

voldoende oog  
voor elkaars  
belangen?

# Onderhandeling bij gemeentelijke herindeling

*Gemeentelijke herindelingen hebben vergaande gevolgen voor de posities van alle betrokkenen. Soms positief: een andere functie in een nieuwe organisatie. Soms negatief: afscheid van de 'oude' organisatie. Feit is dat de herindeling problemen met zich meebrengt die door betrokken partijen opgelost moeten worden. Onderhandelingen spelen daarbij een belangrijke rol. De wijze waarop onderhandelingen worden gevoerd kan bepalend zijn voor het draagvlak voor beslissingen. In dit artikel staat de wijze van onderhandelen centraal. Twee verschillende manieren van onderhandelen worden uiteengezet aan de hand van voorbeelden uit de herindelingspraktijk. Verder worden praktische tips gegeven om onderhandelingen tijdens de herindeling zo goed mogelijk te laten verlopen.*

drs. P.M. Visser

## Herindelen: een kwestie van belangen

Gemeentelijke herindelingen zijn complexe veranderingsprocessen waarbij belangen op verschillende niveaus op het spel staan: gemeentebelangen ('Moeten we fuseren of niet?'), organisatiebelangen ('Wat wordt het organisatie-model? Waar vallen we straks onder?') en persoonlijke belangen ('Ben ik straks nog wel leidinggevend? Wat wordt van mij in de nieuwe organisatie verwacht?').

Het opmerkelijke van dergelijke fusieprocessen is dat gemeenten voor de opgave staan om samen tot een oplossing te komen maar *wel* met oog voor elkaars belangen. Gemeenten zijn op elkaar aangewezen om tot een goed eindresultaat te komen: een nieuwe gemeente. Het resultaat komt vaak na een langdurig besluitvormingsproces over verdelingskwesties tot stand: wie wordt de nieuwe gemeentesecretaris? Waar komt het nieuwe gemeentehuis? Wat wordt de naam van de nieuwe gemeente? Hoe gaat de nieuwe gemeentelijke organisatie eruit zien, wat wordt de bestuursfilosofie? Wie wordt geplaatst en vooral: waar word ik geplaatst? etc. etc. Allemaal vragen en problemen die een oplossing vergen, waarover moet worden onderhandeld. Zaak is wel dat dit op een goede manier gebeurt. Er zijn nogal wat misverstanden over de juiste manier van onderhandelen. Een verkeerde aanpak kan echter desastreus uitwerken, mensen kunnen zich persoonlijk 'gepakt' voelen met alle gevolgen van dien.

## Hoe te onderhandelen?

Onderhandelen doen we allemaal. Het is een vaardigheid die we met de papepel ingegoten krijgen. Is het niet over het zakgeld dan gaat het wel over het tijdstip van thuiskomst na een avondje uit.

