

Gemeentelijke herindeling als spanningsbron

Fusies tussen gemeenten kunnen voor de organisatie gunstig uitpakken. De persoonlijke gevolgen zijn soms echter minder rooskleurig. Zo leiden herindelingen af en toe tot hevige conflicten tussen medewerkers. In dit artikel worden twee punten behandeld om conflicten als gevolg van fusies te voorkomen. Verder wordt ingegaan op methoden om uit de hand gelopen werksituaties op te lossen. Het artikel besluit met een beschrijving van de mogelijke positieve effecten van conflicten tijdens herindelingen.

Schema: Neerwaartse spiraalwerking van toenemende ernstigheid conflict.

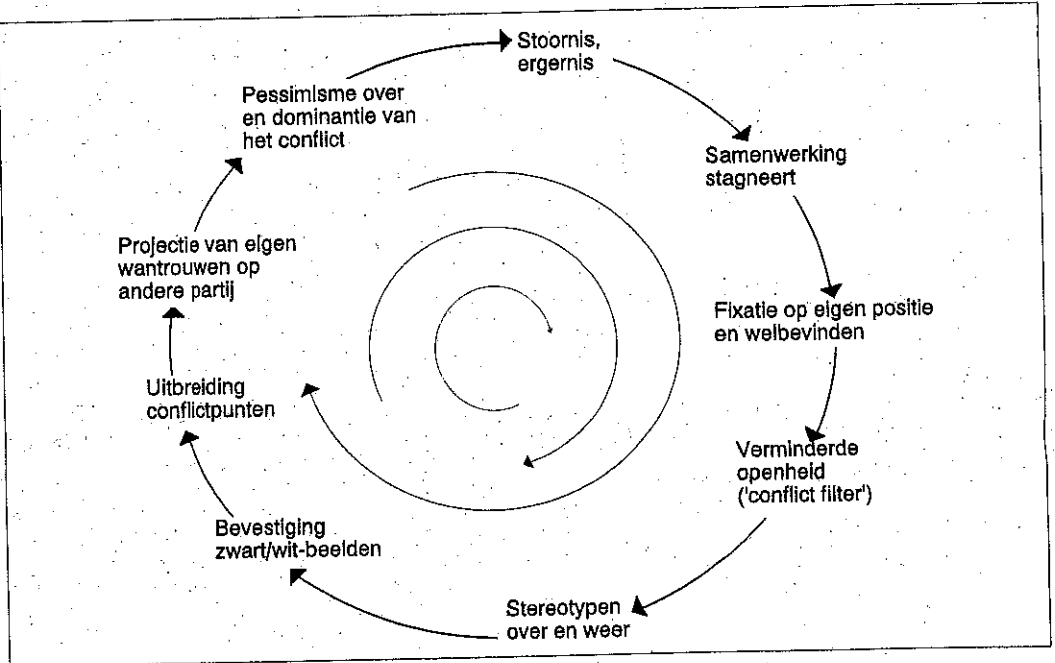
Christiaan Veenstra

Gemeentelijke herindelingen kunnen, mits goed uitgevoerd, voordelen opleveren voor de fusierende gemeenten. Op het gebied van efficiency en kwaliteit worden veelal winsten geboekt. De samenvoeging biedt soms mogelijkheden om een kwalitatief hoogwaardiger gemeentebestuur samen te stellen. Vaak functioneert de nieuwe gemeente op den duur beter dan de afzonderlijke organisaties vooraf. Er is echter ook een keerzijde. Een fusie tussen gemeenten vormt voor de betrokken organisaties en medewerkers een bron van onzekerheden. De realiteit van alledag valt weg en maakt plaats voor een periode waarin een nieuwe werksituatie moet worden 'bevochten'. Op alle niveaus kunnen functie, taakhoud, werkwijzen en afspraken ter discussie komen te staan.

