

Iris van Gils, Bert Berghuis en Dirk Louter

Het eerlijke
verhaal
over
herindelen





Herindeling is voor sommige gemeenten weer een optie. Herindelingsprocessen zijn zeer impactvol. Omdat we uit ervaring weten wat voor proces zich zal voltrekken, vragen we onszelf in dit artikel af: kan een dergelijk herindelingsproces ook anders en kan het beter? We gaan allereerst in op de aanleiding van een herindeling en de strategische verkenningsfase. Vervolgens, als het daadwerkelijk tot een herindeling komt, zoomen we in op het leiderschap in de gemeente,

op regie tijdens de voorbereidings- en inrichtingsfase én de postfusiefase. Ook lichten we sleutelbegrippen Bestuurskracht (in de verkenningsfase) en Overgang van Onderneming (in de inrichtingsfase/postfusiefase) eruit.

Zo geven we in dit artikel onze eerlijke kijk op wat wel en niet werkt in al deze herindelingsfasen.

Twee disclaimers vooraf: 1) uiteraard is iedere herindeling een verschillende constellatie van gemeenten. Denk aan een lichte samenvoeging (met 1 grote gemeente die niet wordt opgeheven), twee min of meer gelijkwaardige gemeenten tot en met een flinke schaa sprong van vier kleine gemeenten die samengaan. 2) En er zijn verschillende spelers en lokale context in iedere herindeling verschillend. Psychologische processen die hiermee gepaard gaan zijn niet maakbaar en beperkt stuurbaar.

HERINDELINGEN TERUG OP DE AGENDA

De optie van herindelen is voor sommige gemeenten weer helemaal actueel. Het begin van een kleine, nieuwe herindelingsgolf lijkt aanstaande. De trigger komt vaak door de financiële situatie. Extra taken zonder extra knaken en het ravijnjaar in zicht. Maar ook zaken als de toenemende complexiteit van de ruimtelijke puzzel, opgaven die niet stoppen bij de gemeentegrens, de verruwing en verbrokkeling van de samenleving, dalend vertrouwen in instituties, de krapte op de arbeidsmarkt en informatisering spelen allemaal op de achtergrond een rol. Deze dynamiek doet namelijk een groter beroep op de bestuurskracht van een gemeente.

Herindelen kan geen doel op zich zijn. Een gemeente is immers geen bedrijf dat om puur strategische of economische redenen fuseert. De gemeente vormt een herkenbare geografische identiteit, is de 1e overheidslaag en vormt de lokale democratie. Niet voor niks zijn de bedrijfseconomische

'Bestuurlijk fuseren is óók geen toverstokje'



verstandshuwelijken van ambtelijke fusies in veel gevallen ook geen succes gebleken. Lokale divergerende krachten bleven voortleven.

Bestuurlijk fuseren is óók geen toverstokje. De aard en kenmerken van de gemeente en van raad, college en ambtelijke organisatie veranderen niet ineens als het wordt samengevoegd tot een groter geheel. “Big city, you’re so pretty” zingt het college van gemeente Zevenaar, in haar carnavalskraker met zelfspot en een vette knipoog naar de fusieperikelen van de dorpen in de Liemers. Een grotere

organisatie is bovendien niet per definitie in alles ook altijd beter. Herindelen is ook zeker niet op alles het antwoord. Een gemeente die relatief financieel gezond is, met een sterke samenlevingskracht en/of zonder logische fusiepartner in de buurt, zal inzetten op zelfstandigheid. Vanuit een gekoesterde eigen gemeentelijke kleur en gaan voor het intensiveren van (beleidsrijk) regionaal samenwerken, bijvoorbeeld rondom woon- en regiodeals.

Er zijn echter ook gemeenten die te klein zijn om een antwoord te kunnen

bieden op de taken en opgaven, die financieel in zwaar zitten, die echt onvoldoende stem hebben ten opzichte van omliggende grote gemeenten en die ook nog eens goed zouden kunnen passen bij hun omliggende gemeenten. Zelfs middelgrote gemeenten kunnen de dynamiek van hun stad niet altijd bijbenen. Sommige gemeenten worden min of meer gedwongen te kiezen omdat ze anders geïsoleerd raken op de veranderende kaart. Voor al deze gemeenten is herindelen een belangrijk mogelijk instrument. Voor hen schrijven we dit artikel.

