



Werken in Netwerken

Gemeenten 3.0

FILIP DE RYNCK

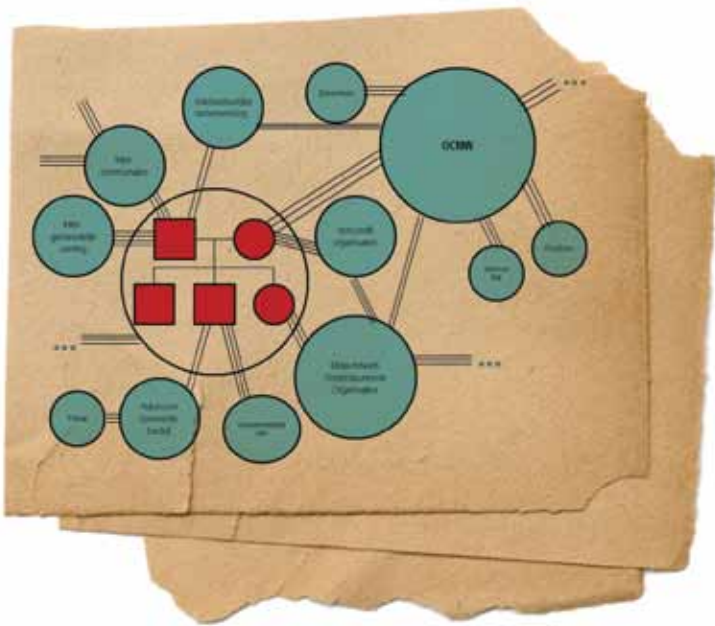
De overheid kan het niet alleen, de gemeente kan het niet alleen. Steeds meer, zo klinkt het, moeten we samenwerken om de dienstverlening beter te maken, om projecten of complexe beleidsproblemen op te lossen. (En zijn er nog andere dan complexe problemen?) Als de gemeente zelf ambitieus is, heeft ze altijd andere partners nodig. Als maatschappelijke organisaties in de gemeente zelf initiatief nemen, dan moet het gemeentebestuur daar intelligent op inspelen en samenwerken.

Samenwerken als adagium zet het begrip Autonomie in een ander licht. We schrijven het woord met hoofdletter omdat dit zowat de heilige graal van de gemeentekunde is. Gemeenten en OCMW's die echt letterlijk autonoom willen zijn, zijn vrij machteloos. De succesvolste lokale besturen zijn deze die het meest samenwerken en niet alleen met de eigen huishouding bezig zijn. We kunnen, omwille van het contrast, deze lokale besturen heteronome gemeenten noemen, met een wat te duur woord. Dat zijn dan besturen waarvan de dragers (politici en ambtenaren) heel erg bezig zijn met het opbouwen van samenwerking met andere private en publieke partners. We formuleren het extreem in een beeld dat we verder in het essay gebruiken: aan de ene extreme kant stellen we ons een gemeentebestuur voor dat alleen met de eigen dienstverlening bezig is, alleen vanuit de eigen organisatielogica denkt en helemaal niet en met niemand samenwerkt. Alle medewerkers blijven permanent in het gemeentehuis. Aan de andere al even extreme kant plaatsen we een gemeentebestuur dat voor alles wat het doet intensief betrokken is in samenwerkingsverbanden en dat denkt vanuit de logica's van samenwerking die zich in deze verbanden ontwikkelen. In die gemeente zijn politici en ambtenaren nooit op kantoor: ze zijn voortdurend bezig met overleg met bedrijven, met non-profitorganisaties, met andere gemeenten en met andere overheden. Al wat ze beslissen komt voort uit afspraken in die samenwerkingsrelaties.

Dit essay gaat over de overgang van de eenzellige autonome gemeente naar, steeds meer, de heteronome, samenwerkende gemeente. Dat is de basislijn: gemeenten kunnen steeds minder alleen en evolueren steeds meer naar de gemeente-in-netwerking. In al hun algemeenheid vatten begrippen zoals partnerschap, coproductie, regie die trend en dat aanvoelen goed. In dit essay →



KAROLIEN VANDERSTAPPEN



noemen we alle mogelijke samenwerkingsvormen met een wat te brede verzamelterm netwerken. We bekijken wat ze betekenen voor de interne werking van de gemeente, voor de rol van ambtenaren en hun verhouding met politici, voor de interne besluitvorming, voor het management en de managementinstrumenten. Onze basisstelling is dat ons denken over het besturen van een gemeente en over de instrumenten die we daarbij intern gebruiken, nog niet aangepast zijn aan deze nieuwe heteronome realiteit.

Waarover gaat netwerken?

