

Veranderstrategie bij fusie van gemeenten

De wijze waarop een gemeentelijke herindeling wordt doorgevoerd laat haar sporen na in het functioneren van de nieuw gevormde gemeente. Het verandertraject dient daarom zorgvuldig vorm te worden gegeven. Het is de vraag hoe gemeenten dat doen.

Het daadwerkelijk realiseren van een besluit tot herindeling – bestuurlijke fusie – is een omvangrijke veranderopgave. Het gemeentebestuur van de fuserende gemeenten heeft, conform artikel 79 van de Wet Arhi, gezamenlijk de opdracht hieraan invulling te geven. De wijze waarop dat gebeurt heeft invloed op het functioneren van de nieuwe gemeente.¹ Er wordt vaak in beperkte mate aandacht besteed aan de relatie tussen het succesvol omzetten van het plan om te fuseren en het daadwerkelijke resultaat. Discussies en onderzoek over herindelingen gaan veelal over wenselijkheid, varianten, uitwerkingen of effecten. Om het in systeemtermen te omschrijven: er gaat veel aandacht naar *input* en *output*, maar de *throughput* wordt verwaarloosd.²

Een herindeling moet op gemeentelijke niveau in een vroeg stadium worden voorbereid. Dit betekent dat de ambtelijke organisaties moeten worden geïntegreerd, beleid en regelgeving moeten worden geharmoniseerd en dat er vanuit de samengevoegde organisatie relaties moeten worden aangeknoopt met organisaties in het maatschappelijk veld zoals dorps- en wijkorganisaties. Fuseren is een middel dat moet bijdragen aan het realiseren van de gestelde doelen. De verbindende schakel tussen beoogde doelen en daadwerkelijke effecten wordt gevormd door de invulling van het veranderingsproces. Het gaat niet alleen om het 'wat', maar ook om het 'hoe' en het 'waarmee'.

Doel, strategie en aanpak

Het vakgebied van de veranderkunde geeft inzicht in de wijze waarop de verbinding tussen de doelen en

Hoe moeten bij herindeling van gemeenten de fusiedoelstellingen worden behaald en tegelijk het veranderingsproces in de praktijk worden doorgevoerd? De invulling van het veranderingsproces bepaalt het functioneren van de nieuw gevormde gemeente, leert dit tweede en tegelijk laatste deel over fusie of samenwerking.

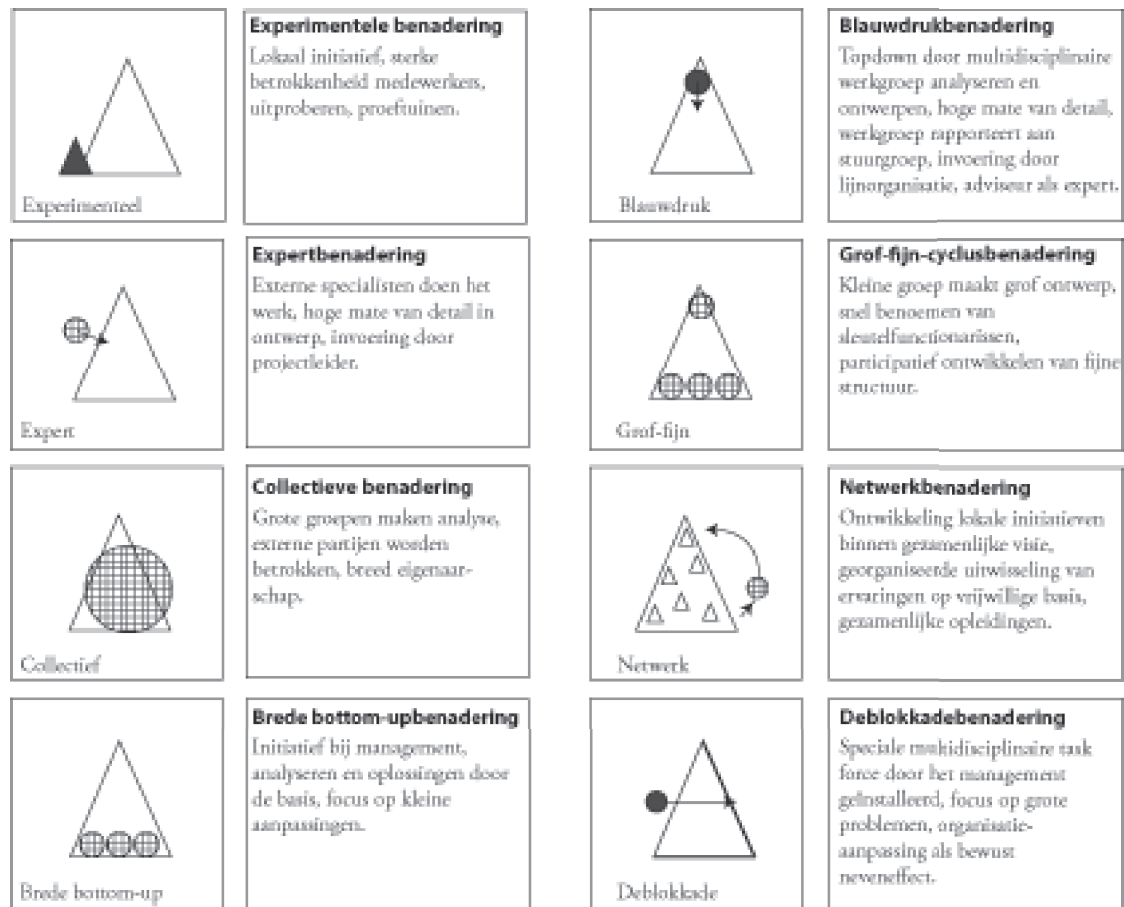
de implementatie van de verandering wordt vormgegeven. Bij de invulling van een veranderproces kan onderscheid worden gemaakt tussen (verander)doelen, veranderstrategie en veranderaanpak.³ Met (verander)doelen wordt gerefereerd aan het 'wat'. Wat wordt er met het fuseren van gemeenten nagestreefd? Het vergroten van bestuurskracht of herstellen van regionale verhoudingen zijn hier voorbeelden van. Het doel is te allen tijde het vertrekpunt van de verandering. Vervolgens is het de vraag 'hoe' en 'waarmee' de veranderdoelen en veranderdoelstellingen worden gerealiseerd. Dit is het throughput-element van het verandertraject en wordt beschreven in de veranderstrategie.

