

DE AMBTELIJKE PROFESSIONAL ALS ALLIANTIEMANAGER IN REGIONALE SAMENWERKING: EEN VEELZIJDIGE ROL

Manon de Caluwé, Edwin Kaats en Tim Dees

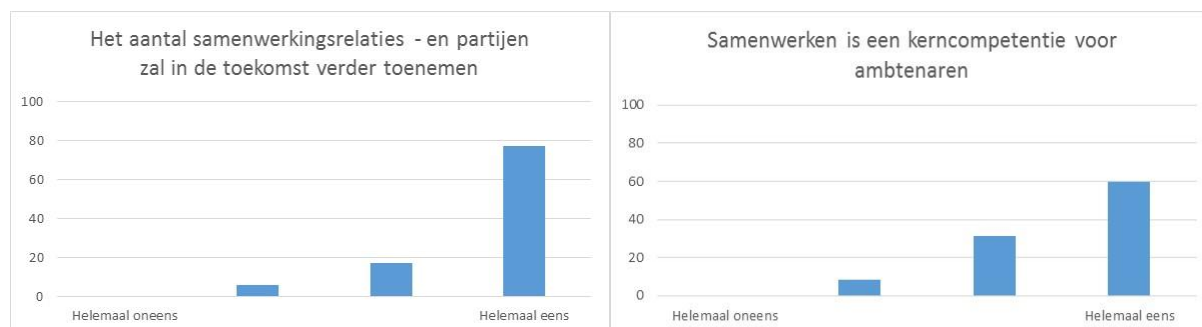
De publieke sector krijgt steeds meer te maken met opgaven die vragen om regionale samenwerking. Samenwerking met individuele bedrijven, instellingen en ondernemers, maar nadrukkelijk ook in de vorm van regionale netwerken. Regionale samenwerking vergroot het speelveld van ambtelijke professionals. Hun werkterrein bevindt zich nadrukkelijker op het grensvlak van de eigen organisatie en het netwerk daar om heen. Als 'alliantiemangers' maken ze zich sterk voor gezamenlijke regionale opgaven en hebben daarbij oog voor de ambities en belangen van de lokale gemeenschap. In samenwerking met het landelijke Netwerk Regionaal Samenwerken hebben wij professionals uit de publieke sector bevestigd naar hoe zij deze rol ervaren. De enquête laat zien dat samenwerking een substantieel onderdeel uitmaakt van de dagelijkse praktijk en in de ogen van de ambtelijke professionals moet worden gezien als een kerncompetentie voor de hedendaagse publieke organisatie. De rol die zij vervullen in regionale samenwerking betreft een veelzijdige die vraagt om een delicaat samenspel tussen binnen en buiten en tussen bestuurder en ambtenaar. Gemeenten die effectiever willen worden in samenwerken zouden meer moeten investeren in de professionele ontwikkeling van deze rol. Ook is aandacht nodig voor de kwaliteit van de interne verticale en horizontale afstemming.

In dit artikel lichten wij de bevindingen uit de enquête verder toe. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de betekenis die in de publieke sector wordt toegekend aan samenwerken en kansen voor publieke organisaties om effectiever te worden in regionale samenwerking. Vervolgens schetsen wij een beeld van de verschillende rollen die zijn te onderscheiden voor ambtenaren die namens hun organisatie een actieve rol vervullen in regionale samenwerkingsverbanden.

De betekenis van samenwerking voor publieke organisaties

De relevantie van samenwerken neemt toe

Regionale samenwerking is dagelijkse praktijk voor veel gemeenten. De ambtenaren die wij hebben bevestigd besteden veel tijd aan het aangaan of onderhouden van samenwerkingsrelaties. Meer dan 40% van de respondenten besteedt wekelijks meer dan 60% van zijn of haar tijd aan externe samenwerking. Voor meer dan 10% van de respondenten is dat 80% tot 100% van de werkweek. Het gaat hier niet om een kortstondige hype. Respondenten verwachten dat het belang van samenwerken en het aantal samenwerkingsrelaties in de toekomst alleen maar verder zal toenemen.

