

15 november

2010

# Succesvol samengaan

Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie

Masterscriptie Arbeid, Organisatie & Management  
Henny Kraak  
Studentnummer 291750

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde

Scriptiebegeleider: prof. dr. A.J. (Bram) Steijn  
Tweede lezer: dr. F.B.L. (Frans-Bauke) van der Meer  
Stagebegeleider Leeuwendaal: drs. S.A.M. (Vester) Reijnders

## Voorwoord

Het onderzoekrapport dat voor u ligt is het slot van de Masterstudie Arbeid, Organisatie en Management van Bestuurskunde. Op 10 november 2009 startte mijn stageperiode bij organisatieadviesbureau Leeuwendaal en werd begonnen met de verkenning van het onderwerp. Terugkijkend op een intensieve periode kan ik nu met trots zeggen dat het project is afgerond en dat ik een belangrijke ervaring rijker ben. Tijdens mijn studie heb ik nieuwe vrienden ontmoet, nieuwe inzichten gekregen en vaardigheden ontwikkeld.

De studie die ik in 2004 begon, werd onderbroken voor de geboorte van onze fantastische dochters Blis (2007) en Pros (2009). Een eerder ingezet scriptie-traject werd om deze reden afgebroken, maar ik ben de gesprekken met mijn toenmalige begeleider Peter van der Parre nog niet vergeten. Het leidde ertoe dat ik jaren later de moed vond om het weer op te pakken. Uiteraard met een ander onderwerp, want dit was al ‘over de datum’.

In de laatste fase van het schrijfproces – ik kan mij het exacte moment al niet meer herinneren - is de part-time studie fulltime geworden. Het zal dus even wennen zijn om niet meer continu achter mijn bureau te bivakkeren.

Mijn dank gaat uit naar de volgende personen:

Bram Steijn, voor de intensieve begeleiding, de altijd snelle respons op e-mail, voor het motiveren en coachen. Ontzettend veel dank voor het geduld en de steun.

Vester Reijnders en Leeuwendaal, voor het bieden van de gelegenheid tot het doen van mijn onderzoek en het openstellen van contacten en informatie die normaal gesproken niet voor een student beschikbaar zouden zijn.

De respondenten van gemeente A, B, en werkorganisatie C. Vanwege de beloofde anonimiteit zal ik uw namen niet noemen, maar zonder u was mijn onderzoek niet mogelijk geweest.

Frans-Bauke van der Meer, voor de inhoudelijke commentaren als tweede begeleider.

Martijn Poel, voor het altijd klaar staan voor coaching en het sparren.

Mijn familie en vrienden die allemaal wel in enige vorm een bijdrage hebben geleverd. Zonder deze support, coaching en hulp van jullie allen was ik er niet gekomen.

en tot slot

Rens, Blis en Pros Muis, voor mijn grootste geluk en inspiratie.

## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Inhoudsopgave</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 Inleiding en probleemoriëntatie</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1 Achtergrond van dit onderzoek  | 6         |
| 1.2 Ontwikkelingen in de gemeentelijke indeling  | 7         |
| 1.3 Gevolgen herindelingen   | 8         |
| 1.4 Verschillende perspectieven mogelijk   | 11        |
| 1.5 Onderzoeksvraag en doelstelling  | 11        |
| 1.6 Relevantie   | 12        |
| 1.7 Aanpak   | 13        |
| <b>2 Succesvol samengaan: speelveld en spelers</b>                                       | <b>15</b> |
| 2.1 Inleiding: $E = K \times A$  | 15        |
| 2.2 Het speelveld  | 17        |
| 2.2.1 Omgeving   | 17        |
| 2.2.2 Kenmerken van de gemeentelijke organisatie   | 18        |
| 2.2.3 Kenmerken fusie  | 19        |
| 2.2.4 Proces van gemeentelijke herindeling   | 21        |
| 2.3 De spelers   | 23        |
| 2.3.1 Actoren  | 23        |
| 2.3.2 Rol en taken van de publieke manager   | 23        |
| 2.4 Conceptueel model: Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie                     | 24        |
| 2.5 Context  | 26        |
| 2.6 Veranderstrategie  | 27        |
| 2.7 Leiderschapsstijlen  | 29        |
| 2.8 Competenties   | 31        |
| 2.9 Samenvatting en conclusie theoretisch kader  | 35        |
| <b>3 Methodologische verantwoording</b>  | <b>39</b> |
| 3.1 Inleiding  | 39        |
| 3.2 Verantwoording werkwijze   | 39        |
| 3.3 Operationalisering procesverloop   | 40        |
| 3.4 Operationalisering factor context  | 42        |
| 3.5 Operationalisering factoren veranderingsstrategie, leiderschapsstijl en competenties | 43        |
| 3.6 Interviewprotocol  | 44        |
| 3.7 Conclusie methodologische verantwoording   | 44        |
| <b>4 Onderzoeksresultaten gemeente A</b>   | <b>46</b> |
| 4.1 Context  | 46        |
| 4.1.1 DESTEP-analyse   | 46        |
| 4.1.2 Interne organisatie  | 47        |
| 4.1.3 Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start                               | 48        |
| 4.1.4 Conclusie factor context gemeente A  | 48        |
| 4.2 Herindelingsproces   | 49        |
| 4.2.1 Beschrijving   | 49        |
| 4.2.2 Totaalbeeld  | 50        |
| 4.2.3 Effecten   | 51        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 4.2.4    | Conclusie procesverloop gemeente A                   | 54         |
| 4.3      | Veranderstrategie                                    | 55         |
| 4.4      | Leiderschapsstijl                                    | 55         |
| 4.5      | Competenties   | 57         |
| 4.6      | Conclusie casus A                                    | 59         |
| <b>5</b> | <b>Onderzoeksresultaten gemeente B</b>               | <b>62</b>  |
| 5.1      | Context  | 62         |
| 5.1.1    | DESTEP-analyse                                       | 62         |
| 5.1.2    | Interne organisatie                                  | 63         |
| 5.1.3    | Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start | 64         |
| 5.1.4    | Conclusie factor context gemeente B                  | 65         |
| 5.2      | Herindelingsproces                                   | 65         |
| 5.2.1    | Beschrijving   | 65         |
| 5.2.2    | Totaalbeeld  | 67         |
| 5.2.3    | Effecten   | 68         |
| 5.2.4    | Conclusie procesverloop gemeente B                   | 70         |
| 5.3      | Veranderstrategie                                    | 71         |
| 5.4      | Leiderschapsstijl                                    | 72         |
| 5.5      | Competenties   | 73         |
| 5.6      | Conclusie casus B                                    | 75         |
| <b>6</b> | <b>Onderzoeksresultaten werkorganisatie C</b>        | <b>77</b>  |
| 6.1      | Context  | 77         |
| 6.1.1    | DESTEP-analyse                                       | 77         |
| 6.1.2    | Interne organisatie                                  | 78         |
| 6.1.3    | Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start | 80         |
| 6.1.4    | Conclusie factor context werkorganisatie C           | 80         |
| 6.2      | Herindelingsproces                                   | 80         |
| 6.2.1    | Beschrijving   | 80         |
| 6.2.2    | Totaalbeeld  | 82         |
| 6.2.3    | Effecten   | 83         |
| 6.2.4    | Conclusie procesverloop werkorganisatie C            | 85         |
| 6.3      | Veranderstrategie                                    | 86         |
| 6.4      | Leiderschapsstijl                                    | 87         |
| 6.5      | Competenties   | 87         |
| 6.6      | Conclusie casus C                                    | 90         |
| <b>7</b> | <b>Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie</b> | <b>92</b>  |
| 7.1      | Inleiding  | 92         |
| 7.2      | Comparatieve analyse                                 | 92         |
| 7.2.1    | Totaalbeeld van de herindelingsprocessen             | 92         |
| 7.2.2    | Factor context                                       | 94         |
| 7.2.3    | Factor veranderstrategie                             | 95         |
| 7.2.4    | Factor leiderschapsstijl                             | 95         |
| 7.2.5    | Factor competenties                                  | 95         |
| 7.3      | Coda   | 96         |
| 7.3.1    | Conclusies   | 96         |
| 7.3.2    | Reflectie  | 100        |
| 7.3.3    | Aanbevelingen  | 100        |
|          | <b>Literatuur en geraadpleegde bronnen</b>           | <b>102</b> |
|          | <b>Bijlage 1: Overzicht recente herindelingen</b>    | <b>105</b> |
|          | <b>Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen</b>   | <b>107</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Bijlage 3: Interview protocol (half-gestructureerd)</b>               | <b>108</b> |
| <b>Bijlage 4: Functieprofielen gemeentesecretaris/algemeen directeur</b> | <b>109</b> |

# 1 Inleiding en probleemoriëntatie

## 1.1 Achtergrond van dit onderzoek

Voor een inleiding op het onderwerp van dit onderzoeksrapport begin ik bij het begin. Bij de keuze voor een scriptieonderwerp heb ik me laten leiden door twee wensen. Ten eerste dat het onderwerp zou aansluiten bij mijn, in de praktijk gegroeide, persoonlijke belangstelling voor veranderingsprocessen bij de gemeentelijke organisatie en hoe mensen zich daarin bewegen. Ten tweede de wens om het onderzoek te richten op een ‘echte’ vraag die leeft in de HRM-praktijk. Het vinden van een externe partij die geïnteresseerd zou zijn in de resultaten, zou het onderzoek meer betekenis geven, was de gedachte. Via mijn scriptiebegeleider kwam ik in contact met de heer S.A.M. (Vester) Reijnders, hoofd adviesgroep werving & search van adviesbureau Leeuwendaal<sup>1</sup>. Leeuwendaal is sinds 1990 specialist in personeel, management & organisatie en juridisch advies, met name voor de (semi-)publieke sector.

In een oriënterend gesprek vertelt de heer Reijnders over de puzzel die hem bezighoudt. Voor hem ligt een schets met een grafische weergave van een fusie van gemeenten. Er staan twee naast elkaar geplaatste cirkels op; de oorspronkelijke gemeenten. Een cirkel eromheen verbeeldt het samengaan. In de schets zijn begrippen geplaatst: idealen, omgeving, geschiedenis, structuur, cultuur, organisatieadvies, leiderschap, werving & search, competenties. Het gesprek komt op de kwartiermaker<sup>2</sup> van de ambtelijke organisatie die zich beweegt op dit complexe speelveld. Op de kwartiermaker die verantwoordelijk is voor het realiseren van de ambities en voor de doorvertaling naar de organisatie. De constatering is dat het niet altijd lukt. Wat moet een kwartiermaker doen of laten om effectief te zijn in de verandingsituatie van een gemeentelijke herindeling en welke competenties heeft hij nodig?

De introductie heeft mijn interesse gewekt en we komen overeen, dat ik het onderwerp zal uitwerken tot een onderzoeksvoorstel. Het gesprek duurt nog even voort en er komen nog enkele gerelateerde vraagstukken voorbij. Hiermee is de probleemoriëntatie van start gegaan en de eerste stap van het onderzoeksproces welhaast ongemerkt gezet. Toen ik me verder in het onderwerp ging verdiepen, viel me op dat er nog niet zo heel veel over de effectiviteit van kwartiermakers bij fusieprocessen in de publieke context is geschreven. De notie om daar een aanzet toe te geven, hoe bescheiden ook, gaf mij een extra motief om met dit onderzoek aan de slag te gaan.

In de komende paragrafen van de probleemoriëntatie wordt het centrale onderwerp van de gemeentelijke herindeling verder ingeleid. Vervolgens worden de doelstelling en de onderzoeksvraag geformuleerd. Hoofdstuk 1 sluit af met een uiteenzetting van de onderzoeksaanpak.

De verdere opbouw van dit onderzoeksrapport volgt de onderzoeksvraag en de deelvragen. In hoofdstuk 2 wordt getracht een beeld te vormen van de factoren die de mate effectiviteit van de kwartiermaker bepalen. Deze factoren vormen tezamen het conceptueel model. Uit de concepten van het theoretisch kader zullen hypothesen worden geformuleerd die richting geven aan het empirisch deel. Hoofdstuk 3 is de methodologische verantwoording. De onderzoeksresultaten van casus A, B en C worden beschreven in hoofdstukken 4, 5 en 6. Aan het eind van deze hoofdstukken wordt de koppeling gelegd naar de eerder opgestelde hypothesen. In hoofdstuk 7 worden de onderzoeksresultaten naast elkaar gelegd en weergegeven in de comparatieve analyse. Ten slotte presenteert hoofdstuk 7 de conclusies, reflectie en aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> Leeuwendaal werd eind 2009 uitgeroepen tot het beste adviesbureau op het gebied van HRM-advies en werving en selectie in het marktonderzoek van SDU ‘Werken voor de overheid’.

<sup>2</sup> Met kwartiermaker wordt bedoeld: de publieke manager die verantwoordelijkheid draagt voor de fusie van de gemeentelijke, ambtelijke organisaties: dit zijn de (algemeen) directeur/gemeentesecretaris en managers uit het managementteam (zie paragraaf 1.4).

## 1.2 Ontwikkelingen in de gemeentelijke indeling

Nederland kent met ingang van 1 januari 2010 431 gemeenten zo meldt het CBS. Dit aantal lag in 2006 nog op 458 en twee eeuwen geleden nog op 1144<sup>3</sup>. Sinds de invoering van het Franse systeem van gemeenten in ons land in 1812 hebben talloze samenvoegingen, opheffingen en geografische wijzigingen plaatsgevonden. Oorzaak zijn gemeentelijke herindelingen bedoeld om organisatorische, logistieke en financiële problemen van kleine gemeenten het hoofd te bieden en de bestuurskracht te versterken. De gemeentelijke herindeling/fusie beoogt meerwaarde op te leveren. Bijvoorbeeld door:

- betere dienstverlening;
- hogere kwaliteit van beleid;
- een sterkere positie in de regio;
- efficiëntere bedrijfsvoering;
- meer tevredenheid bij burgers (blijkend uit burgertevredenheidsonderzoek of benchmark gemeenten).

Wanneer overeenstemming is bereikt over de gezamenlijke doelstellingen, kunnen de missie, visie en plannen verder vorm krijgen.

### *Ontstaansgeschiedenis gemeentelijke indeling*

De ontstaansgeschiedenis van Nederlandse gemeenten is opgetekend in ‘Het Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006’.<sup>4</sup> Met enkele gegevens uit dit document kunnen we de continue reeks van herindelingen in een historisch perspectief plaatsen. De gemeenten zoals we die nu kennen – uniforme bestuursseenheden die de onderste laag van het openbaar bestuur vormen – zijn een product van de Franse tijd. Vóór 1795 was de bestuurlijke organisatie binnen Nederland divers en gefragmenteerd; eenheden bestonden naast en door elkaar en hadden verschillende privileges, taken en bevoegdheden. Omdat voor het grootste deel van Nederland de eerste systematische indeling pas per 1 januari 1812 van kracht werd, hanteert het Repertorium deze datum als beginpunt van de overzichten. Vanaf dat moment kregen de gemeenten de plaats in het openbaar bestuur die ze ook nu nog hebben – al hadden ze heel wat minder taken en nog minder bevoegdheden. Pas in 1848 zijn de heerlijke rechten definitief afgeschaft en werd het onderscheid tussen stad en platteland opgeheven. Drie jaar later werd met de nieuwe Gemeentewet de grondslag gelegd voor de hedendaagse gemeentelijke organisatie. De Gemeentewet bevatte ook de procedures voor het instellen en opheffen van gemeenten. Deze procedures werden in 1991 deels, en in 2001 geheel, opgenomen in de Wet Algemene Regels Herindeling (wet-Archi).

### *Continu proces van herindelingen*

De voorgaande geschiedenis beschrijft de gestage voortzetting van gemeentelijke herindelingen, met name samenvoegingen. De vraag rijst wat dit ons vertelt over het beleid van de toekomst. Prof. dr. ir. Marjolein van Asselt heeft onderzoek verricht naar de wijze waarop toekomstverkenningen tot stand komen. Er is de enkelvoudige verkenning, waarbij wordt uitgegaan van een verrassingsvrije toekomst. Dus dat processen en ontwikkelingen zich op dezelfde manier voorzetten. Een kwestie van trends exploreren. Bij meervoudige verkenning kijk je naar meerdere mogelijkheden en schets je een aantal scenario’s. Van Asselt: “De evolutionaire benadering is heel populair. Bewust of onbewust worden ontwikkelingen vanuit het verleden doorgetrokken. Bij andere benaderingen, die bijvoorbeeld van een plotselinge breuk uitgaan, voelen mensen zich vaak ongemakkelijk en is de reactie dat het te exotisch is. (...) Bij toekomstverkenningen zit je dus vast aan wat je kent.” Het idee van gemeente is gemeenschap wordt steeds meer losgelaten. Gemeenten worden steeds vaker administratieve eenheden en binnen zo’n gemeente heb je meerdere gemeenschappen die actief zijn. Dit zijn processen die de trend naar grotere

<sup>3</sup> Bron: DANS – Data Archiving and Networked Services, Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006 door Ad van der Meer en Onno Boonstra, ISBN 90-6984-495-8, Herziene uitgave Den Haag, juli 2006.

<sup>4</sup> Het Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006 is tot stand gekomen in het kader van het project ‘Historisch Geografisch Informatiesysteem van Nederland’ (HGIN), dat in de jaren 2004-2006 is uitgevoerd in opdracht van het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten (NIWI). Het NIWI, onderdeel van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) is medio 2005 opgeheven en voor een gedeelte opgegaan in Data Archiving and Networked Services (DANS).

gemeenten en dus van fuseren ondersteunen. Het is zeer aannemelijk dat de tendens van gemeentelijke herindelingen en met name die van samenvoegingen zich ook in de komende decennia zal voortzetten.

#### *Landelijke politieke constellatie en discussie ideale omvang gemeenten*

VVD en CDA bereikten op 30 september 2010 het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' met gedoogsteun van de PVV. Daarin staat dat gemeentelijke herindelingen alleen van onderaf tot stand komen (pag. 5). De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. Nog niet zo lang geleden was het beleid voor schaalvergroting bij gemeenten dwingend. Ten tijde van de eerdere kabinetten Balkenende, werden steeds meer taken naar de gemeentebesturen overgeheveld, zoals de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en de bestrijding van achterstanden. De discussie over de minimumgrootte van gemeenten laaide op. Toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes (VVD), was van mening dat gemeenten met minder dan 20.000 tot 50.000 inwoners moesten fuseren om deze taken goed te kunnen uitvoeren. Gemeenten kregen daar twee jaar de tijd voor. Deden ze dat niet, dan moest de rijksoverheid de fusie opleggen. Als leidend argument noemde Remkes het aanpakken van de 'bestuurlijke drukte', met name in de Randstad: "Het is in het belang van de burger als het bestuur dichterbij de burger komt." De visie van Remkes heeft navolging gekregen bijvoorbeeld bij het provinciebestuur van Noord-Holland dat een zeer actief stimuleringsbeleid heeft om kleine gemeenten te doen fuseren. Volgens Derksen & Schaap (2007: 213) speelt bij gemeentelijke herindeling vanouds het dilemma tussen een generiek beleid op basis van inwonertallen en een knelpuntenbenadering waarin herindeling pas geëigend is als concrete knelpunten in het functioneren van gemeenten zijn aangetoond" De kritiek die werd geuit, is dat Remkes elke gemeente hetzelfde confectiepak probeert aan te trekken. Tweede Kamerlid Spies (CDA): "Iedere gemeente is anders. De ideale omvang bestaat niet. Het gaat in de democratie niet alleen om efficiëntie. Veel kleine gemeenten doen het in bestuurlijk opzicht beter dan hun grote buurgemeenten. Het gaat er ook om dat burgers zich thuis voelen in hun gemeente en zich verbonden voelen met het lokaal bestuur."<sup>5</sup> Dit tegengeluid in de discussie uit die tijd kwam behalve van het CDA ook van de PvdA.

### **1.3 Gevolgen herindelingen**

Een gemeentelijke herindeling is voor alle betrokkenen een ingrijpende gebeurtenis; voor de burgers, het bedrijfsleven, de ambtenaren en het bestuur. Zij krijgen te maken met een nieuwe organisatie, een ander type gemeente en anders georganiseerde dienstverlening. De gemeente krijgt veelal een andere naam. Dit kan de naam zijn van de grootste gemeente, maar soms wordt gekozen voor een totaal nieuwe naam.

In de brochure 'Handvatten voor gemeentelijke herindeling' van het Ministerie van BZK (2008) staat: "Het maakt hierbij niet uit of de herindeling op initiatief van de gemeente plaatsvindt of dat deze is opgelegd door provincie of Rijk. Ook de gelijk- of ongelijkwaardigheid van de samen te voegen gemeenten speelt geen rol. In alle gevallen leidt herindeling tot een nieuwe gemeentelijke organisatie, waarin betrokkenen opnieuw hun weg moeten vinden" (p.11). Dat die brochure stelt dat het niet uitmaakt wie initiatief namen tot de herindeling en de mate van gelijkwaardigheid van de fusiepartners er niet toe zou doen, verbaast mij. In dit onderzoek komt naar voren dat deze factoren wel degelijk spelen en van belang zijn voor het al dan niet soepel verlopen van het fusieproces. Het vinden van gezamenlijke oplossingen heeft alles te maken met de mate waarin fusiepartners bereid zijn om hun verschillen te overkomen.

#### *Gevolgen voor de burger*

Een gemeentelijke fusie maakt doorgaans veel los bij de inwoners van de betrokken gemeenten. Bewoners maken zich zorgen of voorzieningen en diensten gewaarborgd blijven. "Het wijzigen van de gemeentelijke indeling houdt verband met de maatschappelijke schaalvergroting, de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van het takenpakket van gemeenten en met discussies over de modernisering van het binnenlands bestuur. De samenvoeging van gemeenten is een middel om het doel, een beter gestructureerd bestuur, te bereiken." (SGB0, 2005, p.15)<sup>6</sup> Deze

<sup>5</sup> Nieuwsbericht in de Volkskrant, 23 oktober 2006

<sup>6</sup> Bron: SGB0 (2005). Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in opdracht van de VNG. *Gemeentelijke herindeling. Handleiding voor de uitvoering*. VNG uitgeverij, Den Haag.



doelstellingen worden expliciet verbonden met het verbeteren van de dienstverlening, waarmee wordt bedoeld op een meer klantgerichte of vraaggestuurde vorm van dienstverlening. De gemeentelijke herindeling is dus voor de burgers. En ja, bestuur en ambtelijke organisatie winnen aan professionaliteit. Maar, ervaren burgers die verbeteringen ook zo?

Gemeenten in Nederland hebben een dubbelrol. Zij zijn het lokaal bestuur voor en door burgers ter plaatse en gemeenten zijn uitvoerder van rijksbeleid. Lokaal bestuur kan niet los worden gezien van het nationale beleid en vice versa. Via het gemeentebestuur komen besluiten tot stand met betrekking tot de directe leefomgeving van de inwoners. Of het nu gaat om uitbreiding van het plaatselijk industrieterrein, vuilnis ophalen of de verkeersdrempels in de straat, het zijn onderwerpen die omwonende burgers rechtstreeks raken.

Een veel gehoord ideaal is dat lokaal bestuur dicht bij de burger staat. Het verkleinen van de (ervaren) afstand tussen burger en bestuur staat momenteel hoog op de politieke agenda. Bezien we de inzet van een herindeling dan ontstaat de verwachting dat iedereen er beter uit zal komen. Toch ervaren burgers een toename van de afstand naar het bestuur. Dalende opkomstcijfers bij lokale verkiezingen zijn daar een gevolg van.

Berenschot (2008: 57-58) noemt het een spagaat en wijt het aan een verschillende logica. “Bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar de inwoners nemen het niet waar omdat hun interesse en betrokkenheid met de lokale politiek afnemen. (...) In navolging van de WRR kan hier onderscheid worden gemaakt tussen de institutionele logica van de overheid en de vraaglogica van burgers<sup>7</sup>. Je zou kunnen stellen dat volgens de institutionele logica van de overheid de gemeente in alle opzichten groeit na een herindeling. De vraaglogica van burgers waardeert andere criteria dan dienstverlening, slagkracht en positie, namelijk betrokkenheid en bereikbaarheid van bestuur en ambtelijke organisatie. De twee logica's zijn allebei even waar; geen van de twee is fout. Maar het is wel de kunst om de logica's samen te brengen. Nieuwe gemeenten moeten laten zien hoe inwoners gaan profiteren van de herindeling<sup>8</sup>”

#### *Gevolgen voor het bestuur*

In de eerste plaats heeft het bestuur zelf een rol bij het initiëren, voorbereiden en implementeren van de gemeentelijke herindeling/fusie. In wet Archi staan de stappen beschreven die gezet moeten worden; een actielijst van overleggen, taken en termijnbewaking voor het bestuur. Het fusieproces is een periode van gevoelige beslissingen en van het doorbreken van conventies. Tijdsdruk door de krappe planning zet alles nog eens extra op scherp. Maar tijdsdruk betekent ook minder discussie en maakt slagvaardig optreden mogelijk.

Reguliere gemeenteraadsverkiezingen worden elke 4 jaar gehouden in maart. Bij een herindeling zien besturen zich soms geconfronteerd met extra of met uitgestelde gemeenteraadsverkiezingen. De herindelingsverkiezingen worden in de regel gehouden in de maanden voorafgaande aan de datum waarop de herindeling effectief wordt. Vaak kunnen herindelingsverkiezingen worden overgeslagen als de reguliere verkiezingen nog dicht op de herindelingsverkiezingen zitten. De zittingsduur van de huidige raad wordt dan verlengd door middel van een speciale ‘uitstelwet’. De vraag wie straks de volksvertegenwoordigers zullen zijn, speelt uiteraard altijd bij verkiezingen, maar krijgt door de nieuw te vormen gemeente (en de reductie van het aantal beschikbare posten) een extra dimensie.

De wensen en belangen van fusiepartners zullen niet altijd parallel lopen. Besturen zullen zich hier terdege van bewust moeten zijn. Zelfs ook wanneer op vrijwillige basis tot een fusie wordt besloten, zal blijken dat niet op alle punten overeenstemming is. Gaandeweg vinden dan vaak nog reparaties plaats.

#### *‘Gedragscode’ bij gemeentelijke fusie*

Het zal duidelijk zijn dat zolang het wetsvoorstel nog niet door de Staten-Generaal is aanvaard, geen onomkeerbare beslissingen moeten worden genomen (Ministerie van BZK, 2008: 11). Het nemen van onomkeerbare besluiten door de gemeentebesturen ten behoeve van de bewoners in de ‘oude kernen’ wordt gezien als ‘not done’ en staat haaks op de visie van samengaan. Het fenomeen is op te vatten als

<sup>7</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag, p. 155 e.v.

<sup>8</sup> Berenschot (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen, p. 57-58.

een 'gedragscode' bij gemeentelijke fusie'. In de aanloop naar de fusie kan het leiden tot uitstellen van besluiten en door besturen worden ervaren als een soort vacuüm, enigszins vergelijkbaar met de situatie van een demissionair kabinet. Later in dit rapport zal blijken dat gemeentebesturen zich niet altijd aan die gedragscode houden. Soms nemen zij besluiten om de voorzieningen in de oude kernen veilig te stellen. Het bouwen van een zwembad is een klassieker, maar het kan ook gaan om subsidies, of opschaling van medewerkers. Het kan een gezonde startpositie van de nieuwe gemeente in de weg staan.

Het bestuur - het college en de gemeenteraad - krijgt te maken met een anders georganiseerde ambtelijke organisatie. Fusiepartners realiseren zich soms onvoldoende dat elke organisatie haar eigen politiek-bestuurlijke cultuur heeft, met haar eigen (ongeschreven) regels, procedures en manier van communiceren. Een herindeling betekent niet alleen een schaa sprong voor de ambtelijke organisatie, maar ook voor politiek en bestuurders. Raadsleden en wethouders realiseren dit zich vaak onvoldoende. (...) Veel politici keren na de eerste raadsperiode niet meer terug (Ministerie van BZK, 2008: 23). Van de herindeling worden allerlei voordelen en synergetische effecten verwacht, maar het heeft een aanloop nodig alvorens de vruchten kunnen worden geplukt. In de dagelijkse praktijk van beginnende samenwerking kan het gevolg zijn dat het bestuur vooral hinder ondervindt van de impact van de veranderende organisatie. Zo kan het gebeuren dat vaste aanspreekpunten in de organisatie 'zoek' raken. Relaties komen onder druk te staan door ergernissen, frustraties of onbedoelde vertragingen en productieverlies. In feite wordt de samenwerking meteen 'getest'.

Bij gemeenten ligt de verantwoordelijkheid voor een organisatieverandering niet alleen bij het topmanagement van de ambtelijke organisatie, maar ook bij het college van b&w. Volgens Van Esch et al. (2007) hebben veel gemeentesecretarissen aangegeven "dat de steun van het bestuur – het college en de gemeenteraad – van groot belang is bij een reorganisatie. Daar waar de ambtelijke top en het bestuur verschillende dingen willen, komt een reorganisatie niet goed op gang. Verschillen van inzicht leiden nogal eens tot een crisis, waarbij niet zelden functionarissen in de ambtelijke top sneuvelen. De steun van het bestuur hoeft overigens niet altijd expliciet en intensief te zijn. Soms is het stilzwijgend ruimte geven aan de ambtelijke top voor het doorvoeren van veranderingen voldoende om het proces zijn loop te laten hebben" (p.45).

#### *Gevolgen voor de organisatie (werknemers/management)*

Zoals al eerder genoemd, heeft een gemeentelijke fusie ook ingrijpende gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Het is voor alle betrokkenen een periode van grote onzekerheid over de toekomst. Medewerkers komen in een grotere organisatie te werken en krijgen te maken met andere collega's en met andere regels en afspraken. Door de schaal grootte worden de werkzaamheden meestal minder generalistisch en meer specialistisch. Sommige ambtenaren zien dit als een kans of uitdaging, anderen vinden het onbevredigend. Niet iedereen kan of wil die schaa sprong maken. Het leidt soms tot uitstroom.

Bij de inrichting van de nieuwe gemeente zal de ondernemingsraad ook worden betrokken. De regels en afspraken worden vastgelegd in de 'sociale paragraaf'. Men streeft meestal naar een horizontale plaatsing van de medewerkers. Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers hun oude functie behouden in de nieuwe organisatie. Het nadeel van horizontale plaatsing is dat nauwelijks rekening wordt gehouden met de gewijzigde context van de functie. Ook wordt voorbijgegaan aan de benodigde competenties. Voor managementposities is een sollicitatieprocedure wel gebruikelijk.

Tijdens het fusieproces is de druk op de ambtelijke organisatie groot. De winkel moet open blijven, en tegelijkertijd moeten allerlei interne zaken op orde worden gebracht. Volgens Poel (2010) bestaat er een zeker spanningsveld tussen de rationaliteit van de politiek en de rationaliteit van organiseren<sup>9</sup>. Het begrip rationaliteit geeft sociaal modelgedrag weer waarbij eenieder die in een bepaalde rol zit de regels van het spel kent. Met andere woorden: de ambtelijke organisatie zou zaken soms liever anders organiseren en andere prioriteiten stellen, maar weet ook, het primaat ligt bij de politiek. Doordat er tijdens de fusie intern zo veel moet worden geregeld, bestaat het risico dat een te veel naar binnen gerichte houding ontstaat.

#### Kader 1: Projectorganisatie fusieproces

<sup>9</sup> Gesprek met drs. M.A. Poel, TNO Information & Communication Technology/PhD TU Delft, op 13 april 2010.

Om tot een nieuwe ambtelijke organisatie te komen, richten gemeenten een projectorganisatie in. Deze bestaat over het algemeen uit drie onderdelen:

- Stuurgroep. Hierin zitten afgevaardigden van de colleges van B&W en de externe adviseur. De stuurgroep kan bij veel onderwerpen beslissingen nemen.
- Projectgroep. Deze groep bestaat meestal uit de gemeentesecretarissen en de externe adviseur. De projectgroep coördineert de activiteiten van de werkgroepen en koppelt informatie terug aan de stuurgroep.
- Werkgroepen. Deze ambtelijke samenwerkingsverbanden inventariseren en harmoniseren het beleid op verschillende terreinen.

*Bron: Handvatten voor gemeentelijke herindeling (Ministerie van BZK, 2008)*

Cultuurverschillen tussen de oude fusiegemeenten kunnen nog lange tijd herkenbaar zijn. Een snellere integratie wordt bereikt als medewerkers uit verschillende oude gemeenten bij elkaar in een team worden geplaatst. ‘Gemengde’ werkgroepen kunnen hierbij ook ondersteunen. Deelnemers leren elkaar kennen, maken nieuwe werkafspraken. Er ontstaat een nieuw gedragspatroon en langzaam krijgt de nieuwe organisatiecultuur vorm.

## **1.4 Verschillende perspectieven mogelijk**

### *Onderwerp van studie*

Onderwerp van studie is het veranderproces van een gemeentelijke herindeling.

Gemeentelijke herindelingen bestaan in soorten en maten; van een eenvoudige grenswijziging tot een fusie. Een veranderproces van een gemeentelijke fusie is voor dit onderzoek het meest interessant, omdat dit de meest verregaande en complexe vorm van gemeentelijke samenwerking en organisatieverandering betreft.

Het onderwerp gemeentelijke herindeling kan op verschillende manieren worden benaderd. We kunnen inzoomen op de historische ontwikkelingen, op een effectmeting of evaluatie zoals Berenschot deed naar aanleiding van een aantal recente herindelingen of op effectief leiderschap bij organisatieverandering zoals hier. Hoe dan ook, in de kern draait onderzoeken om het vinden van een antwoord op een vraag of probleem. De doelstelling kan zijn om het probleem te beschrijven, verklaren, evalueren of een oplossing aan te reiken. De gekozen invalshoek heeft gevolgen voor de wijze waarop de centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd. Voor dit onderzoek is gekozen voor een verkennend/lerend perspectief, de onderzoeksvraag is verklarend.

### *Kwartiermaker*

Deze studie zal ik toespitsen op de managers die leidinggeven aan het fusieproces van gemeenten; de kwartiermakers. De latere vraagstelling, zoals uiteengezet in paragraaf 1.5, richt zich uitdrukkelijk op het topmanagement van de ambtelijke organisatie: dit zijn de (algemeen) directeur/gemeentesecretaris en managers uit het managementteam. Zij dragen vaak de titel kwartiermaker, omdat zij wegbereiders en aanjagers (moeten) zijn voor de beoogde organisatieveranderingen. Teamleiders worden in dit onderzoek niet betrokken. Het is niet mijn bedoeling om hun rol te marginaliseren. Integendeel, in mijn ogen zijn zij eveneens belangrijke cultuurdragers bij het vormgeven van de nieuwe organisatie. Om redenen van afbakening van het onderzoek, beperk ik mij hier tot het topmanagement. Zij zijn het die de afwegingen maken en besluiten nemen om de organisaties op elkaar te laten aansluiten en de ambities te realiseren. Zij zijn het ook die de klappen krijgen, als het om welke reden dan ook niet lukt. Om wille van de leesbaarheid en ook vanwege de toepasselijke betekenis is gekozen om in de verdere tekst de bedoelde onderzoeksgroep aan te duiden met ‘kwartiermaker’.

## **1.5 Onderzoeksvraag en doelstelling**

In de inleiding en probleemoriëntatie is duidelijk geworden dat veranderende maatschappelijke omstandigheden herhaaldelijk vragen oproepen over de manier waarop het binnenlands bestuur

georganiseerd zou moeten zijn. Herbezinning op de rol, taken en werkwijze van de landelijke, provinciale en gemeentelijke bestuurslagen is steeds terugkerend onderwerp van het politieke discours. Dit onderzoek richt zich op de gemeentelijke organisatie. Met de uitbreiding van de verzorgingsstaat en de decentralisatie van overheidstaken is de beweging zichtbaar geworden naar gemeentelijke schaalvergroting om de problemen het hoofd te kunnen bieden. Bestuurlijke slagkracht en publieke betrokkenheid zijn kernbegrippen die bij deze discussie horen. De verwachting is uitgesproken dat de tendens van gemeentelijke herindelingen met name fusies zich in de komende decennia zal voortzetten.

Voor dit onderzoek heb ik gekozen om het verloop van een drietal gemeentelijke fusieprocessen nader te bestuderen. Daarbij richt het onderzoek zich in het bijzonder op de kwartiermakers die sturing geven aan het fusieproces van de ambtelijke organisaties.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke factoren dragen ertoe bij dat de kwartiermaker effectief sturing kan geven aan het veranderingsproces bij gemeentelijke herindeling/-fusie?

### *Doelstelling*

Met de resultaten van dit onderzoek wil ik kunnen aangeven welke factoren van belang zijn voor effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie. Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de eigenschappen van het veranderproces. Uit het empirisch deel komt naar voren wat de afwegingen of dilemma's zijn waar de kwartiermakers voor komen te staan. Door toepassing van theoretische concepten en analyse van empirische gegevens wordt bezien of de ervaringen in de praktijk aansluiten bij de inzichten uit de theorie. Tevens zal getracht worden verklaringen te vinden. Met de inzichten hoop ik handreikingen te kunnen bieden aan gemeenten en hun adviseurs, hoe zij een fusieproces kunnen aanpakken.

## **1.6 Relevantie**

### *Maatschappelijke relevantie*

In het voorgaande is aangestipt dat de gemeentelijke indeling geen statisch gegeven is. Hoe het lokaal bestuur georganiseerd zou moeten zijn, is een steeds terugkerend punt op de politieke agenda. Het lijkt geen twijfel dat gemeentelijke herindelingen ook in de komende decennia aan de orde zullen zijn. Veel Nederlandse burgers zullen worden geconfronteerd met herindeling van hun gemeente en daar profijt of hinder van ondervinden, kortom daar in enige mate bij betrokken zijn. Het zal, zeker op regionaal niveau, een thema zijn van maatschappelijk debat en om die reden een relevant onderwerp van studie. Met de uitkomsten van dit onderzoek heb ik de wens om gemeenten en hun adviseurs een breder inzicht te kunnen geven in wat er allemaal speelt bij een gemeentelijke herindeling en handreikingen te kunnen bieden hoe zij zelf een dergelijk proces kunnen aanpakken.

### *Wetenschappelijke/bestuurskundige relevantie*

Volgens Nelissen et al. (2004) wordt de bestuurskunde doorgaans opgevat als een interdisciplinaire wetenschap, dat wil zeggen als een wetenschap die steunt op inzichten van meerdere disciplines (de sociologie, psychologie, economie, rechtswetenschap, politicologie e.d.) De omschrijving van het vakgebied varieert van periode tot periode en van wetenschapper tot wetenschapper. Dat neemt niet weg dat er ten aanzien van het materiële en het formele object van studie een redelijke consensus bestaat. De bestuurskunde bekijkt het openbaar bestuur [dus het materiële object] vooral vanuit het perspectief van de structuur, het functioneren, de dynamiek en de conflicten van, in en rondom het openbaar bestuur. Het bestuderen van een gemeentelijke herindeling valt dan ook binnen het spectrum van de bestuurskunde. Over de rol en het optreden van de overheidsmanager in de context van gemeentelijke fusies, is nog weinig geschreven. Door middel van algemene waarneming wordt geprobeerd meer inzicht te krijgen in het onderwerp. Deze studie beoogt een bescheiden aanzet te geven tot theorievorming en wellicht hierdoor bij te dragen aan het oplossen van problemen in de praktijk.

## 1.7 Aanpak

Bij de aanpak van dit onderzoek kunnen een zestal hoofdtaken<sup>10</sup> worden onderscheiden:

1. Probleemoriëntatie (zie paragraaf 1.1 t/m paragraaf 1.3)
2. Vraagstelling formuleren (zie paragraaf 1.5 van dit hoofdstuk)
3. Onderzoeksontwerp
4. Theoretisch kader opzetten
5. Dataverzameling
6. Data-analyse
7. Rapportage

### *Ad 3. Onderzoeksontwerp*

Nu het onderwerp contouren heeft gekregen en de vraagstelling en doelstelling duidelijk zijn geworden, is het tijd om aandacht te besteden aan het onderzoeksontwerp. Het onderzoek is kwalitatief van aard. Everaert & Van Peet (2006: 30) zetten uiteen dat in kwalitatief onderzoek vaak wordt gewerkt met *triangulatie*. Dit houdt in dat wordt nagegaan of de gegevens uit verschillende databronnen met elkaar overeenkomen. Voor dit onderzoek is dat triangulatie van toepassing.

### *Ad 4. Theoretisch kader opzetten*

Voor toelichting op de relevante kernbegrippen en concepten is in de literatuur gezocht naar passende theorieën. Het betreft een *inductieve* manier van onderzoeken. Volgens Swanborn (2002:17) betekent deze oude term uit de filosofie dat we zoeken naar een theorie die past bij de verzamelde informatie en die verklaart waarom het onderzochte stukje van de werkelijkheid 'is zoals het is'. Met de dataverzameling hoeft dan ook niet te worden gewacht totdat een theorie of definitieve hypothesen zijn gevormd. Naarmate dataverzameling vordert kunnen hypothesen nog worden geherformuleerd of uitgebreid, als meer kennis over het onderwerp wordt opgedaan of nieuwe data daar aanleiding toe geven. Uit de gekozen theorieën zijn aannames en voorspellingen afgeleid over de onderzochte situatie. Dit proces wordt *deductie* genoemd (Swanborn, 2002). Ook is er een conceptueel model gevormd dat structuur biedt aan de latere data-analyse, zie hoofdstuk 2.

### *Ad 5. Dataverzameling*

Een verkenning op het onderwerp werd uitgevoerd door enkele gesprekken te voeren met adviseurs van Leeuwendaal van verschillende adviesgroepen: werving & search, organisatieadvies, psychologie en interimmanagement. De informatie uit deze gesprekken is ingezet om vorm en richting te geven aan het onderzoek. Er is gekozen voor het bestuderen van drie casus van gemeentelijke fusie. Hoe de selectie van deelnemende gemeenten tot stand is gekomen komt verder aan bod in hoofdstuk 3. De dataverzameling vond plaats door deskresearch en het voeren van half-gestructureerde interviews (zie bijlage 2). Met deskresearch zijn bronnen gezocht die meer inzicht geven in het fusieproces, van fusies in het algemeen en van de specifieke cases. Bijvoorbeeld documenten van besluitvorming fusie, gegevens CBS, website gemeente etc.

### *Ad 6. Data-analyse*

Alvorens de vraagstelling kan worden beantwoord moeten de data worden geanalyseerd. Er is geprobeerd om van tevoren een zo helder mogelijk beeld te vormen van de wijze waarop de analyse later plaatsvindt. De data-verzameling en -analyse heeft niet altijd in chronologische volgorde plaats. Dit geldt overigens voor alle hoofdtaken van het onderzoek. In het empirisch deel wordt de volgende structuur gehanteerd. Eerst een analyse aan het einde van elke casusbeschrijving in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Ten slotte een vergelijkende analyse in hoofdstuk 7, gevolgd door de eindconclusie, reflectie en aanbevelingen.

### *Ad 7. Rapportage*

Deze rapportage volgt de volgorde van de bovenstaande hoofdtaken. In de hoofdstukken wordt het vraagstuk benoemd en een antwoord geformuleerd. Ook wordt beargumenteerd welke aanpak is gekozen. Met deze rapportage is tevens voldaan aan de verantwoordingsplicht voor wetenschappelijk

---

<sup>10</sup> Naar Everaert & Van Peet (2006: 12).

onderzoek. De deelnemende gemeenten van de cases worden geanonimiseerd. De geïnterviewde personen worden met hun functie genoemd of als respondent met een bijbehorend respondentnummer.

## 2 Succesvol samengaan: speelveld en spelers

### 2.1 Inleiding: $E = K \times A$

Effectiviteit is in dit hoofdstuk het centrale concept. De begrippen en concepten die samenhangen met het effectieve sturing zullen nader worden toegelicht. Doelstelling voor dit hoofdstuk is de begrippen en concepten dusdanig toe te lichten, dat een theoretisch kader wordt gevormd om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Er is een enorme hoeveelheid literatuur beschikbaar over voor dit onderzoek verwante onderwerpen als effectiviteit, organisatieverandering en leiderschap. Binnen de grenzen van dit onderzoek is het niet mogelijk om al deze theorieën te bespreken, dat zou een veel te omvangrijke studie zijn. Daarom zal ik me noodzakelijkerwijs beperken tot enkele relevante theorieën die een onderbouwing geven voor de hypothesen. De keuze wordt waar mogelijk toegelicht en beargumenteerd.

Dit hoofdstuk begint met het herhalen van de centrale vraagstelling en de formulering van een drietal deelvragen. Het begrip effectieve sturing uit deelvraag 1 zal in deze paragraaf (2.1) behandeld worden. Daarna volgt in twee paragrafen een nadere theoretische verkenning van de complexiteit van het veranderproces van gemeentelijke fusie voor de kwartiermaker. Deze twee paragrafen geven een aantal kenmerken van het speelveld (2.2) en van de spelers (2.3). In het verlengde daarvan wordt in paragraaf 2.4 het conceptueel model over effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie gepresenteerd en toegelicht. De elementen uit dit model beogen een antwoord te formuleren op deelvraag 2. In de paragrafen 2.5 tot en met 2.8 zal ik me toespitsen op vier theoretische bouwstenen welke tezamen de verklarende elementen vormen van het conceptueel model:

- de context (omgevingskenmerken en organisatiekenmerken)
- de gekozen veranderstrategie
- de stijl van leidinggeven
- de competenties van de kwartiermaker

Deelvraag 3 in aanmerking genomen is paragraaf 2.8 geheel gewijd aan het onderwerp competenties. Paragraaf 2.9 sluit af met een samenvatting en conclusie van dit hoofdstuk.

Centrale vraagstelling:

Welke factoren dragen ertoe bij dat de kwartiermaker effectief sturing kan geven aan het veranderingsproces bij gemeentelijke herindeling/-fusie?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden wordt een drietal deelvragen gesteld.

Deelvraag 1:

Wanneer is er sprake van effectieve sturing?

Deelvraag 2:

Welke factoren beïnvloeden dat?

Deelvraag 3:

Over welke competenties moet de kwartiermaker beschikken om effectief sturing te kunnen geven aan het veranderproces bij gemeentelijke fusie?

### *Effectieve sturing*

De kwartiermaker kan de organisatie tot prestaties brengen door *sturing*. Sturing is het bepalen van te behalen resultaten, het organiseren van het werk, het stellen van tijdslimieten en het controleren van de geleverde prestaties. Sturing geven is vooral taakgericht. Daarbij zijn ook ondersteunende taken van belang zoals het onderhouden van contacten, het communiceren van besluiten, het bevorderen van samenwerking en het geven van feedback.

Zoals eerder gesteld, gaat het om de mate van succes van het gemeentelijke fusieproces als geheel en in het bijzonder om de mate van succes van de individuele kwartiermaker die sturing geeft aan het veranderproces, oftewel zijn effectiviteit. Keuning & Eppink (1996: 608) definiëren effectiviteit (of doeltreffendheid) als de mate waarin gestelde doeleneinden worden bereikt. De handelwijze van de kwartiermaker is effectief of doeltreffend, als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. De begrippen succes en effectiviteit kennen een nauwe verwantschap en kunnen een gevolg zijn van elkaar. De manager heeft succes omdat zijn gedrag effectief is. Het gedrag is effectief omdat het bijdraagt aan het behalen van het doel. Het behalen van doelen is succesvol. En zo is de cirkel rond. Om te voorkomen dat we hier in een kip-eidiscussie verzeilen, wil ik voor dit onderzoek stellen dat succes = effectiviteit. De begrippen worden soms door elkaar gebruikt. Nader bepaald gaat het om de mate van effectiviteit van de manager.

Effectiviteit wordt ook wel uitgedrukt in de formule Effectiviteit = Kwaliteit x Acceptatie, gebaseerd op de wet van Maier (1970) die stelt: Effective Decision = Quality x Acceptance. Het effect van een besluit is afhankelijk van de kwaliteit van een besluit in combinatie met de bereidheid om het besluit uit te voeren. (Remmerswaal, 2006: 302). In de beoordeling van projecten en programma's is effectiviteit de eerste eis; efficiency is de tweede. De vraag die opkomt of dit ook opgaat voor het effectief functioneren van personen in casu de kwartiermakers in de vraagstelling van dit onderzoek. Cozijnsen & Vrakking (1993) beschrijven het probleem dat effectiviteit door uiteenlopende criteria niet altijd even gemakkelijk te *meten* is: "Dat geldt met name voor de criteria die betrekking hebben op middelen zoals communicatie, samenwerking, flexibiliteit en doelbepaling." Voor de einddoelen van een organisatie of project gaat dat al wat beter. In hoofdstuk 3 wordt beschreven welke criteria voor dit onderzoek worden gehanteerd om uitspraken te kunnen doen over de het veranderingsproces en de effectiviteit van de kwartiermaker.

### *Kwaliteit*

Er kan worden gesproken over de kwaliteit van het veranderingsproces als geheel of van een deel van het fusieproces, van de kwaliteit van de samenwerking, van de kwaliteit van de raad, het college, de kwartiermakers en de medewerkers. Volgens het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) is kwaliteit een geheel van kenmerken van een entiteit dat betrekking heeft op het vermogen van die entiteit om kenbaar gemaakte en vanzelfsprekende behoeften te bevredigen. Het gaat steeds om het waarmaken van verwachtingen en eisen, denk aan verwachtingen van de kiezer, eisen van de wetgever etc. Vaak zullen eisen en normen zijn vastgelegd bijvoorbeeld in organisatiedoelen, programma-eisen of functiebeschrijvingen. Als de criteria meetbaar kunnen worden gemaakt, helpt dit om de kwaliteit te kunnen bepalen. Maar voor een deel zijn het ook ongeschreven verwachtingen waar men aan moet voldoen. Dat maakt het begrip kwaliteit soms vaag en ongrijpbaar. De kwaliteit van de kwartiermaker heeft te maken met zijn capaciteiten (of competenties) en in hoeverre hij in staat is om zijn handelen af te stemmen op de eisen van de organisatie.

### *Acceptatie*

Tegelijkertijd is van belang in hoeverre de kwartiermaker de juiste toon weet te treffen en dus of zijn koers draagvlak krijgt. Het venijn zit hem meestal meer in de A dan in de K. Met een inhoudelijk kwalitatief goed besluit of advies dat niet geaccepteerd wordt, zal weinig worden gedaan. Mijn uitgangspunt is dat de kwaliteit en acceptatie van kwartiermakers bepalend zijn voor de mate van effectiviteit van de sturing.

Wanneer het om de één of andere reden niet lekker loopt, als de tijd dringt en het proces stopt, als er veel incidenten zijn en gedoe in de pers, als de relaties verslechteren, is het vaak de kwartiermaker die het veld moet ruimen. Sommigen trekken de conclusie: Hij kon het niet. Maar er zijn ook andere visies mogelijk. (Akkerboom et al., 2005: 27) zijn van mening dat de omgeving en externe factoren een rol spelen bij het tonen van succesvol gedrag. Hiermee wordt bedoeld dat de omgeving de persoon in staat



moet stellen om het succesvolle gedrag te laten zien. Er moeten als het ware de juiste randvoorwaarden bestaan of gecreëerd worden. Wordt de manager vanuit de organisatie gestimuleerd en ondersteund en hebben zij de fysieke mogelijkheid om aan de functie-eisen te voldoen? Dit onderstreept dat het niet alleen om de competenties van de kwartiermaker gaat die de effectiviteit bepalen, maar ook om goede ondersteuning uit de organisatie en vooral ook over een goede afstemming van het handelen op de omgeving. Op de omgeving zal verder worden ingegaan in de volgende paragraaf over het speelveld van de kwartiermaker.

## 2.2 Het speelveld

### 2.2.1 Omgeving

Voor deze studie geldt dat de fuserende organisaties in wisselwerking met de omgeving moeten worden gezien. De gemeentelijke organisatie is immers een open systeem, waarmee wordt bedoeld dat er transacties plaatsvinden met de omgeving en dat organisaties voortdurend in verbinding staan met de omgeving. Keuning & Eppink (1996) stellen dat een organisatie haar doelstellingen tracht te bereiken in een krachtenveld dat door partijen en situaties wordt opgeroepen: “Daarom dient een organisatie altijd te worden bestudeerd in samenhang met de omgeving waar zij deel van uitmaakt.” Kenmerken van de complexe omgeving vormen een spanningsveld voor het effectief kunnen sturen van de kwartiermaker.

