



GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING IN TURBULENTE TIJDEN

Sandra Groeneveld

LEIDERSCHAP

Oplossingen voor complexe problemen vragen doorgaans om samenwerking tussen verschillende disciplines en organisaties. Vooral voor leidinggevers is dat een grote uitdaging. Die kunnen zij oppakken aan de hand van de vier kenmerken van effectieve samenwerking.

We moeten het samen doen. Dat is wat minister-president Mark Rutte de Nederlandse bevolking keer op keer voorhoudt in zijn persconferenties over de bestrijding van de coronacrisis. Waar dit vooral een appel is aan burgers om afstand te houden en thuis te blijven, om zo bij te dragen aan een effectieve crisisbestrijding, zien we bij uitstek in deze crisissituaties ook de kracht en het belang van samenwerking. Er is samenwerking ontstaan tussen en binnen organisaties die voor de crisis niet mogelijk leek, in de ziekenhuizen en daarbuiten. Zo zijn er razendsnel landelijke coördinatiecentra opgetuigd, geleid door teams die belangrijke beslissingen voorbereiden en nemen. Regionaal hebben verschillende reeds bestaande organisatorische en professionele netwerken een grote rol gekregen in het management van de crisis. Daarnaast zijn er projectteams ingericht in tal van organisaties om uitvoering te geven aan het crisisbeleid.

Naast deze formele samenwerkingsvormen zien we tussen en binnen organisaties ook tal van meer informele vormen van samenwerking ontstaan: om

de crisis het hoofd te bieden – of juist om onder deze extreme omstandigheden de ‘business as usual’ te managen. Zo hebben in Rotterdam het Centrum voor Dienstverlening, het Leger des Heils en de gemeente de handen ineengeslagen om meer opvanglocaties te creëren voor dak- en thuislozen, die tijdens deze crisis extra kwetsbaar zijn, en is er nauwe samenwerking met de straatdokters en andere zorginstellingen (Dillen, 2020).

In dit artikel ga ik eerst in op het belang van samenwerking als antwoord op het grensoverschrijdende karakter van de huidige crisis en van veel maatschappelijke problemen. Vervolgens bespreek ik vier principes of kenmerken van effectieve samenwerking in teams die uit onderzoek zijn af te leiden. Daarbij licht ik toe waarom deze vier principes bij uitstek van belang kunnen zijn bij grensoverschrijdende samenwerking, en ga ik in op de leiderschapsuitdagingen die ermee samenhangen. Tot slot sta ik kort stil bij de bestuurlijke dilemma's die ermee verbonden zijn, in het bijzonder in een publieke context.

GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING VOOR GRENDOVERSCHRIJDENDE PROBLEMEN

Kenmerkend voor veel van de samenwerkingsverbanden die we nu zien, is dat ze grensoverschrijdend zijn: ze doorsnijden professionele, organisatorische, sectorale en – wellicht minder dan gehoopt – nationale grenzen. Dat is begrijpelijk, want de crisis heeft zelf ook een grensoverschrijdend karakter. Naast nationale grenzen beweegt ze zich over andere institutionele grenzen heen: wat eerst en vooral een probleem was (en is) voor de volksgezondheid, bleek al snel samen te gaan met psychologische, organisatorische, economische en politieke uitdagingen. En dat geldt niet minder voor de bestrijding ervan. Dit grensoverschrijdende karakter hebben veel problemen en uitdagingen in onze samenleving. Het gevolg is dat oplossingen niet vastliggen en dat het probleem onverwacht groter of kleiner kan worden en interacteert met andere problemen. Daardoor zijn de gevolgen van geboden oplossingen bovendien moeilijk te voorspellen. Managementwetenschappers spreken in zo'n geval wel van complexiteit en onzekerheid, en van turbulentie. Bestuurskundigen hebben het over 'wicked problems'. Ook wordt wel gesproken van managementuitdagingen in een 'VUCA'-wereld – een wereld die veranderlijk, onzeker, complex en ambigue is.