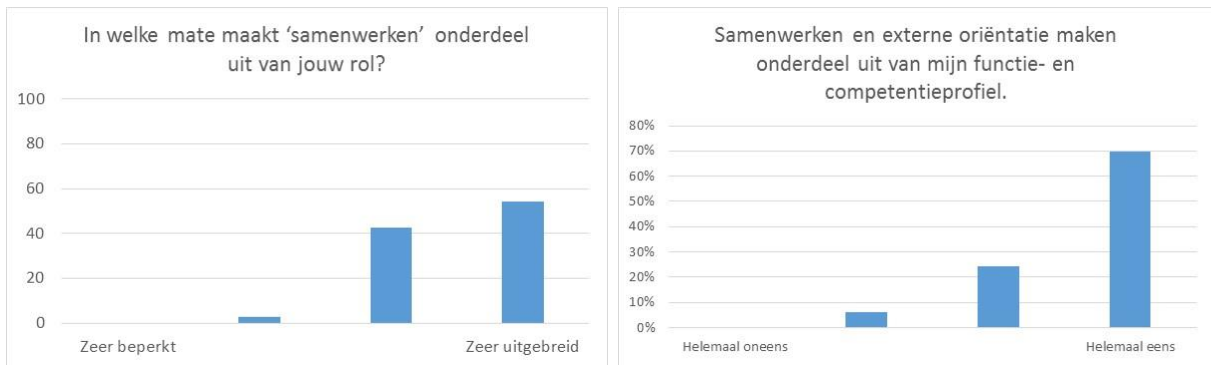




Het is eerder een rol dan een functie

Voor veel respondenten maakt samenwerken nadrukkelijk onderdeel uit van de functie die zij bekleden. Ze voelen zich 'samenwerker' en herkennen zich in die rol. Steeds vaker zien we dit soort functies binnen het domein van samenwerken ontstaan, zoals de omgevingsmanager, regiefunctionaris of manager regionale ontwikkeling. Tegelijkertijd moeten we constateren dat veel professionals die zich bezig houden met het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties niet direct te herkennen zijn aan hun functie of taakomschrijving. Het is eerder een *rol* die onderdeel uitmaakt van de functie van onder meer beleidsadviseur, manager, of projectleider.

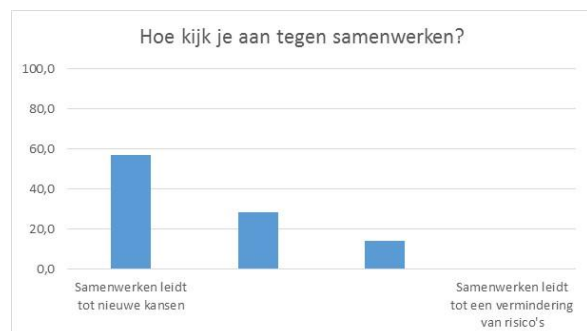
De publieke sector verschilt hierin van de private sector, waar taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de allianties vaker expliciet zijn belegd bij bijvoorbeeld alliantieteams, alliantiemangers of liaison officers. Dit komen we in de publieke sector maar sporadisch tegen. Het is de vraag of dit erg is. Het is in ieder geval opmerkelijk, omdat samenwerking steeds meer wordt beschouwd als onderdeel van de professionele identiteit. Dit roept de vraag op of publieke organisaties van samenwerken een prominenter thema in de professionele ontwikkeling zouden moeten maken.



Regionale samenwerking is een strategisch thema

Samenwerken wordt door de respondenten gezien als strategisch instrument om ambities van gemeente en gemeenschap te realiseren. De maatschappelijke opgaven in een regio vormen de belangrijkste drijfveer voor samenwerken en bepalen de regionale samenwerkingsagenda. Recent onderzoek naar 799 regionale samenwerkingsverbanden van de Universiteit Twente (Boogers, M. e.a., 2016) laat zien dat thema's als Ruimtelijke ordening en milieu, Sociale zaken en werkgelegenheid, Welzijn en zorg, Bedrijfsvoering en Onderwijs, cultuur en sport de actuele samenwerkingsagenda domineren. Binnen deze thema's wordt bijvoorbeeld ruimtelijke ordening op elkaar afgestemd, de werkgelegenheid bovenregionaal gestimuleerd of tracht men de bedrijfsvoering efficiënter vorm te geven (denk aan regionaal belasting heffen).