Het begrip omgeving omvat de *externe* en de *interne* omgeving. Met de externe omgeving worden alle elementen bedoeld die buiten de grenzen van de organisatie liggen, maar wel van invloed zijn op haar functioneren. De interne omgeving bestaat uit de structuur, de organisatiecultuur, de managers, medewerkers, de gebouwen, de systemen etc. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen een *contextuele* en een *transactionele* omgeving. De contextuele omgeving bestaat uit ontwikkelingen op allerlei gebieden, waar de organisatie niet rechtstreeks invloed op kan uitoefenen, maar die wel van invloed kunnen zijn op de organisatie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om economische ontwikkelingen, landelijke politiek, arbeidsmarkt, wetenschap en technologie, wet- en regelgeving, sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen.

De transactionele omgeving bestaat uit partijen waarmee de organisatie contact onderhoudt, waardoor ze wordt beïnvloed en waarop ze zelf invloed kan uitoefenen. Deze stakeholders zijn bijvoorbeeld cliënten, media, vakbonden en belangenorganisaties.

Het veranderproces van gemeentelijke herindeling is complex en vraagt veel van de perso(o)n(en) die hier sturing aan moeten geven. Om te beginnen zijn er vaak meerdere besluitvormings- en veranderingsprocessen gelijktijdig aan de orde. “De complexiteit van een herindelingsproces leidt er vaak toe dat er een naar ‘binnen gericht’ proces ontstaat, met het risico dat iedereen het wiel opnieuw gaat uitvinden.”<sup>11</sup>

#### *Contingentietheorie*

De kern van het contingentiedenken is dat organisaties permanent de balans zoeken tussen ontwikkelingen in hun omgeving en hun interne systemen (structuur, cultuur, competenties van medewerkers, technologie) daarop aanpassen. Publieke organisaties zijn geen gesloten maar open sociale systemen. Omgevingsbewustzijn wordt in dit verband vaak genoemd als essentieel. De organisatie wil flexibel en slagvaardig kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving, maar vanwege de complexiteit van de interne organisatie stuit dit vaak op problemen. Een effectieve (gezonde) organisatie vereist – vanuit het contingentiedenken van Minzberg (1979) – een consistente afstemming tussen alle organisatiefacetten.

“Een formeel, centraal en hiërarchisch geleide organisatiestructuur is doelmatig en doeltreffend in het geval van een stabiele en voorspelbare omgeving. Maar de dynamische omgeving van vandaag (technologie, markten, concurrentie, internationalisatie) vraagt erom dat organisaties in hun structuur en

---

<sup>11</sup> Ank Bijleveld-Schouten, staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in brochure ‘Handvatten voor gemeentelijke herindeling’ (2008: 5).

‘cultuur’ adaptief en innoverend zijn. Daarom is er alle aandacht voor decentralisatie, horizontale en informele netwerken, zelfstandige ‘eenheden’ met resultaatgerichtheid, e.d.” (Seegers et al. 2007: 13).

Ontwikkelingen op macroniveau: Informatiesamenleving steeds meer netwerksamenleving. “Het feit dat steeds meer organisaties een deel van hun activiteiten uitbesteden waardoor bedrijfsprocessen zich met elkaar vervlechten, leidt ertoe dat organisaties in toenemende mate netwerkorganisaties worden (Castells 1996:151). Met andere woorden: de mate van externe arbeidsdeling neemt met de verdere ontwikkeling van de informatiesamenleving toe” (Steijn 2004: 19 en 20).

De wijze waarop het empirische deel van dit onderzoek de omgeving van de fuserende organisaties in kaart wordt gebracht, wordt toegelicht in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.

## 2.2.2 Kenmerken van de gemeentelijke organisatie

In de eerste plaats is de gemeente een publieke organisatie. In deze paragraaf zal een aantal kenmerken van de publieke organisatie worden benoemd. De gemeente vervult richting burgers en ondernemers verschillende rollen. Meest besproken is de dienstverlening van de gemeente. In die dienstverlening naar individuele burgers en ondernemers zijn tevens rollen inbegrepen van beleidsmaker, uitvoerder, handhaver, regisseur, etc. Behalve dienstverlener is de gemeente uiteraard ook werkgever. We moeten ons realiseren dat een gemeentelijke organisatie in bepaalde opzichten anders is dan een private organisatie. Deze verschillen zullen straks aan de orde komen. Ook zal aandacht worden besteed aan enkele algemene (maatschappelijke) ontwikkelingen en actuele trends waar de gemeentelijke organisatie mee te maken heeft. Wie de actoren zijn in een gemeentelijke organisatie zal in paragraaf 2.3 worden besproken.

Organisaties worden vaak ingedeeld in profit en not for profit organisaties. Volgens Seegers et al. (2007) geeft deze tweedeling aanleiding tot allerlei stereotypen en gevolgtrekkingen. Zo zouden alle profit-organisaties gericht zijn op markt, concurrentie en efficiency. Non –profit organisaties zouden niet onder marktcondities functioneren. Maar deze scherpe scheiding gaat vaak niet op is hun stelling. Eisen van efficiency, productiviteit, klantgerichtheid en kwaliteit gelden evenzeer voor de gemeentelijke organisatie als voor het bedrijfsleven. Zelfs marktgerichtheid is voor een gemeentelijke organisatie van belang.

De eigenheid van publieke organisaties blijkt volgens Ringeling (2004: 322) uit:

- het speciale karakter van de taken die de overheid op zich heeft genomen;
- de hulpmiddelen waarvan de overheid zich kan bedienen;
- de eigenschappen van de organisatie die het openbaar bestuur ter beschikking staat;
- het inzicht dat de overheid voor de realisering van haar taken deels van haar omgeving en van de condities in die omgeving afhankelijk is;
- het besef dat de overheid geen bedrijf is en daar ook moeilijk mee kan worden vergeleken;
- het inzicht dat overheidsbeleid ook andere functies vervult dan de verbetering van materiële omstandigheden.

Bij het beoordelen van overheidsprestaties bepleit Ringeling het denken in dominante waarden en de verdediging daarvan tegen andere waarden. Niet alle handelen in de publieke sector kan worden afgemeten aan effectiviteit en efficiency. Effectiviteit en efficiency zijn weliswaar van belang maar moeten op een zelfde niveau worden geplaatst met de zes waardenclusters van Fisher: vrijheid, gelijkheid, broederschap, barmhartigheid en veiligheid. Tot de belangrijke waarden van de publieke sector behoort ook dat niet het conflict, maar het zoeken naar consensus voorop staat. De verscheidenheid is in de publieke sector een gegeven. Het overbruggen van verschillen is voor de betrokkenen de opdracht (Van Gunsteren, 1994 in Ringeling, 2004). Als we straks de cases zullen bestuderen, verwacht ik dat de eis van het overbruggen van verschillen expliciet zal terugkomen in het benodigde competentieprofiel van de kwartiermaker.

Noordegraaf (2008) benoemt een aantal kenmerken van publieke organisaties die voor het typeren van de gemeentelijke organisatie relevant zijn. Die kenmerken zijn allereerst *schaarstebesef* en *begrensde*

*budgetten*. Publieke organisaties hebben voortdurend te maken met bestuurlijke ambities voor betere dienstverlening en beperkte middelen die beschikbaar zijn om aan de maatschappelijke vraag te voldoen. De financiële ruimte is beperkt en bestuurlijke ambities om stijgende kosten in te tomen, hebben een permanent *schaarstebesef* gecreëerd. Een grote vraag naar diensten en de *begrensde* budgetten, hebben volgens hem “condities gecreëerd die vragen om efficiency, indicatiestelling en scherpe selectie.” Een ander kenmerk van de publieke organisatie is volgens Noordegraaf (2008) dat deze nogal *incidentgevoelig* is: “Dat heeft iets te maken met de toegenomen rol van de media, die incidenten creëren of uitvergrooten, niet in de laatste plaats om kijk- en leescijfers te verhogen.”

#### *Verschillen tussen publieke en private organisaties*

Het bedrijfsleven kan overwegend zelf de condities kiezen, waaronder diensten worden geleverd. Als gemeente kun je wel wat randvoorwaarden scheppen, maar uiteindelijk moet de dienstverlening laagdrempelig zijn. Voor het aantal diensten waar je gewoon recht op hebt, hoeft je zelfs geen afspraak te maken, bijvoorbeeld voor ondertrouw. De vraag naar deze diensten en daarmee de benodigde capaciteit, zal lastig te voorspellen zijn. Toch moet de gemeente daarop ingericht zijn.

#### *Arbeidsverhoudingen*

Eén van de meest pregnante verschillen tussen publieke en private sector zit in de arbeidsrelatie. Volgens Lanting (2009) zijn er drie belangrijke verschillen tussen de overheids- en de marktsector, te weten de eenzijdige aanstellingsbevoegdheid van de overheidswerkgever, het neerleggen van de arbeidsvoorwaarden in algemeen verbindende voorschriften en de afzonderlijke rechtsbescherming. Ambtenaren hebben ooit deze speciale status gekregen om hen te schermen tegen politieke willekeur. Overigens zijn er ook grote verschillen tussen beloningen bij overheidssectoren. Zo is er veel te doen geweest over de zogenoemde ‘*Balkenendenorm*’<sup>12</sup>, die stelt dat openbare bestuurders niet meer zouden mogen verdienen dan de minister-president. De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden vinden plaats per overheidssector. Voor gemeenteambtenaren worden de onderhandelingen gevoerd met het College van Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Van toepassing is het ambtenarenrecht.

Al enkele decennia is een principiële discussie gaande om de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen in de publieke sector gelijk te schakelen aan die in de private sector. Dit wordt normalisering genoemd. Het lijkt erop dat er een einde komt aan die bijzondere rechtspositie en speciale ontslagbescherming. Begin november 2010 hebben CDA en D66 een gezamenlijk wetsvoorstel ingediend om de rechtspositie van ambtenaren per 1 januari 2015 gelijk te trekken met die van gewone werknemers.<sup>13</sup> Het nieuwe kabinet Rutte is voorstander van die gelijkenschakeling en naar verwachting kan het voorstel op brede steun rekenen in de Tweede Kamer.

Volgens de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid van het CAOP<sup>14</sup> (2006) zit het wezen van de overheidswerknemer niet in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst. Het werken voor de overheid stelt eisen aan een attitude van de ambtenaar. De ambtenaar moet willen bijdragen aan het publieke belang. Zo stelt de Raad: “Het besef dat werken voor de overheid het leveren van een onmisbare bijdrage aan de samenleving is en soms zelfs – in dat werken – het direct belichamen van dat overheidsgezag begrepen is.” Deze attitude is van veel groter gewicht voor de positie van de ambtenaar ten opzichte van de overheid als werkgever én voor zijn rol als werknemer in de samenleving, dan een juridisch anders gefundeerde arbeidsverhouding. Ambtelijke status, zegt de Raad, is dan niet zozeer een bijzondere algemene rechtspositionele status, maar ‘een meer immateriële psychologische en emotionele beleving bij de functie’.

### **2.2.3 Kenmerken fusie**

---

<sup>12</sup> De norm werd vernoemd naar de toenmalige minister-president Jan-Peter Balkenende. De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) regelt dat elke instelling die overwegend uit publieke middelen wordt gefinancierd, het belastbaar jaarloon per individuele functionaris met wie zij een arbeidsrelatie heeft, jaarlijks op functienaam zal publiceren, indien dit boven dat van de premier uitkomt.

<sup>13</sup> Nieuwsbericht ‘*Ambtenaar verliest beschermde status*’ in NRC Next, 4 november 2010.

<sup>14</sup> Het CAOP is het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

### *Kleine kans op succes*

Zoekopdrachten voor het vinden van literatuur over fusies leveren vooral boeken en artikelen op over fusies in de private sector. Wetenschappelijk onderzoek dat specifiek gericht is op publieke organisaties of op gemeentelijke fusies sec, heb ik in de geraadpleegde literatuur niet aangetroffen. Deskundige op het terrein van fusies is de Utrechtse hoogleraar economie Hans Schenk. Hij heeft onderzoek gedaan naar 25.000 fusies. Het merendeel van die fusies betrof beursgenoteerde ondernemingen. Zijn bevindingen acht ik van belang voor deze studie, omdat ik vermoed dat deze ook op zullen gaan voor gemeentelijke fusies.

De conclusie van Schenk is pijnlijk: tussen 65 en 85% van de fusies mislukt. Of de slagingskans bij fusies van publieke organisaties ook zo gering is, durft Schenk niet met zekerheid te stellen, maar hij verwacht dat de succesratio niet veel hoger zal zijn. Ook hier blijven verwachte schaalvoordelen vaak uit en betekent een fusie toch al snel dat de organisatie een paar jaar meer met het eigen integratieproces bezig is dan met de kerntaken.<sup>15</sup> Het succes van een fusie wordt door bestuurders overschat. Schenk adviseert bij twijfel niet te fuseren. Zelfs drie jaar na de fusie lopen prestaties nog 20% achter. De organisaties leveren in op efficiency door de toegenomen bureaucratie.

“Bestuurders van organisaties met publieke taken hebben misschien nog wel minder verstand van fuseren dan in het bedrijfsleven,” zegt Schenk. Voortbordurend op deze uitspraak kan de aanname worden geformuleerd dat bestuurders verstand moeten hebben van fuseren om effectief sturing te kunnen geven aan een gemeentelijke fusie. Ik ga ervan uit dat het niet alleen om papieren wijsheid gaat, maar vooral om het hebben van ervaring. Deze redenering volgend zouden gemeentelijke organisaties een kwartiermaker moeten benoemen die ervaring heeft met fuseren. Daarmee zou de kans op succes kunnen worden vergroot. Je zou het ook anders kunnen lezen. Dat het er vooral om gaat dat de gemeenten deze competentie weten te mobiliseren, en dat kan ook door de kennis en ervaring van buiten in huis te halen.

### *Fusie is ruzie*

Ook Erik Schut, hoogleraar economie van de gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, ziet grote problemen bij fusies. In de praktijk verzandt de fusie vaak in een competentiestrijd waarin het gaat om wie de baas wordt, welke cultuur dominant is en voor welk automatiseringssysteem gekozen moet worden. Fuseren vergt een eensgezindheid die bestuurders vaak niet op kunnen brengen,” aldus Schut. Vooral het organiseren van draagvlak is geen gemakkelijke opgave.

### *Verschillen en overeenkomsten tussen fusies in de private en publieke sector*

Allereerst is het belangrijk om vast te stellen dat een fusieproces bij de overheid veel complexer is dan in de private sector. In de private sector zijn de machtsverhoudingen doorgaans overzichtelijk. Naast mooie woorden van gelijkwaardigheid en samen optrekken is het in werkelijkheid vaak de grootste, meest kredietwaardige partij die bepaalt en betaalt. De processen en systemen van het grootste bedrijf worden dominant opgelegd aan de kleinere fusiepartner. De machtsverhoudingen en rolverdeling bij gemeentelijke fusie spelen evenzeer een rol bij het procesverloop en de uitkomsten, maar het is vaak minder eenvoudig te bepalen wie de kaarten schudt en hoe. Schenk en Schut waarschuwen beiden voor statusgevoeligheid en oneigenlijke argumenten.

Een zeer belangrijk verschil is gelegen in de financiering van de plannen. Bedrijven maken een businessplan en een begroting, maar die is redelijk flexibel. Het tussentijds aanpassen van de begroting bij een gemeente is een heel stuk ingewikkelder.

Een verschil tussen overheid bedrijfsleven is de snelheid waarmee het fusieproces plaatsvindt. Een voorbereidingstijd van slechts enkele maanden is in het bedrijfsleven niet ongewoon. Bij de overheid weet je vaak al twee jaar van tevoren dat de fusie echt zal gaan plaatsvinden. Iedereen moet er nog aan wennen, iedereen moet er wat van vinden. Een fusie van gemeenten is een Tweede Kamerbesluit en daar gaan sowieso al maanden overheen. Die zorgvuldigheid valt ook wel te begrijpen, gezien de impact van de plannen op de samenleving. In de volgende paragraaf wordt het herindelingsproces van gemeenten verder toegelicht.

---

<sup>15</sup> Van de Wetering (2009) in: PM voor beslissers bij de overheid.

Het integreren van de verschillende organisaties is bij elke fusie een uitdaging. De organisaties kennen een verschillende ontstaansgeschiedenis en hebben een eigen traditie, status en werkrelaties opgebouwd. Hoe groter de verschillen, des te ingewikkelder het proces zal zijn.

De realiteit is dat bij een gemeentelijke fusie niet alle doelstellingen en ambities waargemaakt zullen worden. De kwaliteit van de dienstverlening blijft net zoals de groeiprognozes van een bedrijf toch vaak achter bij het verwachtingspeil. In dat opzicht werkt het bij de overheid niet anders dan in het bedrijfsleven. Een gemeentelijke fusie kan in feite niet ‘mislukken’, want het bestaansrecht van die gemeente zal niet direct in gevaar zijn. Om tot tevredenheid over de resultaten te komen, kunnen nog wel eens extra middelen worden ingezet en de tijdsperiode waarin interventies plaatsvinden opgerekt. Echter, de mogelijkheden van gemeenten zijn niet onuitputtelijk. De monopoliepositie van een gemeente schept immers ook verplichtingen om het vertrouwen van de inwoners niet te beschamen.

*‘Fuseren moet je leren’*

Van de Wetering (2009) schrijft in een gelijknamig artikel in PM over elf tips om van schaalvergroting in de publieke sector een succes te maken. Wat is de waarde van deze tips voor fuserende gemeenten? In de eerste plaats is het interessant voor alle gemeenten die de mogelijkheden verkennen en fuseren serieus overwegen. Gemeenten die al in het fusieproces zitten, kunnen er hun voordeel mee doen door hun aanpak langs deze lat te leggen. De lijst wijst erop dat een fusie niet moet worden onderschat. De positieve formulering zorgt ervoor, dat je ondanks de mogelijke valkuilen moed kunt houden, als je deze zaken maar goed regelt. De tips van Van de Wetering zijn toegeschreven naar fusies in de zorgsector. Eén tip betreffende de raad van toezicht laat ik hier achterwege, omdat die voor het onderwerp van de gemeentelijke fusie niet relevant is. Tip 6 was oorspronkelijk ‘twee slechte ziekenhuizen maken samen nog geen goed ziekenhuis’. Dit laat zich gemakkelijk vertalen naar de gemeentelijke situatie en behoort in feite bij het onderzoek dat bij 3 en 7 wordt bedoeld. Tip 6 is nu vervangen door de aanbeveling om kennis en ervaring met fusieprocessen te mobiliseren, omdat dit de kans op een verkeerde aanpak verkleint.

Kader 2: Tien tips om van gemeentelijke fusie een succes te maken (naar Van de Wetering, 2009)

1. Bij twijfel niet fuseren.
2. Houd de motieven zakelijk.
3. Kijk of schaalvoordelen behalve op papier ook echt bestaan.
4. Onderzoek ook fusienadelen.
5. Megalomanie wordt niet beloond.
6. Mobiliseer kennis en ervaring omtrent fusieprocessen, desnoods van buiten.
7. Toets het maatschappelijk belang.
8. Zorg dat de publieke taak duidelijk bepaald is.
9. Overweeg andere vormen van samenwerking.
10. Organiseer de eigen tegenspraak.

## 2.2.4 Proces van gemeentelijke herindeling

De ene herindeling verloopt vrij soepel, de andere kent een moeizaam proces. Een degelijke voorbereiding van gemeentelijke herindeling is cruciaal. Er zijn veel verschillende partijen bij betrokken en even zoveel belangen mee gemoeid.

Aandachtspunten bij de voorbereiding van een herindeling zijn:

- Redenen van totstandkoming (vrijwillige/onvrijwillige samenwerking, afhankelijkheden)
- Gezamenlijke doelen
- Politieke verhoudingen
- Inrichten projectorganisatie
- Medezeggenschap
- Medewerkers en communicatie
- Tijdpad

“Administratieve namen (SGB0, 2005:15)

Gemeenten zijn zich de laatste jaren in toenemende mate als ‘bedrijf’ gaan zien en dat heeft geleid tot het fenomeen ‘administratieve naam’. Dat houdt in dat de gemeente als ‘bedrijf’ er een andere naam op na houdt dan de officiële, wettelijke naam. Het bekendste voorbeeld is Den Haag / ’s-Gravenhage. B&W van die gemeente hebben in april 1990 besloten om de naam Den Haag te gebruiken voor de gemeentelijke organisatie (inclusief de raad) en de naam ’s-Gravenhage alleen nog te gebruiken waar dat wettelijk verplicht is of waar dat traditioneel gezien nodig is. Het fenomeen komt regelmatig voor bij gemeenten die na een herindeling zijn ontstaan en die de in de wet toegekende naam alsnog willen wijzigen.”

Er zijn veel deelprocessen die zich simultaan of reciproque afspelen. Processen die onderling samenhangen en dus moeten worden afgestemd. Er zijn procedurele voorschriften waaraan op tijd voldaan moet worden. De media en lokale belangenorganisatie volgen het proces op de voet. Hier allemaal de benodigde aandacht voor hebben, legt beslag op de beschikbaarheid van eigen mensen, terwijl de winkel gewoon open moet blijven tijdens de verbouwing. Dit vraagt nogal wat van managers die deze processen moeten aansturen.

Dit betekent ook dat tijdig moet worden nagedacht over de nieuwe bezetting van de functies en over wijze waarop die worden ingevuld; via sollicitatie- of plaatsingsprocedure. De vraag die kan worden gesteld, is hoe het de positie van gemeentesecretaris/kwartiermaker meestal wordt vervuld. Vester Reijnders van Leeuwendaal komt uit hoofde van zijn functie bij veel herindelingsgemeenten: “Je ziet zelden een gemeentesecretaris uit eigen gelederen. Wat gemeenten heel vaak doen – en dat is ook logisch – is dat een beoogd gemeentesecretaris wordt aangetrokken. Diegene heeft verantwoordelijkheid in de voorbereidingsfase en krijgt ook verantwoordelijkheid in de bouwfase.” Door het op deze manier te doen wordt optimaal commitment bereikt voor de werkwijze en de keuzes die worden gemaakt.

#### *Wettelijk kader*

“De bestuurlijk-juridische mogelijkheden tot vormgeving van de samenwerkingsrelatie van gemeenten is aangegeven in de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). In een regeling (‘statuut’) dat goedgekeurd wordt door de provincie, wordt vastgelegd welke (*wettelijke*) *taken* een gemeente laat uitvoeren onder het bevoegd gezag, verder welke *bevoegdheden* in de gemeenschappelijke regeling worden belegd en welke *instrumenten* daartoe ondersteunend zijn.” (De Waard in Wording, p. 12)

#### *Besturingsmodel*

Een besturingsmodel beoogt expliciet te maken hoe taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld, welke rollen en gedrag bij elkaar horen en hoe sturing en verantwoording plaatsvinden. Het beschrijft de bestuurlijk-juridische vorm waarin de organisatie functioneert. Het gaat over het besturen van het realiseren van prestaties waar de gemeenten (mede)verantwoordelijk voor zijn en voor zover deze door de organisatie kunnen worden gerealiseerd, autonoom, in coproductie of door beïnvloeding (stimuleren, regelgeving, subsidiëring etc.) Een besturingsmodel heeft toegevoegde waarde als set van afspraken waarop teruggegrepen kan worden. Het wettelijk kader voor gemeentelijke samenwerking en fusie staat beschreven in de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). In een regeling (‘statuut’) dat goedgekeurd wordt door de provincie, wordt vastgelegd welke (*wettelijke*) *taken* een gemeente laat uitvoeren onder het bevoegd gezag, verder welke *bevoegdheden* in de gemeenschappelijke regeling worden belegd en welke *instrumenten* daartoe ondersteunend zijn. (Bron: De Waard in Wording.)

#### *Conclusie proces van gemeentelijke herindeling*

Gemeentelijke herindeling/fusie is een zeer gecompliceerde vorm van een veranderingsproces. Wanneer het startsein wordt gegeven voor de fusie dan zullen verschillende schakels in het werk moeten worden gesteld om de fusiegemeenten te laten samensmelten. Processen moeten op elkaar worden aangesloten. De doelstellingen die de fusie beoogt, worden lang niet altijd gerealiseerd. We gaan ervan uit dat een veranderingsproces planmatig verloopt. Een sterk vereenvoudigde weergave van een veranderingsproces is het freeze-change-freeze model. Maar de praktijk kan weerbarstiger zijn.

## 2.3 De spelers

### 2.3.1 Actoren

#### *College van b&w*

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van een gemeente. Het college bereidt de besluiten van de gemeenteraad samen met de betrokken ambtenaren voor en voert deze na besluitvorming in de Raad ook uit. Daarnaast voert het college ook de taken uit die in het kader van medebewind worden gesteld. Binnen het college zijn de taken over de burgemeester en wethouders verdeeld volgens een portefeuillevdeling. In alle gevallen geldt dat het college geacht wordt *collegiaal* te besturen.<sup>16</sup> Dit wil zeggen dat de leden van het college gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de besluiten die door het college worden genomen.

#### *Gemeentesecretaris*

De gemeentesecretaris is de secretaris van het college van b&w en staat hen terzijde bij de uitoefening van hun taak. De gemeentesecretaris is de eerste adviseur van het college. Veelal is de functie van gemeentesecretaris gecombineerd met die van algemeen directeur. De algemeen directeur/gemeentesecretaris geeft leiding aan de ambtelijke organisatie en is tevens de bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraad. De gemeentesecretaris heeft een coördinerende rol en is van oudsher de spin in het web tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat. Afhankelijk van het gekozen organisatiemodel, de gegroeide bestuurscultuur en de persoonlijke stijl is de gemeentesecretaris meer prominent naar buiten (naar het college) of naar binnen (naar de ambtelijke organisatie) gericht.

#### *Managers*

De beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij afdelingshoofden of directeuren van diensten. Zoals eerder aangegeven richt dit onderzoek zich op het topmanagement van de fuserende gemeenten, niet op de teamleiders. De verantwoordelijke directeur(en)/gemeentesecretaris wordt ook bedoeld. Als gevolg van nieuwe inzichten op het gebied van organisatie en coördinatie onderhouden zij steeds vaker een rechtstreekse lijn met de portefeuillehoudende wethouder. Dit betekent dat de manager steeds meer te maken krijgt met 'bestuurlijke drukte'. Op dit begrip werd al eerder ingegaan in hoofdstuk 1.

#### *Inhuur externe partijen en interim management*

Interimmanagement speelt steeds een belangrijkere rol in publieke organisaties. Gründemann et al. (2003:136) signaleren de trend dat externe partijen in toenemende mate hun toegevoegde waarde (de resultaten van hun handelen) zichtbaar moeten maken. Dit past in de maatschappelijke discussie over het afleggen van verantwoording. De kwaliteit van de interimmanager staat slecht te boek: "Zulke managers spreken MBA-taal, zijn alleen maar bezig met processen (Verbrugge, 2005), en gaan formuleren en 'formats' verspreiden, met 'targets', productietijden, doorlooptijden, kengetallen en indicatoren. Ze zijn er tijdelijk, en willen reorganiseren en dingen aanpakken waar ze geen verstand van hebben. Daar kennen we inmiddels zelfs een term voor, namelijk 'seagull management', de manager als zeemeeuw die - excuus voor het woordgebruik - 'luid krijsend binnenkomt, de boel onderschijft en weer luid krijsend wegvliegt.'" (Noordegraaf, 2008: 14)

### 2.3.2 Rol en taken van de publieke manager

In deze paragraaf zullen we de rol en taken van de publieke manager nader verkennen. Met welke specifieke zaken heeft de overheidsmanager te maken? Dit is niet los te zien van opvattingen over wat een publiek manager behoort te doen en hoe hij die taken vervult. Dé kerntaak van de manager wordt veelal betiteld als 'getting things done through others'. Maar dat is slechts een deel van het verhaal. Het komt in de publieke organisatie ook wel voor dat managers naast hun managementtaken ook nog uitvoerende rollen vervullen. Zij houden zich bijvoorbeeld bezig met cliëntbehandeling of nemen de

---

<sup>16</sup> Derksen, W. en L. Schaap (2007), *Lokaal Bestuur*, Overheidsmanagement, 's-Gravenhage, 5<sup>e</sup> herziene uitgave, p. 66-67

ingewikkelde dossiers op zich. Managers weten zich meestal omringt door ondersteuners en adviseurs. Zo wordt het topmanagement van een gemeentelijke organisatie bijgestaan door beleidsadviseurs van verschillende expertise, (concern)stafffunctionarissen bijvoorbeeld voor financiën en HRM en secretariële ondersteuning.

Sinds het NPM (New Public Management) is een beeld ontstaan van managers die zich alleen interesseren voor resultaten en niet werkelijk voor de noden van de organisatie. Tegen de manager die de organisatie onnodig belast met formats om in te vullen, regels en targets is weerzin ontstaan. Het zou professionals op de werkvloer afhouden van hun werkelijke opdracht, hen beklemmen, degraderen en demotiveren. “Het verlangen naar minder managers en meer ruimte op werkvloeren ademt een verlangen naar een ander soort bestuur, dat aan de 'onderkant', dicht bij de burger, sterk is. De kritiek op publieke managers gaat daarmee niet alleen over managers en organisaties, maar ook over 'goed' openbaar bestuur.” (Noordegraaf, 2008: 10).

“Publieke managers zijn ook slachtoffer van ‘iets groters’ dat zich deels via bedrijfsmatige prestatiesystemen en zakelijke ‘tools’ aan publieke organisaties opdringt, en deels tijdens, naast en na dienstverlening merkbaar is. Publieke managers – hoe gevarieerd ze ook zijn – zouden juist wel eens belangrijk kunnen zijn om met die omstandigheden om te gaan, belangrijker dan bijvoorbeeld politici. Dit is omdat bepaalde vormen van dienstverlening en handhaving toch *op locatie georganiseerd* moeten worden”, aldus Noordegraaf (2008: 33). De meerwaarde van de publieke manager kan zitten in het tijdig inzien dat onwerkbaar situaties kunnen ontstaan op locaties op de werkvloer en deze voorkomen.

Noordegraaf pag 42 - 44

Volgens Noordegraaf (2008: 42-44) zullen individuele managers in de gaten moeten houden dat ze niet alleen met prestaties en productie bezig zijn, maar met het *definiëren* van prestaties. En dus met het definiëren van wat prestaties zijn en wie over prestaties gaat. Een socio-politiek perspectief maakt duidelijk dat dit nooit een neutrale zaak zal zijn en dat publieke managers nieuwe definities zullen moeten *legitimeren*. Het veronderstelt dat managers *betekenisvolle* ideeën en argumenten hebben over wat er in en rond organisaties aan de hand is. Dat vereist dat ze ontwikkelingen en relevante gebeurtenissen *signaleren*. Tegenover het steriele ‘besturen op hoofdlijnen’ of ‘de kaders’ bepalen, is het zaak dat publieke managers reële en schijnbaar ‘kleine’ gebeurtenissen zien en gebruiken om tendensen te traceren en nieuwe projecten in gang te zetten.

Het vereist ook dat publieke managers die ideeën naar dagelijkse productieprocessen *vertalen*. Wanneer publieke managers gedwongen worden om welhaast universele en dus *steriele* bedrijfsmatige modellen in te voeren, zoals INK, dan weten ze daar wat van te maken. De manier is door instrumenten te verbinden met ervaringskennis en anekdotische informatie, via korte lijnen en overlegplatforms, zoals bijvoorbeeld bij de Rotterdamse Veiligheidsindex het geval was. Ze deden dat vervolgens door cijfers en ‘formats’ op relevante plekken, zoals in belangrijke vergaderingen te bespreken, en door de metingen een plek te geven in bestuurlijke ambities om prestaties en succes ‘hard’ te maken, bijvoorbeeld door ‘quick wins’ te boeken.

## 2.4 Conceptueel model: Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie

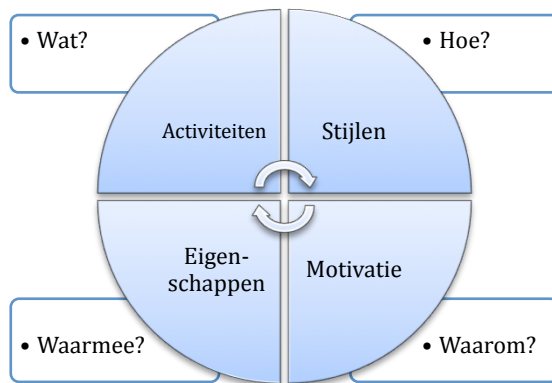
### *Inleiding*

In de literatuur zijn vele theorieën en modellen te vinden met betrekking tot leiderschap. Gestart vanuit de probleemoriëntatie, ging ik op zoek naar een passend model, dat kan helpen om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Sommige modellen echter, richten zich op een bepaald aspect van leiderschap en zijn daardoor te beperkt. De bekende ‘Situational Leadership Theory’ van Hersey en Blanchard (1977) bijvoorbeeld, spitst zich toe op de relatie van de leidinggevende tot zijn ondergeschikten. Het model beschrijft de soort en mate van sociaal-emotionele ondersteuning die de leidinggevende moet bieden, gegeven bepaalde aspecten van de situatie en de taakvolwassenheid van de medewerkers blijkend uit (on)bereidwilligheid en (on)bekwaamheid. De theorie is populair vanwege de relatief eenvoudige weergave, maar het geeft geen antwoord op hoe de kwartiermaker zich moet verhouden tot andere actoren dan medewerkers, zoals een college van b&w en de gemeenteraad. De ‘Leiderschapsrollen’ van



Quinn (1997) bieden daar vermoedelijk betere handvatten voor. Quinn koppelt een achttal leiderschapsrollen aan vier verschillende invalshoeken van organiseren die stromingen in de managementtheorie vertegenwoordigen. Dit model is niet gekozen omdat het veel uitleg behoeft over de verschillende stromingen en hoe de acht leiderschapsrollen daarbinnen zijn te plaatsen. Per stroming worden bovendien verschillende criteria van effectiviteit gehanteerd. Om die redenen vind ik Quinn's model te fijnmazig voor dit type onderzoek.

Aansprekend vond ik het model van Stoker & Kolk (2003) waarin zij bepleiten dat leiderschap niet vanuit één maar vanuit meerdere elementen tegelijk moet worden bekeken (zie figuur 1). In het kort komt het erop neer dat het beïnvloeden van gedrag gebeurt door gebruik te maken van bepaalde leiderschapsstijlen, eigenschappen en motieven en door het uitvoeren van verschillende activiteiten. Gegeven de probleemoriëntatie van dit onderzoek kan ik aansluiting vinden bij dit model. Echter, een duidelijke afstemming van leiderschapsgedrag op de omgeving en de situatie is minder herkenbaar.



Figuur 1: Vier elementen van leiderschap (Stoker & Kolk, 2003)

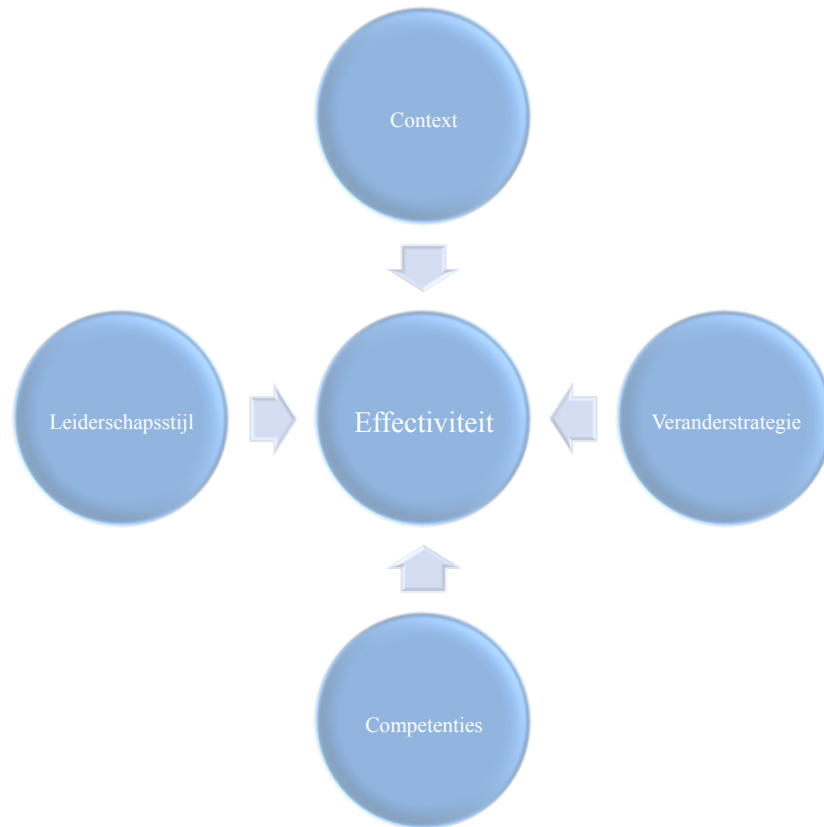
#### *Introductie conceptueel model 'Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie'*

Uit die zoektocht naar een geschikt model zijn mij een aantal concepten bijgebleven, die ik relevant vind voor dit onderzoek. Van die concepten is een theoretisch model gevormd, dat een voorlopig antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag. Dit conceptueel model van 'Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie' zal ik hierna verder introduceren. Effectief leiderschap van de kwartiermaker is de afhankelijke variabele in dit model. De probleemoriëntatie van hoofdstuk 1 en de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn gebruikt om de bouwstenen te benoemen die mogelijk verklarende factoren zijn voor die effectiviteit. De vier factoren die mijns inziens een rol spelen zijn:

- de context
- de leiderschapsstijl
- de veranderstrategie
- de competenties van de kwartiermaker

Een grafische weergave van het conceptueel model treft u aan in figuur 2. De uitwerking van de factoren en hun relatie tot effectief leiderschap van de kwartiermaker volgt in paragraaf 2.5 t/m 2.8.

Vertrekpunt voor mijn model is de visie van Stoker & Kolk (2003) dat leiderschap niet uit één, maar vanuit meerdere elementen tegelijk moet worden bekeken. Het element leiderschapsstijl komt overeen en de elementen eigenschappen en motivatie kunnen worden teruggevonden in het begrip 'competenties'. In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk werd het belang duidelijk van de afstemming van kwartiermaker op de omgeving. In het model van Stoker & Kolk miste ik een verbijzondering naar context en naar veranderstrategie. Omdat ik ook graag een antwoord wil vinden op de vraag hoe omgaan met fusie-uitdaging is de factor veranderstrategie toegevoegd. In paragraaf 2.7 zal worden ingegaan op de theorie van Jonker & de Witte.



*Figuur 2: Conceptueel model. Effectief leiderschap van de kwartiermaker bij gemeentelijke fusie hangt af van de leiderschapsstijl, veranderstrategie en competenties en de afstemming op de specifieke context.*

## 2.5 Context

De omgeving bepaalt in belangrijke mate de context waarin de kwartiermaker opereert. In paragraaf 2.2.1 is het begrip omgeving onderscheiden in externe en interne omgeving van de gemeentelijke organisatie. In de paragrafen 2.2.3 en 2.2.4 is nader ingegaan op de kenmerken van fusies en het herindelingsproces. De omstandigheden van gemeentelijke fusie brengen bijzondere condities met zich mee, die inwerken op de organisatie als geheel en op het functioneren van de kwartiermaker in het bijzonder. Logischerwijs zal ik de fusiespecifieke condities dan ook onder het begrip ‘context’ scharen.

Conform de contingentietheorie zal de organisatie permanent de balans zoeken tussen ontwikkelingen in de omgeving en hun interne systemen (structuur, cultuur, competenties, technologie etc.) daarop aanpassen. Doordat de omgeving van gemeentelijke organisatie in de naoorlogse tijd in hoog tempo dynamischer is geworden (bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen, internationalisatie) vraagt dit dat organisaties een grotere wendbaarheid moeten hebben om zich aan te passen. De bureaucratische structuur van een gemeentelijke organisatie, de taakstellingen om te bezuinigen, de specifieke arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren, vormen belemmeringen voor het adaptief en innoverend vermogen van de organisatie. Voor de kwartiermaker de uitdaging om de organisatie, met beschikbare middelen toch slagvaardig te laten zijn.

Duidelijk is dat er niet één beste manier van organiseren bestaat en dus ook niet één beste aanpak voor de kwartiermaker. De relatie van de context op de effectiviteit laat zich niet eenvoudig bepalen. Vaak is er zelfs geen directe relatie tussen het handelen van de kwartiermaker en de herindelingseffecten. Ook kunnen er interactie-effecten optreden. Nemen we bijvoorbeeld een besluit om taakgroepen in te stellen voor de uitwerking van deelprojecten. Het is van veel factoren afhankelijk of de bijdrage van die

taakgroep succesvol is en of de kwartiermaker deze doelmatig heeft ingezet. Periode van recessie zullen keuzes anders worden gemaakt i.v.m. beperkte middelen. Geen geld voor afvloeiingsregelingen. Bij fusie van hele grote en kleine gemeente zal het lastig zijn om perceptie weg te nemen van overname. De verbanden kunnen zo gedifferentieerd zijn dat daarom hierop geen specifieke hypothesen worden geformuleerd. Uitgangspunt is wél dat de context beoordeeld kan worden op een schaal van simpel naar complex, tot uitermate complex. Hoe groter de complexiteit van de context hoe kleiner de kans op een vloeiend herindelingsproces. Deze redenering gaat hand in hand met de verwachting dat een complexe context meer eisen stelt aan de betrokken kwartiermakers.

## 2.6 Veranderstrategie

Jonker & Witte (2004) benadrukken de nauwe verwantschap tussen de begrippen veranderen en organiseren: “Organiseren is veranderen en veranderen is organiseren”. Organiseren is een continu ordenings-, afstem- en keuzeproces geworden gericht op het reduceren van interne en externe onzekerheid.” (Veen, 1984 in Boonstra 2005). Sleutelbegrippen bij veranderstrategie zijn kiezen en interventie.

De definitie van veranderstrategie die Jonker & de Witte hanteren is: “een intentionele en doelgerichte ingreep – of serie van ingrepen – door de tijd heen in een (bestaande) georganiseerde context teneinde een vooraf gewenste situatie te bereiken. Ingrepen kunnen betrekking hebben op zowel de ‘harde’ (structuur, processen, technische systemen, etc.) als de ‘zachte’ (cultuur, gedrag, competenties, attitude etc.) kant van het organiseren.” In de kern gaat het bij organisatieverandering om een verandering van denken en doen. Het vraagt van mensen zich bewust te zijn van hun handelen en het effect van hun handelen op anderen. Behalve de rationaliteit van concrete taken en planning gaat het ook om emoties, betrokkenheid en drijfveren. Samenwerkingsrelaties krijgen een andere inhoud en vorm. De kunst voor de kwartiermakers is om hier op effectieve wijze mee om te gaan. Interventie is een sleutelwoord. Mensen en systemen.

“De ‘weerstand’ is meestal geen irrationele reactie, maar gestoeld op eerdere mislukte projecten, op welbegrepen eigen belang en in de oude gedragspatronen geïnvesteerde emoties en ontleende zingeving. Veranderaars die daar onvoldoende aandacht aan besteden, hebben onvoldoende impact om de beoogde verandering te realiseren.”

Er is een veelheid aan boeken volgeschreven over organisatieverandering. Dat is ook niet verwonderlijk gezien het grote aantal mogelijke invalshoeken en visies om het onderwerp te benaderen. Zo richt Kotter (2002) zich op een specifieke aanpak, Kurt Lewin (1951) en de Caluwé (1999) belichtten de sociale en politieke krachten in organisaties en Rotmans (2003) de aard van de veranderingsprocessen. Een volledig overzicht geven van de verschillende theorieën en modellen is een studie op zich. Opvallend is dat de inzichten vaak dichotoom worden gepresenteerd. Twee, elkaar niet overlappende begrippen worden tegenover elkaar gezet en vormen samen een continuüm van uitersten. Bekende begrippenparen zijn ‘ontwerpen versus ontwikkelen’ (Boonstra, 1996) en ‘reizen versus trekken’ (Swieringa, 1996). Jonker & De Witte (2004) plaatst hier nog een derde begrip tussen, namelijk ‘pendelen’. Deze laatste indeling zal ik hier nader toelichten.

### **Reizen (geplande verandering – ontwerpen)**

Bij reizen wordt veranderen opgevat als een planmatige activiteit. Op startpunt A (*IST*) is sprake van een problematische situatie die verandering wenselijk maakt. Vervolgens wordt een beeld gevormd van de gewenste situatie B (*SOLL*), waarna een plan wordt ontwikkeld om stapgewijs, binnen een bepaald tijdschema, te komen tot de gewenste situatie.

Reizen kenmerkt zich door een functionele, instrumentele opvatting over organiseren. Impliciet uitgangspunt is het verbeteren van functionaliteit. De gedachte is dat in een systeem bewust en planmatig ingegrepen kan worden. Organizatieverandering vindt in drie stappen plaats: een bepaald evenwicht ontdoen (unfreezing), veranderen (moving), het nieuwe evenwicht bevroren (refreezing). Medewerkers worden gezien als ‘objecten’ die veranderd worden door hen top-down te vertellen wat ze

anders moeten doen. Het veranderproces wordt begeleid door een veranderaar (change-agent) die als een reiziger die met een het spoorboekje in de hand van A naar B reist.” (pag.16)

De belangrijkste kritiek op reizen is dat de aanpak vaak niet het gewenste resultaat oplevert. Een voor de hand liggende verklaring is dat het veranderproces als het ware wordt ‘ingeaald’ door ontwikkelingen in en buiten de organisatie, waardoor de voorgenomen veranderingen aan impact tekortschieten.

### Trekken (co-creëren – ontwikkelen)

De kern van trekken als strategie is permanente ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers. Een continu leerproces, waarbij de bestaande organisatiekenmerken ter discussie worden gesteld en worden aangepast aan de veranderende interne omstandigheden en de externe omgeving. Anders dan bij reizen, is de bestemming niet scherp omljnd; zelfs de vertrek of uitgangssituatie is niet eenduidig. “Reizigers willen op tijd op hun bestemming arriveren, trekkers komen echter nooit aan. Voor hun is de reis zelf het doel.”<sup>17</sup>

In deze visie vormen de medewerkers de spil van de veranderingen. Zonder hun inzichten geen beweging. Iedereen doet mee en iedereen heeft dus invloed. Niet de op te lossen problemen staan centraal, maar het avontuur van het samenwerken en het creëren van een waardevolle nieuwe context. De change-agent, opereert als een bergbeklimmer die op pad gaat zonder duidelijk vastgesteld doel. Het is een cyclisch proces van bezinnen, een toekomstvisie formuleren en beslissen over de volgende stap. Het betekent niet dat al het bekende overboord moet, integendeel. Voortborduren op ‘het goede’ uit het verleden biedt zekerheden en vertrouwen voor de betrokkenen. De veranderingen krijgen vorm in diverse deelprojecten en actieplannen waarbij telkens tijdelijke werkafspraken worden gemaakt. De moeilijkheid is om de diverse veranderprojecten in dezelfde richting te laten bewegen. Van de betrokkenen vraagt deze strategie een open houding om in dialoog de verschillende inzichten te verkennen, verbindingen te leggen, afstemming te zoeken en gezamenlijk op te trekken.

De verschillen tussen reizen en trekken worden samengevat in de volgende tabel.

|                         | <b>Reizen</b>                                 | <b>Trekken</b>                       |
|-------------------------|---|--------------------------------------|
| <b>Doel</b>             | nieuw evenwicht                               | blijvende ontwikkeling               |
| <b>Aangrijpingspunt</b> | structuur, systemen, cultuur                  | gedrag                               |
| <b>Startpunt</b>        | topdown                                       | de klantvraag                        |
| <b>Strategie</b>        | blauwdruk                                     | richting, missie, bandbreedte        |
| <b>Aanpak</b>           | organisatiebreed                              | sneeuwbalgewijs                      |
| <b>Sturing door</b>     | macht/regel<br>management<br>belonen/straffen | markt<br>leiderschap<br>helpen leren |
| <b>Sturing van</b>      | inhoud  | proces                               |

Tabel 1: Reizen versus Trekken (Bron: Jonker & De Witte, HRM Issue Paper 2004)

### Pendelen

De veranderstrategieën *reizen* en *trekken* hebben allebei zo hun voordelen, maar kennen ook beperkingen. Met *pendelen*<sup>18</sup> wordt getracht de voordelen van strategieën met elkaar te verbinden. In de praktijk kampen veel organisaties met een verschil tussen de veranderekundige behoefte (te typeren als ‘trekken’) en de wijze waarop de verandering feitelijk wordt aangepakt (als reizen). Het gevolg is vastlopende veranderprocessen, frustraties of zelfs schade. Bij pendelen zullen elementen van het

<sup>17</sup> Jonker & De Witte (2004: 17).

<sup>18</sup> Jonker & De Witte (2004: 19) in navolging van Boonstra (1996).

trekkersprincipe en van reizen te herkennen zijn. “Pendelen zorgt er dus voor dat het management een voortrekkersrol vervult en de werknemers participeren en hun inbreng hebben.”<sup>19</sup>

#### Pendelen in de praktijk

Het topmanagement zet, met inzet van interne en externe adviseurs de kaders uit die het veranderingsproces richting geven. Deze kaders of uitgangspunten zijn te vergelijken met een houtskoolschets. Werknemers participeren in de diagnosefase en bij het bedenken van oplossingsrichtingen. Hun kennis, ervaring en inzichten wordt benut bij de detailinvulling van de houtskoolschets en implementatie van nieuwe werkwijzen. Het management bewaakt de strategische uitgezette kaders en de voortgang van de verschillende deelprocessen. Pendelen vraagt van de veranderaars om de inzichten en instrumenten van beide veranderstrategieën toe te passen, toegesneden op de situatie. Voor het trekkelement is veel meer durf en (zelf)vertrouwen nodig, het vereist competenties waar niet elke organisatie over beschikt.

#### Keuze voor een veranderbenadering

Er bestaat geen beste manier van organiseren en evenmin een beste manier van veranderen. Op basis van de aanwezige condities zal steeds gekozen moeten worden voor een veranderstrategie die het beste aansluit. Als de nood erg hoog is en er weinig tijd is – het is vijf voor twaalf – dan is het verstandig te kiezen voor reizen. Ook geldt: hoe helderder de bestemming, hoe duidelijker het reisplan. Bij drastische ingrepen, zoals grote bezuinigingen (op het personeelsbestand), kiest men meestal ook voor direct en planmatig ingrijpen; de reizende aanpak.

Trekken kan eigenlijk alleen wanneer de tijdsdruk niet te groot is. Bezinning, kennisdelen, beslissen kost immers tijd.

De vraag die kan worden gesteld, is welke veranderstrategie het best passend is bij het proces van een gemeentelijke fusie. Conform de contingentiegedachte zoeken we naar een zogenoemde ‘best fit’. Bij toepassing van de theorie over reizen, trekken, pendelen kom ik tot de conclusie dat pendelen het meest succesvol zal zijn. Wanneer het topmanagement zich te veel op de uitersten van het continuüm van trekken versus reizen bevinden, zullen zij minder effectief de gewenste veranderingen kunnen bewerkstelligen en dus ook minder succesvol zijn. Hanteren zij de trekkersbenadering dan duurt het te lang voor er ‘spijkers met koppen’ kunnen worden geslagen. De politiek zal ongeduldig worden en de druk opvoeren om met concrete plannen te komen. Bij reizen is het gevaar dat medewerkers onvoldoende meegenomen worden in de veranderingen. Hun ervaring en expertise wordt niet benut om mee te denken en het risico groeit op weerstanden tegen de top-down opgelegde maatregelen. Pendelen maakt het mogelijk om het beste van beide strategieën te combineren.

Van het topmanagement en kwartiermakers bij de gemeentelijke fusie verlangt dit dat zij all-round zijn in het toepassen van de veranderstrategieën. Zij moeten de competentie hebben om te herkennen wanneer (in welke fase van het proces) zij het beste de trekkende of reizende benadering kunnen hanteren. Toepassen van de reizende benadering vereist dat de kwartiermaker op de juiste momenten daadkrachtig optreedt en besluiten neemt: zo gaan we het doen. Bij trekkende benadering moet de kwartiermaker vertrouwen kunnen genereren. Daarin schuilt misschien nog wel de grootste uitdaging. Vertrouwen in de inhoud en dat participatie van medewerkers interessante uitkomsten zal opleveren.

