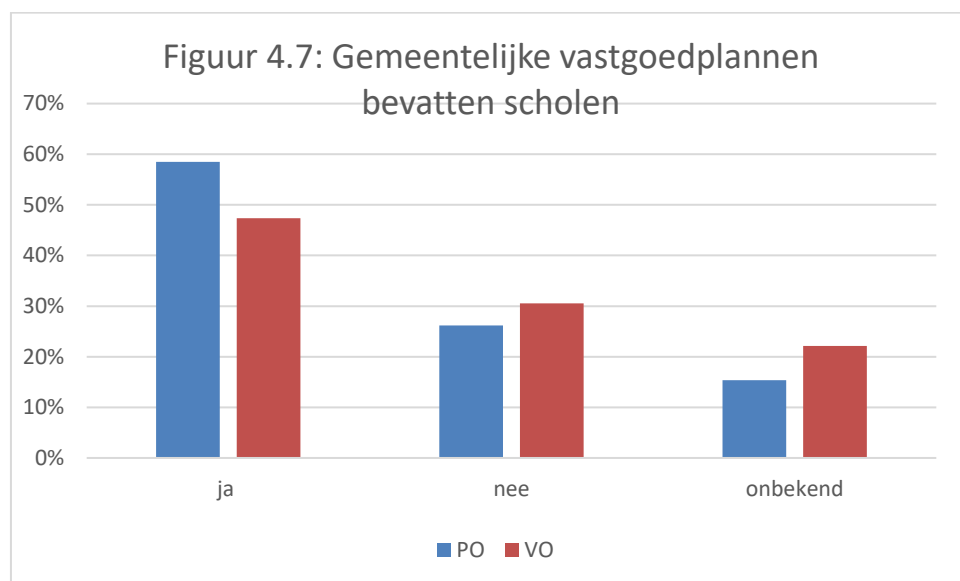


Tot slot is ingegaan op de wijze waarop de gemeente haar verantwoordelijkheid invult en meer specifiek op welke wijze gestuurd wordt op doelmatigheid. Omdat veel gemeenten werken met integrale vastgoedplannen is de vraag gesteld of de nieuwbouw van het onderwijs daarin wordt meegenomen. In het PO is dit bijna 60

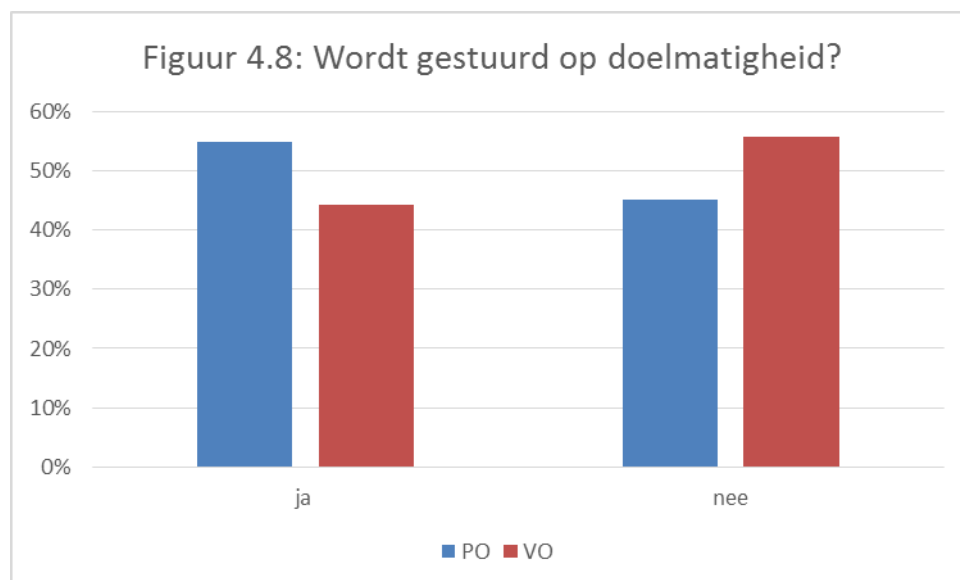
<sup>71</sup> Hierbij is voor de jaarklassen het gemiddelde van de jaren genomen en voor de laatste klasse van 20 jaar of meer 20 jaar. Overigens is dit gemiddelde niet of weinig gevoelig voor de laatste aanname.



procent en in het VO 50 procent. Voor het restant gebeurt dit voor iets meer dan de helft niet of is men voor minder dan de helft onbekend daarmee (zie figuur 4.7).<sup>72</sup>



In circa de helft van de gemeenten wordt volgens de respondenten gestuurd op doelmatigheid door de gemeente, bijvoorbeeld door het ramen van leerlingenaantallen (zie figuur 4.8).



<sup>72</sup> Met behulp van een correlatieanalyse is nagegaan of de (exogene) variabelen voor de logistische regressie met elkaar samenhangen. Dit is niet het geval. Dit betekent dat er geen samenhang tussen gemeentelijke plannen (1=ja; 0=nee/onbekend) en doordecentralisatie (1=ja; 0=nee/tussenvorm).

Zoals te verwachten is betrokkenheid van de gemeente in het PO iets groter dan in het VO. In het VO geeft 44 procent aan dat gestuurd wordt op doelmatigheid, terwijl dit in het PO 55 procent bedraagt. Overigens moet niet worden uitgesloten dat het sturen op doelmatigheid zich in sommige gevallen aan de waarneming van de controller onttrekt.<sup>73</sup> In een open vraag is vervolgens gevraagd naar de wijze waarop in de betreffende gemeente gestuurd wordt op doelmatigheid. Veel respondenten geven aan dat dit gebeurt op basis van leerling-prognoses. In sommige gemeenten wordt op basis van deze prognose een integraal huisvestings- of masterplan gemaakt. In een aantal gemeenten wordt daarin ook de kindcentra en de brede school meegenomen. Slechts een enkeling geeft aan dat hem of haar van sturing van doelmatigheid door gemeenten niets bekend is. In krimpregio's wordt melding gemaakt van (intensief) overleg over het afstoten dan wel opknappen/reoveren van gebouwen.

