

De gemeente van morgen

Samenwerken in veranderende netwerken

Inhoud

Hoofdstuk 1. Inleiding	2
Hoofdstuk 2. De gemeente van morgen	4
2.1. Diffuse organisatiegrenzen worden de essentie	4
2.2. Verschuiving van organisatie naar organiseren van resultaten: waarom?	4
2.3. Rollen van gemeente ten opzichte van de burgers	6
2.4. De adaptieve organisatie als wenkend perspectief	10
2.4. Procesvereisten aan samenwerking vanuit een adaptieve gemeente.....	11
Hoofdstuk 3. Organiseren van adaptiviteit	13
3.1. Stabiele ruimtes binnen de verandering	13
3.2. Politiek-bestuurlijke eisen aan samenwerkingsverbanden.....	14
3.3. Belangrijke variabelen om stabiele ruimten te definiëren.....	14

Hoofdstuk 1. Inleiding

De gemeente van vandaag is in beweging. Ontwikkelingen in de samenleving, decentralisatie van overheidstaken én bezuinigingen vragen om een andere manier van werken. Een manier van werken die bijna altijd samenwerken is. Daarbij is niet langer de werkelijkheid van de eigen organisatie leidend, maar het effectief organiseren van oplossingen.

Dit vraagt om een groot verbindend vermogen van gemeenten. Dit is nodig om te zorgen dat inwoners en organisaties zich betrokken voelen en partners worden bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Maar het vraagt ook om een nieuw organiserend vermogen: het vermogen om te organiseren in flexibele netwerken, met wisselende rollen en partners. Organiserend vermogen waarbij niet meer de eigen organisatie centraal staat maar het organiseren van resultaten voor burgers en samenleving.

Gemeenten experimenteren met en in maatschappelijke allianties, die qua samenstelling en vormgeving passen bij het vraagstuk dat voorligt. Daarbij is al jaren duidelijk dat ‘de optimale schaal’ voor het aanpakken van het volledige palet van de gemeentelijke taken niet bestaat. Inmiddels leren onder meer de voorbereidingen voor de transitie van het sociale domein dat zelfs per beleidsterrein er niet één optimale schaal is voor alle opgaven. Zo geldt voor bij voorbeeld de jeugdzorg dat veel preventief beleid en 0^e-lijnszorg het best lokaal en kleinschalig kan worden georganiseerd, terwijl voor gespecialiseerde tweedelijnszorg soms de regionale schaal nog te klein is.

Als niet de organisatie maar het organiseren van oplossingen centraal staat, betekent dit dat de gemeente van morgen flexibel en meerschallig samenwerkt met anderen. De gemeente van morgen kunnen we misschien beeldender de Google-plus gemeente noemen, of de LinkedIn-gemeente, die gelijktijdig in diverse groepen deelneemt en het eigen profiel juist daardoor inkleurt en kwalificeert. Niet meer wat je als losstaande speler bent bepaalt je identiteit en je slagkracht, maar de veelheid, variëteit en effectiviteit van je verbindingen met anderen. De gemeente van morgen gaat over kennis, lerend werken en netwerken.

Natuurlijk is dit niet helemaal nieuw. Vanouds zijn gemeenten de ‘meest nabije overheid’, die een verbindende rol heeft op zowel lokaal niveau als tussen lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau. Wat wel nieuw is, is dat het zwaartepunt van de toegevoegde waarde en bestuurskracht (of realisatiekracht) verschuift naar de

verbindingen. Daarmee wordt nog veel sterker dan voorheen adequate informatievoorziening een cruciale succesfactor voor de gemeente en voor haar netwerkpartners. De vereisten waaraan de informatievoorziening moet voldoen om adequaat te zijn in een dergelijke veranderende netwerkomgeving, zijn talrijker en complexer dan in een traditionele organisatie. Immers de gemeente moet beschikken over bruikbare informatie niet alleen vanuit de eigen organisatie maar ook van de netwerkpartners. Daarnaast moet zij ook de netwerkpartners voorzien van de informatie die zij nodig hebben om hun aandeel in het gezamenlijke resultaat te organiseren. Bovendien moet de informatievoorziening zodanig zijn ingericht dat het de adaptiviteit van de gemeente niet in de weg staat maar veeleer versterkt.

Wat vraagt dit van gemeenten en hun bestuurders? Hoe kunnen zij als flexibele netwerkspeler een goede informatievoorziening blijven regisseren tussen zelf en anderen; binnen en buiten; bestuur en organisatie? En hoe kan het informatiemanagement vanuit die bewegende werkelijkheid nog een goede basis bieden voor het inrichten van een effectieve bedrijfsvoering? Het lijkt een paradox: enerzijds de noodzaak om adaptief te zijn in een veranderend netwerk en anderzijds de noodzaak om een betrouwbare informatievoorziening te organiseren om in dat netwerk effectief te kunnen zijn. Deze vragen vormen het thema waarover WagenaarHoes en Native Consulting samen een aantal handvatten hebben ontwikkeld, die te vinden zijn op onze websites en die van de VNG/Slim Samenwerken.

