

# Balanceren tussen uitersten

Publiek-private samenwerking staat enorm in de belangstelling. In deze samenwerking komen vaak spanningen naar boven die de kans op een succesvolle uitkomst verkleinen. Het tijdig herkennen en hanteren van deze spanningen kan bijdragen aan succesvolle samenwerking van publieke en private partijen. *Prof. dr. Jaap Boonstra*

Publiek-private samenwerking is een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld.<sup>1</sup> Over het algemeen worden twee vormen onderscheiden: contractuele arrangementen en partnerships. Het contractuele arrangement heeft als vertrekpunt dat de overheid zich vooral moet richten op het formuleren van beleid en de uitvoering aan private partijen moet overlaten. Dit zou de efficiëntie en effectiviteit van overheidsoptreden bevorderen. Verschijningsvormen zijn uitbesteding, verzelfstandiging, privatisering, aanbesteding, het uitgeven van concessies en het sluiten van contracten door de overheid met private partijen voor bijvoorbeeld bouw, financiering en beheer van specifieke infrastructuurprojecten. Bij partnerschap is het idee dat samenwerking tussen publieke en private partijen beter beleid kan opleveren voor complexe maatschappelijke problemen. Door samenwerking en het optimaal gebruiken van gespreide kennis en specifieke competenties kan de kwaliteit van publieke dienstverlening verbeteren. Bovendien is het beter mogelijk om

burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de vorming van beleid en de uitvoering daarvan. De contractvorm wordt vooral gebruikt bij infrastructuurele projecten, zoals de bouw van overheidsgebouwen en de aanleg van wegen. Bij gebiedsontwikkeling en stadsontwikkeling domineert de vorm van partnerschap. Opmerkelijk is dat bij partnerschap de private partijen in vrijwel alle fasen betrokken zijn. Er wordt niet gekozen voor specifieke organisatievormen; wel voor coördinatie van activiteiten door voortdurende onderhandeling over taakverdeling en samenwerking. De continuering van deze vormen van partnerschap is sterk afhankelijk van

actief procesmanagement waarin aandacht is voor relatie management en het manoeuvreren naar interessante uitkomsten.<sup>2</sup>

## Paradoxen en spanningen

Het signaleren en benoemen van spanningen en paradoxen is een voorwaarde voor succes voor samenwerking of allianties van publieke en private partijen. Het is de kunst om bij de paradoxen te blijven balanceren tussen de uitersten van het spanningsveld.<sup>3</sup>

*Het is de kunst om bij de paradoxen te blijven balanceren tussen de uitersten van het spanningsveld*

Clickservice  
Overheidsmanagement.nl | Strategie  
PPS bij infrastructurele projecten

## → Bedrijfseconomische betekenis - maatschappelijke betekenis

Deze paradox beschrijft de intentie van de samenwerkingspartners. Gaat het in eerste instantie om kostenbesparingen of gaat het om het bijdragen aan oplossingen

voor maatschappelijke vraagstukken? Uiteindelijk kan geen enkele organisatie voortbestaan als ze geen maatschappelijke bijdrage levert. Een eenzijdige oriëntatie op kostenbesparing vervreemdt een organisatie van haar betekenis op langere termijn en de waarde die ze voor burgers heeft. De maatschappelijke betekenis geeft ook betekenis en richting aan de samenwerkingspartners en de mensen die in de partnerorganisaties werken. De economische betekenis is relevant om het bestaan te legitimeren en te kunnen blijven investeren in de samenwerking met het oog op toekomstige resultaten.

#### → **Prijsconcurrentie - innovatiekracht**

Sommige samenwerkingsverbanden worden primair gevormd om kostenvoordeel te halen door marktwerking en door private partijen en maatschappelijke organisaties onderling te laten concurreren op prijs en kwaliteit. Daartegenover staan verbanden die zich primair richten op innovatie en het experimenteren met nieuwe vormen van dienstverlening. Hier wordt het klassieke spanningsveld zichtbaar tussen innovatie en exploitatie. Innovatie kost geld, maar kan bijdragen aan toekomstperspectieven. Exploitatie biedt zekerheid voor de korte termijn en draagt bij aan kostenbeheersing. Te eenzijdige nadruk op kostenbesparing maakt innovatie lastig. Te eenzijdige nadruk op innovatie kan leiden tot verspilling.

#### → **Angst om autonoom te blijven - angst om autonomie te verliezen**

Managers in organisaties kunnen onzeker worden als ze zien dat andere instanties een intensieve samenwerking aangaan. Er kan angst ontstaan om alleen achter te blijven of een verlangen om erbij te mogen horen. Tegelijkertijd is er het besef dat samenwerking betekent dat je een deel van je autonomie opgeeft. De angst kan ontstaan om autonomie en eigen identiteit te verliezen. De keuze om autonoom te blijven, kan betekenen dat het voortbestaan van de organisatie in gevaar komt en dat de eigenheid en identiteit hoe dan ook verloren gaan. De kunst is om vanuit een eigen identiteit bij te dragen aan gemeenschappelijkheid en autonomie te behouden zonder alleen te komen staan.