De veranderstrategie is de overkoepelende beschrijving van het 'hoe'. Bij het realiseren van een gemeentelijke fusie zijn er verschillende (soorten)

1 Fraanje, M.J. e.a. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot, juni 2008.

2 Ten Have, S., W. ten Have & N. van der Eng (2011). Veranderkracht: vijf leidende slaagfactoren als brug naar doeltreffende verandering, in *Holland/Belgium Management Review*, nr. 135, p. 16-24.

3 Ten Have, S., W. ten Have & B. Janssen (2009). *Het veranderboek, 70 vragen van managers over organisatieverandering*. Amsterdam: Mediawerf.



Figuur 1: Benaderingen van Van Amelsvoort (1996)

opgaven. Zo dient er een nieuwe gemeenschappelijke visie te komen voor de fusiegemeente, moet er een organisatiemodel worden gekozen, moeten tarieven worden geharmoniseerd, medewerkers in de formatie van de nieuwe organisatie (het functieboek) worden ingepast en een huisvestingsplan

Er is geen samenhangend plan om de doelstellingen daadwerkelijk te bereiken

worden gemaakt. Al deze zaken dienen een bijdrage te leveren aan de beoogde doelen. Per opgave moet worden bepaald wat de gewenste aanpak is. De ver-

anderaanpak beschrijft het 'waarmee' een opgave wordt gerealiseerd.

De veranderstrategie wordt ingevuld door een combinatie van verschillende soorten aanpakken en plaatst die in tijd achter elkaar (*sequencing*), naast elkaar (*combining*) of een combinatie hiervan.⁴ Zo kan in het veranderproces de organisatiestructuur worden ontworpen, terwijl tegelijkertijd medewerkers gezamenlijk werken aan het harmoniseren van beleid. Een veel gebruikte indeling is die van Van Amelsvoort (figuur 1).⁵

Toepassing

Voor het omschrijven van het veranderproces kan uit een combinatie van bestuurskundige en organisatiekundige inzichten worden geput. Vertrekpunt zijn de te bereiken doelen van een fusie. Die moeten gerealiseerd worden door middel van het op een passende wijze integreren van de ambtelijke organisaties en het synchroniseren van beleid en regelgeving. Daarbij dienen structuren, systemen, werkverdeling

4 Huy, Q (2001). Time, Temporal Capability and planned change, in *Academy of Management Review*. Vol. 26, nr. 4, p. 601-623.