Hypothese 1:

De kwartiermaker die 'pendelen' als dominante veranderstrategie hanteert, zal het meest effectief zijn.

## 2.7 Leiderschapsstijlen

Leiderschap intrigeert. We kennen voorbeelden uit de geschiedenis, we zien het in het hier en nu op school, in de krant of op het werk. Het is geen waardenvrij begrip. We vinden er wat van: er is gebrek

<sup>19</sup> Jonker & De Witte (2004: 20)

aan of bewondering voor. Mijn uitgangspunt is dat de leiderschapsstijl die de kwartiermaker hanteert de mate van succes van het fusieproces zal beïnvloeden. Hier aan ligt de gedachte ten grondslag dat de wijze waarop de kwartiermaker leiding geeft, effecten heeft die in mindere/ of meerdere mate bijdragen aan een succesvol verloop van het fusietraject.

Over het onderwerp leiderschap en over leiderschapsstijlen is een grote veelheid literatuur geschreven. Aanvankelijk richtte onderzoek zich op het vinden van één ‘superieure’ stijl van leidinggeven die zou leiden tot effectiviteit. Uitkomsten van dit type onderzoeken waren vooral normatieve ideeën over de beste leiderschapsstijl. Inmiddels is er ook plaats gekomen voor andere inzichten, waarbij het gaat om het vinden van passende combinaties tussen leiderschapsgedrag en de context waarin de leidinggevende opereert. Effectief leiderschap heeft evengoed te maken met percepties, verwachtingen en belangen. In deze paragraaf zullen enkele inzichten worden besproken met betrekking tot het thema leiderschapsstijl en effectiviteit.

#### *Transactioneel en transformationeel leiderschap*

In de jaren '70 van de vorige eeuw groeide de kritiek van wetenschappers op de tot dan toe gevormde theorieën over leiderschap. Onderzoek was naar hun smaak te smal gericht geweest op de relatie tussen leidinggevend en hun ondergeschikten in de taaksituatie. De politicoloog James MacGregor Burns (1978, in Rainey, 1997) - maakte onderscheid tussen transactioneel leiderschap en transformationeel leiderschap. Burns richtte zijn onderzoek (diepte-interviews en casestudies) op prominente politici en leiders van sociale bewegingen. Hij spreekt dan ook van ‘followers’. Voor de tekst in dit rapport wordt de vertaalslag gemaakt naar de relatie met medewerkers, omdat ik dit meer van toepassing vind op het leiderschap bij de gemeentelijke organisatie.

Transactioneel leiderschap kenmerkt zich door een ruilrelatie en een onderhandelingsattitude (Seegers et al., 2007). Transactionele leiders zijn erop gericht om van hun medewerkers gedaan te krijgen wat er moet gebeuren. In ruil voor hun prestaties en support motiveren zij medewerkers door te belonen, het ‘voor wat hoort wat’-principe. Volgens Van der Vlist (1991) kan dit type leiderschap als machtgeoriënteerd worden gekarakteriseerd, vanwege de afhankelijkheid van ondergeschikten. Het veronderstelde effect van ‘transactioneel leiderschap is gebaseerd op de aanname dat sociale interacties als ruilrelaties kunnen worden opgevat, in termen van kosten en baten. Transactioneel leiderschap is terug te voeren op de term ‘exchange leadership’ en de path-goal-theory van House van eind jaren '50. De interactie wordt gecontinueerd zolang de ruilrelatie tot wederzijds bevredigende uitkomsten leidt. De basis ervan is een simpel axioma, namelijk het hedonistische principe: gedrag wordt gestuurd door de aangename en onaangename gevoelens die er het gevolg van zijn. Anders gesteld we streven na wat lust verschaft en trachten te vermijden wat onlust veroorzaakt. In zekere zin gaat deze theorie uit van wat wel een ‘rationeel’ mensmodel wordt genoemd: de mens als ‘self-interest seeking economic maximizer’.

Transactionele leiders zijn instrumenteel ingesteld en richten zich vooral op de extrinsieke beloningen en straffen om de motivatie te beïnvloeden. Echter, er bestaat voor leiders veel meer ruimte om gedrag te beïnvloeden. Mensen laat zich ook motiveren door intrinsieke factoren. Niet alleen de beloning voor de inspanning is van belang, ook de uitvoering van de taken op zichzelf kunnen motiverend en bevredigend zijn.

Transformationele leiders spreken de intrinsieke motivatie van medewerkers aan en brengen hen op hogere vlakke door een focus op de hogere doelen van sociale acceptatie, waardering en zelfontplooiing zoals gedefinieerd door Maslow [de piramide van behoeften] (naar Rainey, 1997, Van der Vlist, 1991 en Keuning & Eppink 1996). Transformationele leiders weten het individu te overtuigen en te inspireren door hun visie en schetsen de waarde voor het grotere geheel of de dienstbaarheid aan de gemeenschap. Burns (1978: 7): “The result of transforming leadership is a relationship of mutual stimulation and elevation that converts followers into leaders and may convert leaders into moral agents.”

Volgens Seegers et al. (2007) is transactioneel leiderschap in de moderne organisatie zeker niet voldoende. We hebben behoefte aan leiderschap dat de normale beheerssituatie weet te overstijgen in de talrijke uitdagingen waar de organisatie voor staat. Leiderschap is niet alleen een functie van de situatie, waar het erom gaat je leiderschap aan te passen aan de situatie, leiders moeten de parameters van de situatie juist overtreffen. Zij zijn degenen die voor visie en verandering, voor transformatie van de organisatie moeten zorgen. Verandering is immers een basiskarakteristiek van elke organisatie geworden.

Over transformationeel leiderschap zegt Van der Vlist (1991): “Waar het om gaat, is dat menig leider in staat moet worden geacht andere bronnen van motivatie aan te boren dan louter extrinsieke beloningen.” Dat kan bijvoorbeeld via:

- regels en normen (verwachtingen van anderen);
- doeleinden;
- primaire, secundaire en hogere behoeften (Piramide van Maslow);
- waarden;
- houdingen (attitudes);
- bekwaamheden;
- werkelijkheidsvoorstellingen (waaronder kennis);
- de beschikbaarheid van hulpmiddelen.

Van groot belang is ook dat datgene wat als kosten of als baten gezien wordt, te beïnvloeden is.” Leiderschap zal in de praktijk variëren naar de mate waarin macht wordt uitgeoefend, naar de mate waarin overleg plaatsvindt en naar de mate waarin manipulatie wordt toegepast. Daarbij zijn we ervan overtuigd dat zich bepaalde contingenties voordoen afhankelijk van het type organisatie en de daarbij passende cultuur. Zo verwachten we meer ‘power based leadership’ in bureaucratische organisaties dan in organische organisaties waarin meer ruimte wordt gegeven aan overleg. (Van der Vlist, 1991: 16)”

De essentie van een gemeentelijke fusie is de *transformatie*. Leiding en sturing geven aan de fusie is leidinggeven aan de transformatie. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat kwartiermakers effectiever zullen zijn wanneer zij transformationeel leiderschap tonen. Behalve vanwege de aard van de opdracht, kan beargumenteerd worden dat transformationeel leiderschap een betere aansluiting heeft bij de tijdgeest. De Weberiaanse bureaucratie moderniseert en er komt steeds meer ruimte voor overlegstructuren.

Hypothese 2:

De kwartiermaker die transformationeel leiderschap toont zal effectiever zijn dan de transactionele leider.

## 2.8 Competenties

Welke competenties onderscheiden effectieve leiders bij gemeentelijke fusie? Deze vraag is als het ware ‘the heart of the matter’ voor dit onderzoek. Zoals hierboven is gesteld, bewegen kwartiermakers zich op een complex speelveld. Het uitgangspunt is dat zij, om succesvol te kunnen opereren binnen het gelaagde en veelvormige publieke domein, over speciale competenties moeten beschikken. De waarde van het denken in competenties schuilt erin dat “competenties fungeren als een gemeenschappelijke taal, die door alle leden in een organisatie gekend en begrepen kan worden” (Stoker & Kolk, 2003: 51). Eerst zal het begrippenkader van competenties kort worden toegelicht. Daarna zal ik ingegaan op ‘oude’ competenties, ‘de nieuwe ambtenaar’ en de overheidsmanager van het jaar. In de slotpassage geef ik aan welke gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt voor competenties van de publieke manager en voor effectieve kwartiermakers in het bijzonder.

### *Definitie competenties*

Volgens Seegers, Huijsmans & Opsteeg (2007: 570) kunnen competenties worden opgevat als een cluster van eigenschappen in de vorm van kennis, vaardigheden<sup>20</sup>, houdingsaspecten en daaruit volgende gedragingen die nodig zijn om een functie of rol succesvol te vervullen. Behalve ‘harde’ criteria als opleidingseisen, werk- en denkniveau, vaktechnische specificaties en ervaring spelen karaktereigenschappen, motivatie en attitudes evenzeer een belangrijke rol. Voor een beter begrip van wat de term competenties allemaal omvat, ga ik hier nader in op de aspecten attitudes en motivatie.

<sup>20</sup> ‘Kundigheden’ uit de definitie van Seegers et al. (2007) werd hier vervangen door het meer gebruikelijke ‘vaardigheden’.

### *Attitudes*

Volgens Akkerboom et al. (2005) zijn attitudes de houding en denkbeelden van een persoon die bepalen hoe iemand 'in het leven staat'. Zij zijn niet aangeboren, maar worden vanuit onze (culturele) achtergrond en opvoeding aan ons doorgegeven en gedurende het leven aangevuld met eigen ervaringen. Voorbeelden van attitudes zijn normen en waarden, cultuuraspecten en overtuigingen. Attitudes zijn – net als karaktereigenschappen – moeilijk zichtbaar, maar hebben beide een belangrijke invloed op het gedrag van mensen. Het verschil tussen attitudes en karaktereigenschappen is dat karaktereigenschappen zijn aangeboren en niet of nauwelijks veranderen. Attitudes kunnen diep verankerd zijn, maar zijn wel te veranderen.

Bij een fusie spelen cultuurverschillen altijd een rol. De wijze waarop je anderen bejegt en respecteert verschilt per cultuur. De invloed van attitudes bij organisatieveranderingen is groter dan op het eerste gezicht lijkt. Al dan niet bewust zullen mensen vanuit hun eigen referentiekader de vraag stellen in hoeverre zij met deze verandering willen en kunnen meegaan.

### *Competentiemanagement*

“Het is zeker dat, mits goed toegepast, het denken in competenties en de vertaling daarvan in competentie-management een belangrijke bijdrage kan leveren aan de prestaties van (private én publieke) organisaties (zie ook Seegers, 2006 in Steijn, 2009:1).” Competentiemanagement begint bij goed nadenken over het gewenste gedrag in de organisatie. Aansluiten op de organisatiedoelen is daarbij essentieel. De benodigde competenties kunnen worden vastgesteld op het niveau van de individuele medewerker, maar ook voor functiegroepen of zelfs voor de gehele organisatie.

De gebruikelijke werkwijze bij de invulling van competentie-management is verder als volgt. Op individueel niveau worden competentieprofielen gerelateerd aan de functiebeschrijvingen. De competenties worden vertaald naar specifieke gedragscriteria. Het presteren van medewerkers kan vervolgens op basis van deze gedragscriteria worden beoordeeld. Beoordeling vindt meestal in gradaties plaats bijvoorbeeld van 'onvoldoende' via 'voor verbetering vatbaar' naar 'goed' of zelfs 'uitmuntend'. “Heldere competenties maken dat mensen zich meer bewust worden van hun sterke en zwakke kanten en dat ze beter een link kunnen leggen tussen hun eigen kwaliteiten en dat wat in de organisatie van hen verwacht wordt” (Seegers et al., 2007:570). Aan het competentiesysteem kan meer inhoud worden gegeven als de koppeling wordt gemaakt naar het opleidingsbeleid.

Akkerboom et al. (2005) zetten uiteen dat een competentiesysteem (meestal op hiërarchische basis) wordt ingedeeld in niveaus. Een gangbare indeling is: strategisch, tactisch en operationeel. Een andere mogelijke indeling is die in leidinggevend en medewerkers. Het gelaagde systeem geeft de mogelijkheid om specifiek onderscheid te maken tussen leidinggevend en medewerkers, zelfs als zij over dezelfde competenties moeten beschikken.

*Generieke competenties* worden op het niveau van de gehele organisatie vastgesteld en verwoorden de missie en cultuur van de organisatie. Competenties als cliëntgerichtheid, kwaliteitsgerichtheid en resultaatgerichtheid zijn generieke competenties. Zij geven aan hoe de organisatie zich naar buiten toe wil profileren. De benodigde competenties kunnen als gevolg van wijzigingen in de omgeving, organisatiedoelstellingen en tijdgeest veranderen. Bij organisatieverandering worden de generieke competenties vaak doelbewust ingezet door het management om te onderstrepen dat het een andere koers wil gaan varen en dat van iedereen een andere basishouding gevraagd wordt.

Er zijn talrijke competentielijsten in omloop. Sommige organisatie-adviesbureaus hebben zeer complete standaardlijsten uitgewerkt, waardoor welhaast de indruk ontstaat dat deze op alle organisaties van toepassing zijn en 1 op 1 kunnen worden overgenomen. Niets is minder waar. Deze lijsten kunnen als leidraad dienen, maar vervolgens zal men met elkaar in gesprek moeten gaan om de vertaalslag te maken naar de eigen organisatie. In mijn optiek is dat voor het welslagen van competentie-management van groot belang.

### *CORP-indeling*

Om alle competenties overzichtelijk te groeperen wordt door Akkerboom, Beijer & Tuin (2005) een indeling in categorieën gehanteerd, waarbij elke categorie een ander aspect van het menselijk gedrag weerspiegelt. De CORP-indeling staat voor:

- conceptuele competenties (het denken);
- operationele competenties (het doen);
- relationele competenties (de interactie met anderen);



- persoonlijke competenties (het zijn).

Een bijkomend voordeel van de CORP-indeling is dat snel bekeken kan worden waar het zwaartepunt van een functie ligt. Vermoedelijk zullen in het profiel van de kwartiermaker al deze vier categorieën te herkennen zijn. Goede sociale vaardigheden zijn voor het effectief functioneren van de kwartiermaker onontbeerlijk evenals het hebben van een goed ontwikkelde politieke antenne. Moeten we hier toch een hiërarchie in aanbrengen dan is mijn verwachting dat de relationele competenties de meest cruciale categorie zal zijn.

Het zal niet verbazen dat een competentieprofiel voor de kwartiermaker niet eenvoudig zal worden gevonden. De benodigde competenties van de kwartiermaker zullen moeten worden afgeleid van competentieprofielen voor de publieke manager. Een eensluidende lijst is niet voor handen, toch zal ik hier pogen een toepasselijke indeling te vinden die te gebruiken is voor de kwartiermaker. “De bestuurlijke wereld is grillig en complex, door maatschappelijke transformaties en ook door bestuurlijke adaptaties, en dat maakt het per definitie onmogelijk om strakke en eenduidige competenties te benoemen die precies voorschrijven wanneer gedrag ‘goed’ is en wanneer niet”, aldus Noordegraaf (2008: 349). Dit gezegd hebbend, benoemt hij drie (kern)competenties van professionele publieke managers, die wat hem betreft van essentieel belang zijn. Daarbij benadrukt hij de contingentie in termen van goed of passend opereren, het kunnen verbinden van de managementbenadering aan specifieke settings.

### Kader 3: Kern-competenties van professionele publieke managers

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Adaptief vermogen</i>       | Herkennen van settings, aanpassen van benaderingen aan settings, organiseren van settingspecifiek management.                             |
| <i>Verbindend vermogen</i>     | Linken van eigen settings en benaderingen aan andere settings, binnen en buiten organisaties.   |
| <i>Interpretatief vermogen</i> | In staat zijn via dagelijkse, informationele workflows, van/met woorden, beelden, signalen, stukken, het werk van anderen te beïnvloeden. |

Bron: Noordegraaf, *Management in het publieke domein* (2008: 349)

#### *‘Oude’ en ‘nieuwe’ competenties*

Steijn (2009) betoogt dat ‘de nieuwe ambtenaar’ moet beschikken over een combinatie van ‘oude’ competenties<sup>21</sup> en nieuwe competenties. Traditionele competenties zoals integriteit, deskundigheid en neutraliteit blijven onverminderd van belang, maar de ambtenaren van nu hebben een breder pallet aan competenties nodig. Hij heeft laten zien dat daar een vijftal ontwikkelingsprocessen aan ten grondslag liggen:

1. de opkomst van New Public Management;
2. globalisering
3. automatisering
4. voortgaande democratisering
5. groeiende aandacht voor integriteitsvraagstukken

Deze ontwikkelingen zijn in Hoofdstuk 1 al kort besproken, vandaar dat een toelichting hier achterwege wordt gelaten. Als resultante van bovengenoemde ontwikkelingen zullen publieke organisaties hun flexibiliteit moeten vergroten om te kunnen inspelen op de steeds sneller veranderende omgeving. De consequentie is dat de arbeidsvraag overeenkomstig is veranderd. Steijn onderscheidt tien noodzakelijke competenties voor de ‘nieuwe’ ambtenaar (zie kader 4). Nadruk legt hij op de onderscheidende kracht van een baan in de publieke sector en op het belang van integriteit en *Public Service Motivation*, hart hebben voor de publieke zaak. De competenties integriteit en PSM vindt hij dan ook belangrijker dan de andere acht.

<sup>21</sup> Competenties in het Weberiaanse model (zie Steijn 2009: 3-4)

#### Kader 4: Noodzakelijke competenties voor de ‘nieuwe’ ambtenaar (naar Steijn, 2009)

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Integriteit                    | Maakt geen misbruik van het ambt.   |
| Neutraliteit                   | Maakt waarde vrije afwegingen t.b.v. het algemeen belang.                       |
| Deskundigheid                  | Is deskundig op één of meerdere gebied(en).                                     |
| Kritische-loyaliteit           | Is loyaal en tevens bereid kritiek te leveren.                                  |
| Gemotiveerd voor publieke zaak | Moet de publieke zaak willen dienen.  |
| Politiek bewustzijn            | Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen.           |
| Resultaatgerichtheid           | Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency.                               |
| Omgevingsbewustzijn            | Moet oog hebben voor wat in de samenleving speelt.                              |
| Flexibiliteit                  | Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen.                                |
| Samenwerkingsbereidheid        | Moet bereid zijn om – ook buiten de eigen afdeling – de samenwerking te zoeken. |

#### *Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar*

Tot besluit van deze paragraaf zullen we kijken naar ‘het competentielijstje’ van de Stichting Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar. Deze stichting, onder leiding van bestuursvoorzitter Thom de Graaf, brengt bijzondere topambtenaren onder de aandacht met als doel een positieve bijdrage te leveren aan het imago van de overheidsmanager. Jaarlijks wordt een verkiezing georganiseerd voor de gehele publieke sector. Dit jaar zal de prijs voor de 13e keer worden toegekend. Volgens de website wil de stichting met deze verkiezing laten zien dat de dynamiek binnen de overheid met name tot stand komt door professionaliteit, idealisme, toewijding en maatschappelijke betrokkenheid.

In de beraadslagingen van de jury ligt een sterk accent op de complexiteit van de functie, de managementstijl, de persoonlijkheid van de kandidaat én de bijzondere klus die is geklaard. Naast maatschappelijke betrokkenheid, noodzakelijke talenten en passie, moet de overheidsmanager signalen uit de samenleving kunnen vertalen naar de politiek en de dienstverlening organiseren richting de burger. Aardig om te vermelden is dat Erik Heijdelberg, Overheidsmanager van het Jaar 2009, zijn award verdiende voor het onbetwiste leiderschap dat nodig was bij een fusieproces.<sup>22</sup>

#### Kader 5: Selectiecriteria Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar

Geschikte kandidaten zijn overheidsmanagers die het verschil maken, toonzettend en innovatief zijn. En tevens:

- Verbondenheid tonen met de taak van de overheid;
- Integer zijn en democratisch handelen;
- Een helder beeld hebben waar het met de organisatie naar toe moet;
- Innovatief zijn in de bedrijfsvoering;
- Medewerkers inspireren en stimuleren om zich te ontwikkelen;
- Niet tevreden zijn met gemiddelde prestaties;
- Beschikken over goede contacten met personen en organisaties;
- Samenwerking tot stand weten te brengen;
- Uitstijgen boven het eigen vakgebied;
- Zelfvertrouwen uitstralen, inzicht hebben in de eigen sterke en zwakke punten;
- Effectief blijven presteren, ook als het tegenzit;
- Oog hebben voor de toekomst en soepel inspelen op veranderingen;
- Stressbestendig zijn.

Bron: <http://www.overheidsmanager.nl/nm/193/Selectieprocedure.html>, 29 oktober 2009

<sup>22</sup> De award werd uitgereikt door toenmalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ank Bijleveld, in de Ridderzaal te Den Haag. De jury prees Heijdelberg om zijn onbetwiste leiderschap, dat nodig was om twee totaal verschillende organisaties samen te smelten tot een vooraanstaand kennisinstituut NIFP, dat een wezenlijke bijdrage levert aan een zorgvuldiger rechtsgang en een veiliger samenleving.

### *Keuze van het competentieprofiel voor de kwartiermaker*

Eerder is gesteld dat het competentieprofiel voor de kwartiermaker een afgeleide zal zijn van een profiel voor publieke managers. Achtereenvolgens werden indelingen van Noordegraaf, Steijn en de Stichting Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar behandeld. De indeling van Noordegraaf in drie kerncompetenties lijkt op het eerste gezicht heel treffend. Echter, bij nader inzien roept het de vraag op of deze drie dan de belangrijkste competenties zijn voor de kwartiermaker. Het hoge abstractieniveau maakt het voor het doel van dit onderzoek minder geschikt. De indelingen van Steijn en van het SVOJ maken het profiel wat concreter. Leggen we deze profielen naast elkaar dan valt op dat die van het SVOJ eigenlijk nog meer competenties bevat dan de dertien regels die het inneemt. Ook zien we dat de profielen elkaar gedeeltelijk aanvullen en overlappen. Maar er zijn ook duidelijke accentverschillen. Hier helpt het om de CORP-indeling van Akkerboom et al. te gebruiken. Het profiel van de SVOJ heeft meer competenties die passen in de persoonlijke categorie (P), zoals stressbestendigheid, zelfvertrouwen, en vermogen tot zelfreflectie. Die andere P, van politiek bewustzijn, lijkt me voor de kwartiermaker echt van zeer groot belang. De politieke competentie is het duidelijkst benoemd in het profiel van Steijn. Ik kom daarom tot de volgende hypothese:

Hypothese 3:

Het benodigde competentieprofiel van de kwartiermaker zal overeenstemmen met dat van 'de nieuwe ambtenaar'.

## **2.9 Samenvatting en conclusie theoretisch kader**

Succesvol samengaan bij gemeentelijke fusie veronderstelt effectieve sturing door de kwartiermakers. Van effectieve sturing is sprake als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde doelstellingen van de fusie. In dit hoofdstuk is op zoek gegaan naar de factoren die de mate van effectiviteit van de kwartiermaker beïnvloeden. De eerste factor waarvan wordt verwacht dat deze de mate van effectiviteit van de kwartiermaker kan beïnvloeden is de context. Onder de context wordt verstaan de externe en interne omgeving van de fusierende organisaties.

Om de centrale vraagstelling *'Welke factoren dragen ertoe bij dat de kwartiermaker effectief sturing kan geven aan het veranderingsproces bij gemeentelijke herindeling/-fusie?'* te kunnen beantwoorden worden er 3 deelvragen gesteld namelijk:

*D1: Wanneer is er sprake van effectieve sturing?*

*D2: Welke factoren beïnvloeden dat?*

*D3: Over welke competenties moet de kwartiermaker beschikken om effectief sturing te kunnen geven aan het veranderproces bij gemeentelijke fusie?*

De handelwijze van de kwartiermaker is effectief of doeltreffend als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Effectiviteit wordt ook wel uitgedrukt in de formule Effectiviteit = Kwaliteit x Acceptatie. De kwaliteit van de kwartiermaker heeft te maken met zijn capaciteiten (of competenties) en in hoeverre hij in staat is om zijn handelen af te stemmen op de eisen van de organisatie. Tegelijkertijd is het van belang dat de koers van de kwartiermaker draagvlak krijgt (acceptatie).

### **Het speelveld**

De omgeving en externe factoren spelen ook een belangrijke rol bij het tonen van succesvol gedrag. Het gaat niet alleen om de competenties van de kwartiermaker die de effectiviteit bepalen, maar ook om goede ondersteuning uit de organisatie en vooral ook over een goede afstemming van het handelen op de omgeving. De kern van het contingentiedenken is dat organisaties permanent de balans zoeken tussen ontwikkelingen in hun omgeving en hun interne systemen daarop aanpassen. Publieke organisaties zijn geen gesloten maar open sociale systemen.

De kenmerken van de gemeentelijke organisatie

- Een publieke organisatie
- Dienstverlener (hierin zijn rollen inbegrepen van beleidsmaker, uitvoerder, handhaver, regisseur etc.)
- De gemeentelijke organisatie is ook werkgever.

De scherpe scheiding in profit en not for profit organisaties gaat niet op; eisen van efficiency, productiviteit, klantgerichtheid en kwaliteit gelden evenzeer voor de gemeentelijke organisatie als voor het bedrijfsleven. Bij het beoordelen van overheidsprestaties moet men denken in dominante waarden en de verdediging daarvan tegen andere waarden. Niet alle handelen in de publieke sector kan worden afgemeten aan effectiviteit en efficiency. Het zoeken naar consensus staat voorop.

Ook hebben publieke organisaties voortdurend te maken met bestuurlijke ambities voor betere dienstverlening en beperkte middelen die beschikbaar zijn om aan de maatschappelijke vraag te voldoen. Door de rol van de media is de publieke organisatie nogal incidentgevoelig. In de arbeidsrelatie verschilt de publieke sector van de private door de eenzijdige aanstellingsbevoegdheid van de overheidswerkgever, het neerleggen van de arbeidsvoorwaarden in algemeen verbindende voorschriften en de afzonderlijke rechtsbescherming.

#### Kenmerken fusie

Een meerderheid van de fusies mislukt. Het succes wordt overschat en de verwachte schaalvoordelen blijven vaak uit. Een organisatie betekent vaak dat een organisatie een paar jaar meer met het eigen integratieproces bezig is dan met de kerntaken. Fuseren vergt een eensgezindheid die de bestuurders niet vaak op kunnen brengen, vooral het organiseren van draagvlak is geen gemakkelijke opgave.

De machtsverhoudingen en rolverdeling zijn in de private sector duidelijker (de grootste meest kredietwaardige partij bepaalt en betaalt). Bij gemeentelijke fusie spelen deze evenzeer een rol bij het procesverloop en de uitkomsten maar het is vaak minder eenvoudig te bepalen wie de kaarten schudt en hoe. Statusgevoeligheid en oneigenlijke argumenten liggen op de loer. De begroting (en het aanpassen daarvan) is bij de gemeente ingewikkelder en ook het tempo, de benodigde voorbereidingstijd voor benodigde inspraak en dergelijke verschillen nogal. Van de Wetering schrijft 10 tips voor een succesvolle fusie in de publieke sector.

Aandachtspunten bij de voorbereiding van een herindeling zijn:

reden totstandkoming, gezamenlijke doelen, politieke verhoudingen, inrichten projectorganisatie, medezeggenschap, medewerkers en communicatie en tijdspad.

Een besturingsmodel maakt expliciet hoe de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld door de beschrijving van de bestuurlijk-juridische vorm van de organisatie. Het wettelijk kader staat beschreven in de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regeling. Gemeentelijke fusie is een zeer gecompliceerde vorm van veranderingsproces. Vanaf het startsein moeten verschillende schakels in het werk worden gesteld om de fusiegemeenten te laten samensmelten. Doelstellingen worden lang niet altijd gerealiseerd, de praktijk kan weerbarstiger zijn dan planmatige en/of vereenvoudigde weergaven en modellen.

#### De spelers

##### College van b&w

Vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. Bereidt samen met ambtenaren besluiten voor en voert deze na besluitvorming in de raad ook uit.

##### Gemeentesecretaris

De secretaris van het college van b&w en staat hen terzijde bij de uitoefening van hun taak. Veelal gecombineerd met de functie van algemeen directeur, deze geeft leiding aan de ambtelijke organisatie.

##### Managers

De beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij afdelingshoofden of directeuren van diensten.

##### Ingehuurde externe partijen en interim management

Deze moeten in toenemende mate hun toegevoegde waarde zichtbaar maken ter verantwoording van hun aantrekken.

## De rol en taken van de publieke manager

Het verlangen naar minder managers en meer ruimte op de werkvloer ademt een verlangen naar een ander soort bestuur, dat aan de onderkant, dicht bij de burger sterk is. Kritiek op publieke managers gaat niet alleen over managers en organisaties maar ook over 'goed' openbaar bestuur.

Publieke managers zijn slachtoffer van 'iets groters' dat zich bevindt in het opdringen van zakelijke tools aan publieke organisatie en de dienstverlening. Hij kan tijdig het ontstaan van onwerkbaar situaties inzien en voorkomen. Ze moeten prestaties definiëren, nieuwe definities moeten legitimeren en relevante gebeurtenissen signaleren. Het vereist ook het vertalen van ideeën naar dagelijkse productieprocessen.

## Conceptueel model

Vanuit een zoektocht naar geschikte modellen zijn een aantal concepten naar voren gekomen die relevant zijn voor dit onderzoek. Van die concepten is het model gevormd 'Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie'. Effectief leiderschap van de kwartiermaker is de afhankelijke variabele in dit model. De vier verklarende factoren voor effectiviteit die mijns inziens een rol spelen zijn:

- de context
- de leiderschapsstijl
- de veranderstrategie
- de competenties van de kwartiermaker

Vertrekpunt van het model is dat leiderschap niet uit één maar meerder elementen tegelijk moet worden bekeken.

De 4 factoren van het conceptueel model 'effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie' geven een voorlopig antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Er komen hypothesen uit die richting geven aan het besturen van de empirie van de casus. De hypothesen die uit het conceptueel model voortkomen zijn niet toetsend bedoeld maar richtinggevend.

### Context

De omgeving bepaalt in belangrijke mate de context waarin de kwartiermaker opereert. Conform de contingentietheorie zal de organisatie permanent balans zoeken tussen ontwikkelingen in de omgeving en de interne systemen. Er is niet 1 beste manier van organiseren of 1 beste aanpak. De verbanden kunnen zo gedifferentieerd zijn dat daarom hierop geen specifieke hypothesen worden geformuleerd. Uitgangspunt is dat de context beoordeeld kan worden op een schaal van simpel naar complex. Hoe groter de complexiteit van de context hoe meer er geëist wordt van de kwartiermaker.

### Veranderstrategie

Bij organisatieverandering gaat het om een verandering van denken en doen. Behalve rationaliteit gaat het ook om emoties, betrokkenheid en drijfveren. De kunst voor de kwartiermaker is om hier op effectieve wijze mee om te gaan.

Bij 'reizen' wordt veranderen opgevat als een planmatige activiteit. Er wordt een plan ontwikkeld op stapsgewijs binnen een bepaald tijdschema, te komen tot de gewenste situatie.

De kern van 'trekken' als strategie is permanente ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers in een continu leerproces waarbij de bestemming niet scherp omliggend is.

Met 'pendelen' wordt getracht de voordelen van de strategieën met elkaar te verbinden. Pendelen zorgt er voor dat het management een voortrekkersrol vervult en de werknemers participeren en hun inbreng hebben. Ik concludeer dat 'pendelen' het meest succesvol zal zijn op basis van de contingentiegedachte. Dit verlangt van kwartiermakers dat zij all-round zijn in het toepassen van veranderstrategieën. Zij moeten herkennen in welke fase van het proces zij het beste een trekkende of reizende benadering kunnen hanteren.

Hypothese: *De kwartiermaker die 'pendelen' als dominante veranderstrategie hanteert, zal het meest effectief zijn.*

### Leiderschapsstijlen

Uitgangspunt is dat de leiderschapsstijl die de kwartiermaker hanteert de mate van succes van het fusieproces zal beïnvloeden. Transactioneel leiderschap kenmerkt zich door een ruilrelatie en een onderhandelingsattitude. Transactionele leiders zijn er op gericht om van hun medewerkers gedaan te krijgen wat er moet gebeuren. In ruil voor hun prestaties motiveren zij medewerkers door te belonen.

Transformationele leiders spreken de intrinsieke motivatie van medewerkers aan en brengen hen op hogere vlakke door een focus op hogere doelen van sociale acceptatie, waardering en zelfontplooiing. De essentie van een gemeentelijke fusie is de transformatie. Ook sluit deze stijl beter aan bij de tijdsgeest. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat kwartiermakers effectiever zullen zijn wanneer zij transformationeel leiderschap tonen.

*Hypothese: De kwartiermaker die transformationeel leiderschap toont zal effectiever zijn dan de transactionele leider.*

#### Competenties

Noordergraaf benoemt drie (kern)competenties van de professionele publieke manager die van essentieel belang zijn. Daarna benadrukt hij de contingentie in termen van goed of passend opereren, het kunnen verbinden aan specifieke settings. De kerncompetenties zijn; Adaptief vermogen, Verbindend vermogen en Interpretatief vermogen.

Steijn betoogt dat de nieuwe ambtenaar moet beschikken over een combinatie van oude en nieuwe competenties. Traditionele competenties blijven van belang maar ambtenaren van nu hebben een breder pallet aan competenties nodig. Hij legt nadruk op het belang van de onderscheidende kracht van een baan in de publieke sector en op het belang van integriteit en hart hebben voor de publieke zaak. De ander acht zijn: Neutraliteit, Deskundigheid, Kritische-loyaliteit, Politiek bewustzijn, Resultaatgerichtheid, Omgevingsbewustzijn, Flexibiliteit, Samenwerkingsbereidheid.

De Stichting Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar levert ook een competentielijstje. (zie kader 5). Deze stichting brengt bijzondere topambtenaren onder de aandacht en in de beoordeling ligt een sterk accent op complexiteit van de functie, de managementstijl de persoonlijkheid van de kandidaat en de bijzondere klus die is geklaard.

Politiek bewustzijn lijkt me voor de kwartiermaker van zeer groot belang. De politieke competentie is het duidelijkst benoemd in het profiel van Steijn. Hierom kies ik voor de volgende hypothese;

*Hypothese: Het benodigde competentieprofiel van de kwartiermaker zal overeenstemmen met dat van 'de nieuwe ambtenaar'.*

## 3 Methodologische verantwoording

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier het onderzoek is uitgevoerd en hoe de rapportage verder vervolgt. Paragraaf 3.2 beschrijft de werkwijze van de onderzoeker. In het vorige hoofdstuk werden de factoren van het conceptueel model toegelicht: *context*, *veranderingsstrategie*, *leiderschapsstijl* en *competenties*. De beschrijving van de casuïstiek in de hoofdstukken 4, 5 en 6 volgt de structuur van het conceptueel model. De factoren zullen in dit hoofdstuk nader worden ingekaderd. Tevens wordt aangegeven hoe te werk is gegaan bij de dataverzameling en welke criteria er zijn gehanteerd. Om in het empirisch deel uitspraken te kunnen doen over de factoren is het noodzakelijk om te beschrijven hoe deze factoren worden geoperationaliseerd. Dat wil zeggen, dat in de paragrafen 3.3 t/m 3.5 wordt beschreven, hoe de data van de drie cases met elkaar worden vergeleken. In paragraaf 3.6 wordt het interviewprotocol toegelicht en paragraaf 3.7 bevat de conclusie van dit hoofdstuk.

### 3.2 Verantwoording werkwijze

#### *Type onderzoek*

Hoofdstuk 1 vertelt dat voor dit onderzoek is gekozen voor kwalitatief onderzoek met een verkennend perspectief en een verklarende onderzoeksvraag. In deze paragraaf wil ik het type onderzoek en wat het betekent voor de werkwijze nader toelichten. Volgens Everaert & Van Peet (2006:16) volgt kwalitatief onderzoek het *naturalistische paradigma*. Dat wil zeggen dat het onderzoek wordt uitgevoerd in de natuurlijke omgeving van het onderzoeksonderwerp. Door de gekozen oriëntatie op de praktijk leek het me aanvankelijk erg leuk om een vorm van participatief onderzoek te doen. Het idee was aansprekend maar, vanwege de beperkte tijd die aan dit onderzoek besteed kon worden, niet haalbaar. In overleg met mijn begeleiders van de EUR en van Leeuwendaal is voorgesteld om twee stevige casus van reeds gefuseerde gemeenten te bestuderen. Een derde casus is toegevoegd van een herindelingsproces dat momenteel in volle gang is. Voor het onderzoeken van sociale processen is de casestudy een passende strategie en een logische keuze. Elke casus heeft haar eigen kenmerken en is uniek. Volgens Swanborn (2002: 115) betreft een casestudy onderzoek waarbij “de onderzoeker zich vooral richt op het beschrijven en verklaren van sociale processen die zich afspelen tussen personen die in het proces participeren, met hun waarden, verwachtingen, opinies, percepties, controversen, beslissingen, onderlinge relaties en gedragingen.” Het gedrag kan pas geïnterpreteerd worden wanneer men de context kent. Everaert & Van Peet (2006) noemen kwalitatief onderzoek dan ook *context-specifiek*. De informatie krijgt betekenis door ze in de context te plaatsen. Bij de casusbeschrijvingen in deze rapportage is dit aspect een belangrijk uitgangspunt.

#### *Afbakening en van het onderzoek*

Bij de keuze van gemeenten was van belang dat zij het fusieproces weliswaar achter de rug hebben, maar niet te lang geleden. Idealiter was het moment voor de serie interviews zo gekozen, dat de ervaringen nog vers in het geheugen liggen, maar dat er genoeg tijd overheen is gegaan om met enige afstand terug te kunnen kijken op de gebeurtenissen. Eerst is een inventarisatie gedaan van herindelingen in de periode 2006 tot heden (zie bijlage 1: Overzicht recente herindelingen). Tot mijn verrassing bleken er in 2008 voor het eerst in jaren geen herindelingen te hebben plaatsgevonden. Het aantal gemeenten dat in aanmerking kwam voor dit onderzoek is daardoor dan ook beperkt. Het best geschikt waren daarom de gemeentelijke fusies van 2006 en 2007.

Om een vergelijking van veranderingsprocessen tot stand te brengen moesten ten minste twee casussen worden bestudeerd. Er is niet voor breedte gekozen door een groot aantal casussen in het onderzoek te betrekken, maar voor een klein aantal zodat er ruimte zou zijn om dieper op gebeurtenissen in te gaan. Daarom leek het me interessant om in de selectie één gemeente te hebben waarbij het proces soepel en één waarbij het proces moeizaam is verlopen. Daarin zit meteen een moeilijkheid. Wie beoordeelt dat en

hoe? Er is gekozen voor een pragmatische oplossing. De selectie van gemeenten heeft plaatsgevonden in overleg met Leeuwendaal. Doordat Leeuwendaal diverse herindelingstrajecten heeft begeleid, heeft het bureau inmiddels een aantal goede contacten opgebouwd bij fusiegemeenten. Er werd een inschatting gemaakt van de gemeenten die vermoedelijk bereid zouden zijn om tijd vrij te maken voor gesprekken. Zo werd uit het overzicht van recente herindelingen een short-list opgesteld. Het eerste contact met de gemeenten werd gelegd via Leeuwendaal om de bereidwilligheid te peilen. Daarna is door mij per brief verzocht om deelname aan het onderzoek. De gemeenten A en B die als eerste werden benaderd, zegden toe, dus kon het onderzoek van start gaan. Ik realiseer me dat het als individuele student een stuk ingewikkelder zou zijn geweest, om bij gemeenten ‘binnen’ te komen. Niet in de laatste plaats vanwege het type onderzoek.

#### *Functie van de casestudies*

Casus A en B in de hoofdstukken 4 en 5, zijn samengevoegde gemeenten waar de fusie alweer enige jaren geleden heeft plaatsgevonden. De organisaties zijn zich gaan zetten en een nieuw evenwicht is ontstaan. De nieuwe gemeenten zijn weliswaar nog altijd bezig met doorontwikkeling, als uitvloeisel van de fusie of om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, maar de grootste reuring is voorbij. De waarde daarvan is dat de deelnemers met een zekere vrijheid en distantie kunnen terugblikken op de fusietijd. In de gesprekken konden we verkennen welke factoren van invloed zijn op de mate van succes van het management. De derde en laatste casus is van andere orde. Werkorganisatie C is ongeveer halverwege het proces van herindeling. Dat is het eerste grote punt van verschil. Het tweede is de unieke, andere aanpak van het veranderproces om eerst een ambtelijke fusie te realiseren en de bestuurlijke pas 3,5 jaar later. Juist vanwege deze verschillen ten opzichte van gemeente A en B leek het me interessant om deze actuele herindelingscasus nader te bestuderen. Dat past ook bij het verkennende, lerende karakter van dit onderzoek.

Per casus wordt een analyse gemaakt van de invulling van het kwartiermakerschap en van de impact daarvan op het verloop en de uitkomsten van het veranderproces. In de comparatieve analyse van hoofdstuk 7 zal een vergelijking worden gemaakt tussen de bevindingen van casus A en B. Door de andere fase en aard van het herindelingsproces van werkorganisatie C zou het niet ‘fair’ zijn deze op hetzelfde niveau te vergelijken. Een vergelijking op de benoemde indicatoren met A en B vindt voor zover mogelijk wél plaats, maar met het doel om voorzichtige voorspellingen te doen over het vervolg van het herindelingsproces. Ligt C op koers of niet? Met welke lessen uit de ervaringen van A en B kunnen problemen wellicht worden voorkomen?

#### *Functie van de hypothesen*

Gekoppeld aan het conceptueel model in hoofdstuk 2, zijn hypothesen geformuleerd. De handleiding kwaliteitsrichtlijnen bij het uitvoeren van surveyonderzoek (2001) stelt dat wanneer de onderzoeker expliciete verwachtingen formuleert omtrent vermoedelijke verbanden tussen twee of meer (theoretische) eigenschappen (samenhang of oorzaak-gevolgrelatie) er sprake is van hypothesevorming. Die veronderstellingen moeten vervolgens de toets van de werkelijkheid doorstaan. Voor toetsing van de hypothesen zoals gebruikelijk, is het essentieel om een groter aantal casus te betrekken. Om een dieper gefundeerd beeld te krijgen van de fusie-effecten kan worden gedacht aan bestuurskrachtmetingen, financieel verdiepingsonderzoek, vergelijking van burgersvrede en medewerkerstevredenheid. Voor een totaalbeeld van de effectiviteit van de betrokken kwartiermakers kan 360°-feedback worden overwogen. Binnen de beperkte tijd en kaders van dit onderzoek waren dit geen reële opties. Uiteraard zal bij het cases worden gekeken in hoeverre de verwachte verbanden overeenstemmen met de gevonden uitkomsten van de data-analyse. De term toetsing is daarvoor te zwaar; de functie van de hypothesen is eerder richtinggevend. Toetsing van de hypothesen vormt dan ook geen doelstelling, binnen de kaders van dit onderzoek, hooguit een aanbeveling voor toekomstig onderzoek.

### **3.3 Operationalisering procesverloop**

De structuur van de casusbeschrijving is dat na verkenning van de context een beschrijving van het herindelingsproces wordt gegeven. Voor de beschrijving van het herindelingsproces kunnen vier fasen worden onderscheiden: besluitvormingsfase, voorbereidingsfase, implementatiefase en doorontwikkeling. Daarna wordt kort een totaalbeeld geschetst van het procesverloop. Ging het soepel of stroef? Welke problemen waren er? Het totaalbeeld is als het ware een optelsom van een aantal



herindelingseffecten, die indiceren hoe het is gegaan. In de casusbeschrijving zullen deze effect-indicatoren systematisch worden nagegaan ter onderbouwing van het totaalbeeld. Welke indicatoren dit zijn zal ik hierna toelichten.

Samenvattend valt de operationalisering van het herindelingsproces dus uiteen in:

- een beschrijving;
- een totaalbeeld;
- en herindelingseffecten op de ambtelijke organisatie

### **Indicatoren herindelingseffecten**

Om een totaalbeeld van het herindelingsproces te verkrijgen is een zevental indicatoren van herindelingseffecten benoemd, waarop ik hierna kort zal ingaan. De mate waarin de kwartiermaker zelf op deze effecten heeft kunnen sturen zal verschillend zijn geweest. Soms was er sprake van directe invloed, soms indirecte invloed. Sommige van deze indicatoren zullen een stimulerende werking hebben gehad voor de kwartiermaker, andere een remmende. Sommige indicatoren hebben gemaakt dat er goede uitgangspositie was voor een soepel verloop van de fusie. Andere indicatoren bleken struikelblokken bij het samengaan. Hoe de informatie zal worden geduid, zal steeds worden aangegeven in de casusbeschrijvingen. Op basis van de eerste informatie uit de probleemoriëntatiefase en bij de voorbereiding van de interviews werd een eerste idee gevormd van mogelijke indicatoren (zie bijlage 3). Deze lijst van indicatoren is verder verfijnd op basis van de informatie uit de interviews.

#### *1. De 'oude' en de 'nieuwe' cultuur (en integraal samenwerken)*

Als de 'oude' en de 'nieuwe' culturen op elkaar lijken zal de samenwerking soepeler verlopen dan wanneer er grote verschillen zijn.

#### *2. Stabiliteit van het topmanagement*

Aangenomen wordt dat de stabiliteit topmanagement een indicatie is of de samenwerking constructief of moeizaam was, het herindelingsproces soepel of ingewikkeld en daarmee de druk op de kwartiermaker klein of groot.

#### *3. Verloop*

Aangenomen wordt dat een groot verloop (dus ongewenst vertrek van medewerkers) indiceert dat de samenwerking moeizaam was, het herindelingsproces ingewikkeld en daarmee de druk op de kwartiermaker groot.

#### *4. Bestuurlijke drukte*

De ervaren bestuurlijke drukte door de kwartiermaker is een indicator voor de moeilijkheidsfactor van zijn functie. Hoe groter de bestuurlijke drukte hoe lastiger het is om zich staande te houden.

#### *5. Schaalsprong*

Wanneer managers en medewerkers een positief beeld hebben van de schaalsprong en de kwaliteiten hebben om deze te maken, dan zal het fusieproces beter verlopen.

#### *6. Fusiespecifieke condities*

- Tevredenheid over de organisatiestructuur
- Tevredenheid over de (externe) procesbegeleiding
- Tevredenheid over de plaatsingsprocedure en selectie van het management
- Tevredenheid over de teamvorming
- Tevredenheid over harmonisatieprocessen
- Tevredenheid over huisvesting

Bij fusiespecifieke condities valt te denken aan de bovenstaande condities. Als de tevredenheid over deze deelprocessen groot is, is dit een indicatie voor een goed verloop van het herindelingsproces.

#### *7. Externe inhuur*

Als laatste indicator zal de inzet van externen worden besproken. Aan de orde komt of de externe inhuur na de fusie groter of kleiner werd en de mate van tevredenheid over de kwaliteit van interimers en externe adviseurs. Wanneer de verhouding internen/externen beschreven wordt als 'gezond' en men tevreden was over de interimers, betekent dit een betere positie voor een

succesvol samengaan. Wanneer er sprake was van scheefgroei in deze verhouding en er sprake was van ontevredenheid over de kwaliteit, betekent dit een knelpunt voor het proces.

### 3.4 Operationalisering factor context

Aangegeven is dat het functioneren van de kwartiermaker in het licht van de context moet worden gezien. In paragraaf 2.5 werd omschreven dat onder 'context' wordt verstaan:

- externe omgeving
- interne organisatie
- verhoudingen van de fusierende gemeenten bij de start

Om te beginnen zal de externe omgeving in kaart worden gebracht met behulp van het DESTEP-model, dat straks zal worden toegelicht. Vervolgens zal de interne organisatie worden beschreven, door in te gaan op de organisatiestructuur en de overlegstructuur. Daarna zal een analyse worden gemaakt van de verhoudingen van de fusiepartners bij de start. Door in de casusbeschrijvingen te beginnen met het de contextuele factor, wordt als het ware een introductie gegeven van de fusiegemeenten.

Nadat een beeld is verkregen van de context zal de operationalisering van de andere drie factoren van het conceptueel model - *veranderingsstrategie, leiderschapsstijl en competenties* - aan de orde komen in paragraaf 3.5. Voor alle factoren geldt, dat ze zullen worden beschreven uit samengevat materiaal verkregen door deskresearch en interviews.

#### DESTEP-model

Om de gebeurtenissen tijdens het herindelingsproces beter te kunnen begrijpen is inzicht nodig in de omgeving van de fusierende gemeenten. In dit onderzoek zal ik de DESTEP-model gebruiken om de externe omgeving van de betrokken gemeenten te karakteriseren. Het TNO kenniscentrum (2010) beschrijft het DESTEP-model op haar website als een tool die wordt ingezet om een systeem en haar omgeving in kaart te brengen, aan de hand van zes domeinen. DESTEP is een acroniem voor Demografie, Economie, Sociaal-maatschappelijk, Technologie, Ecologie, Politiek-Juridisch. Door deze domeinen systematisch na te gaan wordt een omgevinganalyse gemaakt van een organisatie, sector, productieproces of probleemgebied.<sup>23</sup> DESTEP wordt ook vaak gebruikt als onderdeel of als voorbereiding op een SWOT-analyse<sup>24</sup>. De informatie die het oplevert kan worden gebruikt om een systeem doelgericht te kunnen (her)ontwerpen. Een SWOT-analyse zal hier niet worden gemaakt; herontwerpen van het organisatiesysteem is immers niet het doel van dit onderzoek. Gemeente A heeft aan de start van de herindeling wel een SWOT-analyse gemaakt. Daarvan zal in dit onderzoek wel informatie worden gebruikt om de omgeving te kenschetsen.

Demografie geeft een idee van de opbouw van de gemeente. Het gaat hier om leeftijdsopbouw, emigratie, immigratie, vergrijzing, vergroening en concentraties. Demografische factoren en trends zijn meestal goed te kwantificeren.

Economie (economisch klimaat, marktontwikkeling, budgetten, financiering) bepaalt in belangrijke mate het speelveld van de gemeentelijke organisatie.

Sociaal-maatschappelijk domein beschrijft opvattingen, normen en waarden, gevoelens in de samenleving. Cultuur, religie, drijfveren, doelstellingen, motieven geven de krachten aan binnen een systeem. Sociaal-maatschappelijke factoren zijn bijvoorbeeld met interactieve en creatieve sessies te achterhalen. Dat is een intensieve vorm van informatievergaring die niet goed binnen dit onderzoek en het gestelde tijdspad past. Om die reden beperk ik me hier tot de informatie die uit desk-research en interviews tot me is gekomen.

Technologie geeft mogelijkheden aan waardoor gemeenten hun systemen soms ingrijpend, soms abrupt, moeten veranderen. Hier gaat het om wetenschap, kennis, innovatie, technische vooruitgang.

---

<sup>23</sup> Bron: <http://www.kenniscentrumtransities.nl/tnowiki/index.php?title=DESTEP>.

<sup>24</sup> Organisatiediagnosemodel voor analyse van Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats.

Ecologie (milieu effecten, klimaat grondstoffen, grondstofbereikbaarheid) kan geleidelijk maar ook abrupt het systeem beïnvloeden. Een kwantificering is mogelijk, maar vaak een kostbare activiteit.

Politiek (politiek klimaat, wetgeving, mate van rijksoverheidsbemoeienis, beleid) is inherent aan het systeem van de gemeentelijke organisatie. Dit domein speelt een dominante rol en heeft een groot gewicht bij de beschrijving van de casuïstiek.

#### *Uitvoering van de DESTEP-analyse*

De meerwaarde van het DESTEP-model voor dit onderzoek is om een leidraad te hebben om de casuïstiek te bestuderen en te presenteren. Bij de beschrijving van de casuïstiek zullen de domeinen, waar relevant, de revue passeren zodat inzicht wordt verkregen in de krachten die speelden bij de herindeling. De inventarisatie van de relevante informatie voor het benoemen van de omgevingsfactoren komt voort uit desk research (beleidsstukken gemeenten, ook internet) en interviews. Het grootste accent ligt in de casusbeschrijvingen op het Economische en het Politieke domein.

