

Besturen in complexe omstandigheden

Samenwerken in allianties en netwerken is voor steeds meer organisaties van groot belang. Ook maatschappelijk is het van belang dat organisaties goed samenwerken, omdat geen enkele organisatie alleen de grote uitdagingen en vragen in en van deze tijd kan oplossen. Toch is samenwerken niet gemakkelijk en vanzelfsprekend, omdat ieder van de partners een deel van zijn autonomie moet opgeven in het vertrouwen dat hij er meer voor terugkrijgt.

Samenwerken in allianties en netwerken ontwikkelt zich tot een interessant en breed professioneel domein.¹ Aanvankelijk leek de aandacht voor het thema vooral vanuit het bedrijfsleven te komen. Private pioniers in samenwerken zagen er een krachtig strategisch instrument in en zij beschouwden allianties als een flexibel en slagvaardig alternatief voor autonome groei of overnames. Ook in de publieke sector kan het thema zich op ruime belangstelling verheugen. Terecht, want de reikwijdte waarmee publieke vraagstukken zich aandienen, vraagt om intensieve samenwerking tussen publieke partijen en tussen publieke en private partijen. Samenwerken is een beproefd instrument in het publieke domein, maar er is een toenemende behoefte de spelregels van samenwerken beter te begrijpen.

Persoonlijke beweegredenen

Ons onderzoek naar de rol en betekenis van bestuurders in allianties en netwerken brengt ons tot de conclusie dat bestuurders, die door hun vakgenoten als goede samenwerkers worden beschouwd, een persoonlijke stempel op de samenwerkingsrelaties die zij aangaan en de partners die zij daarbij kiezen, zetten. Rationele argumenten spelen een minder belangrijke rol dan hun persoonlijke overtuigingen en drijfveren. Bestuurders die hun eigenbelang goed kunnen neerzetten lijken betere samenwerkers te

zijn. Persoonlijke klik en onderling vertrouwen zijn doorslaggevend bij het aangaan van samenwerkingsrelaties.² In bedrijfswetenschappen en de alliantiepraktijk is dat een aanvullend geluid, omdat daar de persoonlijke betekenis van bestuurders (en individuen in het algemeen) nog in sterke mate wordt gerelativeerd. Maar ook in de bestuurspraktijk bestaat de neiging de persoonlijke betekenis van bestuurders in samenwerkingsprocessen te bagateliseren, mede door de heersende opvatting dat bestuurders hun persoonlijke opvattingen ondergeschikt zouden moeten maken aan organisatie- en maatschappelijke belangen. De aandacht voor transparantie en integriteit lijkt de persoonlijke speelruimte voor bestuurders te beperken, terwijl die persoonlijke ruimte belangrijk is voor bestuurders bij het effectief opereren in allianties en netwerken.

Resultaten

Er zijn veel theorieën en modellen ontwikkeld die bij het strategisch, organisatorisch en operationeel inrichten van allianties en netwerken kunnen worden gebruikt. Theorieën en modellen vormen echter niet altijd een garantie voor een goed resultaat in omgevingen van samenwerking. Omdat bestuurders van samenwerkende organisaties een belangrijke rol in samenwerkingsverbanden vervullen, staan ze in ons onderzoek centraal. Wat is de betekenis van bestuurders in samenwerkingsverbanden en op welke wijze geven zij aan die samenwerkingsverbanden betekenis? Dit moet een completer beeld opleveren van het functioneren van samenwerkingsverbanden. Wij hebben ons daarbij geconcentreerd op de wereld van

1 Boonstra, J.J. (2007), Ondernemen in allianties en netwerken: Een multidisciplinair perspectief. *M&O Tijdschrift voor management en organisatie*, 61(3/4): 5-35.

