



HANDREIKING

Samenvoegen of samenwerken

Een handreiking voor gemeentesecretarissen die werken
in of aan bestuurlijke of ambtelijke fusies

24 april 2026

HANDREIKING

Samenvoegen of samenwerken

Een handreiking voor gemeentesecretarissen
die werken in of aan bestuurlijke of
ambtelijke fusies

24 april 2026

Inhoudsopgave

Voorwoord VGS	4
---------------------	---

HOOFDSTUK 1

De gemeentesecretaris in een fusie: reële spanningen.....	5
--	----------

1.1 De positie van de gemeentesecretaris in ambtelijke en bestuurlijke fusies.....	6
1.2 Een ordening voor spanningen en dilemma's uit de praktijk	8

HOOFDSTUK 2

Omgaan met spanningen	12
------------------------------------	-----------

2.1 In positie komen: bewust sturen op passende rolneming?	13
2.2 De tussenruimte in de 'levenscyclus' van bestuurlijke en ambtelijke fusies	13
2.3 Een rollentypologie: met realisme aan de slag in een tussenruimte	14
2.4 Reflecties: hoe bewuste rolneming het startpunt kan vormen voor effectieve omgang met spanningen	18
2.5 Zelfinzicht: denkoefeningen om je een spiegel voor te houden	20

HOOFDSTUK 3

Nawoord van de onderzoekers	22
--	-----------

3.1 Wat we hebben gezien en geleerd over het slagen van herindelingen en ambtelijke fusies	23
--	----

BIJLAGE I.

Praktisch handelingsperspectief	25
--	-----------

Voorwoord VGS

Deze handreiking komt op een moment van hernieuwde beweging: na een periode van relatieve stilte rond met name bestuurlijke fusies zien we weer duidelijke dynamiek, terwijl ook de ambtelijke fusie ondanks blijvende gemengde gevoelens opnieuw in beeld is. Ze biedt gemeentesecretarissen in alle fasen van een fusie – ervoor, tijdens en erna – praktische handelingsperspectieven én reflectie op het vak, zodat je vandaag kunt handelen en morgen beter kunt sturen.

Fusies in het lokaal bestuur gaan in golven. Dat brengt energie en kansen, maar roept ook vragen op. Dit alles maakt het onderwerp actueel en urgenter dan het soms lijkt. Als Vereniging van Gemeentesecretarissen nemen wij daarom, met drie gemeentesecretarissen in de voorhoede, het initiatief voor deze handreiking. We bundelen recente praktijkervaringen met de breed gedeelde lessen uit ons netwerk. Het doel is simpel: collega's ondersteunen die nu voor lastige keuzes staan, én diegenen voeden die juist kansen zien om met een fusie maatschappelijke meerwaarde te creëren.

De handreiking is expliciet bedoeld voor twee groepen die vaak naast elkaar bestaan: de gemeentesecretarissen met de handen in het haar ("ik weet niet meer wat ik moet doen") en de gemeentesecretarissen van wie de handen jeuken ("dit is een mooie organisatorische en bestuurskundige uitdaging"). Je vindt geen checklist of strak stappenplan; wél concrete handelingsopties voor herkenbare situaties in de aanloop naar een bestuurlijke of ambtelijke fusie, tijdens het besluitvormings- en implementatieproces en wanneer de nieuwe organisatie staat. Denk aan: wat doe je als het politieke momentum kantelt, hoe organiseer je loyale tegenspraak en bestuurlijk-ambtelijk samenspel, hoe borg je dienstverlening tijdens de transitie, en hoe bouw je aan één cultuur zonder de kracht van herkomst te verliezen.

Naast het praktische biedt de handreiking een reflectiekader: publieke waarde als richtinggevend kompas en de doorontwikkeling van het vak van gemeentesecretaris – van klassieke secretaris naar netwerksecretaris die stuurt in en met netwerken. Daarmee helpen we duiden waar je handelingsruimte zit en welke rol(len) in welke fase het meest nodig zijn, zodat je bewust kunt kiezen en prioriteren.

Bovenal is dit een product van en voor de praktijk. We hebben geput uit de ervaringen van collega-gemeentesecretarissen die deze trajecten van dichtbij hebben geleid of begeleid, inclusief de lessen die voortkomen uit wat goed ging én uit wat zij liever anders hadden gedaan. Die eerlijkheid is essentieel, juist bij ingrijpende veranderprocessen die raken aan mensen, politieke verhoudingen en publieke waarde.

We hopen dat deze handreiking je direct praktisch nut biedt én vooral aanleiding is om binnen de VGS het gesprek levend te houden: over wat werkt, wat schuurt en hoe we samen beter kunnen worden in het voorbereiden, uitvoeren en bestendigen van fusies. Zie het ook als uitnodiging om je eigen ervaringen te delen. Zo versterken we als beroepsgroep onze slagkracht en ons vakmanschap, ten dienste van bestuur, organisatie en samenleving.



HOOFDSTUK 1

De gemeentesecretaris in een fusie: reële spanningen

De uitdagingen van een fusie-context

Het aangrijpingspunt voor deze handreiking vormen de dilemma's en spanningen waar gemeentesecretarissen tegenaan lopen voor, gedurende of na afloop van een fusieproces. We verklaren die allereerst met inzichten uit literatuur en praktijk over de (ontwikkelingen in de) positie van gemeentesecretarissen en over de totstandkoming van legitimiteit en gezag. We laten vervolgens zien dat de gemeentesecretaris in de kern met drie spanningsvelden wordt geconfronteerd in een fusie-context, die zijn gerelateerd aan de publieke waarde-driehoek.

1.1 De positie van de gemeentesecretaris in ambtelijke en bestuurlijke fusies

Het is inmiddels bijna een cliché om te zeggen dat gemeenten voor complexe opgaven staan. Ze hebben te maken met financiële onzekerheid, krapte op de arbeidsmarkt en hoge verwachtingen, die het zelfstandig uitvoeren van taken uitdagender maken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat gemeenten op allerlei manieren proberen samen te werken en de krachten te bundelen. Dat kan in de vorm van een herindeling of ambtelijke fusie, maar ook door samenwerking op specifieke beleidsterreinen.

Wat al deze vormen van samenwerking gemeen hebben, is dat ze vragen om *visie, verbinding en strategisch inzicht*. Hier ligt potentieel een rol voor de gemeentesecretaris. Als eerste adviseur van het college en als schakel tussen bestuur en organisatie, kan de gemeentesecretaris actief bijdragen aan het verkennen, vormgeven en begeleiden van samenwerkingsverbanden. We hebben onderzocht wat die rol concreet inhoudt, door ons te verdiepen in de ontwikkeling van het vak van gemeentesecretaris en vooral door met veel gemeentesecretarissen te spreken die die rol in de praktijk hebben gepakt. In het brede palet van samenwerkingen hebben we ons geconcentreerd op de bestuurlijke en de ambtelijke fusies.

Onze kernbevinding is dat de gemeentesecretaris in fusiecontext in zijn kracht staat als die:

- **In staat is om een breed draagvlak te organiseren en gezag weet te (her)bouwen na een fusieproces of doorontwikkeling** – bij college(s), organisatie(s), ra(a)d(en) maar zeker ook in de externe positionering van de gemeente of fusie-organisatie in regio en netwerken. Zeker bij bestuurlijke fusies ontleent een gemeentesecretaris die legitimatie om te handelen vanuit één consistent narratief over het doel en de waarde van de herindeling (wat is het verhaal van de nieuwe gemeente? welke concrete *schaalsprong* moet de organisatie maken om daar te komen?) en het consequent uitdragen daarvan.
- **In staat is om aan te sturen op integratie van operationele capaciteit**, cultuur- en procesharmonisatie en horizontale legitimiteit bij medewerkers, ondernemingsraad en partners. In ambtelijke fusies ligt er een steviger accent op deze ‘succesfactor’ dan in de context van een herindeling, zonder af te doen aan de bestuurlijke complexiteit die een ambtelijke fusie-organisatie met zich meebrengt.

Uit onze gespreksronde constateren we dat de praktijk weerbarstig is: gemeentesecretarissen voelen zich lang niet altijd in positie om te handelen. Het gevoel dat je ‘op de goede plek staat’ om aan de slag te gaan met spanningen of dilemma’s die ze signaleren ontbreekt vaak. Gemeentesecretarissen erkennen dat hun positie in een fusiecontext niet alleen tot stand komt op basis van rationele beslissingen, analyse structuur en proces. *Emotie, betrokkenheid, persoonlijke overtuiging (pathos) en professionele, interpersoonlijke geloofwaardigheid en normenpatronen (ethos) zijn ook van grote invloed.*

We bieden dus geen blauwdruk of standaardaanpak, maar constateren wel een aantal rode draden in de ervaringen van gemeentesecretarissen: in de verklaringen voor de positie die ze al dan niet kunnen innemen én in de spanningsvelden waarin ze opereren.

1.1.1 Verbreding van het vak: de netwerksecretaris

Het vak van gemeentesecretaris is verbreed van de klassieke ‘secretaris van het college’ naar een rol waarin de gemeentesecretaris tegelijk eerste adviseur van het college van burgemeester en wethouders (B&W), algemeen directeur én partner in bestuurlijke en maatschappelijke netwerken is. Het is een ambacht zonder vast script: positie, speelruimte en vertrouwen moet de gemeentesecretaris steeds opnieuw verdienen en onderhouden – binnen, tussen en buiten organisaties. Die verbindende rol vraagt voortdurend *balanceren tussen rollen, arena’s en verwachtingen.*

De *sturingsfilosofie* onder dit ambacht is mee veranderd. Waar Traditional Public Administration nadruk legde op rechtmatigheid en rechtsgelijkheid, en New Public Management op efficiency en effectiviteit, vraagt de praktijk nu om omgevings sensitiviteit, opgavegericht werken en aandacht voor maatschappelijke outcomes. Sturing vindt vaker plaats in horizontale netwerken. Dat vergroot het handelingsrepertoire, maar vraagt ook bewust schakelen tussen waarden en logica’s die kunnen botsen.

In de dagelijkse praktijk slokt de verticale lijn veel tijd op: organisatie en college trekken continu de aandacht. Tegelijk willen veel secretarissen *meer ‘buiten’ zijn*. Effectief extern werken vergt daarom strak agendabeheer en bewuste keuze van tafels: waar ben je zelf aanwezig, waar laat je anderen spreken, en hoe borg je dat extern werk niet ad hoc maar strategisch wordt?

Dualisering heeft het speelveld opnieuw getekend. Met de komst van de griffier is de secretaris exclusief adviseur van het college geworden. Dat vraagt om een goed driehoeksoverleg (burgemeester–secretaris–griffier) en heldere afspraken die vaste patronen en voorspelbaarheid in het verkeer tussen raad en college borgen.

De burgemeester fungeert steeds meer als coördinator van collegiale eenheid. De secretaris is daarbij verlengstuk en bestuurlijk geweten van het college, met loyale relaties naar alle bestuurders. Dat vraagt tegelijk *nabijheid (adviseren, verbinden) en distantie (fair play, het geheel bewaken)*, zeker als verhoudingen onder druk staan.

1.1.2 De gemeentesecretaris in een fusie-context organiseert zijn eigen legitimiteit

Gezag komt minder vanzelf uit de formele positie en meer uit *persoonlijke leiderschapsstijl, betrouwbaarheid en uitgedragen waarden*. In alle arena's moet gezag dagelijks worden waargemaakt door consistent handelen, zichtbare resultaten en integriteit. Veel secretarissen ervaren het meeste gezag binnen de organisatie en in het college, minder in raad en samenleving. Dat past bij de formele rol, maar vraagt wel bewuste investering in relaties met de raad en het externe netwerk wanneer de opgave daarom vraagt.

