

Voordelen & Nadelen van een Bestuurlijke fusie van gemeenten

Door: Prof.dr. A.F.A. Korsten (25 juli 2012)

Verwachte of toegekende **voordelen** van bestuurlijke fusie van gemeenten (zeg twee gemeenten):

1. Er ontstaat een grotere, robuustere ambtelijke organisatie, door fusie van gemeenten, die meer aankan.
2. Fusie als antwoord op decentralisatie van rijkstaken en beperking van de Gemeentefondsuitkering. De capaciteit voor 'Problemverarbeitung' bij invoering van wetten als de Wmo, Wwi enz. neemt toe want na fusie ontstaat een groter apparaat
3. Het aantal eenmansposten daalt na fusie en de vervangbaarheid neemt toe. Dus neemt de kwetsbaarheid van de organisatie in geval van ziekte e.d. af.
4. Het aantal ambtenaren op een afdeling stijgt na fusie waardoor ook (meer) arbeidsverdeling en ook specialisatie mogelijk wordt.
5. Het aantal bestuurders neemt af ten opzichte van het aantal bestuurders van de afzonderlijke gemeenten in de oude situatie van vóór de fusie. Daarmee dalen de bestuurslasten.
6. Er treden na fusie hier en daar meer schaalvoordelen op: spreiding van de kosten van diensten of processen over meer burgers, doet de kosten per eenheid dalen.
7. Na fusie minder intergemeentelijke samenwerkingsregelingen.
8. Meer budget, dus zijn er ook meer mogelijkheden: meer ruimte voor bestuurlijke ambities.
9. Een grotere plancapaciteit. Meer planmatig werken.
10. De bestuurlijke drukte in een regio neemt af doordat minder gemeenten aan tafel zitten. De illusie van meer slagkracht.
11. Groter, robuuster: ook meer mogelijkheden om effectief te lobbyen?
12. Groter, robuuster: daardoor ook meer aandacht voor bovenlokale en regionale maatschappelijke en bestuurlijke opgaven?
13. Een grotere gemeente hoeft minder adviseurs in te huren want ze heeft meer expertise zelf in huis.

Toegekende **nadelen** van bestuurlijke **fusies** van gemeenten

1. Gemeenten zijn autonoom volgens de Grondwet.
2. Om de voordelen van herindeling te behalen is fusie niet nodig. Je kunt volstaan met toepassing van het SETA-concept ('Samen en toch apart') van vorming van één ambtelijke pool of enkele pools. Dat heb je allerlei nadelen van bestuurlijke fusie niet. Bestuurders blijven nabij.
3. Samenwerking over organisatiegrenzen heen wordt laagdrempeliger. Organisaties worden meer grenzenloos door ICT. Door ICT / internet neemt de wenselijkheid van fusie af.
4. Herindeling of fusie heeft meestal geen fanclub onder burgers. Burgers vragen zelden om een fusie. Dat betekent dat de behoefte bij burgers aan fusie gering is. De grootste fanclub van gemeentelijke fusies bevindt zich in de provinciehuizen. Fusiebemoediging wordt gerechtvaardigd vanuit het perspectief van systeemverantwoordelijkheid..

5. Zij die fusie bepleiten, willen over zichzelf zelden of nooit fusie afroepen. Provinciebestuurders willen 'hun' provincie (met een beroep op historisch besef, eigenheid, etc.) niet opheffen maar gemeenten wel. Dat ondergraaft het vertrouwen in provinciebestuurders. Ze voeren voor behoud van provincies zelfde argumenten op waarom gemeenten geen fusie willen.
6. Gemeenschappen zijn na de fusie minder of niet vertegenwoordigd in een gemeenteraad. Denk aan de 62 kernen van de nieuwe Friese gemeente in de Zuidwesthoek (Sneek e.o.). Na fusie neemt de aandacht van burgers voor afzonderlijke kernen af (zich uitend in: 'ik zie hier zelden een bestuurder!').
7. Fusie bevordert het vertrouwen in het gemeentebestuur doorgaans niet. Na fusie is er niet meer vertrouwen in bestuur en bestuurders dan ervoor.
8. Voorbij 30.000 inw. (ongeveer) daalt de politieke participatie van burgers (Brasz). Fusie leidt ook niet tot meer gevoelsmatige betrokkenheid van burgers bij bestuur. Eerder zal de afstand burgers-bestuur in psychologisch opzicht toenemen.
9. Een beoogd voordeel treedt niet op. Fusie leidt niet tot belastingverlaging voor burgers of dalende ambtelijke kosten. Logisch: fusie doet de bestuurlijke ambities alleen maar stijgen.
10. De voordelen van fusie zijn vooral intern-ambtelijk (capaciteit tot nota's maken, vervangbaarheid, specialisatie e.d.); burgers zien die over het algemeen niet.
11. Grote gemeenten hebben meer coördinatieproblemen. De afstemming in het gemeentehuis gaat traag. Waarom dat ambiëren? Kleinere gemeenten kennen meer natuurlijke directheid.
12. Een beoogd voordeel treedt niet op. Fusie leidt over het algemeen niet tot minder intergemeentelijke samenwerking. De samenwerkingsnoodzaak verdwijnt niet. Gemeenten zijn ook na fusie te klein voor het een en te groot voor het ander.
13. Stijgende ambities kunnen na fusie uitlopen op bestuurlijke grootheidswaan (megalomanie). Het maatgevoel daalt.
14. Fusies leiden direct tot de roep om een nieuw, meestal duur gemeentehuis.
15. Fusies leidt tot een rupsje-nooit-genoege syndroom: gemeenten blijven na fusie ook weer te klein voor bepaalde kwesties (en te groot voor het ander). De ene goede schaal bestaat namelijk niet. Fusie is per definitie een 'Unvollendete'. Na fusie zullen nieuwe pleidooien voor fusie volgen.
16. De herindelingsredenering is absurd. Wie consequent denkt in termen van meer robuustheid, minder kwetsbaarheid, meer een vuist maken, meer vermogen om zaken aan te kunnen, enz. zou de Nederlandse natie moeten laten fuseren met andere landen, zoals België en Luxemburg, om zo Nederland bestuurskrachtiger te maken in de Europese Unie. Dat deze fusie niet optreedt, zegt genoeg.