STRATEGISCHE VERKENNINGSFASE

In meer dan 170 jaar is de landkaart flink gewijzigd; van 1209 gemeenten in 1851, naar 913 in 1970 en naar 342 gemeenten in 2025. Het H-woord is beladen, zowel lokaal als landelijk. Vroeger bepaalden provincies aan de tekentafel streeksgewijs herindelungen. Maar tijden zijn veranderd; het initiatief moet tegenwoordig van onderop ontstaan. Inmiddels zijn de verschillende provincies zoekende in hun rol om via soft skills het proces van samenwerking tussen gemeenten

te bevorderen. Verleiden in plaats van dicteren. Het leidt tot onderzoek op onderzoek en de ene interventie op de andere. Om de hete brij heen-draaien of meestribbelen? Het heeft de kenmerken van een betrekkelijk regieloos en ongestuurd proces. Waar is de inwoner in dergelijke processen?

We denken dat in politiek-bestuurlijke patstellingen het goed zou zijn als de maatschappelijke organisaties en de stilzwijgende inwoner zich wat meer zou roeren in het maatschappelijke debat over de toekomst van de

gemeente. Een frisse blik van buiten. Kijk je naar het woelige tijdsgewricht in de wereld, van buiten naar binnen, dan weeg je de zaak toch anders. Dus écht van onderop of liever vanuit een zijaanzicht, in een eerlijke dialoog.

Wij geloven in lerende onderzoeken, samen met de maatschappelijke partners en met een blik van buiten van de buurgemeenten, afgezet tegen het zelfbeeld van de gemeente. En investeren in een gesprek over gezamenlijke ambitie en samenwerken, rekening houdend met verhoudingen, belangen en achterban. Regie en sturing op het proces vanuit een provincie is helpend, zeker als het er op aankomt om verschillende soorten belangen, wensen en perspectieven goed op elkaar aan te laten sluiten in een regionaal proces van afstemming. Anders kan zo maar een soort grenzeloosheid in varianten, onderzoeken, scenario's ontstaan met als groot risico dat het saldo van alle beweging ongeveer nul is.

HERINDELING; QUA LEIDERSCHAP EEN "ONMOGELIJK" PROCES....

Als herindeling aan de orde is, is er heel wat voor nodig om het goed te laten verlopen. Een herindeling is één van de meest ingrijpende veranderingprocessen omdat het iedereen raakt en er veel ineens verandert. En wat het leiderschap betreft is het eigenlijk een "onmogelijk" proces. Het leiderschap van een nieuwe gemeente (gemeenteraad, College van B&W, directie, griffier) komt pas na de fusiedatum binnen, maar een flink gedeelte van het primair proces (denk bv. aan dienstverlening) moet al op die datum geïntegreerd zijn. Dat moet

Bestuurskracht

Om als gemeente toekomstbestendig én zelfstandig te blijven moet een gemeente in staat zijn de uitdagingen waarvoor zij gesteld is aan te pakken, nu en op middellange termijn (10-15 jaar). De rode draad in de vele bestuurskrachtonderzoeken is dat er sprake is van toekomstbestendigheid als een gemeente onderstaande vragen positief kan beantwoorden:

1. Strategie en visie: is er een helder beeld van die uitdagingen in het gebied en een visie op hoe de gemeente daarmee om wil gaan?
2. Financiën en risicobeheersing: is er sprake van een gezonde financiële positie?
3. Intern samenspel: is er een krachtig bestuur?
4. Bedrijfsvoering: is er een robuuste ambtelijke organisatie?
5. Extern samenspel: is er een goed functionerend samenspel met lokale en regionale partners, waarbij de gemeente haar doelen kan realiseren?
6. Krachtige lokale gemeenschap: is er een lokale gemeenschap met voldoende sociale cohesie en draagkracht?