Achter de manier waarop wij over de gemeente of het OCMW¹ spreken, zit een bepaald organisatiebeeld. We kijken op een bepaalde manier naar de organisatie. We gebruiken, eerder onbewust, het model van een piramidale overheidsorganisatie: aan de top staan het college en de leidende ambtenaren die de organisatie aansturen en het beleid bepalen. Bij dat beeld past een systeem van doelgerichte planning dat tot beslissingen door de top leidt. We zien het lokale bestuur als een machine van diensten en procedures die gericht zijn op het nemen van beslissingen over de eigen plannen en projecten. We kijken naar het lokale bestuur als een zelfstandige en autonome organisatie die eigen doelen vooropzet en om die te bereiken een al dan niet efficiënt

intern systeem van beleid en management ontwikkelt. In de boekjes over de beleids- en beheerscyclus (BBC) die nu aan de lopende band verschijnen, zien we hoe dit beeld sterk domineert. Uiteraard pleiten alle auteurs voor een goede omgevingsanalyse, maar het is wel de organisatie zelf die centraal staat en die daarmee intern aan de slag gaat. De cyclus ontwikkelt zich binnen de huishouding van de eigen autonome organisatie. We komen daar met een meer kritische commentaar op terug.

Natuurlijk klopt dat beeld niet met de werkelijkheid: gemeenten stoten taken af, besteden er uit, subsidiëren private organisaties voor bepaalde opdrachten. Een lokaal bestuur doet zeker niet alles zelf en is ook geen geïsoleerde en op zichzelf levende organisatie. De gemeente is bij uitstek, als het meest toegankelijke bestuur en de best bereikbare overheid, zeer vatbaar voor allerlei signalen die in een onophoudelijke stroom vanuit de omgeving de organisatie binnenkomen, via burgers, politici, partijen, ambtenaren, via inspraakvormen... De doelstellingen van de organisatie komen tot stand vanuit al die signalen van de maatschappelijke omgeving. De gemeentelijke organisatie is veel meer doordringbaar dan dat ingebakken beeld aangeeft. Ze is eerder een spons dan een eiland.

De illustratie bovenaan de pagina toont een ander beeld dat beter is aangepast aan de ontwikkelingen waarin gemeenten zijn gevat. De gestileerde figuur toont hoe de lokale besturen steeds meer deel zijn geworden van een netwerkstructuur, op lokaal en regionaal niveau. Vertegenwoordigers van de gemeente zijn gevat in organisatieverbanden met vertegenwoordigers van andere organisaties. Dat verschilt zeker van gemeente tot gemeente maar het zijn variaties op een identieke ontwikkeling. De regioscreening bracht voor het eerst de regionale of bovenlokale netwerken in beeld. De screening bevatte heel veel vormen van samenwerking: opgelegde en zelf gekozen, rijpe en groene, lichte en zware, lege en volle. Er is zeker nuanceren en reliëf nodig. Maar de trend is onmiskenbaar. Op regionaal niveau gaat het om interlokale samenwerking tussen lokale besturen; om samenwerking tussen meerdere gemeenten en non-profitorganisaties, middenveld of burgerinitiatieven; om samenwerking in interbestuurlijke verbanden tussen meerdere gemeenten,

¹ We spreken verder voor het gemak over de gemeente of het lokale bestuur, maar we bedoelen telkens beide lokale besturen: gemeente en OCMW. De onderlinge verhouding komt hier niet expliciet aan bod maar past wel in de sfeer van dit essay.

De gemeentelijke organisatie is veel meer doordringbaar dan het ingebakken beeld aangeeft. Ze is eerder een spons dan een eiland.

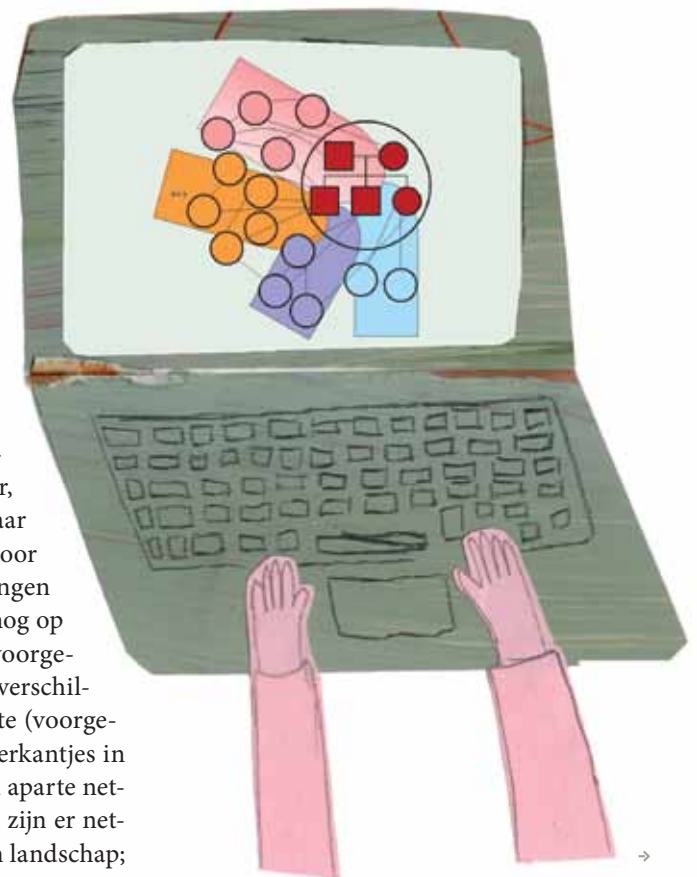
provincie en/of Vlaamse of federale overheden.