Onder het personeel leven uiteenlopende vragen zoals: wat is na de samenvoeging nog de waarde van mijn arbeidscontract en wat is de positie van oudere werknemers? Veel medewerkers ervaren de herindeling als bijzonder stressvol en voelen zich machteloos. Tijdens of na afloop van de samenvoeging kunnen deze gevoelens leiden tot scherpe dalingen in de motivatie van de betrokkenen. Nog schadelijker is de situatie als hevige conflicten ontstaan. Deze spanningen kunnen de positieve effecten van herindelingen overschaduwen en soms zelfs teniet doen. Daarom moet men bij fusies niet louter het accent leggen op de 'technisch'-procedurale invalshoek van de samenvoeging. Ook het menselijk-procesmatige aspect moet worden belicht. Als hiermee conflicten kunnen worden voorkomen is deze benaderingswijze de tijdsinvestering meer dan waard.

Katalysatoren van conflicten

Er zijn diverse factoren die als katalysator kunnen optreden van conflicten in de 'na-fusie' periode.



Hier wordt dieper ingegaan op twee van deze factoren, namelijk frustraties van medewerkers en cultuurverschillen tussen de fusierende gemeenten. Uiteraard zijn er meer factoren van belang. Het volgende voorbeeld illustreert de twee genoemde factoren naar onze mening goed:

Een medewerker van een heringedeelde gemeente is tijdens het fusieproces (enkele jaren daarvoor) teleurgesteld door de gevolgde procedure. Hij werd naar zijn mening onterecht afgewezen voor de door hem gewenste positie van bureauhoofd. In zijn nieuwe functie kreeg hij minder handlingsvrijheid dan hem was beloofd en de vergoeding voor werkkleiding die hij in zijn vorige functie kreeg werd afgeschaft. In zijn nieuwe functie voelt de medewerker zich niet echt op zijn plaats, mede omdat zijn naaste collega's nogal eens proberen 'de kantjes eraf te lopen'. Op zijn oude afdeling werd hard gewerkt maar thans wordt hard werken al snel als 'uitsloverig' bestempeld. Zijn huidige bureauhoofd, afkomstig uit een andere gemeente dan hijzelf, heeft een weinig motiverende stijl van leiding geven.

De betreffende medewerker accepteert geen leiding van dit bureauhoofd. Hij reageert agressief op diens 'bemoeienissen' en speelt zo min mogelijk informatie door.

Het bureauhoofd ontdekt geregeld dat werkzaamheden zijn uitgevoerd zonder zijn medeweten. Kort geleden is de werksituatie dusdanig geëscaleerd dat de betrokkenen elkaar niet meer willen spreken. De werksituatie is onhoudbaar geworden. De organisatie verwacht dat er wordt ingegrepen...

Escalerende conflicten hebben veelal een enigszins herkenbaar verloop. Onderstaand schema geeft een indruk van de stappen die zich gedurende de escalatie kunnen voordoen. Vergelijk het voorbeeld, waarin ergernissen van de medewerker over zijn directe leidinggevende en over de werksfeer langzaam maar zeker hebben geleid tot een dusdanige dominantie van het conflict dat samenwerken onmogelijk is geworden.

Frustraties

Het praktijkvoorbeeld illustreert hoe een gemeentelijke herindeling jaren later nog kan leiden tot een geëscaleerd conflict. Sluimerende frustraties kunnen zelfs als de fusie reeds lang achter de rug is nog voor een onwerkbaar situatie zorgen. Hoe zijn dergelijke frustraties te voorkomen? Medewerkers maken tijdens gemeentelijke herindelingen omvangrijke veranderingsprocessen door. Nieuwe collega's, eventueel een nieuw gemeentehuis, een nieuwe functie, het zijn allemaal factoren die veel

vergen van het aanpassingsvermogen van medewerkers. Er moet dan ook (voor zo ver mogelijk) omzichtig worden omgegaan met de aanwezige belangen. Een eerlijke, gelijke behandeling van medewerkers dient voorop te staan bij het doorvoeren van de herindeling. Dit om mogelijke frustraties en wijzigingen te voorkomen.