Hoe kunnen gemeenten adaptief samenspel in veranderende netwerken vanuit een voortdurend veranderende omgeving verbinden met adequate informatievoorziening ten behoeve van effectieve uitvoering en besturing?

In de volgende hoofdstukken gaan wij diepe in op de vraag wat ‘de gemeente van morgen’ onderscheidt van de huidige en de grote plaats die veranderlijkheid of adaptiviteit daarin heeft (H2); en op de vraag hoe in zo’n veranderlijke werkelijkheid nog redelijkerwijs de duidelijkheid kan worden gecreëerd die nodig is om adequate keuzes ten aanzien van informatiebeleid en automatisering te maken en te implementeren (H3).

In de app die wij samen met Native hebben ontwikkeld vindt u meer informatie en handvatten ten aanzien van de mogelijkheden en inrichtingsprincipes die vanuit de informatievoorziening geboden kunnen worden om in een dergelijke beweeglijke werkelijkheid adequaat te opereren. Ook vindt u daarin een aantal praktische tips en adviezen om, als ‘gemeente van morgen’, de noodzakelijke adaptiviteit en beweeglijkheid in samenwerking te combineren met adequate en effectieve informatievoorziening.

Hoofdstuk 2. De gemeente van morgen

2.1. Diffuse organisatiegrenzen worden de essentie

De titel van dit hoofdstuk dekt de lading niet. Als u dat aan het eind van dit hoofdstuk beaamt, begrijpt u wat de gemeente van morgen betekent. Klinkt dit ingewikkeld? Waarschijnlijk wel. Maar niet ingewikkelder dan de werkelijkheid waarin veel gemeenten zich ook vandaag al steeds vaker bevinden. Ook nu al geldt dat niet te begrijpen of te beschrijven is wat een gemeente precies is en doet, zonder daarbij ook de regionale samenwerkingsverbanden, ketenpartners, lokale co-creatie arrangementen in de beschouwing mee te nemen. Alleen door ook te kijken naar de verbindingen die de gemeente heeft met andere partijen, en naar de identiteit en activiteiten van die partijen, kan een compleet beeld worden gevormd van wat de gemeente is en doet. In de gemeente van morgen verschuift het zwaartepunt, de kern van wat de gemeente is nog verder vanuit de traditionele eigen organisatie naar de samenwerking met andere partijen¹.

2.2. Verschuiving van organisatie naar organiseren van resultaten: waarom?

In de afgelopen jaren is al zoveel gesproken en geschreven (en gedaan!) over de veranderende rol van gemeenten en de noodzaak voor gemeenten om samenwerking met andere gemeenten en andere partijen aan te gaan, dat het geen kwaad kan om een moment stil te staan bij de vraag wat daarvoor de redenen en noodzaak zijn. Is er een rationele basis voor de huidige trend naar samenwerking, of is het een hype? Wat zijn rationele redenen voor gemeenten om de focus te verleggen van de eigen organisatie naar het optimaal organiseren van maatschappelijk resultaat?

¹ Dit brengt een noodzaak met zich mee voor bestuurders en ambtelijke organisatie om in toenemende mate helder te zijn over rollen en verhoudingen ten opzichte van andere partijen. Bestuurders en ambtelijke organisatie moeten heel goed weten wanneer sprake is van eigenaarschap, opdrachtgeverschap, partnerschap of regisseurschap. De verwarring over 'wij of zij' die bij veel gemeenten bestaat in de beleving van de GGD is een voorbeeld van onvoldoende rolduidelijkheid.

Op elk van de zogenaamde PESTEL-factoren (politiek, economisch, sociaal, technologie, ecologie en legaal/juridisch) is sprake van ontwikkelingen die aanleiding geven tot verandering van de wijze van organiseren door en van gemeenten:

- Op *politiek* vlak is sprake van deregulering; herverdeling van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten – het meest pregnant rond de decentralisaties in het sociale domein; en van bezuinigingen. Voor gemeenten betekent dit een toenemende druk om samen te werken met andere partijen om daarmee de nieuwe opgaven te kunnen hanteren en optimale efficiency in de eigen bedrijfsvoering en informatievoorziening te bereiken;
- Op *economisch* vlak hebben gemeenten te maken met veelvormige effecten van de financiële crisis en de recessie. Niet alleen via bezuinigingen op de eigen budgetten (zie hierboven), maar ook door de doorwerking van de crisis in de transformatie van bedrijvigheid en arbeidsmarkt en doordat consumentengedrag onder druk staat. Tegelijkertijd doen zich nieuwe vormen van ondernemerschap voor, waarbij soms kleinschalige bedrijfjes en initiatieven nieuwe oplossingen bieden voor opgaven waarvoor bestaande arrangementen onder druk staan. Dit vraagt een grotere adaptiviteit van gemeenten;
- Op *sociaal* vlak hebben gemeenten te maken met ingrijpende veranderingen in de demografie (vergrijzing, ontgroening en krimp) waardoor de houdbaarheid van voorzieningen onder druk komt te staan, nieuwe vraagstukken en mismatch ontstaan ten aanzien van wonen (verdunding van huishoudens, levensloopbestendigheid, leefbaarheid) en huisvesting van voorzieningen en zorg; en gezocht moet worden naar nieuwe vormen van vitaliteit en veerkracht. Ook deze ontwikkelingen vragen een andere rolneming van gemeenten ten opzichte van burgers en maatschappelijke instellingen;
- Op *technologisch* vlak leidt de verdergaande informatisering (1) tot verruiming van de mogelijkheden om diensten aan burgers en bedrijven anders te organiseren: meer via digitale dienstverlening, minder gebonden aan kantoortijden, etc. Ook (2) maken technologische ontwikkelingen de mogelijkheid om plaats- en tijdonafhankelijk met anderen samen te werken steeds groter. En tegelijkertijd (3) leiden de technologische ontwikkelingen tot een veranderende vraag aan en veranderende verwachtingen van gemeenten. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie worden steeds meer vanzelfsprekend, waarmee een deel van de oude vragen wegvallen, maar nieuwe vragen (met name ten aanzien van het kunnen duiden en verbinden van informatie) ontstaan. Om tegemoet te kunnen komen aan deze nieuwe behoeften