#### **Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start**

Om een completer beeld te krijgen van de context is nog een viertal indicatoren benoemd waarvan wordt aangenomen dat deze van invloed zijn op het verloop van het herindelingsproces en een uitwerking heeft op de complexiteit van de positie van de kwartiermaker. Deze aanvullende contextuele indicatoren zijn:

- Overeenkomstige grootte
- Rolverdeling fusiepartners
- Mate van consensus over nieuwe naam
- ‘Gedragscode’ herindelingen

Wanneer er geen grote verschillen zijn in de verhoudingen tussen de fuserende gemeenten wordt aangenomen dat de uitgangspositie gunstig is voor het slagen van de fusie. Niet altijd gaan gemeenten gelijk op waar het hun rol in het veranderingsproces betreft. Soms kunnen een voorstuwende kracht, een tegenwerkende kracht en meewerkende kracht worden onderscheiden. Waar mogelijk zal deze indeling worden gebruikt om de rol van de fusiepartners te duiden. In paragraaf 1.3 werd de ‘gedragscode’ herindelingen geïntroduceerd. De gedachte is dat de kans op een succesvol verloop van de herindeling groter is, als de inbrengende gemeenten zich aan deze code houden.

### **3.5 Operationalisering factoren veranderingsstrategie, leiderschapsstijl en competenties**

Nu we meer weten over de context waarin de gemeente zich bevindt, kan naar de andere factoren worden gekeken die naar mijn idee bepalen of de kwartiermaker al dan niet effectief sturing kan geven aan het veranderingsproces. De operationalisering van deze factoren wordt hierna genoteerd.

#### *Veranderingsstrategie*

De gehanteerde veranderstrategie zal worden ingedeeld aan de hand van de typologie van Jonker & De Witte (2004), waarover u in paragraaf 2.6 hebt kunnen lezen. Deze veranderbenaderingen zijn ‘reizen’, ‘trekken’ en ‘pendelen’.

#### *Leiderschapsstijl*

De dominante leiderschapsstijl zal worden ingedeeld aan de hand van de typologie van Burns (1978) waarbij hij transactioneel en transformationeel leiderschap onderscheidt (zie paragraaf 2.7).

#### *Competenties*

Uit het materiaal zal worden geprobeerd om een benodigd competentieprofiel voor de kwartiermaker te destilleren. Er wordt gekeken in hoeverre de genoemde competenties overeenstemmen met de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar volgens Steijn (2009). Niet alleen zal informatie uit de interviews worden gebruikt. Functieprofielen van de gemeentesecretaris of directeur worden eveneens betrokken in de analyse. De organisatie heeft deze competenties immers speciaal geselecteerd omdat deze van belang zijn in relatie tot de functie-eisen.

### 3.6 Interviewprotocol

Er werden gesprekken aangevraagd met de huidige algemeen directeur/gemeentesecretaris en enkele managers uit het managementteam. Voor zover bekend is de brief in elke deelnemende gemeente voorgelegd aan het managementteam met de vraag wie mee wilde doen. Het resulteerde in drie lijstjes namen, de huidige gemeentesecretaris was op elk lijstje vertegenwoordigd. Ik had aangegeven graag te willen praten met de managers die het gehele proces van de fusie hadden meegemaakt. Dit bleek op problemen te stuiten, soms hadden zij namelijk inmiddels een andere functie en waren niet meer werkzaam bij die gemeente. Met name bij casus B was dit echt een groot probleem, omdat het voltallige management inmiddels vervangen was. Ik heb er toen voor gekozen om toch met deze gemeente verder te gaan en met de mensen die ik mocht spreken te proberen een reconstructie te maken van die tijd. Zij baseerden zich op hoe zij het aantreffen bij hun aantreden, op de verhalen die zij hoorden en op de gevolgen van de fusie op hun werkzaamheden toen en nu. Ook is de oud beoogd gemeentesecretaris bereid gevonden om deel te nemen aan het onderzoek en over zijn herinneringen aan het fusieproces te vertellen.

In totaal is gesproken met twaalf respondenten. Een overzicht van hen is opgenomen in bijlage 2. De interviews vonden plaats in de periode van 1 maart t/m 1 juni 2010. Voorafgaand aan de gesprekken is in grove lijnen een structuur voor de interviews opgezet. Dit *interviewprotocol* kunt u terugvinden in bijlage 3. De keuze voor half-gestructureerde interviews gaat hand in hand met het verkennende karakter van dit onderzoek. Nieuwsgierigheid naar spontane antwoorden, open vragen kunnen stellen en de ruimte hebben voor improvisatie vormt de argumentatie voor het open karakter van de vragen. Het interviewprotocol bood een houvast om er voor te zorgen dat in elk gesprek dezelfde items op soortgelijke wijze aan de orde zouden komen.

Voor het welslagen van het veldwerk is het essentieel om oog te hebben voor gevoeligheden bij de gemeente en bij de geïnterviewde personen. Tegelijkertijd is het wetenswaardig om de gevoeligheden boven tafel te krijgen. Om waardevolle en bruikbare informatie te kunnen inwinnen is toonzetting van de interviews van groot belang geweest. Het gaat er niet om wat goed of fout was en of de manager de juiste keuzes heeft gemaakt of niet. Het gaat om reflectie en om de perceptie van de mate van succes. In de casusbeschrijvingen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 heb ik getracht om de feiten accuraat en de verhalen zo rijk als mogelijk weer te geven. Vervolgens probeer ik de data en indrukken te duiden naar de gekozen theoretische invalshoeken.

### 3.7 Conclusie methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk is uiteengezet welke werkwijze voor dit onderzoek werd gehanteerd. Eerder kwam al aan de orde dat is gekozen voor kwalitatief onderzoek met een verkennend perspectief en een verklarende onderzoeksvraag. Dit hoofdstuk onderbouwt de keuze voor casestudy als passende onderzoeksvorm. Er zullen drie casus worden bestudeerd. Allereerst twee gemeenten (A en B) die het fusieproces volledig hebben doorlopen en nu kunnen terugkijken op hun ervaringen. Een derde casus C is toegevoegd van herindelingsproces dat momenteel gaande is en dat een bijzonder procesverloop kent. De lessen van de ervaringen van A en B zullen in dit onderzoek worden ingezet om voorspellingen en aanbevelingen te doen ten aanzien van het verloop en de uitkomsten van C.

De factoren van het conceptueel model: *context*, *veranderingsstrategie*, *leiderschapsstijl* en *competenties* bepalen de verdere structuur van deze rapportage. De contextbeschrijving dient als het ware als introductie op de casus. Daarna komt het herindelingsproces aan bod: eerst een procesbeschrijving, dan een kort totaalbeeld en dan de effecten op de ambtelijke organisatie. Daarna wordt vervolgd met de andere drie factoren. In dit hoofdstuk is aangegeven hoe bovenstaande factoren en het procesverloop worden geoperationaliseerd, teneinde een vergelijking van de data mogelijk te maken. Voor het structureren van de data zijn indicatoren benoemd die bij de analyse systematisch zullen worden nagelopen. Zo kan een beeld worden verkregen van de wijze waarop de managers invulling geven aan hun kwartiermakerschap en in hoeverre de aanpak effectief is geweest. De data werden verzameld door

deskresearch en interviews. De wijze waarop de interviews werden gedaan staat beschreven in het interviewprotocol, eveneens te vinden in dit hoofdstuk.

## **4 Onderzoeksresultaten gemeente A**

### **4.1 Context**

#### **4.1.1 DESTEP-analyse**

##### **Demografie**

De Zuid-Hollandse gemeente A is op 1 januari 2007 gevormd na een fusie tussen drie gemeenten N, T en L en heeft per 1 januari 2010 bijna 27.000 inwoners. De drie gemeenten afzonderlijk hadden respectievelijk ca. 11.000, 9.000 en 7.000 inwoners.

##### **Economie**

De huidige gemeente kent 13 woonkernen en heeft een oppervlakte van 9000 ha die voor 20% uit water bestaat. Vanwege het bijzondere natuurlandschap is de economische bedrijvigheid gemengd agrarisch-toeristisch van aard. De nieuwe gemeente heeft een Structuurvisie 2040 vastgesteld, waarin uitspraken worden gedaan over de gewenste (ruimtelijke) ontwikkeling. Er komen drie deelgebieden: een dynamische stedelijke zone, een levendige groenblauwe zone en een diepgelegen droogmakerij. De driedeling zal als leidraad dienen om nu en in de toekomst helder te kunnen aangeven waar de gemeente bijvoorbeeld investeert in voorzieningen, welke initiatieven worden aangemoedigd en waar de werkgelegenheid zich concentreert. Doordat er veel economische bedrijvigheid is, wordt slechts weinig een beroep gedaan op sociale uitkeringen.

##### **Sociaal-maatschappelijk**

In het sociaal-maatschappelijk domein is sprake van veel sociale cohesie. Er is sprake van actieve geloofsgemeenschappen en verenigingsleven. De woonkernen hebben allemaal een eigenheid die ze ook graag wilden en willen behouden.

##### **Technologie**

De belangrijkste technologische ontwikkeling die speelde bevond zich op het terrein van ICT. Al in 2000 hebben de ‘oude’ gemeenten samen het belang van ICT onderkend en zijn intensief gaan samenwerken onder het motto: “ICT is meer dan PC’s en stekkers”. Dit motto is meegenomen in het latere fusietraject, zowel voor de dienstverlening als voor de bedrijfsvoering.

##### **Ecologie**

Vanwege het bijzondere, waterrijke natuurlandschap streeft gemeente A naar een goede balans tussen de functies van verstedelijking, groen en duurzaamheid. Zie ook het zojuist besproken economische domein.

##### **Politiek**

De onlangs geïnstalleerde gemeenteraad bestaat uit 21 raadsleden van verschillende partijen. Drie lokale partijen hebben gezamenlijk de meeste zetels in de raad (10). Daarna zijn CDA (4) en VVD (4) de grootste. Bij de laatste verkiezingen is het aandeel van de lokale partijen nog verder gegroeid; ze haalden twee zetels weg bij het CDA.

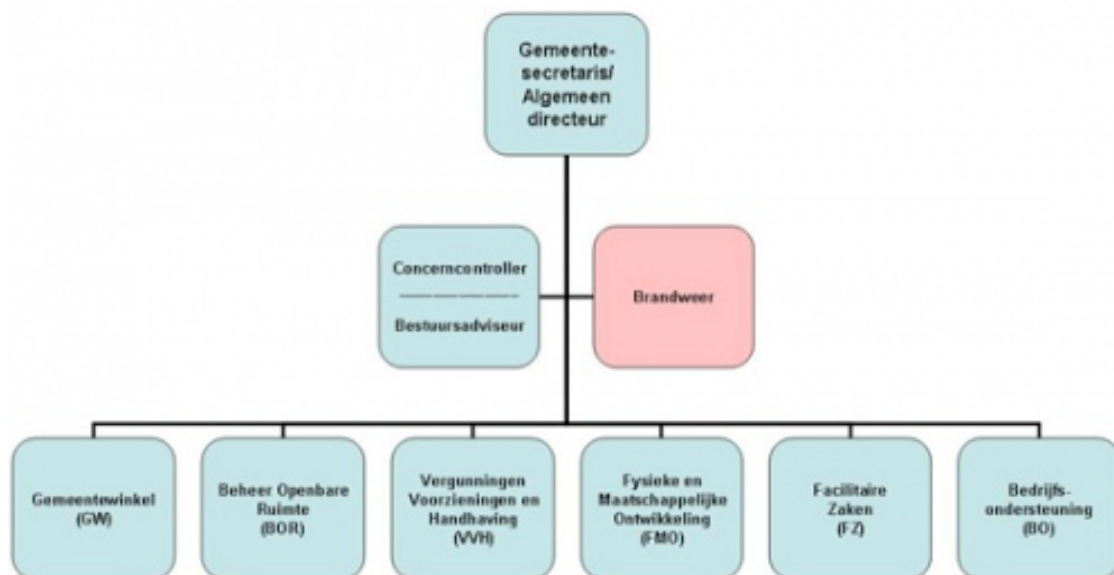
Het huidige college bestaat uit een ‘nieuwe’ burgemeester (CDA) en vier wethouders. De coalitie heeft 4 wethouders van 4 verschillende partijen: CDA, D’66 en twee lokale partijen. De voormalig burgemeester van L (VVD) heeft het ambt vervuld van 1993 tot 2007. In de aanloop naar de herindeling werd in voormalige gemeente N en T een waarnemend burgemeester benoemd (beiden CDA) en werd een procedure opgestart voor de benoeming van een nieuwe burgemeester na de herindeling. Na deze periode van 2003/2004 tot 1 januari 2007 kwamen de burgemeestersfuncties van de oude gemeenten te vervallen.

De bestuursculturen van de voormalige gemeenten worden door respondent 2 als volgt gekenschetst. N: opportunistisch, bestuur op hoofdlijnen, collegiaal bestuur.  
 L: degelijk en ingetogen, bestuur zat dicht op het ambtelijk niveau.  
 T: eigenzinnig maar ook goede collegiale verhoudingen.

#### 4.1.2 Interne organisatie

##### *De ambtelijke organisatie*

De ambtelijke organisatie heeft ongeveer 200 medewerkers. In gemeente A werd aanvankelijk gekozen voor een verzaamd directiemodel. Het werd ingericht met een tweehoofdige directie: een algemeen directeur/gemeentesecretaris en een directeur bedrijfsvoering die daarnaast ook concerncontroller was. Het managementteam bestaat uit de afdelingshoofden van de zes verschillende diensten/afdelingen. De afdeling zijn verdeeld in diverse teams. Een aantal teams heeft een teamleider. De uitvoeringsgerichte beleidstaken werden geclusterd binnen de lijnafdelingen en de concernstaf werd verzaamd met strategiebepaling, kaderstelling en control. Het bleek een ingewikkelde structuur, die in zichzelf al conflicten had. Er ontstonden moeilijkheden met de dubbelrol van de directeur bedrijfsvoering en ook onder de beleidsfunctionarissen waren schermutselingen over de taakverdeling en verantwoordelijkheden. Al spoedig na de fusiedatum vertrok de directeur bedrijfsvoering. De functie werd daarna opgeheven. Ook werden structuuraanpassingen gedaan om helderheid te scheppen in de beleidsfuncties.



*Figuur 3: Actueel organogram gemeente A*

##### *Overlegstructuur van de huidige gemeente*

De gemeenteraad vergadert driemaal per maand. Het karakter van deze vergadering is oriënterend, meningsvormend en besluitend. Het college van burgemeester en wethouders vergadert wekelijks evenals het managementteam. Het college komt regelmatig met het managementteam bijeen tijdens lunchbesprekingen. Sinds de fusiedatum is een driehoeksoverleg ingesteld tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. Doel van dit overleg is afspraken te maken over de organisatie van de oriënterende raadsvergaderingen (agenda, benodigde inhoudelijke steun vanuit de organisatie of van buiten etc.). De afdelingshoofden vergaderen frequent met de portefeuillehouders. Op afdelingsniveau vinden eveneens regelmatig overleggen plaats. Verder is er een overleg met de ondernemingsraad, waarbij de gemeentesecretaris de rol vervult van bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden.

### 4.1.3 Verhoudingen van de fusierende gemeenten bij de start

#### *Overeenkomstige grootte*

De gemeentesecretaris vindt de startsituatie een belangrijke factor die van invloed is. De kern is altijd de schaalgrootte. “Is het groot versus klein? Dan zie je vaak dat de grootste gemeente de dominante cultuur heeft en de dominante systemen en die worden dan vaak ook dominant in de nieuwe organisatie.” (respondent 1). De startsituatie met deze fusiegemeenten beoordeelt hij per saldo als vergelijkbaar vanwege de inwoneraantallen.

#### *Rolverdeling fusiepartners*

Echter, de inbrengende gemeenten omarmden de fusieplannen niet met gelijkelijk enthousiasme. Uit de gesprekken met de respondenten zijn op bestuurlijk niveau de volgende verschillen op te maken:

Gemeente N kwam net uit de artikel-12-situatie, maar was daar goed uitgekomen. Gemeente N nam de voortrekkersrol en zag fuseren als een grote uitdaging, als ‘kansen pakken’ en benadrukte gezamenlijke voordelen: betere continuïteit, betere kwaliteit van de dienstverlening, wegnemen van kwetsbaarheid en ingewikkeldheid.

Gemeente L stond flink in de rode cijfers en was behoedzamer en behoudender. Er bestonden grote zorgen over het toenemend aantal toebedeelde taken. De fusie werd aangegaan om ‘de pijn te verzachten’.

Gemeente T bood het meeste verzet, zij had immers altijd de eigen broek opgehouden. Er woedde een felle bestuurlijke discussie. Ook kwam T veelvuldig in het nieuws door incidenten, wat resulteerde in het vertrek van wethouders. Het aangaan van de fusie was een continue zoektocht naar bevredigende uitkomsten. Eenmaal ja gezegd, was er juist veel bestuurlijke steun voor het investeren in organisatieverbeteringen.

Respondent 2 vat de verschillen tussen de inbrengende gemeenten kernachtig samen:

N: Doen, volg ons!

L: Doen, maar.... rekening houdend met....

T: Is dit wel de goede oplossing?

#### *Consensus over nieuwe naam*

De nieuwe gemeente draagt de naam van de grootste fusiepartner. Een kleine groep burgers heeft daar nog steeds moeite mee. Dit blijkt bijvoorbeeld uit incidenten waarbij de nieuwe gemeentenaam op de verkeersborden in oude dorpskernen werd doorgestreept, zo vertelt respondent 1. De politie vermoedt dat baldadigheid niet het (enige) motief is, maar weerstand tegen de herindeling en de naamgeving.

#### *‘Gedragscode’ herindelings*

Bij gemeenten is het rond Oud & Nieuw altijd even extra spannend, want dan moeten er altijd allerlei dingen gedaan zijn. Bij deze fusiegemeente hebben de oude gemeenteraden in de laatste raadsvergadering van december op de valreep nog een paar zeer ingrijpende besluiten genomen. Dat betekent dat de ambtelijke capaciteit op een aantal gebieden de handen vol had aan deze dossiers, terwijl de fusie ondertussen in volle gang was. “De verwachting is dat de winkel open blijft. Terwijl er intern heel veel moet gebeuren om de organisaties samen te smelten, werden er door de raden nog ingrijpende besluiten genomen om gelden voor de eigen gemeenschap veilig te stellen.” (respondent 2)

Tijdsdruk werd door iedereen gevoeld: “Als je kijkt naar de ambtelijke organisatie dan is iedereen tot het moment van de fusie heel erg druk geweest met de waan van de dag.” (respondent 1).

### 4.1.4 Conclusie factor context gemeente A

Uit de DESTEP-analyse komt naar voren dat omgeving van de inbrengende gemeenten veel overeenkomsten bevat: in aantallen inwoners, in de aard van economische bedrijvigheid, sociaal maatschappelijk gezien en in de beleidsbehoefte. Zijn er eveneens veel overeenkomsten. De uitgangspositie voor de fusie is daardoor gunstig.



## 4.2 Herindelingsproces

### 4.2.1 Beschrijving

#### *Besluitvormingsfase*

De uitvoering van de gemeentelijke taken was onder druk komen te staan. De VROM-taken, het scheiden van vergunningverlening en handhaving, nieuwe onderwijshuisvesting en uitbesteding vergt capaciteit. Capaciteit die in de afzonderlijke gemeenten onvoldoende voorhanden bleek. Het leidde tot de onwenselijke situatie dat er keuzes moesten worden gemaakt in de uitvoering van wettelijke taken. Het ene doen en het andere laten of van alles een beetje? De continuïteit was kwetsbaar omdat de organisaties veel eenmansfuncties kenden. Dit was de situatie in 2003 waarvoor een oplossing moest komen.

De gemeenten kozen ervoor om gezamenlijk de dienstverlening aan de burgers en de uitvoering van de gemeentelijke taken te verbeteren. Het samengaan kreeg vorm in fusiebesprekingen met als oogmerk een sterk en slagvaardig bestuur, betere dienstverlening en bedrijfsvoering. De herindelingsplannen werden voortvarend opgepakt. Door de schaalvergroting ontstond meer capaciteit voor de veelheid aan taken en werd meer specialisatie mogelijk. Ook konden krachten worden gebundeld bij aanbestedingen. Bovendien zou de fusie meer mogelijkheden geven voor strategie en beleid, en voor de eenheid van beleid. Als speerpunten voor het beleid in de nieuwe gemeente werden benoemd: sociale samenhang en leefbaarheid van de kernen, economische vernieuwing en ontwikkeling, gericht woningbeleid en recreatie- en natuurontwikkeling. Met de fusie moest er veel gaan veranderen, maar niet ten koste van de directe relatie tussen burger en bestuur en de betrokkenheid die de inbrengende gemeenten hoog in het vaandel hebben staan. De drie gemeenten hebben er vrijwillig voor gekozen om samen te gaan, waardoor er een goede basis was voor de fusie.

#### *Vorbereidingsfase*

Voor het projectmanagement van het herindelingsproces werd een managementadviesbureau in de arm genomen. Onder begeleiding van dit bureau maakten de fuserende gemeenten in november 2003 een SWOT-analyse. Deze kwam tot stand in workshops, met inbreng van de raden en van leden uit de ambtelijke organisatie. Het besluit tot gemeentelijke samenvoeging werd genomen in september 2005.

Een projectorganisatie herindeling werd samengesteld met vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraden (klankbordgroep), colleges (stuurgroep), het management (projectgroep) en medewerkers (taakgroepen). Een schematische weergave van de projectorganisatie staat afgebeeld aan het einde van deze paragraaf in figuur 4. In antwoord op de geformuleerde ambities werd in het eerste kwartaal van 2006 een besturingsfilosofie, dienstverleningsconcept en bedrijfsvoeringsconcept vastgesteld. Vervolgens werd een passende organisatiestructuur gekozen, het directiemodel. Er werd een hoofdstructuur ontwikkeld die later, in de doorontwikkelingsfase een detailinvulling kreeg. De wet tot gemeentelijke samenvoeging kwam er op 29 mei 2006.

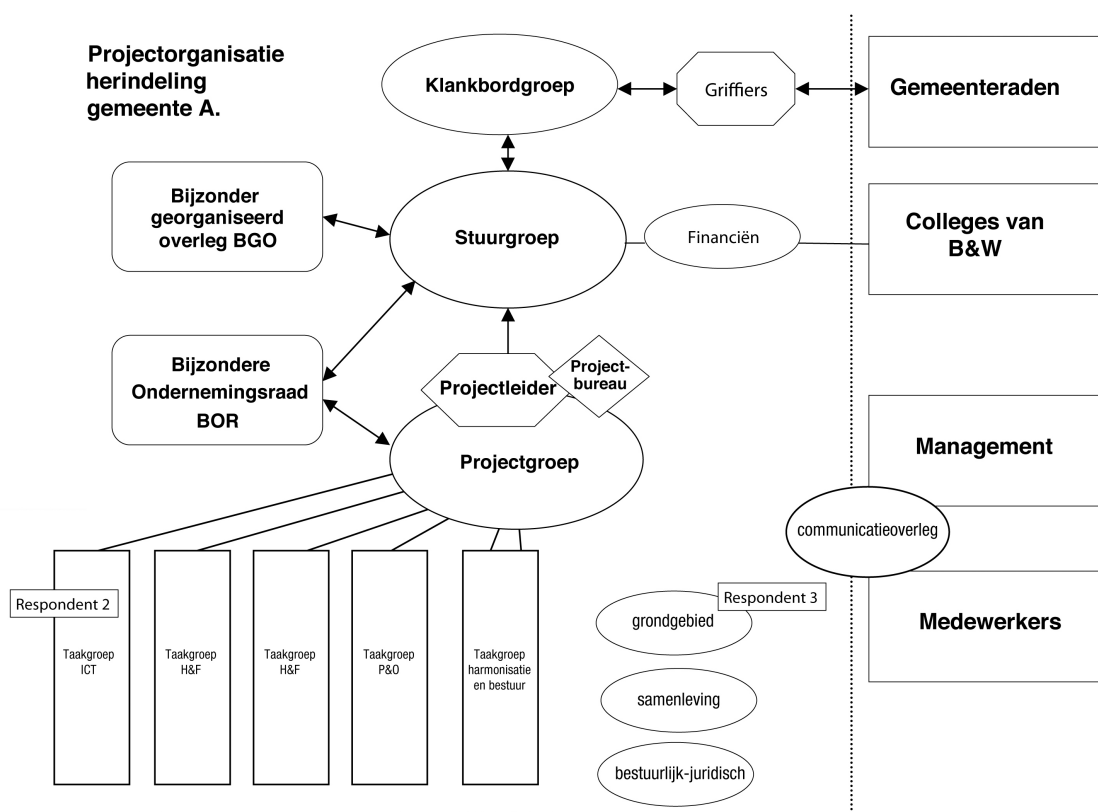
In de voorbereidingsfase werd een projectleider van buiten aangetrokken. De taakgroepen werden bemenst vanuit de bestaande organisaties. De ambitie werd uitgesproken om de organisatie door te ontwikkelen naar een meer innovatieve en klantgerichte gemeente. Zo diende de fusie meteen als aangrijpingspunt voor kwaliteitsverbetering. Hoe dit moest gebeuren staat beschreven in het document van de stuurgroep aangaande de hoofdstructuur. De kwaliteitssprong moest worden gerealiseerd door steviger in te zetten op planmatig werken, integraliteit, resultaat, professionaliteit en klantgerichtheid. De nieuwe bedrijfsvoering (de interne werkprocessen), het dienstverleningsconcept en de organisatiestructuur (en –cultuur) moesten deze sprong ondersteunen. “Maar ook biedt de fusie de kans, het momentum, om bestaande routines, patronen en culturen te doorbreken en te veranderen. De fusie kan zo als een veranderkundig instrument ingezet worden” (Sons & Van Leeuwen, 2006: 9).

De gemeenten kozen voor een ontwikkelmodel; een model waarbij de veranderambities geleidelijk en organisch gestalte kregen. Het was onmogelijk om alle ambities voor de nieuwe gemeente tegelijkertijd op 1 januari 2007 te verwezenlijken. De tijd hiervoor was eenvoudig te kort, want pas eind mei 2006 was de besluitvorming en wetgeving rond gekomen. De aanpak was dan ook gefaseerd. De eerste opgave was om ervoor te zorgen dat per 1 januari 2007 de werkprocessen van de nieuwe gemeente konden ‘draaien’.

Ook moesten de medewerkers en de managers voorbereid worden op de nieuwe eisen die aan hen gesteld worden. Het eindbeeld van de gewenste, klantgerichte organisatie was daarbij steeds maatgevend. De tweede opgave was om de effectiviteit en efficiëntie van de processen en de kwaliteit van de producten en diensten te verbeteren. En de derde opgave was het doorontwikkelen naar een sterker klantgerichte organisatie, waarbij de burger centraal staat en de gemeente waar mogelijk nauw samenwerkt met andere bestuurlijke en maatschappelijke organisaties.

### Implementatiefase

Voor de medewerkers heeft een koude plaatsing plaatsgevonden. Iedereen uit de oude gemeenten kreeg weer een plek in de nieuwe gemeente A. Voor de afdelingsmanagers heeft wel een selectieprocedure plaatsgevonden. Er waren 50 à 55 vacatures bij de start van de nieuwe gemeente, door de hele organisatie heen. Er is geselecteerd op competenties die in de nieuwe gemeente nodig waren. Steeds is de vraag gesteld of het profiel past bij de nieuwe opdracht of taakstelling van de gemeenten.



Figuur 4: Projectorganisatie herindeling gemeente A

### 4.2.2 Totaalbeeld

Aan dit onderzoek heeft de algemeen directeur/gemeentesecretaris deelgenomen en een tweetal afdelingshoofden. De gemeentesecretaris is 9 maanden na de feitelijke fusiedatum aangetreden. De implementatiefase was al in volle gang, maar zijn bijdrage voor dit onderzoek is waardevol omdat hij nog sterk te maken heeft gehad met de uitvoerselen van die roerige periode in het begin. Bovendien had hij als taak de in gang gezette veranderingen te implementeren en waar nodig de koers bij te stellen. De geïnterviewde afdelingshoofden hadden beide een zeer actieve rol in het veranderingsproces van de fusie. De één pakte de harmonisatie van werkprocessen voortvarend op. De ander ondersteunde de plaatsing van medewerkers in de nieuwe organisatie, de functieopbouw en de harmonisatie van rechtspositieregelingen.

Op grond van de interviews wordt gekeken of de in het theoretisch kader benoemde factoren wel of geen rol hebben gespeeld.

De geïnterviewden zijn alle van mening dat de herindeling goed is verlopen. De doelen zijn grotendeels bereikt en de successen worden ook benoemd. “Er worden goede prestaties geleverd.”, vinden de respondenten. Vooral op het nieuwe klantencontactcentrum is iedereen erg trots. Respondent 1 zegt: “Ik denk dat iedereen ervan overtuigd was dat de individuele gemeenten het stuk voor stuk niet gered hadden. We hebben een college dat het met verstand en beleid probeert te doen. Het is van belang dat die het evenwicht zoeken en dat we een stevige ambtelijke organisatie hebben neergezet.” Gemeente A kwam onder toezicht te staan van de provincie. De financiën kwamen snel weer op orde. De intenties voor 1 januari 2007 zijn anders geweest dan de feitelijke uitkomsten. De managers beoordelen het totaal met een rapportcijfer 7. Zeer positief zijn ze over de gekozen aanpak en werking van de projectorganisatie. Dit vinden zij een 10 waard, omdat door de gemengde samenstelling uit de voormalige gemeenten de samenwerking goed op gang kwam. Zij roemen de grote betrokkenheid van eenieder.

Respondent 1 vertelt dat hij bij aanvang een risicoscan heeft gemaakt. Één van de risicopunten was daarin dat hij het MT niet kende. Verder typeert hij het college en de raad als instabiel en de burgemeester was nog onbekend. Er waren voor hem veel onzekerheden en dus risicofactoren. De goede briefing die hij kreeg, beschouwt hij als zeer waardevol.

Als het gaat om denken vanuit één gemeente, dan vindt respondent 1, dat de organisatie en het college heel behoorlijk scoren. Het functioneren van raad beoordeelt hij echter, vanuit zijn eigen ervaring als raadslid elders, als absoluut onvoldoende. Van slechts 3 of 4 raadsleden vindt hij, dat zij ook raadslid bij een grote gemeente zouden kunnen zijn. Naar zijn inschatting duurt professionalisering van de raad 8 jaar bij gemeenten, omdat er eerst twee slagen (gemeenteraadsverkiezingen) moeten zijn gemaakt, voordat andere mensen zich aandienen.

### 4.2.3 Effecten

#### *De ‘oude’ en de ‘nieuwe’ cultuur (en integraal samenwerken)*

In het algemeen bestaat een beeld van betrokken en gemotiveerde medewerkers. “Ambtelijk gezien stond 98% pal achter de fusie.”, zegt respondent 2. De cultuur wordt beschreven als open en niet erg hiërarchie gevoelig. “In de oude, nog kleine gemeenten, was de aanpak pragmatisch. Veel ‘zelf doen’. Door de samenvoeging komt veel tot stand via projectmatig werken. Integraal samenwerken is nog niet vanzelfsprekend. Er is soms nog te weinig besef van draagvlak en uitvoerbaarheid. De overlegstructuur is ingewikkelder. We hebben een organisatiemodel gericht op beleid, uitvoering en beheer, geen taakgericht model. Afstemming vraagt dan veel energie. Het vraagt veel van integraal samenwerken.” (respondent 3) “Zelfsturendheid trof je voorheen niet aan. Men was gewend te werken ‘in opdracht van’. Nu moeten we veel meer samenwerken, coördineren, regie voeren. We hebben anders moeten leren werken.” (respondent 2) Aan dit thema is veel aandacht besteed met opleiding en coaching.

#### *Stabiliteit van het topmanagement*

Zoals aangegeven in het theoretisch kader is de stabiliteit van het topmanagement een indicator die ons iets meer vertelt over de wijze waarop het fusieproces is gegaan; soepel, moeizaam of zeer turbulent. Bij gemeente A was het in aanvang behoorlijk turbulent in de top, toch lijkt de negatieve impact daarvan op de organisatie en op het totaal van het proces redelijk binnen de perken te zijn gebleven. Gemeente A is in 2007 begonnen met in totaal 9 mensen in het managementteam. Inmiddels is het aantal MT-leden teruggebracht tot 7 als gevolg van een structuurwijziging.

Respondent 1 geeft aan dat zijn interventies geleid hebben tot het vertrek van een paar mensen. Door verwachtingen duidelijk te maken denken deze mensen; 'ik ga het hier niet redden'. Zo geeft hij een voorbeeld van iemand die afdelingsmanager wilde worden, maar die het niet redde in de selectieprocedure. Hij heeft deze manager aangeraden om weg te gaan, waarop deze inderdaad elders is gaan werken.

De gemeentesecretaris van één van de fusierende gemeenten was aanvankelijk de eindverantwoordelijke voor het fusieproces. Deze gemeentesecretaris is na de fusie vertrokken met een sociaal statuutregeling. Van de negen waren er drie die uit de voormalige gemeenten kwamen. Eén van de nieuwe managers werd al aangetrokken in de voorbereidingsfase. Deze manager wist dat hij ging werken bij een organisatie die ging fuseren. Die wist dan ook dat hij daarmee een zeker risico nam. Krijg ik na de fusie een goede functie? Uiteindelijk zijn zes posities van buiten ingevuld. De huidige gemeentesecretaris hoort daar ook bij. Intern kon men mee solliciteren naar de managementposities. Iedereen is geselecteerd op basis van leidinggeven in een gemeente van 27.000 inwoners, met ongeveer zo'n 200 medewerkers. Die lat is ernaast gelegd. Niet iedereen die wenste een functie als manager te hebben, heeft dat ook gekregen. Een deel van de voormalige afdelingshoofden is nu teamleider.

Wat is er in gemeente A gebeurd? Waarom was het in het begin zo ingewikkeld in de top? De verklaring die respondent 1 geeft, is dat het in aanvang niet lukte om de beoogde gemeentesecretaris te werven. Toen is gezocht naar een oplossing en is een projectleider naar voren geschoven als interim gemeentesecretaris. Er werd afgesproken dat hij zou aanblijven tot eind 2007. Dat is niet goed gegaan. Al na enkele maanden ontstond er een vertrouwenscrisis, omdat betrokkene naast de drie dagen dat hij bij gemeente A werkte, heimelijk nog ergens anders een klus had opgepakt. Het MT kwam erachter en vroeg om opheldering. Betrokkene ontkende, maar hij had internetinformatie tegen zich spreken. Het managementteam stapte naar het bestuur en dat hakte de knoop door.

Een oud gemeentesecretaris kreeg een lagere positie in het managementteam. Dat ging niet goed. "Hij was nu rechtsback en hij wilde op het centrale middenveld spelen. En iedere keer begaf hij zich naar dat middenveld. Hij snapte wel dat hij rechtsback was, maar speelde toch iedere keer op dat middenveld. En andere spelers op het veld zeiden: Hij staat verkeerd. Hij bemoeit zich met zaken die niet zijn taak zijn." (respondent 1) Waarom kan de één daar wel mee omgaan en anderen niet? Heeft dat met positie te maken of heeft dat met de persoon te maken? Het raakt de kern van HRM, de juiste man op de juiste plaats. Als persoon en positie niet bij elkaar passen, kan het gaan zoals met deze oud gemeentesecretaris.

Respondent 1 geeft aan dat één van de managers het niet heeft gered, er ontstonden problemen van overbelasting. Hij denkt dat de dynamiek hem overviel en hij was wat te aarzelend in zijn besluiten. Uiteindelijk denkt hij dat het de combinatie van de zwaarte van de functie en de bestuurlijke drukte was. Hij geeft aan dat mensen die weg zijn gegaan een combinatie van verschillende vertrekredenen hebben. Een andere functie elders of zelfstandige worden lijken neutrale redenen, maar er kunnen ook gevoelens van onvrede aan ten grondslag liggen; te grote workload, veel bestuurlijke drukte, een conflict of degradatie van functie. Het zijn allemaal gevoeligheden waarmee het topmanagement in een fusieproces te maken krijgt. Dat kunnen schakelen, hoe beoordeel je dat? Bij de paragraaf over competenties wordt getracht dit nader te duiden.

#### *Verloop*

Is het verloop een probleem geweest? Nee, vinden de respondenten. Er was geen sprake van leegloop. Verloop is bovendien inherent aan de situatie van veranderende omstandigheden en veranderde eisen aan medewerkers, zo blijkt uit de interviews. "Verloop hoort er ook bij. Je moet er in feite van uitgaan dat je de eerste drie jaar tussen de 10 en 20 procent van je mensen verliest, omdat mensen toch aan de nieuwe situatie moeten wennen en vertrouwde dingen die ze hadden kwijt zijn." Het feitelijke verloop op managementniveau was gedurende de afgelopen drie jaar ongeveer 10% per jaar. Dat is gering. In de rest van de organisatie was 8%, waarvan procent of 5 ongewenst verloop en het overige deel gewenst verloop.

#### *Bestuurlijke drukte*

In veel opzichten maakt bestuurlijke drukte het werken soms lastig, maar het hoort er ook gewoon bij. Voor veel publieke managers geeft het sjeu van hun baan, zij houden van die dynamiek. Respondent 2 geeft aan dat de organisatiefilosofie wringt met wat er daadwerkelijk is: "Je moet vooral beseffen dat het zo is. Inherent aan het systeem. Het ambitieniveau ligt bestuurlijk erg hoog, door de politiek die alles belooft."

Om een beeld te krijgen van de tegenwoordige bestuurlijke drukte is aan de huidige gemeentesecretaris gevraagd hoe hij zijn tijd verdeelt. Daarvan zegt hij: "Ik werk, denk ik, 1 dagdeel extern in de gemeente en 1 dagdeel buiten de gemeente. De rest van de tijd ben je toch vooral de intern gerichte kracht. Heel

globaal denk ik dat ik ongeveer 20 of 25 % van die tijd kwijt ben met ondersteuning van het bestuur, met het college bijwonen en ondersteunen. Ongeveer 30% van de tijd is gericht op projecten, die ik zelf doe. De rest van de tijd is voor het managen van de organisatie: de MT-vergaderingen, die je moet voorbereiden en de vergaderingen met de OR, want ik ben de bestuurder. Dat zit allemaal in dat pakket. De burgemeester is in feite de externe vertegenwoordiger, ik moet gewoon zorgen dat het hier intern op orde is. De burgemeester moet besturen en ik moet managen.”

De huidige gemeentesecretaris illustreert in het interview hoe hij zijn positie gebruikt om vat te krijgen op de bestuurlijke drukte: “Ik heb een overdrachtdossier gemaakt voor de nieuwe gemeenteraad met wat er allemaal speelt. Wat ik ook heel vaak doe, is secretarisbrieven schrijven en dan komt het in een commissie.” Een secretarisbrief met inhoudelijke uitleg over een kwestie wordt voorgelegd aan de twee fractievoorzitters van de coalitiepartijen en ondertekend door het college. “Wethouders schrijven geen brieven aan de raad. Ambtenaren schrijven ook geen brieven aan de raad. Betekent altijd dat de portefeuillehouder erbij moet zijn. Dat was mijn slot op de deur. Eén van de dingen die ik heb ingevoerd toen ik twee weken binnen was.” (respondent 1).

Positief is het roulatiesysteem van loco-secretarissen dat gemeente A heeft ingevoerd. Het komt de communicatie en betrokkenheid tussen de afdelingsmanagers en het college ten goede. De afdelingsmanagers vinden het allemaal leuk om te doen en het werkt voor het saamhorigheidsgevoel.

#### *Schaalsprong*

Maakt het voor de manager uit waar hij vandaan komt? Of hij nieuw is of uit één van de voormalige gemeenten? Bij gemeente A komen slechts twee van de 9 managers uit de voormalige gemeenten. De managers uit de oude gemeenten hebben beide ‘de schaa sprong’ goed kunnen maken. “Hij komt uit één van de voormalige gemeenten, maar heeft zich buitengewoon goed ontwikkeld. Niet van wij deden het altijd zo, maar hij heeft juist veel ruimte genomen om iets nieuws te bedenken.” Bijzonder is dat al de nieuwe managers ook goed in de organisatie geland zijn. Zij komen immers in een setting die ze niet kennen en moeten de nieuwe gemeente gaan neerzetten. De kandidaten voor de managementposities werden geselecteerd op kunnen functioneren op deze schaalgrootte en kennelijk heeft de selectiecommissie een goede keuze gemaakt.

#### *Fusiespecifieke problematiek*

- Organisatiestructuur

Een belangrijke factor die kan helpen of hinderen bij het succesvol sturen is de structuur. De structuur dient dusdanig te worden opgezet dat hij ondersteunend en de coördinatie van taken niet onnodig ingewikkeld maakt. De geïnterviewden zijn stuk voor stuk kritisch over het de bijdrage van het adviesbureau dat geholpen heeft om het nieuwe organisatie model vorm te geven. Zij vinden het heel erg theoretisch en ver afstaan van de praktijk: “Mijn eerste constatering was: men heeft het hier echt topzwaar ingericht en een ingewikkelde structuur bedacht, die in zichzelf al heel veel conflicten had. Want het beeld was, er moet erg veel gebeuren.” (respondent 1)

- Tevredenheid over (externe) procesbegeleiding

Gemeente A is kritisch op de wijze waarop het extern adviesbureau de herindeling heeft begeleid. “Het tweehoofdige directie model met verzwaarde concernstaf was achteraf gezien geen goede keuze. Er kwam te veel top down vanuit de concernstaf. Het was de bedoeling om in drie jaar te ontmantelen, maar het ging al veel sneller fout. Ik denk dat we daarin te naïef zijn geweest.” (respondent 2) “Het management model was te veel van de adviseurs. De door het bureau uitgedragen visie van zo veel mogelijk uitbesteden en zelf alleen regie voeren, leidde tot bovenmatig veel inhuur.” (respondent 2) Een ander commentaar was: “De adviseurs hadden ervaring bij Rijkswaterstaat en spraken niet de taal van de gemeente.” (respondent 3) Alle geïnterviewde managers schetsen het beeld van een grote uittocht van ingehuurde krachten. Externe adviseurs en afdelingshoofden vertrokken met de samenvoeging. De nieuwe gemeente heeft duidelijk koers gekozen om meer zelf te doen.

- Plaatsingsprocedure en de selectie van het management

- Teamvorming

Respondenten 1 en 2 geven aan dat de mogelijkheden een eigen team samen te stellen beperkt zijn, omdat mensen worden geplaatst door een plaatsingscommissie en niet door een sollicitatie. Dit vindt

men een drama; de manager zou meer kans moeten krijgen om mensen te plaatsen. Dat kan alleen niet vanwege het sociale statuut dat zegt dat iedereen een plek moet hebben. “Als je een lastige club krijgt, kun je niet zeggen dat de helft eruit gaat. Je moet het bij de overheid doen met de mensen die je hebt.” (Respondent 1)

- Harmonisatie

Nu enkele jaren na de feitelijke fusiedatum is de gemeente nog druk bezig om rechtspositioneel alles op orde te krijgen. “De ongelijkheid in regelingen werkt soms onenigheid in de hand. Het speelt bijvoorbeeld nog bij de toeslagen voor de buitendienst en de werktijdenregeling.” (respondent 2)

- Huisvesting

Huisvesting was voor gemeente A een groot probleem. Het is ook typisch iets dat in fusiegemeenten vaak een rol speelt. Want het ene grote gebouw dat je eigenlijk nodig hebt, is er gewoon niet of het is niet te betalen. Soms lukt het wel en soms lukt het niet en hier is het niet gelukt. De buitendienst zat op drie plekken. Voor de buitendienst is het wel gelukt om die op één centrale plek te krijgen. De ambtelijke organisatie zit nu verdeeld over twee gebouwen. Dat heeft fysieke consequenties, maar ook voor de werkprocessen.

#### *Externe inhuur*

Gemeente A was een artikel-12-gemeente. De organisatie had heel veel interimers, ook op managementniveau. Ook zijn allen kritisch over de inzet van ingehuurd personeel. Respondent 1: “Nou dan weet je zeker dat het gewoon niet goed gaat; in de sfeer van los zand, weinig commitment aan de organisatie.”

#### **4.2.4 Conclusie procesverloop gemeente A**

Het gebrek aan capaciteit in de dienstverlening door afzonderlijke gemeentes in 2003 was een overtuigende gemeenschappelijke aanleiding voor fusiebesprekingen. De inbrengende gemeenten hebben afzonderlijk verschillende belangen en motieven gehad voor de fusie en ook het enthousiasme voor deelname verschilde. De aanpak was gefaseerd en de hoofdstructuur voor de nieuwe organisatie is onder begeleiding van een management-adviesbureau zorgvuldig geformuleerd, met veel inspraak en overleg. Voor de veranderambities is gebruik gemaakt van een geleidelijk en organisch model. Men vindt het aangedragen organisatiemodel door het adviesbureau te theoretisch en topzwaar.

Bij de implementatie zijn alle medewerkers uit oude gemeenten opnieuw geplaatst op basis van benodigde competenties in de nieuwe gemeenten. De professionaliteit van de raad blijft achter bij die van de organisatie en het college. In aanvang was het fusieproces behoorlijk turbulent in de top, maar de negatieve impact daarvan op de organisatie en het totaal van het proces lijkt beperkt te zijn gebleven. De plaatsing door een plaatsingscommissie ervaart men als lastig voor de manager: hij kan zijn team niet samenstellen. De respondenten vertelden dat 98% van de ambtelijke organisatie pal achter de fusie stond. Zij geven een beeld van gemotiveerde en betrokken medewerkers, die weinig weerstand hadden tegen de fusieplannen. Het openhouden van ‘de winkel’ tijdens het fusieproces heeft men als zeer drukverhogend ervaren, mede doordat oude gemeenten op de valreep nog ingrijpende besluiten namen die de ambtelijke capaciteit zwaar belasten. De ‘beloftes’ van de politiek verhogen de ‘bestuurlijke drukte’.

Het organisatieadviesbureau dat de gemeenten betrokken bij de projectbegeleiding van de samenvoeging valt kritiek ten deel omdat het te weinig oog zou hebben gehad voor de implementatie.

De reacties van de respondenten van gemeente A illustreren de bijzondere context waarmee zij bij een gemeentelijke fusie te maken hadden. Ten eerste onderbouwen deze reacties de visie dat management in de publieke sector een zekere eigenheid heeft ten opzichte van het bedrijfsleven. Ten tweede opereren zij, als publieke managers, onder intensieve invloed van de politiek (politieke drukte). Ten derde steken zij veel energie in het oplossen van fusiespecifieke problematiek, bovenop de uitvoering van reguliere taken. Tezamen vormt dit de context waarmee de managers dagelijks te maken hebben bij een

herindelingsproces. De indeling wordt in de presentatie van de resultaten aangehouden, maar uit de reacties blijkt dat ze vaak met elkaar verweven zijn.

Terugkijkend is men van mening dat de herindeling goed is verlopen. De overtuiging leeft dat de gemeentes het afzonderlijk niet hadden gered. Er is een stevige ambtelijke organisatie neergezet. De doelen zijn grotendeels bereikt en er worden goede prestaties geleverd.

### 4.3 Veranderstrategie

Uit de informatie uit de interviews en analyse van de documentatie over het fusieproces maak ik op dat de veranderstrategie in gemeente A het best te karakteriseren is als 'pendelen'. Bij het uitzetten van de koers zijn zowel elementen van trekken als van reizen te herkennen. Waar mogelijk werd de weg van inspraak en overleg gevolgd, getuige de betrokkenheid van taak- en werkgroepen. De inspanningen van deze taak- en werkgroepen zijn terug te vinden in vastgestelde beleidsstukken en herkenbaar in de huidige organisatie, waaruit blijkt dat er met hun input echt iets werd gedaan. Waar nodig, werd gekozen voor een duidelijk tijdpad en stappenplan (reizend element) om de gestelde ambities te realiseren. Respondent 1 zegt zich bewust te zijn van de inzet van beide strategieën en de balans tussen die twee voor maximale effectiviteit.

In de interviews werd de vraag gesteld wat voor een veranderstrategie je zou moeten hanteren, rekening houdend met de politieke druk en tijdsdruk en de benodigde aanpassingen in de structuur en cultuur. Moet je dat van bovenaf opleggen of van onderop laten komen? De gemeentesecretaris zegt beslist: "Van het midden uit. Van onderop komt dat niet."

Ter verduidelijking vertelt hij van een functie die hij graag wilde schrappen. Zijn aanpak beschrijft hoe hij op een democratische wijze steun verwerft voor het plan door een rondje te maken langs alle managers: "Allemaal zeiden ze schrappen. Stel nou dat er vijf van de zes tegen waren geweest. Dan had ik nog niet gelijk gezegd dat ik de functie niet zal schrappen, maar dan had ik wel het proces anders aangepakt. Dan had ik gezegd: Oké, maar wat speelt er dan? Wat verwacht je? Dat bedoel ik dus met vanuit het midden naar dat soort processen kijken."

Eén van de managers hanteerde een overwegend trekkende benadering, terwijl de organisatie op dat moment vooral behoefte had aan 'reizen'. Aan zijn vertrek lag een combinatie van factoren ten grondslag, maar interessant is dat expliciet wordt genoemd dat er geen goede fit was met zijn veranderstrategie: "Hij kon niet omgaan met het idee dat hij geen aanvoerder meer was en heeft gewoon een verkeerde inschatting gemaakt. Ook was er een incident dat hem schade heeft berokkend. Hij was bovendien erg op de lange termijn gericht en daar was absoluut geen tijd voor. De organisatie heeft dan meer behoefte aan iemand die praktisch aanpakt en hij was veel meer bezig met turen naar de zee."

Respondent 1 is geen voorstander van een overwegend trekkende benadering, noch van alleen reizen. De volgende uitspraak ondersteunt dan ook de 'pendelen' als de beste strategie: "Dus je moet ook wel het type manager daar neerzetten die kan schakelen."

#### *Conclusie veranderstrategie*

In gemeente A is 'pendelen' de meest effectieve veranderstrategie gebleken. De manager die een te overwegend trekkende benadering had, heeft het niet gered omdat deze benadering op dat moment niet passend was bij de behoefte van de organisatie. Bij de analyse van de interviews en de documentatie zijn duidelijk elementen van trekken en van reizen gevonden. Waar mogelijk werd de weg van inspraak en overleg gevolgd, getuige de betrokkenheid van taak- en werkgroepen (trekkend element). Op nodige momenten werd gekozen voor een duidelijk tijdpad en stappenplan (reizend element).

### 4.4 Leiderschapsstijl

De dominante leiderschapsstijl bij gemeente A kan omschreven worden als transformationeel. In beginsel is de gemeentelijke organisatie een bureaucratische omgeving, waar 'powerbased' leadership gemeengoed is. De casus van gemeente A laat zien dat gedurende het fusieproces belangrijke

structuuraanpassing zijn gedaan om de organisatie platter te maken en de lijnen korter. Hiermee is gemeente A in de loop der tijd meer organisch geworden. De organisatie is vaker projectmatig gaan werken en er wordt ruimte geboden voor overleg. In de tijd is er dus steeds meer ruimte gekomen voor democratische processen i.p.v. top-down aansturing. Er zijn diverse voorbeelden te vinden waarbij managers de medewerkers aanspreken en motiveren op de hogere doelen van de organisatie. Belangstelling tonen voor de mensen die de taken uitvoeren is een belangrijke manier voor het management om die intrinsieke motivatie te prikkelen. Dit wordt duidelijk aan de hand van het volgende citaat over ‘management by walking around’.

