

Oefenwerk

---

# Vitale Coalities en Regie in het Publieke Domein

Theo Konijn  
en Willem van Spijker

**v4n**

---





# Inhoudsopgave

---

**Inleiding** 5

**1. Over coalities, de liefde en het resultaat** 10

Dansen, zoenen, vrijen, trouwen en kinderen krijgen

**2. Vier sleutels tot succes** 23

- > focus maken: afnemers trekken het uit je handen
- > samenwerken met een gerust hart
- > boter bij de vis
- > bindend leiderschap

**3. Kijken naar vitale coalities** 49

Een analytische ontleding

**4. Regievoering, de overheidsrol** 64

En wat doet de regering .....?

**Bijlagen** 80

- > Speltheorie
- > Ketenvliegwielen



# Inleiding

---

Het leven in ons land, in de stad, op het platteland, in de wijk wordt geleefd door de burgers en het wordt gefaciliteerd door een grote diversiteit aan instellingen en partijen.

De reiniging, de politie, de school, de huisartsen, de sportclub, de winkels, het openbaar vervoer, de snelwegen, de waterhuishouding; ieder doet zijn werk. Van elk van deze instellingen mag je verwachten dat zij hun werk doen op maat en naar behoefte van hun klanten, de burgers van de wijk, de stad of het land.

Deze voorzieningen op het terrein van wonen en leefbaarheid, gezondheid, duurzaamheid, bereikbaarheid, het economisch verkeer, de veiligheid, scholing en werk, dienen op orde te zijn, zodanig dat burgers zich verzekerd weten van een basale infrastructuur waarbinnen ze kunnen leven. Tegelijkertijd leven de bewoners hun eigen leven, ieder voor zich en regelmatig ook samen op één of andere manier. Hoe ze dat doen, is uiteraard aan henzelf, mits alle mensenrechten worden geëerbiedigd. Sociale mobiliteit en sociaal weefsel zijn zaken die altijd eigendom zijn van de mensen zelf.

Vitale coalities ontstaan en zijn gewenst indien ergens op bovengenoemde punten (infrastructuur van basisvoorzieningen, sociale mobiliteit en sociaal weefsel) concrete problemen en opgaven worden ervaren, die vragen om actie; de leefbaarheid in een wijk, de bereikbaarheid van een regio, de verrommeling van waardevol landschap, de veiligheid rond gevaarlijke bedrijven.

Vitale coalities zijn verbintenissen van wat langere duur tussen actieve burgers, mensen van overheden en maatschappelijke partners, die elkaar gevonden hebben in hun wil om een betekenisvolle, maar ook moeilijke opgave aan te pakken.

Het komen tot een stevige en succesvolle vitale coalitie is een enerverend proces dat niet altijd goed afloopt.

Het begint altijd met iemand, onze held in het verhaal, die iets wil bereiken op een maatschappelijk terrein; een betere leefomgeving, een veilige straat, andere zorg, meer woningbouw, oplossen van files, prettiger omgaan met de burens. Onze held is een bestuurder, een actieve burger, een corporatiedirecteur, een ambtenaar, een betrokken ondernemer, iemand in de frontlinie. Hij heeft veel in zijn mars – anders zou hij zo ambitieus niet zijn – maar hij beseft ook terdege dat hij deze ambitie echt niet alleen kan vervullen. Hij heeft wezenlijke bijdragen van anderen nodig; van de burens, van overheden, van maatschappelijke organisaties, van ondernemers. En zo start dikwijls het vormen van een coalitie.

---

We kijken vaak naar de overheid voor oplossingen van maatschappelijke opgaven. De klassieke manier van organiseren en beleid maken (hiërarchisch) is niet altijd toereikend. Aan het zogenaamde interactief bestuur (horizontaal openbaar bestuur) wordt daarom steeds meer inhoud gegeven; steeds meer beseffen bestuurders dat het bestuur van de publieke sector niet alleen door overheden, maar ook door besturen van scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen en andere organisaties die publieke taken uitvoeren, wordt vormgegeven. Echter met interactieve beleidsvorming is de uitvoering en daadwerkelijk resultaat nog niet gegarandeerd; dit terwijl bovengeschetste opgaven wel om concrete actie vragen. Op diverse plaatsen ontstaan daarom vormen van daadkrachtige samenwerking tussen stadsbestuur, bewoners en instanties; dat worden dan 'vitale coalities' genoemd. Soms komen deze vitale verbanden in relatief korte tijd tot mooie en inspirerende resultaten. Dat is ook één van de sterke kanten van vitale coalities: de resultaatgerichtheid. In onze netwerksamenleving zijn zij het structurerend alternatief voor de klassieke overheid-middenveld-burger-relaties en voor de los-zand-relaties die de facto op vele plaatsen bestaan.<sup>1</sup>

De veranderende rol van de overheid heeft ons ook een nieuw toverwoord opgeleverd: Regie. Te pas en te onpas wordt met de 'Regiefunctie van de overheid' geschermd. In dit boekje vragen we ons af wat Regie feitelijk kan betekenen.

### **Waarover?**

Hoe je vitale coalities bouwt, is de centrale vraag van deze publicatie. We willen laten zien hoe een proces van het vormen van een vitale coalitie eruit kan zien, wat daarbij sleutels tot succes zijn en hoe je een dergelijk proces kunt regisseren. Daarnaast gaan we in op de vraag wat Regie betekent in het publieke domein en welke rol de overheid (rijk, provincie, gemeenten) daarbij kan vervullen.

### **Voor wie?**

We schrijven deze publicatie voor potentiële coalitiepartners: bestuurders, overheidsmanagers, beleidsmedewerkers, burgers, (directeuren van) maatschappelijke instellingen, (bestuurders van) bedrijven. Mensen die benieuwd zijn naar de dynamiek van het bouwen van vitale coalities en de vragen die daarbij een rol spelen, zoals: wat is de rol van de overheid, wat is mijn eigen rol, hoe creëren we beweging, hoe komen we van idee/beleid tot uitvoering, hoe maken we het minder complex, welke praktische instrumenten kunnen we gebruiken om het proces te faciliteren. Mensen die opgescheept worden met een 'regiefunctie' maar eigenlijk niet weten wat je ermee zou kunnen.

---

<sup>1</sup> Oratie Hans Boutelier

augustus 2007

---

## Door wie?

Wij zijn mensen van de praktijk. We hebben vele coalities helpen bouwen, soms als adviseur, soms als kwartiermaker, als regisseur en dan weer als bestuurder. In dit boekje maken we de lezer deelgenoot van onze ervaringen. We hebben onze praktijk tegen het licht gehouden en een poging gewaagd om te beschrijven 'hoe groeit en bloeit een vitale coalitie?'

We hebben geen wetenschappelijke pretenties en evenmin denken we het ei van Columbus gevonden te hebben. Dit boekje is Oefenwerk, het zijn vingeroefeningen, pogingen om de dynamiek van het vormen van een vitale coalitie te begrijpen en te beschrijven.

Wij willen met dit boekje de gesprekken verder op gang brengen over coalities.

## Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk **een** met een verhaal dat vertelt over de praktijk van het groeiproces van vitale coalities.

In het groeiproces zien wij een parallel met onze jeugdervaringen in de disco. De dansvloer, het zoeken en vinden van een goede danspartner, het wilde dansen en het geschuifel, de teleurstelling, de hoop, de eerste zoen .... En later ... vrijen, verloven, trouwen, kinderen krijgen.

Het proces van coalitievorming kent vergelijkbare stappen en emoties. Verbeelden en verleiden (de dans en het zoenen), Verbinden (vrijen en trouwen), Verzilveren (kinderen krijgen).

In het hoofdstuk **twee** krijgt u van ons vier sleutels voor het succesvol bouwen van vitale coalities. Wat maakt nu dat een coalitie wel of niet werkt? Achtereenvolgens komen aan de orde:

- > het belang van een heldere opgave en afnemers die de resultaten uit je handen trekken
- > goede samenwerking; tussen wie en hoe groeit dat?
- > stevig organiseren van de coalitie en het werkproces is nodig.
- > een coalitie vormen en tot resultaten brengen vraagt bijzondere vormen van leiderschap.

**Keep it simple, close to the matter and close to the heart:** dat is kort gezegd de sleutel tot succes bij vitale coalities.

In hoofdstuk **drie** lichten we toe hoe we naar vitale coalities kijken en komen een definitie, ontwikkelingsfasen en type coalities ter sprake.

---

Na de narratieve benadering van hoofdstuk één en de meer praktische handreikingen in hoofdstuk twee, doen we hier een poging om analytisch naar vitale coalities te kijken en reiken we een aantal modelletjes aan. Zo is bijvoorbeeld de ene coalitie de andere niet. Er is nogal een verschil tussen de opgave om tot een leefbare straat te komen of de radicalisering aan te pakken of de obesitas-bestrijding in de hand te krijgen. Wij maken daarin een eenvoudig onderscheid:

- > is het probleem bekend/gekend ja of nee?
- > is het geheel van de betrokken partners enigszins te overzien of is dat een complex veld van betrokkenen?

Vanuit deze twee invalshoeken zijn verschillende strategieën te herkennen om coalities te laten werken en passen verschillende wijzen van regievoering.

In hoofdstuk **vier** gaan we dieper in op de rol van regie bij het bouwen van vitale coalities. Welke contexten dienen te worden gecreëerd en wat kan daarbij van de verschillende overheden verwacht worden? Regie is ondertussen een toverwoord geworden, met name in beleidskringen. In hoofdstuk vier doen we een poging tot ontmaskering van de mythen van regie. Tevens gaan we daar in op de vraag hoe overheden kunnen omgaan met de opdracht om regie te voeren. De vraag is tevens of het mogelijk is om vanuit de overheid vitale coalities te bouwen; zijn vitale coalities maakbaar of niet?

### **Dank**

Dit boekje is gebaseerd op onze praktijkervaringen, op het werken met vele inspirerende mensen die met ambitie, enthousiasme en soms met frustraties bezig zijn om hun weg te vinden in het ontwikkelen van goede coalities en het bereiken van concrete resultaten. Wij zijn deze mensen zeer dankbaar dat we met hen mochten werken.

Dit boekje is gemaakt samen met onze collega Nanda Verbeek. Nanda is in staat gebleken om al onze schrijfsels en redeneringen op orde te brengen en vorm te geven in het boekje dat u nu in handen heeft.

Onze collega's bij Van Vieren hebben intensief meegedacht. Wij denken met veel plezier terug aan een diner pensant over regie en coalities met onze illustere gasten Henry Meijdam, Duco Stadig, Lex de Boer, en Arthur Verdellen. Hun rijke ervaring als overheidsbestuurder, als corporatiedirecteur en als programmaregisseur heeft scherpte gebracht in ons denken. Wij hebben hen dan ook uitgenodigd om commentaar te geven op ons boekje en de discussie aan te gaan over de zin en onzin van coalities en regie.

---

Zoals velen bekend zal zijn, is Pieter Tops de grondlegger en verkondiger van het begrip Vitale Coalities en verwante begrippen als Frontlijnsturing en Toegewijde uitvoering. In dit boekje treden we in zijn voetsporen.

Diezelfde uitnodiging hebben we gedaan aan Pieter Tops, met wie Willem van Spijker een aantal jaren geleden de ‘maatschappij ter bevordering van vitale coalities’ heeft opgericht en met wie we nog steeds intensief samenwerken en samendenken.

We wensen u veel leesplezier en we hopen uw reacties en verbeter-suggesties te mogen ontvangen; op onze website [www.vanvieren.nl](http://www.vanvieren.nl) is met ingang van 4 april de discussie geopend.

# 1 Over coalities, de liefde en het resultaat

---

## **Dansen, zoenen, vrijen, trouwen en kinderen krijgen**

### **Hoe het begint.....**

‘Ik wil dat we in mijn buurt prettiger met elkaar omgaan, we moeten als bewoners samen wat gaan ondernemen’, zegt een actieve bewoner.

‘De verloedering in deze buurt moet worden gestopt’ zeggen een wethouder en een actieve bewoner op een bijeenkomst over de leefbaarheid van de buurt.

‘Wij willen daar graag een broedplaats van jonge kunstenaars stichten’ schrijven een aantal kunstenaars bij hun inzending voor een prijsvraag, uitgeschreven door de gemeente, over de bestemming van een grote oude scheepswerf.

‘Driekwart van de kinderen die hier als vierjarige op school komt, kent geen woord Nederlands, dat kan echt niet’, roept een actieve ondernemer van Marokkaanse afkomst, ‘die ouders moeten betrokken worden’.

‘De woningbouwproductie moet drastisch omhoog’, roept een wethouder van een grote stad.

‘In deze regio moet één woningmarkt worden gevormd, de grenzen voor woningzoekenden moeten worden geslecht’, verordonneert een provincie aan de inliggende gemeenten van de regio.

‘Bij deze grote stedelijke vernieuwingsoperatie moet een extra inspanning worden gepleegd op het sociaal-economisch gebied, besluit een stuurgroep met lokale bestuurders en corporatiedirecteuren naar aanleiding van een evaluatie van de vernieuwingsoperatie tot dan toe.

‘Wij willen dat deze plek de economische toplocatie van het land wordt’, zegt de wethouder in koor met de Kamer van Koophandel.

‘De basisscholen in onze stad scoren beduidend lager dan het Nederlands gemiddelde, wat kunnen we daar aan doen’, vraagt een wethouder op zijn stafoverleg aan zijn ambtenaren, ‘wij hebben immers geen bevoegdheid over die scholen’.

‘Dit prachtige groengebied dient behouden te blijven’, schrijft het College van Gedeputeerden in haar programma.

---

‘Zo kan het niet langer, er wordt al jaren gepraat en die daklozen hebben nog steeds geen onderdak, ik ben het gepraat zat, ik wil wat doen,’ daagt een directeur van een grote corporatie in een grote gemeente een zaal met betrokken mensen uit.

‘In het hele land zijn de daklozen het afvalputje van de maatschappij, het is voor ons dweilen met de kraan open, zo komen we niet verder’, schrijft de baas van een grote opvangorganisatie in een brandbrief aan een minister.

‘Overgewicht wordt hét gezondheids probleem van komende decennia, hoe kunnen we daar iets aan doen’, vraagt een topambtenaar zich hardop af tijdens een interne werkbespreking.

‘Het kabinet wil dat we komende 30 jaar 150.000 woningen bouwen en wij willen dat de regio bereikbaar en leefbaar blijft, hoe krijgen we dat voor elkaar,’ vragen een gedeputeerde en de wethouder van de grote stad zich samen af in een overleg.

‘De inspectie op de grote gevaarlijke bedrijven moet echt beter worden georganiseerd door de verschillende overheidsinstanties, onze minister is immers verantwoordelijk’, schrijft een rijksambtenaar in een beleidsnotitie korte tijd na de vuurwerkramp in Enschedé.

‘Namens het kabinet lanceren wij een nieuw initiatief ‘Vitale coalities voor de wijken’, wij nodigen u van harte uit voor een bijeenkomst met enkele andere steden en onze minister op 14 juni aanstaande’, ontvangt een wethouder de uitnodiging van een DG van een ministerie.

Dit is een greep uit momenten die in een later stadium zijn uitgegroeid tot Vitale Coalities en waar wij meer of minder direct bij betrokken zijn geweest.

Dit soort momenten komt dagelijks voor. Er is iemand, de held in ons verhaal, die ergens mee zit, die spanning voelt, hij wil iets omdat hij ergens last van heeft dan wel mogelijkheden ziet die om vervulling vragen. Dat kan een ambtenaar zijn, een bestuurder, een zelfstandig professional of iemand van een maatschappelijke organisatie, vaak ook een bewoner, een burger of ondernemer die zich druk maakt.

Hij ziet en voelt een maatschappelijke kwestie, een maatschappelijk belang dat volgens hem nu niet goed gediend wordt. Of er is een hogere instantie door wie hij zich uitgenodigd dan wel min of meer gedwongen voelt om de kwestie aan te pakken.

Mensen die met een probleem onder de arm lopen. Mensen die initiatief

---

nemen om een maatschappelijk belang te dienen. Soms staat hen helder voor de geest wat de oplossing zou kunnen zijn, soms is het doel nog behoorlijk vaag en ligt de oplossing nog achter de horizon.

De weg naar een vitale coalitie begint op het moment dat deze probleemhebber of initiatiefnemer beseft dat hij het niet alleen kan of wil aanpakken. Er is geen natuurlijke probleemeigenaar waar hij zijn vraag kwijt kan, er is geen bestaande leverancier die zijn behoefte kan dekken. Hij realiseert zich dat hij deze opgave niet kwijt kan in of bij bestaande instituties en dat als hij er serieus mee aan de slag wil, hij het niet in zijn eentje kan oppakken. Hij heeft anderen nodig. Hij communiceert hierover met zijn directe omgeving en blijft achter, alleen of met enkele medestanders met een gevoel van onrust over de spanning tussen de situatie die hij zou willen en de situatie die er nu feitelijk is.

Vragen die hij zich stelt over de *opgave* zijn... lig ik hier nou echt wakker van, waarom zou ik me hier nou druk over maken, als ik hier tijd in ga stoppen waar heb ik dan geen tijd meer voor...

Vragen die hij zich stelt over een mogelijke *coalitie* zijn... wie zou mij kunnen helpen, wie zou mij willen helpen, hoe ga ik die partijen benaderen, hoe ga ik ze verleiden om mee te doen..., en wil ik dat echt wel. Kan ik het niet toch op een of andere manier alleen doen, heb ik ze echt nodig? En wat zal me dat kosten als ze mee willen doen; geld, goede sier en imago, invloed. En wat heb ik hen eigenlijk te bieden?

Vragen die hij zich stelt over zijn eigen *rol* zijn... Hoe krijg ik dit voor elkaar? In welke rol ben ik het meest geloofwaardig en slagvaardig, moet ik er iemand anders bij halen... En mag ik eigenlijk wel in actie komen van mijn eigen organisatie; past het wel binnen het bestaande beleid, vindt mijn wethouder of directeur dit wel goed, hoe verhoudt dit zich tot andere relaties en lopende onderhandelingen, steek ik mijn nek niet te ver uit?

Hoe een ieder met deze vragen omgaat kan behoorlijk verschillen. De één stapt er gewoon overheen en gaat direct op zoek naar partners. Zonder aarzeling stapt hij de dansvloer op. Een ander denkt nog eens stevig na, probeert zijn doelen, kansen en risico's zo goed mogelijk in kaart te brengen, schrijft het nog eens op in een notitie en vraagt daar wellicht van zijn baas of collega's ook nog eens een fiat op.

---

Het is belangrijk om achteraf deze initiatieffase te onderkennen en met name wie de initiatiefnemer was. Soms ‘verdwijnt’ deze pionier in de loop van het proces en met hem de belangrijkste ‘bron van onrust’ die de onderliggende waarden bepaalt, een ankerpunt en energiebron voor het proces.

## **Op de dansvloer**

Het zoeken en vinden van partners die bereid zijn om het maatschappelijk belang van onze held te dienen is een levendig spel van aantrekken en afstoten, van verleiden, van dumpen en gedumpt worden. Tegelijkertijd gaat het om heel zakelijke afwegingen en transacties. Vaak gaan alle registers open.