Bij de start van het fusieproces hebben medewerkers veelal het gevoel dat anderen over hun toekomst beslissen. Zij ervaren dat hun lot niet in eigen handen ligt. Dit leidt soms tot een geruchtenstroom binnen de organisatie, waarin het meest negatieve scenario van de fusie de boventoon voert. De meest getuigende manier om dergelijke geruchten te bestrijden is communicatie. Zorg dat mensen niet hun eigen 'vertekende' beeld van de herindeling vormen maar geef hen 'up-to-date' informatie, zodat zij uiteindelijk overtuigd kunnen raken van de winst die met de fusie te behalen is.

Met eerlijke, realistische informatieverschaffing wordt over het algemeen op de langere termijn meer bereikt dan met het achterhouden of manipuleren van gegevens die voor het personeel belangrijk zijn. Slechte interne communicatie over de samenvoeging heeft soms personele frustraties en forse weerstand tegen de veranderingen tot gevolg.

Maak de herindeling daarom inzichtelijk voor de medewerkers door middel van openheid van communicatie gedurende het veranderingsproces.

Het tevreden stellen van alle medewerkers is geen haalbare kaart bij een gemeentelijke herindeling. Velen zullen niet de functie krijgen waarnaar hun voorkeur uitgaat.

Door zorgvuldig met de inpassing van het personeel om te gaan is veel leed te voorkomen. Een gedegen sociaal statuut is daarbij uiteraard een noodzaak. Maar ook aandacht voor individuele medewerkers is essentieel. Het wegnemen van de vergoeding voor werkkleiding, zoals in het voorbeeld, leidt ertoe dat de medewerker zich 'dubbel gepakt' voelt. Dergelijke individuele maatregelen kunnen dan ook beter achterwege worden gelaten tijdens het fusieproces. Daarnaast is het natuurlijk altijd belangrijk dat terughoudendheid wordt betracht in het doen van beloften waarvan niet zeker is of ze kunnen worden nagekomen.

Cultuur

Professor Hofstede beschrijft het begrip 'organisatiecultuur' als volgt: "Cultuur is voor een organisatie wat karakter is voor een individu". Cultuur vormt als het ware een collectieve identiteit van de organisatie. Bij gemeentelijke herindelings worden twee of meer gemeenten met ieder een eigen 'karakter' samengevoegd. Dat houdt in dat medewerkers uit organisaties met verschillende normen- en waardenpatronen moeten samenwerken in nieuw te vormen afdelingen.

'Botsende' culturen, zoals in het voorbeeld, geven nogal eens problemen na gemeentelijke samenvoegingen. In het voorbeeld komt de betrokken medewerker uit een afdeling waar hard werken wordt gewaardeerd, terwijl zijn collega's uit de andere gemeente een houding hebben van 'we-doen-niet-meer-dan-het-hoogst-noodzakelijke'. Deze waarde-tegenstelling kan in het nieuw gevormde bureau tot ernstige conflicten leiden. Het is daarom verstandig om zo snel mogelijk ervoor te zorgen dat de normen en waarden van medewerkers van het bureau op één lijn liggen.

Bij milde tegenstellingen kan men hieraan werken door informele bijeenkomsten te beleggen waarin de aanwezige waarden en normen worden bediscussieerd en wordt getracht hierover overeenstemming te bereiken. Fundamentele tegenstellingen zoals in het voorbeeld zijn hardnekkiger en zijn meestal enkel door een onpartijdige instantie op te lossen. Hoe dan ook moet het 'wij-zij' gevoel tussen de gefuseerde gemeenten zo spoedig mogelijk worden aangepakt. In de managementcursus, die ons bureau voor gemeentesecretarissen organiseert, komen deze aspecten uitgebreid aan de orde. Vooral vragen als hoe dit soort organisatie-ontwikkelingsprocessen na de fusie aan te pakken.