en verwachtingen zullen gemeenten meer vanuit mogelijkheden en minder vanuit de oude wijze van organiseren moeten gaan denken;

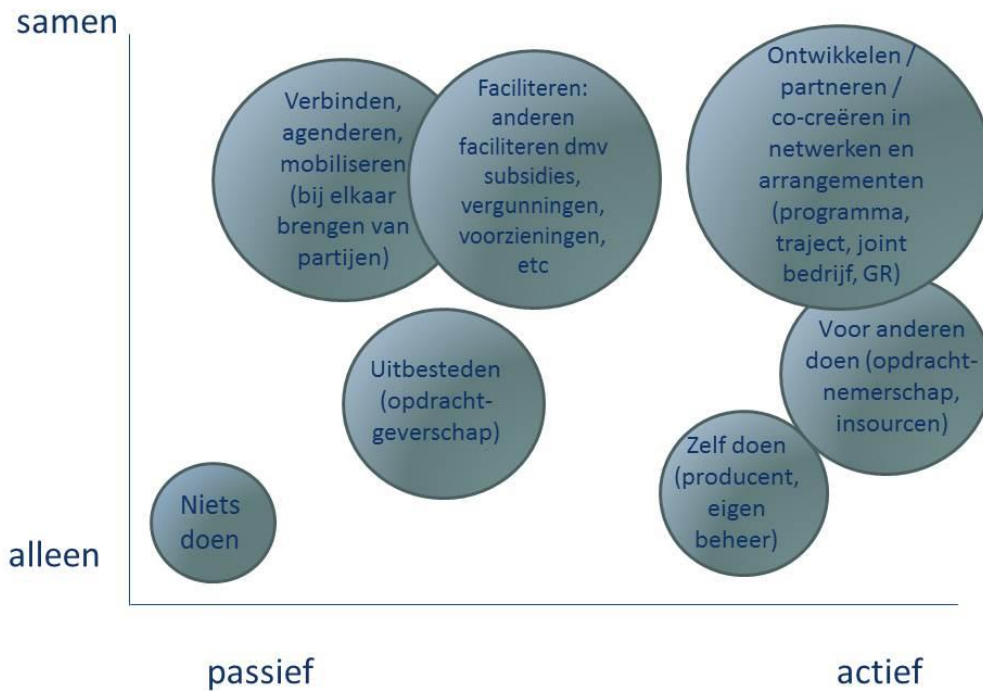
- Op *ecologisch* vlak geldt dat ook van gemeenten steeds meer aandacht wordt verwacht voor duurzaamheid en zorgvuldig omgaan met schaarste. Waar door inzet van ICT-oplossingen kan worden bespaard op verplaatsingen (brandstof) en papierwerk, wordt dit steeds meer de norm, zeker voor de overheid;
- Op *juridisch* vlak geldt dat gemeenten nieuwe oplossingen moeten vinden om enerzijds invulling te geven aan nieuwe wettelijke taken en verantwoordelijkheden, met name in het sociale domein, en anderzijds binnen de kaders te blijven van (a) de privacy wetgeving die beperkingen stelt aan informatie-uitwisseling tussen samenwerkende instanties en (b) de snel veranderende Europese aanbestedingswet- en regelgeving die in toenemende mate voorwaarden stelt aan samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren.

2.3. Rollen van gemeente ten opzichte van de burgers

Een belangrijk kenmerk van gemeenten is – altijd al – dat zij meerdere, heel verschillende rollen ten opzichte van de burger vormgeven. Om met enige scherp te kunnen behandelen hoe de gemeente van morgen anders zal zijn dan de gemeente van vandaag of van gisteren, is het nodig om rekening te houden met die verschillende rollen.