#### *Verklaringen voor doelmatigheid*

Er is met behulp van een logistische analyse gezocht naar verklaringen of een gemeente naar het oordeel van onze respondent stuurt op doelmatigheid. Als de te verklaren variabele is hiertoe een zogenoemde binaire variabele samengesteld met 1=ja en 0=nee. Ook voor de andere (exogene) variabelen is dit gebeurd (met uitzondering van de variabele staat van onderhoud en jaren voor grootschalig onderhoud).<sup>74</sup> Tevens is het inwoneraantal in 2016 in de gemeente, waar de school is gevestigd, in kaart gebracht.<sup>75</sup> Tabel 4.1 bevat de beschrijvende statistiek.

---

<sup>73</sup> Zo geeft in de open vraag een controller aan, dat dit bij een andere afdeling is belegd.

<sup>74</sup> Tevens is met behulp van een correlatieanalyse nagegaan of de (exogene) variabelen voor de logistische regressie met elkaar samenhangen. Dit is niet het geval. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen samenhang is tussen gemeentelijke plannen (1=ja; 0=nee/onbekend) en doordecentralisatie (1=ja; 0=nee/tussenvorm). Het is ook denkbaar om de staat van onderhoud te verklaren en een koppeling te maken met financiële gegevens van scholen. Dit wordt gezien als toekomstig onderzoek.

<sup>75</sup> Het gaat hierbij om de hoofdvesting.

**Tabel 4.1. Beschrijvende statistiek**

<b>PO</b>	<b>N</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Gemiddelde</b>	<b>Std. Afw.</b>
Sturing doelmatigheid	121	0	1	0,6	0,5
Aantal locaties	129	1	66	14,7	13,8
Doorgedecentraliseerd	129	0	1	0,2	0,4
Staat van onderhoud	129	1	5	3,4	0,8
Jaren van onderhoud	129	1	6	2,9	1,4
Gemeentelijke plannen	130	0	1	0,6	0,5
Voorziening	130	0	1	0,9	0,3
Inwoners	123	11.336	833.624	109.942	166.205

<b>VO</b>	<b>N</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Gemiddelde</b>	<b>Std. Afw.</b>
Sturing doelmatigheid	88	0	1	0,4	0,5
Aantal locaties	94	1	140	6,5	15,4
Doorgedecentraliseerd	94	0	1	0,2	0,4
Staat van onderhoud	93	1	5	3,5	1,0
Jaren van onderhoud	92	1	6	3,2	1,3
Gemeentelijke plannen	94	0	1	0,5	0,5
Voorziening	94	0	1	0,8	0,4
Inwoners	90	12.001	833.624	138.663	204.233

Het steekproefgemiddelde van het inwoneraantal is met ruim 100.000 inwoners in het primaire onderwijs en bijna 140.000 inwoners in het secundaire onderwijs (fors) hoger dan het gemiddelde in Nederland van circa 40.000 inwoners. Zoals te verwachten beschikken vooral grote scholen (in grotere gemeenten) over een controller. De representativiteit van deze steekproef moet overigens gerelateerd aan het oogmerk van deze analyse. Voor de analyse is het belangrijk dat alle regio's (dus ook de krimpregio's) in min of meer gelijke mate zijn vertegenwoordigd. Daarom is in tabel 4.2 voor de provincies het aantal deelnemende scholen opgenomen.

**Tabel 4.2. Aantal deelnemende scholen in enquête per provincie**

	Aantal	%	Inwoners	%
Drenthe	12	5,4	490.171	3
Flevoland	7	3,1	406.369	2
Friesland	9	4,0	645.750	4
Gelderland	30	13,4	2.041.490	12
Groningen	8	3,6	581.245	3
Limburg	7	3,1	1.115.754	7
Noord-Brabant	31	13,8	2.506.131	15
Noord-Holland	37	16,5	2.799.776	16
Overijssel	14	6,3	1.145.478	7
Utrecht	14	6,3	1.278.447	8
Zeeland	4	1,8	381.742	2
Zuid-Holland	41	18,3	3.635.195	21
<b>Totaal</b>	<b>224</b>	<b>100,0</b>	<b>17.027.548</b>	<b>100</b>

Uit tabel 4.2 blijkt dat de response per provincie in dit onderzoek op hoofdlijnen correspondeert met de verdeling van het aantal inwoners over de provincies (zie de tweede en vierde kolom). In tabel 4.3 zijn de resultaten van een logistische regressie van het PO en VO weergegeven.<sup>76</sup> Voor inwoneraantal wordt de logaritme genomen.

**Tabel 4.3: Logistische regressie van sturen op doelmatigheid**

	PO		VO	
	Coëfficiënt	Std.fout	Coëfficiënt	Std.fout
Aantal locaties	0,005	0,02	0,029	0,022
Doorgedecentraliseerd	0,407	0,551	-1,858***	0,779
Staat van onderhoud	-0,201	0,288	-0,422	0,316
Jaren van onderhoud	-0,105	0,176	0,473*	0,257
Gemeentelijke plannen	1,441***	0,466	2,049***	0,589
Voorziening	0,353	0,657	-0,028	0,658
Inwoners (ln)	-0,032	0,234	-0,322	0,291
Constant	0,267	2,688	2,361	3,248

Noot: \*\*\*/\*\*/\* betekent significantie op 99%/95%/90%.