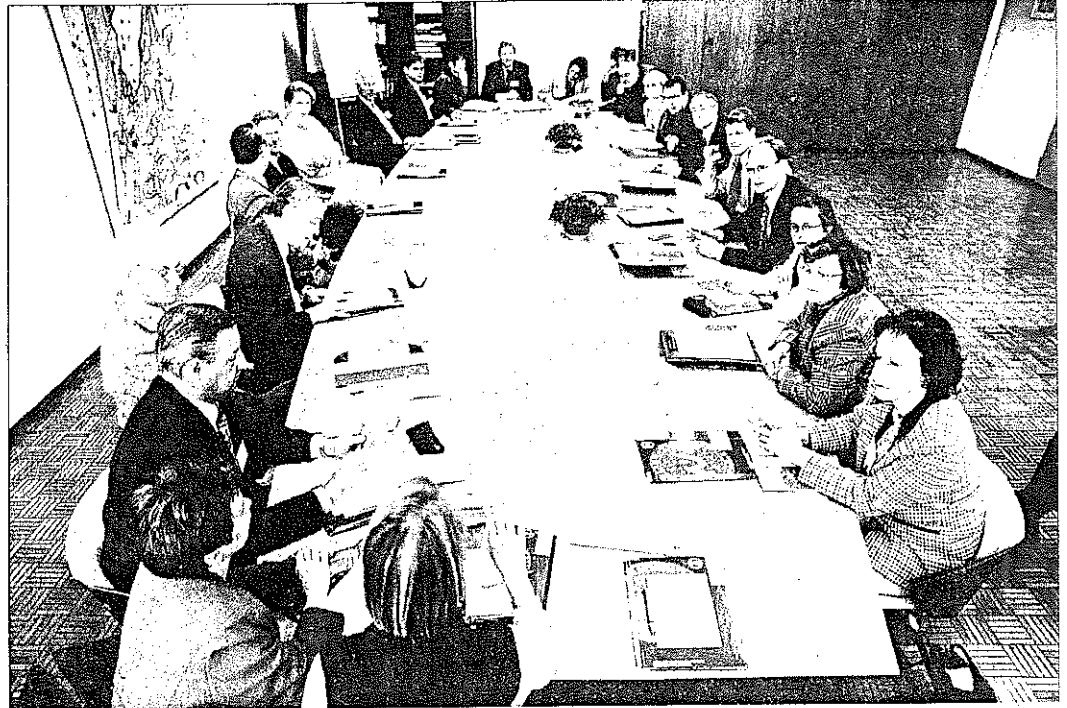


Foto: Loek Zuyderduin, Voorschoten

Later wordt er onderhandeld in een zakelijke context en moeten de belangen van de organisatie of afdeling worden vertegenwoordigd. Ons 'poldermodel' is te beschouwen als een belangrijk voortbrengsel van onze onderhandel- en consensuscultuur. Nederlanders hebben over het algemeen geen problemen met onderhandelen. We groeien op met consensus. Onze taal is rijk aan uitdrukkingen als die het poldermodel weerspiegelen: 'een kwestie van geven en nemen', 'loven en bieden' en 'voor wat hoort wat'. Alle consensus ten spijt, er bestaat een aantal hardnekkige misverstanden over onderhandelen. Mastenbroek (1997) noemt er een aantal:

- bij onderhandelen gaat het om winnen of verliezen;
- onderhandelen is een kwestie van pingelen;
- het is zaak er zoveel mogelijk uit te slepen, te 'scoren' ten koste van de tegenpartij;

- vasthoudend onderhandelen is hetzelfde als doordrammen;
- concessies doen is gezichtsverlies;
- een ervaren onderhandelaar is hard, een onervaren onderhandelaar is zacht;
- de sfeer tijdens de onderhandelingen doet er niet toe.

Dergelijke misverstanden komen voort uit een onderhandelingsmethode die gebaseerd is op het innemen van posities. Een bekend voorbeeld is de verkoop van een auto.

Bij een gemeentelijke herindeling is een dergelijke houding ('voor jullie gemeente tien anderen') ondenkbaar. Er bestaan echter meer bezwaren tegen dit 'positiespel', namelijk:

## Bezwaar 1: positioneel onderhandelen leidt tot onverstandige overeenkomsten

Mensen die debatteren over posities hebben de neiging om zich te graven. Hoe meer energie gestoken wordt in het verduidelijken van de positie, des te moeilijker wordt het om er afstand van te nemen.

Zowel klant als verkoper nemen posities in, voeren argumenten aan en doen concessies om een compromis te bereiken. In sommige gevallen leidt dit tot afdingen, tot het pingelen om de laatste marges. Hebben we eenmaal overeenstemming over de prijs van de auto en het merk van de autoradio dan gaat het spel door om de andere accessoires.

## Positioneel onderhandelen: resultaat met risico

Een manier van onderhandelen op basis van standpunten en vanuit posities wordt ook wel aangeduid als 'positioneel onderhandelen'. Een belangrijk kenmerk van deze wijze van onderhandelen is de geringe waarde die wordt toegekend aan de relatie met de ander de (ver-)koper. We kunnen ons hard opstellen want als het niet lukt is er niets aan de hand. We hoeven niet verder met deze verkoper, voor hem tien anderen!