Steeds vaker opereert de secretaris als *boundary spanner*: netwerkregisseur die verbindt en richting geeft, ondernemer die agendeert en vernieuwt, en duider/vertaler die betekenis geeft tussen instituties, disciplines en culturen. Dit vraagt diplomatie, empathie, innovatievermogen en doelgericht bouwen aan vertrouwen—intern, regionaal en in het maatschappelijke veld. Tegelijk blijft er *spanning tussen 'going concern' en strategische vernieuwing*. De dominante procesrol van de secretaris is onmisbaar, maar kan doorschieten richting 'super beleidsmedewerker'. Het vak vraagt daarom expliciete prioritering: waar spring je zelf op, wat delegeer je, en hoe houd je ruimte voor organisatieontwikkeling en opgavegerichte vernieuwing?

Van belang is ook dat de gemeentesecretaris werkt in een omgeving die deels rationeel is en werkt vanuit logica en structuren, maar dat de politieke en maatschappelijke context regelmatig door emoties en willekeur worden gekenmerkt. Niet elke gemeentesecretaris is even goed in staat met die beide kanten om te gaan.

1.1.3 Gezag is context-afhankelijk en komt informeel/relationeel tot stand

Omdat de invloed op formele inrichting niet altijd groot is, draait effectiviteit van de gemeentesecretaris in fusies vaak om jezelf in positie zetten — of positie gegund krijgen. Dat vraagt *relationeel vakmanschap*: coalities bouwen, timing, en het vermogen om het juiste gesprek op het juiste niveau te voeren.

De balans tussen dienen/ondersteunen en zelf sturen/leiding nemen is contextafhankelijk. In een ambtelijke fusie is de gemeentesecretaris doorgaans sneller "in positie" doordat de ambtelijke integratie direct stuurruimte geeft. In een bestuurlijke fusie moet die positie vaker expliciet worden geclaimd langs het bestuurlijke spoor. Bij ongelijke verhoudingen tussen de fuserende gemeenten staat de secretaris van de kleinere gemeente mogelijk op achterstand. Handelingsperspectief ontstaat dan *eerder uit informeel gezag en netwerk dan uit formele rol*; des te belangrijker om het speelveld en de timing precies te lezen.

Fusies slagen wanneer drie dingen samenkomen: vooraf scherp maken welke schaa sprong echt nodig is, daarna consequent investeren in mensen en werkgeverschap, en de gemeentesecretaris zichtbaar en legitiem in positie brengen om de onvermijdelijke spanningen te managen. *Niet het etiket van de fusie bepaalt het succes, maar de helderheid van doelen, de kwaliteit van relaties en het vermogen om koersvast en lerend te blijven.*

1.1.4 De gemeentesecretaris in een fusieproces kan weeffouten en risico's voorkomen

Een terugkerend patroon bij herindelingen is dat de *geambieerde schaa sprong aan de voorkant onvoldoende concreet wordt gemaakt*. Ambities over opgaven en dienstverlening blijven dan abstract en algemeen, terwijl onduidelijk blijft welke capaciteit, professionaliteit en werkprocessen nodig zijn om ze waar te maken. Na de fusie vertaalt zich dat in frictie, herontwerp en teleurstelling, omdat de organisatie alsnog moet toe groeien naar een niveau dat vooraf niet scherp is afgesproken.

Daarmee samenhangend zien we bij de inrichting van nieuwe organisaties regelmatig *te weinig aandacht voor de specifieke mensen en competenties die de schaa sprong kunnen trekken*. Structuren veranderen sneller dan professionele profielen; het uitblijven van bewuste personele keuzes remt de beoogde wendbaarheid en kwaliteit.

In ambtelijke fusies is het kernrisico het tempo- en schaalverschil: noch medewerkers worden vanzelf strategischer in een grotere context, noch gaan raad en college automatisch mee in de grotere schaal. De opgave is dus dubbel: professionaliseren binnen, en opschalen van het bestuurlijke spel buiten. Dat vergt heldere verwachtingen, gerichte ontwikkeling en politieke volwassenheid.

In zowel bestuurlijke als ambtelijke fusies zien we bovendien een accent op behoud van medewerkers, dat ten koste kan gaan van expliciet en consistent goed werkgeverschap. Behoud is belangrijk, maar zonder duidelijkheid over rolzuiverheid, professionele standaarden, ontwikkelruimte en prestatieverwachtingen ontstaat *schijnzekerheid*. Goed werkgeverschap betekent: eerlijk zijn over wat nodig is, ondersteunen om daar te komen, en beslissen als dat niet lukt.

1.2 Een ordening voor spanningen en dilemma's uit de praktijk

Gemeentesecretarissen worden in een fusie-context vaak geconfronteerd met emotie, botsende overtuigingen en belemmerende interpersoonlijke dynamiek. Die lijken contextafhankelijk en ontberen soms zelfs elke vorm van logica. Toch tekenen zich in onze vergelijking van casuïstiek grofweg steeds dezelfde spanningsvelden af. Die kunnen we ordenen langs de lijnen van het publieke waarde-model van Mark Moore.¹ Tussen elk van de 'bollen' in dat model kan een disbalans ontstaan, die spanningen oplevert voor de gemeentesecretaris.

Handelen vanuit het perspectief van publieke waarde

In essentie stelt Moore dat elk overheidshandelen bedoeld moet zijn om maatschappelijke meerwaarde voor inwoners te realiseren. Die maatschappelijke meerwaarde staat gelijk aan uit dat wat inwoners belangrijk en 'van waarde' vinden. Om publieke waarde te realiseren moet er een balans zijn tussen drie elementen. De 'propositie' van publieke waarde – het verhaal over de gewenste maatschappelijke meerwaarde – de capaciteit en organisatiekracht die daarvoor in de waagschaal wordt gelegd en het draagvlak dat voor beide bestaat.

Moore's model is o.a. bedoeld om overheidsmanagers, zoals gemeentesecretarissen, bewust te maken van de spagaat waarin ze opereren. Het is aan hen om balans aan te brengen tussen de drie 'bollen', om uiteindelijk het beste te doen voor hun inwoners.

1.2.1 **Spanningsveld 1:** past de gekozen fusievorm (nog) wel bij de beloftes die de fusie moet waarmaken?



Figuur 1a. **Spanningsveld 1**

- Gemeentesecretarissen ervaren lang niet altijd een match tussen het oorspronkelijke bestuurlijke narratief over wat de fusie moet opleveren en het vermogen van de nieuwe organisatie om die beloftes waar te maken.
- Daarmee worden ze al geconfronteerd als adviseur van het college tijdens verkenningsprocessen waarin de voor- en nadelen van een ambtelijke fusie ten opzichte van een herindeling worden afgewogen. De keuze voor de organisatievorm is in het politieke debat niet altijd een afgeleide van de maatschappelijke meerwaarde die een fusie moet opleveren.
- Bij herindelingen beslaat de bestuurlijke belofte vooral het vermogen om beter in te spelen op de maatschappelijke opgaven. De aanname is dat maatschappelijke uitdagingen beter kunnen worden aangepakt op een grotere gemeentelijke schaal.
 - Gemeentesecretarissen ervaren soms al gedurende de verkenning naar een herindeling spanningen als de 'schaalsprong' die een mogelijk nieuwe organisatie (en een nieuw bestuur) moet doormaken impliciet blijft. Soms blijft ook tijdens het fusieproces boven de markt hangen wat er van hen gevraagd gaat worden om bestuur en organisatie in positie te krijgen.
 - Na de fusie worden gemeentesecretarissen vaak geconfronteerd met hooggespannen verwachtingen over hoe snel de organisatie de schaalessprong moet realiseren. Er ligt soms zoveel druk op de organisatieontwikkeling dat gemeentesecretarissen geen ruimte hebben om extern zichtbaar te zijn als grotere, betrouwbare en solidaire regio-partner. Dat wordt ervaren als 'navelstaren'.

¹ Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Bij *ambtelijke fusies* heeft die bestuurlijke belofte vooral de vorm van *efficiency- of kwaliteitswinst*. Vooraf gedane beloftes zijn vooral van het kaliber ‘betere of snellere dienstverlening voor inwoners’ of het beter en sneller vervullen van andere (reguliere, wettelijke) gemeentelijke taken. Het waarmaken van deze belofte hangt direct samen met het kwantitatief presteren van de ambtelijke fusie-organisatie.
 - Gemeentesecretarissen signaleren vaak al vroeg in een verkenningsproces dat de toekomstige fusie-organisatie nog *niet over de juiste capaciteiten* beschikt om de beoogde kwaliteitswinst of kostenbesparing door te voeren.
 - Directeuren van fusie-organisaties worden vaak geconfronteerd met verschillende of zelfs *botsende bestuurlijke narratieven* over wat de fusie-organisatie moet opleveren. Elk college denkt er het zijne over – er staat niet één narratief centraal.
 - Evaluaties of bestuurswisselingen geven extra voeding aan bestuurlijke aandacht voor de fusie-organisatie, waardoor gemeentesecretarissen ervaren dat het functioneren van de organisatie (soms onnodig) onderwerp wordt van het politieke debat.
 - Ook bij ontvlechtingen laveert de gemeentesecretaris vaak tussen de wens om *(snel) zekerheid te bieden aan medewerkers*, hoewel onduidelijk is of daarmee beoogde (financiële) *winst van de ontvlechting* wel wordt behaald.

Uit de praktijk gegrepen:

“Men wil een snelle auto, maar geeft me slechts de onderdelen van twee verschillende fietsen en vraagt elke week waarom we nog niet op de snelweg rijden.”

De belofte aan de inwoners voor de fusie-organisatie van gemeenten Heuvelrugge (landelijk) en Sluisdijk (groekern) was klip en klaar: “Eén krachtige organisatie voor een betere dienstverlening en 15% efficiencywinst binnen vier jaar.” Jeroen vormt samen met zijn collega uit Sluisdijk de tweekoppige directie van de fusie-organisatie.

Al tijdens de kwartaalrapportage ziet Jeroen de bui hangen. De beoogde kwaliteitswinst op de afdeling Vergunningen blijft uit. Aanvragen worden niet binnen vier weken afgehandeld, maar dossiers stapelen zich op. Jeroen signaleerde vorig jaar al dat de ICT-systemen van beide gemeenten niet matchten. Hij zit nu in de tang: hij moet presteren op kwantiteit (cijfers), terwijl hij weet dat de fundamentele capaciteit simpelweg (nog) niet aanwezig is.

Door de naderende gemeenteraadsverkiezingen wordt ‘De Samenwerking’ ineens een heet hangijzer. Een lokale oppositiepartij in Sluisdijk noemt de fusie een “geldverslindend monster zonder gezicht”.

Omdat het functioneren van de fusie-organisatie onderwerp wordt van het politieke debat, voelen ambtenaren zich onveilig. Hun werkstijl wordt publiekelijk door raadsleden bekritiseerd en namen van beleidsmedewerkers vliegen over de raadstafel. Jeroen probeert zijn mensen uit de wind te houden, maar moet tegelijkertijd in de raadscommissie verantwoording afleggen over de tegenvallende cijfers.

1.2.2 **Spanningsveld 2:** is en blijft er voldoende draagvlak voor de bestuurlijke beloftes van de fusie?



Figuur 1b. **Spanningsveld 2**

- Gemeentesecretarissen in een fusie-context zijn dragers van een nieuwe bestuurs- en organisatiecultuur.
- Ze laveren daarbij in het spanningsveld tussen het creëren van een heldere, gedeelde ‘clubkleur’ voor de nieuwe organisatie én het geven van voldoende erkenning aan *couleur locale* en de verschillende ‘bloedgroepen’ uit de (voormalige) gemeenten.
- Of het lukt om een juiste balans te vinden, blijkt doorslaggevend voor het vertrouwen dat bestuur, organisatie en samenleving hebben in het oorspronkelijke (maatschappelijke) doel van de fusie. In andere woorden: de *binding die men ervaart tussen de som der delen beïnvloedt de eisen die men stelt* aan de fusiegemeente of de ambtelijke fusie-organisatie.
- In *fusiegemeenten* ervaren gemeentesecretarissen druk om tot een *nieuw en breed doorleefde ‘brand’* te komen. Als bestuur of samenleving onvoldoende doorleven welke (culturele) binding er is tussen de voormalige gemeenten die zijn samengegaan, wordt er snel in twijfel getrokken of het ook lukt om samen te werken aan de schielsprong.
 - Gemeentesecretarissen worden bijvoorbeeld voor of tijdens het fusieproces geconfronteerd met raden die zich *ingraven in eigen dorps- of kernvisies* om vast te houden aan eigenheid, of kleinere gemeenten die zich niet gehoord voelen in hun specifieke wensen bij de herindeling.