“Mijn stijl van leidinggeven is dat ik altijd graag even naar mensen toeloop om even te vragen hoe het is. Als ik hoor dat er ergens een probleem is of een bijzondere klacht dan ga ik gewoon zelf even zien hoe het er uitziet. (...) Het huisvestingsdossier is voor mijzelf een absolute dissatisfier. Ik kan wel in de auto stappen en daar een rondje maken, maar dat kost je heel veel tijd.” (respondent 1)

In het kader van de start van de nieuwe gemeente heeft de organisatie een management-development programma ontwikkeld. De kernthema’s van het MD-programma grijpen terug op de ontwerpeisen voor de besturingsfilosofie van de nieuwe organisatie (zie figuur 5<sup>25</sup>). Uit de thema’s die de organisatie benoemde, kunnen we herleiden wat gemeente A voor het management de belangrijkste ontwikkelpunten vond. Opvallend is het eerste doel om een eenduidige leiderschapsstijl te ontwikkelen. Een leiderschapsstijl die transparant en open is, klantgericht, zakelijk en mensgericht. En een leiderschapsstijl die professionaliteit, integraal werken, innovatie en het nemen van eigen verantwoordelijkheid stimuleert. De invulling van dit MD-programma illustreert dat hier geen sprake is van een instrumentele aanpak, noch van transactioneel leiderschap.

| Ontwerpeisen nieuwe organisatie A  | Thema’s MD-programma  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• heldere duale rolverdeling</li> <li>• transparant &amp; open</li> <li>• klantgericht</li> <li>• kwaliteit &amp; professionaliteit voorop</li> <li>• integraal werken</li> <li>• eigen verantwoordelijkheid</li> <li>• zakelijke, planmatige aansturing</li> <li>• daadkrachtig &amp; resultaatgericht</li> <li>• innovatief</li> <li>• mensgericht</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelen eenduidige leiderschapsstijl</li> <li>• Versterking kwaliteit uitvoering HRM</li> <li>• Teambuilding</li> <li>• Project- en programmamanagement</li> <li>• Operationaliseren van cultuurwaarden v/d nieuwe organisatie</li> <li>• Expliciteren rolverdeling gemeentelijke organen (raad, college, ambtelijke organisatie)</li> </ul> |

*Figuur 5: Kernthema’s management-development programma en ontwerpeisen nieuwe organisatie gemeente A*

Het blijkt niet altijd eenvoudig voor de manager om de leiderschapsstijl te volgen die hij het beste vindt. Zo zegt respondent 3 dat je stijl van leidinggeven ondersteunend moet zijn aan de doelstellingen van de organisatie, maar dat je geen ruimte hebt om situationeel leiding te geven. Daarvoor is het veel te druk. Ook vindt hij dat je geen energie moet steken in de dwarsliggers, maar in de mensen die mee willen doen; hoewel negeren vaak geen optie is. Hoe hier mee om te gaan in de dagelijkse drukte blijkt voor managers vaak ingewikkeld.

De managers zijn steeds op zoek naar de best passende manier om te acteren in een bepaalde situatie. Soms vinden zij bijvoorbeeld dat zij medewerkers moeten coachen of begeleiden, maar de manier waarop is een kwestie van aanvoelen en afstemming. Respondent 1 zou beginnen met de vraag: “Wat is het probleem en hoe ga je het oplossen?” Of hij hulp zal bieden of niet is voor hem soms een dilemma: “Als je niks doet dan zeggen ze, je hebt er niks aan en als je wel iets doet dan zeggen ze, je zit op mijn gebiedje. Dat is de kunst van het leidinggeven aan leidinggevendenden.”

De afdelingsmanager is integraal verantwoordelijk en bespreekt met zijn teamleider hoe ze dat samen doen, afhankelijk van de situatie. De bedrijfsleider van het zwembad neemt de zwemonderwijzer zelf aan, maar bij een vacature voor assistent bedrijfsleider dan zal de afdelingsmanager meedoen. Dat je

<sup>25</sup> Gecombineerde informatie uit de sterkte-zwakke analyse (sheet 25) en het bedrijfsvoeringsconcept (p.29-30).



mensen ruimte en verantwoordelijkheid geeft om zelf te doen, vindt respondent 1 uitermate belangrijk. Maar dat staat los van dit soort fusieprocessen. Ruimte geven voor eigen verantwoordelijkheid is op te vatten als een manier van intrinsiek belonen wat past bij de transformationele leiderschapsstijl.

#### *Conclusie leiderschapsstijl*

Uit het geanalyseerde materiaal komt naar voren dat de managers van gemeente A transformationeel leiderschap tonen. Echter, de omstandigheden waaronder zij moeten werken, maken het in de praktijk soms lastig om de gedroomde manager te zijn (denk aan: bestuurlijke drukte, fysieke afstand en tijdgebrek). Het komt dan aan op keuzes maken – waar wel/niet aandacht aan geven? – en op de fitnesses. Het aspect van de aanpassing van de leiderschapsstijl op de situatie, is minder goed te vangen in het gekozen theoretische onderscheid van transactioneel en transformationeel leiderschap.

## **4.5 Competenties**

De respondenten is gevraagd om de meest succesvolle kwartiermaker te beschrijven en wat hem onderscheidt van anderen. Van die bevindingen kunt u hier een samenvatting lezen. Ook zal gekeken worden wat het functieprofiel van één van de kwartiermakers zegt over vereiste competenties. Later in deze paragraaf zal ik de genoemde competenties plaatsen in de lijst ‘noodzakelijke competenties’ van Steijn zoals beschreven in paragraaf 2.8. De competenties zijn onderstreept.

#### *Wat onderscheidt de succesvolle kwartiermaker?*

In het functieprofiel van de functie van gemeentesecretaris/algemeen directeur zijn de volgende competenties benoemd als de belangrijkste: heeft visie, werkt samen, geeft leiding, resultaatgericht. Verder moet de functionaris netwerker, strateeg en verandermanager zijn. Twee ervan sluiten het duidelijkst aan bij de lijst van Steijn; samenwerkingsbereidheid en resultaatgerichtheid. De strateeg past het best bij politiek bewustzijn.

De succesvolle manager wordt door allen omschreven als een ‘bouwer’. Iemand die iets neerzet en die een visie heeft - die lef toont en niet wegloopt voor moeilijke zaken, volhoudt en indien nodig het conflict aangaat. Bij een fusieproces speelt het extra. De manager krijgt door de samenvoeging heel geforceerd een groep mensen bij elkaar en moet in staat zijn om vrij snel een team te smeden. In de voorbereidingsfase is het misschien nog moeilijker dan in de implementatiefase. “Moet je voorstellen dat je weet dat jouw functie of afdeling opgeheven gaat worden. Hoe lang moet je dat laten duren? Hoe dat te managen is soms nog lastiger dan het bouwen.” (respondent 1)

Ieder van de managers uit het managementteam van A heeft wat over, om dat extra te kunnen doen wat nodig is in zo’n fusie-operatie. Er zijn weliswaar accentverschillen in wat men beoordeelt als onderscheidende kwaliteiten. Respondent 1 benoemt het als volgt: “De ene manager heeft een plus in de capaciteiten. Zij doet het op haar manier heel gedegen, heel gestructureerd. Zou een slag groter ook nog aankunnen. (...) Deze manager is vooral heel goed in het bouwen van systemen. Die zorgt er echt voor, samen met z’n teamleiders, dat het allemaal gaat werken. Iemand die heel systematisch organiseert en ook heel scherp is op verantwoordelijkheden. IJzersterk als het gaat om het maken van beheersplannen, heeft een dijk van een jaarplan. Als je geen beheersplannen maakt, dan ben je voortdurend adhocratie aan het bedrijven.” De wijze waarop de manager zich laat zien, is ook van belang. Respondent 1 over één van de MT-leden: “Hij is ernstig ziek geweest en hersteld. Wat hij doet, doet hij met schwing en overtuiging. Dat wordt gewaardeerd.”

Er is aan de respondenten gevraagd om op de volgende stelling te reageren: “Het management heeft in de situatie van een gemeentelijke fusie andere mensen nodig dan wanneer je gewoon een staande gemeente hebt.” Hierover wordt verschillend gedacht. De afdelingshoofden knikken nadenkend en zijn het ermee eens. “Je bent iemand anders dan in je normale doen.”, zegt respondent 2. Respondent 1 is het niet eens met de stelling, maar voegt toe dat hij denkt dat je de competentie samenwerken met anderen en afspraken maken wel hoog ontwikkeld moet hebben.

De tien noodzakelijke competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar volgens Steijn stemmen grotendeels overeen met de benodigde competenties van de kwartiermakers bij gemeente A. Hierna zullen deze

competenties één voor één worden nagegaan of deze wel of niet herkenbaar zijn. Behalve naar informatie uit de interviews zal gekeken worden naar het functieprofiel dat destijds werd opgemaakt voor de nieuw te werven gemeentesecretaris/algemeen directeur (zie bijlage 4).

#### Integriteit

Deze competentie staat met recht bovenaan. Wie de integriteit in gevaar brengt moet de consequenties aanvaarden, getuige het voorbeeld van de manager die het vertrouwen beschaamde, omdat hij een ander nevenfunctie had aanvaard zonder hiervan melding te maken. Dit blijkt ook uit het feit dat integriteit expliciet een vereiste was bij de werving van de nieuwe gemeentesecretaris/algemeen directeur.

#### Neutraliteit

Geen van de respondenten heeft deze competentie genoemd. Het lijkt er op of dit zo basaal en vanzelfsprekend is, dat het geen woorden nodig heeft.

#### Deskundigheid

In de ontwerpeisen van de nieuwe organisatie staat 'kwaliteit en professionaliteit voorop'. Het maakte ook onderdeel uit van het MD-programma. De respondenten hebben het echter expliciet niet naar voren gebracht als een onderscheidende competentie voor de kwartiermaker.

#### Kritische-loyaliteit

Er is uit de beschrijvingen van de cultuur gebleken dat deze voldoende veilig en open is om kritiek te kunnen uiten. Het deel loyaliteit van deze competentie kan worden geïllustreerd met uitleg die de respondenten 2 en 3 bij hun opvatting van het begrip veranderbereidheid. Met veranderbereidheid werd niet zozeer de bereidheid om jezelf te veranderen bedoeld, maar de bereidheid om het organisatiebelang te laten prevaleren boven eigen belangen. Dat drie mensen uit jouw team naar een collega gaan omdat het beter is voor de organisatie, is wel iets wat buitengewoon gevoelig kan liggen. In dit verband werd ook genoemd: een open mind hebben, teamspeler zijn. Dienstbaar zijn aan de organisatie.

#### Gemotiveerd voor de publieke zaak

Respondent 1 benadrukt dat het er uiteindelijk om gaat wat je ten dienste van die samenleving doet: "Waar gaat het om en waarom ben je er? Dat is niet om winst te maken of om zo weinig mogelijk geld uit te geven. Je bent er in de kern voor om diensten te verlenen, binnen de budgettaire kaders en daar alles uit te halen wat er in zit." Respondenten 2 en 3 verwoordden het als 'betrokkenheid'. Respondent 3 specificceert: "Managers bij de gemeente moeten een zekere bevlogenheid hebben."

#### Politiek bewustzijn

Het meest expliciet werd gesproken over het kunnen omgaan met 'bestuurlijke drukte'. Met name uit talrijke voorbeelden van respondent 1 is op te maken dat het in het contact met het bestuur vooral draait om het weten wat er speelt, erbij zijn op de juiste momenten en er op inspelen. Mijn verwachting was dat deze nog competentie prominenter naar voren zou komen in de interviews.

#### Resultaatgerichtheid

"Managers moeten kunnen sleuren. Ze moeten de planning bewaken en het overzicht bewaren. Dat is heel intensief," vindt respondent 3. Resultaatgerichtheid moet gepaard gaan met realiteitszin vinden alle geïnterviewden. Respondent 1 zegt: "Het is heel belangrijk dat je realisme de boventoon laat voeren. Het idee dat alles losgetrokken wordt en dat alles gelijk weer werkt, dat lukt nooit. De dingen die niet lukken moet je ook accepteren."

#### Omgevingsbewustheid

Deze competentie kwam niet duidelijk naar voren in de interviews.

#### Flexibiliteit

Managers in het veranderingsproces moeten veranderingsbereidheid tonen en ontwikkelingsgericht zijn, vinden de respondenten 2 en 3. Respondent 1 hecht belang aan het besef dat de organisatie nog zoekt naar hoe we de dingen willen doen. De kwartiermakers moeten volgens hem ook een zekere creativiteit hebben. Het moeten mensen zijn die HRM beheersen, omdat je te maken krijgt met uitval en met teleurstellingen in zo'n periode.

### Samenwerkingsbereidheid

In het functieprofiel van de gemeentesecretaris/algemeen directeur is deze competentie is deze competentie aangevuld met ‘voorbeeldgedrag’.

#### *Aanvullende competenties*

Welke competenties waren dan het allerbelangrijkste voor managers om het fusieproces goed door te komen? De geïnterviewde respondenten 2 en 3 noemden ‘visie’ voor het ontwikkelen van een goede strategie en verbindend vermogen. Respondent 2 vindt dat de onderscheidende competenties van de kwartiermaker kunnen teruggeleid tot één allerbelangrijkste competentie, namelijk verbindend vermogen. Het herindelingsproces wordt door de spreker in drie herkenbare fasen verdeeld:

#### Fase 1 – voorbereiding

Hoofdtak is het aan tafel krijgen van de fusiepartners en het starten van de onderhandelingen om te komen tot een eenduidige strategie.

#### Fase 2 – implementatiefase of bouwfase

Hoofdtak in deze fase is het vormgeven van de organisatie.

#### Fase 3 - doorontwikkeling

De organisatie moet zich gaan zetten. Hoofdtak is het wegwerken van de rafels die in de implementatiefase zijn blijven liggen.

Geïnterviewde is van mening dat het in elke fase bij elke hoofdtak vooral draait om het kunnen verbinden. Dit lijkt hem de allerbelangrijkste competentie voor de kwartiermaker om zich te kunnen handhaven en succesvol te zijn in die positie.

Hoe valt de competentie verbindend vermogen te plaatsen in de lijsten die in paragraaf 2.8 zijn besproken? In de lijst van Steijn is hij niet goed onder te brengen. Voor een gedeelte misschien bij samenwerkingsbereidheid, maar verbindend vermogen gaat een stap verder dan de wil om samen te werken. Verbindend vermogen, zoals de respondenten bedoelen, draait om de vaardigheid om mensen bij elkaar te brengen die niet van zins zijn samen te werken. Het sluit aan bij wat zij eerder met ‘kunnen bouwen’ benoemden: een kwartiermaker die obstakels kan slechten zodat de samenwerking wél gaat lukken. In het functieprofiel van de gemeentesecretaris/algemeen directeur staat de competentie regisseren omschreven en het lijkt er op dat deze term eveneens de lading dekt. Noordegraaf spreekt in zijn kern-competenties ook van verbindend vermogen. Echter, zoals hij het omschrijft als het ‘linken van settings en benaderingen’ heeft het m.i. een meer conceptuele lading dan een relationele lading (vergl. CORP-indeling van Akkerboom et al., 2005 in paragraaf 2.8). Mijn conclusie is dat verbindend vermogen het best te herkennen valt in de competentie ‘samenwerking tot stand weten te brengen’ uit het profiel van de Overheidsmanager van het Jaar.

#### *Conclusie benodigde competenties kwartiermaker gemeente A*

In de wensen van gemeente A zijn duidelijke overeenkomsten gevonden met de lijst van Steijn, behalve bij neutraliteit en omgevingsbewustzijn. Deze competenties kwamen niet ter sprake maar het lijkt alsof ze zo vanzelfsprekend worden gevonden, dat ze niet meer expliciet genoemd hoeven te worden. Integriteit staat in A duidelijk bovenaan. De belangrijkste aanvullende benodigde competenties voor de kwartiermaker zijn volgens de informatie uit A: visie en verbindend vermogen.

## **4.6 Conclusie casus A**

Het beeld dat naar voren komt, is dat het herindelingsproces in zijn geheel vrij soepel is verlopen. Hoewel er aanvankelijk in de voorbereidingsfase wel problemen hebben gespeeld in de top, met name op bestuurlijk niveau, lijkt de organisatie en de voortgang van het herindelingsproces daar uiteindelijk weinig hinder van te hebben ondervonden. De nieuwe organisatie staat en het MT oogt fris, zakelijk en to the point. In het kader van doorontwikkeling zijn er nog steeds zaken te regelen die te maken hebben met de fusie. Motivatie van eenieder voor het bereiken van de doelstellingen is essentieel. Wie zich als slachtoffer gedraagt, is onderdeel van het probleem.

De oude gemeenteraden van A hebben zich niet gehouden aan de ‘gedragscode’ herindelingen door op de valreep nog besluiten te nemen die onomkeerbaar waren. Hierdoor kwam het fusieproces op achterstand te staan.

Niet iedere manager is succesvol gebleken. Soms raken managers beschadigd door overbelasting, incompetentie, of door een onhandige zet. Wat kennelijk ook een rol speelt, is wie je steunt. Wanneer een manager de kandidatuur van een ander zeer overtuigd heeft gesteund en deze zakt door het ijs, dan ontstaat er een lastige situatie. Het komt voor dat iemand een ander als het ware ‘meetrekt in zijn val’.

Als we kijken naar wie er weg zijn gegaan: “Zijn dat mensen die niet flexibel waren, niet veranderbereid?” Deze vraag kan niet zonder meer bevestigend worden beantwoord. Er zijn vaak meerdere factoren die een rol hebben gespeeld, soms in combinatie. In de interviews komen verschillende vertrekredenen voorbij. Een andere functie gevonden of voor zichzelf begonnen, lijken op het eerste gezicht neutrale redenen, maar hieraan kunnen ook gevoelens van onvrede ten grondslag liggen. Een te grote workload, last van veel bestuurlijke drukte of er speelde een conflict.

“Je krijgt een team met al z’n mankementen. En dan ook nog een team waar nog geen samenwerkingstraditie is.” Men kent elkaars kwaliteiten ook nog niet. Dat veranderingsproces zijn ook veranderingen in het persoonlijke leven, dat is voor sommigen heel ingrijpend.”

| Gemeente A  |   |
|---|---|
| TOTAALBEELD PROCESVERLOOP<br>gemeentelijke herindeling/-fusie | In het begin met problemen en daarna vrij soepel.   |
| <b>Context</b>  | Complexe uitgangspositie.   |
| 1. Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start       |   |
| • Grootte (in inwoneraantal)                                  | Vergelijkbaar   |
| • Rolverdeling fusiepartners                                  | N: voortstuwende kracht<br>L: meewerkende kracht<br>T: tegenwerkende kracht<br>Eenmaal over de streep, juist veel bestuurlijke steun uit T voor plannen.      |
| • Consensus over nieuwe naam                                  | Langdurig fel verzet van minderheidsgroepen.  |
| 2. ‘Gedragscode’ herindelingen                                | Werd niet goed nageleefd.   |
| <b>Herindelingeffecten</b>                                    |   |
| 1. Afstand tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ cultuur                  | Houden: betrokkenheid en motivatie, openheid en niet hiërarchiegevoeligheid.<br>Leren: integraal samenwerken  |
| 2. Stabiliteit topmanagement                                  | In de beginfase veel wisselingen, daarna stabiel.   |
| 3. Verloop  |   |
| 4. Bestuurlijke drukte  | Groot +   |
| • Oriëntatie van gemeentesecretaris                           | Overwegend bestuurlijk  |
| 5. Schaalsprong   | Is over het algemeen goed gemaakt.  |
| 6. Fusiespecifieke condities                                  |   |
| • Organisatiestructuur  | Aanvankelijk topzwaar ingericht met ingewikkelde dubbelrol voor directeur bedrijfsvoering. Structuur is aangepast, de functie dir. bedrijfsvoering vervallen. |
| • Plaatsingsprocedure en managementselectie                   | Is over het algemeen goed verlopen. Enkelen hebben frustraties omdat zij zich gedegradeerd voelen.  |
| • Teamvorming   | Lastig, want mensen kennen elkaar(s kwaliteiten) nog niet. Het moet worden opgebouwd.   |
| • Harmonisatieprocessen                                       | Stapsgewijs, maar verlopen volgens plan.  |
| • Huisvesting   | Onbevredigend i.v.m. grote afstand tussen werklocaties.   |
| 7. Inhuur externen  | Aanvankelijk veel, na implementatie vooral zelf.  |
| <b>Veranderstrategie</b>                                      | Pendelen  |

|  |   |
|--|---|
| <b>Leiderschapsstijl</b>   | Transformationeel   |
| <b>Benodigde competenties</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overeenkomsten met profiel van de ‘nieuwe’ ambtenaar</li> <li>• Aanvullende competenties</li> </ul> | <p>Duidelijke overeenkomsten, behalve bij neutraliteit en omgevingsbewustzijn. Integriteit staat bovenaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbindend vermogen</li> <li>- Visie</li> </ul> |

## 5 Onderzoeksresultaten gemeente B

### 5.1 Context

#### 5.1.1 DESTEP-analyse

##### Demografie

De Zuid-Hollandse gemeente B is in 2006 ontstaan na een fusie tussen drie gemeenten en heeft per 1 januari 2010 bijna 62.000 inwoners. De drie gemeenten K, R, V, hadden afzonderlijk respectievelijk ruim 42.000, bijna 15.000 en 3900 inwoners<sup>26</sup>. B is een groeigemeente, waarover straks meer. Sinds de herindeling zijn er tussen 1 januari 2006 en 1 januari 2010 al 1.100 inwoners bijgekomen.

##### Economie

De huidige gemeente B telt 5 woonkernen en landelijk gebied en is verreweg de grootste gemeente in de Duin- en Bollenstreek. De vijf kernen zijn in de loop der tijd aan elkaar gegroeid. De grootste kern K bestond voor de fusie al uit drie woonkernen. De eerste twee, van oorsprong een vissersdorp en een agrarisch dorp, zijn in de loop der tijd verstedelijkt. In de jaren '80 en '90 kwam er een grote wijk bij met woningen en industrieterrein. Voor de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid heeft deze wijk een belangrijke functie in de regio. Zo ook het toerisme voor K en de Flora-veiling in de oude gemeente R. Bloementeel en -handel is al sinds de 19<sup>e</sup> eeuw een belangrijke inkomstenbron in het gebied. Aangrenzend, weliswaar op grondgebied van de buurgemeente ligt, het ESTEC-terrein. Dit is het technisch & administratieve hart van de Europese Ruimtevaartorganisatie (ESA). Eveneens zeer belangrijk voor de regionale economie en ook voor gemeente B. V is bekend van het marine-vliegveld, dat in 2006 gesloten werd.

Gemeente B is een groeigemeente. Groei naar 81.000 is de ambitie (respondent 8). Er wordt op dit moment veel gebouwd. De woonambitie zorgt voor een toenemende verdichting en noodzaakt de gemeente om verantwoordelijk maar ook om 'slimmer' met de ruimte om te gaan. B moet de balans zien te vinden tussen toenemende verstedelijking en groei, het behoud van onze natuurlijke ecosystemen en een prettige leefomgeving. Duurzaam bouwen en inrichten biedt de mogelijkheid om dit op een verantwoorde wijze voor elkaar te krijgen. (Van Rijn, 2008: 15)

Bereikbaarheid van B is best een lastig probleem. Door de sterke groei is het verkeer fors toegenomen en de wegen slibben dicht. Er zijn busverbindingen, maar de dienstregeling wordt ook getroffen door de drukte. Bewoners moeten het zonder treinverbinding stellen. Er zijn plannen voor verbreding van wegen, de aanleg van een ringweg en een lightrailverbinding op z'n vroegst te realiseren in 2013.

Momenteel hebben veel bedrijven in Nederland last van de economische recessie. Dat is voor gemeente B niet anders. Opvallend is dat de gemeente op haar website een speciale portal heeft met artikelen en doorverwijzingen naar andere websites om ondernemers op weg te helpen bij het vinden van een antwoord op hun vragen.

##### Sociaal-maatschappelijk

Traditioneel gezien is gemeente B trots op de eigenschappen van de verschillende landelijke en stedelijke gebieden. Van Rijn (2008: 12) omschrijft het karakter van de gemeente als "een gemeente waarin samenhang en betrokkenheid van oorsprong belangrijke waarden zijn en waarin de gemeenschappelijke cultuur overwegend bedrijvig, traditioneel en nuchter is. Het motto '*Trots op traditie, Oog voor vernieuwing*' uit de profielschets voor de nieuwe gemeente in 2006 is het

---

<sup>26</sup> Bron: CBS (2006) en (2010) op <http://wikipedia.org/wiki>.

uitgangspunt zoals we dat ook zien bij het collegebeleidsprogramma en bijvoorbeeld bij de Brede Structuurvisie B [anonimisering HK].”

De nieuwe gemeente draagt de naam van de grootste gemeente vanwege de naamsbekendheid. Hoewel de twee grootste kernen al lang geleden aan elkaar zijn gegroeid en formeel bij elkaar horen is het maatschappelijk leven nog lang niet altijd met elkaar versmolten. Met name het oude vissersdorp heeft zijn identiteit tot op heden goed bewaard. Men spreekt er nog een oorspronkelijk dialect, dat door de hechte gemeenschap goed bewaard is gebleven. Maar er zijn ook mooie voorbeelden van compromissen die de samenvoeging hebben gebracht. Het gemeentehuis en de burgemeesterswoning bijvoorbeeld. Ze staan weliswaar naast elkaar, maar de burgemeesterswoning in het oude vissersdorp en het gemeentehuis op het grondgebied van het andere dorp. Dit om kritiek vanuit de bevolking te omzeilen.

#### Technologisch

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor belangrijke gebeurtenissen in het technologische domein die aanleiding zijn geweest voor de herindeling.

#### Ecologisch

In het Duurzaamheidsprofiel van gemeente B (Van Rijn, 2008) wordt de betrokkenheid beschreven van gemeente B bij het realiseren van een duurzame samenleving. Lokale overheden pakken op waar het Rijk mee begonnen is, en committeren zich aan klimaatverdragen en een Lokale Agenda 21. Ook gemeente B voelt die verantwoordelijkheid en heeft zich aangesloten bij een aantal voorlopers van Nederlandse gemeenten die een duurzaamheidsbeleid formuleerden. De drie voormalige gemeenten K, R en V werkten al sinds 1995 samen op dit terrein en vanaf 2006 door de fusie in een nieuw gezamenlijk verband. Nieuwe ambities werden geformuleerd, en daar maakte duurzaamheid ook een belangrijk deel van uit. De gemeente wilde zich daarbij méér inspannen voor duurzame ontwikkeling dan waartoe zij wettelijk verplicht is. Het duurzaamheidsprofiel zal bijdragen aan de ontwikkeling van de nieuwe identiteit van de gemeente en het verder op de kaart zetten van B.

#### Politiek

De gemeenteraad bestaat uit 33 raadsleden van verschillende partijen. Onlangs hebben er gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden en is een nieuwe raad geïnstalleerd. CDA heeft twee zetels verloren aan de VVD, maar is nog net de grootste, gevolgd door een lokale partij en de CU.

Het huidige college bestaat uit de burgemeester van de grootste fusiegemeente K (CDA) en vier wethouders. Er is een coalitie gevormd van CDA (twee wethouders), VVD en CU.

In de zomer van 2006 is bekend geworden dat de verschillende kernen van gemeente B eigen deelraden zullen krijgen. Deze zullen elk uit tien leden en een voorzitter bestaan. De deelraden worden niet gekozen door middel van verkiezingen en zullen niet bestaan uit vertegenwoordigers van politieke partijen, zoals dit in Amsterdam en Rotterdam het geval is, maar worden gekozen door de gemeenteraad. Burgers die een of meerdere maatschappelijke functies in zijn of haar kern vervullen (bijvoorbeeld bij wijkvereniging of sportclub) kunnen zichzelf kandidaat stellen. De deelraden worden voorgezeten door de wijkregisseur. De functie van de deelraden blijft beperkt tot signaal- en adviesapparaat voor de wijkregisseur. Daarnaast dient de deelraad een oordeel te vellen over het jaarplan van de wijkregisseur. De vergaderingen van de deelraden zijn niet openbaar.<sup>27</sup>

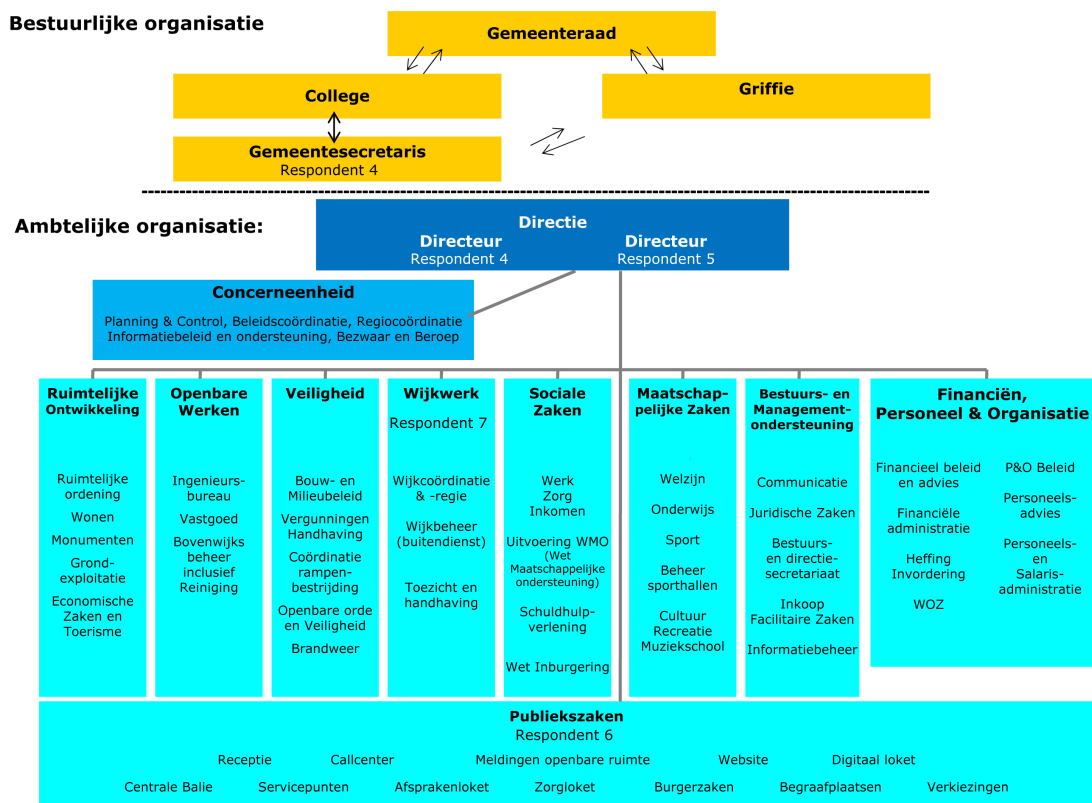
### **5.1.2 Interne organisatie**

#### *De ambtelijke organisatie*

Er werken ruim 500 medewerkers bij gemeente B. Daar horen ook de buitendienst en de brandweer (exclusief vrijwilligers) bij. Er zijn tien afdelingen. De afdelingshoofden van deze afdelingen vormen samen het managementteam dat wordt aangestuurd door de tweehoofdige directie (zie organogram figuur 6).

---

<sup>27</sup> <http://nl.wikipedia.org/wiki/>



Figuur 6: Actueel organogram gemeente B

### 5.1.3 Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start

#### Overeenkomstige grootte

#### Risicoscan bij aanvang

“Naast de gemeentelijke strijd, was er ook veel hectiek in de fysiek-ruimtelijke context van de gemeenten. Grote ruimtelijke (en infrastructurele) opgaven en een groot glastuinbouwcluster (FloraHolland) vroegen om een bestuurlijke partner van formaat.”<sup>28</sup>

#### Verhoudingen/gelijkvormigheid fuserende gemeenten

In de aanloop naar de fusie was er sprake van verbroedering tussen de oude gemeenten om een sterke positie te behouden ten opzichte van de concurrerende gemeente. Respondent 6 geeft aan dat buurgemeente L de grote vijand was die men buiten de deur moest houden en dat bestuurders van één van de 3 gemeenten de herindeling lange tijd hebben proberen tegen te houden. Respondent 4 zegt dat gemeente K de leidende grote broer was en op terrein van sociale zaken het beleid bepaalde. De gemeenten KRV hadden een Benelux-achtige constructie. Het ging om de kwestie 'Wie mag het vliegveld bebouwen' en fusie was een voor de hand liggend antwoord.

Respondent 5 is van mening dat met de gemeenten door te fuseren de kans gegrepen hebben om ambities te realiseren: “In eerste instantie heeft het de complexiteit voor de organisatie vergroot. Maar, ik zie het als pure winst voor de dienstverlening, bijvoorbeeld op het gebied van digitaal werken.

#### ‘Gedragscode’ herindeling

<sup>28</sup> Berenschot (2008: 241). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen.



Bestuurders van één van de inbrengende gemeenten hielden zich niet aan de ‘gedragscode’ die stelt dat je belangrijke besluiten worden opgeschort tot na de fusiedatum, net zoals een demissionair kabinet dat doet tot dat de nieuwe regering is geïnstalleerd. Zo werden er aan de vooravond van de fusie nog bestemmingsplannen voor de eigen gemeente vastgesteld. “Ze hebben werkelijk alles gedaan om alle reserveringen op te maken en hun belangen veilig te stellen.” (respondent 6)

Respondent 6 geeft vervolgens een aanbeveling voor gemeentelijke fusieprocessen: “In de aanloop naar de fusie zou ook al een nieuwe gemeenteraad moeten komen. [Hiermee wordt de voorbereidingsfase bedoeld, dus vanaf het moment dat het herindelingsbesluit is genomen tot aan de feitelijke fusiedatum.] Dit om te voorkomen dat besluiten worden genomen die alleen eigen belang en niet het gezamenlijk belang dienen.”

#### **5.1.4 Conclusie factor context gemeente B**

Uit de DESTEP-analyse komt naar voren dat gemeente K met afstand de grootste fusiepartner is en op veel vlakken beleidsbepalend. Gemeente R heeft minder dan de helft van het aantal inwoners van K en V is een zeer kleine partner; nog geen tiende van K. V heeft zijn identiteit goed bewaard. De culturen van de oorspronkelijke gemeenten liggen dicht bij elkaar, waardoor een redelijk soepele integratie kan worden verwacht. De nieuwe gemeente B heeft een enorme groeiambitie: een verdubbeling van het aantal inwoners. Er liggen dus grote ruimtelijke en infrastructurele uitdagingen. Het gezamenlijke doel van de fusie is een stevige alliantie te vormen in de strijd met de grote buurgemeente L, inzake het mogen bebouwen van het terrein van een gesloten vliegveld. De grote (financiële) belangen die daarmee gemoeid zijn, maakte risico’s groter. Door de enorme groei van de gemeente werd het nodig om een extra bestuurslaag in te stellen. De verschillende kernen van gemeente B kregen bij de start van de nieuwe gemeente in 2006 eigen deelraden. Bovenstaande kenmerken van verschil in grootte tussen de fusiegemeenten, de grote financiële belangen en de extra bestuursdruk, hebben de complexiteit voor de betrokken kwartiermakers vergroot.

## **5.2 Herindelingsproces**

### **5.2.1 Beschrijving**

In de fase van deskresearch ter voorbereiding op deze casus zijn twee rapporten gevonden van Berenschot<sup>29</sup> waarin bevindingen over het herindelingsproces zijn beschreven. Voor deze paragraaf worden hieruit de grote lijnen van de verschillende fasen samengevat.

#### *Aanloopfase*

De fusie van gemeente B kent een lange aanloop. Al in 1995 werd de intentie uitgesproken om meer met elkaar te willen gaan samenwerken. Twee jaar later werd het samenwerkingsverband formeel bekrachtigd en kwamen verschillende samenwerkingsprojecten van de grond op het gebied van gladheidsbestrijding, brandweer, afstemming onderwijszaken, gezamenlijke afdelingen voor sociale zaken en voor milieu en ook op het terrein van informatievoorzieningen en automatisering. “Het formele samenwerkingsverband werd ondersteund door bestuurlijk overleg met de diverse portefeuillehouders en ambtelijke ondersteuning. Deze overlegstructuren waren bekend als het KRV-overleg.” De samenwerkingsprojecten verlopen succesvol en worden steeds meer uitgebreid.

Eind 2000 presenteert het kabinet het kabinetsstandpunt van de krachtige gemeente. Het kunnen aanbieden van een minimumkwaliteit aan diensten voor de burger staat daarin centraal. De druk van

---

<sup>29</sup> Berenschot (2008: 240-243). *Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen.

rijkswege wordt gevoeld en als reactie hierop komen de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten bij elkaar. Sterk staan in de herindelingsdiscussie is een belangrijk motief voor de gesprekken, maar niet het enige. Cruciaal is de positie ten opzichte van een ingrijpend plan voor de herontwikkeling van openbare ruimte. Op het grondgebied van één van de gemeenten is een militaire vliegbasis gelegen. Het plan behelst sluiting van de vliegbasis en de ruimte wordt aangemerkt als potentiële woningbouwlocatie. Voor het solo realiseren van de plannen heeft betreffende gemeente te weinig competenties in huis. De vraag is of de naburige grote stad het voortouw neemt bij de ontwikkeling van het gebied of dat de drie gemeenten elkaar kunnen helpen om de plannen te realiseren. Verschillende vormen van samenwerken worden hiertoe besproken, waarbij expliciet wordt gemaakt dat herindeling géén voorkeur heeft bij de verschillende gemeenten.

#### *Besluitvormingsfase*

In 2002 gaat de provincie met de drie dorpen in gesprek om hun standpunten te peilen voor een fusie. In reactie op de vraag van de provincie en op uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen maken de colleges in juli van dat jaar bekend te willen fuseren. De provincie ziet voldoende bevestiging voor een 'fusie van onderop' en gaat akkoord met vrijwillige herindeling waarbij de gemeenten zelf de regie mogen hebben. Een belangrijke voorwaarde is dat er voor 1 oktober 2002 een gezamenlijk besluit is genomen. Gelijktijdig wordt er een Archi-procedure in gang gezet met als planning 1 januari 2006 voor de start van de nieuwe gemeente. Op 15 oktober 2002 wordt het plan van aanpak door de colleges vastgesteld en aangeboden aan de raden.

#### *Vorbereidingsfase*

Voor burgers werden door elke gemeente inspraakavonden georganiseerd. Bij twee van de gemeenten vond dit na besluitvorming plaats. Zij konden reageren op de profielschets van de nieuwe gemeente. De meningen van burgers werden gezien als belangrijke meerwaarde maar niet als voorwaarde. Op basis van de reacties werd geconcludeerd dat er bij de burgers draagvlak was voor de herindeling. Grote protesten van belangenorganisaties bleven uit. "Toch liepen de burgers niet warm voor de fusie. Een gematigde houding met het gevoel 'het zal wel' stond centraal." Pas echt veel emotie zou zijn losgekomen, als de naburige grote gemeente het grondgebied van de vliegbasis zou hebben geannexeerd.

Een stuurgroep, een ambtelijke projectgroep en beleidsgroepen worden ingesteld en een bijzondere overlegstructuur voor de raad, het college en de ondernemingsraden. De stuurgroep neemt het voortouw en bereid een profielschets en een strategische visie voor, waarin de gewenste situatie na herindeling vorm krijgt. Burgers en maatschappelijke organisaties worden in de gelegenheid gesteld te reageren. De gemeenteraden werden twee keer per jaar geïnformeerd over de stand van zaken en uitgenodigd om mee te denken. Het herindelingsontwerp is eind 2003 klaar en belicht ondermeer de volgende onderwerpen: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne en regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimtebehoefte.

Op grond van de Wet Archi werden de fuserende gemeenten onder preventief financieel toezicht geplaatst door de provincie. "Dit provinciaal toezicht is niet als negatief ervaren."<sup>30</sup> De voorbereidingen werden voortgezet en het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling ging begin 2005 naar de Tweede Kamer.

#### *Implementatiefase*

De culturen van de verschillende gemeenten sluiten van nature bij elkaar aan. De drie dorpen laten een grote samenhang en verbondenheid zien. "Ondanks dat elke partij (lees gemeente) uit het gemeentelijke proces het maximale wil halen, is er niet veel frictie geweest. De gemeenten hebben dit ook geprobeerd te voorkomen, door de saamhorigheid tussen de ambtenaren te stimuleren." (Berenschot, 2008: 253). Er zijn personeelsbijeenkomsten georganiseerd voor de communicatie over de fusieconsequenties. De oudere ambtenaren (boven de 58) mochten met vervroegd pensioen, waarvoor afspraken werden gemaakt bij het ABP.

#### *Doorontwikkeling*

"We volgen het OO-model om een kwaliteitsslag te maken. De organisatie is nu nog activiteitgericht. De ambitie is om totaal procesgericht te zijn in 2014. Gemeente B heeft een grote betrokkenheid bij de

---

<sup>30</sup> Berenschot, Z-H Herindelingen p. 242

samenleving. Daaraan zijn 8 kernwaarden verbonden. Slogan: Als u naar buiten gaat komt u bij ons binnen.” (respondent 4)

## 5.2.2 Totaalbeeld

In gemeente B is gesproken met de huidige directieleden en twee leden van het managementteam. Allen zijn aangetreden na de fusiedatum en geven aan wat er in hun beleving is gebeurd. Eén van de managers was het derde afdelingshoofd op rij sinds de fusiedatum. Zij baseren zich op de overlevering en op eigen ervaringen die opgedaan zijn in de nieuwe gemeente en hun oorsprong vinden in de geschiedenis van die fusiegemeente. Zo wordt getracht een reconstructie te maken van het fusieproces en hoe het is gegaan. De vraagstelling bij de interviews is hier enigszins op aangepast: ‘Hoe trof u het aan?’ Ook is gesproken met de beoogd gemeentesecretaris tevens projectleider KRV, die per 1 januari 2006 de gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente werd. Hij is inmiddels niet meer werkzaam bij gemeente B, maar is bereid gevonden terug te kijken op die periode.

Voor het onderzoek is de respondenten gevraagd naar de factoren die naar hun mening het succes van de kwartiermaker bepalen. De respondenten noemen de omgeving van de gemeente, deze bepaalt het speelveld. De budgetten spelen eveneens een grote rol en of er bezuinigingen moeten worden doorgevoerd, zegt respondent 5. Verder noemen zij de competenties van de managers (zie paragraaf 5.5).

Er was al langere tijd sprake van samenwerking tussen de gemeenten. Dit verliep aanvankelijk zonder grote problemen. Zo was er bijvoorbeeld een gezamenlijke milieudienst. De drie gemeentesecretarissen startten de fusie van onderop. Er werd een projectorganisatie ingericht met een stuurgroep en verschillende werkgroepen. De werkgroepen kregen de opdracht om voorstellen uit te werken. Respondent 6 beschrijft dat sfeer kantelde toen de herindeling vanuit de provincie een verplichtend karakter kreeg opgelegd: “Toen kregen ze de schrik van vrijwillige naar verplichte fusie. In hoog tempo moest alles plotseling gebeuren. Er zijn toen besluiten genomen waar we nog steeds last van hebben. Men vond het nodig om een contactpunt te houden in de oude dorpen. Om aan die behoefte te kunnen voldoen werden producten ‘overboord gegooid’. Wat je dan krijgt is een uitgekilde dienstverlening waar klachten over komen en het heeft grote consequenties voor de bedrijfsvoering.”

Aan de geïnterviewden is gevraagd hoe zij de organisatie aantreffen bij hun entree. De respondenten 4, 5 en 6 vonden dat er hoge muren tussen afdelingen stonden. Iedereen was aan het overleven, voordat er verbindingen konden worden gelegd. Respondent 6 vertelt verder in welke sfeer zij de organisatie aantrof: “Er waren veel mensen met fusiefrustraties. Ambtenaren, doen jullie maar voorstellen. Zo werd het proces aangevlogen. Er werd niets mee gedaan. Op veel onderwerpen werd geen besluit genomen. Terugkoppeling naar de werkgroepen bleef uit. Het draagvlak voor de fusie bleek onvoldoende.”

Op 1 januari 2006 moest de nieuwe organisatie gaan draaien. Maar respondent 4 zegt dat zij heeft gehoord dat mensen niet wisten waar ze moesten zijn op die datum: “Sommigen wisten letterlijk niet waar hun bureau stond.” De meest elementaire werkomstandigheden waren niet geregeld, zegt respondent 7. De telefoon deed het niet, de postrondes waren een puinhoop enzovoort.

Er is gevraagd of de fusie voor de huidige managers in de dagelijkse praktijk nog steeds een rol speelt. Respondent 4 zegt: “Het is voor mij een gegeven. Er is een visie op bedrijfsvoering gemaakt. De focus is op kwaliteitsverbetering, dus doorontwikkeling.” Respondent 5 plaatst waar gemeente B zich nu, sinds de herindeling, bevindt aan de hand van het OO-model dat is afgeleid van het INK-model:

Fase I is de activiteitsgerichte fase

Fase II is de procesgerichte fase

“Onze gemeente zit aan het eind van fase I. De fusie wordt door sommigen nog steeds gebruikt als excuus, maar we moeten z.s.m. over tot de orde van de dag want we willen binnenkort naar fase II. Leiderschap in een procesgerichte organisatie vraagt iets anders. Het vraagt om ‘trekkers’ die een ‘voorbeeld functie’ vervullen. Je werk houdt niet op bij jouw bureau. Samenwerking is gericht op gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindproduct.”

Een kleine groep mensen heeft nog steeds grote moeite met de herindeling. Dit speelt zowel bij burgers als bij enkele ambtenaren. Respondent 6 vermoedt dat de naamgeving daarbij een grote rol heeft gespeeld: "Bij de vorming van de nieuwe gemeente is gekozen voor de naam van één van de oude gemeenten. Sommigen kunnen dit nog steeds niet verkroppen. In het maatschappelijk leven tekent het zich soms nog duidelijk af. Elk dorp heeft nog steeds een eigen Oranjevereniging." Exemplarisch voor de hardnekkige weerstand is de man die eiste dat in zijn paspoort de naam van de oude gemeente als plaats van uitgifte zou worden vermeld.

### 5.2.3 Effecten

#### *De 'oude' en de 'nieuwe' cultuur (en integraal samenwerken)*

De fusiegemeenten hebben allemaal een bijzonder karakter en de gemeenschapszin is groot. "Het arbeidsethos is goed.", zegt respondent 7. Toch vindt hij dat de cultuuromslag nog niet goed is gemaakt. De mondigheid van medewerkers, moet nog groeien.

Respondent 4 vertelt dat hij bij zijn komst de vraag stelde op teamniveau: wat verwacht je van de gemeentesecretaris? Zijn analyse van wat hij aantrof was 10 afdelingen die als 10 eilanden functioneerden. Binnen de afdelingen werd goed samengewerkt maar tussen de afdelingen niet. Dit kwam ook uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Hij wil naar concerndenken en mist de focus op klantgerichtheid en bestuurlijke gevoeligheid.

"Ter verbetering van de integrale samenwerking is de koffiemokdiscussie ingesteld. Dat is een groot succes: Daar hoor ik 'de interne samenwerking is niet goed. Voor de vraag wat doe je er zelf aan, loopt men niet weg maar gaat men in discussie. "Er waren verder weinig grote cultuurverschillen, we waren één grote familie", aldus respondent 4.

In het algemeen pakten medewerkers met HBO en hoger de veranderingen goed op, maar de lager geschoolden zagen vaak beren op de weg, vindt respondent 7. In de organisatiecultuur ziet hij duidelijk het religieuze karakter van de gemeenschap terug. Hij vindt dat hij hierdoor als manager en kwartiermaker extra rekening moet houden met emoties. Respondent 8 geeft aan dat met name een deel van de medewerkers uit oud-R gingen solliciteren naar een kleinschalige gemeente, zoals ze gewend waren. De massaliteit van de nieuwe organisatie schrikte hen af: "Ze waren gewend dat het bestuur altijd naast hun bureau stond."

#### *Schaalsprong*

Respondent 6 geeft aan dat waar je vandaan komt toch nog een belangrijke rol speelt, maar dat de schaalgrootte ook kansen biedt voor individuele medewerkers, er is in de grote gemeente een kans om specialist te worden.

#### *Inhuur/externen*

Er waren veel mensen van buiten aangetrokken, van wie de betrokkenheid met de gemeenschap minder groot was, terwijl de gemeenschapszin zo hoog wordt geacht. Zij hebben een gebrek aan gevoel voor K luidt de aanklacht." (respondent 4) Het ging om een groep van zeker 20 mensen, kom ik van respondent 8 te weten: "Er ging veel geld naar inhuur. Ik heb toen het plan ingebracht om dat geld te investeren in groei van de eigen organisatie. Met name op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling hebben we toen veel jonge, nieuwe mensen aan kunnen trekken.

#### *Verloop en vertrekredenen*

Bij de start van de nieuwe gemeente op 1 januari 2006 was er een driehoofdige directie, waarvan twee programma directeuren. "Het programmamanagement is nooit van de grond gekomen, want al snel gingen de drie rollenbollend over de grond.", zo vertelt respondent 7. Respondent 8 is al vanaf het begin duidelijk geweest dat hij niet in deze structuur geloofde: "De directie kan maar bestaan uit 1 directeur, voor meer is geen werk. Bovendien waren de twee onvoldoende geëquipeerd om boven het niveau van de hoofden uit te komen." Eind 2007 werd de directie ontslagen. Sinds de start zijn er volgens respondent 7 al tien managers gewisseld. Hij geeft aan dat er in deze beginperiode van zijn baan weinig sturing en coaching was. Hij

vindt het 'lonely aan de top' en ging zijn eigen weg om zijn opdracht uit te voeren. Er kwam een interim-directeur die de boel weer op de rit zette, daarover is hij positief.

Er zijn nog maar twee managers over uit de oude gemeenten. Respondent 6 geeft aan dat de hele managementlaag werd losgeweekt, afdelingshoofden werden teruggezet als senior beleidsmedewerkers. De nieuwe directeur die werd aangetrokken zei alleen te komen als er een 1 hoofdig directie is. Op het laatste moment werden er 2 directieleden toegevoegd. "Die hebben het eerste jaar alleen maar gevochten". Respondent 4 vertelt dat het management veel last heeft gehad van de perikelen met de directie (en het opzij schuiven ervan). Volgens hem is er na het vertrek van de beoogd gemeentesecretaris ('Hij was geen consoliderend type') een sfeer ontstaan van afhouden, afwachten en wantrouwen. Er is toen een interim directeur gekomen die in een periode van 13 maanden de verhoudingen heeft genormaliseerd. "Het was misgegaan op karakters" (respondent 4).

Waarom de toenmalige gemeentesecretaris het niet redde? De analyse van respondent 7 is dat hij het waarschijnlijk moeilijk vond om de waarheid te zeggen en teveel mensen te vriend wilde houden. "Hij was, geloof ik, meer manager dan een politiek dier." Misschien zag hij de oplossing ook niet om de uiteenlopende karakters bij elkaar te brengen: "Er woedde een machtsstrijd tussen de afdelingshoofden en de programmadirecteuren en iedereen was te trots.", aldus respondent 7.

Respondent 8 blikt zelf terug op de periode april 2005 t/m december 2007 die hij werkzaam was als projectleider KRV en als (beoogd) gemeentesecretaris van B. Over zijn vertrek vertelt respondent 8: "Mijn persoonlijk drama is dat ik niet met de burgemeester van K op 1 lijn kon komen. Hij nam mij kwalijk dat ik genomen besluiten niet na zou komen. Die afspraken zouden zijn gemaakt in de aanloop naar de fusie, maar die besluiten stonden nergens iets op papier. Ik kon het niet boekstaven." Met moeite kon hij 1x per week een afspraak plannen met de burgemeester, terwijl hij gewend was om vaker even te kunnen overleggen. Als reactie ging hij zich steeds meer op de ambtelijke organisatie gaan richten. Achteraf beoordeelt hij dit als 'verkeerd'. Bij het einde gekomen van het gesprek geeft respondent nog een korte samenvatting waar het mis ging. De belangrijkste redenen waren:

- de spanningen tussen de bestuurders en gemeentesecretaris
- het zich daarom vooral op de ambtelijke organisatie richten
- geen goede structuur in de top
- en een verschil in opvattingen over hoe de aanpak moest zijn.

Respondent 8 geeft aan toekomstige kwartiermakers het advies mee: "Zorg dat je positie dusdanig is dat je ook daadwerkelijk zaken kunt oppakken."

