

Herindeling gemeente is geen bedrijfsfusie

De fusie van gemeenten is een veel gebruikte strategie om lokale en regionale opgaven het hoofd te bieden. Maar is dat wel altijd zo verstandig?

Hoewel de discussie over nut en noodzaak van gemeentelijke herindeling al jaren gevoerd wordt, blijft het fuseren van gemeenten een veelgebruikte strategie om lokale en regionale opgaven het hoofd te bieden. Algemeen gesteld is fuseren van organisaties slechts één mogelijkheid om organisatie-doelen te bereiken of problemen het hoofd te bieden. Er zijn alternatieven; denk aan intergemeentelijke samenwerking, *shared service centra*, ambtelijke fusies et cetera. Toch blijft de neiging bestaan om uit te komen bij een gemeentelijke fusie. Vaak kijkt men daarbij met een schuin oog naar fusies in het bedrijfsleven. De vraag is of dat terecht is. Laten we daarvoor kijken naar de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling: de motieven en de besluitvorming. De uitgangspunten voor een gemeentelijke fusie worden vaak gestoeld op economische en bedrijfskundige principes als schaalvoordelen, effectiviteit en efficiëntie, terwijl deze in de meeste gevallen niet of nauwelijks worden onderbouwd. Tegelijkertijd treden deze effecten zelfs bij bedrijfsfusies lang niet altijd op. Waarom zouden ze dan wel de fusie van gemeenten legitimeren?

Daarnaast is het de vraag of de motieven vergelijkbaar zijn. De motieven voor een gemeentelijke herindeling zijn bestuurskracht, ontwikkelingstaak, ruimtenood (*Beleidskader BZK, 2005*). Reactieve beweegredenen dus, die redeneren vanuit problemen en kostenbesparing en daarmee vrij defensief zijn. Motieven voor bedrijfsfusies daarentegen zijn proactief en offensief: streven naar synergie, efficiëntie en marktuitbreiding. Hierin verschillen gemeentelijke fusies dus fundamenteel van bedrijfsfusies.

Ook lijkt de vergelijking scheef te gaan door verschillende wijzen van besluitvorming. Bij bedrijfsfusies besluiten de eigenaren van de bedrijven, bij gemeentelijke herindeling uiteindelijk de Staten-Generaal. Voor het zover is, spelen echter ook de betreffende gemeenten, de provincie en de staatssecretaris een besluitvormende rol; elk met een andere bril en eigen belangen. Naast deze drietrapsraket aan besluitvormers is een belangrijk aandachtspunt dat deze actoren allemaal buiten de ambtelijke organisaties die fuseren staan, waardoor dus partijen het besluit nemen die buiten de organisatie staan waar de fusie uiteindelijk betrekking op heeft. De vraag is überhaupt wie eigenlijk de eigenaar van de gemeente is.

Op basis van de huidige kennis is er weinig duidelijkheid over de effecten van fusies in zowel de private als publieke sector. Vanwege de complexiteit en het feit dat een fusie een reactie is op ontwikkelingen in én om de organisatie, is de context doorslaggevend. En juist de context is wat gemeenten en bedrijven van elkaar doet verschillen.



Fusies in het bedrijfsleven hebben offensieve doelen; fusies tussen gemeenten zijn juist defensief.

Een directe vergelijking tussen gemeentelijke- en bedrijfsfusies is daarom te kort door de bocht. We moeten ons daarom behoeden voor een te snelle en simpele discussie over wel of geen herindeling, op basis van de verkeerde argumenten.

We roepen bestuurders en beleidsmakers op om niet te gemakkelijk te praten in termen en metaforen uit het bedrijfsleven zoals schaalvergroting en efficiëntie. Gebruik de juiste argumenten en verval niet te gemakkelijk in (onterechte) vergelijkingen met bedrijfsfusies. Daarvoor ligt een belangrijke taak bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Schep duidelijkheid door een uitwerking en aanscherping van de criteria in het beleidskader. En help (daarmee) gemeenten met het voeren van de juiste discussie op basis van de juiste argumenten en afwegingen. Zeker nu het nieuwe kabinet de nadruk legt op 'herindeling van onderop'. De ene herindeling is namelijk de andere niet, en een herindeling is zeker geen bedrijfsfusie.

Maarten Otto en Joost van der Kolk zijn werkzaam bij organisatieadviesbureau Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. Joost van der Kolk is tevens student Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam

>> De rubriek opinie staat open voor leesbare, opinierende bijdragen die betrekking hebben op actuele zaken in het openbaar bestuur. De maximale lengte voor inzendingen is 600 woorden. Inzendingen graag naar info@binnenlandsbestuur.nl o.v.v. 'Rubriek Opinie'. Via dit e-mailadres kunt u ook reageren.