- In de organisatiecultuur ervaren gemeentesecretarissen de eerste vier jaar na de fusie nog blijvende spanningen tussen bloedgroepen. Dat zet het geloof in de meerwaarde van de fusiegemeente binnen de organisatie onder druk.
- In *ambtelijke fusies* worden gemeentesecretarissen juist uitgedaagd om de identiteit van elke afzonderlijke gemeente voor een deel te behouden. Hoe meer lokale identiteitsverschillen kunnen doorklinken, hoe meer ruimte voor lokale invulling van lokale prioriteiten. Dat belemmert soms de efficiency- en kwaliteitswinst die de ambtelijke fusie beoogt en kan leiden tot bestuurlijke bijstelling van doelen.
 - Zeker in de duofunctie als gemeentesecretaris én directeur van de fusie-organisatie is het laveren geblazen tussen de *meerwaarde van ‘samen’ en de bestuurlijke wens tot behoud van eigenheid* vanuit de eigen gemeente.
 - Gemeentesecretarissen worden geacht om gelijktijdig recht te doen aan politiek-bestuurlijke belangen én ambtelijke voorkeuren – wat in de praktijk soms onmogelijk is.
 - Als de *ontwikkeling van de ambtelijke organisatie sneller gaat* dan die van de gemeenteraden en colleges, kan dat het ten koste gaan van het draagvlak voor de doelstelling en gaat de politiek op de rem staan.

Uit de praktijk gegrepen:

“Ik bouw een brand terwijl medewerkers nog in het voetbalshirt van de vorige gemeente lopen”

Gemeentesecretaris Sarah leidt de kersverse herindelingsgemeente Stroomdal. De ambitie? Een moderne, uniforme organisatie met één gezicht. Maar onderhoudsbruisen de oude bloedgroepen. Tijdens de eerste gezamenlijke medewerkersbijeenkomst presenteert Sarah vol trots de nieuwe “Stroomdal-methode” voor wijkbeheer. Een efficiënte, digitale werkwijze die voor de hele gemeente geldt. In de zaal vallen de armen over elkaar. De buitendienst van de voormalige kleine plattelandsgemeente voelt zich “geannexeerd”. “Bij ons in het dorp kennen we iedereen; wij werken niet met een app, wij maken een praatje bij het hek,” klinkt het. Tegelijkertijd krijgt Sarah een appje van een wethouder: “Kunnen we het logo van Dorpsvereniging Dalenbeek nog een plek geven in onze nieuwe huisstijl?”

1.2.3 Spanningsveld 3: is en blijft er voldoende draagvlak voor de gekozen fusievorm?



Figuur 1c. Spanningsveld 3

- Gemeentesecretarissen die in een heringedeelde gemeente of ambtelijke fusie aan de slag gaan zonder eerdere betrokkenheid in het proces om daar te komen, worden soms overvallen door *'weeffouten' in de inrichtingskeuzes voor de (nieuwe) organisatie*.
- Het is voor hen ingewikkeld om die bestuurlijk ter discussie stellen, als er nog draagvlak bestaat voor de keuze voor het construct – de herindeling of de ambtelijke fusie.
- Andersom zien gemeentesecretarissen bestuurlijke steun voor de vormkeuze (en dus om zich in te zetten voor het slagen van de fusie) ook juist vaak wegvallen als zich weeffouten manifesteren.
- In *bestuurlijke fusies* manifesteren weeffouten zich vooral bij gemeentesecretarissen als inwoners knelpunten ervaren van de politiek-bestuurlijke verandering. College, raad en organisatie staan meer op afstand dan voorheen, en soms is er in de inrichting van de nieuwe organisatie onvoldoende aandacht geweest voor mitigerende maatregelen om dat verschil te overbruggen.
 - De omgang met *(on)zekerheden voor medewerkers* voor en gedurende het fusieproces verklaart veel van de *'weeffouten'* die gemeentesecretarissen in heringedeelde gemeenten ervaren. De samenstelling van het MT, de plaatsing van medewerkers in sleutelposities en het te laat beginnen met het harmoniseren van processen kan toekomstige kwetsbaarheden veroorzaken die de gemeentesecretaris dan lastig terug kan draaien.
 - Medewerkers raken bovendien *gefrustreerd als ze vasthouden aan de modus operandi van een kleine gemeente naar inwoners*. De schaa sprong die een herindeling vereist, vraagt een andere houding.
- In *ambtelijke fusies* merken inwoners weinig van de fusie (tenzij dienstverlening dichtbij verdwijnt omdat die wordt gecentreerd op één locatie). Weeffouten komen dan op het bordje van de gemeentesecretaris als ambtenaren ze agenderen of als ze zich manifesteren in het presteren van de organisatie.
 - Gemeentesecretarissen ervaren bijvoorbeeld *'verrassingseffecten'* uit het gekozen *sturingsmodel van één of juist meerdere directeuren*. Als de dynamiek tussen directeuren slecht is en er bijvoorbeeld wordt terug onderhandeld op eerder gemaakte inrichtingskeuzes, valt hun draagvlak voor het construct gemakkelijk weg.
 - De keuze om het proces voor *college-advisering al dan niet te harmoniseren* geeft ook spanningen: medewerkers kunnen ervaren dat ze onnodig dubbel werk doen, of juist het belang van één broodheer laten domineren.
 - Bij de ontvlechting van ambtelijke fusies is er opnieuw het risico op weeffouten: gemeentesecretarissen die de eigen lokale organisatie heropstarten ervaren dat medewerkers een *manier van werken meenemen die nog past bij de oude fusie*.

Uit de praktijk gegrepen:

"Samen uit, samen thuis geldt in de directiekamer alleen als de zon schijnt. Ons eerste serieuze meningsverschil gijzelde de organisatie"

Er moet een nieuwe manager voor de afdeling Sociaal Domein worden aangesteld. Simon wil een kandidaat met een zakelijke, procesmatige achtergrond om de stijgende zorgkosten te beteugelen. Zijn mede-directeur blokkeert dit echter: zij eist een kandidaat met een sterke focus op de menselijke maat en lokale verbinding, passend bij de cultuur van "haar" oorspronkelijke gemeente.

Omdat het sturingsmodel geen escalatieclausule of onafhankelijk voorzitter kent (beide gemeenten zijn immers 50% eigenaar), ontstaat er een patstelling. De vacature blijft maanden open, de afdeling raakt stuurloos en de kwaliteit van de zorgverlening aan inwoners begint te wankelen. Simon merkt dat zijn mede-directeur de ruzie over de vacature gebruikt om terug te komen op al gemaakte keuzes: "Als ik mijn manager niet krijg, werk ik ook niet mee aan jouw nieuwe IT-plan."



HOOFDSTUK 2

Omgaan met spanningen

De persoon: rolneming in een fusiecontext

In dit hoofdstuk tonen we aan hoe de gemeentesecretaris wél in positie komt om spanningen in een fusiecontext te signaleren, agenderen en aanpakken. Aan de hand van een rollentypologie (2.2) beargumenteren we hoe gemeentesecretarissen gerichter kunnen sturen op rolneming die past bij de desbetreffende fusiecontext (2.3). We besluiten met een simpele gereedschapskist om te starten met zelfreflectie (2.4): welke rol zet jou op dit moment het meest in je kracht?

2.1 In positie komen: bewust sturen op passende rolneming?

Er zijn *weinig wettelijke kaders en landelijke of provinciale regelgeving* waar je als gemeentesecretaris een beroep op kunt doen of mandaat uit ontleent voor je handelen in de context van een bestuurlijke of ambtelijke fusie. De Wet algemene regels herindeling benoemt de gemeentesecretaris niet als formele actor in het ontwerp- en besluitvormingsproces, de voorbereiding van de nieuwe organisatie of de begeleiding van bestuurlijke organen.

De ruimte om mee te sturen is dus een *tussenruimte*, die ontstaat in de *dynamiek* met andere politieke, ambtelijke en maatschappelijke actoren én op basis van eigen *persoonskenmerken*. Het samenspel daartussen verschilt sterk per casus.

Je zou daaruit kunnen concluderen dat elk ontwikkelperspectief van gemeentesecretarissen in een fusie-context geduld vraagt, omdat ze zullen moeten wachten totdat er onrust of spanningen ontstaan om ze te kunnen aanpakken. In het fusieproces of in de manier waarop de fusie uitpakt.

Maar we geloven dat *gemeentesecretarissen wel degelijk proactief of preventief kunnen handelen*, zeker vanwege de sensitiviteit en het agenderend vermogen die horen bij het vak van gemeentesecretaris. Voor het signaleren van spanningen en het aansturen op wezenlijke veranderingen in een fusieproces zijn formele sturingslijnen en de jaarplan- of P&C-cyclus per definitie ontoereikend. *De rol die gemeentesecretarissen nemen in de informaliteit* van de tussenruimte schept wél mogelijkheden.

2.2 De tussenruimte in de 'levenscyclus' van bestuurlijke en ambtelijke fusies

Grip op effectief gebruik van de tussenruimte begint bij grip op verloop van het fusietraject waarvoor je aan de lat staat, en de fase waarin de fusie zich bevindt. Omdat samenwerking dynamisch is, zijn fusietrajecten dat evenzo – de samenwerking ontwikkelt zich tot een vorm van volwassenheid. Een fusietraject laat zich daarom vergelijken met een 'levenscyclus', waarin de kiem van een fusieorganisatie het licht ziet, opgroeit, volwassener wordt en soms (vooral de laatste jaren zichtbaar in de daling van het aantal ambtelijke fusie-organisaties) weer wordt ontvlochten.



Figuur 2. De 'levenscyclus' van een bestuurlijke fusie



Figuur 3. De 'levenscyclus' van een ambtelijke fusie

In elk van die ontwikkelfasen kan een gemeentesecretaris de tussenruimte vinden en benutten met concreet handelingsperspectief. Hieronder vatten we het handelingsperspectief in de tussenruimte samen voor elke fase van de levenscycli die we zien voor een bestuurlijke en een ambtelijke fusie². In de bijlage zijn de handelingsperspectieven praktischer uitgewerkt.

2.3 Een rollentypologie: met realisme aan de slag in een tussenruimte

Veel gemeentesecretarissen stappen vol *enthousiasme* in een fusietraject, gedreven door het idee dat zij dan kunnen werken aan het realiseren aan een complex en bestuurskundig en organisatorisch interessant vraagstuk. In de praktijk *botst dat enthousiasme regelmatig met een weerbarstige realiteit*. Gemeentesecretarissen zonder ervaring in een fusiecontext beseffen soms pas na het accepteren van de baan dat ze moeten opereren in een krachtenveld waarin zowel bestuur als ambtelijke organisatie nog zoekt naar positie en onderlinge verhoudingen.

De mogelijkheden om de *tussenruimte optimaal te benutten* is afhankelijk van de *rol die een gemeentesecretaris zichzelf aanmeet*. Die rol komt tot stand uit een combinatie van competenties, eerdere professionele ervaring en praktisch handelingsperspectief. Uit onze gespreksronde tekenden zich vier typische rollen, die we hieronder in een rollentypologie weergeven.