2 Kaats, E. en W. Opheij (2008), *Bestuurders zijn van betekenis. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*, Maarssen: Reed Business.

de zorg en die van de 'gebouwde omgeving' (publieke en private bestuurders uit de bouwwereld). Beide sectoren hebben een bijzondere verhouding tot het thema samenwerken en er doen zich uitdagingen voor waarbij (beter) samenwerken een reëel alternatief is. Tien bestuurders met een reputatie op het gebied van samenwerken in de sector van de zorg en de gebouwde omgeving zijn bereid gevonden als case te dienen. Het betrof zowel private als publieke bestuurders. Wij analyseerden hun verhalen en de verhalen van hun collega-bestuurders en samenwerkingspartners over samenwerking in de context van de sector en de samenwerkingsrelaties die in die sector actueel zijn. Het ging niet alleen om de verhalen op het podium, maar ook om de verhalen die in de coulissen en de kleedkamer worden verteld. Het onderzoek geeft inzicht in de betekenis en werkwijze van effectieve samenwerkers. Deze kunnen in de volgende conclusies worden samengevat:

- Bestuurders zijn van betekenis.
- Persoonlijke beweegredenen spelen een belangrijke rol.
- Het is een spel met gemeenschappelijke spel- en gedragsregels: de spelers maken het spel.
- Binnen de context bakenen bestuurders een persoonlijke speelruimte af.
- Bestuurders geven hun eigen belang betekenis.

Er blijkt dus zoiets te zijn als 'bestuurderskunde'

- Effectief samenwerkende bestuurders hanteren een aantal wezenlijke rollen en handelingsperspectieven.
- Persoonlijke relaties zijn belangrijker dan contingentie.

Bestuurders zijn van betekenis

Bestuurders zijn van grote betekenis voor het aangaan, vormen en onderhouden van samenwerkingsverbanden. Hun persoonlijke beweegredenen spelen een belangrijke rol, mede op basis daarvan geven zij betekenis aan de samenwerking. Een bestuurder handelt weliswaar vanuit het belang van zijn organisatie en is gevoelig voor zijn omgeving, maar hij is nadrukkelijk een actor van betekenis. Bovendien zijn bestuurders spelers in een spel waarin zij een gemeenschappelijke set gedrags- en spelregels hanteren. Er blijkt dus zoiets te zijn als 'bestuurderskunde'. Ook bakenen ze binnen hun context hun persoonlijke ruimte af, uitgaande van hun eigen visie en persoon-

lijke drijfveren. Binnen die ruimte nemen ze initiatieven die tot persoonlijke en organisatie-doelstellingen kunnen bijdragen. Ten slotte geven ze vorm aan het eigen belang, zij doen in het samenwerkingsverband die dingen die voor hen van betekenis zijn. Deze vier conclusies werken wij hierna uit.

Persoonlijke beweegredenen spelen een belangrijke rol

Rationele argumenten vormen slechts een beperkt deel van de bestuurlijke beweegredenen tot samenwerken. Bestuurders worden in belangrijke mate gedreven door persoonlijke beweegredenen die onder meer betrekking hebben op macht, de beste willen zijn, autonomie, een prestatie willen leveren, engagement, angst, spijt, vertrouwen, persoonlijke klik, gezien willen worden en persoonlijke reputatie. Iedere bestuurder heeft daarnaast specifieke dilemma's bij het aangaan van en acteren in samenwerkingsverbanden, die verband houden met zijn visie op samenwerken, persoonlijke positionering, stijl van opereren in een context van samenwerking en zijn relatie met partners. De persoonlijke handtekening van de bestuurder is dus herkenbaar in de samenwerking. Daarvan zijn bestuurders zich ook bewust. Rationele argumenten spelen vooral een rol 'op het podium', want bestuurders weten dat daar het verhaal in rationele termen moet worden verteld, want verhalen maken de werkelijkheid. Retoriek neemt bij bestuurders een belangrijke plaats in. Het is een van de kerncompetenties van bestuurders die als schoolvoorbeeld voor samenwerken bekend staan: welbespraakt anderen stimuleren, overtuigen, meenemen, enthousiasmeren en retorisch inspelen op de positieve connotatie van samenwerking.