Je raakt vereenzelvigd met die positie. Je wordt steeds minder geneigd om concessies te doen want dat leidt immers tot gezichtsverlies. Uiteindelijk is er geen enkele onderhandelingsruimte meer over met als resultaat onbeweeglijkheid en verstarung. Een degelijk positiespel kan voorkomen aan het prille begin van een herindeling (de pre-fusiefase). Zo willen sommige gemeentebesturen 'scoren' bij hun achterban door een sterke 'anti-houding' en ventileren dit te pas en te onpas. Het inspelen op lokale sentimenten is echter korte termijn-politiek. Op den duur doet het bestuur zichzelf en de burgers tekort. Het gemeentebestuur laat de kans op bestuurlijke beïnvloeding van belangrijke beslissingen in het voorbereidingstraject aan zich voorbij gaan.

Lees verder op pagina 11

Vervolg van pagina 10

**Bezwaar 2:**

*positioneel onderhandelen is niet efficiënt.*  
Bij positioneel onderhandelen wordt gepoogd om het onderste uit de kan te halen, om een voor jezelf zo gunstig mogelijk resultaat te behalen. En dat kan vaak alleen over de rug van de andere partij. De andere partij is echter ook op resultaat uit. Gevolg: één en al voorzichtigheid en aftasten. Op zoek naar de zwakke plekken bij de andere partij. Tijdrovende besluitvorming. Veel individuele beslissingen. Ieder genomen besluit is zowel een concessie maar ook een aandrang om meer concessies te doen. Er zijn geen motieven om snel en efficiënt te handelen.

**Bezwaar 3:**

*positioneel onderhandelen brengt relaties in gevaar.*  
Onderhandelen met als doel het onderste uit de kan halen resulteert vaak in hardnekkig volhouden om het doel te bereiken. Men wil niet echt toegeven tenzij er duidelijke concessies van de tegenpartij tegenover staan. Het uiteindelijke doel van de onderhandelingen (dit is tot een gezamenlijke oplossing komen) wordt een dilemma. Onderhandelaarsgedrag begint dan steeds meer te lijken op vechtdrag. Dit leidt vaak tot negatieve emoties: onwil soms tot ergernis, ja zelfs tot woede. Dergelijke negatieve emoties verpesten de onderlinge verhoudingen. De onderhandelaars raken verbitterd en het contact dat vaak na jaren tot stand is gekomen wordt verbroken.

**Bezwaar 4:**

*positioneel onderhandelen levert vooral problemen op wanneer er veel partijen zijn.*  
Onderzoek van Herweijer (1995) heeft aangetoond dat de kans van slagen van een gemeentelijke herindeling afneemt naarmate er meer gemeenten bij betrokken zijn. Positioneel onderhandelen in een dergelijke situatie versterkt deze tendens. Immers, het doen van wederzijdse concessies wordt moeilijker: aan wie concessies te doen als iedere partij de maximale winst wil boeken? Vaak zie je dan dat coalitievorming ontstaat, soms met een symbolische waarde. Bij herindelingen wil het nog wel eens voorkomen dat sommige gemeenten in de pre-fusie fase, het stadium van verkenning, zich uitspreken voor bepaalde varianten.

Het uitspreken voor een bepaalde herindelingscombinatie is voor meerdere uitleg vatbaar. Gemeenten kunnen zo laten zien dat zij niet in de eerste plaats tegen de herindeling zijn maar vooral dat zij mogelijk meer baat hebben bij een andere indelingsvariant. Het idee is dan dat een dergelijke coalitievorming hun positie versterkt.

Het nadeel van zo'n benadering schuilt in de weerstand die het kan oproepen bij de andere fusiepartners. Is de uiteindelijke herindelingsvariant eenmaal een feit, dan is de kans groot dat de kleine coalitie zich buitenspel heeft gezet. Zij deden immers van begin af aan al niet mee!

**Bewust zijn van de risico's**

Hard positioneel onderhandelen gaat vaak ten koste van het aanzien van de partijen en de relatie. Vaak loopt één van de partijen gezichtsverlies op, vaak moet één partij inleveren. Veel mensen zijn zich hiervan bewust.