	Burgerrol	Contramal: gemeenterol	Belang v.d. burger
1	Burger/kiezer	Bestuurder	Zich vertegenwoordigd weten in belangen - wensen bij politieke keuzes (ambities en opgaven)
2	Klant	Dienstverlener	Goede dienstverlening: burgergericht
3	Onderdaan	Vergunningverlener handhaver	Veiligheid en rechtmatigheid; zekerheid en duidelijkheid hebben over rechten en plichten
4	Inwoner (gebruiker openbare voorzieningen)	Beheerder openbare voorzieningen	Openbare voorzieningen als wegen, rioleringen, verbindingen, plantsoenen; kortom infrastructuur
5	Partner/deelnemer lokale gemeenschap	Facilitator vitale gemeenschap	Vitaal sociaal leven (verenigingen, buurten e.d.)
6	Partner/gebruiker maatschappelijke voorzieningen	Ontwikkelaar	Voorzieningen (infra, wonen, bedrijvigheid, accommodaties, e.d).
7	Belastingbetaler	Belastinginner	Efficiënte publieke organisatie

Op al deze rollen staat de traditionele rolinvulling door de gemeente in meer of mindere mate onder druk en doen zich verschuivingen en ontwikkeling voor. Rond de meeste rollen heroverwegen gemeenten een scala van mogelijkheden dat loopt van ‘niets doen’ naar ‘voor anderen doen (insourcing, opdrachtnemerschap)’.



Dat heroverwegen gebeurt soms expliciet en met betrokkenheid van burgers en buitenwereld, soms ook impliciet, zoals wanneer bijvoorbeeld vanuit de rol als democratisch bestuur voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop men grip wil houden op de uitvoering van taken door samenwerkingsverbanden. Rond de decentralisatie van de jeugdzorg zien we dat vaak wel op regionale schaal een expliciete discussie plaatsvindt over de rol van de gemeente in de wijze waarop onderdelen van de uitvoering worden georganiseerd, maar dat de discussie over de democratische legitimatie (de vormgeving van de bestuurdersrol) daarbij impliciet blijft. Overigens gebeurt het omgekeerde ook vaak.

Maar in elk van deze rollen krijgt dat op een andere wijze gestalte en spelen daarbij andere vragen en motieven een rol.

1. Ten aanzien van de relatie als bestuurder tot de burger als kiezer, speelt de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden. Hoe kan de gemeente als bestuurder voldoende grip houden op taken en verantwoordelijkheden die zij

- niet meer vanuit de eigen organisatie realiseert, om de democratische legitimatie – de vertegenwoordiging van de belangen en wensen van de burger als kiezer, te waarborgen? In de praktijk zien we vaak dat dit vraagstuk op gespannen voet staat met de snelste of bedrijfsmatig meest efficiënte aanpak van een opgave.
2. De rolinvulling als dienstverlener voor de burger als klant: rekening houden met veranderende economische en maatschappelijke werkelijkheid: 24/7 en daily urban systems. Maar ook: zoeken naar consistentie in benadering van burgers: niet zonder heldere uitleg bij het ene loket ‘de klant is koning’ en bij het andere loket alleen maar focus op eigen verantwoordelijkheid!
 3. De rol van de gemeente als vergunningverlener en handhaver is recent ook ingrijpend anders georganiseerd als gevolg van de invoering van de Wabo en de RUD-vorming. De gemeente blijft als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving op een aantal onderdelen, maar de organisatie van het proces is ingrijpend veranderd in de RUD’s. Aan deze verandering ligt ook nadrukkelijk het doel ten grondslag om burgers en bedrijven efficiënter, overzichtelijker en sneller te bedienen door te gaan werken met integrale aanvragen en integrale vergunningen.
 4. De rol van de gemeente als beheerder van openbare voorzieningen is in de afgelopen jaren al versmald en beperkt doordat voorzieningen zijn afgestoten of in de markt zijn gezet in het kader van bezuinigingen en hernieuwde focus op kerntaken. Behalve door de economische recessie is de gemeentelijke rol als beheerder van openbare voorzieningen ook onder spanning komen te staan als gevolg van vergrijzing en bevolkingskrimp, die de businesscases van voorzieningen ondermijnen zonder dat de behoefte aan die voorzieningen verdwijnt. Voor de voorzieningen die de gemeente nog wel blijft verzorgen wordt steeds vaker gezocht naar nieuwe arrangementen en vormen van partnerschap met burgers en bedrijven.
 5. Wellicht is de rol van de gemeente als facilitator van een vitale gemeenschap wel het meest aan verandering onderhevig. Al voor de inzet van de huidige economische recessie is een wezenlijke koerswijziging ingezet in deze rol, onder de noemer ‘van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving’. Aan de wortel van deze omwenteling (niet voor niets is rond de Wmo de term ‘kantelen’ hiervoor in zwang geraakt) ligt een combinatie van maatschappelijke ontwikkelingen. De demografische ontwikkeling, waarin vergrijzing, ontgroening en krimp tezamen ertoe leiden dat de basis voor de arrangementen van de verzorgingsstaat versmalt. Maar ook de gevolgen van de individualisering (zelf mede mogelijk geworden door de verzorgingsstaat), zoals de sterke toename van diversiteit in leefvormen en het verdwijnen van vanzelfsprekende sociale

steunsystemen. Al met al is in de afgelopen 10 jaar steeds sterker een omwenteling ingezet naar versterking van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van burgers, in combinatie met een omwenteling van aanbod- en aanspraakgestuurd werken door de gemeente naar maatwerk en werken volgens het compensatiebeginsel. Voor gemeenten betekent dit ondermeer een grote toename aan variëteit in aanbod en arrangementen, en een facilitator-rol die veel minder leidend en veel meer complementair wordt ingevuld;