Bij deze eerste verkenningen is het kijken en bekeken worden. Bestaat er enige kans dat hij wat te bieden heeft voor mij? Iedere partner handelt nog bijna geheel vanuit eigen doelstellingen; de gezamenlijke doelstelling is nog niet meer dan een eventuele mogelijkheid.

*Een paar voorbeelden:*

### **Oude scheepswerf**

Bij de oude scheepswerf die mogelijk broedplaats voor kunstenaars kon worden had iedere partij zo zijn eigen doel:

- > De kunstenaars wilden mooie goedkope werkateliers en een wereldje voor zichzelf creëren.
- > Het lokale bestuur wilde graag haar gemeente ‘op de kaart zetten’ en dan in het bijzonder dit gebied aan het water, dat nog helemaal ontwikkeld kon worden.
- > De projectontwikkelaars wilden graag zo snel mogelijk een ‘positie’ verwerven in en rond het gebouw om zodoende verzekerd te zijn van toekomstige verdiensten.

Duidelijk heel verschillende doelstellingen van deze partijen. De eerste ontmoetingen verliepen dan ook moeizaam, zij het dat het plan van de kunstenaars een ieder wel erg aansprak; daar zat duidelijk leven en perspectief in. Dat was een droom waar ieder wel in wilde geloven.

### **Basisscholen**

Bij de basisscholen met slechte leerlingprestaties en zeer beperkte betrokkenheid van de (Marokkaanse en Turkse) ouders, heeft ook iedere partner zo zijn eigen doelen:

- > De betrokken Marokkaanse bewoners en ondernemers willen stem

- 
- geven aan de dagelijkse verontrusting van hun medeburgers en zij zien gedeeltelijk ook afzetmarkt voor hun eigen ondernemingen.
- > Het schoolmanagement en bestuur wil graag dat deze scholen van de 'zwarte lijst' gaan. Het bestuur is sinds kort verzelfstandigd ten opzichte van de lokale overheid en men wil graag laten zien dat er voldoende kwaliteit is om deze opgave aan te pakken.
  - > Het lokaal bestuur ziet in het basisonderwijs een belangrijke sleutel voor de sociale vooruitgang van de omvangrijke groepen bewoners van Marokkaanse en Turkse afkomst.
  - > Het rijk wil graag 'de wijken in' om te laten zien dat ook op nationaal niveau de problemen worden onderkend. Ze willen graag scoren met de verkiezingen in zicht en ze experimenteren met deze nieuwe methodiek die dwars door de departementen heengaat.

De eerste besprekingen staan bol van oud zeer tussen scholen en lokaal bestuur. De druk en bemoeienis van het rijk wordt ambivalent bekeken. De ondernemers staan al snel aan de kant. Maar ieder is het eens met de urgentie en het belang van de opgave en langzaam opent het gesprek zich over de vraag hoe de school ook zou kunnen werken ...

'Stel je voor dat het zou lukken om ...'

'Als je met mij op reis gaat, dan ...'

'Als je meedoet, krijg je ...'

'Als je niet meedoet, weet je wat je te wachten staat en vind ik je niet ... meer'

'Met wie zou jij wel wat willen, wie heb jij nodig'

Er bestaan in deze fase vele eerste beelden en vooroordelen over elkaar. Soms is er nieuwsgierigheid, soms prevaleert de angst. Er is bij alle partijen grote onzekerheid:

- > jou wordt de maat genomen;
- > je levert je 'over' aan de anderen;
- > kun je het toch niet beter zelf doen, op je eigen manier en op je eigen tempo;
- > er is geen zekerheid of het zal lukken met elkaar en met het bereiken van je doelen.

Cruciaal in deze fase is of je je gesteund weet door je moederorganisatie. Mag ik mijn nek uitsteken, vindt mijn bestuur, mijn baas, mijn collega, mijn buurman het goed wat ik hier aan het doen ben. Past het in hun lijn? Mag ik hier zijn, mag ik de dansvloer op, mag ik dansen en verleiden, uitdagen en misschien wel zoenen straks?

---

In overleg gaat dikwijls de helft van de tijd heen met het bespreken van deze legitimaties. 'Weet je wel hoever ik mijn nek uitsteek voor jou? Ik ben geïnteresseerd in jou, maar ben jij dat ook echt in mij?'

Op de dansvloer zijn gelijktijdig drie aspecten aan de orde:

1. Is hier een *zakelijke fit*; is er een gezamenlijk doel en wordt ieders eigen doel gehonoreerd? En geldt dat mutatis mutandis ook voor ieders bijdrage aan de oplossing? Welke kunde is aanwezig en wordt ingebracht, welke markt- of machtpositie heeft een ieder, welk geld brengt men in, welk beleid of bedrijfsvisie is dominant en past dat bij deze coalitiedoelstellingen?
2. Is hier een *relationele fit*; bestaat er tussen de mensen op individueel niveau chemie, ontstaat er een basis van vertrouwen onderling, passen de culturen enigszins bij elkaar en wordt er werkelijke bereidheid (commitment) bij elkaar geproefd.
3. Zijn dit wel de *juiste partners* op het juiste speelveld op het juiste moment? Zijn er misschien elders nog betere partners; is dit wel de juiste vraag en doelstelling, is dit het goede moment?

In dit spel van aantrekken en afstand nemen helpt het indien gezamenlijk de tijd en ruimte wordt genomen om de gezamenlijke ambities te verkennen en verbeelden. Bijvoorbeeld: Hoe ziet onze ideale 'community-school' eruit? Samen wegdromen helpt enorm. De verbeelding is belangrijke brandstof om elkaar te vinden. Belangrijk is evenzeer dat een ieder in zijn huidige situatie wordt erkend en gerespecteerd. Je kunt alleen met respect je positie verlaten en iets nieuws beginnen. En ten derde kan het belangrijk zijn om 'een veilige weg' met elkaar te verkennen. Stap voor stap met respect voor ieders eigenaardigheden.

In deze zoektocht met elkaar ontstaat vaak al snel de roep om regie, om een onafhankelijke partij die begeleidt, om een regisseur of voorzitter die met enig gezag het proces begeleidt en de onzekerheid een plek geeft.

## **Wil je met me zoenen?**

### **Over verbeelden, verlangen en verleiden**

De initiatiefnemer is op zoek naar andere mensen die ook iets willen met de opgave die hij ziet en ervaart. Hij krijgt medestanders, bondgenoten. Dat zijn partijen (c.q. mensen) die met hetzelfde probleem worstelen of dezelfde behoeften hebben, maar het zijn ook partijen (c.q. mensen) die

---

een deel van de oplossing in handen hebben. In dit stadium helpt het om te verbeelden hoe goed en fijn het zou kunnen zijn, zodat potentiële medestanders er meer zin in krijgen om mee te doen.

---

‘Stel je voor, een Golden Gate Bridge tussen Almere en Amsterdam, zie je hem al hangen, 7 kilometer lang, zou dat niet prachtig zijn?’

---

De brandstof die in deze fase wordt aangemaakt is **verlangen** en dat verlangen brengt mensen ertoe om anderen te willen *verleiden*. De behoefte groeit om iets met elkaar te willen doen, mensen draaien dichter en dichter om elkaar heen, de uitnodigingen worden explicieter of juist geheimzinniger.

Het besef groeit dat het verlangen wordt gedeeld met meerdere mensen, er is een gedeelde urgentie of ambitie, die – althans dat zijn de concrete signalen – kan worden ingelost. Goed er is nog geen coalitie, sterker nog, de medestanders vormen nog los zand, maar: het moet en het kan.

---

‘s Ochtends om half acht stromen de mensen de zaal binnen. De ontbijt-tafels zijn rijkelijk gedekt. De gastheer begroet een ieder bij de deur; ‘fijn dat je er bent’. Mensen maken kennis met elkaar; dag, ik ben ..., ik ben directeur van school X; o hallo, goh, ik ken je niet, ik ben directeur van school Y, grappig we wonen bijna naast elkaar in deze wijk en we kennen elkaar niet... Weet jij wat we vanochtend gaan doen?’ ‘Goedemorgen, ik ben Malica, ik heb het initiatief genomen voor versterking van de betrokkenheid van ouders bij de school, bij hun kinderen. Wat vind jij daar nu van, hoe gaat dat bij jou op school?’ Er ontspinnen zich levendige gesprekken aan tafel. Als de gastheer aan het einde van het ontbijt vraagt wie mee wil doen om de scholen een belangrijker rol te geven in de maatschappelijke ontwikkeling van de kinderen, hun ouders en wijken, gaan alle veertig handen de lucht in. Tientallen ideeën zijn over tafel gegaan.

Bij vertrek ontstaan allerlei stelletjes, die visitekaartjes uitwisselen en agenda's trekken.' Tot volgende week; echt bijzonder leuk dat ik je ontmoet heb, we gaan er echt wat van maken met die weekendacademie, mijn steun heb je ..'

---

Er is hoop ontstaan, het is voorstelbaar geworden dat men samen iets kan oplossen, iets kan aanpakken. Er is hoop ontstaan dat men een ander verstaat en begrijpt, dat die ander ook jou verstaat en misschien zelfs waardeert. En twee jaar later weten ze het nog: ‘weet je nog, die ontbijtsessie, met die honderden croissants, toen is het begonnen, toen hebben we elkaar gevonden ..’

In dit spel van aantrekken en zoentjes uitwisselen worden ook partijen

---

buitengesloten of doen sommigen niet mee. Ze willen niet mee in het gezamenlijk verhaal dat groeit, ze stellen vragen die men op dat moment niet wil horen: 'ja maar, wie gaat daar over?'; ja maar, dat is al zo vaak geprobeerd, ja maar als het puntje bij het paaltje komt, gaat iedereen toch voor zijn eigenbelang, wees eerlijk', ja maar wij doen dat allang, dat is niks nieuws ...'

In de relatie met anderen ontstaat soms ook veel hoop en verwachting. In een onberedeneerd optimisme worden elkaar soms gouden bergen beloofd. Mensen doen gewichtig over hun inbreng, mogelijkheden en hulpbronnen. De biedingen schieten omhoog.

Allerlei deelnemers proberen nu om hun agendapunt(en) te vervlechten in de opgave die daardoor lijkt uit te dijen tot onoverzichtelijke proporties. Rigoureuus afbakenen lijkt de oplossing, maar daardoor dreigen deelnemers af te haken omdat zij zich niet meer verbonden voelen met het centrale probleem. Er komt zicht op de mogelijke doelstellingen en oplossingen, en dus ook op de vraag waar het profijt van de opbrengsten zullen neerslaan.

Conflict is in deze fase onvermijdelijk. Een collusie ter wille van de harmonie werkt niet, leidt tot zwakkere coalities die in een later stadium ontploffen of niets vitaals tot stand brengen. Essentieel is dat degenen die overblijven er stevig van overtuigd zijn dat 'het mijn probleem is dat hier opgelost wordt' en/of dat het 'bij mijn taakveld past dat ik hieraan ga bijdragen'.

---

De voorzitter van de regiegroep zet de zaak op scherp; 'alles goed en wel mensen, maar het is het één of het ander; ofwel we zijn hier met elkaar iets aan het bouwen, ofwel een aantal onder ons doet dat aan een andere tafel; maar van nu af kunnen we geen dubbele agenda meer hebben; dus zeg het maar, stoppen we of gaan we echt door met elkaar; Hans, wat zeg jij daarop?'

---

Er worden allerlei spelletjes gespeeld om ervoor te zorgen dat de juiste mensen meedoen en anderen juist buiten spel komen te staan. Positionele macht wordt ingezet, het mailverkeer gonst rond, ik stel voor dat we binnenkort met elkaar gaan eten .. Vele meningen worden over elkaar uitgesproken; Ja, zij kan dingen voor elkaar krijgen, Ja, zij doet wat ze belooft, nee bij hem weet je het nooit, hij heeft altijd een dubbele agenda ...

En ondertussen wordt er gewerkt en geschaafd aan de **opgave**. Waar draait het hier nu eigenlijk om, hoe ziet een ieder de opgave:  
> als waarden waar elk voor gaat staan en die je samen materialiseert;

- 
- > als doelen die je samen ambieert en realiseert;
  - > als diensten die je samen in een formule gaat aanbieden;
  - > als acties die je samen oppakt.

In deze verwarring staan leiders op en wordt regie toegestaan. Het is de kunst in deze fase om bij de oorspronkelijke vonk te blijven, het oorspronkelijke vuur vast te houden en dat met een beperkte groep uit te werken. Een groep die elkaar echt de nieren gaat proeven. Wat heb jij echt in huis, wat bied ik gegarandeerd, welke rol wil jij spelen, welke rol wil ik spelen als we wat met elkaar aangaan. Voor wie doen we dit nu, is die behoefte er echt. Wie van ons wil hier stevige risico's nemen om dit te realiseren?

In de groep wordt onderscheid gemaakt tussen de dragers en de schragers. Wie zit er in de kopgroep, de dragers. Dat moeten partijen zijn die inhoudelijk iets willen, die er direct belang bij hebben, die kunnen realiseren, die gaan doen, met andere woorden: vaak leveranciers en/of klanten. Daarnaast de schragers, degenen die het mogelijk maken, en degenen die ondersteunen, met andere woorden: vaak financiers en belanghebbenden.

De belangrijkste puzzel hier is of het lukt om een belang te ontwikkelen voor het geheel dat goed aansluit op de deelbelangen van een ieder. Ziet een ieder in het gezamenlijk ontwikkeld verhaal de mogelijkheid om zijn eigen belang (op nieuwe wijze) te dienen?

## **Vrijen en trouwen (of andersom)**

### **Over binden en verbinden**

In deze fase gaat het om het ja-woord; uitspreken dat je met elkaar gaat en wat je samen wilt realiseren. Het gaat er om alles klaar te zetten voor een goede uitvoering. Mogelijk maken van uitvoering is de crux. In termen van geld, mensen en primaire en ondersteunende processen. Leidend zijn de vragen: wat (welke dienst of welk product) gaan we maken voor wie, wat moeten we daarvoor doen (stappen) en wie gaat wat doen (levert welke bijdrage).

Voor de coalitie gaat het in deze fase om binden en *verbinden*.

De brandstof die wordt aangemaakt en naar het volgende stadium leidt is '**wederkerigheid**'.

De deelnemers zijn bezig met *maakbaar* maken en dat doen ze met partijen die willen *investeren*. De nieren worden geproefd van elkaar en het

---

commitment wordt getest. Dikwijls vallen in deze fase nog partijen af. Het vertrouwen in de vermogens of betrokkenheid is dan onvoldoende. Of er dienen zich toch nog andere gegadigden aan (*Runaway bride*), wiens proposities beter lijken. Het moment suprême is daar, en dan bedenkt een ieder zich nog eens.

Het is lastig en wezenlijk om de kikkers in deze fase – vaak gepaard gaand met lange besluitvormingsprocessen in de achterbannen – in de kruiwagen te houden.

---

De dag voordat het convenant feestelijk gesloten zou worden, meldde één van de deelnemers, een belangrijke investeerder, dat hij toch niet zou tekenen. Hij voelde zich onvoldoende gemandateerd door zijn organisatie, zo zei hij. Volgens andere deelnemers durfde hij gewoon niet, had hij onvoldoende daadkracht en commitment. Door zware druk uit te oefenen, mede door inschakeling van de minister, kwam hij toch over de drempel. Sindsdien was er altijd het nodige wantrouwen naar de inzet van zijn organisatie.

---

Tijdens de voorbereidende sessie ('verloving') van de kopgroep van gemeenten en corporaties om samen één woningmarkt te vormen, waarbij een uitgebreide set van afspraken klaarlag over de doelstellingen, resultaten, werkwijze en klantbetrokkenheid, meldde de belangrijkste gemeente dat zij onder deze afspraken toch niet mee kon doen. De macht zou teveel bij de corporaties komen te liggen, de gemeente zou te weinig zeggenschap hebben over de uitvoering. Na heftig wapengekletter gingen de partijen boos uiteen. 's Avonds vonden vele telefoontjes plaats tussen de leden van de kopgroep en een dag later meldde ieder dat er witte rook was. De gemeente had een plek in de Raad van Toezicht gekregen; daarmee kon betreffende wethouder zich voldoende verantwoorden naar zijn gemeenteraad, zo bleek.

---

De zes planologen waren wanhopig. Na twee dagen keihard werken waren drie scenario's voor de Noordvleugel uitgewerkt in eendrachtige samenwerking met de verkeerskundigen. Over twee uur zouden hun managers en bestuurders de resultaten in ontvangst nemen. En nu weigerden de zeven verkeerskundigen om hun verkeerskundig oordeel over de varianten te geven. Daarmee viel de bodem onder de varianten weg. De verkeerskundigen waren druk in de weer met allerlei rekenkundige modellen en steeds kwamen er andere uitkomsten uit. De procesbegeleider greep uiteindelijk in; als jullie nu eens gewoon een expert-uitspraak doen, ieder individueel, over de drie varianten, geef één, twee of drie sterren. Na een half uur discussie of deze methodiek wel verantwoord was, en de procesleider al zijn gewicht in de schaal had gelegd (doe het gewoon voor mij), leverde

---

---

ieder zijn sterren in. Wat bleek; ze waren het volkomen eens met elkaar. En opgelucht en trots lieten ze de planologen hun sterren zien. De varianten waren gewaardeerd en de managers beslisten een uur later in lijn met de collectieve bevindingen.

---

Het moment van verbinden aan resultaten en aan elkaar vraagt wederzijds respect, eerbied voor de gezamenlijke opgave en rituele viering van de verbinding die men aangaat met elkaar.

---

Liefst drie ministers gaven acte de presence op de basisschool Ru Paré in Amsterdam Slotervaart. Met het schoolbestuur en de gemeente ondertekenden zij het covenant om drie basisscholen om te vormen tot community-centres. Leerlingen, leerkrachten, ouders en betrokken instellingen waren er bij. De leerlingen kregen gelegenheid om de ministers op het podium te bevragen over hun schooltijd. 's Avonds was dit een item op het NOS journaal.

---

## **Kinderen krijgen Vraagt toegewijde uitvoering**

Als de coalitie daadwerkelijk gesmeed en beklonken is, komt het er op aan dat ze systematisch gaat voortbrengen. Daarvoor is nodig dat een werk-apparaat in stelling wordt gebracht. Dat vraagt geld, mensen en organisatievermogen. Of de coalitie nu zelf gaat leveren of dat ze laat leveren, in beide gevallen heeft een coalitie mensen nodig die in staat zijn om de gewenste leveringen voor elkaar te krijgen. Maar al te vaak is dit niet goed geregeld; er ontstaat allerlei *fuzz* met de moederorganisaties, die vaak node taken en mensen afstaan aan de 'coalitie-organisatie'. De hele trukendoos wordt uit de kast gehaald om het ze lastig te maken; geen informatie verstrekken, de besluitvorming traineren, goede mensen niet willen afstaan, het bestaan van de coalitie kleineren of gewoon ontkennen, etc., etc.