5 Amelsvoort, P. van (1996). *Het programmeren en regisseren van veranderingsprocessen*. Vlijmen: ST Groep.

Fusiedoelen ⁸	Doelen tijdens het veranderingsproces
<ol style="list-style-type: none"> 1. De fusie moet bijdragen aan het vergroten van het grondgebied. 2. De fusie moet beheer en ontwikkeling van nieuwe en complexe opgaven mogelijk maken. 3. De fusie moet de bestuurskracht vergroten, in sommige gevallen wordt extra aandacht gevraagd voor bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> • kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, • beperking gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden, • eenheid van beleid • draagvlak voor voorzieningen. 4. De fusie van gemeenten is een reactie op fusieplannen van omliggende gemeenten of is een bescherming tegen annexatie. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De dienstverlening aan de burger moet functioneren vanaf de fusiedatum. 2. Het beleid van de nieuwe gemeente moet op de fusiedatum zijn geharmoniseerd. 3. Er is op de fusiedatum een ontwerpbegroting. 4. De nieuwe gemeenteraad en (na coalitievorming) het college van b&w functioneren met adequate ondersteuning. 5. Er is een nieuwe gemeentelijke organisatie gevormd, waarin taken en activiteiten zijn verdeeld. 6. De voor het functioneren van bestuur en organisatie benodigde vitale systemen (planning & control, ICT, administraties), huisvesting en faciliteiten zijn op orde.

Tabel 1: Discrepantie tussen motieven voor het besluit tot samengaan en veranderdoelen die worden nagestreefd

en huisvesting te worden ontworpen of gerealiseerd. Deze zijn nodig om vanaf de fusiedatum als nieuwe gemeente te kunnen functioneren. Alle medewerkers moeten weten wat hun nieuwe functie is, zij moeten een werkplek hebben en dienen over faciliteiten te beschikken die nodig zijn om hun functie te kunnen uitoefenen.

Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het feit dat er in de nieuwe organisatie verschillen samenkomen. De nieuwe organisatie bestaat immers uit medewerkers van de fuserende gemeenten. Van hen wordt verwacht om van de ene op de andere dag werkzaamheden uit te voeren voor een gemeente die (vaak) een aantal keren groter is dan waar ze eerst werkten. Die stap is niet gemakkelijk te zetten, omdat ze moeten samenwerken met medewerkers uit de andere organisaties waar andere waarden en normen heersten en wellicht andere werkwijzen. Naast organisatorische opgaven moeten de oude gemeenten hun beleid zo synchroniseren dat ongelijkheid in de nieuwe gemeente wordt voorkomen. Tevens zullen de belangrijke verbanden met burgers, regionale partners, andere overheden en maatschappelijke organisaties adequaat moeten worden overgedragen.

Het is evident dat het realiseren van deze opgaven tijd vraagt. Het veranderingsproces loopt dan ook nog een aantal jaren na de fusiedatum door, omdat vele veranderingen pas in de loop van de tijd effectief kunnen worden ingevoerd.⁶

Onderzoek

Hoe doen gemeenten dit in de praktijk? Door middel van kwalitatief empirisch onderzoek zijn de theoretische veronderstellingen aan de gemeentelijke praktijk getoetst. In vijf onderzoeks-

cases is door middel van een documentenstudie, enquêtes en interviews getracht het veranderproces te reconstrueren.⁷ Hoe worden de doelen aan het veranderproces gekoppeld en welke veranderaanpak wordt gebruikt om de verandering te realiseren?

Het veranderproces van gemeentelijke fusies blijkt in de praktijk slechts losjes gekoppeld te zijn aan de initiële doelen. Er is een discrepantie tussen de

Er is niet of nauwelijks aandacht voor wat er na de fusie moet gebeuren

beoogde doelen van de fusie en de doelen die tijdens het veranderproces worden gerealiseerd (tabel 1). Er treedt doelverschuiving op. Het proces richt zich op het realiseren van zaken als huisvesting, organisatiestructuur en noodzakelijke beleidsharmonisatie. Deze zaken zijn noodzakelijk om op de fusiedatum als nieuwe gemeentelijke organisatie te kunnen functioneren. Van het daadwerkelijk toerusten van de nieuwe gemeentelijke organisatie is geen sprake. Essentiële zaken, zoals het professionaliseren van medewerkers zodat zij de toegenomen complexiteit aankunnen of het samenbrengen van verschillende sociale systemen, blijken niet of nauwelijks aandacht in het veranderproces te krijgen.