<sup>76</sup> Ook zijn enige testen voor de verklaringskracht van het model uitgevoerd. Voor het PO laten zowel Omnibus, Cox & Snell en Nagelkerke  $R^2$  en de Hosmer en Lemeshow test zien dat het logistische model een goede verklaring vormt voor de doelmatigheidsscore. Voor het VO geldt dit voor de Omnibus, Cox & Snell en Nagelkerke  $R^2$  test. Er bestaan aantal scholen met zeer veel locaties. Als een gevoeligheidsanalyse zijn deze *outlayers* (boven 40 locaties) weglaten, maar dit geeft geen andere resultaten (behoudens voor jaren onderhoud die nu net niet meer significant is). Ook een regressie met een dummy voor de provincies (Zeeland, Limburg, Groningen, Friesland en Drenthe) met veel krimpregio's laat geen andere resultaten zien.

Voor zowel het PO als het VO is de aanwezigheid van gemeentelijke vastgoedplannen, waarin het beheer van schoolgebouwen is meegenomen, een verklaring waarom gemeenten overgaan tot sturing op doelmatigheid. Bij het VO sturen de doorgedecentraliseerde gemeenten significant minder op doelmatigheid. Op zich ligt het wel in de rede dat deze gemeenten minder sturen op doelmatigheid, deze gemeenten hebben immers het nieuwbouwbudget overgedragen aan de schoolbesturen. Er blijft toch een verantwoordelijkheid voor de gemeenten, die blijkens deze enquête in het PO strikter wordt ingevuld. Bij VO zien we dat het stijgend aantal jaren van onderhoud ook reden is om te sturen op doelmatigheid, zij het dat resultaat slechts significant is op 10%-niveau. Voor andere variabelen zijn geen significante resultaten gevonden.

### *Conclusies*

Schaalvergroting, doordecentralisatie en daarmee professionalisering van de huisvestingsfunctie lijkt een dominante trend in het onderwijs. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de laatste jaren een versnelling in doordecentralisatie plaatsvindt. Scholen en daarmee hun controllers krijgen in toenemende mate met huisvestingsvragen te maken. Wel kunnen er aanzienlijke verschillen zijn in de mate waarin controllers daadwerkelijk hierbij zijn betrokken. Zo bestaan er grote verschillen in het aantal locaties tussen besturen.

Volgens de (geënquêteerde) controllers is de staat van het onderhoud behoorlijk. Op basis van een 5-punts Likertschaal geeft 85 procent van de controllers aan dat de staat van het onderhoud beter of gelijk is ten opzichte van het gemiddelde is. Bij het PO duurt het gemiddeld nog 5 jaar en in het VO 6 jaar voordat grootschalig onderhoud plaatsvindt. Veel scholen, ook het PO waar het buitenonderhoud onlangs is gedecentraliseerd, gebruiken een voorziening om het buitenonderhoud te plannen. De controllers geven aan dat in circa de helft van de gemeenten gestuurd wordt op doelmatigheid. Gemeentelijke vastgoedplannen spelen daarbij een belangrijke rol, zo blijkt ook uit een logistische regressie. In het VO wordt in doorgedecentraliseerde gemeenten minder op doelmatigheid gestuurd en is er een indicatie dat bij de VO-scholen met een eerdere onderhoudsvraag meer op doelmatigheid wordt gestuurd.

## 5. Zijn er criteria op te stellen voor toekomstige decentralisaties?

In Boadway en Shah (2007) wordt in het hoofdstuk *expenditure assignment* een poging gedaan om criteria te ontwikkelen voor decentralisaties met het oog op het bereiken van meer economische doelmatigheid en doeltreffendheid. Zij maken daarbij een onderscheid tussen collectieve en quasi-collectieve goederen. Collectieve goederen zijn schaars, omdat niemand daarvan is uit te sluiten en daardoor de overheid deze dient te organiseren. Boadway en Shah (2007) geven aan dat collectieve goederen zoals defensie, klimaatverandering, dijken en het rechtssysteem centraal georganiseerd moeten worden. Alleen als een collectief goed zich beperkt tot een lokaal domein dan is lokale voortbrenging doelmatiger, omdat daarmee de optimale hoeveelheid beter is vast te stellen.<sup>77</sup> Denk daarbij aan luchtverontreiniging in de vorm van fijnstof e.d.

Complexer wordt deze afweging tussen decentraal en centraal bij quasi-collectieve goederen zoals wegen, zorg, onderwijs en sociale zekerheid. In dat geval is de afweging tussen decentrale en centrale voortbrenging niet vanzelfsprekend en hangt deze af van de karakteristieken van het goed, de vormen van markt- en overheidsfalen en politiek-maatschappelijke voorkeuren. Daarbij spelen soms ook rechtvaardigheidsoverwegingen een rol. Boadway en Shah (2007) laten in tabel 3.2 voor twaalf landen voor een set aan quasi-collectieve goederen een grote mate van diversiteit zien over de taakverdeling tussen centraal en decentraal. Toch zijn veel afwegingen in hun ogen terug te voeren op de afruil tussen een betere allocatie bij lokale voortbrenging omdat men beter kan inspelen op lokale voorkeuren en de schaalvoordelen van en het internaliseren van externe effecten bij centrale voortbrenging. In veel landen is het universitaire onderwijs centraal geregeld ook omdat studenten mobiel kunnen zijn, terwijl bij het primaire en secundaire onderwijs het lokale domein een belangrijke verantwoordelijkheid heeft. Bij sociale zekerheid is bijstand en arbeidsongeschiktheid vaak gedecentraliseerd ook omdat monitoring en informatieproblemen essentieel zijn. In Nederland zijn we in de WIA nog een stapje

---

<sup>77</sup> Volgens Teulings et al. (2003) moet het collectieve goed worden voortgebracht door het laagst mogelijke niveau waar de relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd (het *subsidiariteitsbeginsele*).

verder gegaan door decentralisatie naar werkgevers, terwijl recent voor jongarbeidsgehandicapten (met arbeidscapaciteit) de verantwoordelijkheid bij de gemeenten is gelegd.