Samenwerken lijkt voor regionale overheden met name een manier om kansen voor maatschappelijke of economische vooruitgang te identificeren en verzilveren. Veel minder beschouwt men samenwerken als nuttig vanuit risico-overwegingen. We zien dus een duidelijke kansoriëntatie in de houding van partijen die deelnemen aan regionale samenwerking. Dit kan mogelijk verklaren waarom 'opgelegde' samenwerkingen of samenwerking als redmiddel voor bijvoorbeeld het behouden van autonomie moeizame trajecten kunnen zijn.





Aandachtspunten voor publieke organisaties in regionale samenwerking

Bespreekbaar maken van belangen

Gemeenten bundelen in regionale samenwerking de krachten om tot effectievere en efficiëntere oplossingen te komen voor vraagstukken het lokaal bestuur overstijgen. Door samen te werken op onderwerpen als ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, woningvoorraad of ontwikkeling van bedrijventerreinen, poogt men op regionaal niveau tot een betere afstemming en spreiding te komen. De lokale belangen zijn daarin een belangrijke afweging en soms schuurt dat. Het is volgens de ambtenaren die we hebben bevroegd voortdurend schipperen tussen focus houden op de gezamenlijke maatschappelijke opgave en tegelijkertijd oog hebben voor de belangen van de deelnemende gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend om belangen transparant te maken, zo blijkt uit de antwoorden. Ambtenaren geven aan dat het professioneel omgaan met belangen één van de grootste uitdagingen is in het regionale samenwerkingsproces. Het vergt de nodige procesvaardigheden, onderling vertrouwen en een flinke dosis lef om hier de juiste weg in te vinden. Het is ook onze ervaring dat het bespreekbaar maken van belangen een onmisbaar vertrekpunt is in regionale samenwerking.

“De grootste uitdaging is aan te geven dat er verschillende belangen kunnen en mogen zijn bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Dit moet wel duidelijk worden uitgesproken. Hiervoor is soms lef nodig.”

ambtenaren die we hebben bevroegd voortdurend schipperen tussen focus houden op de gezamenlijke maatschappelijke opgave en tegelijkertijd oog hebben voor de belangen van de deelnemende gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend om belangen

Schijnsamenwerking voorkomen

Een ander aandachtspunt is resultaten boeken in de samenwerking. Te vaak zien ambtenaren overlegtafels die al jarenlang bestaan, maar weinig energie of resultaat opleveren. Dat leidt tot frustraties over situaties waarin ‘veel gepraat wordt’, ‘te lang wordt doorgemodderd’ of ‘de maatschappelijke opgaven uit het oog wordt verloren’. Wij herkennen dit fenomeen van ‘schijnsamenwerking’ uit onze dagelijkse praktijk. Partijen praten uitgebreid over de samenwerking, kiezen zelfs een organisatorische of juridische vorm, maar komen niet of moeilijk tot resultaat. Er ontstaat een gevoel dat regionale samenwerking ‘moet’, maar waarom of waartoe is niet helemaal duidelijk. Vaak mist dan een duidelijke gedeelde ambitie of een daadwerkelijk gevoel van urgentie. Schijnsamenwerkingen kunnen leiden tot frustratie en een gevoel van ‘gevangen zitten’ in de samenwerking. Lang niet altijd hebben partijen het lef om de samenwerking te beëindigen wanneer deze niet (meer) tot meerwaarde leidt. Anderzijds wordt er vaak onvoldoende geïnvesteerd in het formuleren van een krachtige gedeelde ambitie met aantrekkingskracht voor alle partijen.

“De uitdaging is focus houden op de maatschappelijke opgaven en in het verlengde daarvan het “opheffen” van overlegtafels die niet eigenlijk niet (meer) toe doen en hun meerwaarde verloren hebben.”

