

Rapportage

Resultaten en leerpunten van de fusie met
de gemeente Zeevang: een evaluatie

Opdrachtgever: Gemeente Edam-Volendam

Oosterbeek, 5 september 2018

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Doel, resultaat en aanpak	2
2.1 Doel en resultaat	2
2.2 Onderzoeksvragen voor de evaluatie	2
2.3 Aanpak: een quick scan	2
3. De doelen en uitgangspunten van de fusie	4
3.1 Inleiding	4
3.2 Zijn de doelen van de fusie behaald?	4
3.3 Zijn de uitgangspunten gehanteerd?	6
4. Evaluatie van het fusieproces	9
4.1 Inleiding	9
4.2 Evaluatie van het fusiespoor	9
4.3 Evaluatie van het veranderspooor	14
5. Resumé: aandachtspunten van een succesvolle fusie	16

1. Inleiding

De gemeenten Zeevang en Edam-Volendam zijn sinds 1 januari 2016 gefuseerd tot één gemeente. Eerste aanleiding voor de fusie, was de constatering van de gemeente Zeevang dat zij met ongeveer 6.000 inwoners, te klein was om zelfstandig door te gaan. Mede naar aanleiding van de resultaten uit een bestuurskrachtmeting door de provincie in 2008, kwam de gemeenteraad van Zeevang tot de conclusie dat de gemeente op zoek moest gaan naar fusiepartners. In 2012 besloot de gemeenteraad van Zeevang de fusie met de gemeente Edam-Volendam verder te verkennen. Dit resulteerde in een principebesluit van de beide gemeenteraden om daadwerkelijk invulling te gaan geven aan de fusie. Het principebesluit werd genomen op 27 juni 2013. Hiermee werd het startschot gegeven voor de feitelijke inrichting van de nieuwe bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Het huidige gemeentebestuur heeft de wens uitgesproken om te evalueren zowel de eerste resultaten van de fusie als de wijze waarop de fusie destijds tot stand is gekomen. Hiermee wordt tevens beoogd om de belangrijkste leerpunten te formuleren die kunnen bijdragen aan een succesvolle invulling van nieuwe, complexe processen.

De evaluatie betreft de periode vanaf juni 2013 tot, ongeveer, drie maanden na totstandkoming van de fusie op 1 januari 2016. De evaluatie is in de periode mei en juni 2018 door Tien organisatieadvies uitgevoerd in de vorm van een zogeheten quick scan. De resultaten zijn kernachtig weergegeven in de onderhavige conceptrapportage. Hierin wordt achtereenvolgens ingegaan op het doel, het beoogde resultaat, de aanpak en de scope van de quick scan, de evaluatie op de inhoudelijke doelen van de fusie (hoofdstuk 3), de evaluatie van het proces (hoofdstuk 4) en de belangrijkste aandachtspunten voor een succesvolle fusie (hoofdstuk 5). Het verloop van de wettelijke procedure wordt niet behandeld in dit rapport omdat dit proces grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente verloopt.

2. Doel, resultaat, aanpak en scope

2.1 Doel en resultaat

De evaluatie heeft twee doelen, te weten:

1. Terugkijken op het verloop en de resultaten van de fusie zodat inzicht ontstaat in:
 - a. De mate waarin de fusie daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de beoogde doelen van de nieuwe gemeente.
 - b. De factoren in het fusieproces, de procedure en de organisatie van de fusie die van invloed zijn geweest op de uitkomsten van de fusie.
2. Vooruitkijken door vast te stellen wat leerpunten zijn in toekomstige complexe processen, zoals een bestuurlijke en ambtelijke fusie.

2.2 Onderzoeksvragen voor de evaluatie

1. Wat waren de uitgangspunten en beoogde resultaten van de fusie?
2. In hoeverre zijn de uitgangspunten daadwerkelijk en op de juiste wijze gehanteerd in de fusie?
3. In hoeverre zijn de beoogde resultaten van de fusie behaald?
4. Hoe is de fusie verlopen en welke leerpunten zijn hieruit te destilleren?
 - a. Hoe is de procedure verlopen?
 - b. Hoe is het proces verlopen?
 - c. Zijn de juiste partijen betrokken?
 - d. Zijn partijen op de juiste wijze betrokken?
5. Welke succesfactoren in de aanpak van de fusie hebben eraan bijgedragen dat de beoogde resultaten van de fusie zijn behaald?
6. Welke factoren in de aanpak van de fusie zijn een risico of een hindernis gebleken voor het behalen van de beoogde resultaten?

De focus van deze quick scan is de organisatorische fusie van Zeevang en Edam-Volendam. Beleidsinhoudelijke doelen en uitgangspunten zijn niet geëvalueerd.

2.3 Aanpak: een quick scan

De evaluatie is uitgevoerd door middel van een zogenaamde quick scan. Voor deze aanpak is gekozen omdat het hier gaat om een evaluatie op hoofdlijnen met specifieke aandacht voor de belangrijkste succesfactoren en leerpunten.

De evaluatie is uitgevoerd door middel van interviews en een uitgebreide documentanalyse. Er zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van het huidige College van B&W, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie van de huidige gemeente Edam-Volendam. Daarnaast heeft een interview plaatsgevonden met de Gemeenschappelijke Dorpsraden. Overigens is ervoor gekozen mensen te interviewen die betrokken waren bij de voormalige gemeenten Zeevang en Edam-Volendam en die nu nog steeds een rol spelen in de nieuwe gemeente. Hiervoor is gekozen omdat deze mensen de oude en de huidige situatie kunnen vergelijken en kunnen terugkijken op het verloop van het fusieproces.

2.4 Scope van het onderzoek

Om focus aan te brengen in de quick scan is een beperking aangebracht in de scope van het onderzoek. Onderzocht zijn resultaten en processen van de fusie onderzocht in de periode vanaf het besluit van de voormalige gemeenten Edam-Volendam en Zeevang om te gaan fuseren (juni 2013) tot een paar maanden na realisatie van de fusie (omstreeks maart 2016). In het onderzoek zijn daarom maar beperkt meegenomen eventuele gevolgen van de fusie na maart 2016. Ook vallen buiten de scope van de quick scan, de effectiviteit van acties ingezet na maart 2013 die zijn ondernomen om doelen van de fusie te behalen.