Hoezeer de turbulentie structureel is toegenomen, daar wil ik me nu niet aan branden. Feit is wel dat vaker dan voorheen het grensoverschrijdende en interdependente karakter van maatschappelijke problemen wordt onderkend. Dit heeft implicaties voor de wijze waarop de overheid een bijdrage levert aan de oplossing ervan. De coronacrisis is daar bij uitstek een voorbeeld van; bovendien moet de oplossing nu onder hoge druk worden gevonden. Maar te denken valt ook aan andere grote maatschappelijke uitdagingen, zoals migratie, klimaatverandering en vergrijzing. Dat zijn stuk voor stuk problemen die zich niets aantrekken van institutionele grenzen en waarvan de gevolgen zich soms onverwacht voordoen. Denk aan de migra-

tiecrisis in 2015 en de destijds in onvoorzien tempo oplopende druk op de opvanglocaties in ons land, en de gevolgen daarvan voor de gehele migratie- en asielketen.

Een ander voorbeeld van een probleem met deze kenmerken is de schuldenproblematiek – een probleem overigens dat na deze crisis eerder groter dan kleiner is. Hier zien we die grote mate van interde-

pendentie ook terug op het niveau van het individu. Geldproblemen van individuele burgers of huishoudens hangen vaak samen met problemen rond werk, wonen, opvoeding, sociale contacten en gezondheid. De aanpak daarvan vraagt om een multidisciplinair perspectief, waarbij professionals uit verschillende organisaties met

verschillende vormen van expertise samenwerken. Multidisciplinaire samenwerking is niet alleen nodig omdat de problematiek zelf veelzijdig is, maar ook omdat een aanpak vanuit één enkel professioneel perspectief gevolgen zal hebben voor andere dimensies van hetzelfde probleem. We zien de erkenning van het grensoverschrijdende karakter van problemen breder terug in het sociaal domein en in de zorg, maar ook in andere sectoren. Grensoverschrijdend samenwerken is noodzakelijk om dergelijke problemen op te lossen. Maar een dergelijke samenwerking is niet vanzelfsprekend, en in de praktijk blijkt ze lang niet altijd effectief.

GRENDOVERSCHRIJDENDE PROBLEMEN VRAGEN OM GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

PRINCIPES VOOR SUCCESVOLLE SAMENWERKING IN TEAMS

Bij grote problemen willen we graag nadenken over grootse oplossingen en vergezichten. Zo niet in dit artikel. Hier kijk ik vooral naar het microniveau, naar het gedrag in teams waarin wordt samengewerkt om complexe problemen het hoofd te bieden. Waarom? Jarenlang onderzoek, van mijzelf en van collega's, naar uiteenlopende typen teams in de publieke sector laat zien dat teams die weliswaar in vergelijkbare formele kaders en structuren werken toch grote verschil-

len kunnen vertonen in hun effectiviteit (Kuipers & Groeneveld, 2014; Van der Voet & Steijn, 2020). Naar aanleiding van die verschillen in effectiviteit vroegen wij ons af waarin effectieve teams zich verder onderscheiden van minder effectieve teams. Ons onderzoek daarnaar leerde ons dat de kwaliteit van de onderlinge samenwerking tussen teamleden het verschil kan maken (Kuipers & Groeneveld, 2014). In dit artikel kijk ik vooral naar die kenmerken van effectieve teamsamenwerking die bij uitstek bij grensoverschrijdende samenwerking van belang kunnen zijn. Hoewel dit artikel vooral is gebaseerd op onderzoek naar teams in de publieke sector, is grensoverschrijdende samenwerking tegenwoordig aan de orde van de dag in teams in zowel de publieke als de private sector. Dat geldt al helemaal wanneer publieke en private organisaties de handen ineen moeten slaan om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden.