Een gemeentesecretaris is het meest effectief als hij of zij kan *schakelen tussen de verschillende rollen in deze typologie* – naar wat de specifieke fusie-context vraagt. De rolbeschrijvingen zijn daarom indicatief bedoeld, én als startpunt voor reflectie op het eigen handelen van gemeentesecretarissen.

Uit de praktijk gegrepen:

'Mijn aanstelling was al een interventie'

De gemeenten Groenveld en Waterveld verkeren in een bestuurlijke impasse. Colleges weten dat ze te klein zijn om goed mee te doen in de enorme gebiedsontwikkelingen die in nabije steden staan gepland, maar de angst voor verlies van autonomie houdt hen gevangen in een eindeloze verkenning naar een 'lichte' ambtelijke samenwerking. Maarten solliciteert naar de functie van gemeentesecretaris in Groenveld. De vacatureomschrijving noemt het sturen op de nabije gebiedsontwikkelingen als aandachtspunt.

Al in het tweede sollicitatiegesprek, tegenover de burgemeester en de selectiecommissie, legt Maarten zijn kaarten op tafel: 'Ik heb jullie verkenning gelezen. Jullie zoeken een procesmanager voor een ambtelijke fusie om kosten te delen. Dat ben ik niet. Als u mij aanstelt, doet u dat omdat u de ambitie heeft om een nieuwe, krachtige herindelingsgemeente te vormen die écht een vuist kan maken in de regio en voor de regionale opgaven. Ik kom alleen om te bouwen aan die schaa sprong. Voor een ambtelijke fusie kom ik niet, omdat dat de echte problemen van Groenveld niet oplost.'

Enkele maandag na zijn aanstelling vertrouwt de burgemeester hem toe dat hij met die opmerking heeft weten te voorkomen dat de organisatie jarenlang in een 'tussenmodel' (de ambtelijke fusie) zou blijven doormodderen. 'Je hebt ons alleen zo al veel kosten voor het uitzoek- en rekenwerk bespaart.'

² Voor een ambtelijke fusie kiezen we ervoor om de 'ontkiemfase' aandacht te geven in de vorm van herijking. De praktijk van de afgelopen zeven jaar aan herindelingsverkenningen leert immers dat de oprichting van een ambtelijke fusie-organisatie geen actuele optie meer lijkt. Omwille van de praktisch toepasbare aard van deze handreiking kiezen we er daarom nadrukkelijk voor het handelingsperspectief voor ambtelijke fusies te enten op de behoeften die gemeentesecretarissen en directeuren signaleren voor de omgang met spanningen in de lopende werkorganisatie.

Politicus

Leunt op politieke sensitiviteit en het vermogen om bestuurlijke structuren te beïnvloeden of

- ... in de context van een herindeling - aan te sturen op bestuurlijke wendbaarheid.
- ... in de context van een ambtelijke fusie - in te spelen op de wensen vanuit verschillende colleges en gemeenteraden. Het politieke zit ook in de afstemming en onderhandeling met de gemeentesecretarissen uit de andere gemeenten en in sommige gevallen de directeur van de ambtelijke fusie.

Heeft vaak zelf politieke ervaring, bijvoorbeeld als raadslid en/of bestuurder. In een andere fusie-context, of in dezelfde regio als de (verkenning van een) herindeling in kwestie.

Veranderkundige

Kiest bewust voor een rol waarin hij/zij de organisatieontwikkeling en cultuurtransitie centraal zet. In een fusiecontext richt deze gemeentesecretaris zich op het ontwerpen van processen, verbinden van medewerkers, en het concretiseren van de 'schaalsprong' in kwaliteit van dienstverlening. Politieke beïnvloeding is niet het primaire uitgangspunt; de kracht ligt in het consequent uitdragen van een veranderverhaal dat past bij de politieke context, ook onder bestuurlijke druk.

Heeft eerder gewerkt als procesregisseur met een veranderkundige component of zelfs een opleidingsachtergrond in organisatieontwikkeling, veranderkunde of culturele antropologie. Eventueel ervaring met procesharmonisatie.

Goede werkgever

Richt zijn/haar leiderschap in fusiecontext primair op het welzijn, vertrouwen en ontwikkelperspectief van medewerkers. Deze gemeentesecretaris ziet het menselijk aspect van de transitie als cruciaal voor het succes van de nieuwe organisatie. Hij/zij gebruikt empathisch leiderschap, consistente communicatie en scherp organisatie-ontwerp vanuit de 'publieke waarde'

- .. die centraal staat in de schaa sprong die de herindeling tracht te bereiken om medewerkers door de fusie heen te begeleiden.
- ... van kwaliteit en efficiëntie die met de ambtelijke fusie wordt beoogd om medewerkers hun plek te laten vinden in de gefuseerde organisatie en in het adviseren van meerdere colleges.

Heeft ervaring met complexe HR-vraagstukken op grote schaal, zoals pittige reorganisaties die medewerkersbegeleiding vroegen, teamontwikkeling en de positionering van een MT.

Bedrijfseconoom

Kiest bewust voor een rol waarin hij/zij het presteren van de organisatie en het behalen van de doelen van de fusie (kosten, kwaliteit, bestuurskracht, minder kwetsbaarheid) centraal zet. Denkt in termen van contracteren en kwaliteitsindicatoren en ziet goede bedrijfsvoering en dienstverlening als de basis.

Neemt ervaring mee uit een rol als concerncontroller of directeur, financiële achtergrond, ervaring met begroting, P&C-cyclus, bedrijfsvoering.

2.3.1 Roltypen, handelingsperspectieven en competenties

Per rol type beschrijven we drie aspecten: wat is het handelingsperspectief, wanneer komt deze rol uit de verf en welke competenties heeft de gemeentesecretaris voor deze rol nodig?

	Politicus	Veranderkundige
Handelingsperspectief	<ul style="list-style-type: none"> Wacht niet tot bestuurlijke druk of incidenten escaleren, maar agendeer tijdig de vraag: lossen we onze knelpunten nog zelfstandig op? Initiatief voor gesprek met gemeentesecretarissen in de regio - of zelfs met raad/raden - over de schaa sprong die past bij de grootste maatschappelijke opgaven, en welke organisatieontwikkeling die zou vragen in een mogelijk heringedeelde organisatie; Adviseer het college op basis van een analyse van wat een schaa sprong vraagt van deze gemeente – welke realisatiekracht is nodig voor welke (gedeelde) opgave, welke competenties ontbreken in welke fusievariant, welke functies verdwijnen en welke profielen moeten erbij; Neem het initiatief voor een gesprek met gemeentesecretarissen in de regio over de manieren waarop met één organisatie verschillende colleges en raden bediend gaan worden; Neem een stevig inhoudelijke adviserende rol naar het college over de van de organisatie gewenste kwaliteit en geef de grenzen aan van wat aan maatwerk mogelijk is; 	<ul style="list-style-type: none"> Werk consistent aan organisatie-ontwikkeling die de schaa sprong vraagt, met een meerjarig plan dat over de (eerste) collegeperiode van een fusiegemeente kijkt. In verkenningstrajecten: starten met intensievere samenwerking tussen gemeenten door gezamenlijke projecten, als start met samenwerken aan een gemeenschappelijk doel en overeenstemmen over de werkwijze. In herindelingsprocessen: vroegtijdig ontwerpen en bewaken van harmonisatieprocessen voor bestuurlijke en ambtelijke structuren tijdens herindeling. Faciliteren van cultuurinterventies en leerprogramma's (bijv. theatersessies, training in feedback geven) om cohesie en samenwerking te versterken. Signaleren van actuele knelpunten verklaard vanuit de culturele en relationele dynamiek tussen oude organisatieonderdelen - direct bespreekbaar maken bij bestuur en management.
Komt uit de verf	<ul style="list-style-type: none"> Voorals in de verkenning- en ontwerpfasen van een herindeling. Op alle procesonderdelen, maar specifiek bij het mitigeren van spanningen in een heringedeelde gemeentelijke organisatie - alleen in een sterke tandem met een burgemeester. Voorals als de fusie een feit is. Om te blijven focussen op doorontwikkeling van het construct en mogelijk ook in vervolg op bestuurlijke fusie, maar wel met oog voor wat in colleges en gemeenteraden politiek haalbaar is. Kunnen bespelen van de politiek, waar mogelijk in samenspel met burgemeester en/of griffier. 	<ul style="list-style-type: none"> In de ontwerpfasen van de herindeling en de implementatiefase – daar waar procesontwerp en cultuurintegratie centraal staan. Ook bij het onderzoeken van cultuurverschillen én -overeenkomsten in een verkenningstraject kan expertise van de veranderkundige al welkom zijn. Nb. een bescheiden veranderkundige kan succesvol een ontwikkelslag realiseren zonder zich specifiek als 'politicus' te profileren.
Competentieprofiel	<ul style="list-style-type: none"> Sterk ontwikkeld gevoel voor bestuurlijke en politieke dynamiek, inclusief het inzicht in de bestuurlijke gunfactor die er wel/niet is naar de gemeentesecretaris(sen). Zelfstandig kunnen positioneren van strategische onderwerpen richting bestuur en raad, zonder daarin afhankelijkheid te ervaren van anderen. Vanzelfsprekendheid om belangen, timing en besluitvormingsprocessen mee te wegen bij het bepalen van eigen initiatief. Door kunnen pakken op (bestuurlijk) momentum. Eigen (pre-existente) relaties/netwerk met individuele bestuurders, raadsleden, of andere gemeentesecretarissen. 	<ul style="list-style-type: none"> Is in staat om consistent en overtuigend medewerkers (en bestuurders) continue mee te krijgen in het veranderverhaal, ook bij bestuurlijke tegenslag. Sterk in procesregie en het ontwerpen van samenwerkingsstructuren die een 'smeltkroes' vormt of een mozaïek waarin plek is voor oude culturen. Vermogen om culturele en relationele patronen bespreekbaar te maken in een kwetsbare setting. Geduld en discipline om door te werken aan de veranderkundige ontwikkeling over meerdere jaren na fusie. Vanzelfsprekendheid om zowel als boegbeeld van 'de fusie' als procesbewaker gezien te worden, wetend dat die zichtbaarheid ook risico's met zich meebrengt.

