

Samenwerking op ICT-gebied: goed beginnen is winnen

door drs. M.A. Okkerman en F. Trimp RI,
Van Tongeren & Trimp organisatie en informatiearchitecten te Den Haag

Inleiding

Sinds het einde van de jaren '90 tekent zich een trend af in de gemeentelijke markt: gemeenten uiten steeds vaker de wens om vrijwillig op een aantal gebieden nauwer te gaan samenwerken. Doel van de samenwerking is meestal het bouwen aan de eigen positie en slagvaardigheid met het oog op de toekomst. Adviesbureau Van Tongeren & Trimp, organisatie en informatiearchitecten, heeft een aantal gemeenten bij dit proces mogen adviseren en begeleiden.

Opvallend is dat gemeenten vaak met het taakgebied informatisering en automatisering (kortweg: I&A) beginnen als ze tot verregeaande samenwerking besluiten. Dat ligt o.a. aan het feit dat I&A, als hulpmiddel, met name ondersteunend/ voorwaardenscheppend is aan de bedrijfsvoering, en meestal niet als gezichtsbepalende factor wordt beschouwd. Vanuit de burgers bekeken betreft het in eerste instantie een interne (back office) aangelegenheid. Daardoor wordt samenwerking op dit vlak – zowel door bestuurders, als door medewerkers - als minder bedreigend voor de eigen identiteit van de gemeente en voor het 'smoel' naar buiten toe ervaren. Daar komt nog bij dat de snelheid en impact van technologische ontwikkelingen dermate omvangrijke (diepte-)investeringen aan kennis, kunde en financiële middelen vragen, dat de noodzaak tot samenwerking zich ook eerder opdringt dan op het gebied van de andere middelen zoals financiën, (administratieve) organisatie en personeel.

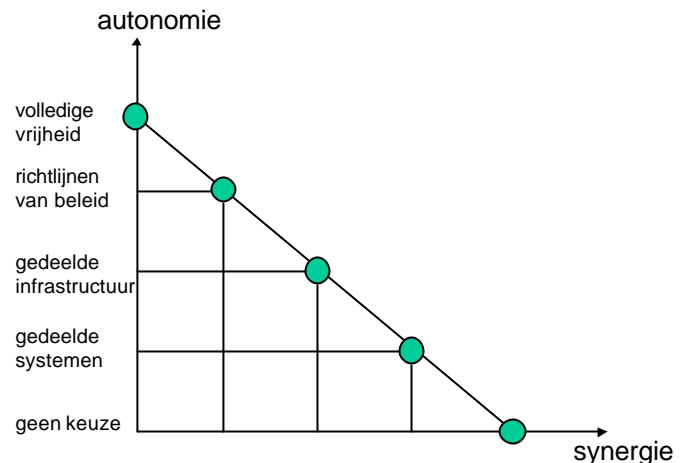
De wil en noodzaak tot samenwerking wordt vaak ingegeven door de (te beperkte) omvang van de gemeenten afzonderlijk, waardoor het plegen van dergelijke diepte-investeringen of het waarborgen van de continuïteit op langere termijn in gevaar dreigen te komen. Soms ook vormt een uitgestelde gemeentelijke herindeling een extra prikkel om de tussenliggende tijd via samenwerking te overbruggen en zo alsnog de voortgang en verdere ontwikkeling mogelijk te maken. Kort maar krachtig luidt het motto: met behoud van identiteit samen sterk!

Van initiatief...

Ideeën die in de richting gaan van samenwerking met andere gemeenten beginnen vaak op de werkvloer. Daar loopt men immers dagelijks tegen de grenzen – de mogelijkheden en beperkingen – van de eigen organisatie aan. De voortrekkers, meestal I&A-coördinatoren of –adviseurs, zoeken vervolgens contact met het hoofd van de ambtelijke organisatie, de gemeentesecretaris. Wil men serieus werk maken van samenwerking, dan is de wil tot samenwerking op gemeentesecretarisniveau een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde: uiteindelijk is draagvlak op bestuurlijk niveau een vereiste. Bestuurders zullen de tijd moeten nemen om zich te oriënteren, alvorens te kunnen besluiten op welke gebieden er wel en niet samengewerkt gaat worden, voor welke termijn en welke middelen men daarvoor over heeft. Pas dan kan sprake zijn van een geformaliseerd samenwerkingsverband.

...naar perspectief

In dat kader zullen vooraf over-en-weer heldere afspraken moeten worden gemaakt. Het getuigt slechts van respect en realiteitszin om in dit samenwerkingsconvenant rekening te houden met de mogelijkheid dat één van de deelnemende gemeenten op zeker moment uit het samenwerkingsverband stapt of dat het samenwerkingsverband wellicht geheel opgeheven wordt. Door ook hierover vooraf afspraken te maken, kunnen rampscenario's vermeden worden. Geen wurgcontract dus, want samenwerking kan alleen goed tot zijn recht komen als alle deelnemers ook willen blijven samenwerken. Vooral in het begin geldt: voorzichtig, dan breekt het lijntje niet.



Aanvankelijk is de kwestie van autonomie vaak een kostbaar en zwaarbevochten zaak. Echter, naar gelang de samenwerking bevredigender verloopt, zal het accent steeds komen liggen op het verkennen, creëren en exploiteren van de (mogelijkheden tot) synergie.

De deelnemende partijen moeten nu eenmaal wennen aan het verliezen van een deel van de autonomie als gevolg van de samenwerking. Het is nu eenmaal onmogelijk dat meer partijen samenwerken met het optimale behoud van de autonomie. Samenwerken betekent water bij de wijn doen.