Ons valt op dat in de meeste onderzoeken het thema krachtige lokale gemeenschap relatief weinig aandacht krijgt. Dit punt is echter nadrukkelijk van belang, omdat dit mede de kracht (of de zwakte) van een gemeente bepaalt. Kent de huidige gemeente bijvoorbeeld een duidelijk herkenbare sociale identiteit? Met daarbij een sterke sociale cohesie en bereidheid van zijn inwoners om een (financiële) bijdrage te leveren aan het voortbestaan van de lokale voorzieningen? Een bevestigend antwoord heeft een positief effect op de toekomstbestendigheid, en dat maakt de wens tot zelfstandigheid breder dan alleen een politiek-bestuurlijk streven.

plaatsvinden onder het bestaande leiderschap dat op fusiedatum grotendeels is vertrokken. En daarenboven moet alle besluitvorming over de integratie in gezamenlijkheid, dus in consensus. Het betekent dat het uiterst moeilijk is voor de zittende leiders (burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen, wethouders, raadsleden) om dit proces echt optimaal te leiden.

Er is in Nederland natuurlijk al veel ervaring opgedaan met het zo goed mogelijk voorbereiden van een herindeling. Er is zelfs een heus “handboek herindeling” van het Ministerie van BZK. Al niet meer officieel en ook niet meer helemaal actueel maar wel met een duidelijk beeld van de gelaagdheid en complexiteit in het proces. En hoe daarmee om te gaan. Er zijn eigenlijk drie in elkaar grijpende deelprocessen die bestuurd en tot een

goed einde gebracht moeten worden: en creëert begrip onder inwoners.

- Het besluitvormingstraject op grond van de Wet Algemene Regels Herindeling (ARHI). In dit strak geprotocolleerde traject hebben vele partijen een rol: betrokken gemeenteraden, provincie, Minister van BZK/Kabinet, Raad van State en Tweede en Eerste Kamer. Om dit goed te doorlopen moet voldaan worden aan criteria en uitgangspunten van het Beleidskader Herindeling van de Minister van BZK en uiteraard aan de wet- en regelgeving, waarbij naast de genoemde Wet Arhi, ook de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), het Burgerlijk Wetboek (o.a. voor de overgang van personeel) en de Kieswet (in verband met de zogenaamde herindelingsverkiezingen voor de nieuwe gemeenteraad) van belang zijn.
- Het integratietraject waarbij alle

systemen van de nieuwe gemeente worden opgebouwd, deels nieuw en deels vanuit de bestaande systemen in de “oude” gemeenten. We hebben het dan over de digitale systemen, maar ook over de diverse administraties (waaronder ook de bevolkingsadministratie en het sociaal domein) en over de personele organisatie. Over de sociale gevolgen voor medewerkers dient overeenstemming gevonden te worden met de vakbonden en medezeggenschap.

- Het “mentale fusieproces”; dat is het fusieproces zoals zich dat in de hoofden en harten van betrokken personen afspeelt. Dat zijn natuurlijk de medewerkers van de organisaties, voor welke een fusie onzekerheid geeft; kansen en mogelijkheden maar zeker ook risico's en soms ongewenste effecten. En de betrokken bestuurders en politici, voor wie in

'Het besef dat er betrekkelijk weinig regie is vanuit de gemeenten door het machtsvacuüm.'



een nieuwe gemeente mogelijk geen, of in ieder geval een andere, positie wacht. En last but not least, de inwoners waarvoor de dienstverlening kan veranderen of die met hun wensen, initiatieven en ideeën zich soms opnieuw moeten gaan verhouden tot hun (nieuwe) gemeente. Terwijl zij soms een sterke identiteit voelen met hun oude gemeente.

REGIE IN DE VOORBEREIDINGSFASE

Herindelingsprocessen in aanloop naar de fusiedatum verlopen dus best vaak moeizaam. Wat kun je daaraan doen? Allereerst is er het besef dat er betrekkelijk weinig regie is vanuit de gemeenten door het machtsvacuüm. Niet alles hoeft je dus op te lossen of glad te strijken. Sommige dingen komen gewoon pas aan de orde na de fusiedatum. Het is niet het moment ervoor. Denk aan een deel van de harmonisaties, een deel van de procesinrichting, teamontwikkeling en uitwerking en lading van de organisatievisie. Waar het kan, pleiten we wel voor een vrijgespeelde kwartiermakende gemeentesecretaris in een relatief vroeg stadium (liefst vóór de fusiedatum), alsmede een kwartiermakend griffier.

Wat goed kan helpen is het samen doordenken en expliciet maken van een gezamenlijke visie op de nieuwe gemeente en de werking daarvan in een nieuwe situatie. Daarbij kunnen zeker ook inwoners, ondernemers en andere stakeholders betrokken worden. Het geeft richting en ook positieve energie in het proces van voorbereiding. En in de eerste jaren van de nieuwe gemeente.