Het regionale beeld in de regio-screening is echter onvolledig: we moeten het aanvullen met samenwerkingsverbanden op het niveau van de gemeente zelf. Dat bevat om te beginnen vormen van verzelfstandiging. Dat zijn ook netwerken omdat verzelfstandigde gemeentelijke bedrijven of vzw's altijd een zekere autonomie hebben (en net daarom worden opgericht), waardoor de aansturing niet eenzijdig gebeurt. Vervolgens hebben we in de gemeente vormen van samenwerking met het brede veld van de non-profitorganisaties; samenwerking met middenveld en burgerinitiatieven; samenwerking met bedrijven in PPS-structuren; samenwerking met andere overheden voor projecten in de gemeente. De kerneigenschap van al die regionale en lokale netwerken is dat de gemeente andere partners nodig heeft en omgekeerd en dat het gaat om relaties tussen aparte en zelfstandige organisaties. Als de gemeente actief regie wil voeren voor kinderopvang, zitten mensen namens de gemeente samen met mensen namens zelfstandige organisaties. Een project voor sociale economie vergt samenwerking

met verschillende organisaties om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Een stadsproject brengt allerlei partners in beweging die elk eigen kenmerken hebben en waarmee overeenstemming wordt gezocht. Samenwerken met andere gemeenten brengt afgevaardigden van verschillende gemeenten samen. Vertegenwoordigers van het gemeentebestuur hebben te maken met vertegenwoordigers van andere private of publieke organisaties. In die netwerken ontstaat altijd een vorm van communicatie en interactie.

Zo zien we het verschil met de beïnvloedbaarheid van de gemeentelijke organisatie, waar we het eerder over hadden. In netwerken zijn vertegenwoordigers van de gemeente opgenomen in een nieuw verband met vertegenwoordigers van andere organisaties. Zij gedragen zich op een bepaalde manier, ze streven bepaalde zaken na maar ze worden ook zelf beïnvloed door wat andere organisaties inbrengen of nastreven. Daar komen we nog op terug. We zien dat hiernaast voorgesteld. Vertegenwoordigers van verschillende diensten van de gemeente (voorgesteld door de rode bollen en vierkantjes in het schema) zijn opgenomen in aparte netwerken: vanuit de milieudienst zijn er netwerken voor het beheer van een landschap;

vanuit de dienst ruimtelijke ordening zijn er netwerken voor een woonproject; vanuit de dienst welzijn zijn er netwerken voor overleg over de naschoolse kinderopvang; vanuit de dienst wijkontwikkeling zijn er netwerken met buurtinitiatieven of wijkcomités. De gemeente wordt als organisatie opengebrouwen; de grenzen met andere organisaties vervagen omdat de gemeente via haar vertegen-



De gemeente wordt als organisatie opengebrouwen; de grenzen met andere organisaties vervagen omdat de gemeente via haar vertegenwoordigers deelneemt aan en deel wordt van netwerkorganisaties.

woordigers deelneemt aan en deel wordt van netwerkorganisaties.

De academische literatuur maakt het onderscheid tussen dienstverlenende en beleidsvormende netwerken. Dienstverlenende netwerken zijn gericht op concrete diensten aan burgers en bedrijven die via netwerking efficiënter tot stand komen, beter op maat of op vraag. We zien veel dergelijke vormen in het ruime sociale beleid: sociale economie, kinderopvang, gezondheidszorg, thuiszorg, gehandicaptenzorg, werkwinkels, energie-maatregelen... Beleidsvormende netwerken hebben meer strategische objectieven: het ontwikkelen van een recreatief of ecologisch project, een programma voor de leefbaarheid in een wijk, de realisatie van een stadsproject, de strijd tegen uitval in het onderwijs, de ontwikkeling van een fietsroutenetwerk... Via de samenwerking moeten beleidsmatige keuzes groeien: wat gaan we samen doen en wie gaat wat doen? Het hangt van de kwaliteit en van het management van het netwerk af of dat lukt. Het onderscheid is niet strak: in een netwerk dat met dienstverlening bezig is, kunnen ideeën groeien die beleidsmatige invloed hebben. En uit beleidsvormende netwerken kunnen nieuwe vormen van dienstverlening voortvloeien.