3. De doelen en uitgangspunten van de fusie

3.1 Inleiding

Het belangrijkste inhoudelijk kader voor de invulling van de fusie is het Herindelingsadvies, vastgesteld begin 2014. In het Herindelingsadvies worden de argumenten voor de fusie op een rij gezet. De doelen en uitgangspunten uit het herindelingsadvies zijn vervolgens geconcretiseerd naar doelen voor het plan van aanpak voor de fusie. In deze evaluatie is deze concretisering gehanteerd als toetsingskader. Via documentanalyse en interviews is onderzocht in hoeverre deze doelen zijn behaald binnen de gestelde kaders.

In dit hoofdstuk wordt, per doel en uitgangspunt zoals geformuleerd in het Herindelingsadvies, een analyse gegeven van de evaluatieresultaten. Voordat wordt ingegaan op de resultaten van de fusie, plaatsen wij de volgende kanttekening: de fusie is nu tweeëneenhalf jaar een feit. De resultaten van de fusie zijn nog in wording. De resultaten van deze quick scan moeten daarom vooral worden beschouwd als een tussenstand. Tweede kanttekening is dat de doelen van de fusie intussen wél kunnen zijn behaald maar door acties die zijn uitgevoerd ná de fusie en daarom niet als resultaat ván de fusie. Deze acties uitgevoerd na de fusie, vallen buiten de scope van deze evaluatie en zijn dan ook geen onderwerp van dit rapport.

3.2 Zijn de doelen van de fusie behaald?

De doelen van de fusie zoals samengevat in het plan van aanpak waren:

1. Een moderne vraaggestuurde organisatie met behoud van een kleine afstand tot de burger.
2. Een aantrekkelijke werkomgeving bieden aan medewerkers en managers om talent aan de gemeente te binden en een attitude gericht op ontwikkelen en service te stimuleren.
3. Een hoge kwaliteit van dienstverlening.
4. Een vermindering van de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering.
5. Een stevige positie in de regio.

De vraag of de fusie heeft bijgedragen aan deze doelen, levert het volgende beeld op:

Doel 1: Een moderne vraaggestuurde organisatie met behoud van een kleine afstand tot de burger.

Doel 2: Een aantrekkelijke werkomgeving bieden aan medewerkers en managers om talent aan de gemeente te binden en attitude gericht op ontwikkelen en service te stimuleren.

Uit de interviews komt naar voren dat deze doelen nog niet volledig zijn gerealiseerd. Door omstandigheden in het fusieproces, is er uiteindelijk voor gekozen het organisatiemodel van de voormalige gemeente Edam-Volendam te hanteren in de nieuwe organisatie. Deze keuze is gemaakt om twee redenen:

- Dit organisatiemodel sloot het beste aan bij de afspraken die er waren gemaakt in het Sociaal Statuut voor de fusie.
- Dit organisatiemodel bood de meeste mogelijkheden tot een snelle implementatie van de fusie. Snelheid was geboden omdat het maken van een aantal centrale keuzes over de inrichting en sturing van de organisatie meer tijd kostten dan voorzien.

Door deze keuze is tevens een aantal 'onvolkomenheden' van de oude organisatie in stand gehouden in de structuur van de nieuwe organisatie. Een onvolkomenheid die in veel van de interviews naar voren komt, is de rol en positie van de afdelingshoofden en de coördinatoren. Omdat de coördinatoren geen leidinggevende positie kregen, zijn de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden verantwoordelijk voor een groot aantal zaken op strategisch, tactisch en, in veel gevallen, operationeel niveau. Daarnaast hebben deze managers een grote span of control. Door de diversiteit van verantwoordelijkheden belegd bij afdelingshoofden in de organisatiestructuur en de beperkte mogelijkheid zaken te delegeren, blijven met name strategische managementvraagstukken liggen.

De positie van de afdelingshoofden en coördinatoren heeft ook gevolgen voor de aansturing en coaching van medewerkers op gestelde doelen: omdat afdelingshoofden een groot werkpakket hebben en zij geen personeelsverantwoordelijkheden kunnen overdragen aan de coördinatoren, ontstaan er knelpunten in de aansturing en coaching van medewerkers.

Een en ander heeft tot gevolg, aldus geïnterviewden, dat de strategische ontwikkeling van de organisatie enigszins stagneert. Ook heeft het gevolgen voor de positie van de gemeente als aantrekkelijke werkgever.

Na maart 2016 zijn uiteenlopende acties ingezet en afgerond om de strategische ontwikkeling en het werkgeverschap van de nieuwe gemeente verder te bevorderen. In hoeverre en op welke wijze deze acties tot gewenste resultaten hebben geleid, viel buiten de scope van deze evaluatie.

Doel 3: Een sterke kwaliteit van dienstverlening.

De kwaliteit van dienstverlening lijkt zich over het algemeen positief te ontwikkelen maar kan op specifieke onderdelen worden verbeterd:

- De regionale omnibusenquête, uitgevoerd in 2017, laat een positieve ontwikkeling zien van de tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening: de gemiddelde tevredenheid is toegenomen van een 6,7 in 2013 naar 7,1 in 2017. Bij splitsing naar het kanaal van dienstverlening, is de stijging het grootst voor telefonische dienstverlening: van een 5,6 in 2013 naar een 6,8 in 2017.
- In het gesprek met de Gezamenlijke Dorpsraden en de raadsleden wordt aangegeven dat bewoners in de kleinere kernen van de voormalige gemeente Zeevang de dienstverlening soms als te afstandelijk, te zakelijk ervaren. Veel burgers van Zeevang wisten vroeger precies wie verantwoordelijk was voor specifieke producten en diensten en wie zij moesten benaderen. In de huidige, grotere gemeente Edam-Volendam is dat niet duidelijk voor hen. Dit geldt vooral voor meer complexe diensten en producten zoals een bouwvergunning, een ontheffing of een handhavingsverzoek. Zeker wanneer het voor deze burgers onduidelijk is wat er met hun verzoeken en wensen gebeurt of wanneer verzoeken niet worden opgevolgd met bericht over de afhandeling, raken burgers ontevreden. Als positief voorbeeld van goede, persoonlijke benadering van dienstverlening, wordt de afhandeling genoemd van klachten en meldingen,

openbare ruimte: de gebiedsmanagers zoeken contact met melders, vragen door over de klachten en zijn duidelijk over de afhandeling.

