

# Regie op het netwerk

Doorontwikkeling van gemeentelijke samenwerking – deel II

*Dit artikel is het tweede deel van een drieluik. In het eerste deel wordt een lans gebroken voor gemeentelijke stelselregie. Het onderhavige deel gaat nader in op de wijze hoe aan deze stelselregie vorm en inhoud kan worden gegeven. Deel III sluit af met de menselijke kant van samenwerking.*

## Introductie

In het vorige artikel is een aanzet gegeven om wat meer samenhang en consistentie aan te brengen in de gemeentelijke samenwerkingen. Er zou een gemeentelijke visie moeten zijn op samenwerking. Deze visie zorgt voor meer rationaliteit en daarmee beheersbaarheid van de samenwerking. Echter, hoewel het aanbrengen van rationaliteit in de samenwerking zeker leidt tot betere beheersbaarheid, is het maar een deel van het verhaal. Immers, heel veel samenwerking “overkomt” de gemeente; we staan er als gemeente bij en kijken ernaar.

## Samenwerking als autonome ontwikkeling

De gemeenten kozen niet voor het oprichten van een veiligheidsregio of omgevingsdienst; het is de consequentie van rijksbeleid. De gemeenten hebben niet gevraagd om decentralisatie van taken; ook dit is rijksbeleid. Maar ook al zouden gemeenten wel zelf het initiatief in handen hebben, dan nog spelen andere variabelen een belangrijke rol. Een goede verstandhouding tussen bestuurders van naburige gemeenten kan leiden tot samenwerking. Samenwerking kan een instrument zijn om veranderingen te realiseren die binnengemeentelijk niet van de grond komen. Het derde artikel in deze reeks zal de menselijke invloed beschrijven. We kunnen nu vast verklappen dat de menselijke factor vaak wordt onderschat.

We moeten dus concluderen dat ondanks gemeentelijke pogingen om structuur aan te brengen in samenwerking het grotendeels ook een autonoom proces is. Uiteindelijk is er een netwerk van partners rond de gemeente waarmee de gemeente samenwerkt en die onderling ook samenwerken. Daardoor is er niet alleen behoefte aan grip op de samenwerking maar veel meer aan grip op het netwerk.

## Van samenwerking naar netwerk

In het vervolg van dit artikel hebben we het daarom niet langer over regie op samenwerking maar regie op het netwerk. Daarbij wordt direct aangetekend dat ‘het netwerk’ niet bestaat. Waar het netwerk begint en waar het stopt, is niet altijd te definiëren, hoewel ze in de gemeentelijke omgeving wel vaak zichtbaar en geformaliseerd worden in structuren. Het netwerk loopt echter vaak dwars door de structuren heen en is continu in beweging. Bovendien lopen verschillende netwerken vloeiend in elkaar over. Gemakshalve zullen wij in het vervolg van dit artikel spreken over ‘het netwerk’.

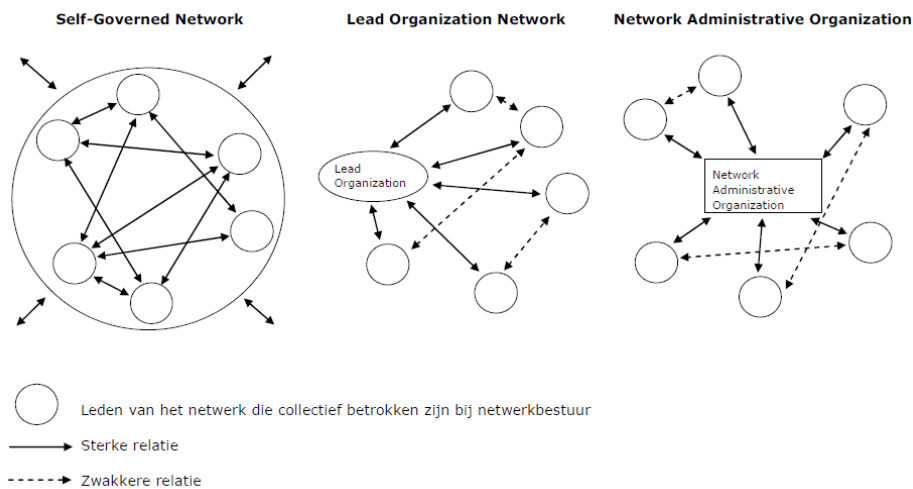
Veel gemeentelijke netwerken kunnen we definiëren als regionale ‘hulpconstructen’ naast het huis van Thorbecke. Anders gezegd; er ontstaat een werkelijkheid naast de structuren van rijk, provincies en gemeenten. Vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit zijn gemeenten verplicht om regie te voeren op deze ‘hulpconstructen’. Het staatrechtelijk bestel voorziet namelijk niet in een democratisch gelegitimeerde overheid die zich ergens tussen gemeente en provincie bevindt. Gemeenten moeten deze netwerken dus regisseren of ze het nu leuk vinden of niet.