Netwerken zijn op een bepaalde manier georganiseerd. De meeste netwerken hebben een zekere organisatievorm (een werkgroep, een stuurgroep, een bestuur...). Het kan gaan om

regelmatige contacten op een meer informele basis, maar het zijn dan wel contacten met een zekere structuur. Netwerken dekken veel variaties van samenwerking, van licht tot zwaar. De impact daarvan voor onze problematiek is verschillend: bij lichte vormen van samenwerking beperkt deze zich tot vrijblijvende informatie-uitwisseling (bijvoorbeeld over premies in de verschillende gemeenten). Overleg van secretarissen kan beperkt zijn tot nuttig overleg over bijvoorbeeld de organisatie van personeelsevaluatie. Een wat meer uitgesproken netwerkformule leidt tot impact op de beslissingen van de afzonderlijke deelnemers: er wordt bijvoorbeeld in het samenwerkingsverband afgesproken dat alle gemeenten dezelfde woonpremies zullen hanteren of er komt coördinatie tot stand voor procédés voor culturele projecten. De meest uitgesproken netwerkvormen streven eigen doelstellingen na door onderhandelingen, in het netwerk, over wie wat doet. Er ontstaat collectieve meerwaarde door een nieuwe vorm van dienstverlening, een project of een programma dat vanuit en door het netwerk zelf groeit. De deelnemende organisaties engageren zich dan via onderhandelingen tussen hun vertegenwoordigers. In sommige netwerkorganisaties, zoals streek-intercommunales, regionale landschappen, Resoc's, welzijnsoverleg... kunnen verschillende types netwerken tezelfdertijd actief zijn: lichte en zware, dienstverlenende en beleidsvormende. En, tot slot, die netwerken zijn dynamisch in tijd en ruimte. In de tijd: wat begint als een lichte overlegvorm

kan eventueel groeien naar een zwaarder netwerk, naarmate er meer vertrouwen tussen de deelnemers tot stand komt. Het omgekeerde is evenzeer mogelijk. In de ruimte: tussen de verschillende gemeenten en regio's zijn er verschillen in zwaarte en impact van samenwerking. Dat is een interessante problematiek, waarop we niet verder ingaan: wat verklaart waarom identieke vormen hier wel en daar niet werken?

Waarom zijn er netwerken?

Waarom zijn er nu meer samenwerkingsverbanden? We zien twee grote groepen van motieven. De toename van het aantal lokale taken en de gestegen complexiteit van taken verklaart al veel. Een gemeente die nul taken heeft, heeft niemand nodig maar doet ook niets. Een gemeente met tweehonderd taken realiseert veel maar is ook van veel anderen afhankelijk. Complexere taken dwingen ook tot samenwerking. Waar vroeger een thema als milieuzorg beperkt was tot het beheren van een vuilnisstort door de gemeente, komen er nu bij milieuzorg vele aspecten en afwegingen kijken waarvoor de gemeente andere partners nodig heeft. Waar vroeger welzijnsoverleg beperkt was tot leefloos en

Een deel van de complexiteit van taken is dat er een opschaling aan de gang is: veel taken vergen een grotere schaal dan die van de gemeente en leiden daarom bijna automatisch naar netwerking.

rusthuizen, spreken we nu over complexe maatschappelijke problematieken voor specifieke doelgroepen en met raakvlakken met onderwijs, huisvesting, werk... Hoe complexer taken worden, hoe meer middelen en capaciteit vereist zijn en hoe meer de gemeente, wil ze nog bestuurskrachtig zijn, zelf moet terugvallen op hulpbronnen zoals kennis, deskundigheid, geld en andere vormen van inbreng van andere organisaties. Een deel van de complexiteit van taken is dat er een opschaling aan de gang is: veel taken vergen een grotere schaal dan die van de gemeente en leiden daarom bijna automatisch naar netwerking. Partners waarmee het lokale bestuur samenwerkt (Centra voor Algemeen Welzijnswerk, ziekenfondsen, ziekenhuizen...) zijn in processen van schaalverruiming betrokken.

De algemene financiële druk en de kritische kijk op overheids-optreden biedt een tweede verklaring. Gemeenten zijn nu, tegen wil en dank, gevoeliger voor discussies over kerntaken en over de rol van de overheid. De tijd dat een gemeente een behoefte alleen maar beantwoordde met een eigen dienst en eigen dienstverlening, die is voorbij. Dat betekent niet dat

de gemeente geen rol meer heeft, maar dat de rol eerder netwerkachtig zal zijn: reguleren, afspraken maken, taken uitbesteden of overlaten aan private organisaties of intergemeentelijke samenwerking. Naarmate de eis tot efficiëntie toeneemt, komen netwerken meer in beeld. Maar het gaat om meer dan efficiëntie. Complexe maatschappelijke problemen behandelen vergt samenwerking met maatschappelijke organisaties. De overheid kan het niet alleen en maatschappelijk initiatief is vaak essentieel om tot gedragen beleid te komen. Daarom moeten lokale besturen intelligent inspelen op vormen van maatschappelijke zelforganisatie in allerlei milieus. Als er zich in een wijk een actief burgerinitiatief ontwikkelt dat bezig is met aspecten van wijkbeheer, dan is de aan netwerking gekoppelde vraag hoe de gemeente zich daartoe verhoudt. Als een groep bedrijven zich aandient om mee te denken over de dienstverlening, of als een coalitie van cultuurorganisaties met een idee komt, dan scheidt dat mooie kansen. Altijd leidt dat tot netwerking, tot onderhandeling, tot ruimtes van handelen waarin gemeentelijke vertegenwoordigers, oog in oog met mensen van andere organisaties, 'iets' netwerkachtigs doen.