Zowel in de bestuurskunde als in de managementwetenschappen mag het thema samenwerking op veel belangstelling rekenen. In beide wetenschappelijke disciplines wordt samenwerking gezien als een belangrijke voorwaarde om adequaat te kunnen omgaan met de complexe omstandigheden waar organisaties vandaag de dag mee worden geconfronteerd. Er is echter nog geen eensluidend antwoord op de vraag wat samenwerking effectief maakt (Ansell & Gash, 2008).

Bestuurskundigen gaan door- gaans op zoek naar nieuwe institutionele arrangementen ter vervanging van, of als aanvulling op, bestaande bestuurlijke regimes en beleid. Nu kunnen formele beleidskaders samenwerking inderdaad ondersteunen of juist belemmeren. Maar in hoeverre moet de samenwerking zelf worden geïnstitutionaliseerd? Dat is voor bestuurskundigen nog steeds een open vraag.

Managementwetenschappers hebben doorgaans meer aandacht voor het coördinatievraagstuk, waarvoor samenwerking een van de mogelijke antwoorden is. Zij houden zich dan bezig met de vraag wat voor coördinatie er moet plaatsvinden, en waar, en wat dat

betekent voor de structurering van organisaties en organisatienetwerken.

Daarnaast is er in de managementwetenschappen meer aandacht voor het gedrag dat kan verklaren waarom sommige groepen effectiever samenwerken dan andere. Dit laatste staat in dit artikel centraal. Het kan daarbij gaan om samenwerking tussen bestuurders, tussen beleidsambtenaren of tussen publieke professionals die actief zijn in de uitvoering en zich daar gesteld zien voor dergelijke complexe uitdagingen (Edmondson & Harvey, 2017). Uit ons onderzoek en dat van collega's zijn vier principes (of kenmerken) van effectieve samenwerking af te leiden: doelgerichte samenwerking, taakgerichte samenwerking, sociale veiligheid, en 'boundary management'.

Doelgerichte samenwerking

Het eerste principe is doelgerichte samenwerking: de mate waarin teamleden een eenheid vormen om gezamenlijk gedragen teamdoelen te behalen (Kuipers & Groeneveld, 2014). Voor effectieve samenwerking is het noodzakelijk dat er overeenstemming bestaat over de definitie van het gezamenlijke doel (Van der Hoek e.a., 2018). Bij grensoverschrijdende samenwerking is die overeenstemming niet vanzelfsprekend, omdat

het doel in eerste instantie vanuit het eigen professionele of organisatorische perspectief wordt gedefinieerd. Hier ligt een belangrijke rol voor het leiderschap: de leiding dient een gemeenschappelijke visie te formuleren en de stappen uit te stippelen die nodig zijn om die visie waar te maken (Van der Voet & Steijn, 2020). Het expliciteren van een hoger doel en de onderlig-

gende waarden maakt bovendien duidelijk waarom de samenwerking de moeite waard is. In multidisciplinaire teams of teams bestaande uit afgevaardigden van verschillende afdelingen in de organisatie, of zelfs verschillende organisaties, staan de teamleden immers niet alleen in verbinding met het team, maar ook met hun eigen afdeling elders in de organisatie dan wel met hun eigen organisatie elders. Daarom is het belangrijk te blijven communiceren over het gemeen-

DE KWALITEIT VAN DE ONDERLINGE SAMENWERKING TUSSEN PERSONEN IS BEPALEND VOOR DE EFFECTIVITEIT VAN TEAMS

schappelijke doel. Daarbij moet het ook steeds duidelijk zijn wat de verbinding is tussen ieders bijdrage aan de samenwerking en dat hogere doel. Teamleden nemen hun verantwoordelijkheid voor hun bijdrage en spreken elkaar ook aan op die verantwoordelijkheid (Kuipers & Groeneveld, 2014).