Doel 4: Een vermindering van de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering.

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat de kwantitatieve kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering vooral voor het gebied van de voormalige gemeente Zeevang, is afgenomen. De nieuwe gemeente heeft meer capaciteit en meer robuuste systemen.

Tegelijkertijd wordt gewezen op de kwalitatieve kwetsbaarheid van de dienstverlening: zoals eerder toegelicht stond de strategische ontwikkeling van de organisatie en adequate sturing en coaching van medewerkers onder druk door gemaakte keuzes over de organisatiestructuur en de inrichting van het management. Sinds maart 2016 zijn acties ingezet om deze situatie verder te verbeteren. De resultaten van deze acties vallen buiten de scope van deze evaluatie.

Doel 5: Een stevige positie in de regio.

Consensus is dat de gemeente haar onderscheidend karakter heeft versterkt als een niet-stedelijke, vriendelijke woon- en werkomgeving door de fusie van het meer stedelijke Edam-Volendam met het landschappelijke Zeevang, zo komt naar voren uit de interviews. De nieuwe gemeente Edam-Volendam is hierdoor een aantrekkelijker samenwerkingspartner voor andere, niet-stedelijke gemeenten in de omgeving ten opzichte van de grootste gemeente in de regio, het meer stedelijke Purmerend.

Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat de gemeente een sterkere positie kan innemen binnen de intergemeentelijke samenwerking, met name op strategisch niveau. In een aantal interviews wordt opgemerkt dat de gemeente haar positie in de Metropool Regio Amsterdam (MRA) verder zou kunnen versterken. Echter, door de huidige inrichting van de organisatie krijgt dit doel nog onvoldoende invulling, aldus geïnterviewden.

3.3 Zijn de uitgangspunten gehanteerd?

In het plan van aanpak voor de fusie is het Herindelingsadvies als kaderstellend benoemd. Hieronder worden de uitgangspunten van het Herindelingsadvies geciteerd die in deze scan zijn onderzocht, gevolgd door een beknopte beschrijving van de evaluatieresultaten.

Uitgangspunt 1: Het gaat om een echte fusie

De beide huidige gemeenten werken op basis van gelijkwaardigheid aan de vorming van een geheel nieuwe gemeente per 1 januari 2016. Er is geen sprake van 'aansluiten' van Zeevang bij Edam-Volendam.

In het algemeen is de fusie wel ervaren als een aansluiting van het 'kleine' Zeevang bij het 'grote' Edam-Volendam. Dit wordt voornamelijk gevoed door:

1. De gekozen huisvesting: omdat het stadskantoor in Oosthuizen grotendeels werd gesloten en verplaatst naar het stadskantoor van voormalig Edam-Volendam, was duidelijk waar het zwaartepunt van de nieuwe gemeente zou liggen.
2. De inrichting van de nieuwe organisatie: de gekozen organisatiestructuur is vrijwel volledig ontleend aan het organisatiemodel van de voormalige gemeente Edam-Volendam. Ook de functie-indeling voor de nieuwe gemeente is die van de voormalige gemeente Edam-Volendam.

Overigens geven geïnterviewden aan dat de verhoudingen tussen de voormalige gemeenten het ook lastiger maakte om op basis van gelijkwaardigheid te komen tot een nieuwe gemeente. Zij geven hiervoor de volgende redenen:

- Het verschil in omvang: de geïnterviewden geven aan dat het verschil in omvang tussen de twee voormalige gemeenten zo groot was, dat het vanzelf spreekt dat de voormalige gemeente Edam-Volendam een veel groter stempel zou drukken op de invulling van de fusie, puur om pragmatische redenen.
- De verhoudingen in de onderhandelingen: geïnterviewden geven aan dat de voormalige gemeente Zeevang genoodzaakt was om te fuseren. Die noodzaak was er niet voor de voormalige gemeente Edam-Volendam. Het was daarmee op voorhand duidelijk dat de verhoudingen in eventuele onderhandelingen over de inrichting van de nieuwe gemeente niet volledig gelijkwaardig waren.

In de ogen van de meeste geïnterviewden is het daarom wel begrijpelijk dat het toch ging om aansluiting van de gemeente Zeevang bij de gemeente Edam-Volendam. Een meer realistisch uitgangspunt was daarom verstandiger geweest, is de consensus onder geïnterviewden. Dan hadden ook de verwachtingen van medewerkers over de nieuwe gemeente beter aangesloten bij de uiteindelijke realiteit. Door in de communicatie over de fusie uit te gaan van een irreëel uitgangspunt, is teleurstelling over het proces en resultaat van de fusie bijna onvermijdelijk, zo luidt het oordeel van geïnterviewden.

Uitgangspunt 2: Toekomstvisie

Het verstedelijkte Edam-Volendam en het landschappelijke Zeevang zijn complementair aan elkaar. De interne samenhang en burgerparticipatie in de nieuwe gemeente zijn belangrijke thema's in de nog te ontwikkelen visie op de toekomst van de nieuwe gemeente.

Uitgangspunt 3: Kernenbeleid

De huidige gemeente Edam-Volendam heeft in de aanloop naar het fusiebesluit al aangegeven de positie van de dorpsraden in Zeevang te respecteren. De nieuwe gemeente zal inhoud moeten geven aan de betekenis van het kernenbeleid op de nieuwe schaal en in de nieuwe verhoudingen.

De samenhang binnen de gemeente en de verhouding tussen de gemeente, de gemeenschap en de burger zijn inderdaad belangrijke onderdelen van de Toekomstvisie. Deze uitgangspunten krijgen nu geleidelijk invulling in het nieuwe beleid. Ook het Kernenbeleid krijgt op die manier vorm. In de ontwikkeling van de Toekomstvisie hebben de gemeenschappelijke Colleges besloten geen specifiek Kernenbeleid te formuleren. In nieuw beleid wordt nu steeds aandacht besteed aan de positie van de verschillende kernen wanneer dit relevant is.

Daarnaast is de positie van de dorpsraden verder geïstitutioniseerd in een periodiek overleg met de wethouder en ondersteuning met een projectsubsidie. De positie van de dorpsraden roept wel nog vragen op: is deze adviserend of is deze ook beïnvloedend? Daarnaast is de relatie tot de gemeenteraad niet voldoende duidelijk voor burgers, aldus geïnterviewden.