#### *Bestuurlijke drukte*

Respondent 8 vertelt hoe hij de bestuurlijke drukte heeft ervaren: "Politiek zat alles al vast en ambtelijk viel er weinig meer te sturen. We moesten veel zien te bereiken met weinig. De moeilijkheid zat hem vooral in de spanningen tussen burgemeesters. Het waren burgemeesters die gewend waren om alles te bepalen. Ze gingen hoog tegen elkaar opbieden om er het beste uit te halen en bemoeiden zich ook met de voordracht van mensen."

"Het effect van het beleid dat de beoogd gemeentesecretaris voerde is dat het college nu werkelijk alles wat er gebeurd wil volgen, om te voorkomen dat het mis gaat. Gevolg is een bestuurlijke kramp, de angst om los te laten. Er is geen vertrouwen." (respondent 4)

Volgens respondent 7 is de schaalgrootte van invloed op de bestuurlijke drukte: "Vroeger was alles klein en overzichtelijk. Er bestond vaak rechtstreeks contact met de burgemeester." Voor zijn eigen functie heeft het systeem van deelraden consequenties. Er is een laag bijgekomen en de aansturing van wijkregisseurs vraagt extra coördinatie."

Respondent 7 wijst er vervolgens op dat doorgaans bij een fusie ook een nieuw gemeentebestuur aantreedt. Dit betekent dat nieuwe wethouders moeten worden opgeleid. De ambtelijke organisatie ondersteunt bij hun individueel werkplan en dit kost tijd en energie. Eveneens een aspect van de toename van bestuurlijke drukte.

Respondent 7 geeft tot slot aan dat het dualisme ook een rol speelt: “Ambtenaren praten niet met raadsleden. Dat moet via de griffie. Maar heb je informele vragen, bel me dan gewoon! Als er een verkeerde brief is uitgegaan, worden het raadvragen.” Het is duidelijk dat de spreker niet blij is met deze bijeffecten van het dualisme. De landelijke politiek heeft ook invloed. Steeds is er een machtsstrijd of zaken door het Rijk of de gemeente geregeld moeten worden, geeft hij aan.

#### *Fusiespecifieke condities*

- Harmonisatie

Bij de samenvoeging van de ambtelijke organisaties ontstonden veel problemen toen er generieke functiebeschrijvingen werden geïntroduceerd. In de functieboeken van de oude gemeenten stonden nog detaillistische functiebeschrijvingen. Er ontstond veel onvrede over de generalistische functiebeschrijvingen, omdat de medewerkers vonden, dat de algemene teksten geen recht deden aan de werkelijke taakuitvoering. Het bleef niet bij gemor in de wandelgangen. “Er kwamen 236 bezwaarschriften.”, vertelt respondent 6. Is dit een resultaat van een proces dat onder tijdsdruk is komen te staan en daardoor versneld is ingevoerd met alle gevolgen van dien? Heeft het management dit zien aankomen of misschien zelfs bewust laten klappen? Op deze vragen is geen antwoord gevonden. Het moge duidelijk zijn dat deze grote mate van protest niet alleen gericht was op de inhoud, maar ook gelezen kan worden als weerstand tegen de gang van zaken. Een uiting van protest tegen de nieuwe cultuur en andere omgangsvormen. Misschien is een deel van de bezwaarschriften te voorkomen geweest, als tevoren meer was geïnvesteerd het creëren van draagvlak voor de inhoud van de nieuwe functiebeschrijvingen. Er zeker een groep geweest die de situatie aangreep om zijn/haar algehele ongenoegen over de fusie te laten blijken.

Nu, al ruim vier jaar na de fusiedatum is er nog steeds veel werk te doen aan de harmonisatie, bijvoorbeeld op het gebied van verordeningen. “We zijn nog steeds aan het ‘fijnslijpen’,” zegt respondent 4.

- Plaatsingsprocedure en selectie van het management

In de beginsituatie waren er nog 13 afdelingshoofden, de oud gemeentesecretaris van K en V waren er nog, de laatste deed ICT. Er was een directieraad ingesteld van 15 managers, dat was veel te groot, vertelt respondent 8. Het aantal managers werd teruggebracht naar 11. Één van de managers ging er van uit dat hij hoofd zou worden en leunde achterover. Zijn houding en gedrag waren niet passend bij de nieuwe organisatie. Er waren 8 vacatures. Het doel was om diversiteit te krijgen in het team. Een selecteur moet waken voor de valkuil om ‘klonen’ van zichzelf te kiezen, waarschuwt hij. Je moet ook mensen in het team hebben die eigenwijs en kritisch durven zijn. De plaatsingsprocedure was intensief; er moesten 284 medewerkers worden geplaatst, gaat hij verder. Respondent 8 was adviseur van de plaatsingscommissie. Leidinggevenden moesten solliciteren. Hij vertelt dat werd geselecteerd op betrokkenheid en motivatie om bij een grote organisatie te werken. Slechts 1 van de managers van oud K is doorgestroomd en twee van R. Uit oud-V zijn geen managers doorgestroomd naar de nieuwe managementfuncties. “Over een organisatie-model met twee directeuren, heb ik negatief geadviseerd. Zij werden overigens later ontheven uit hun functie.” Respondent 8 zegt we hadden een goede FPU-regeling gemaakt. Goed contact met de is OR van groot belang.

- Huisvesting

Uit de rapportage van Berenschot (2008: 253) blijkt dat huisvesting een heikel punt was. Uitbreiding van het gemeentehuis in de grootste van de drie gemeenten was het oorspronkelijke plan. De opzet was om voor de feitelijke fusiedatum van 1 januari alle voorbereidingen voor de nieuwbouw rond te hebben, zodat de nieuwe raad het als hamerstuk kon besluiten. Maar de raden van de oude gemeenten gingen niet akkoord. In huidige situatie is er één hoofdvestiging in de grootste van de drie gemeenten. In twee andere gemeenten bestaan servicepunten met een smaller aanbod van diensten en beperkte openingstijden om de ambtelijke capaciteit op de hoofdlocatie te kunnen waarborgen.

## **5.2.4 Conclusie procesverloop gemeente B**

De fusie van gemeente B kent een lange aanloop. Al in 1995 wordt de intentie uitgesproken onderling meer te willen samenwerken. Vanuit het rijk worden de eisen aan een krachtige gemeente gepresenteerd.

Hieraan voldoen is een belangrijk motief, maar cruciaal is de positie ten opzichte van een concurrerende stad met betrekking tot woningbouw op een gesloten vliegbasis. De provincie gaat akkoord met een vrijwillige herindeling waarbij de gemeenten zelf de regie hebben. Een stuurgroep maakt het herindelingsontwerp, gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties kunnen hierop reageren. In 2005 gaat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer. De culturen van de verschillende gemeenten sloten bij elkaar aan, er is niet veel frictie geweest volgens het begeleidend adviesbureau. Wel is er nog steeds een kleine groep burgers die moeite heeft met de herindeling.

Toen de fusie vanuit de provincie toch een verplichtend karakter kreeg ontstonden de problemen, want alles moest in hoog tempo gebeuren. Er waren spanningen tussen burgemeesters en de bestuurlijke druk was hoog liep op. Voor de nieuwe organisatie die in 2006 moest gaan draaien waren de meest elementaire werkomstandigheden niet geregeld. Gemeente B in die startfase wordt getypeerd als een organisatie met hoge muren tussen afdelingen en onvoldoende draagvlak voor de fusie.

De focus ligt nu op kwaliteitsverbetering en doorontwikkeling, de fusie mag niet meer gebruikt worden als excuus. Er kwamen enorm veel bezwaarschriften, niet alleen te lezen als protest tegen inhoud maar ook tegen de gang van zaken. Er is onvoldoende draagvlak gecreëerd voor nieuwe functieomschrijvingen. Er waren veel mensen van buiten aangetrokken, terwijl gemeenschapszin hoog werd geacht, er ging dus ook veel geld naar inhuur. Dit is later omgezet naar investeren in eigen organisatie. In de beginfase werkte een drie hoofdige directie niet en zijn er tien managers gewisseld. Er was weinig sturing en veel last van directie-perikelen. Een interim-directeur heeft de boel uiteindelijk weer op de rit gezet en de verhoudingen weer genormaliseerd.

#### **Druk van de provincie op kwartiermakers belangrijke factor**

De rol van de provincie was vooral gedurende de besluitvormingsfase van groot belang. "Vanuit de provincie werd de druk opgebouwd om tot een herindeling te komen."<sup>31</sup> In de voorfase zijn de betrokken gedeputeerden enkele malen voor overleg naar de KRV-gemeenten gekomen. Na het besluit tot herindeling trokken de gedeputeerden zich terug (er waren toen ook provinciale verkiezingen en een wisseling van de wacht). Tijdens de implementatiefase was de rol van de provincie beperkt.

### **5.3 Veranderstrategie**

Uit de reacties van de respondenten maak ik op dat de veranderstrategie oorspronkelijk 'trekken' was. "Er staat een stip op de horizon, maar de weg er naar toe meandert en naarmate je het reisdoel nadert wordt het meer reizen.", zegt respondent 5 bijna letterlijk. Respondent 6 vertelt dat het proces in een versnelling kwam en onder grote tijdsdruk kwam te staan door de dwang van de provincie. De strategie veranderde en werd te veel 'reizend'. De tumultueuze invoering van de nieuwe functiebeschrijvingen, is daar bewijs van. Medewerkers voelden zich te weinig meegenomen in de totstandkoming, te weinig gehoord.

Respondent 8 zegt dat hij een voorstander is van een trekkende benadering. Als je met elkaar goede doelen is 'trekken' de beste weg om er te komen. Managementconcepten vindt hij vaak te theoretisch.

Respondent 4 vertelt dat de stuurgroep een afwijkende koers inzette ten opzichte van de adviezen. "Zij had een blauwdrukbenadering: je tekent het uit en zo moet het worden. Dit druist in tegen de volksaard ter plaatse. We hebben juist een cultuur van consensus zoeken. De toenmalige gemeentesecretaris wilde weinig concessies doen, die vond de weg van consensus stroperig".

Respondent 5 vindt dat je gaande het proces andere mensen moet inschakelen. In het begin van de trektocht heb je mensen met visie nodig en later mensen met meer oog voor detail. Die eigenschappen zijn bijna nooit in dezelfde persoon verenigd. "Een kikker moet je niet vragen om te leren vliegen", daarom bepleit respondent 5 om na de startfase het stokje over te geven.

Een organisatie staat niet stil. Ook het huidige management zal alert moeten zijn, dat hun veranderstrategieën overeenstemmen met de behoefte van de organisatie. Respondent 7 waarschuwt dat

---

<sup>31</sup> Berenschot, pag. 243

het nieuwe management geneigd is vooral een trekkende strategie te hanteren, terwijl het gros van de mensen volgens hem reizigers zijn.

#### *Conclusie veranderstrategie*

Tijdens de herindeling van gemeente B is er vaak een mismatch geweest tussen de gekozen veranderstrategie en de behoefte van de organisatie. Bijvoorbeeld omdat er eerst geprobeerd werd op democratische wijze inspraak te organiseren maar er vervolgens met de adviezen niets werd gedaan. Zonder duidelijke communicatie is men overgegaan op 'reizen' terwijl er aanvankelijk voor een trekkende benadering was gekozen.

## **5.4 Leiderschapsstijl**

### *Terugblik*

In de beginperiode is de boel uit elkaar gespat. Waar heeft dit mee te maken? Het beeld van respondent 4 is: "De toenmalige gemeentesecretaris heeft radicaal gezegd op 1/1/2006 is dit de nieuwe situatie. Hij was heel technocratisch." Respondent 7 denkt dat het aan zijn directieve stijl van leidinggeven lag en dat de visie ontbrak om richting te geven. Respondent 6 zegt: "Er was geen uniforme stijl van leidinggeven. In het leiderschap ontbrak het aan goed vertellen hoe het ervoor stond, wat er nodig was, wat er met de bijdrage van anderen gebeurde. Kortom het ontbrak aan het meenemen van mensen." Dit beeld krijgt een andere tint tijdens de reflectie van respondent 8 zelf. Hij vindt dat hij een 'coachende' stijl van leidinggeven heeft. "De mens en de menskracht is mijn insteek. Mensen moeten zich goed voelen."

### *Huidige leiderschapsstijl*

Om te beginnen moeten we vaststellen dat er grote verschillen zijn in de persoonlijke stijl van managers. Respondent 4 vindt de kwaliteiten van de managers heel divers. Er is een hele 'cleane' manager die veel bonje heeft met de OR en een hele mensgerichte manager. Stuk voor stuk mensen die graag hun eigen toko willen hebben." Het is dan ook lastig om uitspraken te doen over 'de leiderschapsstijl'.

Respondent 5 stelt dat kwartiermakers moeten laten zien dat je meetelt, ook als je in het MT zit. Op strategisch niveau betekent het meer zeggen over wat ze moeten doen dan hoe ze het moeten doen, zegt zij. Deze opvatting van leiderschap is passend bij transformationeel leiderschap.

"We hebben nu een directie die gericht is op de bedrijfsvoering. Ze volgen het OO-model gericht op structureren van werkprocessen. Dit is nog wel eens lastig. Hoe ga je het doen?" (respondent 6)

De huidige gemeentesecretaris zegt over zijn eigen stijl van leidinggeven dat hij het op intuïtie. Om zijn koers te bepalen maakt hij een rondje langs de afdelingen en die informatie wordt stapsgewijs in afdelingsplannen opgenomen. De gesprekken gaan over wat we als gemeente moeten zijn: "We spelen het via de band van de inhoud. Dat geeft een positieve stimulans." Zo vertelt respondent 4. Wat is zijn specifieke rol? Hij antwoordt: "Boegbeeld en boodschapper. Degene die de visie uitdraagt en het gesprek aangaat en vraagt wat het voor jou betekent en of het werkt."

"Iedereen was te druk, maar als je dan met gerichte capaciteitsplanning komt dan is ineens iedereen bang dat je hem werk uit handen neemt. Wat ik doe is prioriteiten stellen. We hebben 10 speerpunten benoemd voor 2010. Elk afdelingshoofd is sponsor op een onderwerp. Kijk hoe je collega's kan helpen. Via standaard P&C momenten. Veranderen en verbeteren van het werk is vast onderdeel. Ik volg de incrementele (stapsgewijze) methode. Dat is de beste methode. (respondent 4)

### *Toekomstige leiders*

Ook in gemeente B is aan gevraagd of iemand die kwartiermaker is bij een herindeling een andere manager moet zijn dan in een staande organisatie. Respondent 6 maakt onderscheid naar de verschillende fasen van het proces: "In de aanloopfase moet een leider visie hebben, een helicopterview, kunnen binden en enthousiasmeren. In een latere fase ligt het accent meer op structureren van de werkprocessen."



“Eigenlijk niet”, vindt respondent 5. Haar toelichting komt op het volgende neer. Een manager nieuwe energie kunnen geven en over de eigen schaduw heen kunnen kijken. Het moet iemand zijn die veel aankan en die zijn rug recht kan houden, want natuurlijk zal niet iedereen meteen overtuigd zijn. Dat geldt ook in een staande organisatie. “De meest bruikbare manager is all-round.”, concludeert zij. Respondent 6 maakt onderscheid in de verschillende fasen van het proces, in de aanloopfase moet een leider visie hebben, binden en enthousiasmeren en in een latere fase ligt het accent op structureren van werkprocessen. Respondent 5 vindt dat een manager juist dezelfde kwaliteiten moet bezitten voor een startfase als voor een staande organisatie.

Gaande de interviews wordt duidelijk dat wat de respondenten vertellen het best bij transformationeel leiderschap te passen valt. Er komen methoden ter sprake van het motiveren van medewerkers. Zo zegt respondent 5 dat vieringsmomenten van successen bewust moeten worden ingezet. Respondent 7 geeft aan dat je als kwartiermaker moet kijken wie de early adaptors zijn. Je kunt ze inzetten om het voortouw te nemen en het motiveert anderen om mee te doen. Ook vertelt hij over het stimuleren van ondernemerschap op de werkvloer. Dit is wenselijk vanuit de nieuwe cultuur om het nemen van eigen verantwoordelijkheid te bevorderen. Het is wenselijk voor medewerkers en managers moeten zich steeds afvragen: “Wanneer kan ik delegeren?” Wederom een voorbeeld dat het beste past bij transformationeel leiderschap. Overigens spreken de respondenten van ‘coachend leiderschap’. In de staart van het interview met respondent 5 geeft zij nog een tip mee voor kwartiermakers die het avontuur van herindeling aangaan: “Draagvlak creëren dat kan je nooit voor iedereen goed doen.”

#### *Conclusie leiderschapsstijl*

In de beginfase van de fusie lukte het de kwartiermakers niet om met elkaar de verbinding te maken voor het hogere doel. Voor dit onderzoek kon niet worden ingegaan op de rol van alle spelers uit die periode. De interviews hebben wel informatie opgeleverd over de leiderschapsstijl van de voormalige gemeentesecretaris. Zijn stijl wordt door anderen omschreven als technocratisch en directief. Op basis van deze indrukken lijkt het voor de hand te liggen om de stijl van leidinggeven als transactioneel te typeren. Zijn eigen beeld heeft een andere tint. Hij vindt dat hij een coachende stijl van leidinggeven heeft, wat beter bij transformationeel leiderschap past. Waar het in mijn beleving uiteindelijk om gaat is dat er kennelijk geen goede fit was tussen zijn stijl van leidinggeven en wat de organisatie op dat moment nodig had.

Er blijkt uit de interviews dat transformationeel leiderschap het beste past volgens de respondenten, zij spreken dan overigens van 'coachend leiderschap'. De huidige gemeentesecretaris geeft leiding op intuïtie en via de band van de inhoud. Hij is boegbeeld en boodschapper. Hij gaat de dialoog aan en vraagt naar andermans indrukken en of het functioneert. Veranderen en verbeteren is vast onderdeel van de stapsgewijze werkmethode die nu wordt gevolgd. De directie is nu gericht op bedrijfsvoering volgens het OO-model gericht op structureren van werkprocessen. Natuurlijk blijven kwaliteiten van de managers heel divers en is het daardoor lastig eenduidige uitspraken te doen over 'de leiderschapsstijl'. Gelet op de bovenstaande omschrijving van het leiderschapsgedrag van het huidige management zou ik deze stijl willen typeren als transformationeel.

## **5.5 Competenties**

In deze paragraaf staat centraal welke competenties de kwartiermaker nodig heeft om deze positie bij een herindeling succesvol te kunnen vervullen. De gewenste competenties van de directeur van gemeente B volgens het functieprofiel zijn: visie, inlevingsvermogen, overtuigingskracht, integriteit en regisseren. Alleen integriteit komt hetzelfde voor in de competentielijst van de ‘nieuwe’ ambtenaar.

#### Integriteit

Deze competentie komt terug in het competentieprofiel van de directeur.

#### Neutraliteit

Hiervan zijn geen voorbeelden ter sprake gekomen in de interviews.

#### Deskundigheid

Voor kwartiermakers in de top van een gemeentelijke organisatie geldt dat hun deskundigheid vooral moet zitten in hun leiderschapskwaliteiten. Respondent 7 zegt dat een kwartiermaker voor een fusie ruime managementbagage moet hebben, want niks is geregeld. “Je stapt in de auto en je weet dat je die dag branden moet blussen.”, zegt hij. Ook moet je veel verstand hebben van PIOFA-taken<sup>32</sup>. Volgens respondent 8 is het voor een kwartiermaker niet van belang om een specifieke vakinhoudelijke deskundigheid te hebben.

#### Kritische-loyaliteit

Deze competentie van Steijn kan worden herkend in de reactie van respondent 8. Hij zegt dat het voor het (management)team van belang is je met mensen te omringen die kritisch zijn en de discussie aan durven gaan.

#### Gemotiveerd voor publieke zaak

Het is duidelijk dat deze competentie van belang wordt gevonden in B. “Het is een zege dat iedereen zo betrokken is. Daar ben ik trots op!”, vindt respondent 5.

#### Politiek bewustzijn

Respondent 5 vindt politieke ‘sensitiviteit’ de belangrijkste competentie. Hier is ook het inlevingsvermogen uit het profiel te plaatsen. Een kwartiermaker moet zich bewust zijn van politieke gevoeligheden, maar ook ruimte kunnen benutten. Timing is daarbij van essentieel belang, vindt zij. Een manager moet kunnen zien wie formele leiders zijn en wie informele leiders zijn en daar op kunnen inspelen. Het moet iemand zijn die goed kan luisteren en antwoorden kan vinden voor problemen die spelen. Ook moet hij ‘de goede woorden’ kunnen vinden, volgens haar. Respondent 7 noemt het hebben van een ‘politieke antenne’. Volgens hem moet een kwartiermaker goed kunnen anticiperen op politieke wensen en de organisatie behoeden voor uitglijders.”

#### Resultaatgerichtheid

Resultaatgerichtheid is van belang, zegt respondent 5, maar een manager moet ook nee kunnen zeggen: “Daar is lef voor nodig.” Slagvaardigheid die respondent 4 heeft benoemd zou ik hier willen plaatsen als verwante competentie.

#### Omgevingsbewustzijn

De kwartiermaker moet de trends op de voet volgen en een behoorlijk netwerk hebben, vindt respondent 7.

#### Flexibiliteit

Respondent 5 noemt twee competenties die ik onder ‘flexibiliteit’ kan plaatsen in de lijst van Steijn, namelijk ‘veranderingsbereidheid’ en ‘incasservermogen’. Je moet het doen met de mensen die je hebt en je moet je niet gek laten maken, zegt respondent 5 ter verduidelijking.

#### Samenwerkingsbereidheid

Dit is een duidelijk herkenbare competentie bij A. Een vereiste om progressie te kunnen boeken in het OO-model om een procesgerichte organisatie te worden.

#### *Conclusie benodigde competenties*

De competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar zijn duidelijk herkenbaar bij gemeente B, met accenten op politiek bewustzijn en samenwerkingsbereidheid. De belangrijkste aanvullende competenties die de respondenten zouden wensen voor een kwartiermaker: verbindend vermogen, visie en ook creativiteit. Opvallend zijn de overeenkomsten van de eerste twee met de genoemde competenties in gemeente A. Creativiteit is wel een bijzondere competentie in het rijtje. Hij kan worden gezien als een persoonlijke competentie die in dienst kan staan van conceptuele, operationele en relationele competenties (volgens CORP-indeling van Akkerboom et al. 2005). Creativiteit voor een kwartiermaker heeft te maken met het vermogen om mogelijkheden te zien, waar anderen vooral de belemmeringen opmerken. Hierbij kan worden gedacht aan het bedenken van onconventionele oplossingen voor problemen of methoden om vastgelopen samenwerkingsrelaties weer op de rit te krijgen etc.

---

<sup>32</sup> PIOFA staat voor Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën en Algemene zaken.

## 5.6 Conclusie casus B

De fusie is door de dorpen zelfstandig in gang gezet om met één nieuwe gemeente haar positie in de regio te versterken. Door projectkracht te bundelen kon een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het grootstedelijk beleid van de grootste buurgemeente en tegelijkertijd de zelfstandigheid ten opzichte van die grote gemeente worden gewaarborgd.

Uit de deskresearch is naar voren gekomen dat het herindelingsproces met ‘weinig frictie’ gepaard ging. Wat opvalt, is dat het totaalbeeld dat de respondenten hebben van de fusie, hen als veel minder rooskleurig is bijgebleven. Getuige het grote aantal managementwisselingen in die periode, is het zeer ingewikkeld geweest in de top. De relaties stonden onder grote spanning door de toegenomen bestuurlijke druk van de schaalvergroting, de grote belangen, onenigheid over de koers, maar ook door ‘botsende karakters’ van personen in de top. De huidige managers constateren dat men hier op alle niveaus last van heeft gehad. De kwartiermakers in die fase zijn niet in staat gebleken om met elkaar de verbinding te maken voor het hogere doel.

De hoge complexiteitgraad van deze fusie bij aanvang wordt verklaard door de uiteenlopende verhoudingen in grootte en de enorme groeiambitie van de te vormen gemeente B. De rol van de provincie werd in de loop van het proces steeds dominanter, doordat de fusie een verplichtend karakter kreeg. Het tempo van de veranderingen moest toen snel worden opgevoerd. Voor de wijze waarop is onvoldoende draagvlak gecreëerd. Er was dus geen goede afstemming tussen veranderstrategie en de behoefte van de organisatie. De problemen leidden tot het vertrek van een groot aantal leden van het management. Een interim directeur is nodig geweest om een nieuw team te installeren en de verhoudingen weer te normaliseren. Gedurende het proces zijn veel mensen van buiten aangetrokken. Het aantal moest in de doorontwikkelingsfase flink worden teruggedrongen. De belangrijkste kritiek was dat hun betrokkenheid bij de gemeenschap niet voldeed. Men is nog steeds bezig met het verwerken van gevolgen van het samengaan voor de interne organisatie, maar de focus ligt nu op kwaliteitsverbetering en doorontwikkeling; de fusie mag niet meer gebruikt worden als excuus. Er is nog een kleine groep ambtenaren en burgers die nog steeds moeite heeft met de herindeling.

| Gemeente B  |  |
|---|--|
| TOTAALBEELD PROCESVERLOOP<br>gemeentelijke herindeling/-fusie | Langdurig tumultueus.  |
| <b>Context</b>  | Zeer complexe uitgangspositie  |
| 1. Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start       |  |
| • Grootte (in inwoneraantal)                                  | Zeer ongelijk; 1 grote en 2 kleine gemeenten.  |
| • Rolverdeling fusiepartners                                  | Aanvankelijk weinig animo voor herindeling.<br>Uiteindelijk onderlinge verbroedering om samen op te trekken tegen concurrerende gemeente.<br>K: voortstuwende kracht<br>R: meewerkende kracht<br>V: meewerkende kracht |
| • Consensus over nieuwe naam                                  | Grote mate van consensus, soms individueel verzet.   |
| 2. ‘Gedragscode’ herindelingen                                | Werd niet goed nageleefd.  |
| <b>Herindelingseffecten</b>                                   |  |
| 1. Afstand tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ cultuur                  | Houden: betrokkenheid en motivatie.<br>Leren: mondigheid, integraal samenwerken  |
| 2. Stabiliteit topmanagement                                  | Zelfs tot in de doorontwikkelingsfase veel managementwisselingen, niet alleen in de directie, maar ook op MT-niveau.   |
| 3. Verloop  |  |
| 4. Bestuurlijke drukte  | Zeer groot ++  |
| • Oriëntatie van gemeentesecretaris                           | Van beide overwegend intern gericht.   |
| 5. Schaalsprong   | Grote verschillen in reacties. Sommigen zagen het als kans op interessante positie, anderen werden afgeschrikt door de schaalgrootte.  |
| 6. Fusiespecifieke condities                                  |  |
| • Organisatiestructuur  | Structuur van driehoofdige directie zorgde voor  |

|  |   |
|--|---|
|  | problemen. Nu met directie van twee die elkaar aanvullen gaat het beter.  |
| • Plaatsingsprocedure en managementselectie            | Intensief en moeizaam proces. Veel mensen met fusiefrustraties. Gekozen managementteam moest vrij snel weer vertrekken. |
| • Teamvorming  | Lastig, want mensen kennen elkaar(s kwaliteiten) nog niet. Het moet worden opgebouwd.                                   |
| • Harmonisatieprocessen                                | Grote onvrede over nieuwe functiebeschrijvingen. Vragen nog steeds veel aandacht.                                       |
| • Huisvesting  | Tevreden over gemeentehuis. Minder tevreden over open gehouden contactpunten i.v.m. 'uitgeklede' dienstverlening.       |
| 7. Inhuur externen                                     | Aanvankelijk veel, na implementatie vooral zelf.  |
| <b>Veranderstrategie</b>                               | Aanvankelijk langdurig niet in overeenstemming met de behoefte van de organisatie.<br>Nu overwegend 'trekken'.          |
| <b>Leiderschapsstijl</b>                               | Aanvankelijk transactioneel; niet passend bij de behoefte van de organisatie. Inmiddels transformationeel.              |
| <b>Benodigde competenties</b>                          |   |
| • Overeenkomsten met profiel van de 'nieuwe' ambtenaar | Duidelijk herkenbaar, met accenten op politiek bewustzijn en samenwerkingsbereidheid.                                   |
| • Aanvullende competenties                             | - Verbindend vermogen<br>- Visie<br>- Creativiteit  |

## 6 Onderzoeksresultaten werkorganisatie C

### 6.1 Context

#### 6.1.1 DESTEP-analyse

Casus C is een bijzondere samenwerkingsorganisatie, waarbij drie gemeenten sinds 1 juli 2009 één ambtelijke organisatie hebben gevormd. De afzonderlijke gemeenten G, L, N en hun besturen blijven voorlopig bestaan. De vorming van werkorganisatie C is bedoeld als opmaat voor een volledige, vrijwillige fusie in 2013. Een naam voor de nieuw te vormen gemeente moet nog gekozen worden. Werkorganisatie C heeft een werktitel gekregen, een nieuwe naam die niet hetzelfde luidt als de drie deelnemende gemeenten. Om nader kennis te maken met deze werkorganisatie zullen hierna de resultaten van de DESTEP-analyse worden beschreven.

#### Demografie

De drie fuserende gemeenten afzonderlijk zijn qua inwonertal ongeveer even groot. Per 1 januari 2010 telden zij elk een kleine 10.000 inwoners. Tussen de grootste en de kleinste gemeente bestaat slechts een marginaal verschil in grootte. Ten opzichte van de start van het fusieproces zijn deze verhoudingen niet gewijzigd. Worden de inwoneraantallen bij elkaar opgeteld dan heeft C per 1 januari 2010 ruim 29.000 inwoners.

In de te vormen gemeente C is de groene druk<sup>33</sup> relatief gezien hoog. In 2007 had N nog de op één na hoogste natuurlijke groei van de bevolking in Nederland, maar op dit moment daalt het geboortecijfer scherp.

#### Economie

De te vormen gemeente C kent 13 woonkernen. De kernen, veelal kerkdorpen met lintbebouwing, liggen in een groene oase in de verstedelijkte randstad. Van oorsprong zijn het agrarische gemeenten met hoofdzakelijk veeteelt. Industrieën zijn er op zeer bescheiden schaal, met name langs de rivieren. De oude dorpskern van G werd bij een bombardement in de Tweede Wereldoorlog volledig verwoest. De laatste fase van de wederopbouw werd afgerond met de opening van het gemeentehuis van G. Gemeente L kenmerkt zich door vestingswerken die in voorgaande eeuwen bescherming boden tegen de hoge waterstand. Gemeente N had eind 19<sup>e</sup> eeuw de primeur toen er de eerste openbare elektriciteitscentrale neergezet. Gemeente G en N zijn daarnaast bekend door haar molens die oorspronkelijk zijn gebouwd om het moerasgebied te bemalen. Inmiddels zijn de molens rijksmonument en zelfs werelderfgoed geworden en zijn een belangrijke toeristische attractie in de regio. In het gebied zijn veel provinciale wegen gelegen voor de noodzakelijke verbindingen met omliggende steden.

#### Sociaal-maatschappelijk

Aan sociale samenhang en het welzijn van de bewoners wordt grote waarde gehecht. Er is een actief verenigingsleven. Veel inwoners van gemeente C zijn kerkelijk meelevend. Er zijn verschillende kerkgenootschappen van orthodox protestantse signatuur. Het gebied wordt tot de bevindelijk-

---

<sup>33</sup> Volgens het CBS is de demografische druk onder te verdelen in groene en grijze druk. De groene druk geeft aan hoe het staat met de verhouding van de 0- tot 20-jarigen ten opzichte van de 'productieven' en de grijze druk geeft het aandeel 65-plussers aan. De groene druk is sinds begin jaren '90 stabiel, terwijl de grijze druk nog steeds toeneemt. Tussen de Nederlandse provincies en gemeenten bestaan grote verschillen in groene en grijze druk. Zo is Flevoland de jongste provincie en Zeeland de provincie met de hoogste vergrijzing.

gereformeerde Bijbelgordel gerekend, wat duidelijk tot uitdrukking komt in de zetelverdeling van de gemeenteraden.

### **T**echnologisch

De opmars van elektronische dienstverlening is een aanjager geweest voor de herindeling. In 2004 sloten de gemeenten een bestuurlijk convenant<sup>34</sup> om de dienstverlening te stroomlijnen via ICT. Ze zochten daarvoor aansluiting bij de landelijke ontwikkelingen en streefden naar het gezamenlijk op orde brengen van de overheidsinformatiehuishouding. De achterliggende gedachte van een 'geïntegreerde dienstverlening' is immers, dat het gaat om integratie van diensten als wel om integratie van informatie. Belangrijke issues rond de ontwikkeling van elektronische diensten zijn de benadering van doelgroepen, de keuze van kanalen voor dienstverlening en de manieren om diensten geclusterd aan te bieden.

### **E**cologisch

De missie van werkorganisatie C zoals deze is vastgesteld in het Kernprogramma 2009-2013 luidt: "C werkt aan een levendig en leefbaar landelijk gebied met kernen waar het goed wonen is." De gemeenten streven naar een goede balans tussen verschillende belangen als voldoende woningen (kwantitatief en kwalitatief), werkgelegenheid en het bieden van mogelijkheden voor bedrijfsvestiging. Behouden en versterken van het landschappelijk karakter, milieu en duurzaamheid staat tegelijkertijd hoog op de agenda. Bij de keuze van projecten worden deze belangen zorgvuldig gewogen. Voorbeelden van de geplande projecten zijn: nieuwe woningen, ontwikkeling van sportvelden, uitbreiding van bedrijventerrein.

### **P**olitiek

De gemeenteraden van de drie gemeenten bestaan elk uit 13 zetels. De confessionele partijen (SGP, CU en CDA) nemen meer dan de helft van het aantal gemeenteraadszetels in. G en N zijn twee van de weinige gemeenten in Nederland die een vloekverbod kennen. In G is het CDA de grootste partij. In L en N hebben SGP en CU de meeste zetels.

Het huidige college van G bestaat uit de burgemeester (CDA) en twee wethouders (CDA en CU). Het huidige college van N bestaat uit een waarnemend burgemeester (SGP) en twee wethouders (CU en PvdA).

Het college van L bestond tot voor kort uit de burgemeester (SGP) en twee wethouders (SGP/CU en CDA). De burgemeester van L is per 15 september 2010 benoemd in een andere gemeente. Zijn ambtsketen is overgedragen aan de loco-burgemeester (SCP/CU) en de voorzittershamer van de gemeenteraad aan de plaatsvervangend voorzitter. Onbekend is of nog gezocht zal worden naar een nieuwe burgemeester. Vermoedelijk zal de waarnemings situatie tot de feitelijke fusiedatum per 1 januari 2013 worden gecontinueerd.

## **6.1.2 Interne organisatie**

### *De ambtelijke organisatie*

In de aanloop naar de vorming van de werkorganisatie hadden de drie gemeenten gezamenlijk ongeveer 150 fte. "Tijdelijk zijn meer mensen nodig omdat we 3 besturen moeten bedienen en omdat we een kwaliteitsslag willen maken. Dat komt uit op ongeveer 190 fte." (respondent 11) In de lijn der verwachting ligt dat als de totale fusie een feit is er het aantal fte naar beneden zal moeten worden bijgesteld.

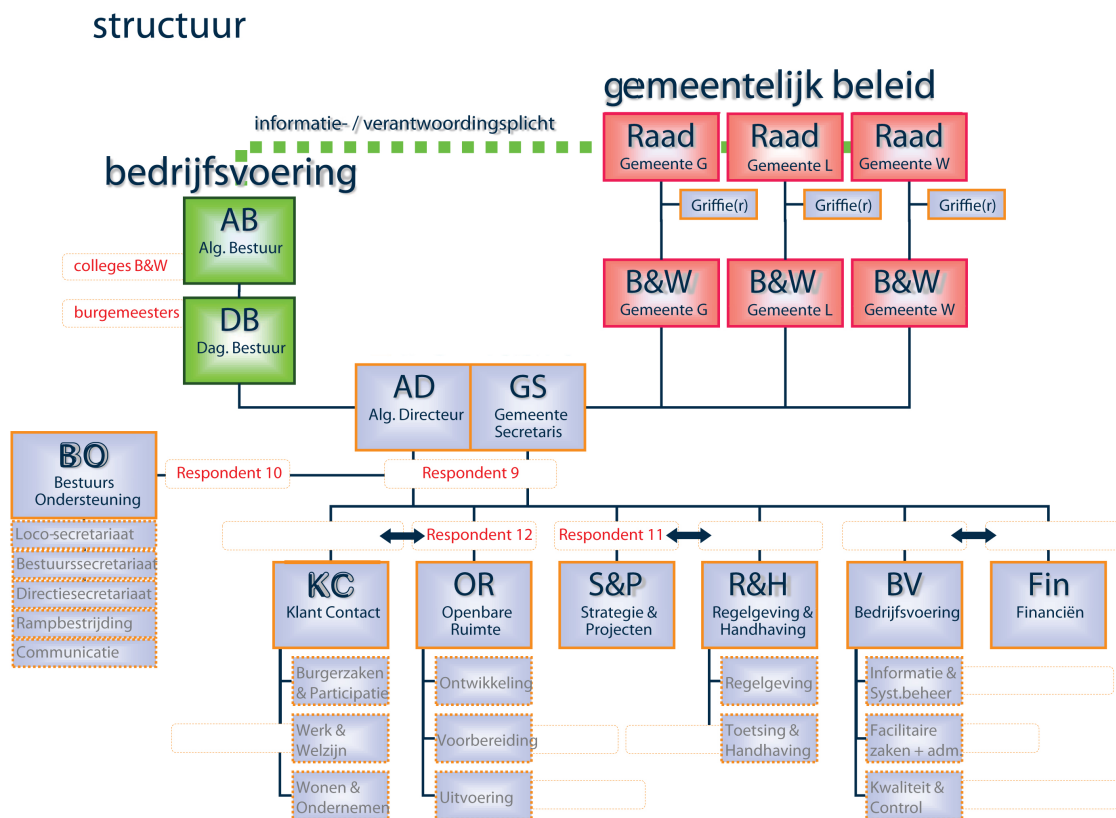
Het besturingsmodel is uitgewerkt op hoofdlijnen, zodat het op eenvoudige wijze kan aansluiten op de komende bestuurlijke fusie. Bij de invulling van het model zijn diverse richtlijnen vormgegeven voor de wijze van opdrachtverstrekking van de drie colleges aan de gemeenschappelijke werkorganisatie. Ook zijn praktische handreikingen gedaan voor de relatie tussen raden-colleges en colleges-werkorganisatie. Bij de vormgeving van het model is veel aandacht besteed aan de rollen van de spelers. Het

---

<sup>34</sup> Bron: <http://egem-iteams.nl/> over ICT-Samenwerking. Bij het ICT-convenant van C is nog een buurgemeente aangesloten, die uiteindelijk geen deel nam aan de fusie.

brondocument voor het ontwerp van de werkorganisatie beschrijft: “Groepen medewerkers hebben met elkaar een casus gespeeld om het ontwerp besturingsmodel te toetsen aan de cultuurwaarden.”

De huidige structuur staat afgebeeld op de website van de werkorganisatie en wordt weergegeven in de onderstaande figuur 7. De gefuseerde ambtelijke organisatie bestaat uit zes lijnafdelingen. De afdelingshoofden hebben zitting in het managementteam. De afdelingen zijn verdeeld in diverse teams met soms een teamleider. Een bijzondere plaats wordt ingenomen door de stafafdeling bestuursondersteuning, die direct valt onder de algemeen directeur. In de praktijk is de dagelijkse gang van zaken bij de stafafdeling in handen van de directiesecretaris. Deze structuur legt de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie. Er wordt beoogd een duidelijke scheiding te maken tussen beleid en beheer. De organisatie is procesgeoriënteerd. Dit betekent dat de logica van de klant en het bestuur leidend is bij de inrichting van de organisatie. Alle publieksfuncties zitten in één afdeling, alle beleidsfuncties ook. Managers werken volgens integrale principes.



Figuur 7: Actueel organogram werkorganisatie C (Bron: website werkorganisatie C)

#### Overlegstructuur van de werkorganisatie

Het wekelijks MT-overleg start altijd met een briefing, niet met een besluitenlijst. Volgens respondenten 10 en 12 wordt vooral gesproken over inkleuring, gevoel en antenne. Inhoudelijke zaken worden zo kort mogelijk gehouden. Ook is er een terugkerend thema ‘tips en ‘tops’, waar MT-leden hun hulpvragen kunnen stellen en informatie over hun aanpak kunnen delen. Het managementteam houdt regelmatig heidag-sessies om een over-all beeld te krijgen van de stand van zaken.

Er zijn locosecretarissen benoemd om de afzonderlijke collegevergaderingen bij te wonen. Omdat dit geen MT-leden zijn, maar medewerkers met een beleidsfunctie, is dit agendatechnisch gezien een praktische oplossing. Verder is een portefeuillehoudersoverleg (PFO) ingesteld waar het verantwoordelijk afdelingshoofd ook altijd bij is. Er blijft altijd een portie ad hoc werk, waar een oplossing voor moet worden bedacht. Het PFO is de plaats om de afwegingen te maken wie het gaat oppakken. Op het gebied van de communicatie vanuit het PFO naar de colleges vindt respondent 10 dat er nog te winnen valt. De ambtelijke organisatie moet bedenken of colleges gezamenlijk kunnen worden aangesproken.

### 6.1.3 Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start

#### *Overeenkomstige grootte*

Volgens het Kernprogramma 2009-2013 is in het gebied van C niet echt sprake van één centrale hoofdkern, maar van meerdere min of meer gelijkwaardige kernen met een vergelijkbare problematiek (p. 11).

#### *Rolverdeling fusiepartners*

Respondent 11 gaf aan dat gemeente N als eerste op zoek is gegaan naar samenwerking met omliggende gemeenten. Gemeente G zou het langste hebben gearzeld. L voelde er wel wat voor, maar op de langere termijn omdat zij vonden dat de nood nog niet zo groot was. Gaande de gesprekken is de overtuiging gegroeid dat dit de beste oplossing was.

Respondent 10 geeft aan de provincie soms een complicerende factor is: “Op de schaal van de gemeenten lukt best goed om het wij-zij gevoel weg te drukken. Maar de provincie is een log ding; de gevolgen hier van beslissingen zijn voor de provincie vaak lastiger te snappen.”

#### *Consensus over nieuwe naam*

De discussie over de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente is nog in volle gang. Er is een forum geopend op de website van de werkorganisatie, waar mensen hun mening kunnen plaatsen.

#### *‘Gedragscode’ herindelingen*

De intentie voor samenwerking is evident, maar C worstelt nog met de principes van deze code. De keuze voor een tijdelijke werkorganisatie zou het denken uit één organisatie moeten vergemakkelijken. Toch geven de respondenten 9 en 10 er blijk van, dat het in de praktijk nog moeilijk is. Zij merken dit aan de tegenstrijdige opdrachtverstrekking van de besturen aan de ambtelijke organisatie. En dan is er nog het volgende voorbeeld. De scheidend burgemeester van L heeft zijn vertrek in september 2010 in een open brief aan de inwoners kenbaar gemaakt. Opmerkelijk is dat hij in deze brief een voorstel doet voor de naamgeving van de nieuwe gemeente, een andere dan de werktitel. In de regel geeft het geen pas om lopende, omstreden zaken af te handelen nog te willen afdoen bij vertrek. Een dergelijke vorm van ‘over het graf heen regeren’ is niet conform de bedoelde code herindelingen.

### 6.1.4 Conclusie factor context werkorganisatie C

Het eerste wat opvalt aan het herindeling dat de gemeenten G, L en N voor ogen hebben, is dat het proces a-typisch verloopt. Er is gekozen voor vorming van een ambtelijke werkorganisatie C als opmaat voor een volledige, vrijwillige fusie in 2013. De afzonderlijke gemeenten G, L, N en hun besturen blijven voorlopig bestaan. De insteek is een betere positie in de regio. De mogelijkheden om dienstverlening via ICT te stroomlijnen blijkt mede een aanjager te zijn geweest voor de samenwerking van de gemeenten. Het besluitvormingsproces verliep in hink-stap-sprong. De samenwerking zou aanvankelijk met vijf gemeenten worden aangegaan, maar twee gemeenten gingen uiteindelijk niet mee. Door de gelijkvormigheid van de overgebleven drie is de herindeling kansrijk om harmonieus te verlopen. Uit de DESTEP-analyse van deze casus is duidelijk geworden voor welke (strategische) opgaven de werkorganisatie staat op fysiek, sociaal, economie en toerisme gebied en anderzijds ook de reguliere gemeentelijke taken. Het is van belang zich te realiseren wat de breedte en complexiteit van die opgaven zijn voor de werkorganisatie C, zowel op strategisch niveau als op tactisch en operationeel niveau.

## 6.2 Herindelingsproces

### 6.2.1 Beschrijving



### *Besluitvormingsfase*

Wat ongeveer drie jaar geleden begon met voorzichtige gesprekken tussen de gemeenten, is uitgegroeid tot een vergaande samenwerking, om zich steviger te positioneren in de regio. De eerste poging met een vijftal deelnemende gemeenten mislukte, maar al snel kwam deze opvolger. Op 21 mei 2008 is door de drie raden ingestemd met het Plan van Aanpak 'Dienstbaarheid en Daadkracht' voor de vorming van de gezamenlijke organisatie van de drie gemeenten per 1 juli 2009 en volledige fusie op 1 januari 2013. "Het kwam voort uit het gegroeide inzicht dat de hoeveelheid taken en complexiteit van de regelgeving steeds verder toenemen. Een gemeentelijke organisatie is op een schaal van 10.000 inwoners niet in staat om dat op adequate wijze tegen aanvaardbare kosten uit te voeren.", aldus de vertrekkend burgemeester van L. Hij noemde het een 'gemiste kans' dat twee omliggende dorpskernen bij de komende herindeling ontbreken en verwacht dat 'het niet lang duurt' voordat ook deze stap wordt genomen. De werkorganisatie is een tussenstation en profileert zich als: HIP, oftewel HerIndelingsProef. Maar het proefstation is inmiddels wel gepasseerd. Een weg terug lijkt niet meer mogelijk en is ook niet wenselijk. De fusie van de drie ambtelijke organisaties vergroot de slagvaardigheid en verkleint de kwetsbaarheid, zo is de insteek. De schaalvergroting moet een efficiency-verbetering opleveren en daarnaast een stevigere positie als werkgever op de arbeidsmarkt.

### *Vorbereidingsfase*

De aanloop naar de projectorganisatie heeft ongeveer een jaar geduurd. Een nieuwe organisatie heeft uiteraard ook een nieuwe koers nodig. De uitwerking van de plannen werd ter hand genomen door een projectorganisatie. Tussentijds rapporteerde de projectorganisatie over de voortgang aan de stuurgroep en aan de gemeenteraden, via enkele raadsconferenties. Er werd een integraal ontwerp gemaakt van de besturing, dienstverlening en organisatie-inrichting op basis van de missie en visie van de nieuwe organisatie. De uitkomsten of 'producten' van deze ontwerpfase werden vastgelegd in een zogenaamd *Brondocument*. Naar dit document verwijst ik voor de positieve kwalificatie van de samenwerking met het organisatieadviesbureau op pagina 2: "Deze producten zijn deels expertmatig tot stand gekomen van de zijde van de experts van Twynstra Gudde, deels zijn ze 'van onderop' ontwikkeld door groepen medewerkers van de drie gemeenten. In alle gevallen is er sprake geweest van goed onderling overleg en van een goed samenspel tussen de eigen professionals en de experts van buiten. De nu ontwikkelde producten kunnen dan ook rekenen op een goed draagvlak in de organisatie."

In het plan van aanpak van C werd afgesproken dat de vormgeving van de samenwerking plaatsvindt op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Volgens het brondocument (2008: 12-13) zijn er op hoofdlijnen vier varianten waarop samenwerking op basis van de Wgr kan worden vormgegeven: openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente en regeling zonder meer (bijvoorbeeld convenant). Er is gekozen voor de bestuursvorm openbaar lichaam. "Dit is nodig voor het vervullen van de werkgeversrol, wat niet mogelijk is in de drie andere vormen van de gemeenschappelijke regeling (GR)."

### *Implementatiefase*

Voor de implementatie is bovengenoemd brondocument nader uitgewerkt in detailontwerpen. Samen met de bestuurders en de medewerkers is een gedragen missie opgesteld voor de werkorganisatie. Deze is in de DESTEP-analyse reeds genoemd. De gezamenlijke missie is kaderstellend en geeft richting aan de keuze van strategische opgaven. Uit de visie blijkt dat de werkorganisatie zichzelf op twee aspecten een ambitie oplegt: kwalitatief hoogwaardige dienstverlening leveren (aan inwoners, bedrijven en instellingen) en de gemeentebesturen loyaal faciliteren bij het vervullen van hun rollen. Concreet wil gemeente C dat 80% van de inwoners hun directe leefomgeving met een cijfer van 8 of hoger waardeert. Die klantgerichte visie is samengevat in drie speerpunten:

- Excellente dienstverlening
- Externe oriëntatie
- Effectieve organisatie

De visie kenmerkt zich door meer maatwerk; de dienstverlening richt zich op doelgroepen en hun specifieke wensen. Het betekent meer vraaggestuurd werken. Samenwerking met ketenpartners zal verder worden ontwikkeld en de adviserende rol krijgt een groter accent. Naast het fysieke Klant Contact Centrum zet C in op een goede digitale dienstverlening.

### *Personele paragraaf*

Tegelijkertijd met die detailontwerpen werd een begin gemaakt met de functieboeken en huisvestingsplannen, zodat begin 2009 de organisatiestructuur, inclusief functies en locaties bekend waren en er belangstellingsprocedures konden gaan lopen ter plaatsing van het personeel. Respondent 11 vertelt over enkele moeilijkheden met de nieuwe functiebeschrijvingen: “In de afzonderlijke gemeenten van C bestonden taakgerichte functiebeschrijvingen. Bij de fusie van de ambtelijke organisaties zijn er generieke functiebeschrijvingen gekomen. Er bestaan nu een adviseur 1 en 2. Dat is wennen, zowel voor de functionarissen als voor het management.” Het sociaal statuut kwam er zonder slag of stoot door, vertelt respondent 10. Iedereen werd geplaatst met uitzondering van de MT-leden (8 in totaal).

Er zijn nu 6 afdelinghoofden: twee uit de eigen gemeenten en de anderen werden van buiten aangetrokken. Respondent 9 vindt dat het met 7 van de 8 MT-leden goed gaat en is zeer tevreden over de cultuurkant. Over die ene manager van een oude gemeente waar hij (nog) niet tevreden over is, zegt hij dat die kan er niet mee omgaan. “Hij ziet het als degradatie en is een non-representant van de nieuwe cultuurwaarden.”, aldus respondent 9.

In totaal zijn er 50 nieuwe medewerkers aangetrokken. “Daarmee hadden we de massa om de cultuurslag te maken. Deze mensen werden geselecteerd op cultuurwaarden. Ik heb de overtuiging dat nieuw bloed nodig is als versneller van het veranderingsproces. Sterker nog het is een noodzakelijke voorwaarde.” (respondent 9) Hij vervolgt: “Wie nieuw is heeft geen ballast uit het verleden en kan piketpalen slaan. Iedereen heeft een beperkte houdbaarheid, ik ook.”

#### *Doorontwikkeling*

De kop is er af. Inmiddels is de nieuwe werkorganisatie al bijna anderhalf jaar geleden van start gegaan. De eerste stappen in die richting zijn gezet, de samenwerking begint zich steeds duidelijker af te tekenen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen aparte gemeentewerken meer. Wat er aan uitdagingen en ambities ligt is niet gering en vraagt om voortdurende doorontwikkeling.

Hier noem ik twee voorbeelden uit het tweede detailontwerp (2009) die de consequenties van de keuze voor een tussenstap illustreren: “Het functioneren op drie locaties en het feit dat er vooralsnog louter sprake is van een ambtelijke fusie en geen herindeling heeft effect op de formatie rondom de ondersteuning van de drie besturen, het invullen van twee dienstverleningsservicepunten, de communicatie, het organisatiesecretariaat per locatie, het gebouwenbeheer en de invulling van de locosecretarisrol.” (p.1) Het tweede voorbeeld: “De drie gemeenten hebben nog een verschillende aanpak van wmo-dienstverlening. Er wordt gekeken naar mogelijkheden tot harmonisatie. Op basis daarvan wordt een keuze gemaakt of, en zo ja, hoeveel werk er nog uitbesteed wordt/blijft.” (p.7)

Waar bevindt de organisatie zich nu?

