

Illusies over fusies

"Is big echt wel zo beautiful?"

Blank, Jos; Niaounakis, Thomas

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Publiek Denken

Citation (APA)

Blank, J., & Niaounakis, T. (2016). Illusies over fusies: "Is big echt wel zo beautiful?". *Publiek Denken*, (5), 38-41.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Jacob Kohnstamm
over de gevaren
van big data

5

publiek denken

WELBESCHOUWD VOORUIT

PUBLIEKDENKEN.NL
IS VERNEUWD!



Volledige
openheid
Het dilemma van
Mark Frequin

Veiligheidsissues

Politie naar BZK
Kopzorg minder
maar lost het iets op?

Windenergie

Geen tijd te verliezen!
Er is voldoende animo
in de samenleving

Pieter Broertjes

'Burgemeester
zijn is een les
in nederigheid'



Prof. dr.
Jos Blank

is hoogleraar productiviteit in de publieke sector van de Erasmus Universiteit en het CAOP, en directeur IPSE Studies.



Thomas
Nianouakis
Msc.

is wetenschappelijk onderzoeker IPSE Studies (Technische Universiteit Delft en CAOP).

Tekst *Jos Blank en Thomas Niaounakis*

'Is big echt wel zo beautiful?'

Illusies over fusies

De grens van opschaling in de publieke sector is overschreden, vinden Jos Blank en Thomas Niaounakis. Bovendien worden de voordelen van fusies sterk overschat. Intergemeentelijke samenwerking biedt wel perspectief om van schaalvoordelen te profiteren.



Grote fusieprocessen zijn schering en inslag in de periode tussen 1985 en 2012. *Big is beautiful* luidde het adagium. In 2012 zijn scholen in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs meer dan twaalf keer zo groot en politiekorpsen 22 keer zo groot als in 1985. Dit zijn de echte uitschieters, maar verzorgingshuizen, ziekenhuizen, scholen voor voortgezet onderwijs, rechtbanken en de drinkwaterbedrijven zijn ook maar liefst vier tot acht keer gegroeid (zie tabel 1). De enige uitzonderingen op deze schaalexplosie zijn dicht-bij-huis-voorzieningen, zoals huisartsenpraktijken en het scholen in het basisonderwijs, die grotendeels nog steeds kleinschalig zijn. De vraag is dus of *big* echt wel zo *beautiful* is. De omvang van instellingen in verschillende sectoren kan worden vergeleken door te kijken naar de kosten van de gemiddelde instelling in elke sector. Zo heeft het gemiddelde politiekorps in 2012 een omvang van 450,4 miljoen euro kosten, terwijl een gemiddelde huisartsenpraktijk maar 0,5 miljoen euro aan kosten maakt (zie tabel 2).

Multifacet probleem

Bij schaalvergroting kijken beleidsmakers dikwijls nadrukkelijk naar het kostenaspect, maar dat is slechts een deel van het economische verhaal. Schaalvergroting is een complex vraagstuk, dat om een genuanceerde multifacetbenadering vraagt. Bij kleine instellingen geldt vaak dat de gemiddelde kosten bij een toenemende schaal afnemen, maar dat geldt maar dikwijls maar tot een bepaalde (optimale) schaal. Voorbij dit punt stijgen de gemiddelde kosten weer, omdat bijvoorbeeld de bureaucratie dan toeneemt. Daarbij verslechtert de bereikbaarheid of toegankelijkheid van publieke voorzieningen en komt de rekening daarvoor deels bij burgers te liggen. Soms kunnen besparingen door schaalvoordelen ook teniet worden gedaan door nadelen die elders in de keten optreden. Zo blijkt uit onderzoek dat bij de spoedeisende hulp in Nederland nog wel schaalvoordelen zijn te realiseren. Concentratie ligt dan voor de hand, maar uit het onderzoek blijkt ook dat mensen die na de spoedopname langer in het ziekenhuis moet blijven in een groot ziekenhuis duurder uit zijn. Fusies gaan verder gepaard met hoge transitiekosten. Administratieve en technische systemen moet op elkaar worden afgestemd en kapitaal voortijdig afgestoten. De impact van botsende bedrijfsculturen tussen fuserende partners blijkt dikwijls ook te worden onderschat. Er is ook nog wel een lichtpuntje bij schaalvergroting. Een geringer aantal instellingen betekent dikwijls lagere transactiekosten. Allerlei kosten die te maken hebben met het tot stand komen van de dienstverlening, zoals zoekkosten, onderhandelingskosten en toezichtkosten, nemen af met een dalend aantal instellingen. De overheid zelf spint hierbij waarschijnlijk het meeste garen.