### Het gevaar van regisseren

Bovenstaande roept wel spanning op. De vraag is namelijk niet alleen in hoeverre gemeenten invloed hebben op het ontstaan en de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden en netwerken maar tevens in hoeverre gemeenten invloed willen uitoefenen. De organieke dynamiek van een netwerk heeft namelijk grote voordelen die middels institutionalisering vaak worden geëlimineerd. Stel een aantal juristen van verschillende gemeenten stellen voor om onderling wat werk te verdelen en gebruik te maken van elkaars expertise. Dit initiatief kan leiden tot betere adviezen met minder inspanning. Een dergelijke samenwerking kan vervolgens geïnstitutionaliseerd worden. De betrokken gemeenten besluiten om gezamenlijk een juridische afdeling in het leven te roepen. Dit vraagt om afspraken over advisering, wijze van aansturing, verbinding met gemeenten, etc. De vraag is of de spontane actie van de betreffende ambtenaren niet teloor gegaan is aan zijn eigen succes. Kortom; institutionalisering is een weg maar niet altijd de beste weg.

### Vormen van netwerkregie

Regie op het netwerk kan op verschillende manieren plaatsvinden. We gebruiken hiervoor de drie modellen van netwerkregie die Milward & Proven hebben onderscheiden. Zij maken onderscheid tussen een zelfsturend netwerk, Leiderschapsorganisatie netwerk en Administratieve organisatie netwerk. Platgeslagen betekent het dat in het zelfsturende netwerk geen gecoördineerde regie plaatsvindt. In het leiderschapsorganisatie netwerk voert een van de deelnemers in het netwerk regie uit namens alle deelnemers. In het administratieve organisatie netwerk hebben de deelnemers een orgaan in het leven geroepen die namens alle deelnemers regie op het netwerk uitvoert.



Bovenstaande vormen van netwerkregie komen we volop tegen in de gemeentelijk context. Er zijn netwerken die niet centraal worden geregisseerd. Er zijn netwerken waar een van de gemeenten een regisserende rol heeft. Een belangrijke term hierbij is de centrumgemeente. Er zijn ook netwerken waar regie wordt uitgevoerd door een orgaan dat hiervoor in het leven is geroepen. Denk daarbij aan een stafbureau van een gemeenschappelijke regeling van een subregio. Binnen een netwerk zien we dat bovenstaande vormen van netwerk regie veelal gemixt voorkomen.

De genoemde onderscheiding helpt wel om verschillende vormen van netwerkregie in de gemeentelijke context te onderscheiden. De vraag is echter of het ook helpt om de verschillende soorten van netwerkregie in te richten.

## Geen tekentafelproces

Bij het beantwoorden van de laatste vraag kan worden volstaan met een heel kort antwoord: nee. We hebben hierboven genoeg gezegd over het kunnen en willen uitoefenen van regie op het netwerk. Het is dus een illusie om te denken dat netwerkregie kan worden vormgegeven aan de tekentafel. De onderlinge verhouding en belangen tussen partners in het netwerk is te complex en dynamisch om te worden gevangen in een structuurtje. Dat betekent niet dat gemeenten dus maar niets hoeven doen.