Opmerkelijk is dat Boadway en Shah (2007, blz. 144) voor inkomensverstrekkingen (m.u.v. publieke pensioenen) een belangrijke verantwoordelijkheid zien voor het decentrale domein. Dit sluit aan bij het onderscheid dat Oates (2005) maakt tussen de eerste generatie en de tweede generatie *fiscaal-federalisme-literatuur*. In de eerste generatie was herverdeling een taak voor de centrale overheid, maar de tweede generatie denkt hier genuanceerder over. In Nederland zijn toeslagen georganiseerd op centraal niveau maar ook hier is een discussie mogelijk om dit door te decentraliseren naar gemeenten en/of corporaties (zie bijvoorbeeld Gradus, 2014). Daarbij is het ook denkbaar dat de huurtoeslag wordt uitgevoerd door corporaties. Kort gezegd komt het erop neer dat corporaties huishoudens met recht op huurtoeslag een afslag op de huur geven om daarmee lagere inkomens te compenseren.<sup>78</sup> Dit heeft als voordeel dat corporaties beter gaan letten op de goede match tussen de woning en het inkomen van de huurder om zo de kosten van de afslag te beperken. Of dit plan kans van slagen heeft, hangt ook af van het (politieke) vertrouwen in de corporatiesector en daarbij spelen ook recente ontwikkelingen zoals verschillende affaires een rol. Blijkbaar speelt dus het verleden een rol, met andere woorden, er is sprake van padafhankelijkheid.

Dit brengt ons bij de vraag of het opstellen van criteria voor toekomstige decentralisaties wel mogelijk c.q. zinvol is. Sommige economen stellen dat de rol van economie minder is om te komen met *one-size-fits-all*-benadering voor nieuwe instituties, maar eerder om bestaande instituties en discussies te begrijpen (zie bijvoorbeeld Teulings, 1999). Daarom zullen we in navolging van Teulings et al. (2003) een aantal lopende decentralisatiediscussies beschrijven en bezien of het economisch instrumentarium behulpzaam kan zijn in het duiden daarvan. Tot slot zullen we ingaan op de vraag hoe de doelmatigheid van decentralisaties kan worden vergroot.

---

<sup>78</sup> Ter compensatie wordt wel voorgesteld om de verhuurdersheffing te beperken.

## 5.1 Enkele lopende decentralisatie-discussies

### Peuteropvang

Gemeenten gaan de afgelopen jaren steeds vaker over tot omvorming van hun peuterspeelzalen. In sommige gemeenten worden peuterspeelzaalwerk en kinderopvang geïntegreerd tot peuteropvang. Werkende ouders kunnen dan kinderopvangtoeslag aanvragen bij het Rijk. Dit levert een besparing op voor gemeenten, maar zorgt voor extra kosten voor het Rijk. Het kabinet heeft om die reden per 1 januari 2017 de financiering van kinderopvang en peuterspeelzalen gelijkgeschakeld (zie Ministerie van SZW, 2014). Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft wel een verantwoordelijkheid van de gemeente. Om een deel van de kosten te dekken heeft het Rijk de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet OKE<sup>79</sup> uitgenomen uit het gemeentefonds. Deze plannen zetten dus in op het harmoniseren van de toegankelijkheid/ouderbijdrage<sup>80</sup> en is dus in feite een verdere centralisatie.

De VNG stelt voor om vervolgens de verantwoordelijkheid voor voorschoolse voorzieningen te decentraliseren naar gemeenten. Dit voorstel omvat een gratis aanbod van twee dagdelen per week voor alle kinderen tussen 2,5 en 4 jaar en vraagt voor dit voorstel om financiering vanuit het rijk voor een bedrag van circa 450 miljoen euro, door middel van een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds (zie Ministerie van SZW, 2014).

Het is belangrijk om te constateren dat de doelen van het Rijk en de VNG niet synchroon lopen. Het Rijk wil schaalvoordelen benutten bij de uitvoering van de financiering en de financiering gelijktrekken. De VNG vindt het belangrijk dat kinderen deelnemen aan vormen van gratis voorschoolse opvang van een hoog kwalitatief niveau. Dit zou de ontwikkeling van kinderen ten goede kunnen komen. In met name Amerikaanse studies wordt aangegeven dat vormen voor opvang voor deze

---

<sup>79</sup> Op 1 augustus 2010 is de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) van kracht geworden en is een bedrag van 35 miljoen euro als decentralisatie-uitkering toegevoegd aan het gemeentefonds.

<sup>80</sup> Er bestaan verschillen tussen gemeenten wat betreft de financiering van het peuterspeelzaalwerk. Ongeveer de helft van de gemeenten werkt met een vaste ouderbijdrage, bij 8 procent wordt geen ouderbijdrage gevraagd en de andere gemeenten gaan uit van een inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders (zoals in de WKO) (zie Ministerie van SZW, 2014).



doelgroep (zogenaamde 'Head Start') kosteneffectief kunnen zijn omdat dit soort interventies met name peuters uit laagopgeleide milieus op een hoger sociaal en cognitief niveau zullen brengen (zie hiervoor Barnett en Ackerman, 2006). Met andere woorden een dergelijke interventie kan de samenleving maatschappelijke winst opleveren doordat deze peuters hun achterstand ten opzichte van andere kinderen inlopen. Omdat Nederland al de verplichting in het kader van de wet OKE kent voor gemeenten om een adequaat aanbod te doen aan peuters met een taalachterstand is de winst van het VNG-plan voor Nederland (waarschijnlijk) beperkt. Ook geeft een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse aan dat de welvaartswinst als gevolg van een hogere kwaliteit van de leidsters 'niet eenduidig is aangetoond' (zie Kok et al., 2011). Recent geeft ook het CPB (2017) aan dat de samenwerking tussen scholen en de kinderopvang<sup>81</sup> nauwelijks effect heeft op de arbeidsparticipatie en segregatie.

