

De ambtelijke fusie Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert

Belangrijke lessen voor het fusieproces

ARTIKEL Overheidsmanagement 5 aug 2014



[Rob van Woerkum](#)

Een proces van ambtelijke fusie is meer dan alleen een samenvoeging van organisaties; het is ook een organisatieontwikkeling. Het verandert rollen, verhoudingen en posities van betrokkenen en daarmee ook de routines en procedures waarmee zij functioneren. De wijze waarop politici, bestuurders, medewerkers en andere betrokkenen reageren op deze veranderingen, geeft ieder fusieproces een andere dynamiek. In dit artikel gaan we aan de hand van onze ervaringen in Noordoost Brabant in op die factoren die in onze optiek het verschil kunnen maken.

Niet omdat het moet, maar omdat het kan en omdat het werkt

Net als in andere delen van ons land heeft intergemeentelijke samenwerking in het Land van Cuijk een historie. Vele pogingen om samenwerking tot stand te brengen kwamen niet van de grond of strandden in het zicht van de haven. De ene keer was het bestuurlijke onenigheid, de andere keer botsende culturen en dan weer de verschillende karakters van belangrijke spelers, die samenwerking in de weg stonden.

In 2010 namen de drie gemeentesecretarissen van Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert het initiatief om de

beperkingen die zij in hun eigen organisaties onderkennen, om te zetten in kansen voor verandering. Het balletje ging rollen, bestuurders sloten aan, herkenden de kansen en namen de verantwoordelijkheid voor de verkenning op zich. Deze reis met ongewisse bestemming is inmiddels uitgegroeid tot een doelgerichte mars op weg naar zijn bestemming (zie figuur 1).

Fase	Periode	Resultaat
Pre-fusie fase	juli 2011 – april 2012	visiedocument
Fusie-integratiefase	april 2012 – januari 2014	één ambtelijke organisatie
Post-fusie fase	> januari 2014 realiseren	fusiedoelen

Figuur 1: ontwikkelstadia werkorganisatie CGM.

Politici, bestuurders, managers en medewerkers zijn gedurende de rit gaan geloven in de samenwerking, niet omdat die op papier is gezet of omdat het moet van anderen, maar omdat het kan, omdat het inspireert, omdat de innerlijke noodzaak wordt ervaren en omdat het werkt. Hoe is dat zo gekomen? De volgende factoren hebben hieraan bijgedragen.

Zorg samen voor een overtuigend verhaal

Het verhaal over de CGM samenwerking is opgeschreven in de vorm van een visiedocument. Het visiedocument geeft antwoord op een aantal cruciale vragen:

1. Waarom samenwerking?
2. Wat moet de samenwerking opleveren?
3. Wat moeten we daarvoor doen?

Het visiedocument is *het contract* tussen de drie gemeenten (raden, colleges, managers en medewerkers) over het waarom van de samenwerking, wat de samenwerking moet opleveren (strategische doelen) en wat we daarvoor moeten doen (veranderdoelen).

Contracteren is niet een eenmalige gebeurtenis, maar een voortdurende bezigheid gebleken. Contracteren is communiceren, verwachtingen managen over (in)richting en voortgang, afspraken expliciteren en borgen, motiveren en leren (tot nieuwe inzichten komen). Het proces van visievorming heeft er toe geleid dat we steeds weer nieuwe hoofdstukken aan het reisverhaal hebben kunnen toevoegen. Het samen schrijven aan een gemeenschappelijk reisverhaal is een niet te onderschatten factor in het succes van het fusieproces gebleken.

Dat contracteren over een fusie een voortdurende bezigheid is, bleek onder meer met het aantreden van twee nieuwe burgemeesters in de tweede helft van 2014. De 'oude' burgemeesters waren overtuigd geraakt van nut en noodzaak van de fusie. Ze slaagden er in om daarvoor ook de steun te verwerven van de drie gemeenteraden. De 'nieuwe' burgemeesters oriënteerden zich vanzelfsprekend eerst en vooral op hun rol in de eigen gemeente. In de fusie stapten zij op een rijdende trein, met een duidelijk spoorboekje. Zij waren zich daarvan bewust maar namen elk wel hun

eigen bagage, opvattingen en ervaringen mee. Meerdere keren is met hen het gesprek gevoerd over de gemaakte afspraken in het contract. Na een aantal maanden raakte ze bekend met de afspraken en hebben ze zich er aan gecommitteerd. Van groot belang daarin was het reeds aanwezige vertrouwen onder de raadsleden van de drie gemeenten.