Ten tweede is het nodig dat de schakels tussen de coalitiepartners goed worden georganiseerd. Maar al te vaak worden de verbindingen onzorgvuldig of niet vormgegeven. 'Als we nu maar gewoon goed samenwerken, dan lukt het wel'.

Juist nu komt het er op aan dat een coalitie leiderschap toont en dat omzet in organiserend vermogen. Zolang de coalitie alleen nog van papier is, bestaat er nog steeds de kans dat ze sneeft.

---

---

De brandstof die de coalitie op gang houdt is immers **opbrengsten**. Het trefwoord in deze fase is *verzilveren*. Het uitvoerbaar maken, realiseren in een bruikbaar product of aanpak voor een klant of maatschappelijke behoefte. Uitvoerbaar in de productie én in de benodigde verbindingen. Het mooiste is het indien het lukt om het warm vuur, de passie en ambitie die aan het begin van de coalitievorming aanwezig was, die daarvoor de grond en brandstof vormde, dat dezelfde passie nu wordt omgezet in toegewijde uitvoering.

Als de coalitievorming zich sterk heeft beperkt tot de bestuurskamers is dat nog een hele opgave. Juist daarom is het zo belangrijk om gedurende het hele proces bestuurders, managers, professionals en klanten, betrokken burgers en ondernemers er bij te houden en ieder op eigen wijze mee laten groeien in de coalitievorming.

---

Voor de nieuwe wijk IJburg in Amsterdam is tien jaar geleden het concept Wijk zonder Scheidslijnen bedacht. Inzet was en is dat alle mogelijke bewoners, jong en oud, fysiek sterk en minder validen, zolang en zoveel mogelijk met en bij elkaar konden wonen en leven. Alle partners (zorgverzekeraar, corporaties, gemeente, zorginstellingen, projectontwikkelaars, bewonersgroepen) waren heel enthousiast. Het bleek echter erg moeilijk om de concepten daadwerkelijk handen en voeten te geven. Totdat er een 'uitvoeringscoalitie' is gesloten onder leiding van de lokale bestuurder. Hierbij tevens is voorzien in een lijst met concrete projecten, in werkkapitaal en in een 'marktmeester' die als spin in het web elke dag bezig is om de wijk zonder scheidslijnen te laten leven. De marktmeester werkte al als coördinator van het gezamenlijke gezondheidscentrum en kent de wijk en haar bewoners van haver tot gort.

Een ander voorbeeld: bij het toezicht op risicovolle bedrijven (denk aan Enschedé) is een stevige coalitie gesloten tussen allerlei overheidspartijen (milieudiensten, departementen, arbeidsinspectie, brandweer, provincie en gemeenten) en de betreffende bedrijven. Op instigatie van de bedrijven hebben zij zelf een belangrijke rol gekregen in de uitoefening van het toezicht. De bedrijven hebben daartoe een contract gesloten met de overheid waarin de kwaliteitscriteria (in een heus handvest) precies zijn vastgelegd. Het gegroeide vertrouwen onderling maakte dit mogelijk. De 'inspectielast' is daardoor aanzienlijk verminderd terwijl tegelijkertijd alle partijen de overtuiging hebben dat het toezicht beter is geregeld en een betere kwaliteit heeft dan voordien. De bedrijven zijn als het ware kooplustige afnemers/klanten geworden van inspectie.

---

Een laatste voorbeeld. In Rotterdam en Amsterdam kost het grote moeite om met name de laagst geschoolde leerlingen van het ROC aan het werk te krijgen. Gevolg is dat velen uitvallen en ongeschoold werkloos raken. Het lukt de gemeentelijke instanties nauwelijks om deze jongeren weer aan het werk te krijgen ondanks vele en dure re-integratie-trajecten. Daarom heeft een maatschappelijk ondernemer het initiatief genomen om dit langs andere weg wel voor elkaar te krijgen. Er is een coalitie en uiteindelijk een contract gesloten tussen ROC, corporaties, een aannemersbedrijf en de maatschappelijk ondernemer zelf, waarbij het ROC leerlingen levert, de corporaties werkplekken leveren, en de ondernemer zorgt dat de leerlingen zeer intensief begeleid (door de werkmeesters van betreffende aannemer) elke dag aan het werk zijn. Deze methode blijkt zeer effectief en het kost de overheid bovendien geen cent. Het heeft overigens grote moeite gekost om de overheid daarvan te doordringen. Deze heeft lange tijd geprobeerd om dit initiatief te torpederen. Men noemde dat – bijzonder genoeg – on-eigenlijke commerciële concurrentie van het eigen gesubsidieerde werk. Men wilde deze partijen niet op de dansvloer hebben.

---

Dansen, zoenen, vrijen, trouwen en kinderen krijgen; het zijn de stappen in het proces van coalitievorming, die elk zo hun eigen problemen kennen. In navolgende hoofdstukken gaan we daar dieper op in. Wat zijn de sleutels tot succes, welke concepten hanteren we, hoe voer je goede regie?

---

## 2 Vier sleutels tot succes

---

### **Succesfactoren bij het bouwen**

---

De ontwikkeling van een vitale coalitie kent een bepaalde procesgang met verschillende fasen. Maar wat maakt nu dat een coalitie wel of niet lukt, wel of niet slaagt en succes heeft. Wat zijn de sleutels tot succes? Wij zien er vier.

---

**Sleutel 1: Focus maken: Afnemers trekken het uit je handen**

**Sleutel 2: Samenwerken met een gerust hart**

**Sleutel 3: Boter bij de vis**

**Sleutel 4: Bindend leiderschap**

---

Sleutel 1 en 2 gaan over het maken van de goede fit tussen de coalitiepartners. Een goede fit is een fit die zowel zakelijk als relationeel klopt. De zakelijke fit gaat over de inhoudelijke doelen en ieders bijdrage daaraan. Als het goed is komt een coalitie tot producten of diensten, die door afnemers zeer gewenst zijn, tot resultaten waar mensen als het ware op zitten te wachten. De relationele fit gaat over samenwerken in vertrouwen en met behoud van eigen identiteit. Een coalitie kan alleen vitaal worden indien de partners met gerust hart er aan deelnemen. Het komen tot een goede zakelijke en relationele fit zijn in de praktijk twee kanten van een medaille. Het ene kan niet zonder het andere. Zoals de oude wet in de groepsdynamica luidt: Taak maakt groep en groep maakt taak. Coalitievorming is zogezien een iteratief proces rond inhoudelijke focus maken en met de juiste partners tot goede betrekkingen komen. Navolgend gaan we dieper in op elke kant van deze medaille.

---

Sleutel 3 gaat over het organiserend vermogen en de realiseringskracht van de coalitie. Een succesvolle coalitie kenmerkt zich door daadkracht. Daadkracht vereist dat mensen, middelen en doorzettingsmacht beschikbaar zijn om te handelen. Daarover handelt sleutel 3.

---

Sleutel 4 gaat over leiderschap. In het verhullend taalgebruik dat bij de overheid vaak wordt gebezigd heet dat ook wel Regie. Coalitievorming met al zijn ambities en al zijn onzekerheden rond inhoud en relaties vaagt om een zekere mate van leiderschap, maar niet om management in klassieke zin.

---

---

## **Sleutel 1: Focus maken: Afnemers trekken het uit je handen**

De initiatiefnemer staat op de dansvloer voor de puzzel wat hij precies wil bereiken en wie hij daarvoor nodig heeft. In de zakelijke context: wat is nu precies de behoefte die hij wil bevredigen, zijn er straks wel afnemers voor die behoefte, heb je daar anderen voor nodig en zo ja, dan hebben die anderen vaak ook hun eigen idee over welke behoefte bevredigd zou moeten worden.

Twee dingen spelen door elkaar heen: (1) je wilt inhoudelijk focus aanbrenge(n) in een abstracte opgave (bijv. de buurt moet leefbaarder worden) en (2) die focus bepaalt wie nodig zijn. Dat vraagt aanscherping in een iteratief proces waarin doelen en partners kunnen toetreden en/of afvallen. Je werkt in dat proces permanent aan de groep en aan de taak: een groep zonder zinvolle taak leidt tot niets, een taak zonder chemie in de groep zal niet volbracht worden.

Voor de initiatiefnemer passen de antwoorden in eigen strategische overwegingen: hij heeft bijvoorbeeld een goed idee, maar beschikt niet over de middelen om het te realiseren en aan de man te brengen of hij is bijvoorbeeld belast met een maatschappelijk vraagstuk waar meerdere oplossingen voor mogelijk zijn, maar die zijn verantwoordelijkheid overschrijden. Daar zit een belangrijke keuze: kan ik mijn idee zo beperken dat ik het wel alleen aankan c.q. kan onze organisatie zich beperken tot de maatschappelijke vraagstukken die wij zelf kunnen klaren? Of, als dat niet mogelijk is, kan ik de benodigde externe hulpbronnen inkopen of inhuren? Wij gaan er in dit verhaal van uit dat deze twee vragen ontkendend zijn beantwoord en de initiatiefnemer met anderen moet en wil gaan samenwerken om zijn doelen te bereiken. Elders gaan we in op partnerkeuze en *matching*, hier benaderen we de coalitievraag vanuit de opgave.

De initiatiefnemer heeft vragen over focus en partners, de potentiële gegadigden die hij benadert, hebben dat evenzeer. Hij wordt geconfronteerd met een meervoudigheid, waarin elk zijn eigen perceptie heeft van de maatschappelijke behoeften en vraagstukken en hoe die zouden moeten worden geaccommodeerd. Wat is de gezamenlijke overlap, hier krijgen we samen onze zin op zo'n manier dat ieder zich er in herkent. Hoe loopt zo'n proces van definiëring van eigen behoefte naar bepaling van de gezamenlijke behoefte?

---

In het begin van coalitievorming heeft elke mogelijke partner zijn eigen behoeften en zijn eigen belangen. De initiatiefnemer komt met zijn behoefte de dansvloer op, op zoek naar partners die hem kunnen helpen zijn behoefte te bevredigen.

---

‘Ik wil daklozen in deze gemeente onderdak bieden’, spreekt een corporatiedirecteur uit, ‘dat hoort bij mijn taak als sociale ondernemer’.

---

De partners hebben allen ook zo hun eigen behoefte. De stichting Daklozen-opvang bijvoorbeeld wil graag ‘dat de gemeentelijke vergoeding omhoog gaat voor de opvang die ze bieden’. En de gemeente wil graag ‘dat de zorginstellingen sneller signaleren dat iemand dakloos kan worden, dat bespaart de kosten van de opvang’. En de daklozen zelf; zij komen de dancing niet binnen, ze stinken vindt men.

---

De corporatieman danst met de opvangdame, met de gemeentejongen en met de zorgverleenster. Het zoeken begint naar de gezamenlijk gedeelde opgave die tegelijkertijd recht doet aan ieders eigen belang en rol.

*‘Iedereen onder dak’, dat wordt de leuze waar iedere partner zich achter kan scharen. Ja, als dat zou lukken in deze stad ..... Het gesprek opent zich over de vraag hoe dat zou kunnen en wie welke bijdrage daarin kan leveren. Wat kan het doel van de coalitie zijn. **Corporatie en zorgverlener sluiten een contract voor vroegsignalering van hun huurders, de corporatie bouwt, met eenmalige subsidie van gemeente, een nieuw opvanghuis dat de stichting mag beheren tegen relatief lage kosten. De subsidie van de gemeente aan de stichting kan zodoende omlaag. En op het laatste moment bedenken de partners dat de daklozen gevraagd moeten worden om het programma van eisen voor het nieuwe gebouw mee te bepalen ..***

---

En zo verloopt het proces van (1) eigen behoefte en eigen belangen naar (2) gezamenlijke maatschappelijke opgave naar (3) het coalitiedoel met ieders bijdrage daarin, die tevens beantwoordt aan (4) ieders (nieuwe) eigen belang.

### **Drijvende krachten; 1. de afnemers centraal**

Wat maakt nu dat zo’n proces rond belangen, opgaven, doelen en behoeften succesvol verloopt?

---

Het Senseo-apparaat is een bekend voorbeeld uit het bedrijfsleven van een zeer succesvolle coalitie, of strategische alliantie zoals het in die sector

---

---

meestal wordt genoemd. Zowel Douwe Egberts als Philips bevonden zich in een situatie van moordende concurrentie en een afnemende vraag naar koffie en -apparaten. Hoe boren we op een creatieve manier weer de vraag van de klant aan, was hun beider vraag. Hoe krijgen klanten weer zin in koffie? Het antwoord ligt in een sterke versimpeling van het maken van koffie, geheel op maat van de gebruiker. De (slim aangeboorde) behoefte van de gebruiker is leidend geweest in het concept van het Senseo-apparaat. Tegelijkertijd hebben beide bedrijven ervoor gezorgd dat hun eigenbelang goed gewaarborgd is door de exclusiviteit wederzijds. De DE-koffie-pads passen alleen op Senseo en op de Senseo passen alleen DE-pads.

---

In het publieke domein werkt dit niet echt anders ook al is de neiging tot verhullend taalgebruik wellicht wat groter. Ook hier is cruciaal dat uiteindelijk de behoefte van de afnemers leidend is.

Anders dan op de markt zijn de afnemers in het publieke domein niet altijd individueel klant. Afnemers, klanten, burgers zijn termen die aan elkaar verwant zijn en soms door elkaar worden gebruikt. Het is de moeite waard om ze even uit elkaar te halen.

We kunnen onderscheiden:

### ***Burger***

De term 'burger' vatten wij op als het Franse 'citoyen', een persoon die verantwoordelijkheid neemt voor zijn directe omgeving en daar iets aan wil veranderen of verbeteren. De burger heeft een afnemersbelang bij een coalitie indien haar opgave op collectief niveau ligt. Bijvoorbeeld het bevorderen van veiligheid in de samenleving of de inrichting van de publieke ruimte.

Een burger kan ook verantwoordelijkheid nemen voor de samenleving door activiteiten uit te voeren, bijvoorbeeld als initiatiefnemer voor de coalitie of als vrijwilliger in de informele zorg. In die gevallen maakt de burger zelf deel uit van de institutionele context voor de aanpak van de opgave.

### ***Klant***

De burger kan ook *individuele klant* zijn van een product of dienst van de coalitie. Denk daarbij aan producten als leer-werktrajecten of thuiszorg. Met alle nuances die hierbij horen. De coalitie kan bijvoorbeeld ook nevenresultaten kan opleveren, zoals in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning een coalitie van gemeente en woningcorporatie(s) zowel tot aangepaste individuele woningen, diensten in de thuiszorg als 'sociale cohesie' kan leiden. Een dienst voor individuele cliënten kan

---

---

ook maatschappelijke componenten bevatten, zoals de dwang en drangtrajecten voor verslaafde veelplegers.

### ***Afnemer***

Met afnemer doelen wij op alle soorten klanten van een coalitie, dus zowel de klanten van individuele diensten of producten als de burgers die collectieve diensten afnemen als de bestuurlijke representanten die voor collectieve diensten als financier, opdrachtgever of inkoper optreden. Soms heet dit ook wel 'doelgroep'.

Een echte klant heeft zelf de behoefte en beslist om al dan niet te kopen. Marktpartijen weten dat heel goed en zetten de klant absoluut op de eerste plaats in hun benadering. In de publieke sector zijn behoeften of probleemhebbers zelden degenen die ook de (middelen voor) de bevrediging of de oplossing in handen hebben. Bijvoorbeeld in zorg of onderwijs. Daar worden wel manieren gezocht om de klant meer macht te geven, bijvoorbeeld door het patiëntgebonden budget of de onderwijsvoucher. Ook bij collectieve dienstverlening is het niet altijd even gemakkelijk om een representant te vinden die belang heeft én de middelen in handen heeft om bij te dragen aan de oplossing. Bij het zoeken ernaar kan als *trigger* werken de vraag wie er last en wie er baat van heeft als het probleem niet wordt opgelost. Een combinatie wordt soms gevonden bij bestuurlijke of strategische partners met autonome beslissruimte zoals provincies, gemeenten, zorgkantoren, verzekeraars, woningbouwverenigingen. Maar heel vaak maakt juist de coalitie de benodigde combinatie. Daarmee ontstaat ondernemerschap, in een persoon of in de coalitie als geheel.

### **Wat kan het scherp positioneren van de afnemers betekenen voor de coalitievorming?**

Naar onze ervaring zet een duidelijke positionering van de afnemer een positieve *druk* op:

- > de partners om een beetje vaart te brengen in de coalitievorming; en
- > op de ontwikkeling van toegesneden rollen en taken voor het functioneren en in stand houden van de coalitie als organisatie.

Deelname van burgers kan een stevige impuls zijn voor de *vitaliteit* van coalities, omdat die burgers de hete adem in de nek kunnen vormen. Publieke organisaties hebben van nature een sterke oriëntatie op de bestuurder aan wie zij verantwoording afleggen, waarbij de burger die zij dienen uit het oog kan raken. Het vormen van de coalitie waarin alleen

---

instellingen en/of overheden participeren kan die interne oriëntatie versterken omdat ze nog eens extra veel energie vergt.

Het binnenbrengen van de afnemer in een coalitieproces leidt vaak tot verrassende inzichten over wat er echt nodig is, oriënteert de coalitie-deelnemers op een hoger overstijgend doel / leidt hen af van deelbelangen en kan ook de mentale snaar raken die nodig is om partijen echt over de streep te trekken om een bepaalde problematiek op te pakken. Het oorspronkelijke vraagstuk wil nog wel eens ‘zoek’ raken in de wirwar van partijen en belangen. De burger kan de luis in de pels zijn om dat te voorkomen. Koester dat soort initiatiefnemers, breng en houd ze in beeld. Daarmee houd je de zogenaamde *actiologica* boven tafel tegenover de *institutionele logica*. Die spanning is ongemakkelijk maar kan juist daardoor vernieuwing en daadkracht opleveren. Vitale coalities is het verbinden van die twee logica's.

Het belang bij collectieve vraagstukken is vaak versnipperd over meerdere partijen, of de kosten slaan bij andere partijen neer dan de baten. De overheid heeft een belangrijke taak in het ordenen van dit veld, het organiseren van aanspreekbaarheid op publieke prestaties, het voorkomen van afwenteling van lasten tussen instellingen. De discussie over de besteding van middelen van woningcorporaties en de onmacht van lokale overheden om hen daar op aan te spreken is een goed voorbeeld van gebrek aan ordening. De mogelijkheid dat patiënten door de komst van de WMO over en weer worden verwezen door gemeente, zorgkantoor en verzekeraar is een ander voorbeeld. Als de rijksoverheid die ordening achterwege laat is de vorming van de coalitie afhankelijk van de visie en de ambitie van de lokale bestuurders en leidinggevendenden van genoemde partijen. Het in beeld brengen van de afnemers geeft dan soms richting en focus. Maatschappelijke druk kan in deze situaties er bovendien toe leiden dat zich een ‘klantbewustzijn’ en vervolgens klantpositie ontwikkelt.

