

# De menselijke factor van samenwerking

Doorontwikkeling van gemeentelijke samenwerking – deel III

*Dit artikel is het laatste deel van een drieluik. In het eerste deel wordt een lans gebroken voor gemeentelijke stelselregie. Het tweede deel ging nader in op de wijze hoe aan deze stelselregie vorm en inhoud kan worden gegeven. Dit deel is de afsluiting en gaat in op het grote belang van de menselijke factor in samenwerkingsrelaties.*

## 1 Situatieschets

### 1.1 Terugblik

In de eerste artikelen hebben we gepleit voor meer overzicht en regie op samenwerkingsrelaties. Onze insteek was met name de structuurkant van samenwerking. In feite zijn we daarmee begonnen aan wat wij de achterkant noemen. De juiste volgorde bij inrichtingsvraagstukken is in onze optiek namelijk inhoud – proces – structuur, en dat alles vanuit relatie. Over het inhoudelijke vraagstuk van samenwerking valt veel te zeggen, maar die kant laten we bewust liggen. De proceskant, hoe gaan we met elkaar om, is echter een wezenlijk onderdeel van samenwerking.

### 1.2 Context en complicatie

Veel samenwerkingsvormen zijn in de loop van de tijd gestold in organisatievormen, waarvan de gemeenschappelijke regeling een bekende figuur is. Een gemeenschappelijke regeling wordt in onze waarneming vaak beleefd als een “vierde bestuurslaag” die eigen maatschappelijke doelen nastreeft; er wordt een grote mate van afstand beleefd omdat de regeling een autonoom proces voert. Daarbij volgt de regeling zijn eigen budgettaire route waardoor in tijden van bezuinigen het gebrek aan grip pijnlijk wordt gevoeld en een regeling nogal eens het predicaat “duur” krijgt opgeplakt. Bovendien is de informatie over de regeling binnen het gemeentehuis nogal eens versnipperd zodat niemand echt alle ins en outs kent.

Onze stelling is dat al deze “belevingsargumenten” te maken hebben met relatie, met de menselijke factor. De gemeenschappelijke regeling op zichzelf is als organisatievorm niet fout; hooguit niet optimaal. Maar samenwerking is mensenwerk en samenwerking heeft alles te maken met elkaar kennen en vertrouwen. Wij pleiten ervoor om die kant van samenwerking veel meer te gaan belichten. Samenwerking zou veel meer moeten worden gezien als een netwerk, waarin wederzijds respect, vertrouwen en wederkerigheid de basis van het coördinerend mechanisme vormen. Dit in tegenstelling tot hiërarchische sturing, waar macht en positie bepalend zijn.

### 1.3 Vraagstelling en antwoord

In dit artikel stellen we de vraag hoe we samenwerking zodanig gestalte kunnen geven, dat we dicht bij de inhoud blijven en niet verzanden in structuurdiscussies. Ons antwoord daarop is dat de netwerktheorie daarbij belangrijke aanknopingspunten kan bieden.

Onze ervaring uit de praktijk is namelijk dat het investeren in netwerken bij intergemeentelijke samenwerking veel oplevert. Dit is zeker het geval als het inhoudelijke vraagstuk waarop wordt samengewerkt onderling verbindt en belangen parallel lopen. Maar we zeggen niet voor niets dat er sprake moet zijn van *investeren* in netwerken: het gaat niet vanzelf! Netwerken hebben sturing nodig om effectief te zijn.

## 1.4 Opbouw

In paragraaf 2 gaan we hierna eerst in op de theorie van netwerken. Je kunt verschillende typering geven aan netwerken op de inhoud die erin wordt geregeld. Tevens wordt ingegaan op de vormgeving van netwerken waarin de zwaarte van de regie tot uitdrukking komt.

Om een netwerk succesvol te laten werken, moet aan randvoorwaarden worden voldaan. Paragraaf 3 gaat daarom in op de succesfactoren van netwerken.

In paragraaf 4 onderstrepen we vanuit ontwikkelingen die we zien dat netwerken belangrijker worden als verbindende schakel tussen bestaande, gespecialiseerde organisaties.

## 2 De netwerktheorie

### 2.1 Typen netwerken<sup>1</sup>

De centrale karakteristiek van een netwerk zijn dat de verbindingen tussen partijen belangrijker zijn dan posities. Het gaat primair om *relationeel* denken. Netwerken hebben geen hiërarchische aansturinglijn, maar zijn primair gebaseerd op vertrouwen en wederkerigheid. Hierin ligt tevens het belangrijkste onderscheidende element ten opzichte van traditionele samenwerkingsvormen.

Een netwerk als organisatievorm is gericht op het bereiken van doelen (“implementing public policy”). Milward en Provan onderscheiden daarbij vier *typen* netwerken.