Verander en organiseer doelgericht

Bij het opstellen van het visiedocument heeft een gecombineerde analyse van omgeving (meer taken met minder geld) en organisatie (kwetsbaarheden op meerdere terreinen, ervaring met huidige ambtelijke samenwerking) geleid tot de gedeelde conclusie, dat het intensiveren van de ambtelijke samenwerking (in de vorm van een ambtelijke fusie) een logische en robuuste stap is in het versterken van de toekomstbestendigheid van de individuele gemeenten.

Immers, zonder sterke organisatie heeft de zelfstandigheid van elk van de drie gemeenten geen toekomst.

Het streven om de toekomstbestendigheid van de individuele gemeenten te versterken, is vervolgens verbonden aan *strategische doelen* voor de ambtelijke fusie: 1) een hogere kwaliteit van dienstverlening realiseren, 2) de kwetsbaarheden in de huidige organisaties oplossen, en 3) het reduceren van kosten. Binnen de projectorganisatie is een brede dialoog gestart over de betekenis van die doelen voor het ontwerp en de ontwikkeling van de werkorganisatie CGM.

Uit die dialoog over wat de samenwerking moet opleveren zijn aan alle drie de strategische doelen, meerdere *veranderdoelen* verbonden: wat moeten we precies veranderen om het strategisch doel te realiseren. Aan het begin van de tweede fase is aan de veranderdoelen vervolgens een gerichte veranderaanpak gekoppeld, met uiteenlopende type interventies. Deze systematische en doelgerichte aanpak staat borg voor gewenste kwaliteit en concrete actie. Geen steriel ontwerp maar een levend perspectief dat uitnodigt tot meedoen en bijdragen (zie figuur 2).

Strategisch doel	Veranderdoelen	Veranderaanpak
Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening	<p>Het ontwikkelen en borgen van vraaggericht werken in de haarvaten van de nieuwe organisatie ('hard')</p> <hr/> <p>Het ontwikkelen en borgen van kennis en vaardigheden om vraaggericht te werken ('zacht').</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Door de burgerlogica leidend te laten zijn in de organisatiestructuur. De hoofdstructuur volgt met andere woorden de indeling naar burgerrollen (activiteit 3.1). • Door de burgerlogica leidend te laten zijn bij de inrichting van de werkprocessen (activiteit 3.2). • Door opdrachtgeverschap aan de hand van dienstverleningsovereenkomsten (activiteit 2.4; de besturen zijn ook klant van de organisatie!). • Door de ontwikkeling van eigentijdse visie op dienstverlening (activiteit 5.1) en uitvoeringsplan (activiteit 5.2).

-
- Door een organisatiebrede ontwikkeling en training van medewerkers (activiteiten 1.1 t.e.m. 1.4 en pag. 15 projectplan).
 - 'Burgergericht' als een van de cultuurwaarden (activiteiten 1.1 t/m 1.4).
 - Vraaggericht werken veronderstelt ook dat de organisatie en de medewerkers daarvoor de ruimte krijgen, hetgeen borging behoeft in de diverse personele- en organisatorische regelingen (activiteit 2.3).

Figuur 2: systematisch veranderen (fragment uit verbeteren kwaliteit van de dienstverlening)

Varieer in leiderschap en aansturing

De invulling van het leiderschap door de projectgroep heeft qua rolopvatting en verantwoordelijkheid meebewogen met de fasen in het [fusieproces](#).

In de eerste fase heeft de nadruk gelegen op het faciliteren van een brede dialoog en daarmee het creëren van een gemeenschappelijk referentiekader voor de samenwerking. De secretaris van één van de gemeenten heeft in die fase als gespreksleider of procesregisseur opgetreden.

Aan het begin van de tweede fase heeft deze wijze van sturing plaatsgemaakt voor sturing in de vorm van projectmatig werken. De drie gemeentesecretarissen hebben in gezamenlijk de verantwoordelijkheid genomen en de verschillende fusieprojecten (organisatie, besturing, dienstverlening, bedrijfsvoering, huisvesting) onderling verdeeld op basis van interesse en competentie. In de loop van de tweede fase is ook gestart met de invulling van het nieuwe management van de organisatie. Deze selectie heeft vrij vlot geresulteerd in de aanstelling van een beoogd algemeen directeur. Zijn benoeming impliceerde, dat hij als projectleider en kwartiermaker voor de ambtelijke fusie is gaan fungeren, daarin ondersteund door de beide andere gemeentesecretarissen.