### **Drijvende krachten; 2. Focus maken**

In het publieke domein wordt nogal eens een beroep gedaan op maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, soms altruïsme van partijen om zich in te spannen voor een hoger maatschappelijk belang. Daar hoeft niets mis mee te zijn, het kan heel terecht zijn. Maar het schept een afhankelijkheid, een zekere eenzijdigheid die de continuïteit van een coalitie kan bedreigen. Het hangt dan af van het belang en de urgentie van de maatschappelijke opgave of een ieder zich blijft committeren. Interessant is om je af te vragen welke potentiële partners zijn te identificeren met een *eigen* belang om deze opgave in deze coalitie aan te pakken. Deze vraag naar het eigen belang bij de coalitie is zeer legitiem,

---

kan veel duidelijk maken en een grote bijdrage leveren aan een snelle en natuurlijke coalitievorming.

Twee invalshoeken kunnen helpen om dit scherp te krijgen:

- > wat is het eigen belang om de opgave aan te pakken? Daar kom je achter door te vragen of te onderzoeken wat de unieke *waarde* is die iedere partner in de coalitie kan inbrengen;
- > wat is het eigen belang van de partner bij de coalitie? Dat wordt bepaald door gezamenlijke *meerwaarde* die zij ieder afzonderlijk niet kunnen realiseren. Daar kom je achter door per partner na te gaan waarin hij de andere partner(s) nodig heeft omdat hij zelf die waarde niet kan leveren.

### **Coalitiedoel**

De focus die de coalitie zichzelf stelt binnen het grote geheel van de maatschappelijke opgave. Enerzijds vormt de maatschappelijke opgave het ijkpunt om de bijdrage van de coalitie te toetsen, anderzijds is afbakening nodig omdat je niet de hele wereld kunt verbeteren. Maar al te vaak zien we dat het potentiële coalities niet lukt om scherp in beeld te krijgen wat ze samen willen bereiken. Ze krijgen hun doelen en hun afnemers niet helder voor ogen.

Naar onze ervaring kan het doel niet *eenvoudig* genoeg geformuleerd zijn, zodat iedereen snapt waar de coalitie ‘van is’. Makkelijk gezegd, want dit veronderstelt een grote mate van convergentie tussen de leden.

Twee voorbeelden:

---

In een regio stagneert de woningmarkt. Er is weinig doorstroming, starters komen moeilijk aan de bak. De woningbouw stagneert. Corporaties, projectontwikkelaars en gemeente kijken naar elkaar en doen weinig. Zogezien een complexe situatie van onderling samenhangende kwesties en argwanende partijen. De aangesteld ‘regisseur’ weet na verloop van tijd allen te binden op de simpel geformuleerde opgave; 16.000 woningen erbij binnen vier jaar; daar verbindt ieder zich aan.

Voor een nieuwe wijk (IJburg) is het concept Wijk zonder scheidslijnen bedacht. Zorgverzekeraars, -aanbieders, woningcorporaties, toekomstige bewoners, projectontwikkelaars en overheden; allen hebben zich verbonden aan het mooie concept. Maar na een paar jaar groeit de onvrede in de inmiddels ontstane wijk; wat is er terecht gekomen van Wijk zonder scheidslijnen. Na het nodige gependel wordt uiteindelijk gekozen een ‘uitvoerings’coalitie te formeren van de ‘blijvers’ (in plaats van de bouwers) in de wijk en samen stellen ze een marktmeester aan die alle ruimte krijgt om

---

Wijk zonder scheidslijnen gestalte te geven. Bovendien belooft men elkaar plechtig dat ieder op zijn eigen daden en diensten getoetst mag worden op de gezamenlijke doelstelling Wijk zonder scheidslijnen. In tegenstelling tot het eerste voorbeeld wordt hier dus niet een hard resultaat als doel gesteld en focus gemaakt op die manier, maar kiest men hier voor het vasthouden aan de bovenliggende doelstelling en deze tot levende leidraad te maken.

---

### **Wat kan focus betekenen voor de coalitievorming?**

Het formuleren van de opgaven en doelen geeft richting aan de gezamenlijke prestatie. De maatschappelijke opgave wordt soms niet afzonderlijk benoemd of gelijkgesteld aan het coalitiedoel. Maar daarmee mis je (1) het expliciet maken van de specifieke verantwoordelijkheid van de coalitiepartners voor de maatschappelijke opgave en (2) je mist de kans om de opgave te benutten als een neutrale veranderkracht van buiten, een externe prestatievraag waartoe de ambitie van de coalitiepartners zich moet gaan verhouden.

## **Sleutel 2: Samenwerken met een gerust hart**

Je voelt je eigenaar van maatschappelijke opgaven die je in de huidige situatie echt niet alleen kunt aanpakken. Andere partijen dienen ook bij te dragen om effect te sorteren. Een goede coalitie heeft zowel probleemhebbers als probleemoplossers in zich.

Het besef is levend dat deze samenwerking van je vraagt dat je de andere partners wezenlijk accepteert en respecteert in hun wijze van werken en hun doelstellingen. Anders gezegd; je hebt vertrouwen in je partners. De bereidheid bestaat om je te laten aanspreken op jouw bijdrage aan de opgave en de bereidheid bestaat om je ook te laten aanspreken op andermans bijdragen vanuit de gezamenlijke gestelde opgaven. Dat wil zeggen dat je ook bereid bent om je partners aan te spreken op hun bijdragen. Als er voldoende vertrouwen is, zal een ieder met gerust hart kunnen deelnemen in de coalitie. Dat voorkomt een situatie van permanent wantrouwen, waarbij de partners nooit zeker weten wat de ander zal doen en waardoor dan ook een situatie ontstaat dat de coalitie eigenlijk voortdurend op springen staat.

### **Hoe groeit vertrouwen**

Het komt slechts zelden voor dat vanaf de start een groot onderling vertrouwen bestaat in een coalitie. Meestal is er geen vertrouwen bij de start, maar bestaat er onzekerheid en is een ieder geneigd vooral te

---

denken in stereotypen van de anderen.

- > 'die lui van de corporatie zijn alleen maar op uit om sociale ondernemer te spelen, maar feitelijk is geld het enige dat ze drijft'
- > 'bij de gemeente zijn ze gewoon fundamenteel onbetrouwbaar; ze waaien met alle winden mee'
- > 'die stichting is alleen bezig met haar eigen voortbestaan, de klant interesseert ze eigenlijk helemaal niet'
- > 'ja leuk, die bewonersgroep, maar ze denken alleen maar aan zichzelf'
- > 'zo'n school is gewoon een gesloten bolwerk, daar mag je je niet mee bemoeien'
- > 'bij de politie denken ze nou eenmaal nooit echt na, ze doen maar wat'.

Wie herkent deze zinsneden niet uit de gesprekjes in de wandelgangen? Dat dit soort beelden bestaan bij de start van een samenwerking is heel normaal.

Vertrouwen bestaat niet, maar zal moeten groeien. Veelal is sprake van een 'trust building loop', het vertrouwen groeit met horten en stoten.

Wat zijn belangrijke punten bij het werken aan vertrouwen? We noemen er een aantal.

Het begint met het besef bij de partners dat vertrouwen er niet bij voorbaat is, maar moet groeien. Iemand die vanaf de start volledig vertrouwen van de ander vraagt, kan niet anders dan teleurgesteld worden. Het helpt als een ieder de kleine stapjes vooruit ziet, herkent en waardeert. Kleine succesjes boeken in het begin van de samenwerking kan een vliegende start geven.

Wezenlijk is ook om samen op pad te gaan en met elkaar te definiëren wat je doel en taak is als coalitie. Het samen definiëren is al praktisch samenwerken. En dan gaat het er niet om dat de definitie van doelen en taken helemaal goed is. Het enige dat telt, is dat de doelen en taken *goed genoeg* zijn beschreven en onderschreven. De 80/20 regel is hier geheel van toepassing. Het is in dit stadium niet nodig om ook de laatste 20% precies te weten.

Werkelijk samen werken is constructief omgaan met onderlinge verschillen en diversiteit. Ruimte bieden aan die verschillende benaderingswijzen, een klimaat creëren waar diversiteit mag bestaan bevordert de samenwerking sterk.

---

Wat niet echt helpt is het voortdurend psychologiseren van de samenwerking; steeds de andere partners de maat nemen op de vraag of hij 'karakterologisch' in staat is tot samenwerking. 'Hij is nu eenmaal een solist', 'zij kijkt je nooit recht aan, nou dan weet je het wel', ...

Dit betekent overigens niet dat zich geen sociaal psychologische processen afspelen bij het komen tot samenwerking in vertrouwen. Die zijn echter ook klinisch en nuchter onder ogen te zien.

Bij het komen tot coalities verlaat een ieder voor kortere of langere tijd de vertrouwde omgeving van zijn eigen organisatie of positie. Daarmee worden ook de 'natuurlijke' grenzen van het eigene verlaten en ontstaat de noodzaak om in de coalitievorming de nieuwe grenzen te verkennen en bepalen. Deze psychologische grenzen betreffen vier aspecten: gezag, politiek, identiteit en taak.

'De gezagsgrens stelt de vraag wie het in de alliantie waarover voor het zeggen heeft. Is er misschien één meer invloedrijk dan de ander? De politieke grens vraagt naar wie welk belang met de alliantie heeft. Aan de identiteitsgrens gaat het er om wat er binnen de alliantie verdwijnt, overblijft of versterkt kan worden van de eigen professionele of culturele identiteit. De taakgrens verwijst naar wie wat doet in de samenwerking.'<sup>2</sup>

Het sociaal weefsel van een coalitie kan alleen totstandkomen als het noodzakelijke gesteggel rond deze grenzen de ruimte krijgt om tot een constructieve uitkomst te komen. Het gedoe rond bovengenoemde vier grenzen levert vele fantasieën en ervaren belevenissen op. Ieder geeft zijn eigen individuele betekenis aan de grensgevechten. Als mensen in staat worden gesteld om deze fantasieën en betekenisverleningen aan allerlei gebeurtenissen goed met elkaar uit te wisselen ontstaat er een 'transactionele' ruimte om van individuele betekenisgeving te komen tot betekenisverlening aan de coalitie als geheel, als eigen entiteit.

Het scheppen van deze transactionele ruimte kan worden versterkt door daartoe bijzondere werkvormen in te zetten, zoals allerlei Werkconferentie-vormen.

Helaas blijven vele mogelijke coalitiepartners steken in de klassieke vergaderingen, waarin beleefdheden worden afgewisseld met wellestnietes discussies. In termen van groepsdynamica blijven we dan hangen in de eerste fasen van groepsvorming:

1. Beleefde en conventionele gesprekken, gekenmerkt door voorspelbare etiquette en vleien
2. door frictie ingegeven gecontroleerde discussies, gekenmerkt door pleiten en debatteren

---

<sup>2</sup> F. van de Loo, *Bewuste en onbewuste processen van samenwerken*. In *M&O augustus* 2007, p. 223.

- 
3. onderzoekende dialoog, gekenmerkt door explorerende tendenties en gespreksvoering
  4. generatieve dialoog, gekenmerkt door vrijmoedig spreken en creativiteit.

Het lukt in deze vergadersettings (fase 1 en 2) niet om ruimte te geven aan verschillen en een welwillende nieuwsgierigheid aan de dag te leggen naar elkaars motieven en betekenisgevingen.

En als partijen op deze manier blijven steken in welles-nietes, in zero-sum gedrag, in blijven stereotyperen ontstaat nogal eens de roep om een krachtige leider. Maar dat is de dood in de pot.

Te allen tijde dienen de doelen en spelregels in handen te blijven van de deelnemende partners. Het hebben en geven van vertrouwen is immers niet overdraagbaar, omhoog te delegeren aan een leider. Alleen een vorm van dienend of verbindend (collaborative) leiderschap kan soms gewenst zijn. Daarover meer bij Sleutel 4.

### **Wie horen in een goede coalitie?**

Hieronder staan een aantal categorieën. Ze hoeven er niet allemaal in. Wij denken wel dat de vitaliteit en innovatiekracht van coalities gunstig wordt beïnvloed door het benutten van spanningen en belangen.

#### ***Degenen die er op aangesproken worden***

Deze categorie lijkt vanzelfsprekend, maar is van cruciale betekenis. Een groep die bijeen komt om naar eigen behoefte informatie uit te wisselen of een evenement te organiseren kan alleen worden afgerekend op de eigen spelregels – voor zover die er zijn. Op het moment dat een groep (of organisatie) een externe verantwoording moet afleggen ontstaat er druk op het leveren naar kwaliteit, tijd en prijs. De deelnemers zullen afspraken gaan maken over wie wat doet en gaan elkaar vervolgens aanspreken op het goed nakomen van die afspraken. Daaruit zullen rollen ontstaan voor het organisatieverband als geheel, zoals leiding (c.q. regie), administratie en beheer.

#### ***Degenen die substantieel financieel bijdragen***

Zijn meestal onontbeerlijk, helaas zijn er weinig problemen of behoeften die zonder (voor)investeringen kunnen. De kost gaat voor de baat uit, maar als de baten bij andere partijen neerslaan is een combinatie een noodzakelijke voorwaarde.

#### ***Degenen tot wiens taakveld/competentie het behoort***

Vakbekwaamheid is een schaarse competentie, die moet worden

---

gekoesterd. Vertrouwen in de bekwaamheid van (collega's van) de partner is nodig, maar moet worden verdiend. Een belangrijk aspect van professionaliteit is de bereidheid en de competentie om verantwoording af te leggen. Niet alleen tussen professionals onderling, ook jegens de klant.

### ***Degenen die afnemers zijn***

Klanten en probleemhebbers zijn bij uitstek nuttig omdat zij zullen jagen, druk zetten, de hete adem in de nek zijn. Ze hebben ervaringsdeskundigheid in de aard van het probleem of de behoefte. In kringen van onderwijs, welzijn en zorg ontstaat verzet tegen vraagsturing, waarbij men zich beroept op de kennis van de experts. Maar de rollen lijken zuiver: de professional heeft de eindverantwoordelijkheid over de uitoefening van zijn vak, de klant over de vraag of hij de dienst wil afnemen.

### **Wat kan deze sleutel betekenen voor de coalitievorming?**

Zoek partners die buiten hun eigen taakveld durven opereren, verantwoordelijken, experts, afnemers, investeerders die zich willen en durven te verbinden met partners met een andere invalshoek, maar met een overeenkomstige ambitie. Dat vraagt de bereidheid om risico te lopen. Het *risico* dat de investering niet terug komt, dat in je keuken wordt gegluurd, dat je niet krijgt wat je hebben wilt. Degenen die dat niet willen blijven buiten de coalitie: de leverancier die alleen op inkoopbasis wil werken, de klant die schone handen wil houden blijft stuurman aan de wal, de bestuurder die niet tegen de eigen achterban of apparaat in durft te gaan en alle interne procedures waterdicht geborgd wil hebben plaatst zich buiten de coalitie.

Risico mijden is gemeengoed. Bestuurders en ambtenaren zijn bang voor de rekenkamers en de politieke enquête. Dit vraagt veel van de deelnemers, zij moeten kunnen omgaan met dubbele loyaliteiten. Jezelf en je moederorganisatie binden aan het gezamenlijke doel, daar zonder dubbele agenda's aan bijdragen. Maar ook goed nee kunnen zeggen, je rol duidelijk spelen, want als de verschillen tussen coalitieleden verdwijnen is het gedaan met de vakbekwaamheid, de zorgvuldigheid met geld, de kwaliteitszorg voor goede dienstverlening.

Wie horen zeker niet in de coalitie? Hoedt u voor experts zonder kwalificatie, insprekers zonder achterban, *freeriders* die op het vinkentouw willen zitten voor als het wat wordt, bestuurders die alleen de baas willen spelen.

---

Schep vormen van externe vraag en/of verantwoording. Niet voor elk van de deelnemers afzonderlijk, die is vaak juist wel goed geregeld. Zo zijn er in bijvoorbeeld de jeugdzorg veel vormen van overleg waaraan partijen deelnemen en aan de eigen organisatie verantwoording afleggen over de diensten die zij verlenen. Maar niemand is verantwoordelijk voor de output van de groep als geheel. Het bekende voorbeeld van de 18 instanties die met een probleemgezin te maken hebben, maar niemand is aanspreekbaar op het geheel.

Coalities kunnen heel goed als vluchtweg gebruikt worden om verantwoordelijkheid te dumpen in een niemandsland. Het multi-probleemgezin is niet in zijn totaliteit benoembaar, elk der partners kiest wat ze zelf willen doen, wat de makkelijke gevallen, wat ze aankunnen, richt zich op massa = kassa. Coalities als wegstopplek in de publieke ruimte, regie als wegstop en verstop activiteit, wie gaat het echt ter harte? Uitvoerders nemen vaak juist wel/veel verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld politiemensen. Gebruik die energie en drive van uitvoerders door die *leading* te maken in je proces.

En tot slot; kijk regelmatig naar de coalitie in wording of in werking; worden daar de belangrijkste spelregels voor een goede groep nog levend gehouden:

***De 9 eisen aan/spelregels voor een goed functionerende groep*** <sup>3</sup>

- > test assumptions en inferences
- > share all relevant information
- > use specific examples and agree on what important words mean
- > explain your reasoning and intent
- > focus on interests not on positions
- > combine advocacy and inquiry
- > jointly design next steps an ways to test disagreements
- > discuss indiscussable issues
- > use a decision-making rule that generates the level of commitment needed

<sup>3</sup> Roger Schwarz, *The skilled facilitator* (2002), p. 97

### **Sleutel 3: Boter bij de vis**

Het lijkt een open deur dat het zinloos is om mooie plannen te maken als ze niet worden uitgevoerd, maar toch blijkt de uitvoering in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend. Partijen blijven soms eindeloos plannen maken en overleggen. Of ze maken wel afspraken, maar als het puntje

---

bij paaltje komt en het geld moet in de gezamenlijke pot worden gestopt dan ontstaan er soms onverwachte hobbels. En dan stokt de coalitie, want geen geld, geen Zwitsers.

Hoe krijg je een zodanige binding in de coalitie dat men ook daadwerkelijk tot realisatie komt? Hoe overtuig je bestuurders dat nu tot de start van een bepaald project moet worden besloten, niet omdat je het volledig en rationeel kunt afwegen tegen allerlei andere, maar simpelweg omdat nu de zakelijke en relationele fit kloppend en startklaar is? Hoe maak je de uitvoering in de frontlijn *leading* en faciliteer je die vanuit beleid en management?

Naast ambitie (sleutel 1, de opgave scherp) en een gerust hart over de relaties (sleutel 2) is het nodig om een veilige weg te weten met elkaar.

Wat helpt om het geheel van de doelen en de coalitie te versterken:

- > Gedeelde (ideologische) waarden; ik kan bijdragen aan iets dat groter is dan ikzelf;
- > Machtsvorming; samen staan we sterker richting anderen (rijk, bedrijfsleven, etc);
- > Imago-building (merknaam); daar wil ik deel van zijn;
- > Geld en Zwitsers beschikbaar voor het collectief;
- > Rituelen; jaarlijkse conferentie; diner pensant voor de coalitie, jaarprijs voor het beste initiatief, ...