Het is een spel met gemeenschappelijke spel- en gedragsregels

Bestuurders hebben sterke overtuigingen over samenwerken en vertellen graag over hun persoonlijke praktijkmodellen voor bestuurlijk handelen in samenwerkingsverbanden. Zij beschouwen een samenwerkingsverband als een instrument, zijn doordrongen van hun persoonlijke betekenis voor en in samenwerkingsrelaties en begrijpen dat het proces om te komen tot een samenwerkingsverband, ertoe doet. Zij geven vorm en inhoud aan dat proces, bouwen gaandeweg zorgvuldig een passende relatie met partners op en nemen bij het maken van keuzes de context serieus. Daarnaast zijn ze op het gebied van samenwerken

bezig met leren, reflecteren en professionaliseren.

In de praktijk maken bestuurders gebruik van een gemeenschappelijke set spel- en gedragsregels op basis van kennis over de manier waarop ze in samenwerkingsverbanden dienen te handelen.

Er zijn drie stijlen te identificeren waarmee bestuurders in samenwerkingsverbanden te werk gaan: de strateeg, de netwerker en de procesregisseur.

Bestuurders hebben een voorkeurstijl, maar combineren die bijna zonder uitzondering met elementen uit de andere stijlen. De praktijkmodellen van bestuurders in allianties en netwerken zijn in belangrijke mate gericht op het omgaan met onzekerheid en ambiguïteit. Onzekerheid kan worden verminderd door informatievergarig, ambiguïteit alleen door interactie, met elkaar aan de slag gaan, elkaar vragen stellen en het aantal mogelijke betekenissen van iets gezamenlijk terug te brengen door betekenis te geven vanuit referentiekaders. Bestuurders zijn zich ervan bewust dat het in essentie gaat om de ontmoeting van verschillende werkelijkheidsdefinities. Dit verklaart waarom zij in de complexe omgevingen van samenwerking uitermate zorgvuldig organiseren.

Binnen de context bakenen bestuurders een persoonlijke speelruimte af

Bestuurders die nauw bij samenwerkingsverbanden zijn betrokken, drukken er nadrukkelijk hun stempel op en laten ook hun eigen belang gelden, zij beïnvloeden de context. Aan de andere kant beïnvloedt de context, zowel die van de sector als die van de eigen organisatie, de opstelling van de bestuurder. De kenmerken van de sectoren vinden hun weerslag in de beweegredenen, praktijkmodellen en voorkeurstijlen van bestuurders in samenwerkingsverbanden. De bestuurder en zijn omgeving beïnvloeden elkaar wederzijds.

Binnen hun context (sector, geografie, *governance*) bakenen alle bestuurders - al of niet expliciet - voor zichzelf een speelruimte af waar zij hun gang kunnen gaan, leuke dingen kunnen doen en zo een bijdrage aan persoonlijke en organisatiedoelstellingen kunnen leveren. Ze kunnen binnen die speelruimte relatief vrij en op basis van persoonlijke beweegredenen initiatieven en beslissingen nemen, die ze ook in rationale termen voor het voetlicht kunnen brengen. Binnen die speelruimte ligt ook hun definitiemacht, daarbuiten zijn hun persoonlijke handelingsvrijheid en definitiemacht beperkt en zijn de spelregels en normen van de context bepalend.

Bestuurders geven hun eigen belang betekenis

Bestuurders zijn geen belangeloze samenwerkers, ze staan voor hun persoonlijk en organisatiebelang en proberen vanuit dat belang macht en invloed te verwerven. Bestuurders verwerven macht en invloed op verschillende manieren: bouwen een groot relatienetwerk, concentreren zich op de ontwikkeling van kennis, vaardigheden, opleiding en ze bewaken dat hun organisatie er beter van wordt (sociaal, cultureel en economisch kapitaal). Daarin onderscheiden zij zich van de in de literatuur genoemde *collaborative leaders* die als intermediair, zonder formele autoriteit of machtspositie, partijen bij elkaar brengen.³ Het eigen belang zit ook in het plezier dat bestuurders in samenwerken scheppen. Samenwerken oefent een grote aantrekkingskracht uit. De interactie met

Bestuurders kunnen worden getypeerd als strateeg, netwerker of procesregisseur

potentiële partners creëert een ruimte, waarin strategie en uitvoering, denken en doen, pionieren en realiseren dicht bij elkaar liggen. Samenwerken stelt hen ook in staat in interactie met andere bestuurders nieuwe omgevingen te creëren. Bestuurders oefenen grote invloed uit op de keuze van partners, ze werken het liefst samen met partners (uit hun eigen netwerk) met wie het persoonlijk klikt en die ze vertrouwen. Zelfs de strategen, die zich meer door strategische keuzes van hun organisaties laten leiden, gaan niet snel voor een samenwerkingsrelatie waarin het niet klikt tussen de bestuurders.