“Sinds de start van de werkorganisatie hebben we al 6 organisatiewijzigingen gehad.”, vertelt respondent 10. In deze fase is harmonisatie van belang, vindt hij. De werkorganisatie streeft nu naar meer rust, beheersing en overzicht. “We hebben een voorlopig een goed werkbaar organisatievorm gevonden, maar het type gemeente dat we graag willen zijn daar moeten we nog naar op zoek.” Bij de invoering van nieuwe wetgeving blijkt dat het soms extra lastig is om de organisatie in te richten op deze nieuwe taken, denk bijvoorbeeld aan de invoering van de Wabo<sup>35</sup> per 1 oktober dit jaar.

## **6.2.2 Totaalbeeld**

Omdat de herindeling van C nog in volle gang is, is het in feite nog niet mogelijk om een totaalbeeld van het proces te geven. De onderstaande beschrijving moet gelezen worden als een tussenstand, gebaseerd op de informatie tot nu toe en daar valt wel degelijk iets over te zeggen. In werkorganisatie C is gesproken met de algemeen directeur/gemeentesecretaris, met de directie-/locosecretaris en twee leden van het managementteam. De locosecretaris was reeds werkzaam in gemeente L en is van meet af aan betrokken geweest bij de totstandkoming van de werkorganisatie. Hij was tot 1 januari 2009 WOR-

<sup>35</sup> De Wabo (omgevingsvergunning) maakt het mogelijk voor burgers en ondernemers om bij één loket in één keer een vergunning aan te vragen voor bijvoorbeeld bouwactiviteiten. Dit bespaart burgers, bedrijven en overheden veel geld en zorgt voor minder administratieve rompslomp en een betere dienstverlening. Bovendien kan de aanvraag digitaal worden ingediend via Omgevingsloket online. (<http://www.vng.nl>), geraadpleegd 3 juni 2010.

bestuurder voor het ambtelijk fusieproces en vertegenwoordigde de werkgever bij overleg met vakbonden over de totstandkoming van het Sociaal Statuut. De algemeen directeur/gemeentesecretaris kwam op 1 januari 2009. Twee maanden later werd de manager strategie en projecten benoemd, na sollicitatie. Hij bekleedde daarvoor een functie als teamleider in oud-L. De manager openbare ruimte kwam op 1 mei 2009, twee maanden vóór de feitelijke startdatum van de werkorganisatie C. Per 1 juli 2009 is de organisatie formeel gaan draaien en in september was het managementteam compleet. Op 1 september werd ook de tijdelijke huisvesting betrokken.

Het proces verliep in hink-stap-sprong. De samenwerking zou aanvankelijk met vijf gemeenten worden aangegaan, maar dit voorstel klapte. “Er was bij die andere twee gemeenteraden te weinig sense of urgency.” (respondent 11). Tussen de drie gemeenten die overbleven groeide langzaam de overtuiging dat samenwerking de beste oplossing was.

Bestuurlijk commitment bepaalt in belangrijke mate het succes van het samenwerkingsproces en daarmee het succes van de kwartiermakers. De analyse van de geïnterviewde managers van werkorganisatie C is dat daarvan absoluut sprake is. Er werd geld vrijgemaakt voor de realisatie van de samenvoegingsplannen. Ook werd een organisatie-adviesbureau (Twynstra Gudde) ingeschakeld om een goede structuur neer te zetten. Zij waren tevens belast met het projectmanagement. De werkgroepen werden opgezet met vertegenwoordigers uit de verschillende gemeenten. Hierdoor ontstond een nauwe betrokkenheid vanuit de ambtelijke organisatie. Over de uitkomsten van dit traject zijn zij allen zeer tevreden.

### 6.2.3 Effecten

#### *De oude cultuur versus de nieuwe cultuur (en integraal samenwerken)*

Er werd een goed fundament gelegd voor de cultuurwaarden van de nieuwe organisatie. Er werden vele workshops georganiseerd met medewerkers, bestuur en management. Als nieuwe cultuurwaarden benoemden zij zakelijkheid, klantgerichtheid, pro-actief in een open communicatie. “De waarde van het proces waarlangs deze cultuurwaarden zijn benoemd, was gelegen in het ontdekken en benoemen waarom dit de belangrijke waarden van de organisatie zijn. Daarbij hoort de constatering dat er geen grote verschillen in cultuur tussen de drie organisaties zijn gevonden. Wel is er sprake van accentverschillen op twee specifieke aspecten:

- meer of minder formele (of informele) omgang met elkaar
- de mate waarin werkwijzen meer/minder duidelijk en gestructureerd lijken te zijn.”

(Brondocument, 2008: 7-8).

Nu en in de komende jaren ligt er de taak om vorm en inhoud aan te geven aan deze waarden. “Er komt een logische cyclus waarbinnen we resultaatafspraken maken, borgen en evalueren”, geeft respondent 11 aan. Het management is er van overtuigd dat de ontwikkeling van vaardigheden, houding en gedrag nog de nodige investeringen zal vragen. “Met de afdeling opleiding & vorming is afgesproken om vooral te investeren in het collectief. In trainingen staat het team centraal, niet het individu. De training presentatievaardigheden bijvoorbeeld wordt per team aangeboden. Uit het oogpunt van kennisdelen wordt geïnvesteerd in het gezamenlijk bezoeken van projecten.” (respondent 11)

In het algemeen bestaat een beeld van betrokken en gemotiveerde medewerkers. Hij stelt ook: “Cultuur gaat over wat jouw beeld is van kwaliteit.” Cultuurverschillen zijn het meest voelbaar in de omgangsvormen. De ene gemeente is zakelijker dan de andere, zo werd reeds geconcludeerd in het brondocument. Respondent 11 vult aan: “L heeft een strakkere leiding, G is monistisch, met een grotere afstand tussen het bestuur en de raad. De mentaliteit is heel gezagsgetrouw. Dit heeft me soms verbaasd en zelfs geïrriteerd. Ik ga er van uit dat je als professional zelfstandig kunt werken. Ik zeg tegen mijn mensen je hebt een innerlijk moreel kompas, vertrouw daar op. Je zult (als manager) zelf het voorbeeld moeten geven in cultuurwaarden; zakelijk en pro-actief. We moeten elkaar aanspreken op inhoud en op resultaat. Ik kan echt afhaken op slachtoffergedrag. Ik tolereer niet dat mensen ja maar zeggen, zonder oplossing.” (respondent 11)

Respondent 9 beschrijft de cultuurverschillen veel scherper: “Wat ik aantrof? Drie totaal verschillende culturen. Dit geldt voor het personeel maar ook voor de besturen. Ik was niet onder de indruk van de

kwaliteit. De kwaliteit stond op het punt om door de hoeven te zakken. Professionalisering is de grootst benodigde investering.”

Voor de ‘doeners’ op de afdeling van respondent 12 zijn de verschillen minder groot: “De samenwerking vormde op mijn afdeling niet zo’n probleem. De mensen zijn vakgericht en vinden elkaar makkelijk omdat ze elkaars taal spreken. De opdrachten zijn concreet. We moeten voldoen aan landelijke normen. We moeten uitvoeren wat in het handboek staat. Voor andere afdelingen zal het anders zijn.”

Een zwak punt is de open communicatie. Daar waar macht en invloed en grote belangen spelen staat open communicatie wel eens onder druk. Daar zit een spanningsveld. Hoe uit zich dat? In dingen niet zeggen of net anders zeggen dan het is. Dat levert een niet recht door zee gevoel op. Het heeft alles te maken met de politieke drukte. Respondent 12 illustreert het voorgaande met een voorbeeld: “Het MT moest toekomstscenario’s opstellen voor de bezuinigingsplannen die er aan zitten te komen. We kregen deze opdracht, maar er werd bij gezegd dat we het stil moesten houden. Leg het dan bij een extern bureau! Je moet je in twee stukjes delen. Het vreet energie en levert niks op.”

#### *Stabiliteit topmanagement*

Het managementteam van de werkorganisatie bestaat hoofdzakelijk uit nieuwe leden (6 van de 8). De Sinds de startdatum van de gefuseerde werkorganisatie zijn er geen managementwisselingen geweest. Dit vormt een stabiel uitgangspunt voor het vervolg van het herindelingsproces. Vóór de startdatum van de werkorganisatie zijn dus wel managers vertrokken ofwel niet benoemd in sollicitatieronde. De gemeentesecretaris van N maakte gebruik van een FPU-regeling, de gemeentesecretaris van L legde de werkzaamheden neer en de secretaris van G was een interim-manager die voor de voorbereidingsfase was aangetrokken.

#### *Verloop*

Er is geen sprake van ongewenst verloop onder werknemers. In tegendeel, de organisatie heeft nieuwe mensen moeten werven.

#### *Bestuurlijke drukte*

Met de keuze van de vorm van de gemeenschappelijke regeling heeft men bewust geprobeerd de bestuurlijke drukte te reduceren getuige de volgende passage uit het brondocument (2008: 13): “Daarnaast zal (in hoge mate vergelijkbaar met de ervaringen van de BEL-gemeenten<sup>36</sup>) In beperkte mate sprake zijn van het overdragen (delegeren en mandateren) van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de colleges aan de werkorganisatie [HK]. Binnen de bestuursvorm van een openbaar lichaam wordt gekozen voor het bestuur dat gaat over financiën, bestuur en personeel van de werkorganisatie. Dit is de lichte variant van het openbaar lichaam die onnodige bestuurlijke drukte voorkomt (dezelfde personen in Algemeen en Dagelijks Bestuur). De lichte variant geeft ook meer ruimte aan de organisatie om haar rol als opdrachtnemer te vervullen. Het bestuur van de GR vervult de toezichthoudende rol.”

De praktijk blijkt soms weerbarstiger te zijn dan de voornemens en afspraken op papier. Dat komt naar voren als het gaat om de opdrachtverstrekking van de gemeentebesturen aan de algemeen directeur. In het brondocument (2008: 18) staat beschreven: “Vanuit politieke, efficiëntie- en kwaliteitsoverwegingen heeft het de voorkeur dat sprake is van collectieve opdrachtverstrekking namens de drie besturen. Politiek, omdat één of twee besturen enkelvoudige opdrachtverstrekking kunnen ervaren als achterstellen, onevenwichtigheid in het bediend worden door de organisatie en behoefte hebben aan compensatie. Qua efficiëntie en kwaliteit omdat beschikbare capaciteit en deskundigheid vanuit de werkorganisatie geprioriteerd en slechts eenmaal benut kan worden. Extra inzet vergt inhuur en kost extra geld.”

Respondent 9 vertelt dat hij voeling houdt met het bestuur, maar dat hij vaak moet balanceren: “We krijgen soms letterlijk tegenstrijdige opdrachten. Ik word zelfs letterlijk gebruikt om te lekken. Heel bizar. Het gaat om integriteit. Je houdt continu het perspectief voor ogen: een vlekkeloze herindeling in 2013.” Respondent 10 refereert waarschijnlijk niet voor niets aan een VOC-laantje, wanneer hij het over

---

<sup>36</sup> Blaricum, Eemnes en Laren waren de eerste gemeenten in Nederland die een ambtelijke fusie hebben gerealiseerd (per 1 januari 2008) en daarbij kozen voor een GR.

de besturen heeft. Respondent 9 vult zijn functie heel politiek in, zegt hij. “Ik ben meer gemeentesecretaris dan algemeen directeur. Je hebt ook te maken met 9 bestuurders. Dat is veel meer dan normaal. Qua tijdsinspanning denk ik 70% van de tijd secretaris en 30% directeur.”

Respondent 12 is kritisch en vindt dit geen goede tijdverdeling: “Hij moet de koers bepalen voor de lange termijn en de organisatie afschermen voor politieke rompslomp. Elke dag is nieuw en anders en je moet inspelen op de waan van de dag, zegt hij ons. Dat is de persoonlijke stijl van de algemeen directeur/gemeentesecretaris. Hij zegt dat de speciale situatie waarin we ons bevinden dit nodig maakt. Dat gaat goed als je zelfstandige afdelingshoofden hebt en het bedrijf draait goed, maar zo ver zijn we nog niet. Planmatig gaat het dan niet altijd goed. Er gebeurt te veel ad hoc. Wat mij betreft zou hij zich meer met de organisatie moeten bemoeien, meer structuur geven. Niet alleen proefballonnetjes oplaten, maar de onderwerpen ook daadwerkelijk in de planning zetten. Hij heeft nu wel heel veel aandacht voor de politieke constellatie.” De inschatting die respondent 12 maakte van de tijdsbesteding van zijn leidinggevende is overigens accuraat: “De aandacht is nu 70% politiek en 30% bedrijfsgericht.”

#### *Schaalsprong*

Uit de reactie van de respondenten blijkt dat medewerkers de schaalessprong goed hebben gemaakt, hoewel het tijdens het voorbereidingsjaar wel heel spannend is geweest. “De urgentie van de fusie werd door iedereen gevoeld” zegt respondent 10. Respondent 11 vertelt dat het voorbereidingsjaar door medewerkers als lang werd ervaren. Het maakte hen onzeker, want veel mensen zijn risicomijdend, volgens hem.

#### *Fusiespecifieke condities*

Op een groot aantal fusiespecifieke condities bestaat aanzienlijke tot grote tevredenheid in de organisatie. Dit bezorgt C een plus voor een gunstig verloop van het totale fusieproces. De geïnterviewde managers zijn te spreken over de professionele externe begeleiding bij het fusieproces. De hoofdstructuur is goed neergezet, hoewel er bij de detailinvulling wel enkele organisatiewijzigingen nodig zijn geweest. De plaatsingsprocedure en managementselectie heeft weinig stof doen opwaaien. Al met al een gunstige uitgangspositie. Maar het is nog geen gelopen race. Zoals gezegd is er nog veel werk te doen aan het harmoniseren van allerlei regelingen. De respondent stralen vertrouwen uit dat dit allemaal wel goed komt.

#### • *Huisvesting*

De medewerkers zijn per 1 september 2009 tijdelijk gehuisvest op één locatie, samen met de drie colleges. Op de hoofdvestiging is een fysiek Klant Contact Centrum ingericht. Na drie jaar wil gemeente C verhuizen naar een permanent onderkomen, eveneens met iedereen onder één dak. Er is nu een tijdelijk gemeentehuis in gemeente G. Er zijn ideeën om het definitieve gemeentehuis in op het grondgebied van fusiegemeente L te vestigen. Het gemeentehuis van W deed het afgelopen jaar nog dienst als servicepunt. Inmiddels geldt een beperkte avondopenstelling en op den duur zal het waarschijnlijk plaats moeten maken voor een Openbare School. “De gemeentesecretaris heeft zich tot persoonlijk doel gemaakt om een nieuw gemeentehuis neer te zetten wat er in 2013 moet zijn. Ik heb bewondering voor de snelheid waarmee de tijdelijke huisvesting een feit was. Waarom nu al druk maken over een nieuw gemeentehuis? Hij bemoeit zich met zaken die van de politiek zijn.” (respondent 12)

#### *Externe inhuur*

Er zijn geen bijzonderheden ter tafel gekomen met betrekking tot de hoeveelheid externe inhuur. Mijn conclusie is dat deze in balans is met de wens van de organisatie.

## **6.2.4 Conclusie procesverloop werkorganisatie C**

Inherent aan de gekozen structuur met tussenstap tot de algehele fusie is dat de bestuurlijke drukte als zeer groot wordt ervaren. Kwartiermakers hebben daardoor te maken met een hoge complexiteit van de context. De dagelijkse praktijk van opdrachtverstrekking van de colleges aan de ambtelijke organisatie blijkt nog een groeiproces, dat van beide kanten inspanningen vraagt. De besturen kunnen nog meer naar elkaar toegroeien om eensluitende opdrachten te verstrekken. De ambtelijke organisatie zou nog kunnen winnen door meer te sturen op het gezamenlijk informeren en aanspreken van colleges. Er is

tevredenheid over de gekozen structuur van de werkorganisatie. De indruk bestaat dat de personele consequenties van de ambtelijke fusie in goede harmonie zijn geëffectueerd. Hoewel er nog veel werk te doen is aan de harmonisatie van regelingen, is er veel vertrouwen dat dit wel tijdig in orde komt. Voor zover bekend is de mate van externe inhuur momenteel in balans met de wens van de organisatie. De nieuwe cultuur is zich nog aan het zetten. Er is een positieve start gemaakt om gezamenlijk de kernwaarden van de nieuwe organisatie te formuleren. Het gezagsgetrouwe mag minder en de zakelijke houding en open communicatie kunnen verbeteren, maar het bewustzijn is er en daarmee ook al een deel van de oplossing.

### 6.3 Veranderstrategie

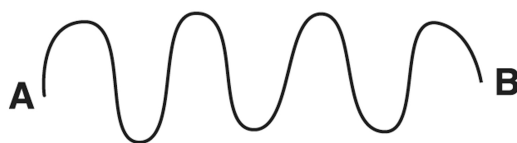
Op de website van de werkorganisatie is de volgende tekst te vinden: “C is een dynamische organisatie. We weten wat we willen en waar we naartoe gaan.” Ook het tweede detailontwerp (2009: 2) geeft de visie van de organisatie weer waar het gaat om de veranderstrategie: “Een organisatiestructuur is niet in beton gegoten. Organisaties veranderen namelijk continu. (...) Het is echter wel noodzakelijk om met de organisatie een stabiele set afspraken te maken over wie wat moet doen, vandaar dat het vaststellen van een organisatiestructuur van groot belang is. (...) Er wordt in C expliciet gekozen voor een *organisatieontwikkeling* in plaats van het ontwerpen van een *blauwdruk*. (...) De ontwikkeling van de organisatie kan tot aanpassingen in de detailstructuur leiden. Het ontwerpen en vasthouden aan een blauwdruk zou starheid en inflexibiliteit tot gevolg kunnen hebben.”

Op basis van deze tekst alleen al, is de benadering van C duidelijk ‘trekken’. Dit is ook de mening van respondenten 10, 11 en 12. “Het is in ieder geval absoluut geen ‘reizen’”, vindt respondent 10. Respondent 11 vat samen: “We hebben een stip op de horizon. Onze veranderstrategie is trekken.

Met respondent 9 is uitgebreid gesproken hoe hij zijn veranderstrategie ziet. Daaruit is een meer ‘pendelende’ benadering op te maken. Hij zegt: “We hebben een stip op de horizon. Het reisdoel is helder, maar de weg er naartoe is niet altijd duidelijk. Elke dag staat alles wat ik doe in het teken van dat reisdoel. Die focus is nodig. De veranderstrategie was in het begin meer reizen – ik ben wiskundige, ik ben reizend geboren - nu is de strategie meer trekken. Het is fase-afhankelijk, ik heb de overtuiging dat dit nu het beste is. Bij veranderprocessen in het algemeen denk ik dat het reizen of het trekken in verschillende fasen dominant is. Bij het nadenken over het doel moet je meer samen optrekken en elkaar de ruimte geven, dat is meer trekken. Is het doel bepaald, dan ga je een poosje reizen. Dus topdown; we gaan nu de brug over. Als je dan een tijdje op weg bent, is er weer ruimte voor trekken.”

Het fusiebesluit is bij de personeelsbijeenkomst top-down aan de organisatie kenbaar gemaakt. “Er is geen blauwdruk. Stilstand is geen optie. We zijn permanent in beweging.”, is toen gezegd volgens respondent 10. De cultuurwaarden zijn gezamenlijk tot stand gebracht. Respondent 9 zegt dat hij de strategie niet heeft uitgeschreven, omdat hij niet gelooft in blauwdrukken. De consequentie is dat hij geen duidelijke indicatoren heeft om te weten of het vooruitgaat. Hij zegt: “Ik ben bewust onbekwaam: mijn theewater is mijn kompas. Het risico is dat iedereen zijn eigen stappen en successen gaat definiëren.”

Respondent 12 heeft bij de trekkende benadering het meeste herkenning: “Formeel is het plan en het doel helder. De kernwaarden zijn duidelijk en die draag ik ook uit. Maar het strategisch plan is theorie en de weg naar B is niet altijd duidelijk, maar het is niet ineens C. Naarmate je afdaalt in de organisatie, wordt B onduidelijker voor de mensen. We streven naar een blijvende ontwikkeling, een blijvende gedragsverandering. De persoonlijke stijl van de gemeentesecretaris is reizen, hij heeft een neiging tot top down zijn. Tegelijkertijd biedt hij ons veel ruimte, wil niet veel in regels vastleggen en leeft de kernwaarden zelf voor.



*Figuur 8: Weergave van de veranderstrategie (respondent 12)*

#### *Conclusie veranderstrategie*

Uit de reacties van de repondenten 10, 11 en 12 kwam naar voren dat zij ‘trekken’ de dominantie veranderstrategie vinden. Toch is ook duidelijk dat er regelmatig even wordt gereisd als knopen zijn doorgehakt en de zaken praktisch geregeld moeten worden. Dit duidt op effectief ‘pendelen’. Als de zaken voldoende verkend en ontwikkeld zijn, schakelt C daadkrachtig naar ‘reizen’, om daarna weer te kunnen terugkeren naar de trekkende modus. Op basis van het voorgaande wil ik de veranderstrategie van werkorganisatie C typeren als: ‘pendelen’ met sterke nadruk op ‘trekken’.

## **6.4 Leiderschapsstijl**

Van de managers van C krijg ik de indruk dat zij hun stijl van leidinggeven zeer tactisch bewust afstemmen op het individu, de groep en de situatie. Het komt op mij over als een zeer politieke wijze leidinggeven: alles is doordacht, doelgericht en berekend, elke reactie is strategie. Ook in de manier waarop de managers praten over naar elkaar luisteren en elkaar aandacht geven, spreekt steeds tegelijkertijd de koppeling met het hogere doel. Het luisteren, de aandacht, we doen het omdat we geloven dat het de goede zaak dient. Vanwege dit bewuste ten tonele voeren van een groot pallet aan mogelijkheden om de ander te ‘bespelen’ en te motiveren voor de benodigde veranderingen, vind ik C in te delen bij transformatieel leiderschap. Hier volgen enkele voorbeelden om dit te verduidelijken.

Als ik respondent 9 vraag naar zijn managementstijl zegt hij: “Ik ben een procestijger. Soms gebruik ik het oliespuitje en soms strooi ik wat zand. Mijn managementstijl is van alles: soms mensen mee laten praten, soms directief en soms gewoon maar dingen laten gebeuren. Bewust niet ingrijpen, laissez-faire, allow to do. Maar mijn focus blijft altijd op dat ene doel: fuseren op 1/1/13. Iedere MT-vergadering beginnen we met een rondje ‘Wat houdt jou bezig?’. De inhoud laat ik bij de afdelingsmanagers. In die drie uur komen er bij voorkeur geen stukken op tafel.” Respondent 9 licht toe dat de context bepaalt wat effectief kan zijn en dat hij zijn stijl afstemt op de mensen met wie hij het moet doen. Als manager let hij daarbij vooral op de risico’s die hij definieert als: 1) bestuurlijk gedoe; 2) financieel gedoe en 3) ruzie met de OR.

In werkorganisatie C wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van het managementteam. Respondent 11 benadrukt de noodzaak van het bieden van een veilige leeromgeving om de nieuwe cultuur tot bloei te kunnen laten komen. Hij zegt: “Iedereen is eraan gewend om te horen dat iets niet goed is gegaan. Nieuw is het om successen te vieren. Er bestaat een spanningsveld tussen onzekerheid en dynamiek versus zekerheid en behoefte aan structuur. Dit geldt voor management evenzeer als voor de medewerkers.”

Respondent 10 vertelt dat er een grote hoeveelheid werk en hectiek is, waardoor sommige mensen zich soms ongelukkig voelen: “Ze komen in de knoop omdat ze drijven op loyaliteiten. Ik probeer dan met hen te kijken hoe we die hectiek kunnen reduceren. Ik laat zien dat ze realistisch moeten zijn over de verwachtingen ten aanzien van de ambities. Je moet weten dat er van die ambities steeds een stukje zal moeten worden ingeleverd, door bezuinigingen, ontwikkelingslagen of compromissen. Maar wat overeind blijft, moet je voor ogen houden.” Hierin zie ik een duidelijk voorbeeld van een manager die inhoud geeft aan transformatieel leiderschap. Hij doet dit door samen met de ander te kijken naar oplossingen en het gevoel van frustratie over de veelheid aan taken positiever te maken. Hij doet hiermee een appèl op de intrinsieke motivatie van die persoon.

#### *Conclusie leiderschapsstijl*

De leiderschapsstijl van de managers van werkorganisatie C is transformatieel. De manier waarop zij invulling geven aan hun leiderschap is er een van bewust tactisch inspelen op het motiveren van de ander, in dienst van de organisatiedoelen.

## **6.5 Competenties**

Welk surplus heeft een manager nodig ten tijde van een gemeentelijke fusie? In deze paragraaf zoeken we naar een antwoord door informatie van werkorganisatie C onder de loep te nemen. Allereerst wordt gekeken naar de vereiste competenties in het functieprofiel van de directeur. De gewenste competenties van de directeur van gemeente B volgens het functieprofiel zijn: visie, inlevingsvermogen, overtuigingskracht, integriteit en regisseren. Alleen integriteit komt hetzelfde voor in de competentielijst van Steijn. Vervolgens zal gekeken worden in hoeverre de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar herkenbaar en van toepassing zijn. Ook worden eventuele aanvullende benodigde competenties voor de kwartiermaker benoemd.

Het management is geselecteerd op basis van een sollicitatieprocedure. Er werden assessments afgenomen om de geschiktheid te kunnen beoordelen. Er zijn twee managers gekozen uit acht kandidaten. Volgens respondent 9 is er gelet op:

- het niveau hebben om op grotere schaal te kunnen acteren;
- goed ontwikkelde politiek/bestuurlijke antenne;
- representant kunnen zijn van de nieuwe cultuur;
- samenhang in het team. Bij de selectie is geprobeerd om een gemêleerd team samen te stellen met managers met een verschillende achtergrond.

#### Integriteit

Integriteit wordt van groot belang gevonden. Dit blijkt onder meer uit het functieprofiel van de directeur en de opmerking van de gemeentesecretaris in paragraaf ... bij bestuurlijke drukte als hij het heeft over tegenstrijdige opdrachten en 'lekken'.

#### Neutraliteit

Hiervan zijn geen voorbeelden ter sprake gekomen in de interviews.

#### Deskundigheid

Respondent 9 was er zeer bezorgd over dat de kwaliteit en de professionaliteit 'door de hoeven zou zakken'. Deskundigheid is dan ook een belangrijke competentie voor kwartiermakers, hoewel deskundigheid voor hen vooral 'leidinggevende kwaliteiten' betekent. Respondent 12 verwoordt het als volgt: "Je moet de theorie en de praktijk kennen. Je moet mensen mee weten te krijgen en er makkelijk mee kunnen communiceren. Je moet weten waar het over gaat."

#### Kritische-loyaliteit

Trouw, loyaliteit, en open communicatie is heel belangrijk, zegt respondent 10. Hij zegt ook: "We hebben een sterke leider. Hij is heel direct. Hij leert mensen dat het oké is om je nek uit te steken en dat fouten maken mag. We hadden dit type mens nodig. Iemand die kan prikkelen. Hoe krijg je durf gegeneerd? Door inventiviteit en creativiteit." Deze twee kunnen we als aanvullende benodigde competenties noteren. Bij ons geldt: "Durf je vragen te stellen en durf je mening te geven en ga uit van de goede intentie van mensen."

#### Gemotiveerd voor publieke zaak

Respondent 11 vindt dit van groot belang en zegt dat je een persoonlijke drive moet hebben en opbouwen leuk moet vinden. Ook zegt hij: "We kennen een grote loyaliteit aan de bedrijfsfilosofie. Onze afdeling (Strategie & Projecten) is een rader in het geheel. We willen sturen aan de voorkant en flexibel inspelen op wat nodig is. Van ons als manager vraagt dit om dienstbaar te zijn aan de organisatie." De Public Service Motivation dreigt soms wel eens onder te sneeuwen, zo blijkt uit de opmerking van respondent 10: "We zijn heel erg druk met het harmoniseren van verordeningen en de dorpsplannen en begrotingen in elkaar schuiven. Sommigen hebben een houding van 'straks per 1/1/2013 stopt het wel, dan zijn er andere heren en andere wetten'. Soms verliezen zij uit het oog waar we echt voor zijn: de dienstverlening voor de burger."

#### Politiek bewustzijn

Volgens de respondenten van C is dit een zeer belangrijke competentie. Hoe verstaat een kwartiermaker zich met het college en bestuur. Hij moet veel weten van de raad en er op inspelen. Respondent 10 schetst het belang van 'bestuurlijke sensitiviteit': "De drie raden bevinden zich allemaal op een verschillend niveau van dualisme. Dit vereist een goede politieke/bestuurlijke antenne. Je moet er de lol van inzien, pro-actief zijn en kunnen omgaan met bestuurlijke drukte."



Respondent 9 vertelt hoe belangrijk het is om voeling te houden met het bestuur. Hij doet dit door letterlijk in de gaten te houden wat er gebeurt op de gang en wie met wie praat. Wat doet die herindeling extra? “Het gaat over de eigen baan, over de ambities. Wie wordt straks de burgemeester. De impact is persoonlijk. Je moet dit snappen/aanvoelen.”, zegt hij.

#### Resultaatgerichtheid

Net als in casus A noemen de respondenten ‘kunnen bouwen’ als belangrijke competentie om bij te dragen aan het resultaat. Respondent 11 zegt het zo: “De startpositie is kennismaken. Je krijgt een club mensen die je niet kent. Je eerste prioriteit is continuïteit van de dienstverlening. De tweede prioriteit is het team opbouwen.” Respondent 9: “Mijn uitgangspunt is wat aandacht krijgt groeit. De een is een bouwer de ander meer een beheerder. Er is innovatie nodig. Dan moet je duidelijk weten waar je heen wilt en dat doorvertalen naar beneden. En wat je begint ook afmaken. Dat is misschien nog wel het belangrijkste. Dat je wat je inzet ook doorzet, met visie en resultaatgerichtheid.”

#### Omgevingsbewustzijn

De respondenten noemden politiek bewustzijn expliciet, maar omgevingsbewustzijn niet. Het lijkt er op dat het visier toch vooral op de interne organisatie is gericht en minder op wat daar buiten afspeelt. Dit lijkt me ook wel passend bij de huidige fase. In de besluitvormingsfase is de blik erg naar buiten en op anderen gericht geweest. Nu is de organisatie bezig met het vormgeven van de samenwerking en daardoor richt de aandacht zich op elkaar. Wanneer de fusie helemaal rond is verwacht ik dat weer meer ruimte zal komen om opnieuw de positie te bezien waar zij staan ten opzichte van buiten.

#### Flexibiliteit

Met de reactie van respondent 12 krijgt flexibiliteit vooral de lading van kunnen incasseren en weer terugveren: “Je moet gewoon door kunnen gaan ook al stort de boel in, je moet je richten op wat in de toekomst nodig is en zal blijven. En bovenal moet je optimistisch blijven.”

#### Samenwerkingsbereidheid

Samenwerkingsbereidheid is misschien wel de essentiële competentie voor een fusieproces. Het begint bij intentie, maar dan moet je het ook nog gaan doen. In de praktijk blijkt dit best nog lastig te zijn, denk aan het stukje over opdrachtgeverschap. Het gaat over samenwerking tussen de oude gemeenten, tussen afdelingen van de nieuwe gemeenten, tussen besturen en ambtelijke organisatie, maar ook tussen personen. Over de relatie tussen de algemeen/directeur gemeentesecretaris en de locosecretaris zegt respondent 10: “We vullen elkaar aan in weten, kennen en kunnen. Mijn roots liggen bij de gemeente, ik heb veel ervaring en ‘heb het bestuur in ’t snotje’. Hij (de algemeen directeurgemeentesecretaris) is meer bedrijfsmatig.” Toch noemen de respondenten samenwerkingsbereidheid tot mijn verrassing niet als vereiste competentie voor een kwartiermaker.

#### *Aanvullende competenties*

Inlevingsvermogen staat als belangrijke competentie genoemd in het functieprofiel van de directeur. Respondent 12 noemt het eveneens belangrijk voor de kwartiermaker: “Gedrag blijkt het lastigst te zijn. Je moet inlevingsvermogen hebben en je kunnen verplaatsen in medewerkers. Goede communicatie is essentieel. Medewerkers moeten je betrekken. Wees realistisch over de doelen en erken problemen.”

#### *Conclusie benodigde competenties van de kwartiermaker volgens werkorganisatie C*

De competenties die werkorganisatie C nodig vindt voor kwartiermakers komen in grote lijnen overeen met die van de ‘nieuwe’ ambtenaar. Nadruk krijgen: kritische-loyaliteit, politiek bewustzijn en resultaatgerichtheid. Niet genoemd of minder herkenbaar zijn: neutraliteit, omgevingsbewustzijn en samenwerkingsbereidheid. Met name het ontbreken van deze laatste heeft mij verrast.

De belangrijkste aanvullende competenties zijn: visie, inlevingsvermogen, overtuigingskracht, regisseren en creativiteit. Over deze aanvullende competenties kan worden gezegd dat deze allemaal van belang zijn voor effectief sturen en dus in dienst staan van resultaatgerichtheid. Visie om richting te kunnen bepalen. Inlevingsvermogen om te kunnen begrijpen waar weerstanden zitten. Overtuigen om mensen te bewegen mee te doen. Regisseren om de inbreng van diverse partijen samen te brengen. En ten slotte creativiteit om oplossingen te bedenken voor problemen, vastgelopen samenwerkingsrelaties weer op de rit te krijgen etc.

## 6.6 Conclusie casus C

De afzonderlijke besturen van gemeente G, L en N blijven bestaan tot een volledige, vrijwillige fusie in 2013. Er is gekozen voor een ambtelijke werkorganisatie C als opmaat tot die tijd. Doel is positieverbetering in de regio. Grotere slagvaardigheid en efficiëntie en stevigere positie als werkgever op de arbeidsmarkt. 2 fusiekandidaten in de regio haakten af. Bij de 3 overgebleven kandidaten groeide de overtuiging dat samenwerking de beste oplossing was.

Voor de implementatie is een door een projectorganisatie opgesteld 'brondocument' gehanteerd. Samen met bestuurders en medewerkers is een gedragen missie opgesteld voor de werkorganisatie. De werkorganisatie legt zichzelf op hoogwaardige dienstverlening te leveren aan inwoners, bedrijven en instellingen en de gemeentebesturen loyaal te faciliteren bij het vervullen van hun rollen. Het managementteam van de werkorganisatie bestaat uit hoofdzakelijk nieuwe leden.

Er kwamen nieuwe functiebeschrijvingen voort uit de detailontwerpen van het brondocument, en iedereen is geplaatst in de nieuwe organisatiestructuur met uitzondering van de 8 MT leden. 7 daarvan doen het goed qua cultuur. Er zijn 50 nieuwe medewerkers aangetrokken geselecteerd op cultuurwaarden ter bevordering van versnelling van veranderingsprocessen. Men heeft met deze gemeenschappelijke regeling bewust geprobeerd bestuurlijke drukte te reduceren, dit blijkt in de praktijk weerbarstiger dan de theorie in het brondocument. Deze blijkt toch groot, kwartiermakers hebben te maken met een complexe context, opdrachten vanuit de drie besturen moeten meer worden samengebracht. De nieuwe cultuur is zich nog aan het zetten. Er is een positieve start gemaakt met het formuleren van gezamenlijke kernwaarden.

Bestuurlijke commitment bepaalt in belangrijke mate het succes van het samenwerkingsproces en daarmee het succes van de kwartiermakers. Dit komt sterk naar voren bij de managers van werkorganisatie C. Er is geld vrijgemaakt en ondersteuning geweest van een organisatie-adviesbureau (ook op gebied van projectmanagement). De werkgroepen zijn opgezet met vertegenwoordigers van verschillende gemeenten. Dit leverde nauwe betrokkenheid op en men is tevreden over de uitkomsten van dit traject.

De veranderstrategie is overwegend 'trekkend', als er knopen worden doorgehakt wordt er soms even 'gereisd'. Dit duidt op effectief 'pendelen'.

De leiderschapstijl van de managers van werkorganisatie C is transformationeel. De manier waarop zij invulling geven aan hun leiderschap is er een van bewust tactisch inspelen op het motiveren van de ander, in dienst van de organisatiedoelen.

De competenties waarop werkorganisatie C nadruk legt zijn: kritische loyaliteit, politiek bewustzijn en resultaatgerichtheid, overeenkomstig met 'de nieuwe ambtenaar'.

Minder herkenbaar zijn neutraliteit, omgevingsbewustzijn, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid. De belangrijkste aanvullende competenties zijn: visie, inlevingsvermogen, overtuigingskracht, regisseren en creativiteit. Deze staan alle ten dienste van de resultaatgerichtheid en zijn dus benodigd om effectief te kunnen sturen.

|  | Werkorganisatie C  |
|--|--|
| TOTAALBEELD PROCESVERLOOP gemeentelijke herindeling/-fusie | Hink-stap-sprong in besluitvormingsfase. Daarna tot dusverre vrij soepel. Het proces is nog gaande.  |
| <b>Context</b>   | Complexe uitgangspositie.  |
| 1. Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start    |  |
| • Grootte (in inwoneraantal)                               | Vergelijkbaar  |
| • Rolverdeling fusiepartners                               | N: voortstuwende kracht L: meewerkende kracht G: tegenwerkende kracht<br>G heeft lang gearzeld, maar groeide in de overtuiging dat dit de beste oplossing was. |
| • Consensus over nieuwe naam                               | Discussie nog actueel.   |
| 2. 'Gedragscode' herindelingen                             | Wisselend beeld van naleving; de gemeenten worstelen nog met acteren vanuit gezamenlijk belang.  |
| <b>Herindelingeffecten</b>                                 |  |

|  |  |
|--|--|
| 1. Afstand tussen 'oude' en 'nieuwe' cultuur           | Houden: betrokkenheid en motivatie.<br>Leren: zakelijkheid, open communicatie en pro-activiteit                |
| 2. Stabiliteit topmanagement                           | Tot op heden stabiel.  |
| 3. Verloop   |  |
| 4. Bestuurlijke drukte                                 | Zeer Groot ++  |
| • Oriëntatie van gemeentesecretaris                    | Overwegend bestuurlijk   |
| 5. Schaalsprong  | Is over het algemeen goed gemaakt.   |
| 6. Fusiespecifieke condities                           |  |
| • Organisatiestructuur                                 | Opvallend zware post van bestuursondersteuning, direct samenhangend met de bestuurlijke drukte van 3 besturen. |
| • Plaatsingsprocedure en managementselectie            | Zonder grote problemen.  |
| • Teamvorming  | Lastig, want mensen kennen elkaar(s kwaliteiten) nog niet. Het moet worden opgebouwd.                          |
| • Harmonisatieprocessen                                | Verlopen volgens plan, maar er moeten nog vele slagen worden gemaakt.  |
| • Huisvesting  | Tevreden over tijdelijke huisvesting. Op zoek naar permanente huisvesting.                                     |
| 7. Inhuur externen                                     | In balans  |
| <b>Veranderstrategie</b>                               | 'Pendelen' met sterke nadruk op 'trekken'.   |
| <b>Leiderschapsstijl</b>                               | Transformationeel  |
| <b>Benodigde competenties</b>                          |  |
| • Overeenkomsten met profiel van de 'nieuwe' ambtenaar | Duidelijk herkenbaar, met accenten op kritische-loyaliteit, politiek bewustzijn en resultaatgerichtheid.       |
| • Aanvullende competenties                             | - Inlevingsvermogen<br>- Visie<br>- Overtuigingskracht<br>- Regisseren<br>- Creativiteit                       |

## 7 Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken werden de herindelingsprocessen van de drie cases beschreven aan de hand van de eerder benoemde factoren van het conceptueel model. Per casus werd een analyse gemaakt van de uitkomsten van het veranderingsproces, de impact die de fusie had op de kwartiermakers en de rol die de kwartiermakers daarin zelf hadden. Dit hoofdstuk begint met een comparatieve analyse van de onderzoeksresultaten in paragraaf 7.2. In aanmerking genomen dat de gemeenten A en B beiden het gehele herindelingsproces hebben doorlopen en afgerond, wordt de vergelijkende analyse vooral door deze twee cases gevoed. Werkorganisatie C neemt een bijzondere positie in. Omdat C zich nog in het proces bevindt, kunnen de resultaten van dit herindelingsproces niet op identieke wijze in deze vergelijking worden betrokken. Op basis van de nu bekende informatie zullen voorzichtige verwachtingen worden geformuleerd ten aanzien van het verdere verloop van de herindeling. Dit zal worden gedaan in termen van kansen en risico's. In de slotparagraaf 7.3 kunt u de conclusie, reflectie en aanbevelingen lezen. Allereerst zal worden teruggeblikt op de centrale onderzoeksvraag en deelvragen uit hoofdstuk 2. Vervolgens wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag. De reflectie heeft betrekking op de ervaringen met de gekozen werkwijze. Als laatste worden enkele aanbevelingen gedaan voor toekomstige fusiegemeenten en toekomstige onderzoekers van dit onderwerp.

### 7.2 Comparatieve analyse

In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden de fusieprocessen beschreven van de drie onderzochte casus. In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten van gemeente A en B met elkaar vergeleken, aangezien deze beiden het proces volledig hebben doorlopen. De voorlopige resultaten van werkorganisatie C worden in de tabel en in de analyse wél naast die van gemeenten A en B gezet om te verduidelijken waar overeenkomsten en verschillen worden geconstateerd en wat dit mogelijk zegt over de latere procesuitkomsten en het optreden van de kwartiermakers. In de onderstaande tabel is in steekwoorden aangegeven wat de uitkomsten zijn van de data-analyse. Bovenaan wordt eerst een totaalbeeld gegeven van het procesverloop van de fusie. Het totaalbeeld is opgebouwd uit de vier factoren van het conceptueel model: context, veranderstrategie, leiderschapstijl en competenties. De factoren worden weergegeven volgens de verschillende indicatoren, zoals toelicht in de paragrafen 3.3 t/m 3.5.

#### 7.2.1 Totaalbeeld van de herindelingsprocessen

Uit de vergelijking van het totaalbeeld van het procesverloop blijkt dat het in gemeente B veel stroever is verlopen dan bij gemeente A. In A waren er in het begin ook zeker problemen, maar het was van betrekkelijk korte duur. In B raakte het volledige managementteam betrokken bij de onenigheid in de top en moest vertrekken, waardoor de organisatie als het ware werd lamgelegd. Er is in die periode bij veel medewerkers vertrouwen geschonden en men kampt nog steeds met de gevolgen. Duidelijk is dat in beide gemeenten een interim directeur een belangrijke rol heeft gespeeld om de organisatie na alle commotie weer op de rit te krijgen, tot de nieuwe kwartiermakers waren benoemd. Met deze analyse wordt geprobeerd om boven water te krijgen wat de verschillen tussen A en B kan verklaren. Na de vergelijkende tabel zullen de opmerkelijkste overeenkomsten en verschillen per factor worden toegelicht in de paragrafen 7.2.2 t/m 7.2.5.

Gemeente A

Gemeente B

Werkorganisatie C

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| TOTAALBEELD<br>PROCESVERLOOP<br>gemeentelijke<br>herindeling/-fusie | In het begin met<br>problemen en daarna vrij<br>soepel.  | Langdurig tumultueus.  | Hink-stap-sprong in<br>besluitvormingsfase.<br>Daarna tot dusverre vrij<br>soepel. Het proces is nog<br>gaande.  |
| <b>Context</b>  | Complexe uitgangspositie.  | Zeer complexe<br>uitgangspositie   | Complexe<br>uitgangspositie.   |
| 1. Verhoudingen van de fuserende gemeenten bij de start             |  |  |  |
| • Grootte   | Vergelijkbaar  | Zeer ongelijk; 1 grote en 2<br>kleine gemeenten.   | Vergelijkbaar  |
| • Rolverdeling<br>fusiepartners                                     | N: voortstuwende kracht<br>L: meewerkende kracht<br>T: tegenwerkende kracht<br>Eenmaal over de streep,<br>juist veel bestuurlijke<br>steun uit T voor plannen.                       | Aanvankelijk weinig animo<br>voor herindeling.<br>Uiteindelijk onderlinge<br>verbroedering om samen op<br>te trekken tegen<br>concurrerende gemeente.<br>K: voortstuwende kracht<br>R: meewerkende kracht<br>V: meewerkende kracht | N: voortstuwende kracht<br>L: meewerkende kracht<br>G: tegenwerkende kracht<br>G heeft lang geaarzeld,<br>maar groeide in de<br>overtuiging dat dit de<br>beste oplossing was. |
| • Consensus over<br>nieuwe naam                                     | Langdurig fel verzet van<br>minderheidsgroepen.  | Grote mate van consensus,<br>soms individueel verzet.  | Discussie nog actueel.   |
| 2. 'Gedragscode'<br>herindelingen                                   | Werd niet goed nageleefd.  | Werd niet goed nageleefd.  | Wisselend beeld van<br>naleving; de gemeenten<br>worstelen nog met acteren<br>vanuit gezamenlijk<br>belang.  |
| <b>Herindelingseffecten</b>   |  |  |  |
| 1. Afstand tussen 'oude'<br>en 'nieuwe' cultuur                     | Houden: betrokkenheid en<br>motivatie, openheid en niet<br>hiërarchiegevoeligheid.<br>Leren: integraal<br>samenwerken  | Houden: betrokkenheid en<br>motivatie.<br>Leren: mondigheid, integraal<br>samenwerken  | Houden: betrokkenheid en<br>motivatie.<br>Leren: zakelijkheid, open<br>communicatie en pro-<br>activiteit  |
| 2. Stabiliteit<br>topmanagement                                     | In de beginfase in de top<br>veel wisselingen, daarna<br>stabiel.  | Zelfs tot in de<br>doorontwikkelingsfase veel<br>managementwisselingen, niet<br>alleen in de directie, maar<br>ook op MT-niveau.   | Tot op heden stabiel.  |
| 3. Verloop  |  |  |  |
| 4. Bestuurlijke drukte  | Groot +  | Zeer groot ++  | Zeer Groot ++  |
| • Oriëntatie van<br>gemeentesecretaris                              | Overwegend bestuurlijk   | Van beide overwegend intern<br>gericht.  | Overwegend bestuurlijk   |
| 5. Schaalsprong   | Is over het algemeen goed<br>gemaakt.  | Grote verschillen in reacties.<br>Sommigen zagen het als kans<br>op interessante positie,<br>anderen werden afgeschrikt<br>door de schaalgrootte.  | Is over het algemeen goed<br>gemaakt.  |
| 6. Fusiespecifieke condities  |  |  |  |
| • Organisatiestructuur  | Aanvankelijk topzwaar<br>ingericht met<br>ingewikkelde dubbelrol<br>voor directeur bedrijfs-<br>voering. De structuur is<br>aangepast, de functie dir.<br>bedrijfsvoering vervallen. | Structuur van driehoofdige<br>directie zorgde voor<br>problemen. Nu met directie<br>van twee die elkaar aanvullen<br>gaat het beter.   | Opvallend zware post van<br>bestuursondersteuning,<br>direct samenhangend met<br>de bestuurlijke drukte van<br>3 besturen.   |
| • Plaatsingsprocedure en<br>managementselectie                      | Is over het algemeen goed<br>verlopen. Enkelen hebben<br>frustraties omdat zij zich<br>gedegradeerd voelen.  | Intensief en moeizaam<br>proces. Veel mensen met<br>fusiefrustraties. Gekozen<br>managementteam moest vrij<br>snel weer vertrekken.  | Zonder grote problemen.  |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| • Teamvorming  | Lastig, want mensen kennen elkaar(s kwaliteiten) nog niet. Het moet worden opgebouwd.                   | Lastig, want mensen kennen elkaar(s kwaliteiten) nog niet. Het moet worden opgebouwd.                             | Lastig, want mensen kennen elkaar(s kwaliteiten) nog niet. Het moet worden opgebouwd.                    |
| • Harmonisatieprocessen                                | Stapsgewijs, maar verlopen volgens plan.  | Grote onvrede over nieuwe functiebeschrijvingen. Vragen nog steeds veel aandacht.                                 | Verlopen volgens plan, maar er moeten nog vele slagen worden gemaakt.                                    |
| • Huisvesting  | Onbevredigend i.v.m. grote afstand tussen werklocaties.   | Tevreden over gemeentehuis. Minder tevreden over open gehouden contactpunten i.v.m. 'uitgeklede' dienstverlening. | Tevreden over tijdelijke huisvesting. Op zoek naar permanente huisvesting.                               |
| 7. Inhuur externen                                     | Aanvankelijk veel, na implementatie vooral zelf.  | Aanvankelijk veel, na implementatie vooral zelf.  | In balans  |
| <b>Veranderstrategie</b>                               | Pendelen  | Aanvankelijk langdurig niet in overeenstemming met de behoefte van de organisatie. Nu overwegend 'trekken'.       | 'Pendelen' met sterke nadruk op 'trekken'.   |
| <b>Leiderschapsstijl</b>                               | Transformationeel   | Aanvankelijk transactioneel; niet passend bij de behoefte van de organisatie. Inmiddels transformationeel.        | Transformationeel  |
| <b>Benodigde competenties</b>                          |   |   |  |
| • Overeenkomsten met profiel van de 'nieuwe' ambtenaar | Duidelijke overeenkomsten, behalve bij neutraliteit en omgevingsbewustzijn. Integriteit staat bovenaan. | Duidelijk herkenbaar, met accenten op politiek bewustzijn en samenwerkingsbereidheid.                             | Duidelijk herkenbaar, met accenten op kritische-loyaliteit, politiek bewustzijn en resultaatgerichtheid. |
| • Aanvullende competenties                             | - Verbindend vermogen<br>- Visie  | - Verbindend vermogen<br>- Visie<br>- Creativiteit<br>- Lef   | - Inlevingsvermogen<br>- Visie<br>- Overtuigingskracht<br>- Regisseren                                   |

## 7.2.2 Factor context

Op de schaal van simpel naar complex was de context voor gemeente A complex en voor gemeente B zeer complex. Daarbij kunnen we onderscheid maken naar de verschillende fasen in het veranderingsproces. Bij gemeente A was de complexiteit vooral in startfase groot, maar nam daarna geleidelijk af. Bij gemeente B is de complexiteit pas in de doorstartfase verminderd. De grotere complexiteit bij gemeente B kan worden verklaard door de zeer ongelijke grootte van de fuserende gemeenten. De verhoudingen tussen de oorspronkelijke gemeenten waren wellicht gunstiger in B dan in A, doordat er verbroedering ontstond tegen de concurrerende buurgemeente. Van een duidelijke tegenwerkende kracht was in B geen sprake. Je zou dan verwachten dat de 'gedragscode herindelingen' daar dan beter zou worden nageleefd, maar daarvan is geen sprake. In beide gemeenten hebben de fuserende gemeenten tot de laatste raadsvergadering gestreden voor het veiligstellen van de eigen belangen. Gemeente B is daarbij in het geheel een maat groter dan A en uit de DESTEP-analyse werd duidelijk dat er ook meer op het spel stond. Met de fusie waren in B zeer grote (financiële) belangen gemoeid, denk aan de enorme groei-ambitie, waardoor de druk op de betrokken kwartiermakers zeker groter was.

De contextuele factor is voor werkorganisatie C eveneens als complex aan te duiden, vergelijkbaar met die van gemeente A. De grootte van de nieuwe gemeente en het aantal medewerkers is ook vergelijkbaar. De tweetrapsraket van fuseren – eerst ambtelijk, ruim drie later pas bestuurlijk – zal naar verwachting voordelen opleveren voor de integratie van de fusiegemeenten. Omdat de weg van geleidelijkheid is gekozen, verwacht ik dat weerstanden binnen de gemeenschappen én binnen de organisatie minder

scherp zullen zijn, omdat men de kans heeft langzaam naar elkaar toe te groeien en te leren samenwerken.

### **7.2.3 Factor veranderstrategie**

De oneffenheden in het begin van de processen van gemeente A en B zijn in belangrijke mate te verklaren door de gehanteerde veranderstrategie. In gemeente A is 'pendelen' de meest effectieve strategie gebleken. Aanvankelijk werd een overwegend trekkende benadering gehanteerd, maar op een gegeven moment ging het wringen toen de organisatie door tijdsdruk meer behoefte kreeg aan 'reizen'. Er werd toen bij wijze van spreken niet op tijd gependeld.