6. Voor de rol van de gemeente als ontwikkelaar geldt grosso modo hetzelfde als voor de rol als facilitator van een vitale gemeenschap. Specifiek voor de rol als ontwikkelaar is wel dat in recente jaren ook de partijen waarmee de gemeente als partner samenwerkt rond nieuwe ontwikkelingen veelal fors (hebben) moeten bijsturen als gevolg van de economische recessie. Bij alle partijen in de samenwerking is in de afgelopen periode de ruimte om te investeren verminderd. Voor gemeenten is het in dat verband nog veel belangrijker geworden om goede contacten te onderhouden met (potentiele) partners, te weten wat er bij hen speelt en wat hun belangen zijn. Vanaf 2014 krijgen gemeenten in hun rol als ontwikkelaar ook te maken met wettelijke veranderingen in de volkshuisvesting: scherpere wettelijke eisen om een gemeentelijke Woonvisie op te stellen en om afstemming te bereiken met de woningcorporaties. Ook hier is dus sprake van een intensivering van de samenwerkingsopgave van de gemeente;
7. De rol van de gemeente als belastinginner lijkt niet erg aan verandering onderhevig. Toch is ook daar sprake van verschuivingen, zij het niet zo zeer in het gemeentelijk belastinggebied (hoewel dat in de komende jaren wellicht wel te verwachten is), als wel in de organisatie van het bedrijfsproces. Gemeenten kiezen in toenemende mate ervoor om het innen van belastingen onder te brengen in gezamenlijke belastingkantoren (met andere gemeenten en/of met andere overheden), in het streven naar efficiencywinst in de bedrijfsvoering door schaalvergroting.

In de komende jaren zal daarbij nog sterker dan vandaag gelden dat ook nieuwe rolverhoudingen geen gegeven zijn, maar aan verandering onderhevig blijven. Wel is en blijft er sprake van een onderscheid tussen stabiele relaties (vaak de kern-relaties) en meer wisselende relaties. Zelfs in weinig geïnstitutionaliseerde informele netwerken is vrijwel altijd sprake van een aantal stabiele verbindingen (bijv. familiebanden, burens, of de persoonlijke passie van een vrijwilliger voor een specifiek onderwerp). In netwerken waar bewust wordt gestuurd op herconfiguratie, zoals bijvoorbeeld in het geval van de transitie van de jeugdzorg is ook het netwerk als geheel fors in beweging: er komen er nieuwe actoren en verbindingen bij, er verdwijnen actoren en sommige formele

verbindingen worden verplicht aangepast. Maar ook daar zijn tegelijkertijd tal van stabiele verbindingen aanwezig (zoals tussen kleine gemeenten en centrumgemeente, of tussen de deelnemers in een al bestaande GR waarin aanpalende taken zijn ondergebracht).

Het hebben van stabiele subkringen in een flexibel netwerk helpt om de complexiteit hanteerbaar te houden. Het voorkomt dat gemeenten in een volkomen ankerloze situatie belanden, een vergelijking met louter onbekenden. De stabiele relaties binnen de veranderende netwerken bieden houvast voor het inrichten van de informatievoorziening: ten opzichte van de overige actoren is het belangrijk dat informatie toegankelijk is, maar in de stabiele relaties is verdergaande afstemming van systemen en informatieprocessen wenselijk en mogelijk.

Tegelijkertijd vraagt het ook van gemeenten om te differentiëren in de governance van samenwerkingsrelaties. En dat vereist bovenal inzicht en transparantie. Een adequate informatievoorziening kan dit faciliteren.

2.4. De adaptieve organisatie als wenkend perspectief

Bij een adaptieve organisatie gaat het om een organisatie die zich (bestuurlijk en organisatorisch) snel, intelligent en flexibel weet aan te passen aan zich voortdurend wijzigende opgaven en omstandigheden. Dat is het ideaalbeeld waarvan wij in dit boekje uitgaan als het gaat over de gemeente van morgen: een organisatie die responsief, sensitief, vitaal, veerkrachtig, compact en hoogwaardig is. En: 'immunologisch fit': dat wil zeggen goed geoefend en in staat om zonder veel problemen nieuwe en/of vreemde elementen te integreren en hun als een goed gastheer onderdak te verlenen. De hedendaagse informatievoorziening kan daarbij een belangrijke basis bieden.

