

ESSAY



SCHEIDEN ZONDER SCHADE

In wat we tegenwoordig de bestuurlijke spaghetti noemen, de wirwar aan gemeentelijke samenwerkingsvormen, doet zich een betrekkelijk nieuw fenomeen voor. Naast het optuigen van ambtelijke fusies, gemeenschappelijke Sociale Diensten en Shared Service Centers, komt ook steeds vaker de eindigheid van deze verbanden in beeld. Het advies van Tjin Bremer, Boris Gooskens, Erwin van de Pol: beter nadenken voordat je eraan begint.

Een ambtelijke fusie kan moeilijk werkbaar zijn in de praktijk. En nieuwe wet- en regelgeving, nieuwe colleges en nieuwe taken stellen nieuwe eisen aan de samenwerking. We horen regelmatig over het fenomeen Gemeenschappelijke Regeling (GR): 'Als het maar geen GR wordt, daar hebben we hele slechte ervaringen mee'. Raadsleden klagen erover geen grip te hebben, bestuurders klagen over te late informatie en de bestuurlijke risico's die daarbij horen en de directeur klaagt over het gebrek aan begrip voor de ingewikkelde organisatie die hij moet managen. Het is

allemaal niet eenvoudig. Binnenlandse Zaken denkt ondertussen na over een andere invulling van gemeentelijke samenwerking. Dat is niet voor niks.

Zeker nu de nieuwe raden en colleges aan de slag zijn gegaan, neemt de kritiek op de samenwerkingsverbanden toe. Het oordeel over de werking ligt ook vaak aan uitvergroten incidenten, eenzijdige beeldvorming en gebrek aan ervaring. Soms ook aan intelligentie om het te doorzien, maar die tegenwerping is weinig populair. De gebruikte argumenten zijn niet altijd terecht, maar wel impactvol: te duur, onoverzichtelijk, het levert niks op, te veel gedoe met politiek-bestuurlijke spanningen, ambtenaren vinden het lastig twee of meer heren te dienen, het is ook na talloze onderzoeken moeilijk de weeffouten uit de organisatie te krijgen, et cetera.

Wat dan? Dan ga je soms uit elkaar. Het taboe daarop lijkt doorbroken, zelfs ambtelijke fusies zijn niet meer in beton gegoten. Bestuurders hakken ferm en daadkrachtig een knoop door en lijken van een knoop in hun maag verlost te zijn. We zien her en der kleine Brexitjes in het land, op hun schaal niet minder dramatisch dan die in Europees verband.

NACHTMERRIE

Het beëindigen van de samenwerking lost echter de problemen niet op. Dat onder ogen zien, is vaak moeilijk. Wij zien dat meestal onvoldoende is nagedacht over de alternatieven.

Met je buurgemeente ruzie hebben na een bittere scheiding levert voor de toekomst ook weer nieuwe problemen op. Gemeenten, tot Amsterdam en Rotterdam toe, werken samen omdat ze niet alles alleen kun-

nen. En dat zal alleen maar toenemen. Niet alleen met andere gemeenten, maar ook met maatschappelijke partners. Men moet dus hoe dan ook op zoek naar nieuwe vormen en beter leren samenwerken.

De vragen, het proces en de pijn die volgen op een uittredingsbesluit zijn in veel opzichten vergelijkbaar met een scheiding in de privésfeer. Emotie verdringt ratio. De schuldvraag overheerst in het gesprek. Goedbedoelde adviezen van derden werken averechts. Er is veel onzekerheid over de toekomst. 'Waar ga ik wonen?' 'Kom ik nog wel rond?' Ondanks het voornemen om de kinderen, lees: de organisatie, niet de dupe te laten zijn van de scheiding is dat toch vaak het geval. En in het proces zijn de kenmerken van rouwverwerking zichtbaar: op ontkenning volgt boosheid, vechten en machteloosheid. Scheiden is altijd pijnlijk. Dat vraagt om wendbaarheid. Maar hoewel veel gemeenten hoog van de toren blazen over hun wendbaarheid, blijft daar in de praktijk weinig over als er iets ingewikkelds voorbij komt als een ontvlechting van een GR of een fusie. Voor een echt wendbare gemeente zou ontvlechting een routinezaak moeten zijn. Voor een op onzekerheidsreductie ingerichte overheidsbureaucratie is het een ontwrichtende nachtmerrie.