	Goede werkgever	Bedrijfseconoom
Handelingsperspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Herkennen van spanningen, emoties en onzekerheid bij medewerkers in alle fasen van de fusie, en deze serieus adresseren door ingrepen in processen of structuren. • Voorkomen dat medewerkers terugvallen op oude werkwijzen of defensief op regels en checklists leunen, door ze te ondersteunen in nieuwe rol- en taakopvattingen. • Bewust doorbreken van (bestuurlijke) zelfgenoegzaamheid na vroege successen als medewerkers of OR daar aanleiding toe geven, zodat de ontwikkelslag doorzet. • Creëren van een veilige cultuur waarin leren en reflecteren onder medewerkers vanzelfsprekend is. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inzien en weten te benutten van de mogelijkheden om efficiënter en integraler te werken in de gefuseerde organisatie. • Op het goede niveau weten te zetten van de verwachtingen over de snelheid en kwaliteit van de nieuwe organisatie, niet te hoog en niet te laag. Om een tandje bij te kunnen zetten waar nodig, maar ook te kunnen terugduwen als te veel wordt gevraagd. • Kunnen vertalen van de abstracte doelen van de fusie-organisatie in KPI's, sturingsmethoden en strak vastleggen van de afspraken, zodat hij of zij daarop kan én wil worden afgerekend.
Komt uit de verf	<ul style="list-style-type: none"> • In de fase van het herindelingsproces waarin de organisatiestructuur centraal staat - wanneer onzekerheid over rollen, huisvesting, cultuur en werkwijze bij medewerkers groot is en kruist met politieke druk om de herindeling te voltooien - en na de herindelingsdatum. • In de aanloop naar de fusie en wanneer de gefuseerde organisatie enige tijd onderweg is – aan de voorkant om het ontwikkelperspectief te bieden, de nieuwe kansen in te laten zien, spanning en onzekerheid weg te nemen; en wanneer de nieuwe organisatie is gestart om medewerkers die onzeker zijn, onduidelijkheid ervaren of voor wie het proces niet snel genoeg gaat comfort te bieden en te ondersteunen in het landen in de nieuwe organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • In zowel de aanloop naar de fusie als in de gefuseerde organisatie. Kan realistische inschattingen maken van wat wel en niet aan kwaliteitsverbetering, kostenbesparing etc. kan worden gerealiseerd en in de nieuwe organisatie hierop strak en efficiënt sturen.
Competentieprofiel	<p>Sterk empathisch vermogen: het kunnen lezen van emoties en spanningen en daarop adequaat reageren; Vaardigheid om motivatie van medewerkers te verbinden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ... het bredere maatschappelijke en bestuurlijke perspectief voor de 'schaalsprong' – en scherpe keuzes te maken over plaatsingen wanneer dat geen 'match' oplevert. • ... het bredere perspectief van uniformiteit met ruimte voor maatwerk en 'couleur locale'; • Discipline en doorzettingsvermogen om langdurig te bouwen aan onderling vertrouwen; ook na formele afronding van fusieproces <p>In staat om op korte termijn te ontzorgen en gelijktijdig te sturen op een lange termijnperspectief waarin de organisatie gestimuleerd blijft tot doorontwikkeling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sterk ontwikkeld gevoel voor aspecten van bedrijfsvoering en financiën, inclusief het inzicht in de manier waarop dit meetbaar en stuur is te maken; • In staat om processen op orde te brengen, te structuren en consequent in de hele organisatie door te voeren; • Afspraak is afspraak: op basis van realistische verwachtingen prestaties weten neer te zetten; • Met name een sterk intern netwerk en focus op de organisatie, minder gericht op de politiek-bestuurlijke kant vanuit oogpunt van een zuivere rolverdeling.

2.4 Reflecties: hoe bewuste rol-neming het startpunt kan vormen voor effectieve omgang met spanningen

Soms treffen we een zekere *bescheidenheid over welke gewicht de gemeentesecretaris nu écht in de schaal kan leggen* in de complexe behoeften in fusieprocessen en in gefuseerde organisaties. De veelheid aan praktische handelingsperspectieven uit de bijlage bij deze handreiking geeft toch blijk van succesvolle initiatieven, waarover gemeentesecretarissen graag van gedachten wisselen. We geloven dat gemeentesecretarissen bewuster kunnen werken aan een effectieve omgang met spanningen in een fusie-context en geven hieronder aan hoe.

2.4.1 Je kunt niet alles tegelijk zijn en doen
Tijdens de gespreksronde ontdekten we dat gemeentesecretarissen in een fusiecontext niet alleen brede steun organiseren voor hun initiatieven, maar soms ook bewust op zoek gaan naar *'tegenmacht'*. We bedoelen daarmee capaciteiten, vaardigheden of rollen die zij zelf niet van nature in zich hebben of hebben ontwikkeld, maar wel nodig achten om specifieke spanningen of dilemma's in of na fusieprocessen aan te pakken. Zo voorkomen ze blinde vlekken en tunnelvisie, maar het organiseren van tegenmacht is tegelijkertijd een *vorm om hun interventies te stutten vanuit een ander perspectief of een andere rol*. Een politicus gaat op zoek naar een gestructureerd procesmanager, een bedrijfseconoom omarmt de politieke sensitiviteit van een griffier, etc.

Wie vormt welke tegenmacht?

Burgemeesters. De samenwerking tussen burgemeester en gemeentesecretaris is cruciaal voor, tijdens en na fusies. Ontzorgen, koers houden en open communiceren zorgen voor bestuurlijk draagvlak, waarbij burgemeesters' politieke sensitiviteit als voorzitter van college en raad essentieel is.

Andere portefeuillehouders. Een goede relatie met sleutelportefeuillehouders, zoals financiën of bedrijfsvoering, helpt politieke en persoonlijke drijfveren achter ambities te begrijpen en gezamenlijke strategie te ontwikkelen.

Griffiers. Griffiers helpen organisatieontwikkeling op de politieke agenda zetten en nieuwe raden effectief inwerken. Ze lokken politieke reflectie uit en vormen vooral voor gemeentesecretarissen zonder politieke ervaring een belangrijke partner. In bestuurlijke fusies werken beoogde gemeentesecretarissen vaak samen met beoogde griffiers; in ambtelijke fusies ligt er nog potentieel.

(Zelfbenoemde) directeuren, mededirecteuren en gemeentesecretarissen in de regio. Gemeentesecretarissen kiezen regelmatig directeuren met complementaire competenties, zoals bedrijfsvoering of fusieorganisatie. In verkenningstrajecten bouwen zij soms steunstructuren via samenwerking met vakgenoten in de regio.

Vertrouwde strategen. Tijdens verkenning en herindeling vertrouwen gemeentesecretarissen op een kernteam van medewerkers met aanvullende competenties, zoals communicatie, marketing of projectmanagement.

Adviseurs. Extern onderzoek is gebruikelijk; onafhankelijke procesbegeleiding wordt ingezet bij spanningen. Voorkeur gaat uit naar inhoudelijk sterke, gezagvolle en enthousiaste adviseurs die draagvlak creëren.

Ervaren vakgenoten als 'sparring partner'. Gemeentesecretarissen zonder fusie-ervaring profiteren van inzichten en tips van ervaren vakgenoten. Onderlinge collegialiteit en intervisie worden gewaardeerd, vooral om valkuilen te vermijden.

2.4.2 Een kwestie van je rol pakken

Uit de praktijk gegrepen:

“Lef hebben werkt als de tandem gesmeerd loopt”.

De gemeenten A en B verkennen een bestuurlijke fusie. De sfeer is gespannen: raadsleden van de kleinere gemeente B zijn bang om opgeslokt te worden. Het proces zit muurvast. Oscar, de gemeentesecretaris van de grootste gemeente, merkt dat de burgemeesters beleefd om de hete brij heen draaien. Hij organiseert een reeks informele “haardvuursessies” waarin hij ambtenaren en raadsleden vraagt om samen te schetsen welke veranderingen ze allebei graag zouden zien voor de toekomstbestendigheid van hun gemeenten. Oscar presenteert tijdens een gezamenlijke raadscommissie de resultaten van deze sessies. Hij zet hiermee de verhoudingen op scherp door te stellen: ‘als we vast blijven houden aan onze eigen dorpsvisies, kunnen we de herindeling net zo goed afblazen. Hier is een plan voor een compleet nieuwe bestuursstijl.’ Een aantal wethouders is woedend; ze voelen zich gepasseerd door hun eigen secretaris. Oscar heeft immers geen formele opdracht gekregen om met een visie te komen. De burgemeester van de herindelingspartner grijpt in. Omdat Oscar vooraf informeel bij hem heeft gepolst of er “meedenkkracht” nodig was, dekt de burgemeester hem nu: “Oscar doet wat wij niet durven: de spiegel voorhouden. Dit is de rauwe input voor een wenkend perspectief dat wellicht wél verbindend werkt”.

Initiatief van de gemeentesecretaris om spanningen voor, tijdens of na een fusieproces aan te pakken is een kwestie van *‘het maar gewoon doen’* en bij wijze van spreken wachten tot anderen de gemeentesecretaris terugfluiten. De gemeentesecretaris heeft in principe een *positie verworven dat anderen het logisch vinden dat hij of zij initiatief en actie neemt* en dat die plek wordt gegund.

Dat laatste constateren we ook nadrukkelijk uit ons toetsgesprek met burgemeesters over het belang van de tandem tussen burgemeester en gemeentesecretaris. Er is vaak de *verwachting dat gemeentesecretarissen hun burgemeesters aansturen op een helder mandaat voor henzelf*. Dat houdt in: agenderen welke aanknopingspunten er zijn voor de doorontwikkeling van de fusie of samenwerking vanuit nieuwe coalitieakkoorden, signaleren welke successen gevierd kunnen worden én welke verbeterpunten aandacht verdienen.

We kwamen voorbeelden tegen waarin al bij de werving en selectie van de gemeentesecretaris rekening werd gehouden met de toekomstige samenwerking met de burgemeester: als meedenkkracht in de politiek-bestuurlijke context en als klankbord voor de aansturing van de organisatie.

Anderzijds is het wel sterk *persoonsafhankelijk óf de gemeentesecretaris die stevige rol pakt*: past dat bij iemands persoonlijkheid en idee over de rolinvulling van een gemeentesecretaris? De één is van nature of vanuit ervaring een uitgesproken ‘politicus’, de ander hecht waarde aan gestructureerd management en goed werkgeverschap. Niet elke gemeentesecretaris krijgt (of neemt) de ruimte om te experimenteren met een rol die minder dichtbij hem of haar staat. Ook daarvoor luidt het advies vanuit ervaren bestuurlijke tandempartners: heb lef, durf de boel op te schudden – maar zorg wél voor een stevig mandaat vanuit het (hele) college. Anders is het risico groot van overspannen verwachtingen aan de voorkant – en die zijn dan lastig achteraf te managen.

2.4.3 Niet elke vorm van tegenwerkende politiek-bestuurlijke dynamiek kun je zélf oplossen

Het grootste risico voor de gemeentesecretaris in een fusiecontext is een *destructieve vorm van ‘bestuurlijke tegenkracht’*, waarbij gemeentesecretarissen een gebrek aan draagvlak ervaren voor hun handelen om spanningen en dilemma’s in de organisatie te doorbreken. Er tekenen zich grofweg twee verklaringen af voor bestuurlijke weerstand in een fusie-context:

- **De organisatie maakt (hooggespannen) bestuurlijke verwachtingen niet waar.** Soms strookt het bestuurlijke beeld over wat de fusie moet opleveren niet met de realiteit van de opbrengst in de eerste vier tot acht jaar. Gemeentesecretarissen worden niet altijd gehoord in hun inschatting van wat de organisatie wel en niet aan kan in die periode. In onze gespreksronde gaven ervaren gemeentesecretarissen verschillende praktische handelingsperspectieven mee om in dit spanningsveld toch effectief te kunnen opereren. Bijvoorbeeld met ingrepen voor of tijdens het fusieproces om bestuurlijk te doorleven wat de ‘schaalsprong’ precies betekent voor de organisatie, maar ook door aan te sturen op helderheid in de bestuurlijke opdracht aan de gemeentesecretaris om te verbeteren.

- **De politieke koers is niet eenduidig.** Als zich binnen het college, tussen colleges betrokken in een ambtelijke fusie of binnen de raad/raden tegengestelde richtingen uittekenen over de totstandkoming of doorontwikkeling van een fusie is het voor een gemeentesecretaris veel ingewikkelder om tot gedeeld eigenaarschap te komen over de aanpak van de spanningen of dilemma's. De rol van hitteschild voor de organisatie is bijna niet meer goed te spelen. Als de ambigue politieke koers zich ook op inhoudelijke dossiers manifesteert, werkt deze dynamiek door op het niveau van het MT – waarin de gemeentesecretaris ook onvoldoende in positie komt om op verandering aan te sturen. Gemeentesecretarissen ervaren een patstelling of impasse, waardoor handelingsverlegenheid optreedt.

2.4.4 Ontwikkelruimte in het vakmanschap

Uit eerdere onderzoeken naar opleidings- en ontwikkelbehoeften blijkt dat *gemeentesecretarissen nadrukkelijk meer willen investeren in hun ontwikkeling* op een aantal thema's die we extra relevant vinden in een fusie-context: advisering van het college (met veel wisselingen en verloop), de relatie tussen college en organisatie, leidinggeven aan een snel veranderende ambtelijke organisatie en de rol van de gemeentesecretaris in het netwerkbestuur

Een terugkerend ontwikkelpunt is dat gemeentesecretarissen *bewuster kunnen sturen op wat voor type gemeentesecretaris zij willen zijn in een fusiecontext*. We merkten veel herkenning bij onze roltypologie, de wens om te kunnen groeien in een andere rol of daar juist in de interactie met 'bondgenoten' op in te zetten. Dat vraagt een duidelijke keuze in de rol die je neemt, of juist wilt ontwikkelen.