Zo zien we dat gemeenten in minstens drie groepen netwerken opgenomen zijn, afhankelijk van wie het initiatief neemt:

- netwerken die de gemeente zelf creëert als instrument om haar eigen doelstellingen met de hulp van anderen te kunnen realiseren (maar ook eventueel moet

aanpassen door onderhandelingen in het netwerk);

- netwerken waarin de gemeente wordt gesolliciteerd tot deelname maar waarbij het initiatief bij private spelers of bij burgerinitiatief ligt;
- netwerken die door andere publieke organisaties worden opgelegd of getrokken en waarbij de gemeenten tot deelname verplicht of uitgenodigd worden. Het beheer van de politiezones of van de Resoc's zijn voorbeelden van het derde type.

Dit onderscheid kan interessant zijn om verschillende strategieën van lokale bestuurders in netwerken te belichten. We werken dat in dit essay niet verder uit.

Hoe meer wij's, hoe minder ik?

Hierboven schetsten we het klassieke beeld waarmee we nog vaak naar gemeenten als autonome organisaties kijken: het 'ik'-perspectief. Vanuit een netwerkperspectief zien we de heteronome gemeente die voor alles wat ze doet of wil doen, netwerken nodig heeft. De dynamiek van besluitvorming en de cycli van beleid verplaatsen zich naar deze netwerken: het 'wij'-perspectief. De gemeente bepaalt niet eenzijdig wat er moet gebeuren, dat doet ze via onderhandeling met andere actoren, waarbij de gemeentelijke vertegenwoordigers zelf natuurlijk wel een actieve en sturende rol kunnen (proberen te) spelen. De netwerkcompetenties en -vaardigheden van die vertegenwoordigers staan centraal. →

De invulling van en de omgang met het begrip mandaat is sterk afhankelijk van de cultuur van de gemeentelijke organisaties en van de interne agenda's en verhoudingen.

De netwerken, waarin zich een eigen dynamiek (wij, het netwerk) ontwikkelt, hebben een eigen agenda, ze ontwikkelen een eigen cultuur. In het extreme doorgedacht geeft dit een heel ander beeld op het functioneren van het college als zogenaamd beslissend centrum van de organisatie. Vanuit een netwerkbeeld zien we een college dat noteert en acteert wat door de schepenen met hun ambtenaren in hun netwerken is afgesproken. We staan heel ver van het klassieke beeld van de Autonome Gemeente. De cycli van beleid en van beheer of management worden vanuit de netwerken aangestuurd, in plaats van vanuit de eigen gemeentelijke organisatie. Als we toestaan dat onze verbeelding even helemaal op hol slaat, zien we de gemeente als een virtuele organisatie.

Terug naar de realiteit. Onze lokale besturen bevinden zich ergens halfweg tussen beide beelden. De ene gemeente zit wat verder op het continuüm dan de andere maar ze schuiven wel allemaal op in de richting van de netwerkgemeente. Bovendien zijn gemeenten natuurlijk niet willoos: ze creëren zelf netwerken die ze proberen aan te sturen en in andere netwerken kunnen ze zelf ook hun doelstellingen proberen te realiseren. Netwerken kunnen als verlengstuk van de gemeente functioneren en ze kunnen het actieterrein waarop gemeenten zich begeven, uitbreiden.

Werken in netwerken is bijzonder. Het is werken op de grens tussen de eigen organisa-

tie ('ik') en andere organisaties ('wij'). Daar ontstaat een tussen- of transitzone waar mensen uit verschillende organisaties elkaar ontmoeten. Meteen voelen we hoe delicaat dat soort werk kan zijn. Wie de gemeente vertegenwoordigt, maakt deel uit van twee organisaties: de eigen gemeentelijke moederorganisatie met haar cultuur en interne werking en de netwerkorganisatie, ook met een eigen cultuur en werking. Grenswerkers van de gemeente werken in een spagaat en proberen voortdurend de koppeling tussen beide te maken. Maar het is bekend dat een te lang volgehouden spagaat behoorlijk pijn kan doen.