Tot stand brengen en in stand houden van een vitale coalitie vraagt een zekere bundeling van middelen en mensen. Als de coalitie geen eigen pot heeft waar ieder zijn geld in stort (of die voortvloeit uit een gezamenlijk aanbod naar financier/opdrachtgever) wordt het niks. Zonder geld en zonder organiserend vermogen dat rechtstreeks onder gezag van de coalitie ressorteert zal een coalitie niet lang bestaan. De bundeling van geld, mensen en besliskracht is een voorwaarde.

Deze bundeling kent echter andere karakteristieken bij een coalitie dan bij een reguliere organisatie. Bij een coalitie moet je rekening houden met:

- > Het ontbreken van hiërarchie; er zijn meerdere relatief autonome partners, er is niet één baas.
- > De besturingsstructuren en besluitprocessen van de deelnemende partners matchen niet; bij een gemeente gaat dat heel anders dan bij een kleine ondernemer.
- > Een coalitie is altijd een tijdelijk verbond. Het doel en de relatie is van *nu*, van dit moment, en gaat weer over. Dat weet iedereen en de

- 
- neiging tot wat opportunistisch gedrag is dan ook levend aanwezig.
- > Een coalitie zit altijd in het spanningsveld tussen aan de ene kant *“Ik doe het zelf wel in mijn eentje, ik koop het gewoon in”* en aan de andere kant *“we gaan fuseren”*.
  - > Een coalitie is dus een vorm van contractuele afspraken maken met elkaar. Deze vorm van contractuele afspraken kan een heel krachtige zijn. De inhoud van de opgave blijft leidend, en het is heel goed mogelijk om op maat van de opgave en op maat van de deelnemende partners de contractuele afspraken vorm te geven en vast te leggen.

Waarover je in ieder geval afspraken moet maken in de coalitie:

- > Juridische vorm; dat kunnen mondelinge afspraken zijn, dat kan ook een vuistdik contract zijn.
- > Financiële afspraken; wie investeert, wie profiteert van de opbrengsten, wie loopt de financiële risico's?
- > Het werkapparaat; in hoeverre creëer je een aparte werkorganisatie voor de coalitie (programmabureaus etc), en in hoeverre is het samenwerken vanuit de moederorganisaties?
- > De professionele samenwerking; hoe kom je tot afgestemde werkprocessen met enkelvoudige professionele standaards? Hier ligt vaak een belangrijk probleem, omdat de professionals veelal heel eigen processen en vakmatige opvattingen kennen. Ook de loyaliteit naar de eigen organisaties speelt daarbij een rol.
- > De scope en exclusiviteit; wat deel je wel, wat deel je niet in de coalitie; wat blijft tot het reguliere domein van de organisaties behoren en wat breng je onder in de coalitie?
- > Besliskracht in de coalitie; hoe worden bevoegdheden overgedragen/gemandateerd vanuit de moederorganisaties naar de werkende coalitie? Hoe vindt besluitvorming plaats, hoe zijn daarin de gezagsverhoudingen geregeld? Hoe wordt regie gevoerd op doelen en het handelen van de coalitie in haar context?
- > Planning & control; welke doel- of resultaatafspraken maak je en hoe informeer en rapporteer je daarover?

Per opgave en per coalitie zal het verschillen waarover en hoe afspraken worden gemaakt. Zo is bijvoorbeeld op IJburg een kort en algemeen convenant gesloten tussen alle deelnemende partners over de doelen, ieders bijdrage, bevoegdheden en het geld en de Zwitsers. Bij de verstedelijkingsopgave van Amsterdam Nieuw West daarentegen ligt er een vuistdik contract, vele malen getoetst door juristen van gemeente en corporatiezijde over de herstructurering van deze prachtwijken.

---

*Trust or control*, vertrouwen of beheersen; dat ligt vaak aan de basis van de aard van de afspraken.

Voordeel van de beheers-benadering is de scherpste en helderheid van de afspraken; het is als een leveranciers-contract, een zakelijke transactie. Deze scherpste biedt discipline en een vanzelfsprekende waakzaamheid ten aanzien van elkaar en het bereiken van de resultaten. Ook de nadelen van de beheers-benadering zijn evident. Flexibiliteit en creativiteit zijn minder als de zaak wordt dichtgetimmerd. Al snel krijgen de regels zelf meer aandacht dan de oorspronkelijke doelen. En hoe meer regels, hoe meer opportunisme. In het boek Alliantiebesturing gaat De Man uitgebreid in op de verschillende benaderingen, gekoppeld aan voorbeelden uit het bedrijfsleven.

Een mooi voorbeeld van een trust-benadering is de 'Waardse alliantie'. Dit was een samenwerkingsverband tussen opdrachtgever (Rijks-waterstaat) en opdrachtnemer (aannemer HBSC) die is opgezet voor het realiseren van het tracédeel Sliedrecht-Gorinchem van de Betuweroute. De alliantie maakte het ontwerp, deed de afstemming met de omgeving, bewaakte het alliantiefonds en hield toezicht op de uitvoering door HBSC. Het project is een goed voorbeeld van nieuwe vormen van samenwerking tussenopdrachtgever en -nemer. Traditionele rolpatronen zijn doorbroken, wat leidde tot een andere cultuur waarin het zoeken naar creatieve oplossingen en verbeteringen werd gestimuleerd. Door de samenwerking konden onder meer optimalisaties in het ontwerp worden gezocht. Het zoeken naar besparingen en efficiency, in plaats van naar meerwerk, bleek zeer profijtelijk. Het uiteindelijke tussenopdrachtgever en opdrachtnemer te verdelen positieve resultaat liep aan het eind van het project op tot 25 miljoen euro.

Het is lastig om aan te geven wanneer een benadering van vertrouwen beter is dan die van beheersing.

Grosso modo zal het zo zijn dat hoge relationele onzekerheid gepaard met lage resultaat-onzekerheid uitnodigt tot een beheersingsbenadering. En vice versa; als de relaties vertrouwd zijn terwijl de opgaven ingewikkeld zijn, lijkt een vertrouwensbenadering voor de hand te liggen.

## **Sleutel 4: Bindend leiderschap**

Het woord regie wordt in allerlei betekenissen gebruikt, overal duiken 'regisseurs' op met een onduidelijke taak; zoals enkele jaren geleden 'coördinatie' in de mode was, coördinatoren en coördinatie overleggen. Wij houden onze opvatting van regie dicht bij de oorspronkelijke

---

betekenis, namelijk als degene die de 'spelers' op hun gezamenlijke belang organiseert om een optimale prestatie op de planken te brengen. Je voert regie omdat je samenhang wil creëren in de aanpak van een opgave die anders gefragmenteerd wordt benaderd. In onze benadering kan regie doorslaggevend zijn voor het totstandkomen van duurzame samenwerking.

Partijen kijken ieder naar de opgave vanuit hun eigen invalshoek, gekleurd door het werkgebied, het vakgebied, de cultuur en het eigen belang. De regisseur kan, mits goed gepositioneerd, op zoek naar een optimum dat op onderdelen kan strijden met het individuele belang van partners maar voor de opdracht als geheel het beste is. De regisseur verleidt de partners en contracteert ze aan een gezamenlijke onderneming die een meerwaarde schept die individuele partners nooit zouden kunnen realiseren.

De aard van de regievoering kan sterk verschillen, sommige coalities gaan vanzelf, voor andere moet fors worden gewerkt om een beetje vertrouwen en binding tot stand te brengen. Regievoering in een turbulente omgeving met inhoudelijke innovatie vraagt andere competenties dan een enkelvoudige keten met vaste partners. Een goede regisseur snapt wat er situationeel nodig is en doet niet meer dan dat.

Het verschilt per coalitie of de regierol bij één aparte persoon en functie wordt belegd of dat deze rol door vertegenwoordigers van de partners zelf wordt vervuld. Wij denken dat het verbijzonderen van de regierol alleen zinvol en succesvol kan zijn als de partners de noodzaak van deze aparte rol bij hun coalitie onderkennen en ze bereid zijn in die rol te investeren, in toekennen van geld en andere middelen, of in aandacht of in het afstaan van bevoegdheden.

### **Wat doet en kan een goede regisseur?**

In de termen van professor Schruijer – een expert op het gebied van leiderschap bij samenwerking – heet dat 'collaborative leadership'. Het scheppen en onderhouden van de voorwaarden om het beste te halen uit de diversiteit van perspectieven, kwaliteiten en middelen die partijen meebrengen, en tegelijkertijd de verschillende partijen in staat stellen om hun doelen te verwezenlijken.<sup>4</sup>

Dit soort leiders zijn niet uit op macht en status, op eigen profilering, maar zij genieten van het bij elkaar brengen van mensen, van ambiguïteit en diversiteit, ze luisteren erg goed en hebben voldoende authenticiteit of charisma om de roep naar dominant leiderschap te weerstaan.

---

<sup>4</sup> Zie Schruijer en Vansina, Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen, in M&O 2007, p. 203 en verder.

---

Veel verhalen over regie starten vanuit het machtsperspectief. Het vermogen om 'de wil aan anderen op te leggen' en om 'een eigen script te maken' zijn daar voorbeelden van. Maar de afkeer van macht en machtsverschillen door te stellen dat ze niet relevant mogen zijn, is de andere kant van dezelfde medaille. In die tweede benadering wordt het voorgesteld als zou de macht er helemaal niet toe doen. 'Wij doen alles samen in deze coalitie, iedereen is gelijk en iedereen wil hetzelfde'. Haha.

Wij denken dat macht een belangrijk bestanddeel is voor het vormen en continueren van coalities. Wij benaderen de machtsvraag niet vanuit de macht van de regisseur, maar vanuit machtsverhoudingen tussen spelers. De regisseur staat voor de klus om de vermogens van partijen te bundelen op een opgave. Of er grote of kleine machtsverschillen zijn tussen partijen beïnvloedt de moeilijkheidsgraad van zijn klus.

Hierna beschrijven we hoe je regie kunt voeren in de chronologie van de dans uit het eerste hoofdstuk; wat doet de regisseur in het proces van coalitievorming? En zoals gezegd; soms is de regisseur één persoon, soms is het een meer gedeelde rol van mensen van verschillende partijen.

### **Zoeken**

De rol van de regisseur in het zoekproces is bescheiden. Het belangrijkste middel van de regisseur ligt in het verbeelden om het verlangen bij partners aan te wakkeren.

Dat doet de regisseur door goed te luisteren naar de wensen van spelers. Regisseurs kunnen kijken uit alle macht – met het totaal aan kennis, ervaring, inzicht, verlangens en liefde waarover de regisseur beschikt, bewust of onbewust. Maar ook kijken even onbevangen als een kind dat iets voor het eerst ziet en daar (nog) geen enkel (voor)oordeel bij heeft. Een regisseur zal er dus voor zorgen posities in te nemen waar hij of zij alles goed kan overzien en waar maximaal informatie kan worden vergaard.

Regisseurs praten met hun spelers niet in termen van regels en procedures, maar geven aan hoe het er uiteindelijk concreet uit zou kunnen zien. Regisseurs moeten dus goed vooruit kunnen zien: zich een mentale voorstelling kunnen maken van wat de uiteindelijke voorstelling moet worden. Regisseurs werken op geheugen: ze kunnen een scène visueel opnieuw beleven of ze kunnen zich voor de geest halen hoe een gesprek zich heeft ontwikkeld.

Voor het bepalen van de opgave gaat het in deze fase om vragen als: wat willen we, wat is gewenst vanuit de maatschappelijke behoefte,

---

Onderdelen van de rolbeschrijving van de regisseur zijn ontleend aan 'Regie, regisseurs en regisseren: organiseren van kunst of kunst van organiseren?' van Albert Koers en Theo Konijn en downloadbaar op de website [www.vanvieren.nl](http://www.vanvieren.nl)

---

hoe schep ik urgentie en noodzaak bij de spelers. Van welke orde is de veranderingsopgave?

Voor het positioneren van afnemers: wat zijn de belangen, wie vervult welke maatschappelijke behoeften (markt, deskundigheid), waar zit concurrentie en waar complementariteit, wat leeft er in het veld bij uitvoerders en bij klanten?

Voor het zoeken naar partners omdat je het niet alleen kunt: wie heb ik nodig, wie voegt waarde toe voor de klant, wie heb ik nodig als investeerder en/of beleidsbepaler, hoe zit de klant in mijn coalitie, heb ik verbindingen op alle benodigde niveaus (bestuur, management, uitvoering). Voor het principe geen geld, geen Zwitsers: kunnen deze partijen ook echt investeren in uitvoering, hebben ze mensen of middelen en zijn ze tot leveren in staat, vindt hun moederorganisatie dat goed?

**Formeren**

In deze fase is de rol van de regisseur vaak cruciaal. Hij kent de posities van de potentiële partners, nu komt het aan op zijn vaardigheden om daar energie en beweging in te krijgen. Hier gaat het er om een nieuwe, specifieke ambitie te ontwikkelen die voor alle partners aantrekkelijk is en profileert waar deze coalitie voor staat. De belangrijkste kracht van de regisseur ligt in deze fase in het verleiden.

In deze fase gaat het er om dat duidelijk wordt wie met wie gaat. De regisseur gaat overal op af, verbindt partijen, fungeert als haarlemmerolie, maakt conflicten zichtbaar, expliciteert de hobbels die overwonnen moeten worden. Hij verruimt het blikveld en het deelnemersveld, haalt onorthodox denken binnen. De regisseur smeedt de ruggengraat van de coalitie, hij weet wie de ‘draggers’ en wie de ‘schragers’ zijn, hij selecteert de kopgroep, de kernspelers en richt hen op een gezamenlijk leidbeeld. In deze fase moet de regisseur vooral kunnen omgaan met ambiguïteit: het kan zo zitten, maar de werkelijkheid kan ook anders worden verteld. De definitie van de opgave moet niet worden geforceerd. De regisseur moet mensen kunnen aantrekken én afstoten, breken als het niet werkt.

Een kleine checklist van vragen voor de verschillende sleutels in deze fase:

Voor het bepalen van de opgave gaat het in deze fase om vragen als: wat is de focus, wat zit in onze gezamenlijke missie en durven we ook te zeggen wat er dus niet in zit? Eenvoud van de doelstelling:

---

een eenvoudige, simpele opdracht stellen voor de coalitie. Hoe kan de verhouding van deze opgave zijn tot de bestaande kaders, tot de institutionele logica?

Voor het positioneren van afnemers: word specifiek over de behoeften in termen van producten, resultaten en omschrijf die in kwaliteiten, onderscheid doelgroepen, denk na over de vraag wie straks gebruiker of exploitant is en achterhaal hun wensen en eisen.

Voor het zoeken naar partners omdat ieder het niet alleen kan: Wie kan wat bijdragen, welke rol kan een ieder vervullen. Selecteren op kwaliteit van de partners. Hebben partners vuur/lef? Is er bereidheid om de eigen werkwijze ter discussie te stellen. Groeit er vertrouwen? Mogelijke rollen verkennen. Waar vinden partners elkaar in eerste instantie op; waarden, doelen, producten? Concentreer je op de willers en zet de niet-willers voor het blok.

Voor het principe geen geld, geen Zwitsers: Wil en gaat iedere partner zijn bijdrage leveren, komt er geld in de gezamenlijke pot? Organiseer potjes met niet gelabeld geld. Stuur op kwaliteit van de deelnemers.

### **Contracteren**

In deze fase gaat het om het 'echie'. De rol van de regisseur is vooral om algemene intenties en noties om te zetten in concrete en hapklare afspraken. Deze fase kan alleen worden ingezet als de informele en materiële verhoudingen zich in de voorafgaande fasen goed hebben gezet. Als dit draagvlak ontbreekt wordt een formeel gebouw opgetrokken op een moeras. Het belangrijkste middel waarmee de regisseur werkt is verbinden.

Regisseurs zijn baasjes – soms zelfs grote. Ze moeten dat ook wel zijn want de eisen zijn hoog, zowel vanuit henzelf als vanuit de omgeving. Toch zijn het geen baasjes van de gewone soort: formele posities en arrangementen zijn hoogstens aan het begin even van belang, maar veel vaker zijn ze volstrekt onbelangrijk. Het zijn ook baasjes die volstrekt afhankelijk zijn van hun medewerkers. Regisseurs moeten bijdragen aan de kracht van de spelers/uitvoerenden: zijn of haar kerncompetentie is hun competenties te versterken. Een regisseur stuurt op mensen en op relaties. Voor de sturing van groepen zoekt hij of zij sleutelfiguren met gezag die zich bewust aan hem of haar committeren. Regisseurs moeten vertrouwd zijn met macht, daarmee om weten te gaan; de macht die ze bezitten mag echter voor hen niet meer zijn dan een middel en vaak zullen ze ook zonder macht moeten kunnen sturen.

---

Een kleine checklist van vragen voor de verschillende sleutels in deze fase:

Voor het bepalen van de opgave gaat het in deze fase om vragen als: welke concrete doelen resultaten spreken we af, waar staan we over een (half) jaar vanaf nu?

Voor het positioneren van afnemers: wat wordt onze marktbenadering, wat wordt de formule waarin wij onze diensten leveren, weten we zeker dat onze producten worden afgenomen?

Voor het zoeken naar partners omdat je het niet alleen kunt: het sluiten van het contract, bepalen wie wat gaat doen, bepalen wie wat gaat krijgen, coalitierollen (regie op coalitie, regie op uitvoering) verdelen. De regisseur organiseert in dit stadium het formele opdrachtgeversysteem.

Voor het principe geen geld, geen Zwitsers: mensen, middelen, beslisseregels bepalen, (her)inrichten werkproces, werkapparaat bouwen dat uitvoering ter hand zal nemen, zorgen dat uitvoerders de ruimte krijgen om samen te werken en niet steeds om instemming van alle partners moeten vragen.

### **Toegewijde uitvoering**

De vraag die vaak opkomt is of er wel een regisseur nodig is voor deze fase. Vaak wordt verwezen naar toneelregisseurs die bij de première in de zaal zitten. In de bouwwereld daarentegen wordt met de contractvorm 'in regie werken' bedoeld op een actieve opdrachtgever die zelf direct het bouwproces leidt en over alle competenties beschikt om beslissingen te nemen. Twee concrete situaties die een tegenovergestelde benadering vragen. Ongetwijfeld zullen er tussen deze twee uitersten nog vele varianten denkbaar zijn. Belangrijk om de vraag of regie nodig is expliciet te stellen.

De belangrijkste kwaliteit van de regisseur duiden wij aan als verzilveren.

