

Bestuurlijke fusie van gemeenten

Prof.dr. A.(Arno) F.A. Korsten

(versie 25 juli 2012, update 18 febr. 2016)

Verwachte of toegekende voordelen van bestuurlijke fusie van gemeenten

1. Er ontstaat door fusie van gemeenten (zeg twee gemeenten) een grotere, robuustere ambtelijke organisatie die qua productie meer aankan.
2. Fusie als antwoord op decentralisatie van rijkstaken en beperking van de Gemeentefondsuitkering. De capaciteit voor *'Problemverarbeitung'* (Duits woord voor beleidsvorming) bij invoering van wetten neemt toe, want na fusie ontstaat een groter apparaat.
3. Het aantal eenmansposten daalt na fusie en de vervangbaarheid van ambtenaren neemt toe. Dus neemt de kwetsbaarheid van de organisatie af.
4. Het aantal ambtenaren op een afdeling stijgt na fusie waardoor ook (meer) arbeidsverdeling en ook specialisatie mogelijk wordt. Nieuwe tijden vergen nieuwe vakmatigheid.
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 (inwoners, gebruikers), doet de kosten per eenheid dalen.
7. Na fusie minder intergemeentelijke samenwerkingsregelingen. Dat is nogal eens het officiële streven. In de praktijk neemt het aantal samenwerkingen doorgaans niet erg af.
8. Meer budget, dus zijn er ook meer mogelijkheden: meer ruimte voor bestuurlijke ambities.
9. Een grotere plancapaciteit. Meer planmatig werken wordt mogelijk.
10. De bestuurlijke drukte in een regio neemt af doordat minder gemeenten aan tafel zitten. Dat effect treedt vooral op in geval van meerdere fusies. Hier gaat de illusie van meer slagkracht vanuit.
11. Groter, robuuster: ook meer mogelijkheden om effectief te lobbyen bij andere organisaties?
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 aan bestuurlijke fusies van gemeenten

1. Gemeenten zijn autonoom volgens de Grondwet. Dus waarom zouden gemeentebesturen fuseren? Ze zullen alleen fuseren als er echte urgenties zijn.
2. Sommige gemeenten die niet willen fuseren, benadrukken dat ze een smart city-concept willen nastreven. Dat betekent dat ze een gemeente willen zijn in een oase van landelijkheid waarin het kleinschalige (van fiets- en wandeltoerisme, van streekgerechten en van ambachtelijkheid) gekoesterd wordt. Het Toscane van Nederland is nabij?
3. Om de meeste voordelen van herindeling te behalen, is bestuurlijke fusie niet nodig. Je kunt volstaan met toepassing van het SETA-concept ('Samen en toch apart') van vorming van één ambtelijke fusie (pool of enkele pools). Dat heb je allerlei nadelen van bestuurlijke fusie niet. Bestuurders blijven nabij. Maar SETA heeft alleen zin als ook goed management van de samenwerking plaatsvindt, het aantal partners beperkt is en partners heel veel vertrouwen in elkaar hebben.
4. Waarom een fusie en plaats nemen in een gebouw als samenwerking over organisatiegrenzen heen juist laagdrempeliger wordt. Organisaties worden meer grenzenloos door ICT. Door ICT / internet neemt de wenselijkheid van fusie af. Althans op papier.
5. Herindeling of een bestuurlijke fusie heeft meestal geen fanclub onder burgers. Burgers vragen zelden om een fusie. Dat betekent dat de behoefte bij burgers aan fusie doorgaans gering is. Overigens bekijken sommige bestuurders zich op de bereidheid van burgers om een fusie aan te gaan. Een voorbeeld was de gemeente Sevenum: burgers hadden de zelfstandigheid eerder 'en masse' opgegeven dan het college en de gemeenteraad.

De grootste fanclub van gemeentelijke fusies bevindt zich doorgaans in de provinciehuizen en bij die gemeentebesturen die wel erg veel taken van het Rijk of vraagstukken op hun bordje hebben gekregen. Fusiebemoeienis vanuit een provinciebestuur wordt gerechtvaardigd vanuit het perspectief van systeemverantwoordelijkheid maar op zichzelf zegt dit argument burgers niets.