Focus op de grenswerkers

In de literatuur krijgen gemeentelijke vertegenwoordigers in netwerken de benaming 'boundary scanners'. Zij scannen of tasten de mogelijkheden af die samenwerking met andere organisaties kan bieden. Ze zien kansen of missen die kansen. Ze gaan ver in het vertrouwen van andere organisaties en soms gaan ze daarin te ver. Ze engageren zich actief of wachten eerder af. Wie de gemeente naar waar stuurt, is een belangrijke keuze van het personeelsmanagement. De grenswerkers functioneren deels vanuit hun eigen capaciteiten, ambities en strategie; deels werken ze vanuit de dynamiek en de cultuur in de gemeentelijke organisatie in balans met de dynamiek van de netwerkorganisatie.

Dat brengt ons bij het mandaat dat de grenswerkers hebben. In een strikte betekenis zou

zo'n mandaat een vooraf door het college bepaalde opdracht kunnen zijn, eventueel besproken op de gemeenteraad. Binnen die opdracht moet de mandaathouder dan functioneren. Dat is de klassieke benadering van het zogenaamde democratische probleem: een goed en strak omschreven mandaat is een onderdeel van een democratisch gecontroleerde netwerking. Soms en in sommige omstandigheden kan dat ook werken, maar in de meeste gevallen staat een dergelijke invulling van het begrip mandaat haaks op de dynamiek van netwerking. Als in het netwerk een collectieve meerwaarde ontstaat, is dat net door het open proces dat zich tussen de betrokkenen ontwikkelt en dat houdt in dat alle betrokkenen meegaan in dat proces. Als iedereen vanuit een vooraf en strikt omschreven mandaat op zijn positie blijft, dan komt er nooit een proces en ook geen samenwerking. De invulling van en de omgang met het begrip mandaat is sterk afhankelijk van de cultuur van de gemeentelijke organisaties en van de interne agenda's en verhoudingen. Gemeenten met een zeer open interne cultuur gericht op innovatie verdragen dan gemakkelijker dat hun grenswerkers nieuwe wegen opzoeken. Ze



kunnen beter om met de agenda's die vanuit de netwerken komen dan gemeenten met een gesloten en defensieve cultuur. Het mandaat is dan geen vast en statisch gegeven, typisch voor gesloten culturen. Het mandaat groeit geleidelijk op het ritme van de dynamiek in een netwerk en dat maakt het begrip mandaat in dat soort cultuur zelf dynamisch. Vertel dus hoe u omgaat met uw grenswerkers en we zullen u zeggen welke cultuur er in uw gemeente heerst.

Grenswerkers van de gemeente ontwikkelen interacties met andere vertegenwoordigers die evenzeer eigen capaciteiten combineren met de cultuur van hun organisaties. Tussen deze vertegenwoordigers groeit dan, eventueel, vertrouwen en ontwikkelt zich een dynamiek. Gaandeweg zijn vertegenwoordigers dan loyaal aan hun netwerk: ze kunnen niet zomaar terug als er eenmaal bepaalde stappen zijn gezet en ze willen ook echt dat hun netwerk slaagt. Die loyaliteit komt dan soms in een spannende verhouding met de loyaliteit aan de eigen organisatie. Het is in deze zone dat zowel politici als ambtenaren een strategie ontwikkelen om met die dubbele loyaliteit om te gaan en

het is daardoor dat het begrip mandaat concrete invulling krijgt. Veel hangt van die communicatie en strategie af: zorgen de grenswerkers dat ze voldoende draagvlak creëren voor wat ze in het netwerk zien groeien of doen ze dat niet? Sommige vertegenwoordigers zijn zo sterk dat ze zonder probleem gemeentelijke doelen aan de doelen van het netwerk koppelen; andere zijn minder sterk en moeten steun zoeken in de eigen organisatie. De geloofwaardigheid van de gemeente is daarbij in het geding: een gemeente die stelselmatig haar vertegenwoordigers in netwerken zou terugfluiten, krijgt het imago van een ongeloofwaardige en onbetrouwbare netwerkpartner en ze zal krediet verliezen bij de netwerkpartners. Werken in netwerken roept essentiële vraagstukken op betreffende mandatering, vertrouwen en loyaliteit maar vult die begrippen ook anders in dan in het model van de Autonome Gemeente.

In sommige netwerken, zoals de grote intercommunales, domineren politici. In andere, bijvoorbeeld in de kleinschalige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of in vele dienstverlenende netwerken, nemen eerder ambtenaren de centrale plaatsen in. Ze doen dat in een samenspel met de politici en, nog subtieler, met de professionelen die voor de netwerken zelf werken, die ook een eigen agenda ontwikkelen en eigen belangen verdedigen. Netwerkorganisaties met of zonder eigen personeel: dat maakt verschil. In netwerken die met eigen personeel wer-

ken, gaat het om subtiele vierhoeksverhoudingen: tussen het bestuur van het netwerk, het personeel van het netwerk, de ambtenaren en de politici van de deelnemende lokale besturen.