Een regisseur proeft, ruikt, keurt – niet als doel op zichzelf maar om te komen tot handelen en scoren. Een regisseur moet zelf bepalen iets te willen met de opdracht en iets te kunnen met de condities die er bij horen. Dit vereist zelfonderzoek en eerlijkheid over eigen verlangens en competenties. Waarbij dat onderzoek en die eerlijkheid niet afgemeten worden aan abstracte noties en concepten, maar aan het vermogen

---

om te kunnen handelen en scoren in de praktijk van het werk. Regisseurs bespelen niet alleen een beperkte groep spelers/uitvoerenden, zij bespelen ook de ruimere omgeving daaromheen. Het is immers in die ruimere omgeving – het publiek – waar wordt beslist of de voorstelling slaagt of flopt. En dus moet een regisseur weten wat er in zijn of haar omgeving gebeurt. Zij moeten in staat zijn de taal te spreken van hun omgeving(en) en dit vergt meer dan inlevingsvermogen: het eist ook kennis en vaardigheid. Een regisseur kan niet blind achter de eigen visie aanlopen, hij of zij moet die visie ofwel vertalen naar de markt, ofwel een nieuwe markt creëren. Een regisseur moet denken en leven in meerdere netwerken tegelijkertijd: hij of zij moet weten waar noodzakelijke steun te halen is en tegen welke condities. Regisseurs gebruiken posities binnen netwerken voor het creëren van nieuwe arena's waarvan (alleen) zij de agenda kunnen bepalen.

Dit vraagt een visie op uitvoeringsregie: hoe wordt straks – vaak tussen organisaties – gemanaged? Hoe manage je die interfaces? Dat is meer dan: 'we gaan samenwerken'. Hoe dan? Vaak worden dan de werkprocessen op elkaar aangesloten om die samenwerking invulling te geven en tot stand te brengen. En eenmaal 'ingeregeld', wie zorgt er dan voor dat die integratie ook blijft en vooral werkt? Met integratie/afstemming van systemen ben je er nog niet. Hoe blijft ook in de uitvoering het 'warme vuur' (waar doen we het voor) voelbaar. Dat zou zich moeten uiten in het dagelijks gedrag en werk van mensen en uitvoerders. Daar wordt het werk van de vitale coalitie zichtbaar, zowel in resultaten voor de klant als in werkplezier en inspiratie bij de uitvoerders. Kortom: juist ook in de uitvoering moet oog blijven voor de zakelijke en relationele fit. Wie zorgt hiervoor? Dit vraagt volgens ons een nieuw soort management. Een bindend leiderschap dat faciliteert dat in de uitvoering het werk ook daadwerkelijk leidt tot oplossingen en resultaten – waar de vitale coalitie uiteindelijk voor is ontstaan.

Een kleine checklist van vragen voor de verschillende sleutels in deze fase.

Voor de opgave gaat het in deze fase om vragen als: leveren we de oplossingen en diensten die we ons hebben voorgenomen en dragen ze ook echt bij aan de maatschappelijke behoeften?

Voor het positioneren van afnemers: kennen wij hun oordeel (voldoende), zijn ze tevreden, werkt de transactie?

---

Voor het zoeken naar partners omdat je het niet alleen kunt: is ieder nog betrokken, vinden ze het nog belangrijk, krijgt ieder voldoende rendement, zijn er nieuwe velden die verkend moeten worden?

Voor het principe geen geld, geen Zwitsers: organiseer de gezamenlijke bedrijfsvoering, levert ieder ook daadwerkelijk, zijn vormen van keten-, proces- of casusregie nodig om de gezamenlijke inspanning te verzeke-  
ren?

### **De competente regisseur**

Goede regie is regie op maat, maar we doen toch een poging om tref-  
fende kenmerken te beschrijven.

Regievoering vraagt een schaap met vijf poten. De regisseur moet in staat zijn om inhoudelijk op de opgave te focussen, hij moet het inter-  
menselijke proces tussen de partners kunnen begeleiden, hij moet zich in bestuurlijke netwerken kunnen bewegen, maar ook aansprekend zijn voor uitvoerenden.

Een misverstand moet direct worden vermeden: er is niet één type of een soort regisseur. Het gaat juist om een grote diversiteit van per-  
soonlijkheden, ervaringen en stijlen. Bovendien blijken deze (diverse) personen ook nog eens een veelheid van rollen en taken te vervullen. Misschien is dat zelfs een kerncompetentie van de regisseur: dat hij of zij in staat is om een groot aantal rollen en taken te vervullen. Hieronder worden een aantal competenties genoemd.

De regisseur is coach en dictator: hij of zij moet ondersteunend en faciliterend zijn, maar moet ook zijn of haar wil opleggen als dat nodig is. Regisseurs zijn zowel dirigent als uitvoerder: zij moeten aanvoerder zijn van het gezelschap, maar als het nodig is ook de koffie serveren. De regisseur is kunstenaar en manager: hij of zij moet een originele schepper zijn, maar ook een organisator die weet wat PIOFA-functies zijn. De regisseur is ontwerper en bouwer: hij of zij moet de stap kunnen maken van (eigen of gezamenlijke) visie naar ontwerp en vervolgens naar realisatie. Regisseurs zijn zowel visionair als communicator: zij worden gedreven door de eigen visie, maar bieden ruimte voor verlan-  
gens en vermogens van anderen. De regisseur is rebel en slaaf: hij of zij moet wars zijn van regels en procedures, moet tegendraads zijn – maar tegelijkertijd ook zo gezagsgetrouw als nodig is. Regisseurs gedragen zich als kameleons – en ze moeten zich ook zo kunnen gedragen. Een veelheid van rollen en competenties is nodig om in veelheid van

---

situaties te kunnen leven en te kunnen werken. Regisseurs passen zich aan aan de omgeving – als ze dat nodig vinden. Want soms doen ze dat juist niet – volgen ze een eigen weg, banen ze een eigen weg tegen de verdrukking in.

Ook regisseurs werken voor brood op de plank, net als andere mensen. Maar ze zijn ook sterk gemotiveerd door een eigen passie, een intern vuur. Regisseurs worden gedreven door wat ze zelf willen en zoeken in leven en werk. Soms al vanaf de kinderjaren. Daarbij gaat het niet zozeer om een bepaald type werk of functie, maar eerder om een bepaalde levensvervulling of wijze van leven. De concrete werkzaamheden of de concrete functie moeten daar uit voortvloeien. Deze invalshoek komt tot uiting in de volgende kenmerken. Een regisseur kiest zelf waar hij of zij voor gaat. Soms komt dit helemaal van binnen uit – soms wordt het door anderen aangereikt, maar ook dan bepaalt de regisseur zelf. Voor die (eigen) zaak heeft een regisseur grote affiniteit: deze wordt beleefd als een innerlijke noodzaak. Dat wil zeggen: als iets dat moet gebeuren omdat het moet en niet omdat iemand anders dat verwacht. Voor die (eigen) zaak is een regisseur bereid alles in te zetten, alle vermogens van denken, doen en voelen, zelfs de eigen loopbaan. Jonge regisseurs die hun eerste kans verbruid hebben, krijgen geen tweede kans. Een regisseur moet beperkingen en restricties niet ervaren als belemmeringen, maar als uitdaging en stimulans. Hij of zij moet het leuk vinden om – voor die eigen zaak – tegen de klok te werken en tegen de oppositie in te werken. Een regisseur is als een terriër die, eenmaal op het spoor is gezet, doorgaat tot het einde. Hij of zij moet de loop van de rivier willen verleggen en bereid zijn om daarvoor alles uit de kast te halen en alles in te zetten. Maar een regisseur moet ook accepteren dat hij of zij de buit niet altijd binnen haalt: een voorstelling kan nu eenmaal floppen.

In tegenstelling tot de indruk die hierboven kan zijn gewekt, regisseurs zijn allerm minst solitair levende figuren: zij leven en werken altijd in en met groepen van mensen. Enkele typering en ter illustratie. Een regisseur moet mensenkenner zijn: dit is misschien wel de belangrijkste competentie. Hoe beter zijn of haar team is samengesteld en functioneert, hoe groter de kans op succes. Een regisseur moet accepteren dat hij of zij zich elke keer opnieuw weer een positie moet verwerven en dat hij of zij telkens weer door het gezelschap op de proef gesteld zal worden. Een regisseur moet andere mensen kunnen motiveren en hij of zij moet bereid zijn te blijven investeren in draagvlak en betrokkenheid. Een regisseur moet anderen ruimte geven en het beste in hen oproepen en dit voor elk individu op de wijze die uniek bij dat ene individu past.

---

Als het nodig is, houdt de regisseur zijn of haar teamgenoten een spiegel voor, ook als dit confronterend en pijnlijk is. Een regisseur is gericht op het bewaken en verbeteren van de sfeer in de groep en hij of zij moet zich dus kunnen inleven in de beleving van anderen. Een regisseur moet samenhang in de groep scheppen, investeren in het gevoel van de leden dat ze er bij horen. Regisseurs zijn dus gezelschapsdieren – de herdershond die de kudde bij elkaar houdt. Regisseurs moeten het hebben van andere mensen. Voor hen is het einde oefening als ze niet worden geaccepteerd door de groep waarmee zij werken. Zij aarzelen dus niet om banden aan te gaan met mensen. Wat niet betekent dat zij het anderen altijd naar de zin moeten of kunnen maken. Integendeel: vaak gaat het er juist om iemand iets op een andere manier te laten doen of iemand iets te laten doen wat hij of zij eigenlijk niet wil. Regisseurs zijn dus weliswaar gezelschapsdieren, maar zeker geen kuddedieren – en soms is hun aalbaarheidsfactor uitermate laag.

### **Hoe word je regisseur?**

Bij vele coalities ontstaat op een gegeven moment behoefte aan een aparte rol en functievervulling van regisseur. Regelmatig zien we dat iemand – vaak een ambtenaar – door één van de partijen – vaak de overheid – als zodanig wordt gelanceerd of benoemd. Daarmee is de valkuil breed en diep gegraven. Indien iemand namens één partij de regierol opeist en vanuit die ene partij en diens belang gaat trekken en sleuren, is hij of zij gedoemd te mislukken. Een regisseur kan alleen op gezag en op draagkracht van alle betrokken coalitiepartijen zijn rol goed vervullen. Zoals we hierboven hebben beschreven is regisseren op basis van macht een heilloze weg. Wel is het van cruciaal belang dat de regisseur rugdekking heeft van de machthebbers, en in het bijzonder van de machthebber van de organisatie waar hij vandaan komt.

In de leergang Ketenregisseurs treffen we vele cursisten die zich in genoemde valkuil bevinden. Ze zijn als ketenregisseur benoemd door één van de partijen met de bedoeling de macht te grijpen. Tijdens de leergang komen dan ook vele mislukkingen en frustraties op tafel die veroorzaakt worden door dit fenomeen.

### **Tot slot**

De vierde sleutel tot succes van vitale coalities is Bindend Leiderschap; dat is een zeer bescheiden en zeer krachtige rol, zoals we hierboven hebben beschreven.



### 3 Kijken naar vitale coalities

---

Na de mooie verhalen in de voorgaande hoofdstukken doen we in dit hoofdstuk een poging om een aantal concepten over vitale coalities over het voetlicht te brengen. Daarbij geven we een aantal modelletjes; over de fasen van coalitievorming, over de verschillende typen coalities, over diverse wijzen van regievoering. Dit is dus een hoofdstuk voor de lezers met een zekere behoefte aan overzicht en ordening.

We willen vooraf graag twee waarschuwingen afgeven. Ten eerste zijn onze manieren van kijken niet wetenschappelijk onderbouwd. En ten tweede hebben onze modelletjes ook geen enkele voorspellende of voorschrijvende waarde. Ze zijn niet bedoeld als *formats* of recepten voor goede coalitievorming. Ze helpen onszelf wel om wat orde te brengen in de veelheid van werkelijkheden, ervaringen en mogelijke betekenissen die we daaraan kunnen hechten.

#### **Wat zijn vitale coalities en hoe komen ze tot stand?**

Wij zien vitale coalities als tijdelijke veranderorganisaties, bedoeld (of die al doende ontstaan) om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Inspirerend, innovatief én resultaatgericht.

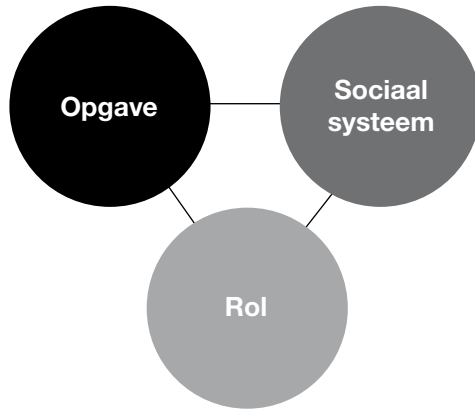
Het gaat hierbij om een duurzaam (maar tijdelijk) samenwerkingsverband dat een context schept om gericht aan resultaten te werken. Resultaten die voor de deelnemende partners betekenisvol en inspirerend zijn en door afnemers gewenst en gebruikt worden.

Vooraf dit laatste is belangrijk. Een vitale coalitie is *niet* vitaal als het niet leidt tot concrete resultaten die gebruikt worden door afnemers, of niet leidt tot een nieuwe situatie. Een coalitie is ook niet vitaal als daarbij geen (nieuwe of hernieuwde) dwarsverbanden zouden worden gelegd tussen mensen en organisaties.

Net als bij andere veranderprocessen, bezien wij de ontwikkeling van vitale coalities vanuit drie invalshoeken. Wij onderscheiden: de opgave, het sociale systeem en de rol.<sup>5</sup> Ook bij vitale coalities is het wezenlijk te bepalen wat precies de opgave is waar men voor wil staan en welke resultaten de coalitiepartners willen bereiken. Gaande het proces van coalitievorming kleuren de opgave en beoogde resultaten dikwijls mee in de tijd. Zeker bij vitale coalities is het van groot belang om te bezien in welk krachtenveld de coalitievorming zich afspeelt, om te bezien wie sleutelspelers zijn; dat noemen we het sociaal systeem. En ten derde is het bij de vorming van coalities wezenlijk om te bekijken welke rollen vervuld moeten worden om tot succes te komen. Simpel gezegd; het gaat om Wat voor wie (opgave), Wie met wie (sociaal systeem) en Hoe (organisatie en rol).

---

<sup>5</sup> Ruud Voigt, Willem van Spijker (red), *Spelen met betekenis, succesvol veranderen bij de overheid (2003)* en zie *Werkboek Spelen met betekenis (2008)*



### ***Opgave***

Coalities met een zakelijk oogmerk (of individuen met een heilig vuur) willen iets maken, iets realiseren. In het publieke domein kan dat een product of een dienst zijn, bijvoorbeeld infrastructuur, zorg of onderwijs; het kan ook gaan om vraagstukken in de samenleving die algemener van aard zijn, zoals veiligheid. Wij duiden de problemen, doelen, taken en/of diensten die de coalitie wil aanpakken c.q. realiseren aan als 'de opgave'.

De opgave is de externe prestatie waarop de coalitie zich richt, die haar bestaansrecht vormt. De opgaven worden gevormd door ontwikkelingen in de samenleving, door nieuwe vindingen, maatschappelijke agendering. Maar ook door de partners in de coalitie, hun beeld van de werkelijkheid en wat zij kunnen doen.

### ***Sociaal systeem***

Onder sociaal systeem verstaan wij: mensen, groeperingen en instituties die te maken hebben met de opgave. Welke personen en groeperingen kun je onderscheiden? Welke mensen, groeperingen en organisaties heb je nodig? Met andere woorden: in welk krachtenveld bevindt zich de opgave? Het is hierbij van belang dat nagedacht wordt over welke bijdragen en belangen je hen toedicht om de opgave tot een succes te maken.

### ***Rol***

De vitale coalitie als geheel vervult de rol van veranderaar om de opgave verder te brengen. Zij hebben elkaar gevonden om een bepaald resultaat neer te zetten. Zij zullen daartoe ook een bepaalde veranderstrategie moeten hebben. Dit nadenken over welke rol je speelt en het wisselen van rol naar gelang wat nodig is op een bepaald moment, vormt een van de drie bollen bij verandering.

---

Regie is vaak nodig om je rol als vitale coalitie goed te kunnen spelen. In bepaalde mate zal sprake moeten zijn van sturing (wie leidt de dans?). Het gaat hierbij om een persoon of meerdere personen die zachte en/of harde interventies kunnen doen om de vitale coalitie goed aan de opgave te laten werken. Het is niet gezegd dat elke coalitie één specifieke regisseur nodig heeft (zie ook hoofdstuk vier).

De door ons onderscheiden sleutels tot succes van goede coalitievorming (zie het vorige hoofdstuk) passen binnen deze ordening van veranderprocessen en de vorming van coalities.

Opgave; sleutel 1; Focus maken: Afnemers trekken het uit je handen  
Sociaal systeem; sleutel 2; Met gerust hart goed samenwerken  
Rol: sleutel 3 en 4; Boter bij de vis en bindend leiderschap.

## **Ontwikkelingsfasen van een vitale coalitie**

We onderscheiden vier fasen nadat iemand het initiatief heeft genomen om een maatschappelijke opgave beet te pakken en daarmee aan de gang te gaan – in het besef dat hij het niet alleen kan, dat hij andere partners nodig heeft.

### **Fase 1. Zoeken van goede partners**

Een zoektocht naar mensen en organisaties die iets met jouw opgave willen en kunnen, naar mensen en organisaties die jou verstaan en die jij begrijpt. Dat vraagt om het gebruiken van verbeelding, om mensen duidelijk te maken wat je wilt, wat je ambitie is, waar je probleem zit. Je zoekt mensen die willen luisteren en die je inspireren met hun verhalen en ambities. Zo beweeg je je over de dansvloer. Met wie ontstaat in de beweging eenzelfde gevoel van maat en ritme? Met wie klikt het?

### **Fase 2. Formeren van mogelijke coalitie**

En als het klikt met een mogelijke partner begint het spel van verleiding, in de hoop tot verdergaande verbinding te komen. De partners van een mogelijke coalitie zoeken uit wat ze elkaar te bieden hebben, zoeken uit wat hen drijft en wie ze zijn. Soms is het een vrije keuze, soms zijn partners min of meer gegeven – je kunt niet om ze heen – en is het zoeken veeleer naar de boeiende en spannende kanten van die gegeven partner. Men tast bij elkaar af wat men in huis heeft en wat de relatie waard kan zijn. Wat kunnen wij met elkaar maken, hoe kunnen wij aan elkaars opgaven en een gezamenlijke opgave werken. Men kijkt elkaar diep in de ogen. Er wordt een zekere exclusiviteit gecreëerd met elkaar.

---

Sommigen zitten wel aan tafel en anderen niet. Met de één zoen je wel, met een ander niet.

### **Fase 3. Contracteren van erkende coalitiepartners**

Als de verleiding is geslaagd en wederzijds vertrouwen is gegroeid, is het mogelijk om een verbinding aan te gaan, om een contract met elkaar te sluiten. Dat vraagt dat ieder zowel zijn eigen belang als dat van de ander erkent en respecteert en de partners samen het coalitiebelang dragen en schragen. Dat vraagt dat ook helder is wat je precies met elkaar gaat doen (en wat dus ook niet) en wie welke bijdrage aan het bereiken van de coalitie-doelstellingen levert en het vraagt van een ieder de belofte dat de afgesproken spelregels worden nageleefd. Vertrouwen in de wederkerigheid is de wezenlijke succesvoorwaarde. De contractering is dikwijls een ritueel moment, dat verdient gevierd te worden.