De belangrijkste kenmerken van de adaptieve organisatie zijn:

- Betrokken bescheiden: reageert adequaat op maatschappelijke dynamiek, zonder alles zelf te willen, zonder alles aan samenleving over te laten; kan op korte termijn reactief handelen na gebeurtenis maar vooral anticiperen op omgeving en werken aan lange termijn continuïteit
- Politiek gestuurd: gericht op toegevoegde waarde ('outcomes'), op realisatie doelen politiek bestuur
- Resultaatgericht: zakelijk (zichtbaar, voelbaar en tastbaar)
- Gevarieerd/flexibel ingericht: passend bij taken/opgaven (burgerrollen) én schaalniveaus en arrangementen

- Intelligent en innoverend: groot creatief probleemoplossend en verbindend vermogen; gebruikt informatievoorziening als dashboard ten behoeve van bijsturen (binnen de gegeven situatie) en verbeteren en veranderen (van de situatie)
- Op kennis gebaseerd: georganiseerd geheugen, datawarehouse, competente (op netwerken gerichte) medewerker, informatievoorziening als basis van de organisatie
- Buiten/binnen: de randen van de organisatie zijn verbonden met (netwerk)samenleving. De interfaces/koppelvlakken richten de interne kernen en (kernen) ‘verbonden partijen’ en bepalen daarmee de realisatiekracht

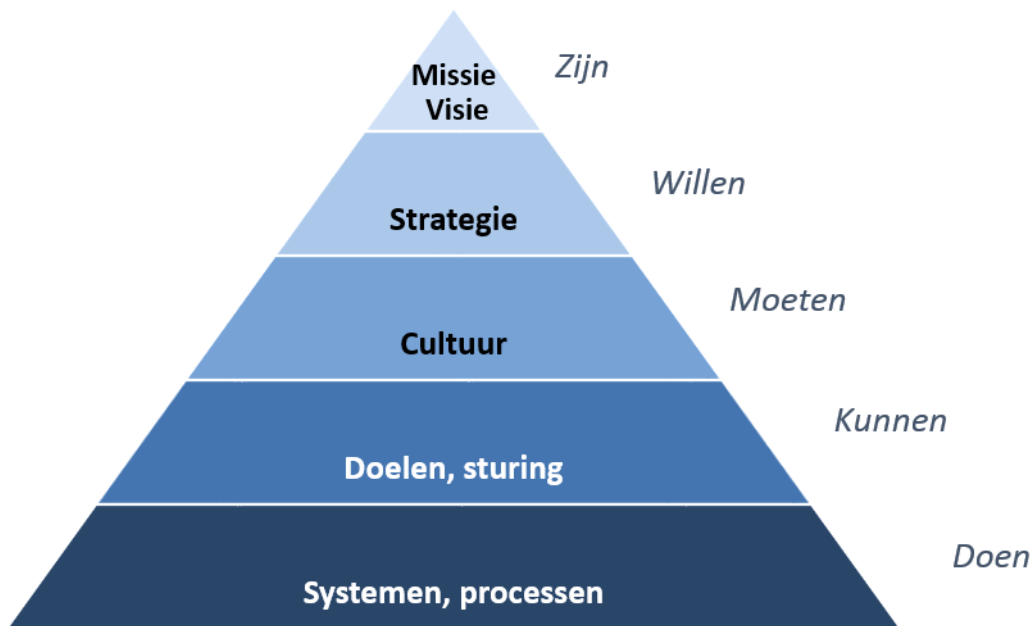
De adaptieve gemeente past (zich) daarmee (aan) bij een werkelijkheid waarin realisatiekracht bepaald wordt in steeds veranderende netwerken. Daarbij is het wellicht geruststellend te bedenken dat de mate van verandering en stabiliteit niet alleen tussen maar ook binnen netwerken varieert (zie ook paragraaf 2.3).

De adaptieve gemeente is per definitie geen gesloten bolwerk of ivoren toren. Het woord zegt het al: adaptief, betekent “gericht op aanpassen aan”. Adaptief zijn is dus altijd gerelateerd aan, en gericht op, anderen:

- Jegens burgers: daar waar dat kan aansluiten bij de kracht van de burgers
- Jegens partners: aansluiten bij de kracht en de deskundigheden van de partners (‘door anderen’ en ‘met anderen’)
- Jegens samenleving: interventies doen die passen bij rol als gemeente en die maximaal bijdragen aan maatschappelijke effecten; inspelen op wat omgeving nodig heeft.

2.4. Procesvereisten aan samenwerking vanuit een adaptieve gemeente

Praktisch gesproken betekent het werken als adaptieve gemeente dat zowel de interne als de externe processen daarop moeten worden ingericht. Maar het gaat niet alleen om processen, ook de missie en visie, doelen en middelen van de gemeente moeten hierop worden afgestemd.



Ook voor de ontwikkeling van en het eigenaarschap van visie en beleid heeft dit gevolgen. Vaker dan nu zijn visies en beleid in de toekomst niet van een gemeente, maar van een netwerk aan spelers. Als dat zo is, waar beginnen trajecten dan eigenlijk, hoe worden ze opgebouwd en welke rol vraagt dit van de gemeente en de (gezamenlijke) informatievoorziening? Bij de adaptieve gemeente past het om de rol van de gemeente afhankelijk te maken van de opgave. Het uitgangspunt is om de kracht van de samenleving – burgers, instellingen en bedrijven - te benutten.