“Toekomstbestendige samenwerking op gelijkwaardige basis creëren, met lef en focus op de zaak. Vermijden dat het te zeer een verzameling slappe compromissen wordt.”

Overigens hoeft een samenwerking niet altijd te leiden tot tastbare uitkomsten in de vorm van een besluit, project of uitvoeringsregeling. Veel regionale netwerken hebben voor gemeenten als belangrijkste toegevoegde waarde dat regionale partners elkaar regelmatig ontmoeten, kennis en ervaring uitwisselen en van elkaar weten wat er speelt. Het leidt ertoe dat partijen elkaar sneller en gemakkelijker weten te vinden wanneer er daadwerkelijk iets aan de orde is.

Het bewustzijn van het netwerk en de eigen strategische plek daarin is groot

Het bewustzijn van overheden dat zij deel uitmaken van een regionaal samenspel is groot. De ontwikkelingen in de omgeving worden nauwgezet gevolgd en veel tijd en energie gaat naar het onderhouden van relaties in het regionale netwerk. Met name het organiseren en bijwonen van netwerkbijeenkomsten en andere ontmoetingsmomenten worden als nuttige en effectieve tijdsbestedingen gezien. Beduidend minder heil ziet men in plannen van aanpak maken of (contractueel) vastleggen van samenwerkingsafspraken. Samenwerken is in de



ogen van de respondenten vooral een kwestie van persoonlijk verbinden en investeren in onderlinge relaties.

De strategische positie van de eigen organisatie in de regio is een tweede prioritair thema. Het strategisch nadenken over eigen rol en positionering binnen het geheel is een belangrijke activiteit en vraagt de nodige politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Desalniettemin bleek vrijwel geen enkele gemeente in dit onderzoek te beschikken over een samenwerkingsstrategie of samenwerkingsportfolio. Hier ligt een mogelijke kans voor publieke organisaties die hun effectiviteit in regionale samenwerking willen vergroten.

De balans vinden in het organiseren van de samenwerking

In verdiepende gesprekken naar aanleiding van de enquête rees de vraag hoe regionale samenwerking het beste georganiseerd kan worden. Er leeft een duidelijke zoektocht naar enerzijds ruimte om een samenwerking min of meer organisch te ontwikkelen en vertrouwen gaandeweg te laten groeien. Anderzijds is er de roep om klare doelstellingen en sturing op tastbaar resultaat. Het kost volgens respondenten relatief veel tijd, inzet en volharding om in samenwerking te komen van ambitie tot resultaten. Dit geldt voor het proces met de samenwerkingspartner(s), maar evenzeer voor het organiseren van draagvlak en daadkracht in de eigen organisatie. Voor ons bevestigt dit onze veronderstelling dat regionale netwerken veel baat kunnen hebben bij een passende gradatie van regie. Overorganisatie kan de energie uit een samenwerking halen, maar een gebrek aan coördinatie is mogelijk risicovoller als dat betekent dat de processtappen, overlegtafels en besluitvormingsprocedures die nodig zijn om voortgang te boeken ontbreken. Ons inziens ligt ook hier een belangrijke kans voor regionale netwerken.

“Zorg dat het niet bij praten en notities schrijven blijft.”

Rolinvulling als ambtenaar in regionale samenwerking

Vier oriëntaties voor alliantiemangers

De enquête schetst een helder beeld van de vraagstukken waar professionals in regionale samenwerking mee te maken hebben en de veelzijdigheid van hun rol. Enerzijds zijn ze sterk georiënteerd op de politiek-bestuurlijke overwegingen tot samenwerken die spelen in de *eigen organisatie*. Anderzijds onderhoudt men veelvuldig contacten met de buitenwereld en is de *externe oriëntatie* groot. Sommige professionals richten zich vooral op *één of meer specifieke samenwerkings-verbanden*. Anderen zijn vooral actief op het *strategisch niveau van het samenwerkingsportfolio* of de *samenwerkingsstrategie* van hun gemeente. In onze gesprekken blijkt dat de precieze invulling van de rol voor veel ambtenaren een zoektocht is.