Het viel ons bovendien op dat de *aanlooproute naar de functie van gemeentesecretaris sterk verschilt*: sommigen volgen het klassieke pad van beleidsadviseur–teammanager–directeur–gemeentesecretaris, anderen stromen in vanuit andere bestuurlijke functies of met ervaring van buiten de gemeentewereld. Dat zorgt in de eerste plaats voor een divers palet aan mogelijke rollen – en opvattingen over hoe de rol van gemeentesecretaris het beste ingenomen kan worden. Hun professionele achtergrond beïnvloedt in onze optiek ook sterk hoe gemeentesecretarissen hun eigen rol opvatten en welke accenten zij leggen. Tegelijkertijd realiseerden we ons dat de ontwikkelruimte voor gemeentesecretarissen van heringedeelde gemeenten of fusie-organisaties onder druk kan komen te staan door de geldende *norm dat burgemeesters P-gesprekken voeren met gemeentesecretarissen*. Komt de tandem op spanning te staan doordat beoordelingskaders van de burgemeester dwingend zijn of goed functioneren wordt betwist?

2.4.5 Langdurig commitment

Een lange adem ná het fusieproces is bovendien essentieel: denk verder dan de eerste collegeperiode van vier jaar. De eerste jaren worden vaak gedomineerd door cultuurintegratie, het vestigen van nieuwe werkprocessen en het herstellen van vertrouwen tussen oude "bloedgroepen". Zelfs een ijzersterk fundament – een goed doordacht herindelingsontwerp of een uitstekend transformatieplan voor de fusie-organisatie voor de besturingsstructuur van de ambtelijke fusie – blijkt voor sommigen niet opgewassen tegen hoge bestuurlijke ambities en de schaa sprong die de organisatie nog moet maken. Ontwikkelruimte voor de organisatie ontstaat volgens de ervaringsdeskundigen die wij spraken pas in de tweede bestuursperiode – en het loont dus voor de persoonlijke ontwikkeling van gemeentesecretarissen om *zich voor een langere periode te committeren aan de organisatieontwikkeling*.

2.5 Zelfinzicht: denkoefeningen om je een spiegel voor te houden

Onze bevinding is: *als er één competentie doorslaggevend is voor het slagen van fusieorganisaties of fusiegemeenten, dan is het wel de bereidheid om te investeren in zelfverbetering en reflectief vermogen*. Het gaat dan vooral om een continue alertheid op de kwaliteit van het presteren van de organisatie, het signaleren van 'weeffouten' die het realiseren van de ambities van de organisaties beperken en het periodiek durven agenderen van het presteren van de organisatie. En de vertaalslag naar het eigen handelen: welk initiatief neem ik wel? Welke competenties zou ik eigenlijk beter moeten ontwikkelen of om me heen organiseren om deze organisatie verder te helpen?

Een moment waarop zelfreflectie cruciaal is en directe impact heeft op hoe een fusie uitpakt, is op het moment dat de leidinggevende voor de nieuwe (of doorontwikkelde) organisatie wordt geselecteerd. *Moet degene die een fusieproces in gang zet, ook degene zijn die in de nieuwe organisatie de leiding krijgt?* Een frisse wind die geen spanningen uit het fusieproces en de harde onderhandelingen meebrengt kan voorkomen dat er 'oud zeer' meekomt de nieuwe organisatie in. Maar een kwartiermaker kan zich ook ontwikkelen tot natuurlijk en verbindend leider van de nieuwe club. Bescheidenheid om een stap terug te doen in een nieuwe organisatie geeft lucht, maar belemmert nieuwelingen om goed grip te krijgen op waar het wringt in de cultuurverschillen tussen medewerkers.

De onderstaande, volgordelijke denkoefeningen bieden een startpunt en houvast voor zelfreflectie op je eigen handelen als gemeentesecretaris in fusiecontext. Centrale vraag daarbij is telkens: welke verandering is nodig om de fusie beter te laten slagen? En

De inzichten die deze oefeningen opleveren, helpen je om bewuster te sturen op:

- handelen en kiezen vanuit de rol waarin je het meest in je kracht staat;
- manieren van omgang met situaties waarin jouw rol en handelingsperspectief ontoereikend lijkt omdat je geen ruimte ervaart om iets te veranderen, bijvoorbeeld door 'tegenkracht' of stuttende structuren te organiseren.

Zo kun je inzichtelijk maken welke nieuwe beweging of transformatie jij – in de fusiecontext waarin je je bevindt – wilt leiden en kunt beïnvloeden. En wat je daarvoor nodig hebt.

Startpunt. Wat was de laatste keer dat je dacht – nu doen we precies wat níét de bedoeling is?

Duidt 'de bedoeling' vooral vanuit een publieke waarde-propositie waar jij in gelooft. Dus: wanneer deden we precies wat inwoners níét van waarde vinden? Welke casus hoort daarbij?

Als je wilt verklaren waaróm dat de propositie is waarin je gelooft, probeer dan één van de rolbeschrijvingen als uitgangspunt te nemen die je het meest bij je vindt passen. Gaat de casus die zich opdringt over (slecht) direct contact tussen inwoner en gemeentelijke organisatie? Komt dat dan omdat je denkt als 'politicus' die nabijheid van bestuur hoog in het vaandel heeft, of als verandermanager die doorziet dat daar het grootste cultuurverschil te overbruggen is?

Stel: het is 10 jaar na vandaag en alles loopt zoals jij wilt. Welke verandering is dan gerealiseerd?

Wat zie je om je heen, kun je al visualiseren hoe jouw gemeente of fusie-organisatie er dan uitziet? Hoe heb jij bijgedragen aan dit droombeeld? Wat heb je laten lukken?

Stel: het is 10 jaar na vandaag en jouw angstbeeld is werkelijkheid geworden. Hoe hebben jullie die ellende georganiseerd?

Kun je je indenken hoe jij je in die toekomst verhoudt tot je bestuur? En tot de organisatie?

Welk pad bewandel je nu?

Wanneer en in welke situaties ervaar je dat je werkt aan betekenisvolle verandering (richting je 'droombeeld')? Wanneer stond je in je kracht? En wanneer juist niet? Draag je dan bij aan een patroon dat je liever zou willen doorbreken? In hoeverre leidt dat patroon tot je 'angstbeeld' van de toekomst?

De tussenruimte voor fundamentele verandering

Waar zie je betekenisvolle aanknopingspunten voor verandering of zelfs doorbraak van het ongewenste patroon:

- In de structuur waarin je opereert?
- In de cultuur – de onuitgesproken normen en waarden die veel van de interacties in jouw werkveld bepalen?
- In de praktijk van routines, regels en gedragingen?

Lukt het je om op alle drie die niveaus een concrete eerste actie te formuleren, voor jezelf en voor anderen?

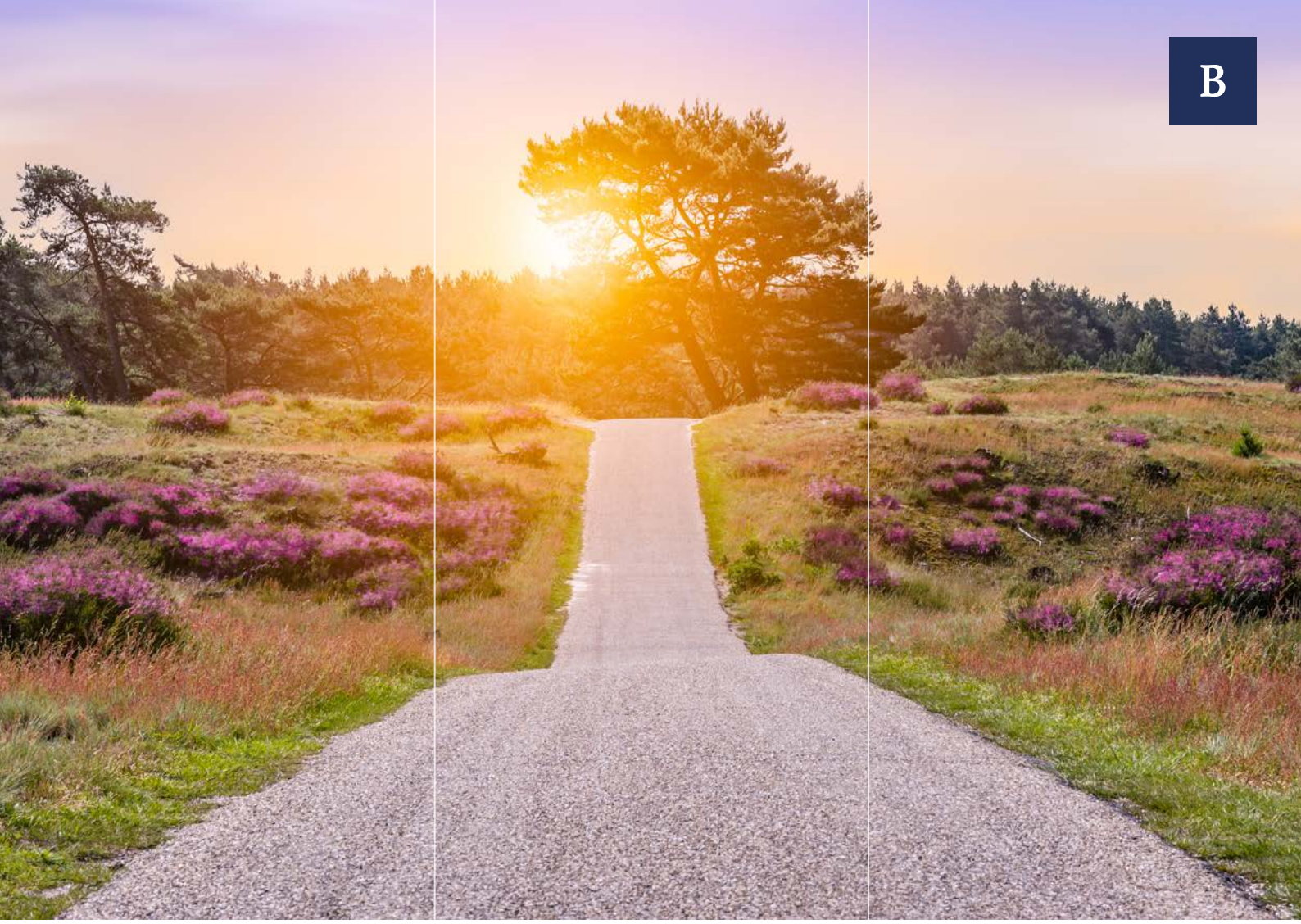
Specifieke reflectie voor tijdens het fusieproces.

Zie je op één van voorgenoemde niveaus geen aanknopingspunten voor verandering? En zie je geen concrete actie voor jezelf, maar wel voor anderen?

Vraag je dan eens heel eerlijk af waarom je überhaupt, in welke functie dan ook, zou willen werken in de nieuwe organisatie. Is de publieke waarde die deze nieuwe organisatie dan gaat realiseren voor jou nog wel een persoonlijke drijfveer? Zie je überhaupt kans van slagen? Is er teveel (cultureel) 'oud zeer'? Welke nieuwe ruimte zou zich aandienen met jouw vertrek?

Wie zijn jouw bondgenoten?

De grote ambities van een (nieuwe) fusie-organisatie kan niemand alleen waarmaken. Wanneer ervaarde je steun – uit verwachte en onverwachte hoeken? Wat zijn jouw verrassende samenwerkingen? Durf je vanzelfsprekendheden te bevragen bij die bondgenoten? En reflectie te vragen op je eigen handelen? Wat zien zij als bijzonder in jouw acties, terwijl het eigenlijk gewoon zou moeten zijn? Is dat een sleutel voor verandering – om van stappen richting angstbeeld weer naar stappen richting droombeeld te gaan?