Het werken als adaptieve gemeente heeft ook betekenis voor mensen. Verandering van rolinvulling heeft impact op alle niveaus: van benodigde kennis tot drijfveren, ambities en identiteit. Voor zowel ambtenaren als voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties is het een forse opgave in een andere rol te stappen.



Als samenwerking in veranderende netwerken steeds belangrijker wordt om maatschappelijke resultaten te kunnen bereiken, zullen zowel de gemeente van morgen als haar partners veel aandacht moeten besteden aan de samenhang van strategische doelen, samenwerkingsverbanden, interne processen en mentale programmering. En dat geldt niet alleen binnen de eigen organisatie, maar ook op de raakvlakken met samenwerkingspartners.

Het is noodzakelijk om in het proces om tot samenwerking te komen, maar ook in de fasen van implementatie, going concern en doorontwikkeling, steeds aandacht en tijd te blijven besteden aan de afstemming en informatievoorziening binnen het netwerk van partijen en met andere onderdelen van de eigen organisatie. Enerzijds ontstaat daardoor meer voorspelbaarheid en stabiliteit in de veranderlijke netwerkomgeving. Want door goede informatievoorziening en afstemming wordt voorkomen dat de gemeente wordt overvallen door veranderingen in de positie of mogelijkheden van relevante partners. Er kan dan meer geanticipeerd kan worden op veranderingen en de gemeente kan desgewenst al vroegtijdig gaan meebewegen. Anderzijds is de grotere voorspelbaarheid en stabiliteit die met een dergelijke afstemming wordt gewonnen, van een andere orde dan het type planmatige voorspelbaarheid en stabiliteit die bij een solitair optredende organisatie kan bestaan. De gemeente van morgen zal door intelligente informatievoorziening en voortdurende afstemming met haar belangrijke partners een middenweg moeten vinden tussen starre planmatigheid en onbeheersbaarheid. Die middenweg is adaptiviteit.

Hoofdstuk 3. Organiseren van adaptiviteit

3.1. Stabiele ruimtes binnen de verandering

Hoe kan een gemeente nu, vanuit een dergelijke veranderlijke omgeving, waarin zij voor haar effectiviteit afhankelijk is van steeds meer partners en netwerken, voldoende stabiele basis vinden om nog een adequate bedrijfsvoering en informatievoorziening te kunnen realiseren?

Het inrichten van de eigen bedrijfsvoering en informatievoorziening vereist dat een aantal kernvariabelen bekend zijn en dat eveneens bekend is voor welke termijn deze vast liggen. Het is belangrijk zich te realiseren dat het inrichten van een adequate en adaptieve informatievoorziening niet vereist dat volledig duidelijk is wat de situatie van de gemeente op termijn van 2 of 4 jaar zal zijn. Wat wel nodig is, zijn een aantal heldere keuzes en vertrekpunten inclusief de termijn waarvoor men daarvan mag uitgaan (en dus ook de termijn waarop deze zaken weer kunnen veranderen). Hiermee worden in de stroom van voortdurend veranderende verhoudingen en netwerken stabiele ruimtes

geschapen – ook wel ‘time boxing’ genoemd - van waaruit een adaptieve informatievoorziening kan worden gerealiseerd.

Hoe kan een gemeente dergelijke stabiele ruimtes definiëren? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, kijken we hieronder (3.2.) eerst naar de politiek-bestuurlijke eisen die doorgaans aan samenwerkingsverbanden worden gesteld. Vervolgens formuleren we in 3.3. een aantal vragen die beantwoord moeten worden om stabiele ruimtes te definiëren. In het volgende hoofdstuk gaan we dan in op wat deze eisen voor de realisatie van een adaptieve informatievoorziening betekenen.

3.2. Politiek-bestuurlijke eisen aan samenwerkingsverbanden

De ontwikkelingen die we in de voorgaande hoofdstukken hebben geschetst, zijn ongetwijfeld voor bestuurders herkenbaar. Ze roepen voor diezelfde bestuurders wel grote vraagstukken op.

- *Voorkomen van desinvesteringen.* Bij ICT gaat het vaak om grote bedragen en meerjarige investeringen. Daar zijn bestuurders aan gewend geraakt. Anders gezegd, daar zijn ze door hun ambtenaren in opgevoed. De eis die nu gesteld wordt, is dat die investeringen geen desinvesteringen moeten blijken te zijn als de partners wisselen of als nieuwe partners toetreden.
- *Gemakkelijke instapmogelijkheden voor nieuwe partners en gemakkelijke uitstapmogelijkheden voor bestaande partners.* Niet alleen financieel, maar ook technisch moet het mogelijk zijn betrokken partijen snel te koppelen en te ontkoppelen. Als dit niet het geval is, dan bestaat de neiging te gaan wachten tot er meer zekerheid is. Zekerheid die in veel gevallen niet komt.
- *Transparantie.* Bestuurders stellen terecht hoge eisen aan de transparantie van besluitvorming door en manier van werken van samenwerkingsverbanden. Juist in de hiervoor geschetste context wordt democratische legitimatie, die nog altijd via het gemeentebestuur loopt, essentieel. Dat vraagt naast een adequate governancestructuur om systemen die zaken als kosten, kwaliteit en productie met een druk op de knop zichtbaar maken.
- *Snelheid van realisatie.* Oplossingen worden geïmplementeerd als de stabiele ruimte is gedefinieerd. Snelheid is daarbij cruciaal om te voorkomen dat gebouwd wordt aan de oplossing van gisteren in plaats van aan de oplossing van vandaag en morgen.