Taakgerichte samenwerking

Het tweede principe is taakgerichte samenwerking en het uitwisselen van kennis en expertise (Kuipers & Groeneveld, 2014). Voor effectieve samenwerking tussen groepsleden met uiteenlopende expertise is het van belang dat er een gemeenschappelijke taal ontstaat, zodat het tot werkelijke uitwisseling komt. Neem nu het begrip 'social distancing', inmiddels gemeengoed, maar afkomstig uit de epidemiologie en in ons taalgebruik geïntroduceerd door de experts van het Outbreak Management Team

(OMT) dat de regering adviseert in de bestrijding van de coronacrisis. Als socioloog zou ik onder 'social distancing' iets heel anders verstaan dan de fysieke afstand tussen mensen die er nu mee bedoeld wordt. In teams bestaande uit mensen uit verschillende vakgebieden/disciplines en afdelingen/organisaties moet er dus een extra inspanning worden geleverd om elkaar volledig te begrijpen, enkel en alleen al omdat taalgebruik verschillend kan zijn.

Zonder meer is de samenstelling van een team een relevant punt. Ten aanzien van de teams die de overheid adviseren in de huidige crisis klinkt op het moment dat ik deze bijdrage schrijf het pleidooi voor een zogeheten Impact Management Team (IMT) inmiddels steeds luider (Stokmans & Lievisse Adriaanse, 2020). Dat zou een team moeten zijn waarin experts met uiteenlopende achtergronden zitting hebben, dit in tegenstelling tot het OMT, dat uitsluitend uit medici bestaat. Het bijeenbrengen van diverse vormen van expertise, in het besef dat de verschillende aspecten van het probleem onderling met elkaar samenhangen, is van groot belang. Vanuit het oogpunt van professionele expertise ligt het echter lang niet altijd voor de hand om een beroep te doen op andere

vormen van expertise. Onderzoek naar wijkteams in het sociaal domein laat bijvoorbeeld zien dat diversiteit in professionele expertise onderlinge uitwisseling eerder kan belemmeren dan bevorderen (Van Zijl e.a., 2019). Het is een taak van leiderschap om de noodzakelijke expertise te identificeren en de onderlinge uitwisseling te faciliteren en aan te moedigen.

Sociale veiligheid

Het derde principe is sociale veiligheid. Dit hangt nauw samen met het vorige principe. De uitwisseling van expertise is pas effectief wanneer de werkomgeving mensen in staat stelt om van elkaar te leren en hen aanmoedigt om open te zijn over gemaakte fouten. Dit is minder simpel dan het lijkt. Willen we immers niet allemaal vooral een goede indruk op de ander maken? Dat gaat gevoelsmatig lang niet altijd goed samen met de ander te-

genspreken en zich kwetsbaar opstellen. Wanneer de omstandigheden dan ook nog eens moeilijk zijn, zoals in de huidige crisissomstandigheden, kan in een team al snel een sfeer ontstaan waarin tegenspraak niet wordt gewaardeerd en fouten worden bestraft. Zo'n klimaat brengt probleemoplossing niet dichterbij, doordat van elkaar leren wordt ontmoedigd. Een sociaal veilige omgeving, daarentegen, is een omgeving waarin groepsleden zich vrij voelen hun mening te uiten. Ze hebben geen angst voor repercussies wanneer ze een onwelkome boodschap brengen of een fout maken. Zo'n omgeving bevordert het leervermogen van teams en organisaties (Edmondson, 2018). Dit leervermogen is belangrijk, zeker wanneer een team voor de opgave staat ongekende problemen op te lossen.

Recente analyses op de data van het WERKonderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderstrepen het belang van sociale veiligheid op de werkvloer van publieke organisaties (Groeneveld & Tiggelaar, 2020). Hoe hoger de sociale veiligheid die medewerkers ervaren, hoe hoger zij ook het leervermogen van hun organisatie inschatten. Het kunnen bespreken van fouten lijkt daarbij inderdaad een belangrijke rol te spelen.