Kaats & Van Wendel de Joode (2014) onderscheidden in hun artikel ‘De alliantiemanager – positie kiezen op een gevarieerd speelveld’ vier oriëntaties voor alliantiemangers, namelijk die van strateeg, procesmanager, netwerker en organisatieontwikkelaar. Deze perspectieven bieden nuttige handvatten voor ambtenaren in regionale samenwerking. We lichten ze hieronder toe.





1. De rol van de *strateeg* is het richting geven aan de samenwerkingspraktijk van een organisatie zodanig dat strategische doelen worden behaald. Hoe maken we verstandige keuzes in onze deelname aan allianties en netwerken? Welke ambities streven we na? Deze alliantiemanager is met name bezig met het (helpen) uitzetten van de koers en focus organiseren in de samenwerkingsinspanningen van zijn gemeente. Er zijn immers meer kansen voorhanden dan zijn te verzilveren. De strateeg is verder actief betrokken bij de strategische positionering van de gemeente in het regionale netwerk.
2. Ten tweede is daar de alliantiemanager die optreedt als *procesmanager* van feitelijke samenwerkingsverbanden. Hoe zorgen we voor effectieve samenwerkingsprocessen in het regionale netwerk? Zijn rol is het managen van het daadwerkelijke samenwerkingsproces. In deze rol is de ambtenaar als het ware de coördinator van de samenwerking. Hij organiseert bijeenkomsten met belanghebbenden, is penvoerder van samenwerkingsdocumenten en bereidt eventuele besluitvorming voor. Vaak doet hij dit samen met zijn evenknie(ën) bij andere gemeenten en organisaties of wordt hij ondersteund door een netwerkorganisatie. In zijn eigen gemeente werkt hij vervolgens actief samen met zijn bestuur en collega's uit relevante beleidsterreinen.
3. Ten derde herkennen we de *organisatieontwikkelaar* die de eigen organisatie weet te activeren in en voor samenwerkingsrelaties. Vanuit deze rol heeft de ambtelijk professional aandacht voor de samenwerkingsvaardigheid van de eigen organisatie. Hoe creëren we de organisatorische condities om betekenisvol samen te werken? Dat doet hij bijvoorbeeld door collega's die actief zijn in samenwerkingsverbanden te adviseren of te coachen. Wij kennen ook alliantiemanager die verantwoordelijk zijn voor organisatieontwikkeling en verander- of leertrajecten opstarten om de samenwerkingsvaardigheid van de organisatie te vergroten.
4. Ten vierde herkennen we de rol van *netwerker*. Dit is de alliantiemanager die vooral buiten actief is. Hoe houden we contact met en staan we open voor onze omgeving? Het is iemand die externe ontwikkelingen nauwgezet volgt en nieuwe en innovatieve thema's identificeert. Hij is een vaak geziene gast bij netwerkbijeenkomsten heeft een actieve rol in het onderhouden van het regionale netwerk. Hij richt zich met name op het levend houden van de relaties en afstemmen over wat er speelt.

De figuur hieronder laat zien dat de vier oriëntaties alle een plek hebben in de dagelijkse praktijk van ambtenaren in regionale samenwerking. Het zwaartepunt ligt overwegend op het *strategisch niveau van opereren (richten)* en