Zij passen daarom hun stijl van onderhandelen aan: ze kiezen voor een zachtzinniger onderhandelingsstijl: een zachte en vriendelijke opstelling. Zacht voor de relatie én het probleem. Soms gaan zij daarbij zover dat zij toegeven aan druk en eenzijdig verlies accepteren. Zacht onderhandelen maakt kwetsbaar. Het leidt niet tot goede resultaten voor beide partijen. Zeker bij een tegenpartij die zich hard positioneel opstelt. Of zoals Fisher (1995) het uitdrukt: 'zacht onderhandelen in zo'n geval kost je waarschijnlijk je laatste stuiver!'

**Principieel onderhandelen: verkrijg medewerking op gelijkwaardig niveau**  
Een efficiënte manier om te onderhandelen die leidt tot een verstandige overeenkomst en die bovendien de relatie tussen de partijen niet schaadt is principieel onderhandelen (Fisher, 1995). Deze methode is gebaseerd op vijf uitgangspunten:

## Onderhandelaarsgedrag begint steeds meer te lijken op vechtdrag

**Uitgangspunt 1:**

*scheid de mensen van het probleem; maak onderscheid tussen de mensen en de zaak.*  
Onderhandelaars zijn in de eerste plaats mensen met emoties, normen en waarden. We hebben echter de neiging om de relatie én het probleem als één en hetzelfde te behandelen. De wethouder die een standpunt vertegenwoordigt tegen de herindeling wordt er mee vereenzelvigd: 'dat is die dwarsligger'. De sleutel van de oplossing ligt in de zienswijze. Door de situatie te bekijken door de ogen van de ander ontstaat begrip voor achtergronden en bedoelingen. Mogelijk zijn er gegronde redenen dat het gemeentebestuur zich verzet tegen herindeling. Een zakelijke analyse van de situatie waarbij verschillen van zienswijze grondig worden doorgesproken voorkomt negatieve emoties en conflicten.

**Uitgangspunt 2:**

*concentreer je op de belangen en niet op de posities.*  
Partijen hebben tijdens onderhandelingen vaak meerdere belangen en niet slechts één. Soms gaan achter strijdige standpunten ook gemeenschappelijke en verenigbare belangen schuil. Zo lijkt een gemeentebestuur dat zich hard opstelt tegen een komende herindeling op het eerste gezicht gedreven door lokale sentimenten: 'Vliethorst moet Vliethorst blijven!' Maar achter deze opstelling gaan vaak duidelijke zakelijke belangen schuil: de zorg voor hogere gemeentelijke lasten door het samengaan met een 'arm-lasige' partner, de mogelijke landenschappelijke effecten van de herindeling: urbanisatie en dergelijke. Door dergelijke belangen te inventariseren en bespreekbaar te maken worden de onderhandelingen zakelijker en wordt de energie gericht op de kernvragen en het gemeenschappelijke regionale belang.

**Uitgangspunt 3: creëer mogelijkheden waarbij het wederzijds belang voorop staat alvorens een besluit te nemen.**

Een manier om dit te bevorderen is door eerst te bedenken en later te beslissen.

Door eerst te zoeken naar alle mogelijke oplossingen ontstaat een duidelijk overzicht van mogelijkheden die daarna op hun waarde kunnen worden geschat. Zoek vervolgens naar wederzijds voordeel naar oplossingen waarbij allen winnen. Zo doen gemeentesecretarissen die deelnemen aan een projectgroep gemeentelijke herindeling er verstandig aan om aan het begin van de inhoudelijke besprekingen eerst duidelijkheid te scheppen over hun eigen positie. Na de herindeling komt een nieuwe gemeentesecretaris. Het wederzijdse belang van de secretarissen is ervoor te zorgen dat er duidelijkheid komt over de situatie na de herindeling. Dit kan door eerst een goede afwegingsprocedure voor de selectie van de nieuwe gemeentesecretaris af te spreken. Door de mogelijkheden na de herindeling te onderzoeken (functie als sectorhoofd, aanvullende opleidingen of outplacement en dergelijke). Duidelijkheid over de eigen positie werkt positief uit op verdere onderhandelingen. Het eigen belang staat niet meer op het spel. De angst om de eigen positie is weggenomen. Er ligt een basis voor vruchtbare onderhandelingen.