Concluderend: op basis van de bestaande inzichten zijn er weinig indicaties dat de decentralisatie van de peuteropvang naar scholen de doelmatigheid zal bevorderen. De gelijkschakeling van de financiering daarentegen betekent wel dat er minder ruimte is voor maatwerk. Ook kan een verbetering van de samenwerking tussen scholen en opvang om andere redenen zinvol kan zijn.

#### *Is verplichte doordecentralisatie van onderwijshuisvesting wenselijk?*

In hoofdstuk 4 is stilgestaan bij de onderwijshuisvesting. Daar is melding gemaakt dat circa 20 procent van de gemeenten de onderwijshuisvesting heeft doorgedecentraliseerd naar schoolbesturen. Dit gebeurt op vrijwillige basis. Een belangrijke vraag is of de onderwijshuisvesting in zijn geheel doorgedecentraliseerd zou moeten. De koepels van de schoolbesturen, de Primair Onderwijs Raad (PO-Raad) en Voortgezet Onderwijs Raad (VO-Raad) hebben daarop aangedrongen (zie ook Waslander, 2016). Daarbij zijn twee modaliteiten denkbaar. In de eerste modaliteit zou dit kunnen gebeuren in de vorm van een recht van scholen op doordecentralisatie. In de tweede modaliteit zal de onderwijshuisvesting via een vast bedrag per leerling via de onderwijsbekostiging rechtstreeks naar de scholen gaan.

---

<sup>81</sup> Daarbij wordt naast de doordecentralisatie ook andere vormen van samenwerking gezien.

Aan beide varianten zitten inherente nadelen vast. Zo kan een recht tot doorcentralisatie leiden tot *cherry-picking*, hetgeen betekent dat voor de scholen met een goede onderhoudsstaat het meer voor de hand ligt om gebruik te maken van dit recht.<sup>82</sup> Het gevolg daarvan zou zijn dat gemeenten met de overwegend minder goed onderhouden gebouwen blijven zitten. Feitelijk kan een recht op doordecentralisatie ongelijkheid bevorderen. Ditzelfde speelt als de onderwijshuisvesting via een vast bedrag in de bekostiging wordt doorgedecentraliseerd. Omdat de staat van de individuele gebouwen heel verschillend is zal dit tot ongelijkheid leiden. Nu is dit op dit moment ook aan de orde, maar via de vereveningssystematiek van het gemeentefonds wordt dit in principe gecorrigeerd. Een verdere doordecentralisatie van de nieuwbouw van schoolgebouwen is dan ook niet wenselijk. Ook lijkt er geen reden om aan te nemen dat een verdere doordecentralisatie tot een verbetering van de doelmatigheid zal leiden.

## 5.2 Hoe vergroten we de doelmatigheid van decentralisaties?

*Moet het lokale belastinggebied uitgebreid worden?*

Er bestaat brede overeenstemming over de wenselijkheid om het belastinggebied voor gemeenten te verruimen. Gemeentelijke belastingen vergroten de doelmatigheid en kunnen de gemeenten bovendien stimuleren om de baten en de lasten van collectieve voorzieningen beter tegen elkaar af te wegen. In Nederland is het lokale belastinggebied zeer klein<sup>83</sup> en is de discrepantie tussen gemeentelijke uitgaven en financiering door belastingen recent nog toegenomen door de decentralisaties.

In een advies stelt de Rfv (2015) voor om over te gaan tot herinvoering van het gebruikersdeel van de OZB<sup>84</sup> en de introductie van een ingezetenenbelasting voor

---

<sup>82</sup> Zie ook Ministerie van OCW (2015).

<sup>83</sup> Circa 5 procent van de belastingen zijn lokale belastingen en dit is iets minder dan het Verenigd Koninkrijk. Het decentrale belastinggebied in België, Frankrijk, Spanje, VS, Duitsland, Denemarken en Canada is aanzienlijk groter.

<sup>84</sup> Per 1 januari 2006 is de gebruikersbelasting voor woningen afgeschaft. Het toenmalige kabinet beschouwde als voordeel van het verdwijnen van de gebruikersbelasting voor woningen dat daarmee een bijdrage werd geleverd aan het oplossen van de problematiek van de armoedeval. Veel gemeenten verlenen aan inwoners met een laag inkomen ontheffing van de lokale belastingen. Zij verbeteren op deze wijze de inkomenspositie van de minima, maar daar staat tegenover dat de marginale druk voor mensen met een laag inkomen omhooggaat.

alle inwoners van 18 jaar. De raad geeft tevens aan dat beide belastingen eenvoudig inpasbaar zijn binnen de bestaande gemeentefondssystematiek en gepaard gaan met lage administratieve lasten.<sup>85</sup> Beide belastingen hebben ten slotte als voordeel dat zij de allocatie minder verstoren dan veel andere belastingen. Ook Van Eijkel en Vermeulen (2015) geven aan dat een verruiming van het lokale belastinggebied via deze twee belastingen “een doelmatige afweging stimuleert bij het lokale beleid”. Zij stellen dat deze belastingen (en hun grondslagen) goed aansluiten bij het profijtbeginsel, omdat zij de gebruikers van lokale voorzieningen confronteren met de kosten. In een concrete uitwerking, waarbij de opbrengst van 4 miljard euro wordt teruggesluisd via IB/LB, geven zij bovendien aan dat de herverdelingseffecten beperkt zijn en dat dit kan leiden tot een toename van de structurele werkgelegenheid.

*Ook het provinciaal belastinggebied behoeft aandacht*

De provincies kennen geen eigen belasting. Zij hebben wel eigen inkomsten uit een provinciale opslag op de motorrijtuigenbelasting (MRB). Men spreekt in dit verband van de ‘opcenten’ op deze belasting. De provinciale taken liggen op het gebied van ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, milieu, het (provinciaal) wegenbeheer en natuurbeheer. Maar niet iedere inwoner betaalt belasting. Wie geen motorvoertuig heeft of een MRB-vrije auto rijdt, betaalt niets. De provinciale opcenten lijken dus niet goed aan te sluiten bij het profijtbeginsel. Bovendien wordt het als onrechtvaardig beschouwd om een provinciale belasting, die aan tal van provinciale zaken wordt besteed, alleen bij de automobilist op te halen.