Kunnen nadelen van fusie verdwijnen of weggewerkt worden?

1. Via ambtelijke poolvorming (een pool werkt voor twee of drie gemeenten en gemeentebesturen) heb je de voordelen van bestuurlijke herindeling/fusie zonder de nadelen. Fusie kan altijd nog.
2. Bepaalde nadelen van bestuurlijke fusie zijn niet weg te werken. De kans daarop blijft groot. Maar alles went, ook fusie. Burgers zijn adaptief. Ze passen zich dus aan. Zo gezien, valt over burgers 'heen te walsen'.
3. Burgers uit hele kleine gemeenten zien makkelijk in dat nieuwe taken van de rijksoverheid niet meer verwerkt kunnen worden. Ze accepteren herindeling zonder er een hoera-gevoel bij te krijgen.
4. Gemeenschappen blijven bestaan. Vitale gemeenschappen zijn niet afhankelijk van een corresponderende bestuurlijke eenheid. Als winkels verdwijnen, moet daar het gemeentebestuur niet de schuld van krijgen. Als ledenaantallen van verenigingen afnemen, stel, kan dit een gemeentebestuur niet aangerekend worden.
5. Bestuurlijke schaalvergroting door fusie is te compenseren door verkleining: een nabijheidsmentaliteit (bestuurders hebben oog voor de kernen) en door instelling van bestuurlijke vernieuwing (dorpsraden, wijkraden?).
6. Dat lokale belastingen niet dalen, is niet erg in een welvarende samenleving.
7. Dat gemeentelijke fusie een aantal maanden tot verlamming kan leiden, is onvermijdelijk. Burgers zullen er weinig van merken ('de winkel blijft open').

Reflectie

Heel kleine gemeenten zijn kwetsbaar. Hier speelt de herindelingsdiscussie vooral. Opheffing is nabij omdat diagnoses zullen uitwijzen dat ze vooral medebewindstaken niet kunnen uitvoeren. Tenzij ze overgaan tot ambtelijke poolvorming (SETA-concept) of gebruik maken van het gastheerconcept (Ten Boer met Groningen).

Gemeentelijke fusies schieten nogal eens te kort in het realiseren van wat men ermee beoogt. De argumenten zijn sterk te kritiseren. De ene goede schaal is over het algemeen onvindbaar (getuige de uitspraak: 'een gemeente is vaak te groot voor het een en te klein voor het ander'). Maar fusie is tevens in historisch opzicht een evergreen. Paradoxaal. Dit is wel door Denters het succes van een falend beleid genoemd. 'Succes' want fusies blijven voorkomen. 'Falen' want de argumentatie is nooit echt overtuigend.

De kaders voor gemeentelijke herindeling (i.c. fusie) van de kabinetten-Balkenende I t/m IV en – Rutte/Verhagen dwingen tot een argumentatie van onderop. Draagvlak is een van de criteria om tot fusie te komen. Deze kaders zijn ontstaan omdat fusie niet meer louter te beargumenteren viel vanuit maatschappelijke samenhang. Bestuurskrachtmetingen zijn direct of indirect bedoeld om naar voren te halen dat een gemeentelijke organisatie en het bestuur zwakten vertonen die tot verbetermanagement moeten leiden (in casus fusie als een alternatief). De ultieme consequentie van fuseringsgedachten is eigenlijk: het fuseren van alle provincies tot een provincie (de provincie Nederland; dat is doelmatig), en Nederland in Europees verband laten fuseren (Nederland wordt bij voorbeeld Benelux).