We merken dat ambtenaren in een aantal samenwerkingsverbanden een eigenstandige rol spelen. Zo vreemd moeten we dat niet vinden. We hebben nu eenmaal in onze lokale besturen in de laatste twintig jaar veel hooggeschoolde professionelen binnengehaald. Het zou een beetje vreemd zijn deze vervolgens in het eigen huis op te sluiten, terwijl ze, impliciet of expliciet, vaak om hun netwerkcapaciteiten zijn aangeworven. Dat soort ambtenaren floreert in een netwerkcontext omdat ze dan ten volle hun capaciteiten kunnen laten renderen. Voor een aantal ambtenaren is dat boeiend omdat ze in die netwerken vrijer en innovatiever kunnen zijn dan in de eigen gemeente. Het is een realiteit waaraan veel lokale politici nog moeten wennen, maar veel keuze is er niet.

Het is vooral het samenspel tussen politici en ambtenaren van een lokaal bestuur dat bepaalt hoe goed ze in netwerken functioneren. Het opent een interessant en nieuw debat: niet de klassieke verhouding tussen politici en ambtenaren staat centraal in een hiërarchische structuur, maar wel de relatie tussen beiden in een meer onvoorspelbare omgeving waar eenzijdige hiërarchie ('omdat ik het zeg') niet goed werkt. De gemeentelijke vertegenwoordigers zijn immers onderdeel van een niet-hiërarchische context met andere organisaties. Daardoor gaan →

Het beeld van de netwerkgemeente blaast versleten begrippen nieuw leven in. Het doet op een andere manier naar de 'organisatie gemeente' en naar de 'organisatie van de gemeente' kijken.

politici en ambtenaren van één gemeente zich ook ten opzichte van elkaar anders gedragen. Ze moeten meer als team handelen en moeten in de eigen organisatie met elkaar en met anderen over de strategie in de netwerken afspreken. We moeten niet naïef zijn: werken in netwerken is, zowel voor ambtenaren als voor politici, verbonden met het opbouwen van een eigen sfeer voor actie en zelfs een eigen machtssfeer. Dat zien we gebeuren: schepenen creëren hun eigen territorium rond een reeks netwerken waarin zij vooral actief zijn. En ambtenaren doen dat ook. Een onderdeel van de strategie is dat grenswerkers net de grenzen opzoeken om te ontsnappen aan de beperkingen van hun mogelijkheden in de eigen organisatie. Nu en dan kunnen politici en/of ambtenaren via de netwerken proberen projecten in beweging te krijgen die binnen de eigen organisatie niet op gang komen.

De netwerkgemeente

We hebben in onze lokale besturen vooral capaciteit opgebouwd om de eigen organisatie vorm te geven, al zijn er in veel gemeenten op dit vlak nog grote structurele problemen. We investeerden vooral in interne systemen: in het managementteam, in de interne controle, in de personeel-evaluatie, in de drukte omtrent de BBC als meest recente uiting. Dergelijke systemen zuigen de energie naar binnen. Ze hebben de neiging zelfvoedend te functioneren en vooral in het teken te staan van beheersing van de gemeentelijke organisatie. Alles kunnen con-

trolleren, dat is de ambitie. Daardoor lijkt het wel alsof het lokale bestuur de buitenwereld kan beheersen. Lokale besturen dreigen gesloten systemen te worden: wat niet in het systeem is opgenomen, bestaat niet. Voor reguliere en routineuze diensten kan dat soort benadering nog enigszins werken, maar dat is niet zo voor complexe diensten en beleidsmateries.

Deze geslotenheid en deze drang tot systeembeheersing staan haaks op de kenmerken van de netwerkgemeente die we in dit essay beschreven hebben. De netwerken vergen een naar buiten gerichte houding, met openheid tegenover kansen tot samenwerking, met oog voor flexibiliteit, innovatie en creativiteit, met inzet van open mandaten. Managementsystemen stimuleren eerder een naar binnen gerichte houding, gebaseerd op controle, voorspelbaarheid en de illusie van de autonomie. Onze lokale besturen lijken gevat in twee contradictoire bewegingen. We merken in onderzoek dat weinig managementteams met de netwerking bezig zijn; we merken in weinig BBC-toepassingen een consequent doordeneren vanuit het netwerkperspectief; voor de opvolging van de organisatiebrede betrokkenheid in netwerken hebben we andere capaciteit nodig; voor het management in en van de netwerken zelf zijn ook specifieke competenties vereist. Op het niveau van het college en de gemeenteraad groeit mondjesmaat enige aandacht, mede dankzij de regioscreening, maar er is nog veel werk te doen.

Het beeld van de netwerkgemeente blaast versleten begrippen nieuw leven in. Het doet op een andere manier naar de 'organisatie gemeente' en naar de 'organisatie van de gemeente' kijken. We belichten tot slot vijf aspecten die we in een vernieuwd perspectief zien als gevolg van de netwerkevolutie.