We zien verder dat gemeenten het adagium hebben om hun eigen

mensen vrij te maken voor het fusieproces en in te huren voor de lopende dienstverlening. Dat is begrijpelijk want je wilt dat de fusie van de organisatie is en niet van allemaal externe consultants. Zo hebben we goede ervaringen met talentvolle eigen teamleiders (de potentials in je organisatie) heel gericht te benoemen en in positie te brengen om projectleider te worden van een werk-/bouwgroep. Aanvullend heb je ook proceskwaliteit en onafhankelijke expertise van buiten nodig om het fusieproces in goede banen te leiden. Juist omdat het doorgaan aan regie ontbreekt in deze fase. Zo is het niet verstandig om een interne werkgroep van betrokkenen zelf een eindeloze topstructuurdiscussie te laten voeren waarbij ze verzanden in machtsspelletjes of in doelredeneringen. Tegelijk wil je ook geen blauwdruk van een adviesbureau, gekopieerd van de laatste hype in gemeenteland. Het vraagt dus om een goede, bewuste balans.

Parallel schakelen op alle verschillende sporen is van belang om de deadline te halen en niet te wachten op elkaar. Het vraagt om bij de hand nemen op het proces en tegelijk de rust en het overzicht bewaken. En om dit goed in te regelen moet je nadenken over de governance en projectstructuur.

GOVERNANCE EN PROJECTSTRUCTUUR

In de voorbereidingsfase heb je veel 'handen' nodig die in een 'fusieprojectorganisatie' werken aan de verschillende fusieproducten. De 'handen aan het bed' van bestuurders en medewerkers zijn nodig om de vele besluiten te nemen en producten op te





leveren die nodig zijn voor de tijdige realisatie van een nieuwe gemeente. Er wordt gewerkt onder voortdurende tijdsdruk, wat niet altijd gemakkelijk is. “Moeten we hier nu ook al over beslissen, kan dit niet later?” Nee helaas, een herindelingsproces wordt gekenmerkt door strakke deadlines. En dat is (vaak, niet altijd) ook prima, het kan veel energie geven bij betrokkenen, je komt met elkaar in een flow en er wordt veel gerealiseerd. Om die voortdurende besluitvorming en realisatie in goede banen te leiden is een heldere projectstructuur of ‘governance’ nodig waarin medewerkers, leiding, directie, bestuurders, griffiers en raden van de deelnemende gemeenten een rol hebben. Maar ook weer niet iederéén kan hierin een rol spelen, omdat de besluitvorming en realisatie dan té complex wordt, wordt vertraagd én de winkel ook gewoon open moet blijven. Dus wordt er gekozen voor een governance waarin een afvaardiging van de deelnemende gemeenten een plek krijgt in bijvoorbeeld een fusiecommissie of fusieraad, een bestuurlijke stuurgroep, een ambtelijke stuurgroep en ambtelijke werkgroepen. En met deze afvaardiging is het zaak om onder tijdsdruk te besluiten, plannen te maken en producten en diensten op te leveren. En de rest van de organisatie, besturen, raden, inwoners en andere belanghebbende partijen goed te informeren, betrekken of laten besluiten waar nodig.

In deze governance worden besluiten voorbereid en genomen over bijvoorbeeld het herindelingsontwerp en -advies, de nieuwe gemeentenaam, strategische visie op de nieuwe gemeente, besturings- en managementfilosofie, dienstverlening, huisvesting,

ICT en informatievoorziening, harmonisatie van beleid en beheer, organisatie- en procesinrichting, personeel, communicatie, financiën én steeds belangrijker de (regionale) samenwerking met verbonden partijen. Dit palet aan onderwerpen laat zien op hoeveel verschillende sporen er moet worden ingezet: vooruitkijken, ontwerpen, besluiten en realiseren of de realisatie voorbereiden. Het laat zich raden wat de impact hiervan is op de ambtelijke organisatie, de besturen en gemeenteraden; een hoge (werk)druk, veel toewijding en inzet en soms oplopende spanning om alle ballen in de lucht te houden. We zien dat naarmate de fusiedatum nadert, er steeds meer keuzes gemaakt moeten worden wat er in het dagelijkse werk niet meer opgepakt kan worden en wordt uitgesteld tot ná de fusiedatum. Omdat de capaciteit die er in de organisatie is, verdeeld moet worden over het dagelijks werk en het fusieproces, waarbij het fusieproces (bijna altijd) voorrang krijgt. En omdat de zittende leiding en besturen niet ‘over hun graf heen willen regeren’ dus soms terughoudend zijn in welke beslissingen ze nemen en welke ze overlaten aan de nieuwe leiding.