In dit verband verdient het aanbeveling om voorstellen te ontwikkelen om in plaats van de provinciale opcenten op de MRB bijvoorbeeld een provinciale ingezetenenbelasting te introduceren.<sup>86</sup> Dit heeft als voordeel dat alle ingezetenen meebetalen aan de provincie. Deze betere koppeling tussen profiteren en betalen kan ertoe leiden dat de burgers meer betrokken worden bij het provinciaal beleid en daarmee de doelmatigheid wordt bevorderd.

---

<sup>85</sup> Met inpasbaarheid binnen de bestaande gemeentefondssystematiek wordt bedoeld dat introductie gepaard dient te gaan met een gelijktijdige verlaging van het bedrag per inwoner of per huishouden in de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hierdoor zal ook de lastendruk niet stijgen.

<sup>86</sup> In het kader van het rekeningrijden zijn er dan ook voorstellen gedaan om de MRB geheel af te schaffen en dus ook de provinciale opcenten.

### *Naar stabielere financiële verhoudingen*

In eerdere decentralisaties zoals de WVG en onderwijshuisvesting was er veel discussie over de omvang van de financiële middelen en de verdeling tussen gemeenten. In lijn met een advies van de RvSt (2016) over decentralisatie kan geconstateerd worden dat “de onvoorspelbaarheid en instabiliteit van de financiële middelen ertoe kan leiden dat de beoogde beleidsdoelen niet worden gerealiseerd”.<sup>87</sup> Dit lijkt in het bijzonder voor onderwijshuisvesting aan de orde, waar naast de complexiteit van de bestaande vereveningssystematiek<sup>88</sup>, een extra aangebrachte korting waarvan de ratio ontbreekt tot extra onzekerheid heeft geleid.

Terecht constateert de RvSt (2016) dat de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten überhaupt ter discussie staat. Naast decentralisaties gaat het hierbij om het bredere discours over de relatie met economische groei en de rol die steden en regio's hierin spelen, de vereveningssystematiek in zijn algemeenheid en de intergemeentelijke samenwerking. Ook de prikkelwerking die van verschillende financieringsarrangementen uitgaat, speelt daarin een belangrijke rol. Dit is bijvoorbeeld het geval in het sociaal domein, waar een wisselwerking bestaat tussen gemeentelijk beleid en uitgaven van andere partijen, zoals zorgverzekeraars en het Rijk.<sup>89</sup>

Er lopen op dit moment de nodige trajecten naar een andere verdeel- en vereveningssystematiek vooral in het sociale domein. De ervaring uit eerdere decentralisaties geeft aan dat de stabiliteit van de financiële verhoudingen daarbij dient te worden meegewogen. Al te grotere onzekerheden en te snelle wijzigingen, zo leert ook het verleden, zullen de beleidsdoelen verder uit beeld brengen.

Tot slot wordt gewezen op een mogelijke onderuitputting in het WMO-budget. Volgens een onderzoek in Binnenlands Bestuur hebben negen op tien gemeenten in 2015 geld overgehouden op het WMO-budget (zie Bekkers, 2016). Zonder een precieze duiding daarvan, ook in meerjarig perspectief, kunnen daar geen conclusies aan worden verbonden. De zoektocht naar doelmatigheid geeft het belang aan om

---

<sup>87</sup> De Raad van State (*RvSt*) (2016) wees daar in een advies eind 2016 over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein op.

<sup>88</sup> Zie Cebeon (2015).

<sup>89</sup> Zie Vermeulen (2015).

gemeenten de ruimte te geven om met nieuwe werkwijzen in het sociale domein te experimenteren, zoals ook het onderstaand citaat van de Britse politicus en staatsrechtgeleerde Bryce aangeeft.

“Federalism enables a people to try experiments, which could not safely be tried in a large centralized country”. (James Bryce, 1888, *The American Commonwealth*, Vol. I, p. 353)

## **Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie**

Dr. G.T. Budding, VU

K. van Dantzig MSc, ministerie van BZK

Prof. Dr. Ir. G. van Dijk, VU (voorzitter)

Prof. Dr. R.H.J.M. Gradus, VU (secretaris/samensteller)

Prof. Dr. T.L.C.M Groot, VU

Prof. Dr. H.L.F de Groot, VU

Prof. Dr. P.W.C. Koning, Leiden Universiteit/VU

Dr. W. Vermeulen, CPB

Dr. M.W. Wassenaar, (bij start) Ministerie van Justitie/VU

Bij verschillende onderdelen heeft de samensteller hulp gehad. Goos Minderman wordt bedankt voor hulp bij de opzet van het onderzoek. Paul Bordewijk gaf commentaar op de tussenrapportage. Wessel Schuller hielp bij het opstellen en verwerken van de enquête uit hoofdstuk 4. Rob Hoogevorst hielp bij de oriëntatie daarop. De enquête en de analyse is samen opgesteld met Tjerk Budding. Vinitha Siebers hielp bij de data over bijstand in paragraaf 3.2.2. De heren Burema en Banach van de provincie Friesland en Limburg worden bedankt voor het ter beschikking stellen van data over het regionaal Openbaar Vervoer (OV) en Eric Kroes was zo vriendelijk om mee te denken met de analyse. Fokke Gietema en Wilma van Rijt van BZK worden eveneens bedankt voor het zorgvuldig nalopen van (delen van) de tekst. De verantwoordelijkheid blijft bij de samensteller.