#### → **Zakelijk arrangement - samenwerkingsverband**

Heldere afspraken over investeringen, kostenverdelingen en opbrengsten zijn nodig om te voorkomen dat er belangenconflicten ontstaan en de samenwerking wordt verbroken omdat er onvoldoende sprake is van weder-



kerigheid. Heldere afspraken kunnen bijdragen aan het voorkomen van wantrouwen. Eenzijdige aandacht voor financiële en juridische afspraken ontkent de chemie die nodig is om een samenwerkingsverband werkzaam te maken. Aandacht voor samenwerking draagt bij aan onderling vertrouwen. Vanuit dit vertrouwen is het mogelijk om zakelijke arrangementen opnieuw bespreekbaar te maken als de wederkerigheid uit balans raakt.

#### → **Maakbaarheid - schoonheid**

Een samenwerkingsverband kan zich richten op wat maakbaar is. In dat geval gaat het om haalbaarheid en om een maakproces. Bij een maakproces gaat het om het convergeren van gezichtspunten en het richten van energie op een specifiek doel. Het gaat om wat zal zijn. Bij het nastreven van schoonheid gaat het om het zoeken naar een aansprekende en betekenisvolle vorm. Hierbij is divergentie van belang en richt de energie zich op het genereren van ideeën. Het gaat om wat zou kunnen zijn. Zonder een maakproces komt schoonheid

niet tot werkelijkheid. Zonder schoonheid wordt passie in het maken onderschat. Uiteindelijk wordt een resultaat bereikt, maar het is de vraag of hiermee wordt voorzien in een maatschappelijke behoefte.

### → *Vorm en inhoud - formering en proces*

Aandacht voor de vorm van de samenwerking is relevant omdat het de positie en specifieke inbreng regelt van de partners. Vorm en inhoud scheppen helderheid over machtsverhoudingen en besluitvormingsprocessen en reduceert onzekerheid over werkwijzen en risico's. Aandacht voor het formeren van een samenwerkingsverband is nodig om tot samenwerking en vertrouwen te komen. Bij het formeren speelt ook de vraag wie in de samenwerking wordt betrokken en wie wordt uitgesloten. Deze keuzen beïnvloeden vorm en inhoud van de samenwerking. Vorm en inhoud en formering en proces verwijzen naar elkaar en hebben elkaar nodig, maar de oriëntatie van beiden is wezenlijk anders. De kunst is om deze verschillen te overbruggen.



### → *Zorgvuldige analyse - vertrouwen en gevoel*

De vraag is hoeveel tijd en aandacht bij de formering van een samenwerking wordt geïnvesteerd in een zorgvuldige analyse van de reputatie, de positie, de bijdrage en de betrouwbaarheid van de partners. Een nauwkeurige analyse helpt om risico's te verkleinen en ieders inbreng op waarde te schatten. Te lang blijven analyseren roept de vraag op of degene die de analyse uitvoert de ander wel vertrouwt en zelf te vertrouwen is. De emotionele aantrekkingskracht wordt verdrongen door de rationele analyse. Tijd besteden aan vertrouwen en ruimte geven aan gevoel dragen bij aan het zichtbaar maken van persoonlijke drijfveren en individuele betrokkenheid en aan het leren kennen van elkaars relationele kwaliteiten. Uitsluitend aandacht geven aan gevoel en vertrouwensontwikkeling kan leiden tot een desillusie als later blijkt dat de partners elkaar weinig te bieden hebben.

### → *Investeren in kennis - investeren in relaties*

Bij het succesvol laten functioneren van publiek-private samenwerking is kennis over het formeren, vormen en functioneren van samenwerkingsverbanden zeer behulpzaam. Als kennis wordt gebundeld, vastgelegd in methodieken en ingebed in ondersteunende structuren, dan helpt dit om keuzen te maken in de inrichting van allianties. Als methodieken worden toegepast zonder oog voor de context waarin de samenwerking vorm krijgt, neemt de kans op mislukking toe. Naast generieke kenmerken heeft elk formatie- en vormgevingsproces ook specifieke eigenschappen. Bovendien kent elke samenwerking een eigen dynamiek die door politiek-culturele contextfactoren wordt beïnvloed. Daarom blijft het nodig om bij het aangaan van samenwerking te investeren in wederzijdse verkenningen van contexten en relatiepatronen.