EEN SOCIAAL VEILIGE WERKOMGEVING BEVORDERT HET LEERVERMOGEN VAN TEAMS EN ORGANISATIES

Dezelfde analyses laten tevens zien dat leiderschap kan bijdragen aan de ontwikkeling van een sociaal veilige werkomgeving. Sociale veiligheid blijkt vooral samen te hangen met het vertonen van voorbeeldgedrag door de leidinggevende, het stimuleren van de onderlinge samenwerking aan een gemeenschappelijk doel, en het rekening houden met individuele behoeften en wensen van medewerkers (Groeneveld & Tiggelaar, 2020). Dit komt in grote lijnen overeen met eerder onderzoek naar leiderschap en een inclusief werkklimaat. Leiderschap draagt bij aan het creëren van een inclusief werkklimaat wanneer het de waarde van ieders bijdrage benadrukt en het welzijn van teamleden in het oog houdt (Ashikali e.a., 2020).

Boundary management

Het vierde en laatste principe is het management van de grenzen van de groep (Marrone, 2010). In de literatuur spreken we dan wel van ‘boundary management’. Dat betekent dat het team helder en herkenbaar is afgebakend ten opzichte van de omgeving. In ons onderzoek naar High Performance Teams in de publieke sector ontdekten we dat de meest effectieve teams heel bewust omgaan met de stakeholders in hun omgeving. Deze stakeholdergerichte samenwerking van een team houdt in dat het onderhouden van de relaties met belanghebbenden in de omgeving van het team als vanzelfsprekend onderdeel wordt gezien van de teamsamenwerking (Kuipers & Groeneveld, 2014).

Leiderschap heeft een belangrijke rol in dit ‘management van het grensverkeer’. Ten aanzien van de groep/het team zelf houdt die ‘grensbewaking’ in dat de leiding/teamleider verantwoordelijkheid delegeert in het team en ervoor zorgt dat de groep in staat is, en zich ook in staat voelt, om gezamenlijk tot oplossingen te komen. Daarbij zal de leiding het team ook moeten voorzien van de benodigde hulpmiddelen, zoals informatie, om het werk te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd moet de leiding het team tegenover de omgeving helder afba-

kenen en bufferen. Bij grensoverschrijdende teams gaat het dan om het bewaken van de autonomie en onafhankelijkheid van het team ten opzichte van professionele en organisatorische deelbelangen. Tegelijk is het zaak om het team te vertegenwoordigen in de besluitvorming en de verantwoording in uiteenlopende formele structuren en kaders, professioneel dan wel organisatorisch, waarmee het team verbonden is (vergelijk Buick e.a., 2019).

DILEMMA

Samenvattend zijn er dus vier principes van effectieve samenwerking in teams, te weten het management van doelen, van taken, van de sociale veiligheid en van grenzen. Ik heb toegelicht hoe deze principes kunnen bijdragen aan de effectiviteit van grensoverschrijdende teams. Dergelijke teams leveren een belangrijke bijdrage aan de oplossing van complexe problemen in de samenleving. De responsiviteit van publieke organisaties en hun vermogen om ingewikkelde problemen op te lossen worden ermee vergroot. Onder druk van de huidige crisis zien we dan ook veel van deze grensoverschrijdende samenwerking ontstaan.

Grensoverschrijdende samenwerking staat als coördinatiemechanisme echter op gespannen voet met bureaucratische principes die in een publieke context dominant en noodzakelijk zijn (Groeneveld & Kuipers, 2014). Een duidelijke hiërarchie en regulering zijn noodzakelijk voor het borgen van controleerbaarheid en voorspelbaarheid, van gelijke behandeling en rechtmatigheid. Nu de crisis langer duurt, zullen deze bureaucratische waarden weer terug in het vizier komen en aan belang winnen. Samenwerking kan dan weer meer gehinderd worden door bureaucra-

tische eisen en deelbelangen. Die spanning tussen bureaucratische organisatieprincipes en grensoverschrijdende samenwerking is in de publieke sector onvermijdelijk, gezien het waardendilemma dat eraan