Het gezamenlijke optreden van de projectgroep van gemeentesecretarissen aan het begin van de tweede fase is belangrijk geweest voor de voortgang van het fusieproces. Het durven veranderen van rol, het variëren in leiderschapsstijlen en het gebruik maken van elkaars sterke punten heeft een positieve uitwerking gehad op het verloop van het fusieproces. In de laatste fase van het fusieproces zal het accent in toenemende mate verschuiven naar 'anders werken', op basis van collectieve- en individuele leerprocessen.

Het variëren in leiderschapsstijl en aansturing is niet zonder slag of stoot gegaan. Aan het begin van de tweede fase bleek al snel dat die fase om andere vaardigheden vroeg dan die de projecttrekker uit de eerste fase in zijn gereedschapskist had. De voortgang van het fusieproces stagneerde, beoogde resultaten lieten op zich wachten, gewekte verwachtingen werden onvoldoende ingelost, de collegiale verhoudingen kwamen onder druk te staan. De drie secretarissen hebben toen in een projectgroep-overleg 'de kat de bel aan gebonden'. Deze gesprekken luidde de 'pijnlijke' beslissing van de

burgemeesters in om te breken met de wijze van aansturen uit de eerste fase. Wat als een nederlaag werd ervaren (zo voelde het op dat moment!) bleek achteraf een belangrijke interventie in het fusieproces.

Met de benoeming van de beoogd directeur en de vorming van het nieuwe managementteam later in de tweede fase ontstond opnieuw een verandering in de aansturing van het fusieproces. Beoogde managers namen hun positie in en wijdden zich aan de opbouw en personele invulling van hun afdeling. Ondertussen concentreerde het nog zittende management zich op going-concern en op afronding van de laatste loodjes uit de collegeprogramma's. Makkelijker gezegd dan gedaan. Bestaande werkzaamheden en de inrichting van de toekomstige organisatie liggen niet als vanzelf in elkaars verlengde en het schakelen van nu naar straks en omgekeerd vraagt grote souplesse van alle betrokkenen. De waan van de dag concurreert met de noodzaak tot koers bepalen en koers houden.

Ontdek met elkaar de nieuwe organisatie en werkwijzen

Van meet af aan is voor iedereen duidelijk geweest dat de veranderingen door de eigen medewerkers opgepakt zouden gaan worden. Zo'n honderdtwintig medewerkers (ongeveer één op de drie) zijn actief betrokken geweest bij de bouw van de nieuwe organisatie. Door de drie gemeenten financieel te compenseren voor de inzet van hun medewerkers is bereikt dat het management van de drie gemeenten hun beste mensen in het veld hebben gestuurd.

Het zelf ontwerpen en ontwikkelen van de eigen organisatie heeft er ook toe geleid dat een grote groep medewerkers uit de drie organisaties elkaar wekelijks ontmoeten, beter leren kennen en begrijpen. Voor ons is dit de basis voor het proces van cultuurintegratie geweest.

Een beoogd directeur van een fusieorganisatie is niet te benijden. Hij staat in het brandpunt van de ontwikkelingen en iedereen kijkt naar hem. Hij moet op zichtbare wijze het voortouw nemen, perspectief bieden, hij wordt aangesproken op zowel de snelheid als de zorgvuldigheid van deelprocessen, op het beheer van de fusiebudgetten en op de financiële kaders voor de nieuwe organisatie. De plaatsing van medewerkers in de nieuwe organisatie vraagt terecht zijn aandacht maar betekent dat ook, dat hij open moet staan voor de teleurstelling van individuele medewerkers. Is hij aan zet als de printers niet op de goede plek staan, moet hij ingrijpen als de harmonisatie van bedrijfsrestaurants leidt tot een versobering van het aanbod? Zijn misschien wel belangrijkste en ook moeilijkste verantwoordelijkheid is het beleggen van deelverantwoordelijkheden bij medewerkers waarop hij qua capaciteiten en te verwachten resultaten kan en durft te vertrouwen. Dat vraagt veel van hem en van de medewerkers om hem heen. In een omgeving waarin bestuurlijke support centraal staat is er ruimte voor experiment, improvisatie en ontwikkeling. Die ruimte is in een omgeving waarin bestuurlijke controle en afrekening op afgesproken resultaten centraal staat aanmerkelijk geringer. Daarin kijkt iedereen naar de beoogd directeur.