- Service Implementation Networks (gezamenlijk ontwikkelen van diensten)
- Information Diffusion Networks (delen van informatie en kennis)
- Problem Solving Networks (focus op het oplossen van gemeenschappelijke problemen)
- Community Capacity Building Networks (opbouwen van sociaal kapitaal, gericht op weerbaarheid van de gemeenschap)

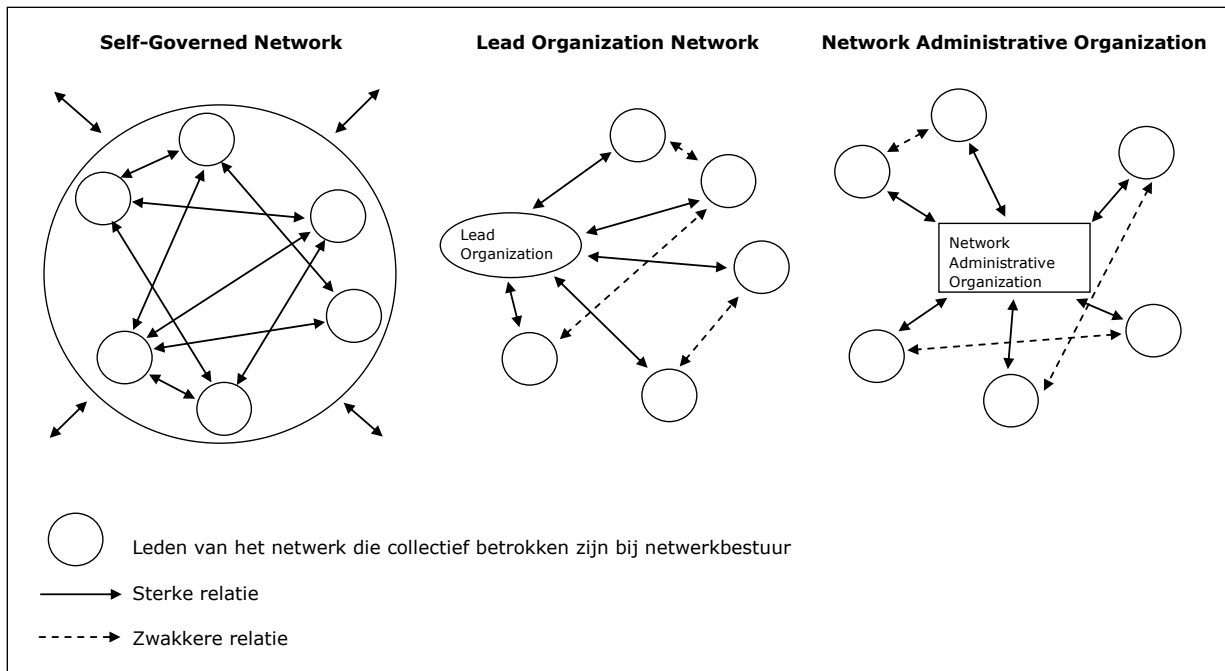
Het type netwerk bepaalt in hoge mate hoe zwaar de regie erop moet worden ingezet. Vanuit een (beperkt) praktijkonderzoek hebben wij geconcludeerd dat de regie zwaarder moet worden ingezet als de verschuiving van uitvoering (Service Implementation Networks) naar maatschappelijke effecten (Community Capacity Building Networks) plaatsvindt.

### 2.2 Vormen van netwerken

Bij bovenstaande opsomming van typen netwerken, gaat het dus om de aard en inhoud van de vraagstukken waarmee het netwerk zich bezig houdt. Daarmee is nog niets gezegd over de vormgeving van het netwerk. De vormgeving van een netwerk als governancestructuur kan op verschillende manieren plaatsvinden. Milward en Provan onderscheiden de in figuur 1 weergegeven *vormen* van netwerken.

---

<sup>1</sup> Bij het vervolg wordt geput uit het artikel van H.B. Milward en K.G. Provan (2005): *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. IBM Center for The Business of Government.



**Figuur 1 Vormen van netwerken (bron: Milward & Provan, 2005)**

Duidelijk is dat van links naar rechts gezien de zwaarte van regie op het netwerk toeneemt. Deze constatering houdt geen kwalificatie in. Iedere situatie vraagt immers om zijn eigen vorm. En vanuit onze ervaring zien we ook dat, hoe lichter de organisatievorm kan blijven, hoe beter het is.