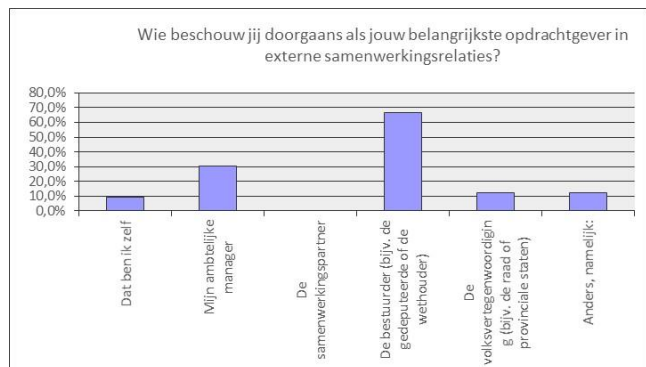
Richten	De alliantiemanager als strateeg 28%	De alliantiemanager als netwerker 36%	in mindere mate bij het tactisch-operationeel niveau (inrichten en verrichten). 64% van de activiteiten die respondenten ondernemen hebben dan ook betrekking op zaken als het formuleren van een strategische koers, het volgen van het politiek-bestuurlijke discours en het onderhouden van de regionale netwerkrelaties. Verder zien we een evenwichtige oriëntatie op zowel de interne organisatie als de externe omgeving, wat duidt op een delicaat speelveld van binnen en buiten.
Inrichten & verrichten	De alliantiemanager als organisatieontwikkelaar 22%	De alliantiemanager als procesmanager 14%	
	Binnen	Buiten	



De bestuurder speelt een bepalende rol

Uit de enquête blijkt dat bestuurders een bepalende rol hebben in het identificeren en aandragen van samenwerkingspartners en het voeren van inhoudelijke afstemming binnen regionale samenwerking. De dagelijkse gang van zaken is daarentegen overwegend gelegen in handen van de ambtelijke professionals. Een goede interne afstemming is daarmee in hun ogen onmisbaar.

Opvallend is dat het directie- en managementniveau minder intensief betrokken is als het externe samenwerkingsrelaties betreft. Dit kan te maken hebben met de meer interne taken die deze managementlagen doorgaans vervullen. Datzelfde geldt voor de rol van de volksvertegenwoordiger. Deze blijkt relatief ver weg te staan van de dagelijkse praktijk van de ambtelijke professional.



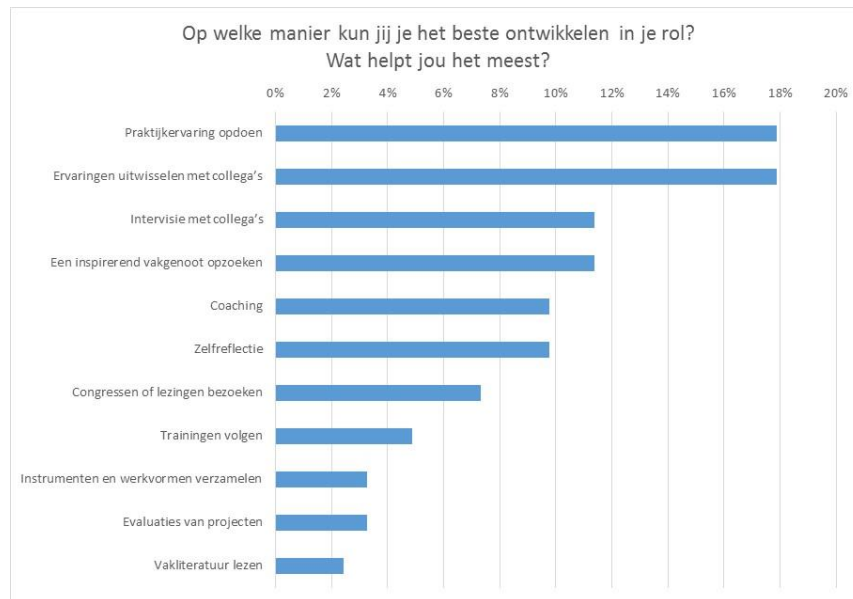
De bestuurder speelt dus een substantiële rol en het samenspel tussen ambtelijke professional en bestuurder is daarmee voor de ambtenaar het meest bepalend. Dit stelt eisen aan de effectiviteit van de verticale afstemmingslijn: is er genoeg tijd en ruimte voor de ambtenaar om met zijn bestuurder te overleggen en samen een strategische koers uit te zetten? Heeft het bestuur de nodige afstemming gevoerd met de volksvertegenwoordiging? Is er op directie en – management rekening gehouden met de tijd en capaciteit die nodig is voor alle inzet in samenwerkingsverbanden? Als deze afstemming niet goed verloopt, kan dit problemen opleveren.