Conflictoplossing

Conflicten hebben over het algemeen een negatieve uitwerking op het functioneren van (delen van) organisaties. Spoedige oplossing is in ieders belang. Dit kan ten minste op twee manieren gebeuren. De eerste manier is tamelijk ingrijpend en houdt in dat de betrokken partijen structureel uit elkaar worden geplaatst. Het conflict bestaat dan nog wel, maar heeft weinig effect meer in de organisatie omdat de partijen niet meer samenwerken.

Dit soort verstrekkende maatregelen moet alleen in extreme gevallen worden toegepast. Als de kosten van conflict-oplossing zo hoog zijn dat ze niet meer opwegen tegen de baten. In andere gevallen wordt bij voorkeur de tweede manier gehanteerd, namelijk het herstellen of verbeteren van de werkkrelatie tussen de partijen. Relatieverbetering kan geschieden via een interne of externe bemiddelaar (of derde persoon). Deze bemiddelaar zorgt in eerste instantie dat de emoties van de afzonderlijke partijen ten opzichte van elkaar worden gedempt. De bemiddelaar probeert de partijen te laten inzien dat zij gebaat zijn bij oplossing van het conflict. Eerst moet de bereidheid groeien om met elkaar om de tafel te gaan. Vervolgens spreken de partijen elkaar over het conflict, onder begeleiding van een derde persoon. Deze persoon zorgt dat de gesprekken een zo min mogelijk emotioneel karakter hebben en leidt de bespreking in de richting van een oplossing die wenselijk is voor alle partijen. Gemeenschappelijke doelen, belangen en waarden worden geformuleerd om op basis daarvan tot een constructieve oplossing te komen.

Profiteren van conflicten

Tijdens fusies moeten er gezamenlijke besluiten worden genomen door gemeentebestuurders, leidinggevenden en medewerkers uit de samen te voegen gemeenten. Verschillen in visies leiden al snel tot conflicten over de onderwerpen van besluitvorming. Onderhandelingen over bijvoorbeeld de structuur van de nieuwe gemeente roepen soms enorme tegenstellingen op, vooral als de huidige structuren van de fusierende gemeenten sterk uiteenlopen. In een dergelijke situatie is het zaak om de onenigheden in gunstige zin uit te buiten. Twee aspecten van conflicten zijn in deze context van belang, het persoonlijke en het zakelijke aspect. Persoonlijk conflict houdt in dat betrokkenen zich aan elkaar ergeren of een hekel aan elkaar krijgen. Dit aspect is schadelijk voor de besluitvorming, omdat het relaties doet verslechteren en de aandacht afleidt van de besluitvorming.

Het zakelijke aspect is daarentegen wel gunstig in besluitvorming. Als mensen bijvoorbeeld van mening verschillen over de meest wenselijke structuur voor de nieuwe gemeente kunnen ze hierover uitgebreid in discussie gaan. Zolang de betrokkenen zich de onenigheden niet persoonlijk aantrekken kan de discussie uiterst inzichtbevorderend werken. Op basis van argumenten over en weer kan men via nieuwe inzichten tot een beslissing komen waarmee een ieder tevreden is en die verdeelbaar is vanuit de verschillende aanwezige perspectieven. Voordeel van de kritische houding over en weer is dat een uitgebreid beeld ontstaat van succes- en faalfactoren die de diverse alternatieven met zich meebrengen. Het resultaat is veelal een goede beslissing waarvan de mogelijke zwakten reeds op voorhand bekend zijn.

Kortom, drie wijzen van omgaan met conflicten zijn in dit artikel aan de orde gekomen: voorkomen, oplossen en ervan profiteren. Naar onze mening kan deze drieslag geleerd én geoefend worden.

Drs P.C. Veenstra is werkzaam als organisatieadviseur bij Contain Organisatie Advies bv te Den Haag, en als zodanig betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van de reeks VGS-managementcursussen voor gemeentesecretarissen over herindelingsprocessen.