SPANNING TUSSEN
BUREAUCRATISCHE
ORGANISATIEPRINCIPES
EN GRENDOVER-
SCHRIJDENDE
SAMENWERKING IS IN
DE PUBLIEKE SECTOR
ONVERMIJDELIJK
VANWEGE HET
WAARDENDILEMMA
DAT ERAAN TEN
GRONDSLAG LIGT

ten grondslag ligt. Effectieve grensoverschrijdende teams zijn doordrongen van de spanning die kan ontstaan tussen de interne samenhang binnen het team en de verbinding met de stakeholders buiten het team. Het vermogen om met die spanning om te gaan, zal bepalen of de grensoverschrijdende samenwerking die tijdens deze crisis is ontstaan, op langere termijn effectief zal zijn.

Noten

1. Het 'WERKonderzoek' is een groot, periodiek enquêteonderzoek onder ambtenaren uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De enquête, een uitgebreidere versie van een personeels- en mobiliteitsonderzoek dat iedere twee jaar werd uitgevoerd, werd in 2019 in samenwerking met het CBS afgenomen onder bijna honderdduizend ambtenaren. Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/kernrapport-werkonderzoek-2019/>.

Literatuur

- Ansell, C. & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.
- Ashikali, T., S. Groeneveld & B. Kuipers (2020). The Role of Inclusive Leadership in Supporting an Inclusive Climate in Diverse Public Sector Teams. *Review of Public Personnel Administration*, advance online access.
- Buick, F., J. O'Flynn & E. Malbon (2019). Boundary Challenges and the Work of Boundary Spanners. In *Reimagining the Future Public Service Workforce* (pp. 21-38). Singapore: Springer.
- Dillen, M. (2020). Dakloos in Coronatijd: Hoe kun je thuisblijven als je geen huis hebt? *Vers Beton*, 30 maart. (<https://versbeton.nl/2020/03/dakloos-in-coronatijd-hoe-kun-je-thuisblijven-als-je-geen-huis-hebt/>)
- Edmondson, A.C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. John Wiley & Sons.
- Edmondson, A.C. & J.F. Harvey (2017). *Extreme teaming: Lessons in complex, cross-sector leadership*. Emerald Group Publishing.
- Groeneveld, S. & B.S. Kuipers (2014). Teamwork in the public cage: Antecedents of self-management of teams in public organizations. *Academy of Management Proceedings*, Vol. 2014, No. 1, p. 12064.
- Groeneveld, S. & M. Tiggelaar (2020). *Werken aan sociale veiligheid. De rol van leiderschap in het creëren van een veilig werkklimaat*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Kuipers, B. & S. Groeneveld (2014). *De kracht van high performance teams*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.

Marrone, J.A. (2010). Team boundary spanning: A multilevel review of past research and proposals for the future. *Journal of management*, 36(4), pp. 911-940.

Stokmans, D. & M. Lievisse Adriaanse (2020). De lastige vragen liggen nu bij het kabinet. *NRC Handelsblad*, 24 april. (<https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/24/de-lastige-vragen-liggen-nu-bij-het-kabinet-a3997876>).

Van der Hoek, M., S. Groeneveld & B. Kuipers (2018). Goal setting in teams: Goal clarity and team performance in the public sector. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), pp. 472-493.

Van der Voet, J. & B. Steijn (2020). Team innovation through collaboration: how visionary leadership spurs innovation via team cohesion. *Public Management Review*, pp. 1-20.

Van Zijl, A.L., B. Vermeeren, F. Koster & B. Steijn (2019). Towards sustainable local welfare systems: The effects of functional heterogeneity and team autonomy on team processes in Dutch neighbourhood teams. *Health & social care in the community*, 27(1), pp. 82-92.

Over de auteur

Prof. dr. S.M. Groeneveld is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan het Instituut Bestuurskunde en het Leiden Leadership Centre van de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is gebaseerd op haar video-college voor de reeks *Special State of Science* van de Vereniging Bestuurskunde (VB). Met dank aan dr. J. van der Voet voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