Optimaal

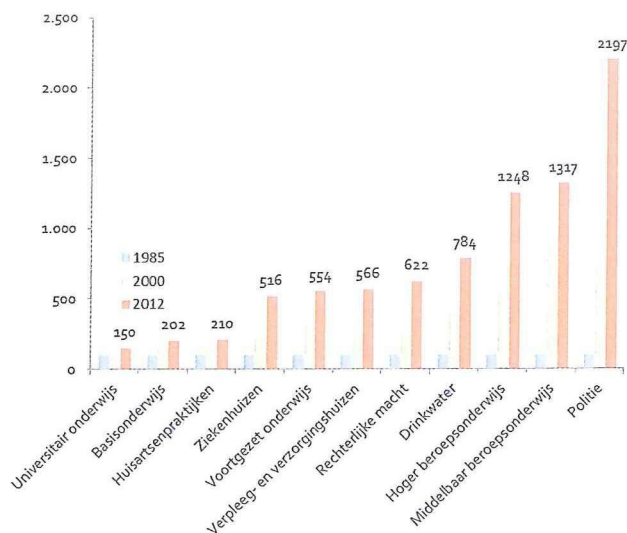
De voordelen van schaalvergroting worden vooraf dus sterk overschat. Voorbeelden zijn de politie en de zorg. Deze publieke instellingen zijn te groot om doelmatig te zijn. Bij de politie heeft men dat de

‘De politie en de zorg zijn te groot om doelmatig te zijn’



Ontwikkeling gemiddelde
schaal 1985-2012
(indexcijfers, 1985-2012)

‘Welke schaal optimaal is, is voor elke publieke instelling anders’



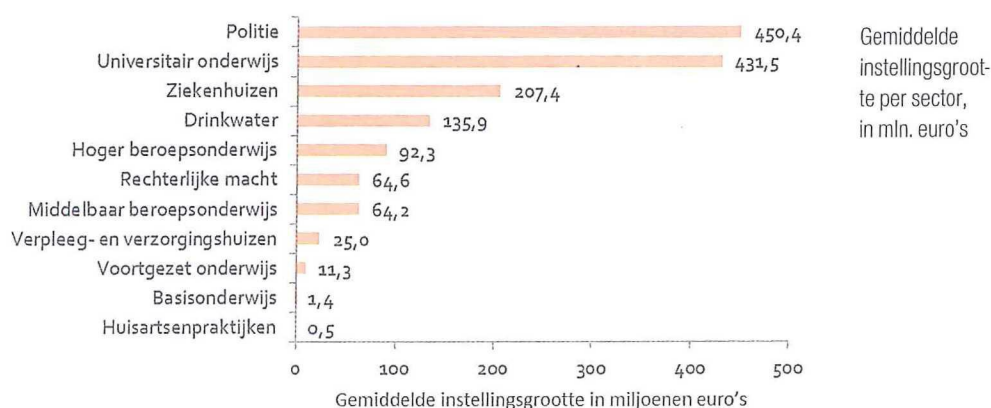
laatste jaren hardhandig ondervonden. Dikwijls verwijst het beleid ook naar de relatie tussen schaal en kwaliteit. Hierover is echter bitter weinig bekend. Dus ook hier bedienen beleidsmakers zich van onbewezen veronderstellingen.