## Aanbevelingen

In onze opinie is er wel degelijk een belangrijke opgave weggelegd voor gemeenten. In het eerste artikel hebben we reeds het belang aangegeven van een visie op regionale samenwerking. Onderstaande opgave gaat over de verantwoordelijkheid van de gemeenten als netwerkregisseur. We willen hierbij de volgende zaken noemen:

1. Heb het erover
2. Breng het in kaart
3. Monitor
4. Rationaliseer
5. Maak spelregels
6. Grijp in indien nodig

Gemeenten moeten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid als democratisch gelegitimeerd instituut. De eerste stap daarbij is om het hierover met elkaar te hebben en de beelden hieromtrent op elkaar af te stemmen. Belangrijk is ook om het te hebben over de mate van netwerkregie die noodzakelijk en wenselijk is. Gemeenten dienen enerzijds hun verantwoordelijkheid te onderkennen maar anderzijds ook hun beperkingen als het gaat om het uitvoeren van netwerkregie. Tevens moet onderkend worden dat de traditionele aansturing wel werkt maar tevens kan leiden tot een contraproductief resultaat van meer afstemming, overleg en sturingsvraagstukken.

Als gemeenten bovenstaande discussie hebben gevoerd, is het goed om inzicht te verschaffen. Inzicht in de partners in het netwerk maar ook in de dynamiek van het netwerk. Op dit moment hebben gemeenten geen inzicht in de omvang en complexiteit van de netwerken. Ons inziens zou dat inzicht er wel moeten zijn. Dit inzicht zorgt ervoor dat gemeenten de juiste interventies kunnen nemen in het geval de gemeente geroepen wordt om in te grijpen in het netwerk.

Het genoemde inzicht zou beheerd moeten worden (zonder overigens te vervallen in te veel institutionalisering!). Met andere woorden; periodiek dient er een 'schouw' plaats te vinden van het netwerk. Wat is de ontwikkeling van het netwerk en wat vinden wij als gemeenten van die ontwikkeling?

Het inzicht maakt het ook mogelijk om de netwerken te rationaliseren. Als drie gemeenten samenwerken op het gebied van groenvoorziening en een vierde gemeente kan met weinig inspanning en heel veel meerwaarde aansluiten; bespreek dit. Inzicht zorgt ervoor dat gesprekken over rationalisatie plaats kunnen vinden. Het gaat vaak om voor de hand liggende verbeteringen die niet gezien worden als we het er niet over hebben.

Een stap verder is het maken van spelregels over de wijze waarop gemeenten en partners acteren in het netwerk. Spelregels kunnen heel basaal al te maken hebben met het jargon dat wordt gebezigd. Het helpt bijvoorbeeld als de wijze waarop de schouw wordt uitgevoerd, uniform is voor een aantal gemeenten zodat de resultaten kunnen worden vergeleken.

In het uiterste geval dient de gemeente ook haar verantwoordelijkheid te nemen en in te grijpen in het netwerk. Ingrijpen kan betrekking hebben op een partner in het netwerk maar ook op de wijze waarop partners in het netwerk samenwerken. Als bijvoorbeeld de interactie tussen de GGD en Jeugdzorg volledig verzuurd is, is het de verantwoordelijkheid van de gemeenten om in te grijpen. Door het inzicht en het gesprek over dit inzicht zal er eerder en effectiever ingegrepen worden dan wanneer geen van de netwerkpartners zich geroepen voelt om hier iets aan te doen.

Een netwerkbenadering zoals wij hierboven beschrijven klinkt misschien wat vaag en vrijblijvend maar het is onze vaste overtuiging dat op deze wijze de effectiviteit van het netwerk substantieel verbeterd kan worden. Samenwerking red je niet uitsluitend op een formele manier, hoezeer die nodig is als het spannend wordt, maar wordt effectief als er sprake is van kennen en gekend worden. Daarom is het onze overtuiging dat een 'tekentafel' aanpak niet tot resultaat zal leiden. Tenslotte is het onze overtuiging dat gemeenten zich de komende tijd móeten bezighouden met dit onderwerp. Bovenstaande is een eerste stap maar wel een hele belangrijke stap. Wat er zoal nodig is voor een effectief werkend netwerk werken we in het laatste deel van dit drieluik uit.

*Drs. E.J. van Genderen RA MPM is partner en consultant bij Advante. Erik Jan is gespecialiseerd in vraagstukken op het gebied van sturing en beheersing.*

*Drs. J. Silfhout MBA is partner en consultant bij Advante. Hans is gespecialiseerd in richtingsvraagstukken en procesmanagement.*