### **Fase 4. Toegewijde uitvoering**

Als is afgesproken wat gemaakt zal worden en wie welke bijdrage daaraan levert, kan de daadwerkelijke productie van start. Het vergt een goede organisatie om die productie mogelijk te maken en goed te laten draaien. De coalitie moet ervoor zorgen dat ze hun verbinding echt gaan verzilveren. En dat lukt des te beter als er echte opbrengsten ontstaan, als je maatschappelijke bijdragen ziet, of liever nog, als je maatschappelijk effect ziet van het handelen van de coalitie, als de coalitie nieuwe spruiten tot leven brengt.

Een coalitie is alleen echt vitaal als ze weet te verzilveren.

---

## De vorming van vitale coalities in fasen

activiteit	methodiek	brandstof	metafoor
Fase 1 Zoeken van goede partners	Verbeelden en elkaar verstaan	Dromen en verhalen	Dansen Bewegen op de dansvloer
Fase 2 Formeren van mogelijke coalitie	Verleiden	Verlangen	Zoenen
Fase 3 Contracteren van erkende coalitiepartners	Verbinden	Vertrouwen in wederkerigheid	Vrijen en trouwen
Fase 4 Toegewijde uitvoering door coalitieverband	Verzilveren	Opbrengsten	Kinderen krijgen

## Typen coalities

Wij zijn ervan overtuigd dat het type opgave en het type sociaal systeem er toe doet: wat de inhoudelijke problematiek is en met hoeveel en welke soort partners je een vitale coalities bouwt, heeft invloed op wat voor soort coalitie je gaat bouwen. In onze optiek zijn er vier verschillende coalities te onderscheiden al naar gelang:

- > de inhoudelijke opgave zich kenmerkt door ofwel een eenvoudige ofwel een complexe vraag;
- > het sociaal systeem eenvoudig c.q. complex is.

## Soorten opgaven

Ten aanzien van de opgave maken wij het volgende onderscheid:

1. Opgaven waarbij de vraag van de afnemers redelijk bekend en *duidelijk is/kan zijn*. De coalitie weet wát ze voor wie kunnen betekenen. Dit is bij veel keten-opgaven het geval, denk aan bijvoorbeeld de patiëntlogistiek in ziekenhuizen. Het komt er dan veelal op aan ook daadwerkelijk vanuit die afnemer, vanuit de vraag de benodigde dienstverlening vorm te geven en de samenwerking tussen coalitiepartners daarin zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.
2. Opgaven waarbij de vraag van afnemers of de maatschappelijke behoefte nog *niet duidelijk is en/of sterk in verandering is*, dan wel

---

een opgave waarop nu *geen goed antwoord* gevonden is; dat vraagt dan om een vernieuwing van aanpak of diensten-aanbod. Denk aan bijvoorbeeld het brede school concept, de WMO of gebiedsgerichte vraagstukken inzake plattelandsvernieuwing of de aanpak van een probleemwijk.

Dit onderscheid is relevant omdat bij het eerste type opgaven vooral een efficiency-vraag speelt, terwijl bij het tweede type opgaven sprake is van vernieuwing van de combinatie tussen vraag en aanbod (product-markt-combinaties).

### **Soorten sociale systemen**

Ten aanzien van de zakelijke en relationele fit draait het om de vraag of partners goed met elkaar over de baan kunnen. Spreken ze dezelfde taal, hebben ze eenzelfde (professionele) houding, hebben ze eenzelfde passie voor de zaak, kunnen ze overweg met bestaande machtsverschillen tussen partners, zijn ze in staat tot samenwerken, mogen ze ook samenwerken van hun moederorganisatie ...enzovoorts.

Ook hier maken we een onderscheid:

1. Coalities die bij aanvang een *eenvoudig sociaal systeem* kennen
2. Coalities die bij aanvang een *complex sociaal systeem* kennen

De complexiteit wordt bepaald door een optelsom van een aantal factoren. De complexiteit neemt toe:

- > door het *aantal* spelers;
- > door een hoge mate van *interactie* tussen partners, in frequentie en tijd (denk bijvoorbeeld aan de politie die een veelheid van partners kent);
- > door een geringe mate van *vastheid* van relatiepatronen;
- > doordat relaties vooral *multilateraal* zijn (i.t.t. voornamelijk bilateraal);
- > als er sprake is van veel *wisselende deelnemers* van partners (i.t.t. een vaste groep mensen);
- > als de *machtsverhoudingen* niet of nauwelijks zijn geaccepteerd;
- > als er een grote mate van *onzekerheid* is over de relaties en/of partners elkaar niet goed kennen;
- > als er weinig *eenheid van taal* is (verstaan de partners elkaar of spreekt de een in jargon, de ander in actiologica en de volgende in institutionele logica – denk aan bewoners/ondernemers ten opzichte van ambtenaren).

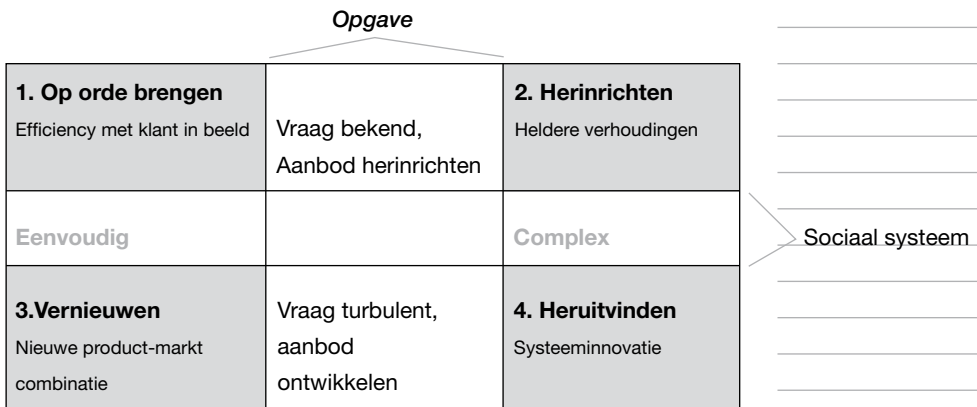
Dit onderscheid tussen eenvoudige en complexe sociale systemen is relevant omdat ze andere vormen van coalities vragen en ook anders tot

stand komen. Bij de tweede categorie hebben de groepsdynamische processen zeer veel invloed op het eventuele succes van een coalitie, de combinatie van onzekerheid en ambiguïteit in relaties maakt effectief handelen lastig bij complexe sociale systemen. Een eenvoudig systeem daarentegen kan nogal vast komen te zitten in haar zekerheden, dat vereist andere interventies.

**Vier typen coalities**

We onderscheiden vervolgens coalities waarin:

1. in het aanbod ‘orde op zaken’ moet worden gesteld;
2. het aanbod moet worden heringericht;
3. het aanbod moet worden vernieuwd;
4. het aanbod moet worden heruitgevonden.



**1) Op orde brengen**

De (prognoses voor de) maatschappelijke behoeften is een gegeven; de coalitievorming heeft betrekking op de wijze waarop die behoefte wordt geaccommodeerd. Deugt onze aanpak, kan de dienstverlening beter, moet de taakuitvoering anders worden ingericht? Het *stysteem* dat in de beoogde veranderingen een rol speelt is betrekkelijk eenvoudig in termen van omvang, machtsverhoudingen, etc.

De maatschappelijke behoeften kunnen vele vormen aannemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het beter, sneller en goedkoper helpen van individuele patiënten door het inrichten van een diagnose- en behandelketen. Voor enkelvoudige aandoeningen zoals oogstaar of borstkanker kan dit enorm veel verbetering opleveren. De ketenpartners zijn beperkt in aantal en complexiteit, vaak is de eerste lijn betrokken. De verandering betreft afspraken over zaken als diagnosestelling, doorverwijzing en de financiële gevolgen van de regulering in patiëntstromen.

---

Het kan ook gaan om een hardnekkige maatschappelijke problematiek zoals huiselijk geweld. De partijen die waarde leveren in de keten zijn met name politie en hulpverleners. Een effectieve doorverwijzing van de dader naar therapie kan leiden tot een forse daling van de recidive. De afspraken betreffen de bereidheid van de politie om enige druk te zetten op een vrijwillige gang van de dader naar therapiehulpverleners en het waarborgen van aansluitend beschikbare capaciteit bij de hulpverlener.

## **2) Herinrichten**

Bij deze categorie gaat het om een overzichtelijke verandering van het aanbod, de vraag blijft constant. De complexiteit komt vooral door de vele spelers, de ingewikkelde en ongelijke verhoudingen, onderling wantrouwen en andere relationele sores.

Bijvoorbeeld: de inspecties van risicovolle bedrijven in het kader van het Brzo leveren een voortdurende ergernis op bij bedrijven en bij de betrokken overheden, te weten de (landelijke) Arbeidsinspectie, de 25 brandweerregio's, de 12 provinciale en circa 80 gemeentelijke milieudiensten. De betrokken departementen, VROM, BZK en SZW zijn het niet eens, twee willen de samenwerking verbeteren, de ander wil herstructureren door de bevoegdheden anders toe te delen.

## **3) Vernieuwen**

Bij een verandering van de tweede orde staat de coalitie niet alleen voor een herschikking van de dienstverlening, maar gaat het ook om een herdefiniëring van de vraag. In dit veld is het *systeem* dat in de beoogde veranderingen een rol speelt betrekkelijk eenvoudig in termen van omvang, machtsverhoudingen, etc.

Bijvoorbeeld: een innovatie is van een omvang dat die noopt de bakens drastisch te verzetten, zoals bijvoorbeeld de integratie van camera's en mobiele telefoons prikkelend is voor aanbieders op die beide markten, met vooralsnog een onbekende uitkomst. De maatschappelijk vraagstukken zijn van een schaal en complexiteit dat een majeure ingreep nodig is, zoals bijvoorbeeld de zorg over opgroeien en opvoeden in bepaalde wijken leidt tot de opkomst van brede scholen. Met vele vervolgvragen over de diensten die daar geleverd moeten worden, de werkelijke behoeften van de schoolgaande kinderen (wat wil de beoogde klant?) en grote onduidelijkheden over initiatief, financiering, verantwoordelijkheden en regievoering.

## **4) Heruitvinden**

Heruitvinden is nodig in de meest moeilijke situatie, waarin de inhoudelijke opgave vol dynamiek en turbulentie zit en de relationele

---

verhoudingen complex, multilateraal en gespannen zijn. Een goed voorbeeld zijn de ernstigste probleemwijken, waarvan er in ons land nu 40 worden geteld. En denk aan heel nieuwe vraagstukken zoals radicalisering van islamitische jongeren of goede zorg voor allochtone ouderen. Het aantal hardnekkige probleemvelden is veelkoppig en lastig af te bakenen, goede oplossingen zijn schaars en zelfs daarvan is de effectiviteit vaak onbewezen.

## **Regievoering**

Het woord regie wordt in allerlei betekenissen gebruikt, overal duiken ‘regisseurs’ op met een onduidelijke taak; zoals enkele jaren geleden ‘coördinatie’ in de mode was en ‘coördinatoren’ en ‘coördinatie-overleg’. Wij houden onze opvatting van de rol van een regisseur dicht bij de oorspronkelijke betekenis, namelijk als degene die de ‘spelers’ op hun gezamenlijke belang organiseert om een optimale prestatie op de planken te brengen. Je voert regie omdat je samenhang wil creëren in de aanpak van een opgave die anders gefragmenteerd wordt benaderd. In onze benadering kan een regisseur soms doorslaggevend zijn voor het tot stand komen van duurzame samenwerking.

Partijen kijken ieder naar de opgave vanuit hun eigen invalshoek, gekleurd door het vakgebied, de cultuur en het eigen belang. De regisseur kan, mits goed gepositioneerd, op zoek naar een optimum dat op onderdelen kan strijden met het individuele belang van partners maar voor de opdracht als geheel het beste is. De regisseur verleidt de partners en contracteert ze aan een gezamenlijke onderneming die een meerwaarde schept die individuele partners nooit zouden kunnen realiseren.

De aard van de regievoering kan sterk verschillen, sommige coalities gaan vanzelf, voor andere moet fors worden gewerkt om een beetje vertrouwen en binding tot stand te brengen. Regievoering in een turbulente omgeving met inhoudelijke innovatie vraagt andere competenties dan een enkelvoudige keten met vaste partners. Een goede regisseur snapt wat er situationeel nodig is en doet niet meer dan dat.

### **Wat doet een regisseur?**

Hiervoor hebben wij een typologie gemaakt van coalities. En wij introduceerden vier sleutels. Wij stellen hier dat deze situaties steeds iets anders vragen van de regisseur (het gaat dan om zoiets als ‘situatieve’ regievoering). In onze benadering speelt de regisseur met de vier sleutels al naar gelang de situatie vraagt.

	<i>Opgave</i>	
	<b>Ruimte creëren &amp; dicht-timmeren</b>	<b>Opschudden en herschikken</b>
	Vraag bekend, Aanbod herinrichten	
Sociaal systeem	<b>Eenvoudig sociaal systeem</b>	<b>Complex sociaal systeem</b>
	<b>Springen &amp; vormen</b>	<b>Versimpelen &amp; doen en laten draaien</b>
	Vraag turbulent, aanbod ontwikkelen	

**1. Orde op zaken vraagt ‘ruimte creëren & dichttimmeren’**

In deze situatie is de klus om het aanbod opnieuw in te richten met de spelers die aan dit aanbod kunnen bijdragen. De strategie voor de regisseur typeren wij als ‘ruimte maken & dichttimmeren’.

Het gaat maar om enkele partijen, die gewend zijn aan hun bestaande routines en vaak ook elkaar al goed kennen. In die situatie zal de regisseur eerst ruimte moeten maken voor verbetering, de partners moeten loskomen van bestaande werkpatronen en openstaan om andere mogelijkheden te verkennen. Ieder komt met zijn eigen doelen en randvoorwaarden, opgeteld kan de puzzel er behoorlijk warrig uitzien. Hoe krijgen we het simpeler, kunnen we even los van ieders eigen wereldje kijken naar wat er nodig om de behoefte te accommoderen en wie dan wat kan bijdragen? Als die prop uit de trechter is draait het vervolgens om daadkrachtig projectmanagement: zorgen dat het echt gebeurt.

Vaak komt een dergelijk vraagstuk op je af als ‘We weten wat we willen, namelijk X.’ De crux voor de regisseur zit ‘m hierbij in deze stelling te bevragen en daar twijfels bij te hebben. Het spel blijft hetzelfde maar we herinrichten ons aanbod.

Een bekend voorbeeld zijn de ‘operatiestraten’ die we tegenwoordig tegenkomen in ziekenhuizen. Zo heeft het Rotterdamse oogziekenhuis in samenspel met verzekeraar en met partners (andere ziekenhuizen, huisartsen) een nieuw aanbod neergezet.

‘Het oogziekenhuis is bekend vanwege de uitgekende logistiek waarmee staarpatiënten worden behandeld in de cataractstraat. Afhankelijk van de complexiteit van de operatie worden de patiënten ‘gesorteerd’.

---

Elke patiëntenstroom heeft een eigen operatieprogramma. 'Serieproductie is in het belang van de patiënt' maakt financieel directeur Kees Sol duidelijk: 'volume is kwaliteit'. De dokter die veel patiënten met dezelfde soort aandoening behandelt, verfijnt zijn techniek en maakt weinig fouten. Het risico dat hersteloperaties nodig zijn, is daardoor klein. Prettig voor de patiënt en voor de kas van de zorgverzekeraar.' Uit: Een Rotterdamse fabriek voor staaroperaties' Jet Bruinsma, Volkskrant 11 juli 2005.

---

In Den Bosch werken GGZ, Verslavingszorg, Algemeen Maatschappelijk Werk en Maatschappelijke opvang per 2008 samen in een Centrum voor Trajectbegeleiding. Deze vier partners leverden elk voor zich case-management voor multi-probleemcliënten en bundelen dat aanbod nu in één centrum, inclusief de outreachende 'bemoeizorg'. De gemeente selecteerde de partners (belangrijk want anderen wilden ook) en formuleerde het programma van eisen vanuit het belang van cliënt en stad (omwonenden). De vier partners vormden een samenwerkingsverband onder leiding van een projectleider die de zorg had dat alle cliënten het aanbod krijgen dat ze nodig hebben en dat investeringen en opbrengsten eerlijk worden verdeeld. De klus van de (externe) regisseur was vooral het opbouwen van vertrouwen tussen de partners, die deels complementair en deel concurrerend zijn ten opzichte van elkaar. De inhoudelijke ambities en goede wil om goed en geïntegreerd aanbod te leveren stonden buiten kijf, dat was een uitstekende basis. Maar een gedeelde voordeur raakt het strategische belang van de verdeling van patiëntstromen. Als je dat probleem niet bespreekbaar krijgt kom je er niet uit.

Het risico van een ingewikkelde constructie is levensgroot: gepiel over tienden van formatieplaatsen en kasuitgaven en werkplannen voor stoeiende managers in werkgroepen en stuurgroepen. De kunst is om de regievoering, de overleg- en coördinatielast in de samenwerkingsconstructie te minimaliseren. Zoek eenvoudige en slanke sturingsconstructies. Bijvoorbeeld: maak een uitvoeringsteam en een sterke stuurgroep die echt stuurt, verbonden door enkele personen met verantwoordelijkheid, zoals gebeurd is bij het stadsmariniermodel uit Rotterdam. (Zie Pieter Tops, Regimeverandering in Rotterdam).

Het afbakenen van opgaven en doelen is rationeel niet ingewikkeld (sleutel 1), de kunst is dat partijen daaraan meedoen. De kracht van zorgbehandelstraten zit hem immers juist in een heel precieze focus op het ketenproces voor een bepaalde doelgroep. Huiselijk geweld wordt teruggedrongen in gemeenten die er in slagen om de juiste partners met de juiste afspraken in een coalitie te binden aan dit specifieke

---

resultaat (sleutel 3). Cruciaal is de vraag of het lukt om het individuele belang van partners te verbinden aan het gezamenlijke coalitiedoel (sleutel 1). Heeft de specialist voldoende vertrouwen in de huisarts om de eerste diagnose aan hem te laten, zodat de patiënt direct het onderzoekstraject in kan en wat staat er tegenover de gederfde inkomsten van deze gemiste consulten? Snapt de politie dat een goede dadertherapie kan ontlasten in crisismeldingen, wat ze dus kan hebben aan de hulpverlener (en, sleutel 4, wil ze er daadwerkelijk wat voor doen)? De regisseur staat voor de taak om ruimte te scheppen, in deze kleine setting de vaste patronen en verhoudingen te doorbeken. Afnemers die gaan trekken, die hun wensen uiten, kunnen je helpen (sleutel 2).

## **2. Herinrichten vraagt 'opschudden en herschikken'**

Bij 'Herinrichten' (type 2 coalitie) draait het om vernieuwd aanbod (de vraag blijft constant), de complexiteit zit in het sociaal systeem. De regierol typeren wij als 'opschudden en herschikken'. Partijen slagen er nu niet in om het gewenste aanbod te leveren, dat moet beter, maar het lukt ze niet om beweging te organiseren. Er zijn te veel actoren, interacties en interactiepatronen.