**Bijlage 2: Enquête schoolgebouwen****D. BEKOSTIGING SCHOOLGEBOUWEN**

*De vragen in dit deel hebben betrekking op de bekostiging van het onderhoud van het schoolgebouw van uw organisatie. In dit kader komen wij graag te weten hoe de bekostiging van het onderhoud van uw schoolgebouw is geregeld.*

**C1. Hoeveel locaties (schoolgebouwen) telt uw onderwijsinstelling?**

\_\_\_\_\_ locaties

**C2. Is in uw gemeente(n) de verantwoordelijkheid voor de nieuwbouw door-gedecentraliseerd naar de scholen (d.w.z. deze taak en het budget zijn overgedragen van de gemeente(n) naar de scholen)?**

- Volledig door-gedecentraliseerd naar scholen
- Een tussenvorm (bv. voor bepaald soort onderwijs)
- Niet door-gedecentraliseerd naar scholen
- Onbekend

**C3. Indien er sprake is van een tussenvorm, kunt u dit toelichten?**

---

---

---

**C4. Indien de verantwoordelijk voor de nieuwbouw door-gedecentraliseerd is, is de korting per 1 januari 2015 van het budget aan schoolgebouwen één-op-één doorvertaald in uw gemeente?**

- Ja
- Nee
- N.v.t.
- Onbekend

**C5. Wat is de gemiddelde staat van onderhoud van uw gebouwen?**

<i>De staat van onderhoud goed.</i>		<i>De staat van is heel onderhoud is heel slecht</i>		
1	2	3	4	5

**C6. Binnen hoeveel jaar verwacht u grootschalig onderhoud?**

- Binnen een jaar
- Binnen een en twee jaar
- Tussen de twee en vijf jaar
- Tussen de vijf en tien jaar
- Tussen de tien en twintig jaar
- Over meer dan twintig jaar

**C7. Maakt nieuwbouw deel uit van de integrale gemeentelijke vastgoedplannen?**

- Ja
- Nee
- Onbekend



**C8. Wordt in de gemeentelijke vastgoedplannen of anders gestuurd op doelmatigheid (bijvoorbeeld door het ramen van de leerlingaantallen en het benutten van andere gebruiksmogelijkheden)?**

**Indien ja, .... (graag toelichten)**

- Ja
- Nee

---

---

---

**C9. Wordt er binnen uw school gewerkt met een voorziening voor buitenonderhoud?**

- Ja
- Nee
- Onbekend

**C10. Ontvangt uw school subsidie van de gemeente voor buitenonderhoud?**

- Ja
- Nee
- Onbekend

### Bijlage 3: Referenties

- Allers, M. (2010). Het dogma van de centralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, p. 35-37.
- Allers, M en R. Fraanje (2011). Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit in J. Donders en F. de Kam, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, p. 103-118. SDU Uitgeverij: Den Haag.
- Allers, M., Ommeren, B. van & Geertsema, B. (2015). Gemeentelijke samenwerking en herindeling en de prijs van krediet. *Economisch Statistische Berichten* 100(4705), p. 152-155.
- Algemene Rekenkamer (ARK) (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Rapport op 4 februari aangeboden aan de Tweede Kamer. Den Haag: ARK.
- Balaguer-Coll, M.T., Prior, D. & Tortosa-Ausina, E. (2010). Decentralization and efficiency of local government, *Annals of Regional Science*, 45(3), p. 571-601.
- Barnett, W. en Ackerman, D.J. (2006). Cost, Benefits, and Long-Term Effects of Early Care and Education Programs: Recommendations and Cautions for Community Developers. *Journal of the Community Development Society*, 37(2), p. 86-100.
- Bekkers H. (2016). Overschotten te over. *Binnenlands Bestuur*, 6 mei, p. 12-13.
- Beunders, H., Horst, A. van der & Kleuver, J. de (m.m.v. W. Roorda en E. Vos) (2015). Nieuwsvoorziening in de regio 2014: Leegte in het landschap. *Studies voor het stimuleringsfonds voor de journalistiek/S40*.
- Boadway, R. en A. Shah (2009). *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen (2011). *Begroten met beleid: pleidooi voor planning en control op maat bij gemeenten*. Den Haag: SDU.
- Bos, L, Eijkelkamp, K, Werkhoven, R. & Bakel, V. (2016). Gemeentebegroting: vaak een te pessimistisch beeld. *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control* 4, p. 28-31.
- Bosselaar, H., Bannink, D., Deursen, C. van & Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB?: Beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007*.

- Boyne, G. (1996). Scale, performance and New Public Management: an empirical analysis of local authorities services, *Journal of Management Studies*, 33(6), p. 809-826.
- Cuadrado-Ballesteros, B., Garcia-Sanchez, I.M. & Padro-Loronzo, J.M. (2013). Determinants of functional decentralization and their relation to debt: empirical evidence based on the analysis of Spanish municipalities, *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), p. 701-723.
- Cebeon/Regioplan (2011). Nader onderzoek POR 2010 cluster Educatie. (Bijlage bij het Ministerie van BZK (2011, 2012). *Correctie POR onderzoek gemeentefonds en educatie*. Brief aan Voorzitter Tweede Kamer, d.d. 29 november 2011 en 11 mei 2012.)
- Cebeon (2015). *Onderzoek Groot Onderhoud Onderwijshuisvesting*. Eindrapport 14825-009.
- CPB (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. CPB notitie, d.d. 26 juni 2014.
- CPB (2017). *Samenwerking kinderopvang en onderwijs*. CPB Policy Brief | 2017/03.
- CPB/SCP (2017). *De markt voor huishoudelijke hulp: Gemeentelijk inkoopbeleid en gebruik door burgers onder de Wmo 2007*. CPB Boek 29, Den Haag: CPB/SCP.
- Dan, S. (2014). The effects of agency reform in Europe: a review of the evidence. *Public Policy and Administration* 29(3), p. 221-240.
- Dell'Anno, R. en Teobaldelli, D. (2015). Keeping both corruption and the shadow economy in check: the role of decentralization. *International Tax and Public Finance*, 22(1), p. 1-40.
- Dijkgraaf, E. en Gradus, R.H.J.M. (2007). Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt. *Economisch Statistische Berichten* 92(4524), p.750-751.
- Dijkgraaf, E. en Gradus, R.H.J.M. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors, *Applied Economic Letters* 20(7), p. 702–705.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. & M. de Jong (2013). Competition and educational quality: evidence from the Netherlands, *Empirica*, 40(4), p. 607–634.
- Donders, J en Gradus, R.H.J.M. (2012), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: SDU.
- Eijkkel, R. van en W. Vermeulen (2015). *Een ruimer lokaal belastinggebied*. CPB Policy Brief 2015/04.