HOOFDSTUK 3

Nawoord van de onderzoekers

Mythes over fusies

In dit afsluitende hoofdstuk geven we onze beschouwing op het handelingsperspectief van gemeentesecretarissen in een fusie-context – vanuit de opbrengst van onze gespreksronde en documentstudie. We doen dit in de vorm van een vijftal ‘mythes’ die we regelmatig hebben gelezen en gehoord over wat fusies doet werken en wat de gemeentesecretaris daarin kan beïnvloeden.

3.1 Wat we hebben gezien en geleerd over het slagen van herindelingen en ambtelijke fusies

Tot slot reflecteren we vanuit ons onderzoek op een aantal hardnekkige mythes die de ronde lijken te doen over voorwaarden voor het al dan niet slagen van een herindeling of ambtelijke fusie.

Mythe 1:

“Je moet eerst ambtelijk fuseren om een herindeling te laten slagen”

Er zijn veel voorbeelden waarin een voorafgaande ambtelijke fusie hielp om spanningsvelden en dilemma's tijdig zichtbaar te maken en te adresseren, nog voordat er stappen gezet werden in de voorbereiding van een herindeling. Denk aan het vroeg harmoniseren van processen, het opbouwen van gezamenlijke werkcultuur en het oplossen van knelpunten in bedrijfsvoering. In gesprekken zien we dat gemeenten die deze weg kozen, tijdens het herindelingsproces al gericht konden werken aan problemen in structuur, samenwerkingscultuur of processen die boven water kwamen. De ambtelijke fusie hielp om aan elkaar te wennen, elkaars gewoonten te leren kennen en daarmee de stap naar herindeling makkelijker te maken.

Maar een ambtelijke fusie geeft bijvoorbeeld soms extra lasten van 'dubbele procesvoering', zoals het bijhouden van verschillende procedures, systemen en overlegstructuren voor meerdere gemeenten naast elkaar. Omdat het in zo'n situatie al vóór het herindelingsbesluit heel evident is welke problemen optreden voor wie, kan procesharmonisatie voor de bestuurlijke fusie vroegtijdig worden ingezet en heel soepel verlopen.

Mythe 2:

“Je moet altijd een bestuurlijke fusie voor ogen hebben om een ambtelijke fusie te laten slagen”

Nee. Er zijn duidelijke voorbeelden waarin gemeente-secretarissen een ambtelijke fusie zelf als eindpunt definiëren en die als geslaagd beschouwen, zonder dat er ooit een bestuurlijke fusie op de agenda stond. Het helpt om dat ook met elkaar vast te stellen, zodat de ambtelijke fusie niet als 'onaf' wordt gezien. De ambtelijke is dan een positieve en bewuste keuze en niet alleen maar een middel om erger (lees: fuseren) te voorkomen.

De succesfactor zit volgens meerdere geïnterviewden niet in de ambitie om uiteindelijk tot herindeling over te gaan, maar in de helderheid over het eindbeeld: is dit uitsluitend een ambtelijke fusie, of een stap richting bestuurlijke herindeling? Onzekerheid hierover voedt wantrouwen, verlengt onderhandelingsprocessen en vergroot interne onrust. In succesvolle trajecten is er vanaf het begin glasheldere communicatie over het uiteindelijke wensbeeld – van bestuur én gemeentesecretarissen richting de organisaties. Zonder duidelijk eindbeeld kan een ambtelijke fusie jarenlang blijven “hangen”, met nieuwe spanningen tot gevolg.

Mythe 3:

“Je moet per se een frisse wind hebben als gemeentesecretaris bij de start van je nieuwe fusie-organisatie”

Het aanstellen van een volledig nieuwe gemeentesecretaris of directie kan een kans zijn om met onbevooroordeelde blik – en vooral zonder last van alles wat zich in het onderhandelingsproces heeft voorgedaan – te bouwen aan de nieuwe organisatie. Toch toont onze gespreksronde dat het níét altijd nodig is voor succes. Sterker nog: het kan waarde hebben om iemand aan boord te hebben die juist al het “oude zeer” kent – de historie, de informele verhoudingen en de eerdere conflicten – en die kennis strategisch benut om gestaag te werken aan verbetering.

In zulke situaties is de uitdaging voor de gemeentesecretaris wel om het verleden niet leidend te laten zijn, maar als context te gebruiken om sneller en trefzekerder te sturen in de nieuwe setting.

Mythe 4:

“Een fusie lost óf alles op door vernieuwing van het hele personeelsbestand, óf is alleen geslaagd als iedereen mee kan naar de nieuwe organisatie”

Deze tegenstelling wordt vaak te scherp neergezet. Wij vinden beide vormen effectief. Uit de gesprekken blijkt dat gemeentesecretarissen in een fusietraject voortdurend balanceren tussen maximaal vernieuwen en het borgen van werkzekerheid en continuïteit voor medewerkers.

Sommige trajecten benutten de fusie als kans voor een forse moderniseringsslag: nieuwe team- en MT-structuren, meer digitalisering, herschikking van functies. Andere kiezen juist voor het geven van stevige baangaranties om vertrouwen te creëren. Wel de spanning op welke plek, in welke functie, maar niet of de medewerker kan blijven. Beide keuzes hebben effect op tempo, cultuur en de mate van draagvlak.

De belangrijkste les: expliciete keuzes maken, deze goed onderbouwen in het licht van de strategische doelen, en helder communiceren over de consequenties. Een vage koers of impliciete beloftes leiden tot onnodige spanningen en teleurstelling.

Mythe 5:

“De impact van gemeentesecretarissen in een fusiecontext is beperkt. Gemeentesecretarissen zijn vooral goed in ‘op de winkel passen’, goede manager en goede werkgever zijn. Niet in grote transities.”

Dit beeld delen we nadrukkelijk niet, wellicht is het alleen van toepassing op beheergemeenten waar geen enkele mogelijkheid en ruimte bestaat voor een schaa sprong. In onze gesprekken troffen we juist ook veel gemeentesecretarissen die veranderkundig en met oog voor zorgvuldige transformatie van de organisatie opereren: zij weten vanuit een heldere koers fundamentele transitie in gang te zetten – of het nu gaat om het aansturen op verkenningen voor een herindeling of ambtelijke fusie of in de grondige aanpak van structuur- of cultuurfactoren die spanningen in de (nieuwe) organisatie in de hand werken.

We zagen bewuste begeleiding van cultuurprocessen, ontwerp van nieuwe samenwerkingsstructuren en waardegedreven sturing op de schaa sprong in kwaliteit en dienstverlening. Vaak combineren gemeentesecretarissen hun aanpak met het vermogen om spanningen tussen “oude bloedgroepen” bespreekbaar te maken en de bestuurlijk-ambtelijke relatie te versterken.

BIJLAGE I.

Praktisch handelingsperspectief

We ordenen het praktische handelingsperspectief voor gemeentesecretarissen zowel naar de 'timing' van de acties als naar het spanningsveld waarop de interventie betrekking heeft.

Bestuurlijke fusies

Bij bestuurlijke fusies is handelingsperspectief voor de gemeentesecretaris vrijwel altijd informeel gedurende het fusieproces: in de Wet algemene regels herindeling (Wet Ahri)³ is geen formele rol voor gemeentesecretarissen beschreven.

De interventiemogelijkheden die gemeentesecretarissen aanbevelen aan hun collega's zijn als volgt:

Verkenningfase (voorafgaand aan formele fusiebesluitvorming)

Spanningsveld	Voorbeeldinterventie door een gemeentesecretaris
Publieke waarde-draagvlak Voorkom (als kartrekker van de fusie) een gebrek aan bestuurlijke visie voor de inhoudelijke richting	<ul style="list-style-type: none"> • Bij ontvangst van een bestuurlijke opdracht: vroegtijdig en proactief aansturen op collegegesprekken over 'wat wij willen': entameer bestuurlijk enthousiasme met gesprekken over het gewenste ambitieniveau, positiebepaling in het speelveld van geïnteresseerde partnergemeenten.
Organisatie – draagvlak Voorkom wij-zij-denken tussen organisaties (en besturen)	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatief nemen voor 'strategenoverleg' tussen beoogde fusiepartners: een vroege start met actievere ambtelijke samenwerking en vertrouwen tussen organisaties. • Alternatief: met buurgemeente alvast gedeelde knelpunten op bedrijfsvoering (en gedeelde oplossingsrichtingen) verkennen. • Alternatief: vraag om een uitnodiging in het MT van 'de ander' om alvast relaties op te bouwen. • Alternatief: houd collega-gemeentesecretarissen (proactief) op de hoogte van ontwikkelingen B&W en informeer belangstellend, om eenduidige koers te houden.
Publieke waarde – draagvlak Voorkom dat een betere variant zich gaandeweg voordoet (zodat de poging barst)	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit op voorhand geen fusievarianten uit en onderzoek samenwerking met alle mogelijke partners – om effecten op lokale identiteit goed te begrijpen. Analyseer dus zowel varianten waarin één grotere gemeente met één kleinere gemeente samengaat (en de effecten op identiteit, aanpak gezamenlijke opgaven en organisatieculturen) als varianten waarin meerdere kleine/middelgrote gemeenten samen de slagkracht van een grotere gemeente opzoeken.
Publieke waarde – draagvlak Voorkom dat een nieuwe raad zich gedurende de verkenning ingraaft in verschillen tussen dorpen en kernen	<ul style="list-style-type: none"> • Stuur erop aan dat raden al tijdens de verkenning (of het onderzoek) aandachtspunten vanuit dorps- en kernvisies mogen meegeven. • Spreek expliciet uit dat de griffier procesbegeleider is van het raadsdebat en bewaakt dat alle kernen gehoord worden, zonder dat het debat polariseert. Suggesteer bijvoorbeeld een vaste gespreksstructuur per kern of een apart 'meegeefmoment' waarin raadsleden worden uitgedaagd om vanuit het perspectief van één kern te denken. • Maak samen met de griffier een bijbehorend procesontwerp dat de griffier in positie brengt om dat raadsproces te organiseren en zorgt dat raadsleden vanuit hun betrokkenheid bij verschillende kernen hun kaderstellende rol goed kunnen pakken.
Publieke waarde – draagvlak Expliciteer verschillen in identiteit en bestuursstijl die overbrugd moeten worden in de schaa sprong	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer (informele) gesprekken met eigen teams, eventueel uitgebreid met teams van de mogelijke herindelingspartners, over vooroordelen en verwachtingen. • Wees alert op signalen van onzekerheid ('waar hoor ik straks bij?') of verminderde betrokkenheid vanuit specifieke teams
Publieke waarde – organisatie Voorkom dat de 'schaalsprong' die een mogelijke nieuwe organisatie moet doormaken impliciet blijft	<ul style="list-style-type: none"> • Concretiseer – al wanneer de contouren van een formeel herindelingsontwerp worden geschetst en duidelijk wordt welke opgaven en ambities de nieuwe gemeente moet gaan realiseren - een (informele, maar wel gedragen) opdracht aan een kwartiermaker/beoogd gemeentesecretaris, waarin duidelijk wordt hoe de schaa sprong eruit gaat zien die een nieuwe organisatie moet maken en welke acties dat nog vraagt, o.a. op • Personele en formatieve uitgangspunten voor elke fusiepartner; • Competentie-ontwikkeling voor elke fusiepartner die past bij de gezamenlijke opgaven van de herindelingsgemeente; • de (externe) rol die een kwartiermaker en later een beoogd gemeentesecretaris kan spelen om de schaa sprong op bovenstaande aspecten kracht bij te zetten.