Zoals hierboven ook al geschetst is het fantastisch als leiding en bemensing van werkgroepen met eigen mensen kan worden ingevuld. Het in flow werken aan de fusie geeft een boost in je organisatie en er wordt maximaal gebruik gemaakt van de vele talenten die er in de organisatie zijn en die soms nog onontdekt waren, maar nu zich in volle glorie openbaren. En na de fusiedatum kan de eigen organisatie doorpakken. Tegelijkertijd is het raadzaam om op een aantal plekken in de projectstructuur

procesbegeleiding en expertise in te huren. Bijvoorbeeld als procesbegeleider van de bestuurlijke stuurgroep en als projectleider/voorzitter van de ambtelijke stuurgroep en werkgroepen. Vanwege de ervaring met andere herindelingsprocessen op de harde én hardnekkige kant (voor veel ambtenaren en bestuurders is het de eerste keer, voor de procesbegeleider niet). Bij 'hard' kun je denken aan de op te leveren plannen en fusieproducten binnen een bepaalde tijd. Bij 'hardnekkig' kun je denken aan het omgaan met cultuurverschillen, gebrekkige samenwerking, moeizame besluitvorming, een tegenwerkende onderstroom e.d. Een goede fusieprocesbegeleider en -projectleider is resultaatgericht, is politiek sensitief én is veranderkundig manager.

REGIE OP DE INRICHTINGSFASE.

Het inrichten van een gemeentelijke organisatie vraagt om maatwerk. Het staande management is doorgaans met in- en overzicht het best in staat om, met zo nodig externe onafhankelijke begeleiding en procesregie, de structuur neer te zetten. Zij kunnen ook tussentijds hun oor te luister leggen bij de huidige teams. Een alternatief is het vormen van bouwteams met een vertegenwoordiging van medewerkers op de verschillende domeinen van de gemeente. Dit vraagt om een zorgvuldige samenstelling van benodigde kwaliteiten en invalshoeken. Het is best een belasting voor medewerkers om een dergelijke rol aan te nemen en je kunt niet alle functiegebieden afdekken in een ontwerpgroep. Een compleet proces van onderop is een recept voor mislukking gebleken. Je wordt het namelijk niet allemaal eens over inrichtingskeuzes.

Het recht van de sterkste of mondigste mag niet leidend zijn in dit soort processen. Een eerlijk en zuiver proces is zo niet te borgen. Bovendien zien we dat er vroeg of laat in bottom up processen die stranden alsnog wordt ingegrepen van bovenaf. De fusiedatum nadert.

Weet wanneer je wie wanneer en vanuit welke rol betreft. Zo is een werkgroep financiën die financiële voorbereidingen treft voor de nieuwe gemeente iets anders dan een organisatie-ontwerpgroep die bepaalt hoeveel formatie en functies er bij de afdeling Financiën nodig zijn in de nieuwe gemeente. Op inhoud medewerkers laten meedenken over hoofdprocesinrichting, daar waar dit in een herindelingsproces is in te passen, kan bijvoorbeeld een goede basis bieden waarop je je latere inrichtingskeuzes kunt uitleggen. Het inbouwen van gerichte reflectiemomenten kan ook werken, waarbij je een beroep kunt doen op volwassen professionaliteit en het belang van de organisatie. Wees duidelijk en transparant in het proces.

Een belangrijke gesprekspartner is de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR). Het informeel, aan de voorkant en tussentijds, betrekken van de BOR is essentieel. Vaak hebben zij een goed gevoel bij wat er speelt en wat wel en niet werkt. Zij zijn intrinsiek gemotiveerd voor het organisatiebelang (artikel 1 WOR), naast hun reguliere werk. Als de BOR het proces goed kan volgen zijn ze ook beter in positie. Aan het eind zijn ze ook beter geïnformeerd om hun adviesrol (artikel 25 lid 1e) te vervullen als het gaat om de organisatie-inrichting.