6. Zij die fusie bepleiten, willen over zichzelf zelden of nooit fusie afroepen. Dat is veelzeggend. Provinciebestuurders willen 'hun' provincie (met een beroep op historisch besef, eigenheid, etc.) niet opheffen maar gemeenten zouden dat wel moeten doen? Dat ondergraaft zowel het vertrouwen in provinciebestuurders als in de zegeningen van fusie. Ze voeren voor behoud van provincies zelfde argumenten op waarom gemeenten geen fusie willen.
7. Gemeenschappen zijn na de fusie minder of niet vertegenwoordigd in een gemeenteraad. Denk aan de ruim zestig kernen van de nieuwe Friese gemeente in de Zuidwesthoek (Sneek e.o.; SudwestFryslan). Na fusie neemt de aandacht van burgers voor afzonderlijke kernen af (zich uitend in: 'ik zie hier zelden een bestuurder!'). Tenzij bestuurders zich dat bewust zijn en dit effect met man en macht trachten te verhinderen. Dorpsraden?
8. Fusie bevordert het vertrouwen in het gemeentebestuur doorgaans niet. Na fusie is er niet meer vertrouwen in bestuur en bestuurders dan ervoor. Maar met het

vertrouwen in gemeentebestuur is het overigens doorgaans beter gesteld dan met vertrouwen in kabinetten. Dus dit bezwaar is klein.

9. Voorbij 30.000 inw. (ongeveer) daalt de politieke participatie van burgers iets (Brasz). Fusie leidt ook niet tot meer gevoelsmatige betrokkenheid van burgers bij bestuur. Eerder zal de afstand burgers-bestuur in psychologisch opzicht toenemen. Maar intussen worden burgers ook nabijer, door internet en sociale media. En het onderzoek naar afnemende participatie is al een oud onderzoek.
10. Een door sommigen beoogd voordeel treedt niet op. Fusie leidt doorgaans niet tot belastingverlaging voor burgers of dalende ambtelijke kosten. Logisch: fusie doet de bestuurlijke ambities alleen maar stijgen en die ambities kosten geld. Dit nadeel is in de ogen van realisten helemaal geen nadeel.
11. De voordelen van fusie zijn vooral intern-ambtelijk (capaciteit tot nota's maken, vervangbaarheid, specialisatie e.d.). Burgers zien die voordelen over het algemeen niet tenzij bestuurders hun best doen om die voordelen wel te laten zien. Dit nadeel hoeft dus geen nadeel te zijn.
12. Grote gemeenten, boven 250.000 inwoners, hebben door het grotere ambtelijk apparaat meer coördinatieproblemen in huis. De afstemming in het gemeentehuis gaat traag. Waarom dat 'grote' ambiëren? Kleinere gemeenten (van 20.000-25.000 inw.) kennen meer natuurlijke directheid. In werkelijkheid weegt dit argument niet op tegen de voordelen van bestuurlijke fusie in geval een kleine organisatie tegen de eigen grenzen aanloopt.
13. Als een beoogd voordeel niet optreedt, is dat een nadeel te noemen. 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. De samenwerkingsnoodzaak blijft.
14. Stijgende ambities kunnen na fusie uitlopen op bestuurlijke grootheidswaan (megalomanie). Het maatgevoel daalt als besturen voetbalclubs willen gaan sponsoren. Maar wie gewaarschuwd is, kan dit effect trachten te voorkomen. In werkelijkheid valt dit effect mee. De noodzaak van een sluitende begroting geeft vanzelf een rem op doorslaan.
15. Fusies leiden direct tot de roep om een nieuw, meestal duur gemeentehuis. Daar staat tegenover dat oude gemeentehuizen een nieuwe bestemming krijgen en vernieuwing ook door de bouw van een gemeentehuis bij tijd en wijle nodig is (betere energieuishouding?).
16. Fusies leiden tot een rupsje-nooit-genoeg 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. Dit is overigens alleen maar een argument dat bedacht is achter het bureau. Fusies kunnen doorgaans wel twintig jaar mee. Dat is de bedoeling.
17. 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. Een bestuurlijke fusie kan altijd nog.
2. Bepaalde nadelen van bestuurlijke fusie zijn niet (makkelijk) weg te werken. De kans daarop blijft groot. Maar alles went, ook fusie. Burgers zijn adaptief. Ze passen zich dus aan.
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. Met kritiek op fusies moet je niet doorslaan. 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: schep een nabijheidsmentaliteit (bestuurders hebben oog voor de kernen) en kies voor 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 100% 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). Opvallend is dat het fuseringsdenken vaak op rijksniveau ophoudt.