**Uitgangspunt 4:**

*sta erop dat het resultaat van de onderhandeling wordt gebaseerd op geobjectiveerde criteria.*  
Positioneel onderhandelen op basis van wilskracht. Hardnekkig volhouden en doordrukken zet de relatie op het spel en leidt vooral tot negatieve emoties: teleurstelling en mogelijk wraakgevoelens. Principieel onderhandelen levert op een efficiënte manier een verstandige overeenkomst op omdat deze overeenkomst niet is gebaseerd op pressie maar rechtvaardige en eerlijke procedures en normen, zoals betrouwbaarheid, juistheid en redelijkheid. Criteria die in gezamenlijk overleg worden overeengekomen. Het is mogelijk dat de keuze voor een nieuwe gemeentesecretaris gebeurt na eendeloes getouwtrek en gelobby achter de schermen. 'Kochhandel' dat wil zeggen grove uitruil. Dergelijke procedures leiden tot keuzes zonder draagvlak. Een alternatief is het instellen van een duidelijke procedure op basis van scherpe criteria die vastgelegd zijn in een profiel. Mogelijk ondersteund door een assessmentprocedure.

**Uitgangspunt 5:**

*sta stil bij het beste alternatief als de deal niet doorgaat.*  
Zo'n alternatief wordt ook wel aangeduid met de term 'BAZO'; Beste Alternatief Zonder Overeenkomst. Dit kan zich voordoen bij onderhandelingen waarbij de andere partij meer macht heeft.

Te denken valt aan een herindeling tussen een grote gemeente en een aantal kleinere gemeenten. Het heeft ook voor een kleinere gemeente geen zin om doelloos te onderhandelen. De reden dat men onderhandelt is dat men iets beters wenst dan het resultaat wat verkrijgbaar is *zonder* te onderhandelen. De kern is: wat zijn dan die resultaten en wat is dan dat alternatief? Dat alternatief is de norm waarmee elk voorstel moet worden beoordeeld. Zo kan de kleine gemeente als uitgangspunt hanteer dat alle medewerkers een plek krijgen in de nieuwe gemeentelijke organisatie. De toegevoegde waarde van onderhandelingen is dan de positieverbetering van de eigen medewerkers in de nieuwe gemeentelijke organisatie; toewijzing van sleutelposities en dergelijke.

**Tenslotte**

Onderhandelingen over gemeentelijke herindelingen gaan niet zozeer over belangen tegenstellingen maar vooral over wederzijdse afhankelijkheid. Bij een opgelegde herindeling zijn de partijen uit de verschillende gemeenten op elkaar aangewezen. Ze moeten er samen uit komen. Een goed onderhandelingsresultaat is daarom een resultaat met een grote mate van acceptatie, draagvlak dus! Draagvlak voor een nieuwe gemeentelijke organisatie is pas mogelijk als vanuit het gemeenschappelijke doel - de nieuwe gemeente - oog is voor persoonlijke belangen. Dit is één van de redenen waarom een goed sociaal statuut een onmisbaar ingrediënt is voor een herindeling. Principieel onderhandelen helpt daarbij: hard voor het probleem maar zacht voor mensen.

*Drs Piet Visser is senior organisatie-adviseur bij Contain Organisatie Advies bv te Den Haag. In die hoedanigheid is hij betrokken bij fusieprocessen en managementtrainingen over gemeentelijke herindelingen.*

**Literatuur**

- R. Fisher, W. Ury en Bruce Patton. *Excellent onderhandelen*. Uitgeverij Contact. Amsterdam 1995.
- drs J.M.J. Berghuis, prof.dr M. Herweijer en mr drs W.J.M. Pol. *Effecten van herindeling*. Uitgeverij Kluwer. Deventer 1995.
- W.G.F. Mastenbroek. *Onderhandelen*. Uitgeverij Het Spectrum B.V. Utrecht 1997.