Door medewerkers een uitdaging te bieden, inspraak te geven in hoe veranderingen worden ingevoerd, en vertrouwen te geven, is het bewustzijn versterkt dat substantiële veranderingen aan de hand zijn. Veranderingen die verder gaan dan het samenvoegen van organisaties. Medewerkers ontdekken zelf dat er anders gewerkt moet gaan worden om de fusiedoelen te realiseren. Een leerproces moet de komende tijd meer duidelijk geven over welke oude, vertrouwde opvattingen en praktijken men zal moeten durven

loslaten en opgeven. En wat voor nieuws daarvoor het best in de plaats kan komen. Overigens is dit leerproces niet voorbehouden aan de medewerkers, ook bestuurders en politici nemen hieraan deel. Zij zullen zich immers ook het werken in de nieuwe context eigen moeten maken.

Na een aarzelende start vonden Ondernemingsraden en voorbereiders van de beraadslagingen in commissies voor Georganiseerd Overleg elkaar in een gemeenschappelijk platform. Het bleek mogelijk snel en makkelijk overeenstemming te bereiken over agenda's en voorstellen. Daarmee kon worden bereikt dat formeel overleg uitsluitend nodig was voor de afronding van besprekingen en onderhandelingen.

Met de wetenschap van nu is de verklaring daarvoor te vinden in de eenheid van leiding. Bestuur en (fusie)management konden die uitdragen en werden daarin gesteund door de drie gemeenteraden. Deze succesfactor is tegelijkertijd een faalfactor. Komen er bressen in het gezamenlijke front van bestuurders en managers dan komt onzekerheid in het spel en zal er terughoudendheid ontstaan in de formele medezeggenschapsorganen.

Geen fusieproces zonder vertrouwen

<i>Pre-fusie fase</i>	<i>Fusie-integratiefase</i>	<i>Post-fusie fase</i>
<i>Resultaat: visiedocument</i>	<i>Resultaat: één organisatie</i>	<i>Resultaat: realiseren fusiedoelen</i>
Belangen bij elkaar brengen (politiek proces).	Projectmatig werken (rationeel proces).	Mensen in leersituaties brengen (ontwikkelproces).
Kwaliteit van de dialoog; creëren win-win situatie.	Mensen op de juiste manier prikkelen/ activeren.	Teambuilding; ruimte maken voor spontane evolutie.
Procesregisseur	Projectleiders	Procesbegeleider

Figuur 3: aandachtspunten bij de verschillende fasen in het fusieproces

De wijze waarop de reis voor alle betrokkenen is georganiseerd heeft stapje voor stapje geleid tot vertrouwen in het bereiken van de bestemming. In het begin van het proces van ambtelijke fusie werd het vertrouwen in elkaar nog ontleend aan de inhoud van een 'contract'. Door het gezamenlijk optrekken zijn de banden tussen bestuurders en medewerkers van de drie gemeenten hechter geworden en wordt vertrouwen in toenemende mate ontleend aan de onderlinge relatie, dat zich uit in elkaar ondersteunen, helpen en assisteren. Niet alleen op basis van contractuele afspraken, maar op basis van het gedeelde geloof in de meerwaarde van de samenwerking.

Noten:

¹ Het artikel is geschreven door Rob van Woerkum, adviseur bij BMC. De auteur bedankt Rob Hoffmann, algemeen directeur van de werkorganisatie CGM, en Rob Bransz, adviseur bij BMC, voor hun commentaar.

² Het Land van Cuijk bestaat uit de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis.

³ Daarnaast wordt de bestuurlijke samenwerking op het niveau van het Land van Cuijk (gemeenten

Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis) verder geïntensiveerd (parallele processen).

⁴ In januari 2012 is een o-meting uitgevoerd naar de kwaliteit, kwetsbaarheid en het kostenniveau (de 3k's) van de drie organisaties, om medio 2016 met behulp van een 1-meting de meerwaarde van de nieuwe organisatie te kunnen "bewijzen".

⁵ De aanpak is ontleend aan het PROMIIC model van Ten Have, Ten Have en Janssen (2009). PROMIIC staat voor *Process Model for Integral and Intentional Change* en biedt een taal en een kennisbasis waarmee verandermanagement begrepen en toegepast kan worden.

2 Reacties

Samenwerking tussen gemeenten: vier sleutels tot succes. — 5 augustus, 2014

[...] Intergemeentelijke samenwerking is aan de orde van de dag. Vanuit de rijksoverheid worden samenwerking en schaalvergroting gestimuleerd. Door samen te werken worden kleinere gemeenten minder kwetsbaar en kan de dienstverlening aan inwoners op peil blijven. Dit klinkt gemakkelijker dan het is. [...]

Gemeentelijke samenwerking? - ManagementSite — 5 augustus, 2014

[...] De ambtelijke fusie Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert Belangrijke lessen voor het fusieproces... [...]