MACHOVRAAG

Daarop voortbordurend zien we in onze praktijk een aantal prangende kwesties opduiken. Het gaat om vooral de volgende vragen. Wat is er vooraf afgesproken over de ontvlechting? Het valt ons op dat vooraf over de uittredingsvoorwaarden vaak weinig is nagedacht en dat de tendens is om de rekening vooral bij de uittredende partij te leggen. Het lijkt verstandig om zoals ge-



bruikbaar is in de privésfeer op het moment van de verbintenis reeds afspraken te maken over een eventuele scheiding, ook al is de verwachting dat het nooit zover zal komen.

Heeft de ontvlechting het karakter van een zakelijke, rationele aangelegenheid of spelen de emoties en bijbehorende conflicten hoog op? Wij noemen dit het dilemma rond 'hard en hardnekkig'. Het blijkt dat alleen de harde, zakelijke kant 'regelen' niet voldoende is. Met name bestuurlijk, vooral in de raad, spelen de emoties vaak hoog op. Er hoeft in een samenwerkingsverband maar één partij(tje) in de coalitie van een betrokken gemeente dwars te liggen of alles staat stil. Deze hardnekkige kant openlijk benoemen, is vaak niet aan de orde en zorgt voor vertraging. Mediation door een externe partij kan helpen de juiste onderwerpen op tafel te krijgen.

Waar ligt de macht in deze samenwerking echt? Analoog aan de machovraag 'wie heeft de grootste', is de vraag 'wie is de

grootste' in gemeenteland altijd aan de orde. Hoe je het wendt of keert, de grootste gemeente deelt vaak de lakens uit. Die heeft meer capaciteit en meer specialisten in huis. Dat erkennen is vaak moeilijk. Gemeenten kennen over het algemeen een grote cultus rond gelijk zijn. We doen alsof klein en groot niet uitmaakt, maar dat is wel degelijk zo. Dus wees eerlijk en benoem het. Gemeenten zijn, net als mensen, niet altijd gelijk, wel altijd gelijkwaardig.

AMBTENARIJ

Analoog aan de Brexit: doen we het stap voor stap of met een Big Bang? Vindt de ontvlechting alleen aan de voorkant plaats en blijven we dan toch nog in de back-office dingen samen doen? Of verbreken we al het contact? Hoe ziet de 'omgangsregeling' eruit 'met de kinderen', lees de ambtenaren? Die hebben met ziel en zaligheid de samenwerking vorm gegeven, blijven nu verweesd achter en hebben vragen over hun toekomst en werk. Het dage-

lijks werk gaat door gedurende de onderhandelingen, hoe moeilijk dat in het heetst van de strijd soms kan zijn. Aan de ambtenaren de ondankbare taak om dat op te lossen.

Daarbij, van grof naar fijn denken is vaak een probleem in de ambtenarij. Het helpt bij dit soort processen wel om vanuit het doel te denken en niet vanuit de ditjes en datjes. Als de details vanaf het begin af aan volop in beeld zijn en vaak de discussie beheersen, maakt dat een ontvlechting ►

'Een ambtelijke fusie is vaak bestuurlijke lafheid'



ERWIN VAN DER POL
ADVISEUR BIJ
RIJNCONSULT



TJIN BREMER
ADVISEUR BIJ
RIJNCONSULT



BORIS GOOSKENS
ADVISEUR BIJ
RIJNCONSULT

rommelig. Leiderschap om dit te vermijden is belangrijk.

Net als in de privésfeer kan heroverweging van het besluit na enige tijd verstandig zijn. Het scheidingsproces, het nemen van afstand en het nadenken over alternatieven kan leiden tot nieuwe inzichten. Wat maken we eigenlijk kapot? Samenwerkingsverbanden zijn altijd met veel moeite, inspanning en geld tot stand gekomen. Met een energie, degelijkheid en uitvoerigheid die vaak een betere zaak waardig zou zijn geweest, is er al een hele geschiedenis ontstaan in *the making of*. Er zijn allerlei haalbaarheids- en doelmatigheidsonderzoeken geweest (terwijl iedereen wel wist dat het ging om die ene partij of die ene wethouder in die ene gemeente die dwars bleef liggen). Er is gedoe geweest met werknemers ('wie laat mijn hond uit tussen de middag als ik tien kilometer moet reizen?') en burgers (waarvoor het één morgen in de week mogelijk bleef om paspoorten op te halen).