Uitgangspunt 4: Positie in de regio

Op dit moment neemt de gemeente Edam-Volendam al de positie in van tweede gemeente in de regio Waterland. De nieuwe gemeente zal deze positie nog steviger in gaan nemen en een daarmee corresponderende inbreng kunnen hebben bij regionale en intergemeentelijke samenwerking.

Zoals eerder toegelicht, heeft de fusie inderdaad bijgedragen aan een steviger positie in de regio. Tegelijkertijd zou de gemeente haar rol binnen intergemeentelijke samenwerking verder kunnen versterken. Mede door de stagnatie van strategische ontwikkeling in de organisatie, stagneert ook de ontwikkeling van een strategische positie in de regio.

Uitgangspunt 5: Gelijke tarieven voor gemeentelijke belastingen en heffingen voor iedereen

Omdat deze in Edam-Volendam op dit moment lager zijn dan in Zeevang, heeft de raad van de gemeente Edam-Volendam aangegeven dat herindeling niet tot verhoging van de tarieven mag leiden. Dit betekent verlaging voor de huidige inwoners van Zeevang. In de financiële analyse is aangegeven dat deze verlaging van inkomsten voor de nieuwe gemeente gecompenseerd kan worden omdat uitgaven op het gebied van bestuur en organisatie af zullen nemen.

In de interviews is verschillende malen naar voren gebracht dat de gewenste efficiëncyslag nog niet is gerealiseerd. In de begroting is een voorziening getroffen van een mogelijke bezuiniging op capaciteit, aldus geïnterviewden, maar deze is nog niet gerealiseerd. Deze uitspraak is, binnen het kader van deze quick scan, niet nader onderzocht.

Uitgangspunt 6: Ambtelijke organisatie

De nieuwe gemeente biedt mogelijkheden voor verdere professionalisering van de ambtelijke organisatie. De ontwikkeling in het gemeentelijk takenpakket vraagt daar ook om: professionalisering in combinatie met verdergaande efficiency is nodig omdat de gemeenten steeds meer moeten doen met minder financiële middelen. De nieuwe gemeente kent straks uiteraard één geïntegreerde ambtelijke organisatie waarin de kennis en de kwaliteiten van de beide gemeenten in opgenomen zijn. Dit biedt mogelijkheden om niet alleen een efficiëncyslag te maken maar ook om invulling te geven aan "state of the art" dienstverlening aan de inwoners van de nieuwe gemeente. Daar zal ook een servicepunt in de kern Oosthuizen deel van uitmaken.

Zoals eerder is toegelicht, zijn de ambities voor de nieuwe organisatie nog niet gerealiseerd.

4. Evaluatie van het fusieproces

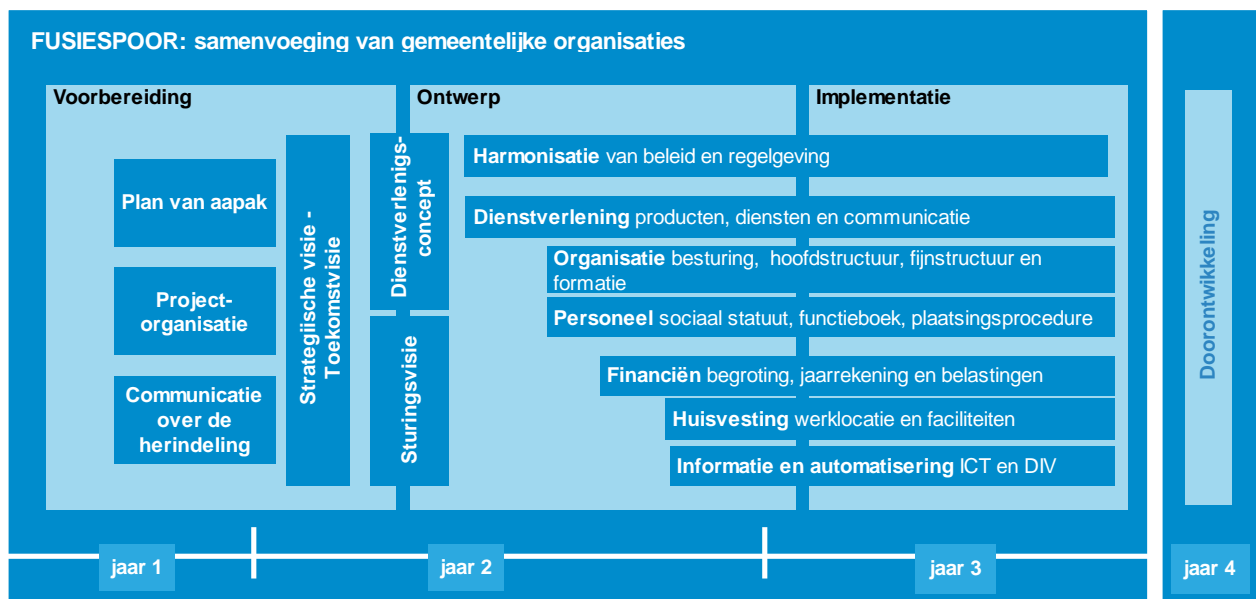
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijke leerpunten beschreven over het verloop van het fusieproces. Daarnaast is vastgesteld welke lessen kunnen worden getrokken uit het verloop van het fusieproces: wat waren de succesfactoren in het proces, wat waren de leerpunten?

Als analysekader voor het proces is gebruik gemaakt van het BZK-handboek Gemeentelijke Herindeling¹. In dit handboek wordt onderscheid gemaakt tussen drie sporen van een herindelingsproces: (1) het wettelijke spoor, (2) het fusiespoor en (3) het veranderspoor. In deze evaluatie is aandacht besteed aan deze laatste twee sporen. In de volgende paragrafen wordt eerst kort ingegaan op de doelen van het fusieproces: wat moest er zijn gerealiseerd op 1 januari 2016? Vervolgens worden de evaluatieresultaten voor het fusiespoor en het veranderspoor beknopt beschreven.

4.2 Evaluatie van het fusiespoor

Het fusiespoor betreft de materiële samenvoeging van twee gemeenten. Dit spoor bestaat uit verschillende fases en onderdelen.