### 3 De succesfactoren van een netwerk

Vanuit onze praktijk hebben wij geconstateerd dat aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan wil een netwerk effectief functioneren. De relatie tussen actoren in het netwerk moet altijd centraal blijven staan. Structuren kunnen hierin remmend werken. Onze aanbeveling is dan ook om, bij inrichting van samenwerking, de vorm zo dun mogelijk te houden. De regie op het netwerk, netwerkmanagement, is noodzakelijk. Afhankelijk van het karakter van het onderliggende maatschappelijk vraagstuk (gaat het om uitvoering of om maatschappelijke effecten) zal de regie zwaarder moeten worden opgetuigd

Rondom het vormgeven van effectief netwerkmanagement zijn de volgende zaken van belang.

1. Het netwerk moet worden gefaciliteerd (management *van* het netwerk):
  - a. Er moet sprake zijn van heldere gemeenschappelijke doelen (“een agenda”)
  - b. De rol van de actoren moet helder zijn
  - c. De actoren moeten zich verantwoordelijk voelen
  - d. De actoren moeten over voldoende instrumentarium beschikken om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken
  - e. Bij de vormgeving van het netwerk moet ruimte zijn voor een zorgvuldig proces (gebaseerd op een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden), waarbij rekening wordt gehouden met de politieke gevoeligheid van de agenda evenals met mogelijkheden voor conflictbemiddeling.

2. De spelers *in* het netwerk zijn uiterst belangrijk:
  - a. Kerncompetentie van de actoren is het mentaal kunnen schakelen tussen verschillende niveaus: (1) binnengemeentelijk, (2) intergemeentelijk en (3) regionaal. Ze moeten een “scharnierfunctie” vervullen tussen het netwerkniveau en het lokale niveau. De actoren moeten daarnaast ook autoriteit bezitten om voor zichzelf ruimte en vertrouwen te creëren
  - b. Er is voor de actoren een belangrijke ambassadeursrol weggelegd; zowel politiek, ambtelijk als bestuurlijk moet de deelname aan het netwerk gelegitimeerd zijn (intern). Om de aangenomen *taken* in het netwerk uit te voeren en de bijbehorende *verantwoordelijkheden* te nemen, moeten de actoren ook de *bevoegdheid* (mandaat) krijgen op politiek niveau. Extern moet de meerwaarde van deelname van de organisatie duidelijk zijn (“what’s in it for me?”).
3. De democratische legitimiteit van besluitvorming moet worden gezocht in een zorgvuldig proces. Afspraken daarover moeten goed worden vastgelegd. “Redistributieve kwesties”, waarbij het budgetrecht van de raad in het geding is, horen in het politieke domein thuis, terwijl veel “coördinatiekwesties” met minder zware vormen van politieke controle toe kunnen. De democratische legitimiteit moet worden gezocht in de politieke toestemming om zaken op afstand van de politiek te organiseren. Hiertoe is portfoliomanagement een geschikt instrument: maak de politiek duidelijk wat waar gebeurt (inzicht en overzicht). Op die wijze kan het gesprek over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden open worden gevoerd.

## 4 Een toekomstvisie

In het voorgaande zijn netwerken min of meer afgezet tegen traditionele vormen van samenwerking. De vraag die zich opdringt is of dat terecht is of dat het “denken in netwerken” als aanvulling moet worden gezien op traditionele vormen van samenwerking. In de politiek-bestuurlijke context blijft de behoefte aan verantwoordelijkheid en verantwoording bestaan. Zonder een dergelijke basale structuur zou de samenleving ontaarden in chaos. Klassieke (weberiaanse) structuren blijven vanuit die invalshoek noodzakelijk. Daarmee is echter nog niet gezegd dat deze structuren de enige en beste manier zijn om de steeds complexer wordende vraagstukken, waarvoor bestuurders zich gesteld zien, het hoofd te kunnen bieden.

Om de steeds complexer wordende vraagstukken te kunnen oplossen, is kennis (“diepte”) een cruciaal “bezit” voor de organisatie die het desbetreffende vraagstuk moet oplossen. Een gespecialiseerde organisatie kan een vraagstuk echter vaak niet meer individueel oplossen. Veelal zijn problemen voor individuele organisaties vanuit politiek-bestuurlijke invalshoek slechts deelproblemen (“breedte”). De klassieke oplossing die gemeenten hierin kiezen, is om intergemeentelijke samenwerking te institutionaliseren in traditionele vormen van samenwerking. Daarmee wordt een oplossing gecreëerd voor het “diepteaspect” (kennis), maar het “breedteaspect” is daarmee nog niet altijd op te lossen. Verschillende organisaties zullen elkaar rondom verschillende vraagstukken tegenkomen. De aard van de vraagstukken zal echter vragen om verschillende primaire invalshoeken. Als voorbeeld: vraagstuk A kan primair een vraagstuk op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling behelzen waaraan milieuaspecten kleven, terwijl vraagstuk B primair een milieuvraagstuk betreft waaraan aspecten van ruimtelijke ontwikkeling zijn verbonden. Aan beide vraagstukken kunnen bijvoorbeeld ook aspecten van veiligheid kleven. Verschillende instanties zullen elkaar dus met verschillende dominantie tegenkomen, terwijl het van belang blijft dat ze als afzonderlijke entiteit bestaansrecht hebben, bijvoorbeeld op grond van wettelijke bepalingen.