- Es, F. van (2010). *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB document No. 209. CPB: Den Haag.
- Felsö, F. en Groot, H. de (2011). Benchmark gemeentelijk afvalbeheer: een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid, *IPSE Studies Research Reeks 2011-6*, TU Delft.
- Gradus, R.H.J.M (2014). *De valse belofte van een basisinkomen*. [www.economie.nl](http://www.economie.nl), 2 maart.
- Gradus, R.H.J.M. en Budding, G.T. (2016). Political explanations for increasing Dutch re-municipalization, *Artikel gepresenteerd op 2016 APPAM meeting Washington*.
- Gradus, R.H.J.M., Dijkgraaf, E. & Schoute, M. (2016). Is there still collusion in the Dutch Waste Collection Market?, *Local Government Studies* 42(5), p. 689–697.
- Groot, H. de en Allers, M. (2014). Effecten van gemeentelijke uitvoering van de WMO. *Economisch Statistische Berichten* 99(4698), p. 712-715.
- Hulst, B.L. van en Blank, J.L.T. (2015). Paracetamol voor Baumol. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 47(1), p. 63–74.
- Kok, L, Groot, I. & Guler, D. (2007). *Effect WWB*, Amsterdam: SEO.
- Kok, L, Koopmans, C., Berden, C. & Dosker, R. (2011). *De waarde van kinderopvang*, Amsterdam: SEO.
- Kok, L., Tempelman, C. Koning, P. Kroon, L. & Berden, C. (2017). Do Incentives for Municipalities Reduce the Welfare Caseload? Evaluation of a Welfare Reform in the Netherlands, *De Economist*, 165(1), p. 23–42.
- Koning, P. (2008). Productiviteit en effectiviteit van de overheid in vogelvlucht, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 43(2), p. 30-36.
- Kuiper, R. (2015). 'Leerlingen onnodig in te oude gebouwen.' *Volkscrant*, 28 december.
- Litman, T. (2013). *Understanding Transport Demands and Elasticities How Prices and Other Factors Affect Travel Behavior*. Working Paper: Victoria Transport Policy Institute.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2013a). *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Notitie van Staatssecretaris d.d. 18 september 2013.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2013b). *Dienst Landelijk Gebied*, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: d.d. 11 oktober 2013.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2015). *Verkenning van de randvoorwaarden voor een recht op doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen*, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: d.d. 10 februari 2015.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2001a). *Een verstrekkende wet 3: evaluatie van de Wet Voorzieningen gehandicapten derde meting*. Eindrapport en samenvatting.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2001b). *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (d.d. 15 juni 2001) naar aanleiding van WVG-evaluatie*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2014). *Voortgang overleg met VNG over harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 21 november 2014.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) (2003). *Decentralisatie*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 22.236-40, d.d. 15 augustus 2003.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) (2003). *Resultaten van aanbestedingen stad- en streekvervoer en decentralisatie regionaal spoorvervoer*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 15 augustus 2003.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) (2003). *Openbaar Vervoer*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 23 645, nr. 82.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) (2008). *Spoor in beweging: Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving*. Ministerie van V&W: Den Haag.
- MuConsult B.V (2003). *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer: Syntheserapport*. Bijlage 1 bij Ministerie van V&W (2003).
- Oates, W. (2005). Toward a second-generation theory of federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Oberon (2013). *Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo: Nulmeting 2013 – eindrapportage*. Stichting Brede School Nederland en Winket: Utrecht
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992). *Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- OVnetwerk/NEA (2011). *Evaluatie OV-Beleid provincie Limburg*. Rhenen: OVnetwerk.

- Planbureau voor de Leefomgeving (*PBL*) (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: PBL (i.s.m. de WUR).
- Peters, K. (2014). Decentralisaties in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken. *Beleid & Maatschappij* (41)1, p. 80-88.
- Raad van State (*RvSt*) (2016). *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor de financiële verhoudingen (*Rfv*) (2015). *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. Brief aan de Staatssecretaris van Financiën, d.d. 26 maart.
- Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggen slaan*. Den Haag.
- Research voor Beleid (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO: Vierde meting onder gemeenten*.
- Research voor Beleid (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO: Vijfde meting onder gemeenten*.
- SGBO (1995). *Een verstrekkende wet: een evaluatie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten*.
- SCP (2008). *De school bestuurd: Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2010). *Op weg met de WMO: Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2014). *De WMO in beweging: Evaluatie Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2010-2012*. Den Haag: SCP.
- SCP/BMC (2014). *De WMO-uitgaven van gemeenten in 2010*. Den Haag: SCP.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006). Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten, *CPB document No 120*.
- Teulings (1999). *Bridging the gap between 'Joe Sixpack' and 'Bill Gates': on the efficiency of institutions for redistribution*. Rotterdam: OCFEB.
- Teulings, C., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003). *De Calculus van het Publieke Belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken: Den Haag.
- Vermeulen, W. (2014). Financiële prikkels bij decentralisatie sociaal beleid vragen aandacht, *Me Judice*, 9 september.
- Waslander, S. (2016). Huisvestingsbeleid en nieuwe scholen: over de noodzaak van een geografisch perspectief op onderwijs. *Beleid & Maatschappij* (43)4, p. 28-48.

**Websites:**

<http://www.waarstaatjegemeente.nl/monitors/stapelingsmonitor> Geraadpleegd op 9 april 2015.