Figuur: schematische weergave van de fusie van twee organisaties

In de evaluatie zijn per fase, de verschillende onderdelen beoordeeld op succesfactoren en leerpunten. Hieronder wordt eerste ingegaan op een aantal algemene aandachtspunten die naar voren kwamen in de evaluatie. Vervolgens worden de leerpunten per fase en onderdeel beschreven.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek gemeentelijke herindeling: stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces, 2014.

ALGEMENE SUCCESFACTOREN EN LEERPUNTEN

SUCCESFACTOREN:

- *Draagvlak voor de fusie bij betrokken raden en colleges:* raden en colleges van beide gemeenten stonden achter de fusie en waren uitgesproken over de meerwaarde van de fusie. Deze meerwaarde is tevens expliciet benoemd in het Herindelingsadvies en de Toekomstvisie. De raden werden goed geïnformeerd over de aanleiding en de (financiële) risico's van de fusie en kregen voldoende gelegenheid om tot een besluit te komen. Ook tijdens het proces werden de raden, via de klankbordgroep met de fractievoorzitters, adequaat geïnformeerd over het proces.
- *Betrokkenheid van burgers uit de verschillende kernen via het platform van gemeenschappelijke dorpsraden:* in de voorbereiding en tijdens de realisatie van de fusie, is in beide gemeenten actie ondernomen om burgers te betrekken bij de besluitvorming en het proces: er zijn verschillende inloopbijeenkomsten georganiseerd, een nieuwsbrief verspreid en vergaderingen belegd met de dorpsraden. Vooral in de voormalige gemeente Zeevang was er veel belangstelling voor de informatiebijeenkomsten die in beide gemeenten werden gehouden. Om de betrokkenheid van burgers uit de verschillende kernen goed vorm te geven, is ervoor gekozen regelmatig een gemeenschappelijke bijeenkomst te beleggen van de dorpsraden uit Zeevang en één van de wethouders uit het college van die gemeente. Later heeft ook de dorpsraad van de kern Purmer uit de voormalige gemeente Edam-Volendam zich bij deze bijeenkomsten aangesloten. Deze bijeenkomsten boden gelegenheid de dorpsraden van alle kleinere kernen van de toekomstige gemeente te informeren over het verloop van de fusie en om hun zorgen te bespreken zodat deze konden worden meegenomen in het proces.
- *Begeleiding door experts met ruime ervaring op het terrein van gemeentelijke herindelingen* heeft in de voorbereiding bijgedragen aan een gedegen en snelle start van het proces. Deze externe expertise droeg eraan bij dat er relatief snel een goed plan van aanpak lag voor het fusieproces en de stappen die daarin moesten worden gezet.
- *Gedegen en deskundige projectondersteuning (verslaglegging, archivering, administratie)* heeft ook positief bijgedragen aan het fusieproces. Bij wisseling van de procesbegeleiding, borgden de gedegen procesondersteuning de continuïteit in het fusieproces omdat gemaakte afspraken en actiepunten goed waren vastgelegd. Ook werden zaken vindbaar gearchiveerd zodat snel inzicht mogelijk was in de stand van zaken van het proces, zowel inhoudelijk als procesmatig.
- *Een duidelijke deadline* heeft ertoe bijgedragen dat besluiten genomen werden ook als de discussies in een impasse waren beland en besluitvorming bij consensus niet mogelijk was.
- *Inzet van betrokken medewerkers* heeft eraan bijgedragen dat de beleidsharmonisatie op de belangrijkste dossiers op tijd is gerealiseerd, ook toen daarop niet werd gestuurd vanuit de lijn.

LEERPUNTEN:

- *Benut de voorbereiding van de fusie om goed kennis te maken en een goed beeld te krijgen van de overeenkomsten en verschillen tussen de twee organisaties die samengaan.* Door hier aan de voorkant van het proces genoeg aandacht aan te besteden, kan worden voorkomen dat de verschillen in het vervolg van het proces een hindernis worden voor voortgang. Het is daarbij zinvol alle gremia van de organisaties kennis te laten maken: de raden, de colleges en de ambtelijke organisaties.

- *Gebruik de voorbereiding van de fusie om de visie op de nieuwe gemeente op punten al uit te werken, zodat beelden van de raden en colleges hierbij expliciet worden gemaakt.* Op verschillende momenten in het fusieproces is gebleken dat vertegenwoordigers uit de voormalige gemeenten Zeevang en Edam-Volendam heel andere beelden hadden bij algemene beschrijving van de toekomst en de inrichting van de nieuwe organisatie. Deze verschillen werden pas goed duidelijk toen de Toekomstvisie en Sturingsvisie meer concreet werden uitgewerkt. Vervolgens moest, onder aanzienlijke tijdsdruk, gezocht worden naar de benodigde consensus. Deze consensus werd bereikt drie maanden later dan in de planning was voorzien en zette de planning onder grote druk. Door in de voorbereiding te starten met een verdere uitwerking van de kaders in de Toekomstvisie, kunnen beide raden en colleges meer inzicht krijgen in de verschillen en overeenkomsten en kan in een vroeg stadium worden onderzocht hoe consensus tot stand gebracht moet worden.
- *Uitgangspunten voor het fusieproces kunnen ongewenste effecten hebben in het proces. Het kan daarom nodig zijn deze in de loop van het proces aan te passen.* Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de nieuwe organisatie was dat deze zou worden ingericht aan de hand van de beste praktijken uit beide organisaties. Uit de interviews komt naar voren dat deze aanpak leidde tot een competitie tussen de afgevaardigden uit de twee organisaties over wie de beste organisatie vertegenwoordigden. Beter was geweest om te komen tot een nieuw, synergetisch ontwerp op basis van de ervaring uit de twee organisaties.
- *Geef zittende leidinggevendenden een meer actieve rol.* De afdelingshoofden hebben slechts een zeer bescheiden rol gehad in het fusietraject. Gedachte hierachter was dat de afdelingshoofden zouden moeten solliciteren naar een nieuwe functie en daarom te veel belanghebbend waren. Maar juist omdat de lijnmanagers niet betrokken waren, zijn de volgende zaken niet goed gelopen:
 - De afvaardiging van medewerkers naar de werkgroepen: zittende leidinggevendenden hadden andere prioriteiten dan het verloop van het fusieproces.
 - De communicatie over de fusie: door de afstand tot het fusieproces, konden de leidinggevendenden een minder effectieve rol vervullen in de communicatie over het proces terwijl zij daarin wel een belangrijke rol hadden gekregen.
 - De initiatieven die werden genomen om verbinding te maken tussen de twee organisaties: de meeste zittende leidinggevendenden legden geen prioriteit bij die verbinding en stuurden niet op de nodige initiatieven. Grote delen van de twee organisaties hebben daarom pas contact gekregen met elkaar na 1 januari 2016.
- *Betrek de verschillende gremia in de gemeente met een rol in de besluitvorming over de inrichting van de gemeente, zorgvuldig, ook buiten de formele procedures voor advisering- en besluitvorming.* De burgers, de raden en de Bijzondere Ondernemingsraad zijn op de juiste momenten formeel betrokken geweest in het proces. Echter, uit de evaluatie komt naar voren dat het zinvol kan zijn deze gremia vaker op informele momenten te betrekken. Door de raad en de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) regelmatig te informeren over de voortgang en belangrijke besluiten alvast te bespreken voordat er een formeel besluit moet worden genomen, kunnen eventuele vragen of bezwaren vast in het ontwerpvoorstel worden verwerkt. Dit bevordert het draagvlak voor het definitief ontwerp en verkleint de kans dat het proces vertraagd raakt. Het is daarbij ook zinvol transparant te zijn over eventuele dilemma's en knelpunten die een rol spelen zodat de raad en de BOR deze kunnen meenemen in hun afwegingen en eventuele adviezen.