De noodzaak van verticale én horizontale interne afstemming

Naast de bestuurlijke relatie gaat veel aandacht uit naar het afstemmen met de directe collega's van het eigen of aanpalende beleidsterreinen. Sommige ambtenaren besteden een groot deel van hun tijd voor een externe samenwerking aan het intern voor elkaar krijgen van de noodzakelijke voorwaarden en het stroomlijnen van alle informatie. Veel ambtelijke professionals leunen hiervoor op hun persoonlijke interne netwerk. Met een goed functionerend intern netwerk krijgen zij de dingen voor elkaar die nodig zijn om effectief te zijn in de samenwerking. Een succesvolle samenwerker slaagt er dus in om zowel de verticale afstemming als de horizontale afstemming met collega's en de verschillende beleidsterreinen vorm te geven.

Samenwerken kun je leren, maar hoe? In de praktijk!

De vraag of je samenwerken kunt leren werd door een grote meerderheid positief beantwoord. Om de nodige competenties en vaardigheden te ontwikkelen heeft leren in en van de praktijk duidelijk de voorkeur. Praktijkervaring opdoen, ervaringen uitwisselen en intervisie met collega's zijn interventies die nuttig worden gevonden. Vakliteratuur of congressen scoren aanzienlijk lager. Deze staan voor ambtenaren klaarblijkelijk te ver af van de praktijk en de dilemma's die zich hierin voordoen. Ook met doen van evaluaties heeft men weinig affiniteit. Het begrip 'evalueren' wordt al snel geassocieerd met rekenkamer- of evaluatieonderzoeken. Voor ambtenaren betekenen die vaak de dood in de pot, omdat in de praktijk eerder 'afrekenen' centraal komt te staan in plaats van 'leren van'. Dit pleit ervoor dat overheidsorganisaties die effectiever willen worden in samenwerken er goed aan doen te kiezen voor praktijkgerichte en toegepaste leeractiviteiten, zoals intervisie, coaching of workshops.



Samenvattend

Regionale samenwerking wordt in toenemende mate een primair aandachtsgebied voor de ambtelijke professional. Ambtenaren die actief zijn in regionale samenwerking zouden hun effectiviteit kunnen vergroten door aandacht te hebben voor de verschillende oriëntaties die de rol van alliantiemanager met zich meebrengt (strateeg, procesmanager, organisatieontwikkelaar en netwerker) om op deze vier vlakken in meer of mindere mate te kunnen acteren. Publieke organisaties zouden kunnen investeren in de horizontale en verticale afstemmingslijnen binnen de organisatie. Met name de kwaliteit van de afstemming tussen volksvertegenwoordiging, bestuur, management en ambtelijke organisatie is bepalend. Het ontwikkelen van een samenwerkingsstrategie of -portfolio kan hierbij helpen. Publieke organisaties zouden verdere professionalisering van ambtelijke alliantie managers kunnen ondersteunen door toegepaste en praktijkgerichte leeractiviteiten te organiseren.

Over de enquête

De enquête is in het voorjaar van 2016 in samenwerking met het landelijke Netwerk Regionaal Samenwerken tot stand gekomen. De uitkomsten van de enquête zijn besproken tijdens de bijeenkomst van het netwerk op 22 juni 2016. De uitkomsten van de enquête en de gesprekken tijdens deze bijeenkomst - gecombineerd met onze persoonlijke ervaringen met regionale samenwerking - hebben geleid tot dit artikel.

Over Common Eye

Dit artikel is geschreven door Manon de Caluwé, Tim Dees en Edwin Kaats van Common Eye. Common Eye is een adviesbureau gespecialiseerd in samenwerken in allianties, netwerken en partnerships. Wij adviseren samenwerkingsverbanden, helpen organisaties om samenwerkingsvaardiger te worden en bieden lezingen en trainingen aan. Manon de Caluwé, Tim Dees en Edwin Kaats zijn respectievelijk adviseurs en partner bij Common Eye. Meer informatie over ons bureau vindt u op www.commoneye.nl. U kunt ook contact opnemen met Manon de Caluwé via manon@commoneye.nl.