Effectief samenwerkende bestuurders hanteren gemeenschappelijke rollen en handelingsperspectieven

Bestuurders vervullen naar gelang de situatie de volgende rollen in samenwerkingsverbanden. Als *verbindende strateeg* zoeken ze vanuit een gericht strategisch kader naar verbindingen met andere organisaties en met andere mensen. Als *schakelende zingever* pendelen ze tussen verschillende talen, verschillende werkelijkheden en belangen die cruciaal zijn voor het succes van samenwerkingsrelaties. Als *charmante verleider* zetten ze hun persoonlijke charme in om anderen aan te zetten mee te doen. Ze zijn

3 Schrijver, S.G. & L.S. Vansina (2007), Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen: theorie en praktijk, *M&O Tijdschrift voor management en organisatie*, 61(3/4): 203-218.

zich bewust van hun persoonlijke eigenschappen en weten die ook in te zetten. Als *geduldige macher* willen ze resultaat tot stand brengen. Tegelijkertijd zijn ze geduldig en begrijpen ze dat processen soms tijd nodig hebben. Ze begrijpen ook dat ze moeten opschakelen en soms processen dienen te forceren, tegelijkertijd zijn ze geduldig en begrijpen ze dat processen tijd nodig hebben.

Persoonlijke relaties zijn belangrijker dan contingentie

Onderzoek vanuit het systeem- en contingentie denken heeft inzicht verschaft in de werking en het belang van allianties en netwerken. Modellen, structuren en systemen kunnen helpen, maar in iedere situatie maken mensen en hun persoonlijke communicatie het verschil. Voor bestuurders zijn het geen waarheden, maar manieren van kijken, waar altijd ook andere manieren van kijken naast geplaatst kunnen worden. Modellen en structuren vergroten (of verkleinen) de ruimte voor oplossingen. De handelende actor in context is het vertrekpunt. Het is juist de samenhangende benadering, die van actor in context, die tot een vergroting van het inzicht in de werking van samenwerkingsverbanden kan leiden.

Praktijkmodellen

Er bestaat een gemeenschappelijke set spelregels voor het opereren in samenwerkingsverbanden. Bestuurders met een reputatie op het gebied van samenwerken hebben een gemeenschappelijke set gedrags- en spelregels die ze in samenwerkingsverbanden hanteren, ondanks grote verschillen in achtergrond, opleiding, ervaring en persoonlijkheid. De gemeenschappelijke praktijkmodellen van bestuurders hebben betrekking op de volgende onderwerpen over samenwerken. Bestuurders

- beschouwen samenwerkingsverbanden als een instrument,
- zijn doordrongen van hun persoonlijke betekenis voor en in samenwerkingsrelaties,
- begrijpen dat het proces om te komen tot een samenwerkingsverband ertoe doet en geven bewust vorm en inhoud aan dat proces,
- bouwen zorgvuldig een passende relatie op met

partners,

- nemen bij het maken van keuzes de context serieus,
- leren, reflecteren en professionaliseren op het gebied van samenwerken.

Op basis van die gemeenschappelijke visies kan een ideaalbeeld worden opgebouwd van de manier waarop bestuurders het samenwerkingsspel spelen. Dit beeld bestaat uit strategische elementen, elementen die te maken hebben met resultaatgerichtheid en met het omgaan met vertrouwen. Deze gemeenschappelijke elementen geven inzicht in de wijze waarop bestuurders het samenwerkingsspel menen te moeten spelen. Iedere bestuurder heeft zijn specifieke denk- en werkpatronen die tot drie typen voorkeurstijlen kunnen worden teruggebracht: de strateeg, de netwerker en de procesregisseur. Bestuurders kunnen als een van deze archetypen worden getypeerd, maar combineren bijna zonder uitzondering elementen uit de verschillende voorkeurstijlen.