- *Benut het fusieproces om mobiliteit en ontwikkeling van medewerkers te bevorderen.* Voor de start van het fusieproces, hebben medewerkers de toezegging gekregen dat zij geplaatst zouden worden in vergelijkbare functies als die waarin zij werkten in de oude organisatie ('mens volgt taak'). Daarmee is de fusie niet benut om mobiliteit en ontwikkeling van medewerkers te stimuleren terwijl dit wel bevorderlijk had kunnen zijn voor de ambities voor de nieuwe organisatie: de verdere professionalisering van de organisatie en het zijn van een aantrekkelijke werkgever. Alternatief was geweest medewerkers baangarantie te geven, maar wel te laten solliciteren naar een functie in de nieuwe organisatie, ondersteund met een bijscholingsaanbod.

DE VOORBEREIDING

PLAN VAN AANPAK:

- *Maak ruimte in de planning voor discussie en herontwerp van belangrijke inrichtingskeuzes voor de organisatie.* In de gehanteerde planning voor de voorbereidings- en ontwerpfase was weinig ruimte voor oponthoud door discussie en herontwerp. Toen dit wel nodig was om de nodige consensus te creëren, had dit grote gevolgen voor de planning. Daardoor kwam de uitwerking van besluiten en de implementatie van de nieuwe organisatie onder grote tijdsdruk te staan. Mede door deze tijdsdruk, zijn besluiten genomen over de inrichting die niet goed aansloten bij de ambities voor de nieuwe organisatie.
- *Houd in de planning rekening met de wederzijdse afhankelijkheid van onderdelen in het fusieproces.* In de planning is ervan uitgegaan dat een aantal trajecten parallel konden worden uitgevoerd die, tegelijkertijd, afhankelijk waren van elkaar. Toen in één van deze trajecten (de hoofdstructuur) discussie ontstond en herontwerp nodig was, raakten de onderdelen die afhankelijk waren van dit onderdeel, in de knel.

Voorbeelden waren de uitwerking van het gekozen functiewaarderingssysteem naar concrete functieboeken, het huisvestingsplan en het I&A-plan². Dit heeft ertoe geleid dat een aantal besluiten is uitgesteld, waaronder de keuze van een tweehoofdige directie. Tweede gevolg was dat de organisatie nog niet volledig was ingericht op 1 januari 2016. Verschillende medewerkers moesten hun aanstellingsbesluit nog ontvangen. Ook waren er onvoldoende of onvolledige werkplekken ingericht voor de medewerkers die verhuisden naar een nieuwe locatie.

INRICHTING VAN DE STUURGROEP:

- *Houd bij de inrichting van de stuurgroep rekening met eventuele impasse in de besluitvorming.* Als uitgangspunt voor het fusieproces, was expliciet vastgelegd dat alle besluiten in consensus zouden worden genomen. Maar er was in de samenstelling van de stuurgroep geen voorziening getroffen voor een mogelijke impasse wanneer geen consensus kon worden bereikt. Er was geen voorzitter die mandaat had om dan een besluit te nemen.
- *Beperk de inrichting van de stuurgroep tot een afvaardiging van betrokken colleges, met name op die momenten waarop besluitvorming wordt gevraagd over zaken op detail.* Beide colleges maakten volledig deel uit van de stuurgroep. Omdat de stuurgroepleden om een besluit werd gevraagd over zeer uiteenlopende, gedetailleerde onderwerpen, ontstond ook discussie over zeer uiteenlopende, gedetailleerde onderwerpen. Dit blijkt uit verschillende verslagen. Deze discussies hebben het fusieproces vertraagd.

² Informatiserings- & Automatiseringsplan

- *Benoem een voorzitter van de stuurgroep die kan bewaken dat besluitvorming plaatsvindt op het juiste detailniveau zodat voldoende voortgang kan worden geboekt in het proces.*

COMMUNICATIE:

- *Wanneer er voor gekozen wordt de communicatie over het fusieproces voornamelijk te laten verlopen via het middenmanagement, maak de rol van de managers hierin dan één van de selectiecriteria in de sollicitatieprocedure voor de functies in de nieuwe organisatie. Belangrijk uitgangspunt voor de interne communicatie over het fusieproces was dat dit via de afdelingshoofden zou verlopen. Dit heeft niet tot de gewenste resultaten geleid. De zittende managers waren namelijk nauwelijks tot niet betrokken in het fusieproces. Argumenten hiervoor waren dat zij zich moesten blijven focussen op lopende zaken en, daarnaast, te veel belanghebbende waren in dit proces. Omdat de managers op afstand stonden van het fusieproces, was ook hun kennis over en betrokkenheid bij de communicatie hierover beperkt. Bovendien konden zij niet de benodigde betrokkenheid en ambitie overbrengen die nodig was om medewerkers te motiveren voor de fusie.*
- *Stuur expliciet op eenduidigheid van de communicatie op proces en inhoud. Zo kan worden voorkomen dat in de samengevoegde organisatie verschillende beelden leven over het doel, het beoogde resultaat en het proces van de fusie. Deze verschillende beelden vormen een hindernis voor eenheid in de nieuwe organisatie. Om de interne en externe communicatie goed af te stemmen is het nuttig om intensief samen op te trekken op dit onderwerp.*