3.3. Belangrijke variabelen om stabiele ruimten te definiëren

Bovenstaande politiek-bestuurlijke eisen dienen een plek te krijgen als gewerkt wordt aan informatievoorziening binnen samenwerking. Om de stabiele ruimten optimaal vorm te kunnen geven, is een aantal variabelen van belang.

- Algemeen:

- Is de koers voor de gemeentelijke organisatie gericht op samenwerking, ambtelijke fusie of herindeling?
- Welke ruimte en ambitie is er om te investeren in de eigen organisatie in de komende 2 jaar? En hoe zeker is dat voor de komende vier jaar?
- Per werkgebied / beleidsterrein:
 - Welke uitvoeringstaken doet de gemeente in de komende 2 in ieder geval zelf? En hoe zeker is dat voor de komende 4 jaar?
 - Welke taken besteedt de gemeente in de komende 2 jaar in ieder geval uit, en aan welke partijen? En hoe zeker is dat voor de komende 4 jaar?
 - Welke taken voert de gemeente in de komende 2 jaar uit in (netwerk- of keten-) samenwerking met andere partijen? Welke van deze partijen zijn daarin cruciaal voor de gemeente en bij wie ligt de lead/het primaat ten aanzien van de inrichting van de werkprocessen? Hoe zeker en stabiel is dat voor de komende 4 jaar?
 - In welke mate is verandering of transformatie van werkwijzen en verhoudingen gewenst of noodzakelijk op een termijn van 2 jaar en van 4 jaar? Met andere woorden: hoeveel flexibiliteit wil de gemeente zelf inbouwen voor de korte en middellange termijn?
 - Wat zijn de leidende principes voor het betreffende werkgebied voor de komende 2 resp. 4 jaar, in termen van kostenbeheersing, kwaliteit, kwetsbaarheid, betrouwbaarheid/uniformiteit, etc? In hoeverre bepaalt de gemeente dat en in welke mate kunnen andere partijen hierin tot bijsturing dwingen (op termijn van 2 resp. 4 jaar)?

Het moge duidelijk zijn dat de beantwoording van deze vragen meer is dan eenvoudigweg invullen van eenduidige feiten. In veel gevallen vergt het beantwoorden van deze vragen een keuze. Namelijk de keuze om binnen de vele mogelijkheden, kansen en onzekerheden voor enige tijd een vaste koers aan te houden, tot aan een vooraf bepaald moment waarop die koers geëvalueerd en bijgesteld kan worden.

3.4. Hulpvragen om de organisatie houvast te bieden voor de informatievoorziening

Voor de bestuurder is het van belang om de organisatie zodanig houvast te bieden voor het maken van keuzes ten aanzien van de informatievoorziening, dat een stabiele bedrijfsvoering mogelijk is, maar de nodige beweeglijkheid gewaarborgd wordt. Vragen die u kunnen helpen om de in 3.3. genoemde variabelen 'vast te zetten' zijn bijvoorbeeld:

- Wie zijn de strategische partners (langere termijn), en hoe stabiel zijn zij (spelen er bij de belangrijke strategische partners van de gemeente bijvoorbeeld herindelingsvragen?)
- Wat zijn de relevante daily urban systems van de eigen inwoners?
- Wie is/zijn de huidige partners ten aanzien van de bedrijfsvoering en hoe stabiel zijn zij?
- Waar wil deze gemeente over gaan / 'van zijn' en waarover niet? in hoeverre zijn deze keuzes onderhevig aan verandering als gevolg van politiek (raadsverkiezingen)?

- Wat is de kracht en dynamiek van de instellingen en private partijen in de regio?
- Welke ontwikkelingen verwacht de gemeente zelf in de komende 10 jaren op het vlak van de bevolkingsontwikkeling en de daaruit voortvloeiende opgaven?
- Wat is de toekomstvisie van de gemeente (Gemeente 2030): zelfstandig, gefuseerd of...?

Deze vragen kunnen helpen om in het gesprek met de directeur of adviseur informatievoorziening te sturen op de gewenste balans tussen stabiele en efficiënte informatievoorziening enerzijds en beweeglijkheid anderzijds. Doel is om rekening houdend met de specifieke situatie, ambities en mogelijkheden van de gemeente, de adaptiviteit ten opzichte van de omgeving optimaal te maken.