Tijdens het fusieproces

Spanningsveld	Voorbeeldinterventie door een gemeentesecretaris
<p>Organisatie – draagvlak Voorkom voortdurende onduidelijkheid en onzekerheid over (her)plaatsing van medewerkers en gemeentesecretarissen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stuur aan op de benoeming van een beoogd gemeentesecretaris tijdens het fusieproces om onduidelijkheden weg te nemen. • Specifiek bij gelijkwaardige samenwerkingspartners: • Baangarantie voor alle betrokken medewerkers op het moment dat er bestuurlijke discussie ontstaat over mogelijke overcapaciteit. • Alternatief: Geef al tijdens het fusieproces duidelijkheid over krimp van de formatie en veranderingen van werkplek. • Ongeacht gelijkwaardigheid van samenwerkingspartners: • Maak harde keuzes over de verhouding intern vs. extern in de bemensing van sleutelposities – zowel in het MT (bijv. de directeur bedrijfsvoering) als daarbuiten. • Hanteer als criteria de benodigde capaciteiten schaalsprong te realiseren en de mate van enthousiasme die er is om van de fusie een succes te maken. Méér externen dan internen is in veel situaties gewenst om te voorkomen dat oud zeer meekomt. • Durf mede-gemeentesecretarissen aan te spreken op hun ambitie in de nieuwe organisatie en trek daarover ook zelf scherpe conclusies. De combinatie van gemeentesecretaris en Algemeen Directeur werkt in de eerste 4 jaar na de fusie prettig.
<p>Organisatie – draagvlak Voorkom onzekerheid bij medewerkers, doordat werkprocessen pas door 'schade en schande' verhelderen en uniformeren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke en ambtelijke harmonisatieprocessen volledig uittekenen – beoogd griffier vanaf het begin betrekken. • Heb extra aandacht voor de ontwikkeling van processen met inwoners uitgevoerd door van de relatief grote groep medewerkers onder 'functieboek 2' in o.a. het sociaal domein – om een schaalsprong te kunnen realiseren, zullen zij van een beheersmatige aanpak van het contact met de buitenwereld toe moeten werken naar professionelere, betere dienstverlening.
<p>Organisatie – draagvlak Voorkom dat fusiepartners niet open staan voor elkaars krachten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Leren en kopiëren van succesvolle aanpakken van beoogd fusiepartners – zoals referendumaanpak van Mill door Grave.
<p>Publieke waarde – draagvlak Voorkom interne gerichtheid of het ingraven in eigen culturen na het fusieproces</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke strategische projecten uitvoeren tijdens fusieproces om samenwerking direct concreet te maken.
<p>Publieke waarde – draagvlak Zorg dat de belangen van kleinere gemeenten in onevenredige samenstellingen niet ondergesneeuwd raken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Borg in de samenwerking tussen gemeentesecretarissen of in de projectgroep dat kleinere gemeenten tekstueel kunnen bijdragen aan fusiedocumenten richting Tweede Kamer.
<p>Publieke waarde – draagvlak Voorkom onbegrip over of onherkenbaarheid van de richting en koers van de nieuwe organisatie bij medewerkers, doordat vooral 'lijfsbehoud' centraal staat in het fusieproces</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Werk tijdens het fusieproces al aan een duidelijke opdracht voor/aan de nieuwe organisatie; • Investeer in communicatie over en 'look en feel' van het wenkend perspectief van de fusie richting medewerkers, en zeker het beoogd management als ambassadeurs. Zorg bijvoorbeeld voor een pakkend en verbindend logo van de nieuwe gemeente.

Na de fusie

Spanningsveld	Voorbeeldinterventie door een gemeentesecretaris
<p>Publieke waarde – draagvlak Werk aan wederzijds begrip</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cultuurinterventies zoals theatersessies en gezamenlijk rondreizen langs kernen.
<p>Organisatie – draagvlak Voorkom escalatie tussen medewerkers door vroegtijdig te werken aan een organisatiecultuur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerkingstrainingen ('hoe geef je feedback') organiseren – communicatie verbeteren.
<p>Publieke waarde – organisatie Schep reële verwachtingen over wat nog moet gebeuren om de 'schaalsprong' te realiseren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Signaleer gebrek aan strategisch vermogen binnen de organisatie, bijvoorbeeld omdat er in annotaties voor AB's of DB's van GR'en nog teveel op details wordt ingezet. • Initieer zelf visie- en strategievorming.
<p>Organisatie – draagvlak Voorkom frustratie bij medewerkers die voortkomt uit vasthoudendheid (van medewerkers en inwoners) aan de 'modus operandi' van een kleine gemeente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neem voldoende tijd en aandacht om incidenten in de directe dienstverlening aan inwoners (bijv. in het sociaal domein) op te lossen. Voorkom dat er te snel een contrair besluit wordt genomen als assertieve inwoners escaleren naar bestuurders, zoals ze gewend waren in een kleinere gemeente. • Gebruik incidenten om te beoordelen waar medewerkers staan in hun ontwikkeling om de 'schaalsprong' naar een grotere gemeente mogelijk te maken. • Nog beter: zorg dat er in het fusieproces al voldoende aandacht is voor het inrichten van werkprocessen die passen bij het partnerschap tussen overheid en inwoner ná de schaalsprong (zie onder tijdens het fusieproces, harmoniseren van bestuurlijke en ambtelijke processen). • Trots/zelfgenoegzaamheid doorbreken – blijven uitdagen na grote mijlpalen (zoals snel collegeakkoord).
<p>Publieke waarde – organisatie Voorkom onzichtbaarheid in de regio door 'navelstaren', neem verantwoordelijkheid én pak de kansen die passen bij de schaalsprong</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Treed als gemeentesecretaris vaker naar buiten: <ul style="list-style-type: none"> • wees zelf zichtbaar in regionale directeurenoverleggen en neem vaker initiatief; • zet medewerkers op sleutelposities in (strategische) samenwerkingsverbanden; • bied (waar mogelijk) kennis en kunde aan buurgemeenten of regio-organisaties; • Vermijden: te zware nieuwe centrumconstructies die ervan uitgaan dat de schaalsprong op dag 1 van de fusie al is gerealiseerd en zware (financiële) verplichtingen opleggen aan de nieuwe organisatie.
<p>Publieke waarde – draagvlak Bestuurlijke schaalsprong</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nodig uit voor integraal, domeinoverstijgend en opgavegericht gesprek aan de collegetafel, stuur af van domeinstructuren. • Besturen stimuleren om bij andere gemeenten te leren wat fusie heeft gebracht – voor reflectie en nieuwe stappen. • Tegelijkertijd: accepteer dat de ambtelijke organisatie de schaalsprong sneller maakt dan het nieuwe bestuur en de nieuwe raad.

Ambtelijke fusies

Na de fusie/Als 'draaiend systeem'

Spanningsveld	Voorbeeldinterventie door een gemeentesecretaris
Draagvlak - organisatie Geen nieuwe verschillen laten ontstaan als de organisatie eenmaal staat.	<ul style="list-style-type: none"> • Werkprincipes over balans en standplaats expliciet afspreken en uitdragen: rekening houden met voorkeuren van teams van medewerkers. • Strak sturen op dienstverleningsconcepten en afspraken over beschikbaarheid op locaties in beide gemeenten.
Draagvlak – organisatie Voorkomen van heronderhandelen of terugkomen op gemaakte afspraken.	<ul style="list-style-type: none"> • Egalisatiereserve inzetten om bestuurlijke escalatie te voorkomen.
Draagvlak – organisatie Bewustzijn van mogelijke afstand en werken aan onderling vertrouwen.	<ul style="list-style-type: none"> • Starten van een organisatie-ontwikkeltraject gericht op het versterken van de verbinding tussen teams en bestuur.
Publieke waarde – draagvlak Politiek-bestuurlijke en ambtelijke kant goed scheiden en recht doen aan belangen van beide.	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsvoering bij de burgemeester beleggen; portefeuilles organisatie/financiën dicht bij je houden. • Rekening houden met 'clubkleuren' maar kiezen voor een pragmatische aanpak.
Publieke waarde – organisatie Voorkomen van rolverwarring zodat ieder vanuit eigen rol aan doel bijdraagt.	<ul style="list-style-type: none"> • Werken in een tandem burgemeester–gemeentesecretaris waarbij de burgemeester kolen uit het vuur haalt en de gemeentesecretaris de geboden ruimte benut. • Dagelijkse korte afstemming tussen burgemeester, wethouder en gemeentesecretaris om de lijn vast te houden en taakverdeling scherp te houden.
Publieke waarde – draagvlak Oog houden voor gezamenlijke waarde en niet het eigen (gemeente)belang.	<ul style="list-style-type: none"> • Bewust "pet op/pet af" toepassen (eigen gemeente – collectief) om de verbinding te versterken en vanuit geheel te kunnen denken.
Draagvlak – organisatie Informele routes benutten om formele besluitvorming makkelijker te maken.	<ul style="list-style-type: none"> • Informele 'olliemannetjes/vrouwetjes'-overleggen met sleutelpersonen om problemen vroegtijdig op te lossen vóór escalatie.
Publieke waarde – organisatie Inzet van externen om patronen te doorbreken en om weer aan achterliggende waarden te kunnen refereren.	<ul style="list-style-type: none"> • Gesprekken met 'procesversnellers' inzetten om tempo te maken en blokkades weg te nemen.
Publieke waarde – organisatie Vanuit het doel geredeneerd en niet bij voorbaat beperkingen opwerpen.	<ul style="list-style-type: none"> • Capaciteit expliciet bespreekbaar maken en onderbouwen wat nodig is; niet verschuilen achter 'geen capaciteit'.
Publieke waarde – organisatie Behoefte en ambitie om aan de doelen bij te dragen, maar ten koste van gezonde manier van werken.	<ul style="list-style-type: none"> • Expliciet aandacht voor zelfzorg van personen en teams bij hoge werkdruk en tempo.

Signaleren van weeffouten

Spanningsveld	Voorbeeldinterventie door een gemeentesecretaris
Publieke waarde – draagvlak Meerwaarde van samen blijven benadrukken met oog voor de wens tot eigenheid.	<ul style="list-style-type: none"> · Framing en relatiebeheer: in externe stukken de gemeentelijke identiteit centraal zetten (niet de samenwerkingsorganisatie) en beide colleges actief blijven bezoeken.
Organisatie – publieke waarde Doel van de samenwerking voorop stellen en niet de ambities van individuen of de grootte van de gemeenten.	<ul style="list-style-type: none"> · Aan de voorkant kiezen voor een nevenschikte driehoofdige directie met wisselend voorzitterschap; onderling "geven en nemen" tussen gemeentesecretarissen expliciet maken.
Draagvlak – organisatie Zorgen dat er later geen verrassingen komen, reëel over de onderlinge verhoudingen.	<ul style="list-style-type: none"> · Duidelijke randvoorwaarden vastleggen; helder maken wat wel/niet kan; eerst plaatsingen en rollen uitdenken en daarna uitvoeren; rekening houden met omvangverschil en percepties. · Procesharmonisatie afspreken (grote gemeente leidend) en ICT-integratie versnellen.

Herijking/Na de breuk

Spanningsveld	Voorbeeldinterventie door een gemeentesecretaris
Publieke waarde – organisatie Vertrouwen en zekerheid aan de voorkant, maar onduidelijk of daarmee dan de beoogde doelen worden bereikt.	<ul style="list-style-type: none"> · Plaatsingsproces en criteria expliciet maken; nieuwe teams vormen; waar nodig taken scheiden in de uitvoering.
Organisatie – draagvlak Nadat men aan bepaalde manier van werken gewend is geraakt toch weer in een andere organisatievorm terechtkomen.	<ul style="list-style-type: none"> · Tijd en aandacht organiseren voor 'verdriet' en schrik in de organisatie; medewerkers begeleiden bij verwerking · Onthechtingstraject inzetten (met externe waarnemer) om emotionele verwerking te ondersteunen.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl