

Snoeien in samenwerkingsverbanden geeft nieuwe energie

Pieterjan van Delden is senior research fellow aan het CBMO (Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming) van TiasNimbas, business school van de Universiteit van Tilburg. Hij is tevens verbonden aan Andersson Elffers Felix organisatieadviseurs te Utrecht. Hij is te bereiken via P.vanDelden@aef.nl.

Samenwerking tussen organisaties kan de publieke dienstverlening verbeteren maar samenwerkingsverbanden hebben de neiging om uit te dijen en ineffectief te worden. Dat strijdt met hun interne dynamiek die om praktische eenvoud vraagt. Bezuinigingen dwingen tot snoeien en dat kan helpen.

Maatschappelijke vraagstukken op het terrein van veiligheid, zorg en onderwijs zijn vaak ingewikkeld en weerbarstig. In de organisatie van de publieke dienstverlening wordt daarom voortdurend gezocht naar werkwijzen en modellen waarmee die lastige problemen kunnen worden aangepakt. Na een periode van toenemende overheidssturing werd in de jaren negentig de markwerking populair. Nu lijkt deze ontwikkeling te worden aangevuld met een nieuwe formule: samenwerkingsverbanden tussen organisaties. In dit artikel verkennen we de spankracht én de beperkingen van dit organisatieprincipe. Samenwerkingsverbanden manifesteren zich inmiddels in meerdere publieke sectoren, aangeduid als ketens, netwerken of platforms. De eerste initiatieven ontstonden ruim vijftien jaar geleden. In het onderwijs was de Brede School een poging van gemeenten en schoolbesturen om door het aanbieden van een combinatie van kinderopvang, onderwijs, naschoolse opvang en buurtwerk de kwaliteit van een wijk op te vijzelen. Inmiddels zijn er al Brede Scholen in driekwart van alle gemeenten. Een ander initiatief bestond uit zogenaamde bemoeizorgteams, opgezet voor de benadering van gezinnen en personen met een achterstand of in verwaarloosde toestand, die soms ook overlast geven in hun omgeving. Deze teams werden samengesteld uit medewerkers van diverse instellingen om een mix van praktische opvang en meer intensieve begeleiding en zorg te bieden. Kenmerkend voor deze initiatieven was het voortbouwen op al bestaande vormen van samenwer-

king tussen organisaties, een weinig sturende rol van de overheid en een lange ontwikkeltijd. De initiatieven voor deze 'langzame' samenwerkingsverbanden kwamen vaak van onderop. In de loop van de tijd zijn de zwak functionerende verbanden weer gestopt en hebben de succesvolle zich gehandhaafd of versterkt. Zo zijn door een effectieve samenwerking in de bemoeizorg de dak- en thuislozen vrijwel uit het straatbeeld van de grote steden verdwenen. Blijkbaar kan een ketenaanpak zaken tot stand brengen die het vermogen van afzonderlijke organisaties overstijgen.

Door dit succes van de 'langzame' samenwerkingsverbanden is er sinds een jaar of tien een tweede golf initiatieven tot samenwerking ontstaan, maar nu meer van bovenaf. Gemeenten, provincies en het rijk bezagen het nieuwe fenomeen en kwamen tot de conclusie dat samenwerkingsverbanden een middel kunnen zijn om chronische afstemingsproblemen tussen organisaties op te lossen. Samenwerking raakte in zwang. Het ministerie van Justitie regelde geld voor de verbreiding van Veiligheidshuizen. De eerste daarvan waren op lokaal niveau ontstaan als initiatief van het Openbaar Ministerie, de politie en gemeenten om overlast en onveiligheid aan te pakken met een brede, persoonsgerichte aanpak van de daders. Medewerkers van diverse justitiële instanties werden op één kantoorlocatie gehuisvest en kregen door de korte, informele lijnen de casuïstiek in de vingers. Mede gestimuleerd door de rijkssubsidi-

die ontstonden meer regionale initiatieven en was er eind 2009 een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen gecreëerd. Minder succesvol was het inmiddels opgeheven ministerie van Jeugd en Gezin met de uitbouw van de Centra voor Jeugd en Gezin, bedoeld om gezinnen en ouders in hun wijk ondersteuning en hulp te bieden. De gemeenten hadden weinig ervaring in dit veld en de zorginstellingen zaten niet echt te wachten op het initiatief. Verder leek het idee op papier aantrekkelijk maar bleek het in de praktijk een lastig samenspel van diverse principes. De samenwerking tussen hulpverlenende instellingen had de hoeksteen van het Centrum voor Jeugd en Gezin moeten zijn maar manifesteerde zich juist als het grootste struikelblok. Kennelijk is het moeilijk om 'snelle' samenwerkingsverbanden van de grond te krijgen, zeker als ze van bovenaf worden gestimuleerd maar bij de partners geen warm onthaal krijgen. Ketens en netwerken worden in het overheidsbeleid vaak genoemd, maar de laatste tijd stuiten samenwerkingsverbanden op hun grenzen. Zijn ze wel zo'n probaat middel om complexe vraagstukken aan te pakken?

Samenwerking als 'black box'

De laatste jaren is er in de managementliteratuur veel aandacht voor allianties en netwerken van organisaties. Uit de meeste studies en beschouwingen komt naar voren dat samenwerking zicht geeft op nieuwe mogelijkheden, maar dat de gewenste voordelen lang niet altijd worden gerealiseerd. Aanvankelijk treden er voordelen op in de vorm van een verbeterde communicatie en de uitwisseling van informatie en ideeën tussen de partners, die er vooral afzonderlijk hun voordeel mee doen. Pas geleidelijk ontstaan er ook gezamenlijke producten en diensten. Het duurt lang voordat partnerorganisaties een gezamenlijk 'productieproces' hebben opgebouwd dat ook voor klanten en burgers effect oplevert. Die lange ontwikkelingstijd is kenmerkend voor alle ingewikkelde vernieuwingsprocessen met meerdere partijen.¹ Er is eerst een periode nodig van wederzijdse kennismaking en experimenten tussen de partners voordat er sprake is van resultaten in de buitenwereld. De groei van netwerken verloopt 'organisch'. Via een reeks van kleine samenwerkingssuccessen raken de partners stapje voor stapje op elkaar ingespeeld. Dat proces van het 'op elkaar ingeregeld raken' van de deelnemers kan niet worden overgeslagen. Partners zijn bezig om in elkaar te investeren door veel overleg en uitprobeersels. In deze eerste fase gaan vaak ook zaken mis:

- Er worden allerlei voornemens besproken en plannen gemaakt maar er wordt geen capaciteit vrij gemaakt om de afspraken ook echt in praktijk te gaan brengen;
- Omdat iedereen betrokken wil zijn, dijt het overleg uit tot bijeenkomsten met soms wel tien tot twintig deelnemers, ineffectief om tot zaken te komen;
- Niemand is de baas, dus worden er geen prioriteiten gesteld, waardoor alle ideeën doorgang vinden en zo tijd en geld over teveel projecten versnipperd raken en niets goed gebeurt;
- Bij het 'uitvinden' van een nieuwe gezamenlijke werkwijze ontbreekt de hiervoor benodigde inventiviteit of de openheid bij één of meerdere van de direct betrokken professionals.

In het begin zijn de kosten van de samenwerking vaak hoger dan de baten, met als risico dat de niet direct betrokkenen sceptisch worden en de ketens en netwerken hun steun in de bredere omgeving verliezen. 'Ze zijn daar alleen maar met elkaar bezig'.

Samenwerkingsverbanden zijn al gauw een 'black box' voor buitenstaanders en dat maakt ze kwetsbaar. Voor degenen die een samenwerkingsverband willen opzetten – bestuurders, managers – ontstaat hierdoor een dilemma in de aanpak. Ze moeten de kip rust gunnen om het ei te leggen maar wat doe je als de behoefte aan eieren groot is? Onderzoek heeft uitgewezen dat samenwerkingsverbanden die vooral met externe stimulansen worden opgezet minder kans van slagen hebben dan verbanden die zijn ontstaan uit interne motieven.² Beleidsafspraken, doelstellingen, subsidies en samenwerkingsovereenkomsten zijn voorbeelden van deze externe prikkels. Bestuurders vinden dit de normale manier om samenwerking op poten te zetten, maar voor uitvoerende professionals geven deze doelen geen houvast in hun geploeter om tot een nieuwe werkwijze te komen. Als de doelen krachtig worden geponeerd raken de professionals onzeker en afwachtend met als gevolg dat hun gezamenlijke inventiviteit afneemt. Dat wil niet zeggen dat er geen sturing van bovenaf nodig zou zijn. De andere kant van het dilemma is namelijk dat veel professionals redelijk comfortabel vertoeven binnen hun vertrouwde takenpakket en de daarbij behorende speelruimte. Zij hebben doorgaans weinig zin in samenwerkingsexperimenten

Zijn samenwerkingsverbanden wel zo'n probaat middel om complexe vraagstukken aan te pakken?

1. Zie b.v. Ring, P.S., A.H. Van de Ven (1994), *Developmental processes of cooperative interorganizational relationships*, in: *The Academy of management Review*, vol. 19, no. 1, pp. 90-118.
2. Human, S.E., K.G. Provan (2000), *Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: A comparative study of success and demise*, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 45, no. 2, pp. 327-365.

waardoor hun autonomie waarschijnlijk zal afnemen. Samenwerking vraagt dus ook om pionierskwaliteiten bij de uitvoerende medewerkers. Die kwaliteiten zijn lang niet altijd aanwezig. In het ketenoverleg wordt dan wel veel gepraat maar er worden weinig zaken gedaan. Bestuurders hebben hier geen greep op, want wat er in de 'black box' gebeurt onttrekt zich ook aan hun waarneming en invloed. Intrinsieke motivatie valt niet af te dwingen.

Driving forces

De ontwikkeling van samenwerking stelt ons dus voor een dilemma. Doelen en stimulering van buitenaf maken de uitvoerende professionals snel

Samenwerkingsverbanden zijn al gauw een 'black box' voor buitenstaanders en dat maakt ze kwetsbaar

onzeker en afwachtend, terwijl diezelfde professionals tegelijkertijd vaak niet de gezamenlijke inventiviteit opbrengen om samenwerking effectief te maken. Dit dilemma leidt ertoe dat veel samenwerkingsverbanden moeizaam opereren, ook in latere fasen wanneer ze al behoorlijk uitgebouwd zijn.

Toch zijn er ook voorbeelden van succesvolle samenwerking. Dak- en thuislozen zijn nu meer van de straat. In sommige steden hebben Veiligheidshuizen effectief bijgedragen aan de aanpak van jeugdcriminaliteit. In meerdere regio's zijn scholen er in geslaagd om via gezamenlijke voorzieningen leerlingen met problemen in het reguliere onderwijs te houden waar dat vroeger niet lukte. Samenwerking *kán* dus werken. Wat maakt dan het verschil? Dat zit niet alleen in de 'black box' maar in het hele proces waarin samenwerking gestalte krijgt. Het resultaat van samenwerking wordt niet zozeer bepaald door doelen, geld of structuren maar door de energie die de partners op meerdere niveaus opbrengen om het gezamenlijke verband te laten functioneren. Deze energie komt tot uiting als 'driving forces'. Dit zijn interacties tussen de partners die vanuit diepere behoeften een actieve onderlinge betrokkenheid op gang brengen. Er is sprake van drie driving forces: intentionaliteit, activisme en verbinding.³

Intentionaliteit is de energie die mensen krijgen door het samen formuleren van aantrekkelijke voornemens. Vooral bij de start van samenwerkingsverbanden is dit zichtbaar in de vorm van plannen maken, vergaderen over beleid en doelstellingen, subsidies toekennen, een nieuw

gebouw regelen en teams formeren. Dit zijn allemaal hoopvolle activiteiten die zicht geven op verbetering en vernieuwing. Ze roepen enthousiasme op, ook omdat het in de intentie makkelijk is grote lijnen te trekken en zaken te verbeteren. Om dat te kunnen doen moet die intentie zich wat losmaken van de 'nitty gritty' details van de uitvoering, maar daar zit ook de valkuil. Al gauw is er vooral sprake van 'intellectuele energie', zijn de intenties te breed en ontstaan er hoge verwachtingen die later in de weerbarstige uitvoeringspraktijk alleen maar gefrustreerd kunnen raken. Essentieel is daarom te ver uitwaaiende doelen en plannen tijdig in te tomen, zodat de professionals straks niet met een onmogelijk brede opdracht aan het werk worden gezet.

Activisme is de praktische gedrevenheid van medewerkers in de uitvoering. Energie ontstaat hier niet zozeer in het denken maar in het doen. Het gaat om het aanpakken van concrete problemen, het samen behandelen van cliënten, het greep krijgen op een overlastgevende groep drugsverslaafden of het aantrekken van nieuw publiek in een multifunctionele accommodatie met een breed aanbod. Professionals willen zich hiervoor inzetten omdat ze in het handelen de mogelijkheid ervaren om gezamenlijk problemen op te lossen die voorheen hardnekkig en ongrijpbaar leken. Cruciaal hierbij is het ontstaan van overzichtelijke teams - met een mix van vaardigheden en een gedeeld professioneel streven - die goed afgestemd zijn op de problematiek. De samenwerkingsteams zijn de 'motor' van een samenwerkingsverband - zonder deze teams werkt het niet. De teams kunnen zó gedreven en succesvol zijn dat ze de neiging krijgen om steeds meer zaken op te pakken en zo de grenzen van hun eigen capaciteit te overschrijden. Er kan de ambitie ontstaan om taken voor of zelfs van de partnerorganisaties over te nemen. Met als gevolg dat de grenzen gaan vervagen en bij de partners het gevoel ontstaat dat het samenwerkingsverband te veel naar zich toe trekt. Af en toe moeten de grenzen dus opnieuw worden getrokken.

Verbinding komt voort uit de neiging om relaties met anderen aan te gaan en te onderhouden. Mensen hebben behoefte aan een sociaal netwerk. Samenwerkingsverbanden bieden daarvoor een makkelijke gelegenheid. Er kan dus ook energie ontstaan in de relatie, het elkaar ontmoeten in teams, stuurgroepen en gezamenlijke projecten. De sociale drijfveer is functioneel voor een sa-

3. Ontleend aan eigen promotieonderzoek van de auteur (Delden, P.J. van, *Sterke netwerken*, 2009, Van Gennep, Amsterdam).

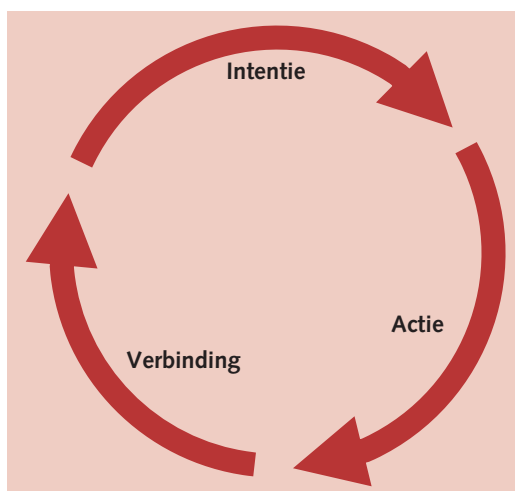
menwerkingsverband doordat de professionals en hun organisaties elkaar na verloop van tijd gaan beschouwen als vaste partners, als collega's die weliswaar ergens anders werken maar die toch altijd worden geraadpleegd als zich iets nieuws voordoet. Dankzij dit motief ontstaat er ook communicatie buiten de beleidskaders om, ook als er geen directe praktische noodzaak is. Men zoekt elkaar op. Deze 'befriending' tussen partners leidt er toe dat er wederzijds dermate sterke positieve beelden en verwachtingen groeien dat de samenwerking bestand raakt tegen de frustraties en mislukkingen die nu eenmaal optreden bij het aanpakken van lastige problemen. Anderzijds kan het sociale motief er ook toe leiden dat er een teveel aan ontmoeting ontstaat, blijkend uit vele besprekingen, overlegsituaties en daarmee gepaard gaande dure vergaderuren. Dit overlegcircuit moet daarom periodiek worden gesaneerd.

Samenwerkingsverbanden leiden tot resultaat wanneer de genoemde driving forces zich kunnen ontplooiën en er gerichte energie vrij komt vanuit de achterliggende behoeften. Maar dat krachtenspel kan wel ingewikkeld worden. Een driving force roept energie op en dat leidt ook tot de neiging door te gaan tot voorbij het punt waarbij die actie nog functioneel is. Intenties kunnen te ver uitwaaien. Activisme kan vastlopen op de eigen ambitie en de daardoor opgeroepen weerstanden. Het zoeken naar verbinding kan uitmonden in een improductief overlegcircuit. Het ontwikkelen van een samenwerkingsverband betekent dus het oproepen van energie en vervolgens het stellen van grenzen daaraan. Dat houdt ook in dat de drie driving forces op elkaar aansluiten: intenties moeten zich richten op realiseerbare acties, activisme moet uiteindelijk ook leiden tot duurzame verbindingen tussen organisaties en die verbindingen moeten op maat zijn met de intenties en doelen die voor de samenwerking gelden. De krachten moeten op elkaar ingrijpen (zie figuur 1).

Ontwikkelingsagenda

Het ontwikkelen van samenwerking is dus het mobiliseren en vervolgens begrenzen van energie. Daarbij moeten intentie, actie en verbinding op elkaar aansluiten. Dit is het hart van de 'ontwikkelingsagenda' van een samenwerkingsverband. Die agenda bevat daarmee ook een opdracht voor de verschillende niveaus die bij samenwerking betrokken zijn. Bestuurders, professionals en managers hebben elk hun eigen rol en moeten de driving forces bespelen.

Figuur 1. Drie 'driving forces' bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden



Bestuurders leven in een intentionele wereld. Weliswaar sturen ze met besluiten en budgetten, maar in een samenwerkingsverband komt het er vooral op aan dat ze enthousiasme weten op te wekken door een gezamenlijke visie en aansprekende doelen. Die visie en doelen moeten ook doorwerken bij professionals en managers.

Succesvolle samenwerkingsverbanden groeien organisch en bestuurders kunnen op dat mechanisme inspelen door voort te bouwen op een al langer bestaande samenwerking tussen de partners. Zo borduurden de Veiligheidshuizen voort op voorafgaande experimenten met 'Justitie in de buurt'-locaties en kunnen de Centra voor Jeugd en Gezin profiteren van al bestaand zorgoverleg over specifieke groepen. De subtiële taak van bestuurders is om goed in te schatten wat een volgende stap in de ontwikkeling kan zijn en of er een team van professionals te formeren is dat die volgende stap waar kan maken. Vrijwel altijd leidt zo'n taxatie – als die tenminste wordt uitgevoerd – tot de conclusie dat fraaie maatschappelijke visies moeten worden teruggebracht tot concrete opdrachten op een overzichtelijke termijn. Weinig bestuurders in de publieke sector zijn in staat deze focus en zelfdiscipline op te brengen, gezien het grote aantal beleidsteksten met te veel doelen en te weinig prioriteiten.

Bij succesvolle samenwerkingsvormen komt de energie uit 'driving forces': dat zijn er drie: intentionaliteit, activisme en verbinding

De uitvoerende professionals zijn de dragers van het activisme en de energie die dit opwekt. Ze moeten pionieren, problemen hanteerbaar maken en al doende hun werkwijzen vernieuwen. Het is hun taak om de volle verantwoordelijkheid te nemen voor het resultaat 'op straat'. Hun belangrijkste opdracht is het creëren van sterke uitvoeringsteams,

De belangrijkste opdracht is het creëren van sterke uitvoeringsteams, de 'motoren' van het samenwerkingsverband. Daarbinnen zijn pionierskwaliteiten nodig

de 'motoren' van het samenwerkingsverband. Daarbinnen zijn pionierskwaliteiten nodig. Als die er niet zijn moeten ze worden ontwikkeld of kan het nodig zijn mensen te vervangen. De gemeente Rotterdam lost dit probleem op door het inzetten van zogeheten stadsmariniers, die bij de aanpak van onveilige situaties de bevoegdheid krijgen om in te grijpen wanneer uitvoeringsteams vastlopen op een gebrek aan interne samenwerking of aan steun vanuit de omgeving. De noodzaak van externe steun maakt het ook nodig dat de uitvoerende professionals hun bestuurders en managers ervan weten te doordringen dat ze af en toe knopen moeten doorhakken om blokkades op te ruimen. Veel samenwerkingsverbanden lijden bijvoorbeeld aan een gebrek aan inzet door de deelnemende organisaties, in uren en beslisruimte. Bestuurders en managers moeten dat signaleren en bijsturen. Tegelijkertijd moeten de professionals ook hun eigen beperkingen kennen en niet teveel verantwoordelijkheid willen overnemen van de partnerorganisaties. Er zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden die werden gesaboteerd of zelfs opgeheven door de partners omdat ze vonden dat die zich teveel gingen opstellen als concurrent van hun eigen diensten.

Managers hebben een eigen verantwoordelijkheid om het samenwerkingsverband precies te positioneren ten opzichte van de partners. In samenwerkingsverbanden zitten managers op de scharnierposities om blijvende relaties tussen de partnerorganisaties te leggen, naast de meer directe samenwerking door de uitvoerende professionals. Die duurzame verbinding maakt het samenwerkingsverband robuust. In de stad Groningen 'overleefde' de samenwerking tussen de gemeente en een arbeidsmarktorganisatie een bezuinigingscrisis dank zij de goede persoonlijke relatie tussen twee afdelingshoofden uit beide partnerorganisaties. De ene leidinggevende hielp zijn collega met

het tijdelijk opvangen van een personeelstekort. Zo traden de twee op als verbindingsofficieren tussen hun organisaties. In het verlengde van die verbinderrol is het ook de taak van managers om ervoor te zorgen dat de werkwijzen van de organisaties op elkaar gaan aansluiten waar dat nodig is voor de samenwerking. Het gaat dan om meldingen doorgeven, dossiers overdragen, procedures op elkaar afstemmen en ICT-systemen laten communiceren. Veel samenwerking loopt vast op deze systeemgrenzen, zodat ook goedwillende professionals op een gegeven moment de moed gaan opgeven. Managers kunnen zien waar die systemen beter op elkaar kunnen aansluiten – en waar hun organisaties hun eigen gang moeten blijven gaan.

De ontwikkelingsagenda voor een samenwerkingsverband bevat dus verschillende opgaven voor de genoemde drie actoren (zie figuur 2). Voor elk van deze geldt dat ze energie moeten opwekken maar ook de daaruit voortkomende acties moeten begrenzen om ze effectief te houden.

Praktijk: mix van samenwerken en onderhandelen

Bestuurders, professionals en managers bespeken dus elk een andere driving force in de samenwerking. Daarom hebben ze eigen essentiële opgaven in de ontwikkelingsagenda van samenwerkingsverbanden. Deze actoren zijn echter alleen maar effectief wanneer ze op elkaar inspelen. Dat vereiste samenspel is redelijk ingewikkeld en dat verklaart ook waarom het in de praktijk lang duurt voordat een samenwerkingsverband op alle niveaus is 'ingeregeld'. Daar komt nog bij dat samenwerking in de publieke dienstverlening bijna altijd gaat over ingewikkelde problemen in een situatie met verkokerde instellingen, uiteenlopende belangen en overheidsbeleid waarin de accenten regelmatig verschuiven. In een dergelijke omgeving hebben organisaties en bestuurders geleerd om op hun tellen te passen en zijn zij alert op hun posities. Moeten we straks geen taken en geld inleveren als gevolg van de samenwerking? Straks raken we nog cliënten kwijt door de ketenaanpak! En deelname aan samenwerking brengt extra kosten met zich mee. Krijgen we die van de overheid vergoed of draaien we daar zelf voor op? In samenwerkingssituaties is vrijwel altijd sprake van een diffuse taakverdeling, strijdige belangen – echt of vermeend – en dus behoedzaam gedrag bij de partners. Deze werken

Figuur 2. Ontwikkelingsagenda voor samenwerkingsverbanden

Actor	Driving force	Essentiële opgaven
Bestuurders	Intenties uitdragen en concreet maken	voortbouwen op bestaande samenwerking visie en doelen formuleren competente teams samenstellen doelen focussen op werkbare opdrachten
Professionals	Actief en inventief problemen oplossen	volle resultaatverantwoordelijkheid nemen sterke uitvoeringsteams opbouwen pionierskwaliteiten ontwikkelen niet teveel verantwoordelijkheden overnemen van de partnerorganisaties
Managers	Verbindingen tussen partners opbouwen	vaste relaties tussen organisaties creëren elkaar helpen in voor- en tegenspoed systemen op elkaar laten aansluiten grens tussen samenwerkingsverband en partnerorganisatie bewaken

samen maar letten wel op hun positie en onderhandelen daar ook over. Dit gedrag doorkruist de coöperatief getinte acties zoals die gewenst zijn (en hierboven zijn weergegeven in de ontwikkelingsagenda). Onderhandelen en samenwerken zijn moeilijk te combineren. Dit is mede een verklaring voor de trage ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin. De toenmalige minister van Jeugd en Gezin wilde een landelijk dekkend netwerk van deze centra tot stand brengen, maar dat veronderstelde een bijdrage van instellingen voor zorg en hulpverlening zoals de GGD, thuiszorg en jeugdzorg. De komst van de centra zou betekenen dat er in hun diensten en taken zou worden geschoven. Vanwege de onzekerheid hierover stelden veel organisaties zich afwachtend op; ook omdat de gemeenten geacht werden het initiatief te nemen. Echter de gemeenten konden weinig uitrichten zonder de deskundigheid en inbreng van de instellingen. In veel regio's ontstond zo een patstelling die uiteindelijk tot gevolg had dat het Centrum voor Jeugd en Gezin wel als gebouw werd geopend maar als samenwerkingsverband weinig inhoud kreeg. Binnen het gebouw gaan de hulpverleners vaak nog hun eigen gang, zoals voorheen.

Kunnen de driving forces van de samenwerking een dergelijke patstelling overwinnen? Ten dele is dit een kwestie van volhouden. Eén van de oudste samenwerkingsverbanden zijn de 'Weer Samen Naar School'-platforms (WSNS) waarbinnen scholen sinds 1992 afspraken maken om een betere ondersteuning te kunnen geven aan leerlingen met problemen of beperkingen. Idealiter blijven deze leerlingen zo lang mogelijk op de reguliere school in plaats van te worden verwezen

naar een school voor speciaal onderwijs. Enkele jaren na de start van WSNS, in de tweede helft van de jaren negentig, begon het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs te dalen om daarna te stabiliseren en vervolgens de laatste jaren opnieuw af te nemen. Dit positieve resultaat ligt in het verlengde van veel beleidsinitiatieven van de overheid, maar is in de eerste plaats toch toe te schrijven aan het geleidelijk op elkaar ingespeeld raken van de scholen in de WSNS-verbanden. Scholen concurreren om leerlingen, ook al sinds decennia, maar zijn kennelijk voldoende maatschappelijk betrokken om samen te werken als het gaat om leerlingen die extra zorg nodig hebben. Het takenpakket van een samenwerkingsverband WSNS is ook redelijk afgeperkt en dat maakt het mogelijk om de opgaven op de hiervoor uitgewerkte ontwikkelingsagenda uit te voeren. Samenwerken in een omgeving met competitie is dus mogelijk, als er maar voldoende focus is in het samenwerkingsverband.

Bezuinigen, snoeien en scheiden

Maar hoever reikt de spankracht van samenwerkingsverbanden? De beginvraag van dit artikel is nu actueel omdat op alle overheidsniveaus forse bezuinigingen worden doorgevoerd en ook samenwerkingsverbanden daarmee te maken krijgen. Sterker nog, samenwerking wordt door de overheid gezien als een mogelijkheid tot besparing. De Veiligheidshuizen krijgen een structurele bekostiging, maar deze ligt op een lager niveau dan voorheen. De openbare bibliotheken werken

Deelname aan samenwerking brengt extra kosten met zich mee. Krijgen we die van de overheid vergoed of draaien we daar zelf voor op?

veel samen in provinciale netwerken maar moeten nu via dat netwerk de bezuinigingen opvangen die door de provincies aan hen worden opgelegd. Collecties moeten worden gecombineerd en verkleind, ICT moet samen worden

Scholen worden gedwongen om samen te werken en tegelijkertijd pittig met elkaar te onderhandelen over de plaatsing van relatief dure leerlingen terwijl de middelen krimpen

opgezet en inkoop kan worden gebundeld om lagere tarieven te kunnen bedingen. Samenwerking krijgt een dictaat van besparing. Het gaat niet alleen meer om effectiviteit maar ook om efficiency. Dat geldt ook voor de scholen in de genoemde WSNS-verbanden. De overheid gaat de scholen nu ook afzonderlijk verplichten om passend onderwijs voor al hun leerlingen te regelen maar schaft tegelijkertijd de persoonsgebonden financiering van zorgleerlingen af. Die werd namelijk te duur. De scholen moeten nu met minder geld gezamenlijk de zorg in stand houden. Ze worden dus gedwongen om samen te werken en tegelijkertijd pittig met elkaar te onderhandelen over de plaatsing van relatief dure leerlingen terwijl de middelen krimpen. Het risico is aanwezig dat het onderhandelingsgedrag gaat overheersen, de partners zich terugtrekken op hun eigen belang en de samenwerking verschrompelt.

Bezuinigingen dwingen tot een bezinning op kerntaken. Dit beginsel geldt voor staande organisaties maar ook voor samenwerkingsverbanden. Zoals in het begin van het artikel werd geschetst hebben deze verbanden vanuit hun interne ontwikkeling de neiging om in taken uit te breiden, een vergadercircuit te laten groeien en te weinig prioriteiten te stellen. De partners doen nog wel mee maar hun motivatie neemt af. Onder druk van bezuiniging en onderhandelen wordt het nu nodig te gaan snoeien in samenwerkingsverbanden. Het gaat daarbij niet alleen om kleinere teams, maar ook om minder taken en kortere lijnen. Bij welke problemen is samenwerking onontkoombaar, bij welke onderwerpen levert het de grootste voordelen op? Die houdt men dan in stand en overige taken worden voortaan door de partners uitgevoerd als hun organisatie dat efficiënter kan. Improductieve bijeenkomsten met tien of meer deelnemers worden zo veel mogelijk terugge-

bracht ten gunste van kleinere werkverbanden in bijvoorbeeld subregio's of op deelonderwerpen. Een ketenmanager of projectleider zorgt dat er overzicht blijft. De voorzitter van de stuurgroep en een dagelijks bestuur krijgen meer mandaat om tussentijdse beslissingen te nemen. Dit zijn allemaal 'terug naar de kern'-stappen, die de essentie van de samenwerking niet hoeven aan te tasten. Het effect kan zelfs zijn dat de samenwerking een nieuwe impuls krijgt als het lukt om de eerder geschetste driving forces beter te mobiliseren. Die kunnen namelijk door het uitdijen, en daarmee ook stroperiger worden van het samenwerkingsverband, in kracht zijn afgenomen. De snoeioperatie biedt dan de kans om nieuwe energie op te wekken. Schaalverkleining is zo een krachtig middel om activiteiten te vereenvoudigen en daarmee ook meer hanteerbaar en effectiever te maken.

Het eerder beschreven succes van de samenwerkingsverbanden WSNS in het onderwijs laat tenslotte ook nog op een andere manier zien waarop samenwerking en (intensieve) onderhandeling kunnen samengaan. De WSNS-verbanden richten zich op zorgleerlingen, een aparte groep die vanwege zijn beperkte omvang het algemene reilen en zeilen van de school nauwelijks raakt. Het creëren van een eigen domein voor deze groep, in de vorm van een samenwerkingsverband, had weinig effect op de onderlinge concurrentieposities. Samenwerking en onderhandeling kunnen dus in aparte domeinen worden ondergebracht. Samenwerkingsverbanden hebben vaak een eigen staf en een projectleiding die zonder de belasting van belangenverschillen zaken kunnen doen met elkaar en met medewerkers in de partnerorganisaties. De belangen van de organisatie worden eerder waargenomen door de managers en zeker door de bestuurders. Maar ook deze scheiden de twee domeinen, namelijk in de vorm van aparte vergaderingen. Bestuurders van scholen vergaderen met gemeenten over geld voor huisvesting en daarbij gaat het in de eerste plaats om de verdeling van schaarse financiën en dus staan de onderhandelingen voorop. Diezelfde bestuurders treffen elkaar ook in de stuurgroep voor het WSNS-verband, waarin wordt gesproken over zorgtrajecten en zorgplannen. Hier wordt in de eerste plaats samengewerkt. Dit voorbeeld laat zien dat samenwerkingsenergie behouden kan blijven, ook in een situatie van terugkerende onderhandelingen.

Samenwerking bij bezuinigingen

1. Samenwerkingsagenda verkorten, taken laten uitvoeren door partners;
 2. Ook besparingen (bij partners, in de samenwerking) als doel opnemen;
 3. Grote bijeenkomsten minimaliseren, meer doen in kleine teams en werkgroepen;
 4. Projectleider of ketenmanager moet het overzicht organiseren;
 5. Voorzitter of dagelijks bestuur krijgt meer mandaat;
 6. Onderhandelingspunten weghalen bij professionals, bij bestuurders leggen;
 7. Scheiden van 'onderhandelingstafel' en 'samenwerkingstafel'.
-

Samenwerking blijft dus een reële optie, ook in een situatie van belangenverschillen en van financiële krapte. Het kan wel betekenen dat die samenwerking moet worden beperkt tot de activiteiten waar de grootste voordelen optreden, in effectiviteit of in efficiency. Dat kan, als de partners bereid zijn om taken uit te voeren voor het samenwerkingsverband. Dit vereist van alle actoren ervaring en wijsheid in rolgedrag om in lastige omstandigheden toch met elkaar op te blijven trekken. Op dit moment zijn deze actoren bezig om te leren hoe dit spel gespeeld met worden.