6 Beerepoot, R.M., M.J. Fraanje & M. Herwijer (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

7 Het onderzoek heeft plaats gevonden in het kader van de postdoctorale opleiding Management Consultant aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

8 Fraanje, R.M. e.a. (2008), a.v.

In het transitieproces ontbreekt het aan een overallplan om de fusiedoelen te bereiken. Er is weliswaar een plan om de resultaten die op de fusiedatum nodig zijn, op te leveren, maar er is geen integrale veranderstrategie. Er is geen samenhangend plan om de doelstellingen daadwerkelijk te bereiken. Dat het

Het veranderproces blijkt slechts losjes gekoppeld aan de initiële doelen

veranderproces na de fusiedatum doorloopt, aangezien veel veranderingen pas in de loop van tijd effectief kunnen worden ingevoerd, wordt weliswaar onderkend, maar er wordt verder geen invulling aan gegeven.

Opvallend is dat gemeenten het veranderproces tot aan de fusiedatum op hoofdlijnen vrijwel identiek aanpakken. In iedere herindeling wordt gebruik gemaakt van de blauwdrukbenadering, grof-fijn benadering en expertbenadering. De concrete invulling ervan verschilt echter per fusiegemeente.

Conclusie

Het veranderproces blijkt losjes of zelfs gebrekkig gekoppeld te zijn aan de doelstellingen die met de fusie worden nagestreefd. Er treedt doelverschuiving op die verklaard kan worden op basis van de 'houdbaarheid' van gemeentebesturen. Krachtens de Wet Arhi zijn gemeentebesturen voor het veranderproces verantwoordelijk. Deze besturen worden echter op de dag van herindeling opgeheven. Dat lijkt de horizon van het veranderproces te bepalen. Dit wordt versterkt doordat gemeenten zich in het veranderproces door eerder gebruikte plannen van aanpak laten leiden. Vandaar ook de grote gelijkheid in de gehanteerde veranderaanpak. Belangrijkste consequentie is dat de oude gemeentebesturen de nieuwe gemeente weliswaar naar de start brengen, maar dat er niet of nauwelijks aandacht is voor wat er na de fusie moet gebeuren. Vanaf dat moment moeten de fusiedoelstellingen echter wel worden gerealiseerd, terwijl er ook dan nog vele veranderingen ingevoerd moeten worden. De werkzaamheden voor en na de fusiedatum dragen gezamenlijk bij aan het realiseren van de beoogde veranderdoelen. Het opstellen van een integrale veranderstrategie kan gemeenten helpen daaraan gericht invulling te geven. ■

Maatschappelijke verzuiling en ontzuiling

Decennialang was in de naoorlogse periode het thema van verzuiling en ontzuiling actueel. De discussie daarover is inmiddels weggezak, al zijn restanten van de maatschappelijke verzuiling hier en daar nog wel aanwezig (publieke omroepbestel, vakbeweging). Verzuiling ontstond aan het eind van de negentiende eeuw, toen maatschappelijke groepen dankzij emancipatie, bewustwording en het verwerven van politieke rechten een duidelijke plaats in de samenleving verwierven. Verzuiling is een verzamelterm voor het maatschappelijk fenomeen dat in het Interbellum en in de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd gekarakteriseerd door het feit dat veel Nederlanders zich aansloten bij organisaties (sport, hobby, gezondheidszorg, scholen, omroepen, maatschappelijk werk) die bij hun eigen godsdienstbeleving of ideologisch-politieke oriëntatie behoorden: sociaal-democraten, protestanten, katholieken; als vanzelf bleef er een soort restcategorie over, een bevolkingsgroep die tot de liberale denominatie werd gerekend. De maatschappelijke verzuiling is inmiddels, mede door privatisering van overheidsdiensten, getransformeerd in zelfstandige aanbieders van publieke zorg, waarbij de godsdienstige of ideële achtergrond van die organisaties nauwelijks nog een rol speelt. Peter van Dam (UvA) gaat in zijn *Staat van verzuiling. Over een Nederlandse mythe* (Amsterdam: Wereld-

bibliotheek, 2011) verschillende beweringen en aannames over verzuiling en ontzuiling te lijf. De historicus betoogt dat de samenleving te veelvormig, pluriform en ingewikkeld is om langs de meetlat van de verzuiling te leggen.



Verzuiling? Dat woord bestaat niet.