'Een compleet proces van onderop is een recept voor mislukking gebleken'



Het ‘normaliseren’ van de Overgang van Onderneming in de herindelingscontext

7:663 BW: Door de overgang van een onderneming gaan de rechten en verplichtingen die op dat tijdstip voor de werkgever in die onderneming voortvloeien uit een arbeidsovereenkomst tussen hem en een daar werkzame werknemer van rechtswege over op de verkrijger. Evenwel is die werkgever nog gedurende een jaar na de overgang naast de verkrijger hoofdelijk verbonden voor de nakoming van de verplichtingen uit de arbeidsovereenkomst, die zijn ontstaan vóór dat tijdstip.

Door de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), per 1 januari 2020, wordt een herindeling gekwalificeerd als Overgang van Onderneming (OvO). Door de Wnra is het Burgerlijk Wetboek van toepassing en daarin is bepaald dat bij OvO de arbeidsvoorwaarden meegaan voor het zittend personeel. De OvO is bedoeld als werknemersbescherming tegen cowboypraktijken in het bedrijfsleven waarbij niet automatisch zo maar werknemers konden worden ontslagen bij een fusie of negatief ingegrepen in hun arbeidsvoorwaarden. En er ook niet gereorganiseerd mag worden als gevolg van de overgang van onderneming want dan grijp je in de arbeidsvoorwaarden in.

De gemeentelijke context is echter compleet anders dan het bedrijfsleven. Vaak worden werkgaranties, garantieschalen en ruim flankerend beleid afgesproken in het sociaal statuut van een gemeente, waardoor de personele gevolgen in materiële zin van een andere orde zijn. Daarnaast is een herindeling per definitie een compleet nieuwe organisatie van A tot Z en van hoog tot laag, want op alle functies wordt er geïntegreerd en ontstaat per definitie een nieuwe structuur (bij lichte samenvoegingen hoeft dit niet het geval te zijn). Je kunt dus niet zomaar alles bij het oude laten.

Juist medewerkers hebben behoefte aan duidelijkheid voor zichzelf en een duidelijke organisatie om in te werken. Medewerkers van een gefuseerde gemeente zijn niet gebaat bij een uitgestelde reorganisatie die nog een paar jaar boven hun hoofd hangt als zwaard van Damocles. De wettelijk lange aanloopperiode van een herindelingsproces maakt dat het wachten met een reorganisatie 2 jaar na de fusiedatum een wel heel lange periode van onzekerheid met zich meebrengt. Feitelijk dus zo'n 5 jaar inclusief de aanloopperiode! Dit drukt zwaar op het integratieproces dat bewerkstelligd moet worden. De OvO is in de praktijk tot nu toe verschillend toegepast in herindelingen. Bij een juridisch formalistische benadering kan de organisatie een aantal jaren on hold staan. Functies gaan dan “as-is” over, en dit kan leiden tot krampachtige discussies over stroomlijnen van taken (want alles is formeel bevroren) en scheve gezichten tussen medewerkers vanuit verschillende startposities bij overname. Dat geldt ook voor een onlogische ‘startstructuur’ van leidinggevenden, met alle uitstralingseffecten die daarmee samenhangen. De leiding moet juist het voortouw nemen in de postfusiefase.

En hoe hier nu mee om te gaan? Wat helpt is aan voorkant van de fusie goede gesprekken voeren, met menselijke maat. Wil je mee in deze hele fusiebeweging of gaan we samen op zoek naar iets anders? Dát is mensgericht. Ook coördinatie tussen de latende gemeenten over functieonderhoud en gerichte vacaturestops dragen bij. In sommige gevallen kan zelfs al toegewerkt en ingespeeld worden op het nieuwe plaatje vanuit de bestaande gemeenten.

Met vakbonden kunnen goede afspraken gemaakt worden in het sociaal statuut, waar het gaat om materiële duidelijkheid en zekerheid voor hun achterban. En procesmatig houvast bieden door middel van een onafhankelijke plaatsingsadviescommissie draagt bij aan die zekerheid. Het kennen van de olifantenpadjes in dit soort processen is een basisvereiste om daarbinnen in het Lokaal Overleg samen op te zoek te gaan naar geitenpadjes met het gezamenlijk doel voor ogen.