Er zijn praktijkmodellen voor bestuurlijk handelen in samenwerkingsverbanden die bestuurders veelal door eerdere ervaringen hebben opgebouwd. Die gemeenschappelijke praktijkmodellen zijn nergens vooraf beschreven, het is impliciete kennis over de manier van handelen in samenwerkingsverbanden.

Uitdagingen voor bestuurlijk handelen

Bestuurders opereren in een context van allianties en netwerken. Een context van samenwerken heeft een aantal specifieke kenmerken. Er is een onduidelijk machtscentrum, interdependentie, er wordt bij elk samenwerkingsinitiatief een nieuwe werkelijkheid gecreëerd en er is intrinsieke heterogeniteit. Alle allianties en netwerken kunnen daarmee worden getypeerd als complexe omgevingen. Teisman constateert dat er een trend is van hiërarchische naar netwerkachtige stelsels.⁴ Ook Keuning en Wolters geven aan, dat ze bij de overgang naar de eenentwintigste eeuw een nieuw organisatietype zien ontstaan met drastisch andere rollen en opgaven voor managers en medewerkers.⁵ Er is verschil tussen de logica van de hiërarchie en die van het netwerk, zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof aangeven.⁶ In een netwerk gaat het om pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid (ongevoeligheid voor een sturende actor) en dynamiek in structuur. Het werken in deze samenwerkingsverbanden en netwerken stelt nieuwe en andere eisen aan bestuurders die leidinggeven. Ons onderzoek geeft inzicht in het handelingsrepertoire

4 Teisman, G.R. (2006), *Stedelijke netwerken: Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Den Haag: Nirov.

5 Keuning, D. en M. Wolters (2007), *Structuur doorzien, over ontwerp van organisatiestructuren*, Amsterdam: Pearson Education Benelux, p. 481.

6 ruijn de J. & E. Tenhevelhof (1999), *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.

van bestuurders die een reputatie op het gebied van samenwerken hebben, maar roept tegelijkertijd de vraag op hoe met een traditie in het paradigma van hiërarchie en controle het handelingsrepertoire van samenwerken inhoud kan worden gegeven en hoe ervoor kan worden gezorgd dat niet alleen bestuurders zich dit eigen maken, maar dat ook hun achterbannen aangehaakt blijven op dit noodzakelijke spel van samenwerken.

Samenwerken is belangrijk, maar in de praktijk nodigen prikkels die bestuurders uit hun omgeving ontvangen, niet altijd uit tot grotere oriëntatie op samenwerken. Niet alleen door de nadruk op samenwerking en efficiency, door de consolidatietendens en de roep om sterke leiders, maar ook door de toepassing van de mededingingswet worden bestuurders tot competitief, soms zelfs defensief gedrag verleid, tot denken in termen van fusies en overnames. De enorme aandacht die in de 'gebouwde omgeving' uitgaat naar het thema rechtmatigheid is verklaarbaar, maar leidt ook tot verwijdering tussen partijen, formalise-

ring van samenwerkingsrelaties en versterking van de vechthouding. Het zijn omstandigheden waarin alleen echte samenwerkers de kracht kunnen opbrengen samenwerkingsverbanden aan te gaan. De vraag is hoe condities kunnen worden gecreëerd om het samenwerken te bevorderen. De oplossing ligt niet zozeer in het aanpassen van structuren, maar het benadrukken van gezamenlijke opgaven, omdat daarin veelal de basis voor gezamenlijke actie ligt. We kunnen er niet omheen dat bestuurders of,

Samenwerken is belangrijk, maar de prikkels die bestuurders ontvangen nodigen niet altijd uit tot een grotere oriëntatie daarop

ruimer geïnterpreteerd, individuen inhoud en betekenis aan samenwerkingsrelaties geven, dat hun persoonlijke klik uiteindelijk bepalend is voor de kwaliteit van een samenwerking en dat eigen belang een prominente rol in het samenwerkingsproces speelt. ■