En voor zover die relatie bestaat is het de vraag of fusies de aangewezen route zijn om volumes te vergroten. Dat kan ook door bijvoorbeeld bepaalde diensten niet door iedere instelling te laten uitvoeren. Welke schaal optimaal is, is voor elke publieke instelling anders. Uit onderzoek blijkt dat in Nederland schaalvergroting misschien nog wenselijk is in delen van het basisonderwijs en bij huisartsenpraktijken. Instellingen in het universitair, voortgezet en middelbaar onderwijs lijken in hun gemiddelde schaal niet heel sterk af te wijken van de optimale schaal. Doorgeschoten schaalvergroting doet zich voor bij de rechterlijke macht, drinkwaterbedrijven, verpleeg- en verzorgingstehuizen, politie, middelbaar en hoger beroepsonderwijs en ziekenhuizen.

Gerichte samenwerking

Voor opschalen zijn ook vaak andere oplossingen denkbaar dan via fusie. Concrete voorbeelden hiervan treffen we aan in gemeenteland. Kabinet-Rutte II stelde in 2012 dat grote gemeenten doelmatiger zijn dan kleine en opperde het plan om gemeenten op te schalen richting 100.000 inwoners. Intussen is dit plan van de baan, en onderzoek uitwijst dat heringedeelde gemeenten niet per definitie leiden tot lagere uitgaven per inwoner.

Intergemeentelijke samenwerking biedt een middel om via maatwerk alsnog schaalvergroting te realiseren. Gemeenten moeten zich niet blindstaren op de bestuurlijke schaal, maar kijken naar de optimale schaal van elke gemeentelijke voorziening



afzonderlijk. Hun takenpakket is door de decentralisatie tegenwoordig zeer breed en divers, waardoor het voor de hand ligt dat schaalvoordelen per voorziening verschillen. Een uniforme schaalvergroting kan bij de ene voorziening positief uitpakken, maar bij de andere voorziening juist negatieve gevolgen hebben. Bovendien blijkt het door het complexe bedrijfsvoering van gemeenten maar al te lastig om dit soort effecten van te voren in te schatten. Gerichte samenwerking biedt de mogelijkheid tot maatwerk. Een belangrijke vraag is wel of samenwerking wordt gekenmerkt door neveneffecten, zoals een toename van de bureaucratie en allerlei toezichtskosten.

Verkeerde prikkels

In 2005 werkten 25 gemeenten in drie samenwerkingsverbanden samen bij het heffen van de gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). In 2012 waren dat nog 124 gemeenten in 29 verbanden. Vooral bij kleine gemeenten is veel voordeel te behalen met het opschalen van belastingheffingen. Bij grotere gemeenten neemt dat voordeel af. De optimale schaal ligt bij het waarderen van ongeveer 230.000 objecten, van woonhuizen tot ziekenhuizen, wat neerkomt op circa 460.000 inwoners. Samenwerkingsverbanden blijken gemiddeld niet doelmatiger te werken dan gemeenten met een vergelijkbare schaal. Wanneer een waterschap plaatsneemt in een samenwerking dan is het voordeel wel nog iets groter. Onze conclusie is dat de grens van opschaling in de meeste publieke sectoren is overschreden en dat het fusietijdperk moet worden afgesloten. Fusies blijken zo hun eigen dynamiek te hebben. Zo is er een diepgeworteld geloof van beleidmakers in *big is beautiful*. Verder spelen perverse prikkels een rol, zoals het verminderen van de transactiekosten, het versterken van de concurrentiepositie of de politieke-bestuurlijke kracht en het eigenbelang van het management in de vorm van status, macht, beloning. Deze dynamiek moet worden onderkend en met regulering worden bestreden. Gerichte schaalvergroting via alternatieve vormen zoals intergemeentelijke samenwerking biedt nog wel perspectief om van schaalvoordelen te profiteren daar waar dat loont. ■