In de herindeling Land van Cuijk is bijvoorbeeld gewerkt met het begrip 'intentionele plaatsingsbesluiten' op een functie in de nieuw vormgegeven detailstructuur, welke al werden verstrekt in het pré-fusiejaar. Een 'work-around' dus. Zo kan tijdig de blik worden gericht op het gezamenlijk voorbereiden en starten van de nieuwe organisatie, gericht op haar inwoners. Zonder dat er onzekerheden zijn over de nieuwe plek in de nieuwe organisatie.



REGIE IN DE POSTFUSIEFASE

Als de fusie een feit is, begint het pas. Een organisatie die nog in de kinderschoenen staat, vraagt om heldere kaders. Het begrijpen van de bedoeling is niet genoeg. Je moet ook terugrijpen op de bedoeling en consequent zijn. Ook moet je in deze fase nog stevig kunnen ingrijpen omdat niet alles in 1x staat of direct vanaf de start de goede kant op gaat. Dat kan je niet op z'n beloop laten. Dan helpt het om draagvlak te hebben bij de medewerkers op de werkvloer die de problemen ervaren. Bij alles helpt ook dat je als leider zelf het goede, morele voorbeeld geeft. Zo stelde een gemeentesecretaris bij een herindeling haar plek als eerste ter beschikking voor het creëren van een nieuwe huisvestingslocatie.

Er is zo veel meer bespreekbaar als je oprecht, transparant en zonder ego in een veranderproces zoals een fusie opereert. Het is de toon die de muziek maakt. Benader iedereen als een volwassen mens die zich kan verhouden tot een gekozen heldere richting en daarin mee kan denken en doen. En zet regelmatig het werkmasker af als dat leidt tot te veel 'strategisch gedrag'. Anders gezegd: wees gewoon jezelf. Dat geldt ook voor de insteek van leiderschapsontwikkeling. Een cruciaal aspect in iedere organisatie en zeker ook in de postfusiefase.

'Er is zo veel meer bespreekbaar als je oprecht, transparant en zonder ego opereert'

TOT SLOT: SCHAALSPRONG IN HET DIEPE?!

Er worden veel fusiebeloften gedaan en er zijn veel goede bedoelingen. Met de herindeling gaan gemeenten alle problemen in één keer te lijf: meer strategisch vermogen, meer positie in de regio, kansen voor medewerkers, vernieuwing van de dienstverlening, digitaliseringsinhaalslag (CIO-bureau), opschalen en afschalen tegelijk met kern-, gebieds-, wijkgericht werken, een nieuwe manier van werken in de organisatie.

Dit staat in schril contrast met hoe het in de praktijk kan verlopen. In de nasleep van de fusie is er het eerste jaar veel zoeken en ook wel frustratie over de gang van zaken. Normale dingen gaan soms 5x zo langzaam. Het moet allemaal ingeregeld worden. Daarnaast hebben medewerkers niet altijd de plek in de organisatie die zij wensen en krijgen ze nieuwe collega's en veelal ook een nieuwe leidinggevende. Daarnaast zijn er nog meer vacatures dan normaal die ingevuld moeten worden en loopt er extra inhuur rond. Dat maakt het kwetsbaar in het begin. Ook verandert de werkcontext van medewerkers. Bijvoorbeeld omdat het lijntje naar de wethouder en het snel schakelen binnen de organisatie (op de gang) ineens niet meer zo gemakkelijk gaat als vroeger, laat staan als er meerdere vestigingen zijn. En 'procesmatig werken' klinkt dan mooi maar lukt je niet alleen, dus kost het tijd om samen te ontdekken. Vanuit een systemische kijk raakt het de onderlinge verhoudingen en onderstromen en cultureel ontstaat mogelijk de botsing tussen familie- en professionele cultuur. Goede aandacht voor deze

onderliggende patronen is nodig om tot échte verandering te komen.



We pleiten voor het eerlijke verhaal. Ambitie is geen vies woord maar breng als college en directie focus aan en kies een realistisch tijdpad en een passend verandertempo. Manage de verwachtingen met inwoners. Zorg er ook gewoon voor dat je een organisatie kan laten werken aan de dagelijkse dienstverlening door stap voor stap te verbeteren. Balanceer 'basis op orde' met vernieuwing. Houd de stip op de horizon, het wenkend perspectief, concreet in beeld, want je wilt als organisatie van het momentum gebruikmaken. Sommige dingen gaan al 'via B', sommige dingen moeten toch even 'via A'. Dirigeren is goed maar loop niet te ver voor de muziek vooruit.