Een begrip als autonomie krijgt een andere invulling. De gemeente is niet autonoom en een autonome gemeente realiseert nog maar weinig. Een ambitieuze gemeente wil niet autonoom zijn. Tezelfdertijd kan de autonomie van de netwerking en de autonomie van diegenen die de gemeenten vertegenwoordigen tot nieuwe kansen maar ook tot problemen leiden. We hebben hierboven al aangegeven dat dit impact heeft op de rol van de ambtenaren en op de verhouding met de politici. Ambtenaren spelen eigenstandige rollen in deze netwerken. Dat is een positieve evolutie en is niet als een probleem te beschouwen. Het vergt wel intensief samenspel met de politici en kan een positief effect hebben op de relatie tussen beide groepen. Netwerking dwingt tot samenwerking.

Een begrip als primaat van de politiek krijgt een andere bete-

We zijn nog maar nauwelijks begonnen met de meting van prestaties van diensten en we merken dat dit al moet worden aangevuld of vernieuwd door vormen van prestatiemeting van netwerken.

kenis. In de extreme interpretatie van de netwerkgemeente zou eerder het begrip primaat van de samenwerking relevant zijn. Dat betekent dat de eenzijdige verticale hiërarchische aansturing door politici, voor zover die in de eigen organisatie nog zou werken, niet relevant is in de meer horizontale en niet-hiërarchische settings die eigen zijn aan netwerken.

Evalueren en prestatiemeting krijgen een andere betekenis. We zijn nog maar nauwelijks begonnen met de meting van prestaties van diensten en we merken dat dit al moet worden aangevuld of vernieuwd door vormen van prestatiemeting van netwerken. De BBC en andere instrumenten zijn daarop nog onvoldoende ingesteld.

Het beeld van de netwerkgemeente leidt tot een vernieuwd perspectief op democratie. Over het traditionele beeld van de representatiedemocratie en over wat er met die representatie allemaal mis gaat, hadden we het in ons vorig essay 'Ten einde raad' in *Lokaal* van 1 april 2013. Dat houdt in dat we de netwerking ook niet met de klassieke criteria van de representatieve democratie moeten benaderen: het gaat over meer dan wanhopige pogingen om de eenzijdige controle te herstellen of met

strak omschreven mandaten te werken. De evolutie naar de netwerkgemeente trekt de gemeente open en laat veel meer invloeden in de organisatie toe. Voor belangrijke vormen van dienstverlening en beleidsvoering kan zo vernieuwing tot stand komen in het gemeentelijke denken en doen. Netwerken zijn zeker niet per definitie vernieuwend maar veel bestuurlijke vernieuwing komt wel via netwerken tot stand. Door die samenwerking krijgen meer mensen en organisaties een inkijk in de gemeentelijke organisatie. Ze oefenen op die manier een vorm van democratische controle en politieke druk uit. Organisaties die bij de netwerking betrokken zijn, hebben allemaal een eigen achterban en maken deel uit van circuits van communicatie. Daardoor krijgt toetsing en beoordeling van projecten en diensten vanuit verschillende maatschappelijke hoeken vorm. Bovendien leidt samenwerking tussen verschillende mensen en organisaties tot een zoektocht naar een maatschappelijk draagvlak en dat geeft een dynamischer en procesmatiger invulling aan democratie. Tezelfdertijd moeten we kritisch kijken naar netwerken: netwerken kunnen gesloten functioneren en ze kunnen ook tot uitsluiting leiden. Zowel in de kritische als in de constructieve evaluatie van de netwerken zitten mogelijkheden voor vernieuwing van onze gemeenteraden.

Tussen twee tijdsgewrichten

Een essay is een poging. Dit was een poging om door te denken over de manier waarop

onze gemeentelijke organisaties aan het veranderen zijn. Sommige actuele ontwikkelingen doen de gemeentelijke organisaties te zeer in zichzelf keren en sluiten ze op in een vals beeld van autonomie, op een moment dat gemeenten naar buiten gekeerd moeten functioneren en dat ook steeds meer werkelijk doen. Het lijkt alsof onze lokale besturen tussen twee tijdsgewrichten geprangd zitten. Enerzijds maken we de doorwerking mee van het nieuw publiek management dat nu pas ten volle in onze gemeenten tot ontwikkeling komt. Dat is hoe het verleden doorwerkt. Het slorpt de beperkte capaciteit van onze lokale besturen helemaal op. BBC en nogmaals BBC en als er tijd over is: nog meer BBC. Ondertussen duiken steeds meer vragen op bij de neveneffecten van sommige praktijken van dat nieuw publiek management. Anderzijds zien we hoe nieuwe problematieken en veranderende maatschappelijke omgevingen de lokale besturen in de richting van de netwerkorganisatie doen opschuiven, een andere betekenis geven aan woorden als management of beleidscycli en andere competenties, houding en cultuur vereisen. Tijd voor een BBC versie 2.0 of een BBCN: beleids- en beheerscycli met, in en doorheen netwerken. ■

Filip De Rynck is hoogleraar bestuurskunde aan de Hogeschool Gent