### → *Centrale sturing - decentrale speelruimte*

Bij het formeren, vormen en functioneren van samenwerkingsverbanden kan centrale sturing helpen bij het bijeenbrengen van relevante partijen en bij het formuleren van centrale doelen. Door centrale coördinatie vanuit een sturend orgaan kunnen bijdragen van partners goed op elkaar worden afgestemd. Voor het goed functioneren van een samenwerkingsverband is vrijheid en speelruimte nodig voor de partners, anders is vernieuwing nauwelijks mogelijk. Vanuit intensieve samenwerking ontstaat vanzelf coördinatie en afstemming in de vorm van zelfsturing. Om tot vernieuwing en resultaat te komen, is het de kunst

om een evenwicht te vinden tussen lokale zelfsturing en centrale sturing.

#### → **Snel zichtbare resultaten - zorgvuldigheid in samenwerking**

Snel realiseren van resultaten genereert energie bij de samenwerkingspartners. Het maakt zichtbaar wat de meerwaarde van samenwerking is en draagt zo bij aan versterking van de samenwerking. Te veel aandacht op het boeken van resultaat kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid in de samenwerking omdat het vaak gaat om eerste deelresultaten. Partners kunnen hierdoor de indruk krijgen dat hun motieven en belangen zijn veronachtzaamd. Het voortdurend afwegen van belangen en het nastreven van overeenstemming op deelgebieden kan het boeken van resultaat en succes in de weg staan. Het zichtbare belang van de samenwerking neemt af, evenals de wil om er energie in te blijven steken. De kunst is om door te pakken zonder de relaties te schaden en om de relaties te benutten om door te pakken en resultaat te boeken.

#### → **Open netwerk - gesloten netwerk**

Een open samenwerkingsverband stimuleert de toegang tot nieuwe kennis en informatie die van belang kunnen zijn voor innovatie. Een open verband biedt ook mogelijkheden om bij vastgelopen samenwerkingspatronen nieuwe invalshoeken toe te laten en verstarringen in relaties op te lossen. Een besloten samenwerkingsverband met sterke relaties stimuleert vertrouwen en dit vertrouwen is nodig om informatie te delen en in de relatie te investeren. Tegelijkertijd neemt in gesloten verbanden de kans toe op tunnelvisies, stereotypering en machtsspelletjes die het netwerk ondermijnen. Het gaat erom voortdurend te balanceren tussen de veiligheid van een besloten samenwerkingsverband en de inspiraties en creativiteit van een open samenwerkingsverband.

#### → **Conflict voorkomen - conflict waarden**

Conflicten in samenwerkingsverbanden kunnen desastreus uitpakken als het vertrouwen wordt beschaamd en partijen onevenredig hun belangen gehonoreerd krijgen ten koste van andere partijen. Ook machtsconflicten waarbij de ene partij meer invloed verkrijgt en in staat is andere partijen te domineren, zijn destructief

voor samenwerking tussen publieke en private organisaties. Conflicten in een samenwerkingsrelatie kunnen aanleiding zijn om de samenwerking te verbreken, maar ook om de samenwerking onder de loep te nemen en te verbeteren. Meningsverschillen over achtergronden van problemen kunnen leiden tot conflict, maar ook tot meervoudige probleemanalyse. Verschillende visies op oplossingsrichtingen en aanpak kunnen een bron zijn van conflict, maar ook van creatieve vernieuwing. De

kunst is om machtsconflicten te voorkomen, meningsverschillen te verzoenen en taakconflicten te benutten als bron van energie voor creativiteit en vernieuwing.

#### **Balanceren tussen uitersten**

De hierboven beschreven paradoxen hebben allemaal als kenmerk dat het de kunst is om de spanningen te

benutten zonder te kiezen voor een van de uitersten van de paradox. Een vraag voor mensen in publiek-private samenwerking is in hoeverre zij in staat zijn deze spanningen te herkennen, te hanteren en uit te houden. Het tijdig herkennen van de spanningen, het bespreekbaar maken ervan en het zoeken naar een balans dragen bij aan succes in publiek-private samenwerking.

*Prof. dr. J.J. (Jaap) Boonstra is rector bij Sioo, Interuniversitair centrum voor Organisatie- en Veranderkunde en hoogleraar 'Management van veranderingen in organisaties' bij de Faculteit Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.*

#### **Noten**

1. Zie ook: Erik-Hans Klijn en Mark van Twist, Publiek-private samenwerking in Nederland. Overzicht van theorie en praktijk. In: *M&O*, 61(3), zomer 2007.
2. De Sioo-leergang Alliantie management besteedt specifiek aandacht aan actief procesmanagement bij samenwerkingsarrangementen tussen organisaties.
3. Zie ook: Jaap Boonstra, Ondernemen in allianties en netwerken. In: *M&O*, 61(3), zomer 2007.

*Door  
samenwerking  
kan de kwaliteit  
van publieke  
dienstverlening  
verbeteren*