De weg naar samenwerking

Wanneer tot samenwerking wordt besloten, dan verdient een projectmatige aanpak sterke aanbeveling. Het gaat immers in eerste instantie om een experiment, waarbij de deelnemers aan het samenwerkingsverband ieder voor zich en gezamenlijk zullen leren en ervaring op gaan doen.

Een dergelijk project:

- ♦ draagt veelal een innovatief karakter
- ♦ is ingrijpend en gecompliceerd
- ♦ vraagt om een zorgvuldige aanpak waarbij de juiste (toekomstvaste) keuzen worden gemaakt
- ♦ vereist kennis, kunde en ervaring
- ♦ qua aansturing is strak projectmanagement hard nodig
- ♦ vereist bestuurlijk én ambtelijk een breed draagvlak.

Complexiteit

Uiteraard is de ene gemeente de andere niet. Dit heeft gevolgen voor de mate van complexiteit bij het samenwerken. Zo neemt de complexiteitsgraad van de samenwerking meer dan evenredig toe met het aantal gemeenten dat deelneemt aan het samenwerkingsverband. Maar wanneer de deelnemers zich bij aanvang min of meer in dezelfde ontwikkelingsfase bevinden, een vergelijkbare staat van dienst, middeleniveau en/ of tempo kennen, dan tempert dit de complexiteit weer.

Aansturing

Meestal wordt ervoor gekozen om een stuurgroep te formeren, die bestaat uit een aantal afgevaardigden (deels van het bestuurlijk niveau) uit de deelnemende gemeenten. Het is raadzaam om na een bepaalde periode, bijvoorbeeld na een half jaar, gezamenlijk de samenwerking te evalueren. Zowel iedere deelnemende gemeente afzonderlijk, als over het geheel genomen, zal moeten bepalen wat de meerwaarde van de samenwerking is geweest en zal zijn: wat ging goed? En: wat kan beter?

Beheersbare aanpak

Samenwerking biedt de meeste kans op succes – zo blijkt uit de praktijk – als de intensiteit van samenwerking stapsgewijs toeneemt. In eerste instantie kan de samenwerking vooral gericht zijn op de I&A-taakgebieden 'exploitatie & beheer' en 'ontwikkeling & onderhoud'. Denk hierbij aan: de opslag en verwerking van gegevens, het netwerk en desgewenst ook de kantoorautomatisering. Gaat dit goed, dan kan ook ten aanzien van de kerntoepassingen worden samengewerkt. De samenwerking wordt nog intensiever als ook voor de overige toepassingen wordt samengewerkt. Dan gaat het om exploitatie, beheer, ontwikkeling en onderhoud van specifieke (organisatie-eigen) beheersystemen en product- en taakgerichte toepassingen. Uiteindelijk kan ook samenwerking worden nagestreefd bij het plannen en achteraf toetsen van I&A projecten en bij het gezamenlijk ontwikkelen van het I&A-beleid en bepalen van de strategie.

Onder invloed van de samenwerking zal de beleving van de medewerkers in het taakgebied I&A veranderen. Een voorbeeld: vier gemeenten van elk circa 15.000 inwoners en ruim 100 medewerkers elk gaan een samenwerkingsverband aan. Dit betekent dat de betrokken I&A-medewerkers, die gewend waren deze aantallen van medewerkers (en ook inwoners, bijv. 'webbezoekers') te bedienen, na de start van de samenwerking zich steeds meer bewust zullen worden wat het betekent om nu aan circa 450 medewerkers (en bijna 60.000 inwoners) hun diensten verlenen. Daarbij passen andere afspraken, regels en gedrag. Te denken valt aan het opstellen en afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten, verdergaande professionalisering en deskundigheidsbevordering. Op individueel niveau biedt samenwerking medewerkers persoonlijke groei- en ontplooiingsmogelijkheden.

De vruchten van samenwerking smaken naar meer

Samenwerking op ICT-gebied biedt grote voordelen. Zo zijn investeringen samen wel op te brengen, waardoor de kwaliteit van de bedrijfsvoering gehandhaafd c.q. verder kan worden verbeterd. Ook kan samenwerking vanwege de schaalvergroting leiden tot kostenvoordelen en kostenbeheersing (efficiency neemt toe). Ook kan meer rendement uit moderne hulpmiddelen worden gehaald doordat beter gebruik van wordt gemaakt (effectiviteit neemt toe). Ook ontstaat er meer ruimte voor innovatie en voor het investeren in kwaliteit en deskundigheid (potentieel neemt toe). Ten slotte zal het afbreukrisico wat betreft de continuïteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering afnemen.

Wat de kostenvoordelen betreft is een nuancering op zijn plaats: deze mogen verwacht worden waar het gaat om de aanschaf-, installatie- en onderhoudskosten van hard- en software, de uitwijkkosten en de kosten voor netwerk- en systeembeheer. Echter, aangezien een goede onderlinge communicatie van doorslaggevend belang is voor succesvolle samenwerking, zullen hiermee gepaard gaande kosten waarschijnlijk toenemen en zullen voor aanvang van de samenwerking wellicht aanloopinvesteringen moeten worden gepleegd.

Conclusie

Het aangaan en uitbouwen van een samenwerking op ICT-gebied tussen meerdere gemeenten is geen sinecure, maar bij gebleken succes de moeite meer dan waard. In dat kader is het verstandig een onafhankelijke partij mét ervaring aan te trekken om u te adviseren en het proces te begeleiden. Uit ervaring is gebleken dat bestaande leveranciers van hard- en software in de meeste gevallen een dergelijke samenwerking een bepaalde kant op willen sturen. Een onafhankelijk partij daarentegen gaat uit van de haalbaarheid en het succes van de samenwerking ook op langere termijn. Pas op langere termijn kan namelijk het succes van de samenwerking zichtbaar worden gemaakt.