HET ONTWERP

- *Betrek zoveel mogelijk medewerkers bij het ontwerp van de nieuwe organisatie en de processen daarbinnen, bijvoorbeeld door afdelingen met vergelijkbare taken samen verantwoordelijk te maken voor het fusieplan van de nieuwe afdeling. Door medewerkers een verantwoordelijke rol te geven in het ontwerp, ontstaat ook eigenaarschap van de nieuwe organisatie en de inrichting van de processen. Dit draagt bij aan een soepele implementatie en de eenheid binnen de nieuwe organisatie.*
- *Wees bereid bepaalde kaders voor het fusieproces opnieuw aan de orde te stellen wanneer blijkt dat deze een passende inrichting van de nieuwe organisatie in de weg staan. In het ontwerp van de hoofdstructuur werd duidelijk dat de span of controle voor de aan te stellen afdelingshoofden groot zou worden. Daarom ontstond discussie over de positie van de coördinatoren in de nieuwe organisatiestructuur: deze zouden een deel van de leidinggevende taken én verantwoordelijkheden moeten kunnen overnemen van de afdelingshoofden. Echter, wanneer de coördinator een leidinggevende functie zou worden, zouden de zittende coördinatoren zonder leidinggevende functie eveneens moeten solliciteren naar een nieuwe functie. Om onrust onder het personeel te voorkomen, is deze keuze niet gemaakt. Overigens, deze onrust ontstond toch toen naar buiten kwam dat deze optie werd overwogen.*
- *Geef ruimte voor discussie over de concrete invulling van de algemene kaders in het dienstverleningsconcept en de sturingsvisie. De uitwerking van de algemene kaders naar concrete keuzes over de inrichting van de dienstverlening en de organisatie leidden in het fusieproces tot intensieve discussie. De uitwerking gaf betrokkenen namelijk beter inzicht in de, door hen ongewenste, gevolgen van een aantal gekozen kaders. Zo kwam de BOR in de loop van juni 2015 terug op haar eerdere besluit positief te adviseren over de implementatie van het functiewaarderingssysteem HR21 omdat toen inzichtelijk werd dat acceptatie van dat systeem gevolgen zou hebben voor de uitloopschalen van verschillende functies.*

Door de druk op de planning, was er geen gelegenheid de knelpunten die de BOR constateerde, goed te bespreken en te repareren. Daarom is besloten de invoering van HR21 uit te stellen, het functiewaarderingssysteem van de voormalige gemeente Edam-Volendam in te voeren en alle functies in de voormalige gemeente Zeevang hierop aan te passen. Dit heeft gevolgen gehad voor hoe veel medewerkers in de nieuwe gemeente de fusie hebben beleefd: als toevoeging van de gemeente Zeevang aan de voormalige gemeente Edam-Volendam.

- *Wees expliciet over knelpunten in de planning zodat hierop tijdig en weloverwogen kan worden geacteerd.* Opmerkelijk is dat in de voortgangsrapportages zelden expliciet wordt gewezen op de gevolgen van vertraging. Ook in de communicatie naar medewerkers werd beperkt gecommuniceerd over de knelpunten in de planning en eventuele oplossingen voor deze knelpunten. Daarmee ontstond het beeld bij verschillende medewerkers van een rommelig, onzorgvuldig proces.

DE IMPLEMENTATIE

- *Wees transparant over het verloop van de implementatie en eventuele vertragingen die daarin optreden. Ga zorgvuldig om met eventuele knelpunten die hierdoor ontstaan.* Door vertraging in de ontwerpfasen, is de implementatiefase doorgelopen tot en met de eerste helft van 2016. De onduidelijkheid die daardoor ontstond over de plaatsing van medewerkers heeft een negatief effect gehad op het draagvlak voor de nieuwe organisatie, met name onder de oud-medewerkers van Zeevang.
- *Een zorgvuldige overgang van medewerkers van de oude naar de nieuwe organisatie draagt bij aan het functioneren van de nieuwe organisatie.* In de verschillende interviews komt naar voren dat de overgang van medewerkers van de voormalige gemeente Zeevang naar de nieuwe gemeente Edam-Volendam niet in alle gevallen is verlopen zoals vooraf was bedoeld. De effecten hiervan hebben de daadwerkelijke integratie van de twee organisaties gehinderd.
- *Houd de rol van projectleider voor de fusie in stand tot de fusie is afgerond. Deze kan erop toezien dat alle implementatieprocessen goed worden afgerond.* Er is voor gekozen de projectorganisatie te ontmantelen per 1 januari 2016 en de afronding van implementatieprocessen over te dragen aan de nieuwe lijnorganisatie. Maar een groot deel van de lijnorganisatie bestond uit nieuwe managers die niet goed op de hoogte waren van de stand van zaken in het fusieproces. Dit heeft tot gevolg gehad dat de implementatieprocessen niet allemaal zijn afgerond. Zo blijkt nu dat delen van beleid niet helemaal zijn geharmoniseerd.

4.3 Evaluatie van het veranderspoor

Het veranderspoor betreft 'zachtere' elementen van een fusie zoals ambitie, belangen, vertrouwen, relatie, leiderschap, draagvlak, ontwikkeling, emoties en energie. Deze elementen verdienen veel aandacht in het fusieproces om twee redenen. De eerste reden is dat zij de 'smeermolie' in het fusieproces kunnen vormen. De tweede reden is dat deze elementen bijdragen aan een goede eenwording van de oude organisaties in de nieuwe.

LEERPUNTEN

- *Besteed aandacht aan de onderliggende processen en emoties die een rol kunnen spelen in het fusieproces onder burgers, raden, colleges en medewerkers.* Dit lijkt te weinig te zijn gebeurd in het achterliggende fusieproces. Deze worden wel geadresseerd in het strategisch communicatieplan en de sessies met het management en het bestuur rond het ontwerp van de hoofdstructuur. Maar dit leidt niet tot structurele acties hierop.