Ten aanzien van de startformatie en functies adviseren we om terughoudend te zijn met het volop neerzetten van nieuwe functies als strategen, programma-/opgavemanagers, gebiedsmakelaars, informatieadviseurs, etc. De extra vraag die dit met zich meebrengt moet het bestuur en de ambtelijke organisatie wel kunnen absorberen qua kwantiteit en kwaliteit. Ook vraagt het goed uitdokteren hoe je dit soort functies inzet. Ideeënmakelaars die geen idee hebben wat hun functie behelst c.q. hun ideeën vanuit de samenleving niet kwijt kunnen binnen de organisatie bijvoorbeeld. Nieuwe functionarissen op nieuwe functies die geen idee hebben wat deze functie behelst, draagt niet bij aan een goede start. Eerst het concrete doel bepalen, dan bemensen. En niet als 'vluchtheuvel' gebruiken in het plaatsingsproces, maar kwalitatief invullen, passend bij deze functie.

Gebiedsgericht werken kan een raison d'être zijn van fusiegemeenten, maar moet geen fopspeen worden voor fuseren. Het komt aan op de uitwerking. Hoe geef je participatie vorm? Welke kaders stel je vooraf en welke ruimte geef je? Mag er verschil zijn tussen kernen? Hoe verhoudt de wijkwethouder zich tot de vakwethouder? Hoe ga je om met doorgeleiding van uiteenlopende type vragen van inwoners via gebiedssturing? Wees bij de start zichtbaar en in verbinding als gemeente in de buitenwereld zonder direct hoog van de toren te blazen.

OVER RIJNCONSULT EN DE AUTEURS

Rijnconsult is betrokken bij alle fasen van herindeling: van strategische voorfase, voorbereidings- en inrichtingsfase en de postfusiefase. Zowel op procesbegeleiding, projectmanagement als expertise in besturing en inrichting en leiderschapontwikkeling.

Bert Berghuis heeft sinds 2012 zes herindelingen in de inrichtingsfase en drie postfusies begeleid.

Iris van Gils is betrokken geweest bij de voorbereidingsfase van de herindelingen Gooise Meren en Voorne aan Zee.

Dirk Louter is geassocieerd adviseur van Rijnconsult en heeft 25 herindelingen achter zijn naam.



Over Rijnconsult


Onze overtuiging is dat organisaties alleen nog relevant zijn als zij goed zijn in samenwerken binnen en tussen organisaties. Alleen dan kan een organisatie impact hebben op de maatschappelijke uitdagingen waarvoor ze staat. Denk daarbij aan de transities – onder andere gerelateerd aan schaarste – op het gebied van energie, voedsel, duurzaamheid, diversiteit en in het sociale domein. Onze aanpak is pragmatisch en mensgericht, met maatschappelijke relevantie als richtpunt. Rijnlands organiseren zit daarmee in ons DNA. Opdrachtgevers waarderen onze gedrevenheid, lef en menselijke benadering. Door MT Sprout zijn we bekroond als leider in duurzaam ondernemen en door platform Consultancy zijn we de afgelopen jaren herhaaldelijk benoemd tot één van de beste managementadviesbureaus van Nederland.




Samen sparren? Wij helpen graag met onze ervaring en expertise

We begeleiden zowel gemeenten waar herindeling wel of juist geen optie is. Wij helpen in het vormen en verbeteren van (regionale) samenwerking en begeleiding van samenwerkingsprocessen tussen organisaties. Bijvoorbeeld in gezamenlijke bedrijfsvoering, stedelijke netwerken en in regiodeals. Ook beschikken we over ruime ervaring in het begeleiden van herindelingsprocessen, van de strategische verkenningsfase (toekomstverkenning, bestuurskracht) tot en met de postfusiefase.

Benieuwd hoe jullie dit thema binnen de organisatie kunnen toepassen? We denken graag met je mee! Neem vrijblijvend contact met ons op.

 Bel 030 298 42 50

 Mail naar: info@rijnconsult.nl

Meer informatie over herindelingen en het artikel '*Een alternatief voor fusie*'.

[Klik hier](#)

rījnconsult
organisatieadvies