Tijdens de herindeling van gemeente B is er langdurig geen goede match geweest tussen de veranderstrategie en de behoefte van de organisatie. Daardoor was de organisatie lange tijd uit balans. Aanvankelijk werd een overwegend 'trekkende' benadering gekozen. Toen vrij plotseling onder tijdsdruk een 'reizende' benadering werd ingezet, voelden mensen die wilden meedenken zich aan de kant geschoven. Het werd niet geaccepteerd en het management moest het veld ruimen. Het huidige management lijkt constructief en passend te kunnen 'pendelen'. Momenteel zitten zij in een fase waarin 'trekken' dominant is. Ook voor hen geldt dat zij op tijd weer zullen moeten doorschakelen naar 'reizen' om te kunnen verzilveren.

De veranderstrategie bij werkorganisatie C vind ik te typeren als: 'pendelen' met sterke nadruk op 'trekken'. Voor een vloeiend verloop van een herindelingsproces is dit de aan te bevelen strategie. Doordat de organisatie meer geneigd is naar 'trekken', is het de uitdaging voor C om ook tijdig momenten van reizen in te zetten. Geconstateerd is dat het in de persoonlijke stijl van de gemeentesecretaris besloten ligt om graag te reizen. In aanleg is daarmee de competentie om te kunnen reizen bij deze kwartiermaker, en wellicht ook bij anderen, gewaarborgd. Het komt er op aan, om een goede antenne te hebben om op de juiste momenten te kunnen omschakelen en hierover open en overtuigend te communiceren. De indicaties volgend, denk ik dat werkorganisatie C goed in staat zou moeten zijn om effectief te kunnen blijven pendelen.

### **7.2.4 Factor leiderschapsstijl**

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de huidige leiderschapsstijl bij alle drie cases het best te typeren is als transformationeel. Veranderen en verbeteren is vast onderdeel van de stapsgewijze werkmethode die wordt gevolgd. De manier waarop de kwartiermakers invulling geven aan hun leiderschap is er een van bewust tactisch inspelen op de intrinsieke motivatie van de ander, in dienst van de organisatiedoelen. Zij hebben daar een heel palet aan mogelijkheden voor: zoals aandacht geven, training/coaching aanbieden, helpen om prioriteiten te stellen etc.

Bij gemeente B lukte het de kwartiermakers aanvankelijk niet om met elkaar de verbinding te maken voor het hogere doel. De interviews hebben informatie opgeleverd over de leiderschapsstijl van de voormalige gemeentesecretaris. Zijn stijl wordt door anderen omschreven als technocratisch en directief. Op basis van deze indrukken wordt zijn leiderschapsstijl als voornamelijk transactioneel getypeerd. Opmerkelijk is het dat hij zelf vindt dat hij een coachende stijl van leidinggeven heeft, wat beter bij transformationeel leiderschap past. Waar het in mijn beleving uiteindelijk om gaat is dat er kennelijk geen goede fit was tussen zijn stijl van leidinggeven en wat de organisatie op dat moment nodig had. Van belang is het, om de samenhang te zien tussen de veranderstrategie en de leiderschapsstijl. Deze factoren zijn in feite exponenten van elkaar. Het ligt voor de hand dat het vooral aan een ongelukkige combinatie tussen deze factoren en de wensen van de organisatie heeft gelegen, toen het voltallige managementteam het veld moest ruimen.

### **7.2.5 Factor competenties**

Als we de competenties bekijken die de gemeenten nodig vinden voor kwartiermakers met een fusieopdracht dan zijn de overeenkomsten evident. Het profiel lijkt sterk op dat van de ‘nieuwe’ ambtenaar volgens Steijn (2009) en bestaat uit de competenties: integriteit, neutraliteit, deskundigheid, kritische-loyaliteit, motivatie voor de publieke zaak, politiek bewustzijn, resultaatgerichtheid, omgevingsbewustzijn, flexibiliteit en samenwerkingsbereidheid. De gemeenten leggen wel andere accenten. Na een vervelende integriteitskwesitie in gemeente A staat daar integriteit bovenaan. Ook is niet verwonderlijk dat waar de bestuurlijke drukte als zeer groot wordt ervaren, het belang van de competentie politiek bewustzijn toeneemt, zoals bij B en C.

Gemeente A en B hebben het herindelingsproces al volledig doorlopen. Zij zijn het beste in staat geweest te leren van de hobbels in het proces en dit te vertalen naar benodigde competenties. Verbindend vermogen en visie vinden deze gemeenten allebei cruciaal. Nu we de achtergronden kennen van de herindelingsprocessen, is dit wel een logische uitkomst. Voor werkorganisatie C betekent dit dat vooral twee competenties van belang zijn bij het realiseren van hun doelstelling. C lijkt zich daarvan bewust. Als aanvullende competenties benoemden zij inlevingsvermogen, visie, overtuigingskracht en regisseren, waarbij inlevingsvermogen en overtuigingskracht tezamen heel goed het verbindend vermogen kan opleveren wat bij een herindeling zo nodig is.

### 7.3 Coda

Co'da (It.), v. (m.) (-'s), 1. (muz.) aangehangen slot bij muziekstukken met zich herhalende gedeelten, geeft als het ware een résumé van de gehele inhoud.

*Bron: Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (1976)*

In de vorige paragraaf is een comparatieve analyse gemaakt van het empirisch materiaal. Als in een coda van een muziekstuk, komt de inhoud van de eerder behandelde theorie en empirie aan het eind van dit hoofdstuk bij elkaar. Deze slotparagraaf bevat de conclusies, reflectie en aanbevelingen. Allereerst wordt teruggeblikt op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, die in hoofdstuk 1 en 2 van deze rapportage werden gesteld. Vervolgens formuleer ik een antwoord op deze vragen. Per casus zal gekeken worden of de hypothesen standhouden of verworpen worden, wetende dat de kwalificatie ‘toetsing’ eigenlijk te zwaar is voor de functie van de hypothesen bij dit kleine aantal cases (zie paragraaf 3.2). Paragraaf 7.3.2 bevat de reflectie op het gekozen theoretisch kader en de toepasbaarheid voor de casestudies. De rapportage wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen in paragraaf 7.3.3.

#### 7.3.1 Conclusies

Het onderzoek is van start gegaan met een probleemoriëntatie. Allereerst heb ik inzicht willen krijgen in de ontwikkelingen de gemeentelijke indeling door de jaren heen. Daaruit bleek dat gemeentelijke herindelingen al eeuwenlang gemeengoed zijn. De laatste decennia hebben zeer veel samenvoegingen plaatsgevonden. Door de uitbreiding van de verzorgingsstaat, kwamen steeds meer overheidstaken onder verantwoordelijkheid van gemeenten. De dienstverlening van gemeenten kwam steeds meer onder druk te staan door gebrek aan middelen en NPM-invloeden. Gemeenten probeerden de problemen het hoofd te bieden, door samenwerkingsverbanden aan te gaan. Omdat gemeentelijke samenvoegingen/-fusies de meest ingewikkelde vorm van gemeentelijke herindeling is, was deze vorm van herindeling het meest interessant als onderzoeksonderwerp. De trend van gemeentelijke samenvoegingen explorerend, is de verwachting uitgesproken, dat ook de in de komende decennia nog een flink aantal fusies plaatsvinden. Hiermee is de relevantie voor dit onderzoek aangegeven.

In hoofdstuk 1 werd de volgende centrale onderzoeksvraag gesteld:

*“Welke factoren dragen ertoe bij dat de kwartiermaker effectief sturing kan geven aan het veranderingsproces bij gemeentelijke herindeling/-fusie?”*

De deelvragen zijn:

*D1: Wanneer is sprake van effectieve sturing?*



*D2: Welke factoren beïnvloeden dat?*

*D3: Over welke competenties moet de kwartiermaker beschikken om effectief sturing te kunnen geven aan het veranderingsproces bij gemeentelijke fusie?*

De hypothesen zijn:

*H1: De kwartiermaker die 'pendelen' als veranderstrategie hanteert, zal het meest effectief zijn.*

*H2: De kwartiermaker die transformationeel leiderschap toont, zal effectiever zijn dan de transactionele leider.*

*H3: Het benodigde competentieprofiel van de kwartiermaker zal overeenstemmen met dat van de 'nieuwe' ambtenaar.*

#### *Conclusie centrale onderzoeksvraag*

In hoofdstuk 2 werd een conceptueel model voor 'Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie' geïntroduceerd. Met dit model is een voorlopig antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Er werden vier verklarende factoren benoemd voor effectiviteit van de kwartiermaker:

- factor context
- factor veranderingsstrategie
- factor leiderschapsstijl
- factor competenties

Uitgangspunt is dat de factoren leiderschapsstijl, veranderstrategie en competenties onderling verband houden en dat naar een 'best fit' met de context zou moeten worden gestreefd. Op basis van de casestudies kan worden gesteld dat de factoren de effectiviteit inderdaad positief of negatief beïnvloeden, hoewel het verband soms niet rechtstreeks is. Voor de slotconclusie blijft het model dan ook overeind en vormt in aanzet een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

Uitgangspunt is dat de bijzondere kenmerken van een gemeentelijke organisatie mede bepalend zijn voor de speelruimte van de kwartiermaker. Schaarstebesef en begrensde budgetten, incidentgevoeligheid en de bijzondere arbeidsverhoudingen begrenzen die speelruimte. Tegelijkertijd is het dienen van de publieke zaak, oftewel *Public Service Motivation* van grote waarde voor gemeentepersoneel. Hierdoor kan de kwartiermaker doorgaans op bevlogen medewerkers rekenen en voor hemzelf geldt het eveneens als belangrijke drijfveer voor zijn handelen.

Het blijkt ingewikkeld om te bepalen in welke mate een individuele kwartiermaker heeft bijgedragen aan het resultaat van een fusieproces. Er is niet altijd een rechtstreeks causaal verband. Daarbij is het ook ingewikkeld om de criteria vast te stellen op basis waarvan de kwaliteit van het proces, de besluiten, de interventies, kan worden beoordeeld.

De rol van de kwartiermaker is van belang is de stelling. De ontwikkeling van een nieuwe organisatie en de manier waarop zij bestuurd wordt, is een betekenisgevend proces, want daarmee wordt een nieuwe identiteit gevormd. De kwartiermaker staat niet alleen in die opgave. Hij moet het doen in samenwerking met verschillende spelers in de organisatie. Breed ontwikkelde relationele competenties zullen daarbij goed van pas komen. Interimmanagement speelt overigens een steeds belangrijker rol in publieke organisaties. Dit is bleek ook uit de empirie van casus A, B en C.

Als we kijken naar de bevindingen van prof. dr. E.J.J. Schenk valt er niet veel heil te verwachten van fusies in het algemeen. Uit een artikel over zijn bevindingen is gebleken dat hij de potentiële slagingskans van fusies in de publieke sector zelfs nog kleiner acht.

#### *Conclusie deelvraag 1*

Van effectieve sturing door de kwartiermaker is sprake als diens handelswijze daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de realisatie van de beoogde fusiedoelstellingen. Dit is het korte antwoord op deelvraag 1. Conform de contingentietheorie is het van belang dat deze handelswijze passend is bij de context. Dit veronderstelt dat er niet één juiste manier van organiseren, noch van fuseren, bestaat. Daarom wordt de context als belangrijke verklarende factor van effectief leiderschap aangemerkt. De functie van deze factor is vooral voorwaardenscheppend voor de andere drie factoren van het model.

#### *Conclusie deelvraag 2*

De factoren die effectieve sturing van de kwartiermaker beïnvloeden zijn: context, leiderschapsstijl, veranderstrategie en competenties conform het conceptueel model 'Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie'. Met de introductie van dit model in hoofdstuk 2, werd in feite meteen een

voorlopig theoretisch antwoord geformuleerd op deelvraag 2. Een toelichting op de wijze waarop volgt per factor wordt terugverwezen naar de comparatieve analyse in paragraaf 7.2.

#### *Terugblikkend op de casus*

De casusgemeenten zijn alle drie trots op de organisatie die is opgebouwd na de fusie. Het overkomen van weerstanden bij de samenwerking. Kritisch op het oorspronkelijke organisatiemodel en projectleiding/adviseurs van buiten die 'de taal niet spraken'. 'Last' van bestuurlijke drukte: een raad die op het laatste nippertje nog allerlei zaken wil regelen en daarmee een grote claim legt op de ambtelijke organisatie die bezig is om de fusie voor te bereiden. Afstemming vraagt nu meer energie en de vanzelfsprekendheid van integrale samenwerking moet nog groeien.

Zij verdelen het proces in vier fasen: besluitvorming, voorbereiding, implementatie en doorontwikkeling. In alle fasen is voor de kwartiermaker verbindend vermogen misschien wel de belangrijkste competentie. Van management visie noodzakelijk, er moet een duidelijke lijn worden uitgezet. Veranderingsbereidheid, bevoegenheid en betrokkenheid zijn onontbeerlijk. Het ambitieniveau is hoog, maar je moet ook realiteitszin hebben. De ambities wringen altijd met wat en wie je hebt. Daarom moeten kwartiermakers goed overzicht kunnen houden om de planning en voortgang te bewaken, ook als de schaal groter wordt.

Er bestaat een spanningsveld tussen rationaliteit van politiek en van organiseren.

Handelen in de publieke context is anders dan in de private sector.

Is eenmaal tot fuseren besloten en komt het tot implementeren dan blijkt de voorgenomen samenwerking toch vaak op problemen te stuiten. Iedereen wijst vooral naar elkaar. De raad wil een betere ondersteuning. Het college wil een betere raad. De ambtenaren willen een beter bestuur (raad en college). Burgers willen een beter bestuur en betere ambtenaren. Ga zo maar door. Of zoals Berenschot (2003): sheet 20 stelt: "Om tot echte verbetering te komen is ook zelfreflectie nodig!"

#### *Conclusie deelvraag 3*

Voor beantwoording van deze vraag moest eerst het begrippenkader omtrent competenties worden verduidelijkt. Zo werd aangegeven wat onder de termen attitudes, competentie management en (generieke) competenties wordt verstaan. De waarde van het denken in competenties zit hem in het feit dat betrokkenen in een gemeenschappelijke taal kunnen spreken over het verwachte gedrag. Het belangrijkste uitgangspunt is dat kwartiermakers, om effectief te zijn bij gemeentelijke fusie, over specifieke competenties moeten beschikken. De CORP-indeling van Akkerboom et al. kan worden gebruikt om competenties in categorieën in te delen. Het gaat om de categorieën conceptuele, operationele, relationele en persoonlijke competenties. Vervolgens is gezocht naar een adequate lijst competenties die recht doet aan de eisen van het complexe publieke domein en de eisen die een fusie stelt. Er worden drie competentieprofielen behandeld:

- De kern-competenties van professionele publieke managers (Noordegraaf, 2008)
- Noodzakelijke competenties voor de 'nieuwe' ambtenaar (naar Steijn, 2009)
- Selectiecriteria Verkiezing Overheidsmanager van het Jaar (2009)

Er is gekozen voor de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar als uitgangspunt.

#### *'Toetsing' van de hypothesen*

Per casus zal gekeken worden of de hypothesen standhouden of verworpen worden, wetende dat de kwalificatie 'toetsing' eigenlijk te zwaar is voor de functie van de hypothesen bij dit kleine aantal cases. De functie van de hypothesen is dan ook eerder richtinggevend in plaats van toetsend. Vandaar dat 'toetsing' in de titelkop van deze passage tussen aanhalingstekens is gezet. Bij de aanbevelingen kom ik nog even terug op dit punt.

*Hypothese 1* wordt bevestigd door de empirie van casus A, B en C; 'pendelen' is de meest effectieve veranderstrategie. Met 'trekken' alleen worden doelen nooit bereikt. Een overwegend reizende benadering stuit op weerstanden omdat deze te top-down is voor de moderne ambtenaar die kritisch en mondig is en graag meedenkt in het ontwikkelen van plannen. Voor de gemeenten A en B geldt, dat zij beiden ervaring hebben opgedaan met een periode dat er geen goede fit was tussen de veranderstrategie en de behoefte van de organisatie. Vooral het wisselen van de pendel van 'trekken' naar 'reizen' blijkt cruciaal. Wanneer dit niet open en overtuigend wordt gecommuniceerd, voelen medewerkers zich gepasseerd. De problemen met de gewijzigde veranderkoers bij casus B illustreert dat duidelijk. De

conclusie is dat de keuze voor 'reizen' of 'trekken' als dominante strategie samenhangt met de fase waarin het proces zich bevindt. In een betrekkelijk stabiele periode is meer ruimte voor 'trekken'. Wanneer de tijd krap is en ingrijpende, onaangename besluiten moeten genomen is de reizende benadering meer geschikt. Een fusietraject vereist van de kwartiermaker dat hij de pendel doelbewust inzet voor een effectieve route naar de doelstellingen. Dit heeft consequenties voor de benodigde competenties van de kwartiermaker. Het veronderstelt in de eerste plaats dat de kwartiermaker visie heeft ontwikkeld voor de koers van de organisatie en resultaatgerichtheid. Ook stelt het extra eisen aan kwartiermaker op het gebied van inlevingsvermogen, verbindend vermogen en overtuigingskracht. Hiermee wordt de relatie tussen de factor veranderstrategie en de factor competenties aangetoond.

*Hypothese 2* wordt ook bevestigd door de empirie van casus A, B en C; de kwartiermaker die transformationeel leiderschap toont is effectiever dan de transactionele leider.

Gebaseerd op de theorie van Burns werd allereerst onderscheid gemaakt tussen transactioneel en transformationeel leiderschap. Wederom is de contingentiegedachte van belang, die stelt dat er een passende combinatie moet zijn tussen de leiderschapsstijl en de context van handelen. Mede gebaseerd op Seegers et al. is afgeleid dat transformationeel leiderschap beter passend is bij a) transformationeel leiderschap sowieso het meest geschikt is voor het managen van veranderingen; en b) de tijdgeest omdat veranderen een basiskenmerk van de organisatie is geworden.

Veranderen en verbeteren is een vast onderdeel van de stapsgewijze werkmethode bij A, B en C. De huidige de kwartiermakers geven er blijk van tactisch in te spelen op de intrinsieke motivatie van de ander, in dienst van de organisatiedoelen. Zij hebben daar een heel palet aan mogelijkheden voor: zoals aandacht geven, training/coaching aanbieden, helpen om prioriteiten te stellen etc.

Bij gemeente B lukte het de kwartiermakers aanvankelijk niet om met elkaar de verbinding te maken voor het hogere doel. De leiderschapsstijl van de voormalige gemeentesecretaris was volgens een aantal respondenten technocratisch en directief. Op basis van deze indrukken wordt zijn leiderschapsstijl als voornamelijk transactioneel getypeerd. Opvallend is de verschillende perceptie van zijn leiderschapsgedrag. Betrokkene vindt dat hij een coachende stijl van leidinggeven heeft; een uiting van transformationeel leiderschap. Uit deze informatie blijkt dat er geen goede fit was tussen de leiderschapsstijl van de kwartiermaker(s) en wat de organisatie op dat moment nodig had. Van belang is, om de samenhang te zien tussen de veranderstrategie en de leiderschapsstijl. Deze factoren gaan hand in hand en zijn in feite exponenten van elkaar. De consequentie van een transformationele leiderschapsstijl is dat wederom extra eisen worden gesteld aan de kwartiermaker. Behalve de basisvaardigheden om op instrumentele wijze te beïnvloeden moet hij het machtig zijn om ook andere bronnen van motivatie aan te spreken. Voor de vereiste competenties betekent dit een surplus op inlevingsvermogen (wat houdt de ander bezig), visie (op de relatie van vormen van beïnvloeding tot de organisatiedoelen en waarden) en creativiteit (om effectieve en aansprekende manieren te bedenken om gedrag te beïnvloeden). Hiermee wordt de relatie tussen de factoren leiderschapsstijl en competenties verduidelijkt.

*Hypothese 3* wordt eveneens bevestigd door van de empirie van casus A, B en C; het benodigde competentieprofiel van de kwartiermaker stemt overeen met dat van 'de nieuwe ambtenaar'. Wel worden in de casus verschillende accenten gelegd. In casus A krijgt integriteit de nadruk, door een vervelende ervaring in het verleden. Waar de bestuurlijke drukte als zeer hoog wordt ervaren, wordt het belang van de politiek bewustzijn groter. Ook is uit de casus is gebleken dat aanvullende competenties nodig zijn. De belangrijkste aanvullende competenties zijn: verbindend vermogen, visie, inlevingsvermogen, overtuigingskracht, regisseren en creativiteit. De extra vereiste competenties vanuit de factoren context, veranderstrategie en leiderschap zijn daarin meegenomen.

#### *Slotconclusie*

Volgens de formule  $E = K \times A$  zijn kwaliteit en acceptatie belangrijke criteria voor de effectiviteit van de kwartiermaker. De kwaliteit van de kwartiermaker heeft te maken met zijn capaciteiten of competenties en in hoeverre hij in staat is zijn handelen (dus zijn leiderschapsstijl en veranderstrategie) af te stemmen op de eisen van de organisatie. Uitgangspunt is dat de acceptatie eveneens een belangrijke rol speelt om effectief te kunnen zijn. Onderliggende sleutelbegrippen hierbij zijn verwachtingen en vertrouwen. De organisatie heeft al bij de benoeming bepaalde verwachtingen van de kwartiermaker die hij al dan niet kan waarmaken. Op zijn beurt heeft de kwartiermaker bepaalde verwachtingen van het werk en de opdracht. Wederzijds vertrouwen is de basis voor het meekrijgen van mensen in het realiseren van doelstellingen. Acceptatie van de opdracht tot fuseren en van de persoon die in de rol van kwartiermaker werkt, is de crux voor effectief functioneren. Echter, de omstandigheden waaronder zij moeten werken

maakt het in de praktijk soms lastig om de gedroomde manager te zijn (denk aan: bestuurlijke drukte, fysieke afstand en tijdgebrek). Het komt dan aan op keuzes maken – waar wel/niet aandacht aan geven? – en op de fitnesses.

### 7.3.2 Reflectie

In deze paragraaf sta ik stil bij het gekozen theoretisch kader en de toepasbaarheid voor de casestudies. Ook zal kort worden gereflecteerd op de gehanteerde onderzoeksopzet.

Al tijdens de fase van de probleemoriëntatie begonnen met een zoektocht naar passende theorieën en modellen om antwoorden te vinden op de centrale onderzoeksvraag. Gevoed door literatuurstudie en oriënterende gesprekken met adviseurs van Leeuwendaal, ontstond een steeds duidelijker idee van de concepten die ik relevant vond voor mijn onderwerp. Toen het ‘ideale’ model niet werd gevonden, is ervoor gekozen om de queeste stop te zetten en die relevante concepten samen te voegen tot een eigen model. De oorsprong van het model is deels gebaseerd op mijn persoonlijke belangstelling voor onderwerpen, deels op pragmatisme en ‘common sense’. Voor de invulling van de elementen zijn bestaande theorieën gebruikt. De keuze van de elementen is daarna onderbouwd door theorie.

De keuze voor het opzetten van een eigen model van ‘Effectief leiderschap bij gemeentelijke fusie’ is best een zoektocht geweest. Toch denk ik dat het mij veel heeft opgeleverd in de oefening van het kijken naar modellen en de toepassing ervan. De eerste schetsen hadden de functie van ‘denkraam’ voor het vormgeven en uitwerken van de onderzoeksopzet. Gaandeweg zijn nog enkele aanpassingen nodig gebleken. Van belang voor het model is de ‘best fit’ gedachte van de afstemming van de factoren leiderschapstijl, veranderingsstrategie en competenties op de context. In dat opzicht is het model onbedoeld niet alleen verklarend maar ook normatief van aard. De elementen van het leiderschapsmodel van Stoker en Kolk zitten ook in het model, maar zijn anders gelabeld.

#### *Enkele opmerkingen over de toepasbaarheid van de gekozen theorieën voor de casestudies*

- Het aspect van de aanpassing van de leiderschapstijl op de situatie, is minder goed te vangen in het gekozen theoretische onderscheid van transactioneel en transformationeel leiderschap. Om het gebeurde in te delen in transactioneel of transformationeel leiderschap voelde wat geforceerd aan. De geïnterviewde personen spreken soms namelijk in een andere taal, bijvoorbeeld ‘coachend leiderschap’.
- De noodzakelijke competenties van ‘de nieuwe ambtenaar’ zijn aanvankelijk niet geschreven voor publieke managers. Het staat de toepassing niet in de weg omdat de lijst zeer herkenbaar blijkt voor de kwartiermakers uit de cases. In de interviews werden de competenties immers spontaan genoemd.

#### *Enkele opmerkingen over de ervaringen met het interviewprotocol*

- Zou ik het onderzoek opnieuw opzetten, dan zou ik graag een grotere diversiteit aan actoren willen betrekken. Niet alleen kwartiermakers zelf, maar ook vertegenwoordiging van de mensen daar omheen zoals burgemeester & wethouders, raadsleden, medewerkers.
- Het is makkelijker te praten over je successen dan over je nederlagen. Niets is mensen vreemd. Bij de interviews werd ik enkele malen geconfronteerd met het toedekken van pijnlijke ervaringen of het hanteren van stokpaardjes. Voor de interviewvaardigheden van de onderzoeker is het daarom van belang om het doorvragen te oefenen.
- Door de half-gestructureerde opzet van het interviewprotocol was het mogelijk om te variëren in de interviewvragen. In de interviews heb ik theoretische invalshoeken of modellen op hun bruikbaarheid getoetst door daar een enkele vraag over te stellen. Over het algemeen is me dat niet goed bevallen. Val de respondent niet lastig met theoretische modellen. Het is aan mij als onderzoeker om de juiste informatie boven tafel te krijgen en de informatie te duiden.

### 7.3.3 Aanbevelingen

- Voor de gemeenten die een fusie overwegen kan het nuttig zijn om de lijst aanbevelingen te raadplegen die werd gepresenteerd in paragraaf 2.2.3.

- Het is investeren aan de voorkant of herstellen aan de achterkant.

#### *Aanbevelingen voor werkorganisatie C:*

- Factor context

De contextuele factor is voor werkorganisatie C eveneens als complex aan te duiden, vergelijkbaar met die van gemeente A. De grootte van de nieuwe gemeente en het aantal medewerkers is ook vergelijkbaar. De tweetrapsraket van fuseren – eerst ambtelijk, ruim drie later pas bestuurlijk – levert naar verwachting voordelen opleveren voor de integratie van de fusiegemeenten. De organisatie bevindt zich nu na de ambtelijke fusie in een betrekkelijk stabiele periode. Zij zou er wel waakzaam voor moeten zijn dat het geen stilte is voor de storm op 1/1/2013. De problemen die ervaren worden in de samenwerking moeten nu al worden aangepakt, zodat ze straks niet in de weg staan. Omdat de weg van geleidelijkheid is gekozen, verwacht ik dat weerstanden binnen de gemeenschappen én binnen de organisatie minder scherp zullen zijn, omdat men de kans heeft langzaam naar elkaar toe te groeien en te leren samenwerken.

- Factor veranderingsstrategie

De veranderstrategie bij werkorganisatie C vind ik te typeren als: ‘pendelen’ met sterke nadruk op ‘trekken’. Voor een vloeiend verloop van een herindelingsproces is dit de aan te bevelen strategie. Doordat de organisatie meer geneigd is naar ‘trekken’, is het de uitdaging voor C om ook tijdig momenten van reizen in te zetten. Geconstateerd is dat het in de persoonlijke stijl van de gemeentesecretaris besloten ligt om graag te reizen. In aanleg is daarmee de competentie om te kunnen reizen bij deze kwartiermaker, en wellicht ook bij anderen, gewaarborgd. Het komt er op aan, om een goede antenne te hebben om op de juiste momenten te kunnen omschakelen en hierover open en overtuigend te communiceren. De indicaties volgend, denk ik dat werkorganisatie C goed in staat zou moeten zijn om effectief te kunnen blijven pendelen.

- Factor leiderschapsstijl

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de huidige leiderschapsstijl bij alle drie cases het best te typeren is als transformationeel. Veranderen en verbeteren is vast onderdeel van de stapsgewijze werkmethode die wordt gevolgd. De manier waarop de kwartiermakers invulling geven aan hun leiderschap is er een van bewust tactisch inspelen op de intrinsieke motivatie van de ander, in dienst van de organisatiedoelen. Zij hebben daar een heel palet aan mogelijkheden voor: zoals aandacht geven, training/coaching aanbieden, helpen om prioriteiten te stellen etc.

- Factor competenties

Verbindend vermogen en visie vinden deze gemeenten allebei cruciaal. Nu we de achtergronden kennen van de herindelingsprocessen, is dit wel een logische uitkomst. Voor werkorganisatie C betekent dit dat vooral twee competenties van belang zijn bij het realiseren van hun doelstelling. C lijkt zich daarvan bewust. Als aanvullende competenties benoemen zij inlevingsvermogen, visie, overtuigingskracht en regisseren, waarbij inlevingsvermogen en overtuigingskracht tezamen heel goed het verbindend vermogen kan opleveren wat bij een herindeling zo nodig is.

In hoofdstuk 3 werd aangegeven dat toetsing van de hypothesen interessant materiaal zou kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Daarvoor is het essentieel om een groter aantal casus op te nemen. Tevens verdient het aanbeveling om een groter aantal betrokkenen te interviewen. Om een dieper gefundeerd beeld te krijgen van de fusie-effecten kan worden gedacht aan bestuurskrachtmetingen, financieel verdiepingsonderzoek en vergelijking van burgerstevredenheid en medewerkerstevredenheid. Voor een totaalbeeld van de effectiviteit van de betrokken kwartiermakers kan 360°-feedback worden overwogen. Binnen de beperkte tijd en kaders van dit onderzoek waren dit helaas geen reële opties. Wellicht dat deze plannen ooit nog worden opgepakt.

## Literatuur en geraadpleegde bronnen

Akkerboom, H., Beijer, W. & Tuin, B. (2005). *Vraagsturing en competenties. Ontwikkelen van succesvol gedrag in de zorg*. Bohn Stafleu van Loghum, Houten.

Berenschot (2003). *Resultaten workshops in kader van sterkte-zwakte analyse Liemeer, Nieuwkoop, Ter Aar t.b.v. nieuwe gemeente Nieuwkoop*. Presentatie Berenschot Groep.

Berenschot (2006). *Besturingsfilosofie gemeente Nieuwkoop*. Versie 19 januari 2006 t.b.v. de stuurgroep.

Berenschot (2006). *Dienstverleningsconcept gemeente Nieuwkoop taakgroep P&O definitief*. 28 februari 2006. Utrecht.

Berenschot (2006). *Bedrijfsvoeringsconcept gemeente Nieuwkoop. Concept t.b.v. taakgroep P&O*. Versie 14 maart 2006.

Berenschot (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen.

Berenschot (2008). *Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen.

Boonstra, J.J., Steensma, H.O. & Demenint, M.I. (2005). *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties. Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen*. Reed Business Information bv, 's-Gravenhage.

CAOP Centrum Arbeidsverhoudingen (2006). *Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel*. Advies van de Raad voor het Overheidsbeleid nr. 27, 's Gravenhage.

Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J. (1993). *Organisatiediagnose en organisatieverandering*. 3<sup>e</sup> oplage. Samsom BedrijfsInformatie, Alphen aan den Rijn/Zaventem.

De Architecten Cie. Research & Development (2004). *Plaats met uitzicht. Meerjaren ontwikkelingsprogramma ISV2 2005-2009 KRV*. Amsterdam.

Derksen, W. & Schaap, L. (2007). *Lokaal Bestuur*. 5<sup>e</sup> herz. uitgave. Overheidsmanagement, 's-Gravenhage.

EGEM i-teams (2002). *Het heft in eigen handen*. 's-Gravenhage.

Esch, K. van, Gerritsen, N., Graaf, B. de, Hiemstra, H. & Koppen, Y. van (2007). *Mode in modellen. Een onderzoek naar organisatieontwikkeling bij gemeenten*. Leeuwendaal, Rijswijk.

Everaert, H. & Peet, A. van (2006). *Kwalitatief en kwantitatief onderzoek*. KG-publicatie nr. 11. Hogeschool Utrecht, Utrecht.

Gerrichhauzen, J., Kampermann, A. & Kluytmans, F. (1994). *Interventies bij organisatieverandering*. Kluwer Bedrijfswetenschappen, Open Universiteit, Heerlen.

Gründemann, R., Dalen, E.J. van & Vries, S. de (2003). *HRM in de toekomst*. Uitgeverij Thema BV voor TNO Arbeid, Zaltbommel.

Jonker, J. & Witte, M. de (2004). *Organiseren is veranderen. Met inzicht laveren tussen dilemma's*. HRM issue paper 39. Kluwer, Deventer.

- Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers: Een onderzoek naar het proces van normalisering van het sociale verzekeringsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*. Maklu-Uitgevers, Apeldoorn-Antwerpen.
- Meer, A. van der & Boonstra, O. (2006). *Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006* (herz. uitgave). DANS – Data Archiving and Networked Services, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Handvatten voor gemeentelijke herindeling*. Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Den Haag.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001). *Handleiding Kwaliteitsrichtlijnen bij het uitvoeren van surveyonderzoek*, Administratie Planning en Statistiek, Brussel.
- Nelissen, N.J.M., Goede, P.J.M. de & Twist, M.J.W. van (2004). *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Elsevier Overheid & Reed Business Information bv, 's-Gravenhage.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het Publieke Domein. Issues, instituties en instrumenten*, 2<sup>e</sup> oplage 2008. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.
- Projectorganisatie De Waard (2008). *De Waard in wording. Ontwerp en ontwikkeling van de werkorganisatie "De Waard"*. Projectorganisatie De Waard, Amersfoort.
- Projectorganisatie De Waard (2009). *Kernprogramma 2009-2013*. Graafstroom, Liesveld, Nieuw-Lekkerland.
- Rainey, H.G., (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. Ch.11 Leadership, managerial roles and culture, 2nd edition. Jossey-Bass, San Francisco.
- Remmerswaal, J. (2006). *Begeleiden van groepen. Groepsdynamica in de praktijk*. 2<sup>e</sup> herziene druk. Bohn Stafleu van Loghum, Houten
- Rijn, J.M. van (2008). *Duurzaamheidsprofiel Gemeente Katwijk*. Afdeling Veiligheid team milieu. Advies CSR Academy, Rotterdam.
- Seegers, H.J.J.L., Huijsmans, C.A.G. & Opsteeg, R.B. (red.) (2007). *P&Oactueel Zakboek*. Reed Business Information, Amsterdam.
- SGBO, Onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) in opdracht van de VNG (2005). *Gemeentelijke herindeling. Handleiding voor de uitvoering*. ISBN 90 322 8219 0. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Sons, E. & Leeuwen, M. van (2006). *Hoofdstructuur gemeente Nieuwkoop*. Stuurgroep, Utrecht.
- Steijn, A.J. & Groeneveld, S. (red.) (2009). *Strategische HRM in de publieke sector*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.
- Steijn, A.J. (2009). *Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar*. In: Rijksambtenaren van de toekomst, p. 30-45, Ministerie van BZK, 's-Gravenhage.
- Stoker, J.I. & Kolk, N.J. (2003). *Grip op leiderschap. Toegankelijke modellen en praktische inzichten*. Kluwer, Deventer & INK, Zaltbommel.
- Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Todnem By, R. & Macleod, C. (2009). *Managing organizational change in public services. International issues, challenges and cases*. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York.

Vlist, R. van der (1991). *Leiderschap in organisaties: kernvraagstuk voor de jaren '90*. Uitgeverij Lemma, Utrecht.

VVD-CDA (2010). *Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. Den Haag.

Wetering, C. van de (2009). *Elf tips om van schaalvergroting in de publieke sector een succes te maken. Fuseren moet je leren*. In: PM voor beslissers bij de overheid 04, Sdu Uitgevers, Den Haag.



## Bijlage 1: Overzicht recente herindelingen

### Herindelingen in 2010

Per 1-1-2010:

- Provincie Groningen: de gemeenten [Reiderland](#), [Scheemda](#) en [Winschoten](#) zijn onder druk van het provinciebestuur samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Oldambt](#). Met name de gemeente Reiderland heeft zich lange tijd verzet.
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Moordrecht](#), [Nieuwerkerk aan den IJssel](#) en [Zevenhuizen-Moerkapelle](#) zijn vrijwillig samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Zuidplas](#).
- Provincie Limburg: de gemeente [Venray](#) en de dorpen [Blitterswijck](#), [Geijsteren](#) en [Wanssum](#) van de gemeente Meerlo-Wanssum zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Venray](#).
- Provincie Limburg: de gemeenten [Horst aan de Maas](#), [Sevenum](#) en de dorpen [Meerlo](#), [Swolgen](#) en [Tienray](#) van de gemeente Meerlo-Wanssum zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Horst aan de Maas](#).
- Provincie Limburg: de gemeenten [Helden](#), [Maasbree](#), [Meijel](#) en [Kessel](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Peel en Maas](#).
- Provincie Limburg: de gemeenten [Venlo](#) en [Arcen en Velden](#) zijn vrijwillig samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Venlo](#).

Per 18-3-2010:

- Provincie Zuid-Holland: de gemeente [Rozenburg](#) is een deelgemeente van [Rotterdam](#) geworden.

Per 10-1-2010:

- Voormalige Nederlandse Antillen: De [BES-eilanden Bonaire](#), [Sint Eustatius](#) en [Saba](#) Limburg: de gemeenten [Helden](#), [Maasbree](#), [Meijel](#) en [Kessel](#) zijn openbare lichamen, ofwel bijzondere gemeenten van Nederland geworden.

Door deze herindelingen daalde het aantal gemeenten in Nederland van 441 naar 433.

Bron: [http://nl.wikipedia.org/wiki/Gemeentelijke\\_herindeling\\_in\\_Nederland](http://nl.wikipedia.org/wiki/Gemeentelijke_herindeling_in_Nederland) bezocht op 29 augustus 2010.

### Herindelingen in 2009

Per 1-1-2009:

- Provincie Noord-Holland: de gemeenten [Bloemendaal](#) en [Bennebroek](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Bloemendaal](#).
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Alkemade](#) en [Jacobswoude](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Kaag en Braassem](#).

Door deze herindelingen daalde het aantal gemeenten in Nederland van 443 naar 441.

Bron: VNG (2008). *Gids gemeentebesturen 2009*. SDU Uitgevers, Den Haag.

### Géén herindelingen in 2008

Gedurende het kalenderjaar 2008 was Nederland opgedeeld in 443 gemeenten, hetzelfde aantal als in 2007. De kabinetten Balkenende-III en -IV hebben in het vergaderjaar 2006-2007 geen wetsvoorstel tot samenvoeging of herindeling van gemeenten aangeboden aan het parlement. Voor het eerst in twintig jaar hebben er per 1 januari 2008 geen gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden.

Bron: <http://www.history.metatopos.org/> bezocht op 29 augustus 2010.

### Herindelingen in 2007

Per 1-1-2007:

- Provincie Limburg: de gemeenten [Swalmen](#) en [Roermond](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Roermond](#).
- Provincie Limburg: de gemeenten [Ambt Montfort](#) en [Roerdalen](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Roerdalen](#).
- Provincie Limburg: de gemeenten [Haelen](#), [Heythuysen](#), [Hunsel](#) en [Roggel](#) en Neer zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Leudal](#).
- Provincie Limburg: de gemeenten [Heel](#), [Maasbracht](#) en [Thorn](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Maasgouw](#).
- Provincie Noord-Holland: de gemeenten [Medemblik](#), [Noorder-Koggenland](#) en [Wognum](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Medemblik](#).
- Provincie Noord-Holland: de gemeenten [Obdam](#) en [Wester-Koggenland](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Koggenland](#).
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Bergschenhoek](#), [Berkel en Rodenrijs](#) en [Bleiswijk](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Lansingerland](#).
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Nieuwkoop](#), [Ter Aar](#) en [Liemer](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Nieuwkoop](#).
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Binnenmaas](#) en ['s-Gravendeel](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Binnenmaas](#).

Door deze herindelingen daalde het aantal gemeenten in Nederland van 458 naar 443.

Bron: <http://www.history.metatopos.org/> bezocht op 29 augustus 2010

### Herindelingen in 2006

Per 1-1-2006:

- Provincie Noord-Holland: de gemeenten [Drechterland](#) en [Venhuizen](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Drechterland](#).
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Katwijk](#), [Rijnsburg](#) en [Valkenburg](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Katwijk](#).
- Provincie Zuid-Holland: de gemeenten [Sassenheim](#), [Voorhout](#) en [Warmond](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Teylingen](#).
- Provincie Utrecht: de gemeenten [Amerongen](#), [Doorn](#), [Driebergen-Rijsenburg](#), [Leersum](#) en [Maarn](#) zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente [Utrechtse Heuvelrug](#).

Door deze herindelingen daalde het aantal gemeenten in Nederland van 467 naar 458.

Bron: <http://www.history.metatopos.org/> bezocht op 29 augustus 2010

## Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

| Casus      | Respondent | Functie  |
|------------|------------|--|
| Gemeente A | 1          | algemeen directeur/gemeentesecretaris  |
| Gemeente A | 2          | manager bedrijfsondersteuning, voorheen sectorhoofd middelen en welzijn en voorzitter taakgroep ICT fusiegemeenten       |
| Gemeente A | 3          | manager beheer openbare ruimte   |
| Gemeente B | 4          | algemeen directeur/gemeentesecretaris  |
| Gemeente B | 5          | directeur  |
| Gemeente B | 6          | hoofd afdeling publiekszaken   |
| Gemeente B | 7          | hoofd afdeling wijkwerk  |
| Gemeente B | 8          | oud gemeentesecretaris gemeente B, voorheen projectleider fusiegemeenten KRV (rol: beoogd gemeentesecretaris gemeente B) |
| Gemeente C | 9          | algemeen directeur/gemeentesecretaris  |
| Gemeente C | 10         | directiesecretaris/loco-gemeentesecretaris   |
| Gemeente C | 11         | manager strategische projecten   |
| Gemeente C | 12         | manager beheer openbare ruimte   |

### Bijlage 3: Interview protocol (half-gestructureerd)

- A. Inleiding en korte samenvatting van doelstelling en opzet van het interview.
- interview is verkennend van aard
  - respondent vragen naar een reflectie op het veranderproces
- B. Korte samenvatting van doelstelling en opzet van het onderzoek, de maatschappelijke en bestuurskundige relevantie.

Centrale vraagstelling scriptie:

*“Welke factoren dragen er toe bij dat de kwartiermaker effectief sturing kan geven aan het veranderingsproces bij gemeentelijke herindeling/-fusie?”*

*Wat zijn de belangrijkste issues/afwegingen/dilemma's voor de kwartiermaker bij het sturing geven en in welke mate kunnen deze worden verklaard vanuit:*

- a. *de context;*
  - *specifieke externe omgevingskenmerken*
  - *de generieke kenmerken van een gemeentelijke organisatie*
  - *de (interne) cultuurverschillen van de fuserende gemeenten*
- b. *de gekozen veranderstrategie;*
- c. *de stijl van leidinggeven;*
- d. *de competenties van de kwartiermaker?*

- 1) Wat was uw rol bij de herindeling? Hoe stond het er voor en hoe trof u het aan?
- 2) Hoe kijkt u terug op het herindelingsproces?
- 3) Wat waren de ervaringen met de gekozen veranderstrategie?
- 4) Welke waren de belangrijkste afwegingen/dilemma's?

Bijvoorbeeld:

|                    |    |                |
|--------------------|----|----------------|
| Taakgerichtheid    | vs | Inspraak geven |
| Bestaande krachten | vs | Nieuw bloed    |
| Inhuren            | vs | Zelf doen      |
| Openheid           | vs | Integriteit    |
| Politieke druk     | vs | Tijd           |

- 5) Welke stijl van leidinggeven zorgt naar uw beleving voor de beste fit?
- 6) Welke competenties zijn cruciaal bij het maken van de afwegingen?
- 7) Wat zijn volgens u de indicatoren voor effectief sturing kunnen geven aan het veranderproces van de gemeentelijke herindeling?
- 8) Welke hebt u gemist?

## **Bijlage 4: Functieprofielen gemeentesecretaris/algemeen directeur**

### **Samenvatting profiel functie gemeentesecretaris/algemeen directeur gemeente A**

#### **Functie-inhoud**

De door ons gezochte algemeen directeur/gemeentesecretaris is in de eerste plaats een overheidsmanager, die staat voor de ontwikkeling en de effectiviteit van de mensen en de organisatie en die hiervoor verantwoordelijkheid aflegt richting burgemeester en wethouders. Hij/zij adviseert het bestuur en vertaalt de besluiten naar uitvoerbare plannen. Daarbij staat zowel de ambitie van de gemeente voorop als de verdere ontwikkeling van organisatie en medewerkers. In de organisatie is ruimte om, passend bij de ambities van de gemeente, vorm te geven aan een slagvaardige overheidsorganisatie.

#### **Functie-eisen**

- Is in staat een organisatie in opbouw te leiden
- Heeft een goed gevoel voor de bestuurlijke dynamiek en kan het bestuur adequaat adviseren
- Is een stevige leider met natuurlijk gezag en een professionele, heldere stijl
- Is rolbewust en weet de verhoudingen conform te structureren en bewaken
- Heeft een zakelijke instelling, maar de mensen staan centraal
- Kan veranderingen managen
- Heeft een academisch werk- en denkniveau, heeft ook humor en relativeringsvermogen.

#### **Gedrag**

##### *Heeft visie*

Afstand kunnen nemen van de dagelijkse praktijk en zich kunnen concentreren op hoofdlijnen en beleid voor de langere termijn. Is in staat om de visie te ontwikkelen en uit te dragen binnen de gemeente. Vertaalt de visie naar concrete doelen en realiseert deze door richting te geven aan de organisatie en/of de afdeling.

##### *Werkt samen*

In de zin van 'voorbeeldgedrag'. De waarden en normen van de organisatie (de organisatiecultuur) in houding en gedrag weerspiegelen.

##### *Geeft leiding*

Is een teambouwer / samenbindend leider. Coacht, motiveert en enthousiasmeert op basis van de HR-gedachte en draagt bij aan de ontwikkeling van (groepen) medewerkers om een bepaald van tevoren vastgesteld resultaat te behalen.

##### *Resultaatgericht*

Bereikt tijdig de gewenste doelen door beslist en betrokken prioriteiten te stellen, kritische paden te benoemen en impasses te overwinnen. Is eigenaar van de taak en verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het totale proces en resultaat.

#### **Specifiek voor deze functie geldt:**

### *Netwerker*

Houdt een netwerk in stand door het leggen van contacten buiten de directe werkomgeving, het onderhouden van contacten en het gebruikmaken van het netwerk als een bron van informatie en ondersteuning. Behoudt en stimuleert goede relaties door creëren van een goede sfeer. Is in staat tegenstellingen tactisch te verenigen om potentiële conflicten te vermijden.

### *Strateeg*

Stelt prioriteiten en stuurt deze effectief aan door het toepassen van een ruim denkraam bij het oplossen van problemen en het nemen van besluiten. Herkent en benut strategische mogelijkheden en weet initiatieven vanuit het strategisch perspectief te koppelen aan organisatiedoelstellingen.

### *Verandermanager*

Initieert veranderingen en speelt in op trends. Moedigt veranderingen aan door ze als een kans te presenteren in plaats van een bedreiging. Is in staat anderen te overtuigen en over te halen.

## **Samenvatting profiel functie directeur gemeente B**

### **Gewenste competenties**

#### *Visie*

Weet visie om te zetten in strategische keuzes, langetermijnbeleid en concrete jaarplannen. Kan afstand nemen van de dagelijkse praktijk en deze in een breder verband plaatsen.

#### *Inlevingsmogen:*

Is zich bewust van anderen in de omgeving en de eigen invloed hierop. Laat gedrag zien dat getuigt van het onderkennen van de gevoelens en behoeften van anderen.

#### *Leiderschap:*

Is in staat op effectieve wijze enthousiast en inspirerend sturing te geven aan het management en de organisatie en heeft het vermogen (ver)bindingen tot stand te brengen.

Heeft uitstekende communicatieve vaardigheden. Stimuleert een open houding van medewerkers naar elkaar, naar andere afdelingen, het bestuur en de externe omgeving

#### *Overtuigingskracht*

Kan anderen overtuigen van een bepaald standpunt en instemming krijgen voor plannen, ideeën en producten

#### *Integriteit:*

Is in staat de algemeen aanvaarde sociale en ethische normen in activiteiten te handhaven (die met de functie te maken hebben)

### *Regisseren:*

Is in staat belangen, opinies en inbrengen van diverse partijen samen te brengen. Geeft vorm en richting aan (uiteenlopende) samenwerkingsverbanden en realiseert een gemeenschappelijk doel.

Samengevat zijn de taken van de directeur:

1. Geeft mede leiding aan de ambtelijke organisatie, waaronder de verantwoordelijkheid voor:
  - het leiding geven aan het MT
  - de kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van de geleverde producten en diensten;
  - de bewaking van processen en de afstemming tussen de verschillende organisatie-eenheden;
  - de bedrijfsvoering en inzet van middelen.
2. Draagt organisatiebreed mede zorg voor strategische beleidsontwikkeling en –kaderstelling, waaronder:
  - het signaleren en analyseren van maatschappelijk en politiek strategische ontwikkelingen en de vertaling naar strategische beleidsinitiatieven;
  - het toetsen van beleidsvoornemens op effecten (beleidsevaluatie).
3. Vervangt de algemeen directeur als loco-secretaris:
  - adviseert en ondersteunt het college van B&W en bewaakt de vertaling en uitvoering van genomen besluiten
  - vervult schakelfunctie tussen de raad, bestuur en de ambtelijke organisatie

## **Samenvatting profiel functie directeur werkorganisatie C**

### **Gewenste competenties**

#### *Visie*

Weet visie om te zetten in strategische keuzes, langetermijnbeleid en concrete jaarplannen. Kan afstand nemen van de dagelijkse praktijk en deze in een breder verband plaatsen.

#### *Inlevingsmogen:*

Is zich bewust van anderen in de omgeving en de eigen invloed hierop. Laat gedrag zien dat getuigt van het onderkennen van de gevoelens en behoeften van anderen.

#### *Leiderschap:*

Is in staat op effectieve wijze enthousiast en inspirerend sturing te geven aan het management en de organisatie en heeft het vermogen (ver)bindingen tot stand te brengen.

Heeft uitstekende communicatieve vaardigheden. Stimuleert een open houding van medewerkers naar elkaar, naar andere afdelingen, het bestuur en de externe omgeving

### *Overtuigingskracht*

Kan anderen overtuigen van een bepaald standpunt en instemming krijgen voor plannen, ideeën en producten

### *Integriteit:*

Is in staat de algemeen aanvaarde sociale en ethische normen in activiteiten te handhaven (die met de functie te maken hebben)

### *Regisseren:*

Is in staat belangen, opinies en inbrengen van diverse partijen samen te brengen. Geeft vorm en richting aan (uiteenlopende) samenwerkingsverbanden en realiseert een gemeenschappelijk doel.

Samengevat zijn de taken van de directeur:

1. Geeft mede leiding aan de ambtelijke organisatie, waaronder de verantwoordelijkheid voor:
  - het leiding geven aan het MT
  - de kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van de geleverde producten en diensten;
  - de bewaking van processen en de afstemming tussen de verschillende organisatie-eenheden;
  - de bedrijfvoering en inzet van middelen.
2. Draagt organisatiebreed mede zorg voor strategische beleidsontwikkeling en –kaderstelling, waaronder:
  - het signaleren en analyseren van maatschappelijk en politiek strategische ontwikkelingen en de vertaling naar strategische beleidsinitiatieven;
  - het toetsen van beleidsvoornemens op effecten (beleidsevaluatie).
3. Vervangt de algemeen directeur als loco-secretaris:
  - adviseert en ondersteunt het college van B&W en bewaakt de vertaling en uitvoering van genomen besluiten
  - vervult schakelfunctie tussen de raad, bestuur en de ambtelijke organisatie

Aanvullend:

De directeur heeft ruime ervaring in een gemeentelijke organisatie.

Een assessment maakt onderdeel uit van de procedure; een groepsassessment met de algemeen directeur behoort tot de mogelijkheden