- *Wees reëel over weerstand die een fusieproces normaliter kan oproepen.* De uitgangspunten voor het fusietraject waren optimistisch: de gedachte was dat, omdat iedereen wilde fuseren, dit proces ook zonder noemenswaardige weerstand zou verlopen. Zo is bijvoorbeeld onderschat wat het volgende uitgangspunt teweeg zou brengen: 'de nieuwe organisatie wordt ingericht met het beste voorbeeld uit één van de twee gemeenten'. Dit uitgangspunt heeft geleid tot een zekere competitie tussen afgevaardigden van de twee gemeenten en werkte niet bevorderend voor de ambitie samen te werken aan de nieuwe organisatie. Ook was onvoldoende ingecalculeerd dat inhoudelijke discussies konden leiden tot substantiële vertraging in de processen. Tot slot was niet voorzien dat besluit per consensus niet in alle gevallen zou lukken. Hiervoor was in de opzet van de projectstructuur geen voorziening getroffen.
- *Organiseer de verbinding die tot stand moet komen tussen de twee organisaties.* Verbinding tussen de medewerkers in de organisatie moest grotendeels 'organisch' tot stand komen. Gedachte hierachter was dat dit proces niet kon worden geforceerd en intensieve samenwerking voor de fusie de noodzaak tot een fusie zou wegnemen. Maar omdat er, in verschillende afdelingen, weinig werd gestuurd op de verbinding, kwam deze niet overal goed tot stand. De gemeentelijke organisaties bleven daarom grotendeels gescheiden tot 1 januari 2016. In die onderdelen van de organisatie waar wel eerder verbinding is gemaakt door kennismaking, werkbezoeken en samenwerkingsprocessen, is de fusie minder schoksgewijs verlopen.
- *Wees ervan bewust dat cultuurverschillen tussen organisaties eraan kunnen bijdragen dat afspraken niet eenduidig worden geïnterpreteerd en later kunnen leiden tot discussie.* Neem daarom de tijd de afspraken die bij aanvang van het fusieproces worden gemaakt, goed te bespreken en samen te doordenken zodat gemeenschappelijk inzicht ontstaat in elkaars uitgangspunten en aannames. Door dit gemeenschappelijk inzicht ontstaat een basis voor vertrouwen en gemeenschappelijk leiderschap dat nodig is om het fusieproces voortvarend vorm te geven. In de loop van het afgelopen fusietraject is gebleken dat de bestuursculturen in Zeevang en Edam-Volendam verschilden. Deze verschillen hebben ertoe geleid dat globale afspraken gemaakt aan het begin van het fusietraject, heel verschillend werden geïnterpreteerd. Deze verschillende interpretaties kwamen in de loop van het traject aan het licht, leidden tot fundamentele discussies en vormden vervolgens een hindernis in de besluitvorming.

5. Resumé: aandachtspunten van een succesvolle fusie

- Investeer in de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op het eindresultaat en neem de tijd om te bepalen of partijen elkaar echt goed begrijpen, te beginnen met de gemeenschappelijke raden. Neem de tijd om verwachtingen over en beelden bij de kaders, de aanpak en de resultaten van de fusie uit te wisselen. Kies twee of drie elementen van de visie en werk deze uit naar een meer gedetailleerd beeld en bespreek de consequenties van die uitwerking. Zo wordt duidelijk of beelden en verwachtingen die op hoofdlijnen overeenkomen ook in detail vergelijkbaar zijn.
- Betrek burgers tijdig en effectief. Maak hierbij gebruik van bestaande infrastructuur zoals de bestaande Dorpsraden. Laat vervolgens zien hoe inbreng van burgers is verwerkt in de visie, plan van aanpak en beoogde resultaten van de fusie. Informeer burgers ook over acties die na de fusie worden ondernomen om de dienstverlening aan de burgers verder te verbeteren.
- Wees reëel over de verhoudingen tussen partijen in de fusie. Bepaal vervolgens samen hoe het beste kan worden omgegaan met de verschillen in het fusieproces. Wees daarbij extra alert op de onbedoelde effecten van uitgangspunten van de fusie: de uitgangspunten moeten bijdragen aan het gemeenschappelijk streven en niet, onbedoeld, focus aanbrengen op eventuele verschillen.
- Wees reëel over eventuele weerstand die een fusieproces normaliter oproept. Houdt rekening met discussie en herontwerp in de planning. Richt een projectorganisatie in waarin voorzien is impasses in de besluitvorming te doorbreken.
- Betrek zittende managers bij het fusieproces, ook wanneer zij straks misschien geen deel uitmaken van de nieuwe organisatie. Maak de prestaties van managers in het fusieproces een criterium bij herplaatsing.
- Betrek medewerkers intensief bij de ontwikkeling van de nieuwe organisatie. Versterk de verbinding in de nieuwe organisatie door medewerkers gezamenlijk een rol te geven in het fusieplan voor hun eigen onderdeel van de organisatie.
- Overweeg de fusie te gebruiken om mobiliteit en ontwikkeling van medewerkers te vergroten, zodat de nieuwe organisatie een aantrekkelijke werkgever wordt. Bied medewerkers naast een baangarantie, de mogelijkheid te solliciteren op andere functies binnen de nieuwe organisatie. Bied bijscholings- en trainingsmogelijkheden, zodat medewerkers kunnen solliciteren op functies die zij nog niet hebben bekleed.
- Betrek de BOR en de raad bij discussies over belangrijke onderdelen van de nieuwe organisatie nog voordat zij een formele rol hebben. Zo kunnen hun vragen, adviezen en verwachtingen worden verwerkt in een uiteindelijke uitwerking van de nieuwe organisatie. Dit versterkt het draagvlak en voorkomt vertraging door discussie en herontwerp.
- Wees transparant over het fusieproces, de planning en de besluiten die moeten worden genomen. Wees helder over wijzigingen en laat expliciet en proactief zien hoe met wijzigingen of vertragingen wordt omgegaan.

- Trek intensief samen op in de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd, intern en extern. Zorg daarbij dat de boodschap eenduidig is of, als er verschillen zijn, deze kunnen worden bijgesteld of uitgelegd.