Maar vooral, we zien te vaak dat de mogelijkheid niet is benut om knelpunten in de samenwerking eerder bespreekbaar te maken. Het blijkt voor veel bestuurders lastig om de onhebbelijkheden van de ander en de eigen gevoelens daarbij op tafel te leggen. Ingrijpen is daardoor te laat en daarmee te emotioneel en te resoluut. Dit alles voltrekt zich vaak in een conflictueuze omgeving. Wellicht is het goed de klassieke Harvard-onderhandelprincipes te



'Bestuurders kunnen het proces flink frustreren'

hanteren. We zetten ze hieronder op een rijtje. Dat is ten eerste: zacht op de persoon, hard op de inhoud. Onderhandelingen worden gevoerd door personen, maar het persoonlijk maken van onderhandelingen is zelden effectief. Herken en erken de emoties bij de ander en bij jezelf. Als tweede is het raadzaam geen focus te leggen op de standpunten, maar op de achterliggende belangen. Ontdek wat belangrijk is voor je onderhandelingspartner, en waarom. Ten derde: verzin nieuwe opties om een win-win mogelijk te maken. Wanneer het gesprek over belangen gaat in plaats van over standpunten, ontstaan vaak nieuwe oplossingsmogelijkheden. Als vierde onderhandelsprincipe geldt: gebruik objectieve criteria. Wanneer de onderhandeling op een specifiek vraagstuk vastloopt, wordt het dan eerst met elkaar eens over de onderliggende principes of normen op basis waarvan die keuze gemaakt kan worden. En ten slotte: bepaal je BATNA. BATNA staat voor *Best Alternative To a Negotiated Agreement*. Stel jezelf de vraag wat je alternatief zou zijn wanneer je er niet uitkomt met de ander. Daarbij gaat het om een alternatief dat je zelf volledig in de hand hebt. Als dit alternatief is vastgesteld, is de vuistregel: ga in de onderhandeling nooit akkoord met een resultaat dat slechter is dan je BATNA.

LAFHEID

Het is in onze ogen complex, maar niet zo ingewikkeld. Complex, omdat zoveel factoren bij het vormen en het ontvlechten van samenwerking een rol spelen. Niet zo ingewikkeld, omdat het speelveld overzichtelijk is en er vaak niet zo heel veel inrichtingsalternatieven zijn. Alles wat een gemeente doet, gebeurt elders op bijna 400 plaatsen ook. Dus kijk om je heen en leer

daarvan. Bestuurders kunnen nu keuzes maken juist in deze startperiode van de colleges, waarin veel minder politiek is. Een onderzoekje hier of daar levert obligate rapporten op en gefrustreerde ambtenaren die de uitkomst allang weten. Daarnaast is het onze ervaring dat de wil om samen te werken bij veel gemeenteambtenaren vaak groot is, maar dat bestuurders of de politiek het proces flink kunnen frustreren. Een ambtelijke fusie is vaak bestuurlijke lafheid. De Nederlandse gemeenten en hun vaak uitstekende en tot op het bot loyale ambtenaren verdienen beter. En dan hebben we het nog niet eens gehad over hun burgers en de dienstverlening aan hen.

Als je trouwt, accepteer je het risico dat je ooit zou kunnen scheiden. De wereld verandert continu, partners kunnen op elkaar uitgekeken raken. Dat kan nieuwe eisen stellen aan de samenwerking en in het uiterste geval betekenen dat de samenwerking stopt. Voor deze realiteit zou meer oog moeten zijn bij de totstandkoming en besturing van samenwerkingsverbanden. De pijn haal je uit het ontvlechtsproces door het ontvlechten van gemeentelijke samenwerking niet meer als een collectief falen te beschouwen.

Wij doen hier op basis van onze ervaring tot nu toe verschillende suggesties om ontvlechting soepeler te laten verlopen. Bestuurlijk lef en het beteugelen van primaire emoties zijn belangrijk. Vaak hoeft het echter niet zover te komen. Net als bij relaties in de privésfeer kunnen gemeenten scheidingsproblemen voorkomen. Op dezelfde manier, namelijk door met heldere wederzijdse verwachtingen in het huwelijk te stappen, als partners tijdig problemen bespreekbaar te maken en eventueel hulp te zoeken als je er samen niet meer uitkomt. ●