Om het wat concreter te maken: een gemeente heeft op basis van wettelijke bepalingen verantwoordelijkheid voor milieuvraagstukken. Zij kan de omvang van de desbetreffende vraagstukken niet meer zelfstandig aan en is daarom met een aantal gemeenten een gemeenschappelijke regeling aangegaan voor de uitvoering van relevante milieuwetgeving

(Regionale Uitvoeringsdienst, RUD). Inherent aan de samenwerking die hieruit voortvloeit, is dat er een spanning ontstaat tussen de schaal van verantwoordelijkheid (lokaal) en de schaal van uitvoering (regionaal). Onder de milieuvraagstukken die de RUD behandelt, liggen ook vraagstukken van veiligheid (bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen) en ruimtelijke en economische ontwikkeling (de zogenaamde geluidsruimte kan bijvoorbeeld grote gevolgen hebben voor de toegestane bedrijvigheid). Het veiligheidsaspect regardeert de taken van de Veiligheidsregio, terwijl wellicht ook voor wat betreft de ruimtelijke en economische ontwikkeling een regionaal samenwerkingsverband bestaat. Alle aspecten met elkaar verbinden in één grote organisatorische entiteit lijkt geen optie, omdat de dominantie van de deelaspecten niet altijd even groot is. De vraag is echter hoe de aspecten in verschillende omstandigheden productief met elkaar kunnen worden verbonden zonder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeente geweld aan te doen. Anders gezegd: hoe kan de bestuurder ervan verzekerd zijn dat er een integrale oplossing wordt gezocht die recht doet aan zijn lokale én regionale verantwoordelijkheid?

Kern is dat de verantwoordelijkheid van de gemeente recht overeind blijft staan. De hiërarchische verhoudingen tussen politiek en bestuur evenals in de uitvoeringsorganisaties die daarmee verbonden zijn, blijven noodzakelijk, maar kunnen niet alles oplossen. Er zijn ook andere verbanden nodig om complexe vraagstukken het hoofd te kunnen bieden, waarbij het concept van netwerkdenken in onze opvatting een oplossing biedt. Op grond van het voorgaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat netwerksamenwerking niet tegenover traditionele vormen van samenwerking moet worden geplaatst. In onze visie moet netwerksamenwerking worden gezien als een manier van denken en werken die, gelet op de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken - meer dan nu het geval is - moet worden verbonden aan het werken in de publieke sector. Overheidsorganisaties, zowel gemeenten als regionale samenwerkingsverbanden, moeten daarbij worden beschouwd als (informatie)knooppunten die in het netwerk aan elkaar worden verbonden. Deze wijze van verbinden in een netwerk heeft als voordeel dat autonomie van de samenwerkende organisaties behouden blijft en dat de samenwerking een grote mate van flexibiliteit behoudt.

## 5 Slotconclusie

Als slotconclusie kan worden gesteld dat, wanneer regionale samenwerking in de vorm van een netwerk wordt aangegaan, netwerkmanagement onontbeerlijk is. Een netwerk heeft vertrouwen en wederkerigheid als dominant coördinatiemechanisme. Daarmee is een netwerk in grote mate afhankelijk van relaties tussen personen, relaties waarin continu zal moeten worden geïnvesteerd.

Een netwerk heeft als meerwaarde dat de autonomie van de deelnemers is geborgd en dat er sprake is van flexibiliteit: er kan, afhankelijk van het te behandelen maatschappelijke vraagstuk, in verschillende samenstellingen worden samengewerkt. Daarbij moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan.

1. Actoren in het netwerk moeten als kerncompetentie hebben om in gemeenschappelijke doelen te denken.
2. Actoren in het netwerk moeten vanuit hun eigen organisatie worden gefaciliteerd. Hiermee wordt bedoeld dat, wanneer op netwerkniveau *taken* moeten worden uitgevoerd en er dus *verantwoordelijkheid* moet worden genomen, op lokaal niveau *bevoegdheden* (mandaten) moeten worden verstrekt.
3. Anderzijds moeten de actoren in het netwerk het gesprek over bevoegdheden op lokaal niveau kunnen faciliteren door duidelijk te maken welk doel het desbetreffende netwerksamenwerkingsverband dient, waarbij portfoliomanagement een geschikt instrument kan zijn om zichtbaar te maken wat waar gebeurt.

*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 inrichtingsvraagstukken en procesmanagement.*