In zo'n situatie is het voor de coalitie als geheel, en voor de regisseur in het bijzonder de taak om de verhoudingen te verhelderen, eenieder in zijn eigen verantwoordelijkheid krijgen en te komen tot herdefinities van de relaties en de taakverdeling - geredeneerd vanuit de afnemer, de maatschappelijke vraag. Bovendien speelt dat iedere organisatie zo z'n eigen cultuur heeft (werkwijze, omgangsvormen, kwaliteitseisen, etc.).

---

Een goed voorbeeld is het toezicht op risicovolle chemische bedrijven die vallen onder de Europese Seveso-richtlijn. De inspecties van deze bedrijven in het kader van het Brzo (Besluit risico's zware ongevallen) leveren een voortdurende ergernis op bij bedrijven en bij de betrokken overheden, te weten de (landelijke) Arbeidsinspectie, de 25 brandweerregio's, de 12 provinciale en circa 80 gemeentelijke milieudiensten. Dit voorbeeld beschrijven we in het laatste hoofdstuk vanuit het perspectief van de ordenende overheid. Hier is relevant dat de coalitie kon ontstaan vanuit het belang van de uitvoerende partners.

De beleidsdepartementen waren verdeeld over de vraag of er één landelijk toezichtsbureau zou moeten komen dan wel de verantwoordelijkheden laten bij Arbeidsinspectie, provincies en gemeenten. De doorbraak kwam door de bereidheid van deze drie partijen om gezamenlijk het toezicht uit te voeren vanuit één loket en als één proces. Materieel werd zodoende eenheid van oordeel en kwaliteit van uitvoering (uniformiteit en doorlooptijd)

---

gerealiseerd, maar nu met eisen die partijen vanuit een gezamenlijke sturing aan zichzelf opleggen.

---

De probleemanalyse en het bepalen van opgaven en doel zijn relevant (sleutel 1): om politieke redenen (is de veiligheid in het geding als partijen onvoldoende samenwerken? Wat is het probleem en van wie is het nu precies: Vrom is opdrachtgever, omdat ze rapporteert aan de Tweede Kamer en de EU over de kwaliteit van de uitvoering, maar de oplossing ligt bij Arbeidsinspectie, provincies en gemeenten. Hoe krijgt je tussen de oren van lokale bestuurders – voor wie deze opgave ver van hun bed is – uit de reflex dat ‘aan onze bevoegdheden wordt gemorrel’? De regisseur staat voor de vraag hoe dit veld in beweging kan worden gebracht, wat is de noodzaak om het werk anders te gaan doen, bijvoorbeeld meer af te stemmen of over te laten aan partners, zelfs maar om daarover te gaan nadenken. En hoe committeren wij al deze spelers aan uitkomsten die op landelijk niveau zijn bedacht? Afnemers (sleutel 2) benutten om coalitie een spiegel voor te houden. In het Brzo traject vervulde het bedrijfsleven in de regiegroep de rol van ‘spiegel vanuit het object van toezicht’. Het opbouwen van vertrouwen is daarin cruciaal, de toezichthouders praten over de misstanden die zij tegenkomen, het bedrijfsleven praat over het eigen bedrijfsbelang bij goede veiligheid.

### **3. Innoveren vraagt ‘Springen en vormen’**

‘Nieuwe product-markt-combinaties’ (type 3 coalitie) waarbij een nieuw aanbod met enkele spelers wordt ontwikkeld, vraagt om zgn. innovatieregie. De strategie van de regisseur voor deze situatie noemen wij ‘springen en vormen’. Hier gaat het om het verzinnen en verbeelden van nieuwe verbindingen tussen vraag en aanbod. Dit zijn processen van gisten, stomen, ideeënseks. Laat duizend bloemen bloeien, maak vooral niet te snel een keuze, verplaats het perspectief en verzin van daar uit nog weer eens nieuwe suggesties. Innovatie komt voort uit contrast. Wat helpt is andere geluiden te introduceren, antipolen te confronteren, het stevig anders willen zijn, de regie van het verschil. Houdt als regisseur de metafoer van de nar in je hoofd: speelsheid, verrassing, verleiding.

---

Een actueel voorbeeld is het zoeken naar een betere aanpak van jeugdige criminelen. Basis is het jeugdstrafrecht: taakstraffen, detentie. Maar omdat het gaat om jeugd zijn er ook pedagogische doelen. Er wordt gekeken of de omstandigheden deugen op leefgebieden als thuis, dagbesteding, zorg. De praktijk bewijst ook dat een deel van de jeugdigen op latere leeftijd

---

---

alsnog op het rechte pad kan worden gebracht. In allerlei pilots wordt gezocht naar alternatieven, niet vanuit de traditionele trajecten van nazorg, straf, of juist veel te ‘pamperen’. Maar door de jeugdigen in een andere context te brengen waar ze dingen doen in plaats van praten en zich niet richten op de problemen maar op het bereiken van doelen. Daar moeten ze zich voor willen inzetten en ze moeten bestaande netwerken loslaten. Het ei van Columbus is hier nog niet gevonden, maar de voorbeelden geven de springen en vormen benadering goed weer.

Een ander voorbeeld betreft een drietal basisscholen in Amsterdam-Slotervaart. Het reguliere onderwijs voldoet hier niet. Zorg, veiligheid, gezondheid, sociale ontwikkeling zijn zeer dominante kwesties, evenals het creëren van enige relatie met de veelal ongeschoolde allochtone ouders. In een intensief traject is samen met de scholen, de zorginstellingen, de overheden en corporaties het alternatief van community-centres uitgewerkt, op maat van deze kinderen, deze ouders in deze buurt.

---

De relevantie van een juiste bepaling van opgaven en focus (sleutel 1) ligt hier vaak niet in snel afbakenen, maar meer in omgaan met (het expliciteren van) ambiguïteit om vervolgens goed en overtuigd af te kunnen bakenen. Wat is nu precies het doel van de brede school, is die bedoeld om de maatschappelijke participatie van de jeugd te bevorderen of gaat het er ook/meer om de arbeidsparticipatie van de ouders te bevorderen of nog weer iets anders? Welke partijen hebben belang bij dit doel, wat zou hun bijdrage aan een coalitie kunnen zijn en wat betekent dit voor de afbakening van het coalitiedoel? (sleutel 3) De regisseur staat voor de vraag wat het goede moment is om het ‘problematiseren’ definitief te laten rusten en alle energie te zetten op oplossen en doen (sleutel 4); tot wanneer moeten opties en verhoudingen vloeibaar blijven, wat is het moment om de beweging te stollen en tot actie over te gaan? Afnemers (sleutel 2) zijn dikwijls onbekend. Je doet er onderzoek naar, je vraagt ze in panels, of laat ze hun verhaal vertellen, zoals de ouders van genoemde scholen. Haal ze binnen want ambtenaren denken niet vanzelfsprekend vanuit de klant. Ook de kinderen zelf kun je in een workshop over de brede school laten praten; wat zij zouden willen aan activiteiten en diensten.

**4. Transformeren vraagt ‘Versimpelen & doen en laten draaien’**  
‘Heruitvinden’(type 4 coalitie) waarbij een nieuw aanbod met veel spelers wordt ontwikkeld, vraagt gek genoeg om ‘versimpelen en doen’. Beheersing kun je vergeten. Je eigen koersbepaling is van levensbelang. Als zowel de opgave als het sociaal systeem bijzonder onduidelijk of

---

complex is, rest weinig anders dan aan de slag te gaan en te kijken wat er gebeurt. Het is in zulke situaties onmogelijk om grip op het geheel te krijgen.

---

In het boek Spelen met betekenis hebben we de casus beschreven van Noord Holland Midden, het groengebied boven Amsterdam. Allerlei partijen hadden hun eigen doelen met en in het gebied (boeren, natuurbeschermers, waterbeheerders, stadsbewoners, gemeenten, bedrijven, provincie, en meer). Al jaren werd gesproken over het duurzaam behoud van het groene open karakter. En ondertussen verrommelde het landschap gestaag.

Ons verhaal heet Olifanten in de polder, van plannen naar realisatie in de plattelandsvernieuwing. De paragrafen heten achtereenvolgens 'Openbreken van vastgeroeste polderverhoudingen', 'Smeden van nieuwe coalities, door bestaande instituties heen', 'Eenvoud als kenmerk van het ware', en 'Originele toepassing van de 80/20 regel'.

Een ander recent voorbeeld kunnen de prachtwijken van Vogelaar zijn. We zien dat er dikke pakken papier worden geproduceerd, wijkplannen in vele gedaanten, eindeloos wordt er gesteggeld over de voorwaarden, waaronder het geld. En ondertussen zien we in de wijken weinig consistent en daadkrachtig optreden; de verloedering stopt niet. De veelgeprezen integrale totale aanpak staat concreet handelen ernstig in de weg. Het ware goed om bij deze wijken een voorbeeld te nemen aan de aanpak van de stadsvernieuwing in de jaren tachtig.

---

Als de problemen in een gebied of op een bepaald aspect bijzonder complex en ambigue van aard zijn, en als een veelheid van partijen mogelijk een bijdrage aan oplossingen kan bieden, ga dan geen plannen maken, maar kom in actie, treed actief op.

---

## 4 Regievoering, de overheidsrol

---

### **En wat doet de regering .....**

In dit hoofdstuk gaan we wat dieper in op de betekenis van het begrip regie. Dat doen we omdat het woord regie steeds vaker wordt gebruikt als een zelfstandige taak en dan vooral van de overheid. Maar wat verstaan we eigenlijk onder 'regie'? En wat voegt regie toe, wat is de meerwaarde? Klopt deze metafoer uit de toneel- en filmwereld wel in andere domeinen zoals vitale coalities? Wat betekent het als er gezegd wordt dat het een gemeente 'de regierol' heeft voor een bepaalde problematiek?

Het begrip regie is erg breed, ieder bedoelt er iets anders mee en dat kan in de praktijk tot veel verwarring leiden. Wij doen een aanzet om het begrip af te pellen. Vanuit de invalshoek van dit boekje, dus vanuit de noodzaak om met meerdere partijen een maatschappelijke problematiek op te pakken. Wij richten ons speciaal op de regierol van overheden, omdat de overheid vaak in deze rol wordt gezet of zichzelf als zodanig afficheert. We pretenderen zeker niet dat we hiermee het laatste woord hebben gezegd over 'regie door de overheid', eerder het tegendeel, wij hopen de lezer te prikkelen tot een reactie.

### **De betekenis van regie**

#### **Waarom heeft de overheid het voortdurend over 'regie'?**

Het woord regie valt om de haverklap en in allerlei betekenissen. Een willekeurige greep uit het nieuws: 'We moeten naar een gezamenlijke de regie voor het Groengebied', 'De minister-president voert onvoldoende regie in het kabinet', 'Regie voeren betekent dat je eindverantwoordelijk bent', 'De gemeente Gouda heeft er voor gekozen om regie gemeente te worden', 'Het VenW programma Water en Regie stroomgebieden' of 'In de Bestuurlijke Regie Schiphol zijn omgevingspartijen gesprekspartner over hinderbeperking en groei ruimte'. De combinatie 'regie overheid' scoort 300.000 hits op internet, de combinatie 'regie rijk' zelfs 1,35 miljoen. Ministeries als BZK en VenW hebben meerdere onderzoeken en publicaties over de regierol van de overheid, veel gemeenten schrijven zichzelf een regierol toe op terreinen als onderwijs, jeugdbeleid, veiligheid, gezondheidszorg (WMO, preventie, oggz) en provincies presenteren zich vaak als middenbestuur met een regierol op allerlei terreinen.

Eerste gedachte kan zijn om het af te doen als een modegril, maar dan is het toch een mode die al meerdere decennia duurt. Wij denken dat

---

deze overheden een antwoord zoeken op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Ook nieuwe vormen van organiseren in ‘netwerken’ of ‘ketens’ passen daarin. Het gaat om trends rond de noemer van ‘maatschappelijke fragmentatie’: minder (centrale) overheid, een afnemende betekenis van hiërarchie binnen en tussen organisaties, een toenemend aantal spelers en een toenemende autonomie van spelers. Zo zijn belangrijke rijkstaken gedecentraliseerd, spelen zorgverzekeraars en woningcorporaties nu rollen die enkele decennia geleden nog bij de overheid lagen, zijn de NS en energiebedrijven opgesplitst. Een eenduidige definitie is er niet. De term regie wordt vaak gebruikt voor het organiseren van samenhang in een complex veld met veel spelers en met weinig machtsmiddelen. Maar dat zegt nog niet zo veel en ook allerlei andere betekenissen komen voor.

### **Wat betekent regie voor ons?**

Wij bezien in dit boekje de regierol vanuit de invalshoek van coalitievorming. Zonder regie kunnen spelers prima terecht op de dansvloer. Maar het wordt lastiger als ze vaste relaties met elkaar willen aangaan, zeker als er meerdere partijen willen meedoen. In essentie worden ze steeds heen en weer geworpen tussen het eigen belang en de meerwaarde van samenwerking. Het *prisoner's dilemma*<sup>6</sup> wordt daarvoor vaak als metafoor gebruikt. De essentie is dat er geen beste strategie is, omdat je niet weet welke strategie de anderen kiezen. Als iedereen samenwerkt levert dat voor de groep als geheel het meeste op, maar als één het vertrouwen schendt krijgt hij de volle buit. Bijvoorbeeld instellingen van verslavingszorg, GGZ en maatschappelijk werk kunnen elkaar aanvullen op het gebied van deskundigheid in de zorg voor probleemgezinnen. Maar als twee van de drie braaf patiënten naar de anderen doorverwijzen en de derde niet dan zijn de opbrengsten ongelijk. En het is in dit voorbeeld maar de vraag of je er achter komt, hoe zichtbaar de patiëntstromen zijn. In dit dilemma tussen eigen belang en samenwerken draait alles om openheid, inzicht in elkaars belangen en motieven, kortom groeiend vertrouwen. Daar ligt de kern van de rol van de regisseur. Zonder regisseur kunnen spelers elkaars gevangene zijn, ze willen wel anders, maar ze kunnen de spelregels en hun rol niet veranderen. Bij coalities wordt de regisseur geholpen door het voordeel van de continuïteit van relaties. Als partners eenmalig samenwerken is er geen sanctie op ontrouw, bij meermalige samenwerking kan eenmalig met gelijke munt worden betaald (dan heb je allebei niks) en, als het gedrag niet verandert, met het verbreken van de relatie. Deze wetenschap kan ook in conflict- of oorlogssituaties tot samenwerking leiden<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zie de bijlage Speltheorie: het Nash-evenwicht

<sup>7</sup> Zie de bijlage Speltheorie: de evolutie van samenwerking volgens Axelrod

---

### **Afbakening begrip regie**

De woorden regie en regievoering zijn uiteraard afgeleid van de toneel- en filmwereld. Aanvankelijk, tot de negentiende eeuw, werden toneelstukken zonder regisseur voorbereid en gespeeld, de beste acteur had de lead en/of de schrijver. Tegenwoordig is de regisseur een vanzelfsprekende functie. Een toneelregisseur is degene die een toneelvoorstelling vormgeeft en voor een groot deel ook organiseert. Hij begeleidt de acteurs, decorbouwers, kostuum- en lichtontwerpers, bepaalt de inhoudelijke lijn en de uiteindelijke voorstelling. Kort gezegd, de artistieke leiding van een voorstelling berust bij de regisseur. Tegenwoordig maken regisseurs hun voorstelling vaak in samenspraak met een zakelijk leider. In film is dat de producent, die daar overigens een veel grotere rol speelt. Wat de vraag oproept wie de producent-rol vervult voor een regisseur in de publieke sector, een vraag die wellicht vaker zou moeten worden gesteld. Daarmee willen we tevens afscheid nemen van de metafoor uit de toneel- of filmwereld, anders gaat die een eigen leven leiden.

De metafoor is goed om te prikkelen tot vragen, maar het antwoord moet worden ontwikkeld uit de praktijk van regie voor vitale coalities. Als we blijven steken in de metafoor gaan de woorden regie en regisseur ons opsluiten in plaats van inspireren.

Er zijn een aantal gangbare noties over de definitie van regie, namelijk:

- > Je realiseert de opgave niet alleen; die kan of wil je noch zelf dóen, noch inkopen;
- > De andere partijen zijn autonoom, je moet de regierol verdienen.

Op het eerste gezicht obligate algemeenheden, maar daarmee is regie niet: het leiden van een afdeling (managers realiseren geen klus, maar zetten een organisatie klaar), het goed inkopen (leveranciers zijn geen autonome partners) of een regierol die op papier wordt opgelegd.

Wij denken dat de betekenis van regie verder moet gaan dan deze algemene noties. Naar ons idee moet regievoering het volgende opleveren:

- > De regie vertegenwoordigt het belang van de opgave als geheel, los van deelbelangen en deelterreinen van de spelers
- > De regie doorbreekt een situatie van non-samenwerking en ontwikkelt (in de terminologie van Nash) de 'beste gezamenlijke strategie', die de individuele opbrengsten voor ieder optimaliseert (niet: maximaliseert).

---

> Regie moet tot een meerwaarde leiden, het gezamenlijke resultaat moet meer zijn dan de som der delen die zonder samenwerking zou worden bereikt.

In hoofdstuk 2 en 3 hebben wij het gehad over de regisseur als persoon, wat hij doet om de coalitie te bouwen. Dat hebben wij gedaan vanuit ons onderliggende denkkader voor verandering (met de drie bollen: opgave, sociaal systeem en rol). Daarin is de rol afhankelijk van enerzijds de aard van de opgave (eenduidigheid, maatschappelijke druk, urgentie) en anderzijds het krachtenveld van de spelers (gelaagdheid en divergentie in belangen, motieven en gedrevenheid). Soms moet de regisseur maar een klein duwtje geven, in andere gevallen is het sleuren en trekken met veel uithoudingsvermogen. Maar altijd is de regierol afhankelijk van wat de situatie vraagt.

Hieronder draaien we de zaak om en stellen de regierol centraal.

### **Regievoering door de overheid**

Heel vaak worden we door overheden gevraagd om hen te helpen bij hun rolontwikkeling als regisseur. Met andere woorden, niet om ze te helpen bij het realiseren van een maatschappelijke opgave of het bouwen van een coalitie, maar met het doel om ze als departement, provinciale of gemeentelijke afdeling te helpen om beter te worden in hun regierol. Die vraagstelling heeft ons enige tijd bezig gehouden, omdat je dan al vrij snel op vragen komt over je macht als regisseur om te sturen (en dus in het traditionele vaarwater van hiërarchie terecht komt) en wat voor soort regisseur je wilt zijn (bijvoorbeeld dwingend, inspirerend, procesmatig). Het antwoord ligt dan weer vaak gelegen in de situatie: wat vraagt de opgave, wat wil het bestuur, wat kunnen en willen de partners. Maar wat helpt je dat dan verder?

Wij zijn niet de enigen die hiermee hebben geworsteld. In boeken en artikelen zoeken auteurs een antwoord in het hoe (de werkwijze van het gekaderde marionettentheater tegenover het vrije commedia dell' arte) of algemeenheden (rolbeschrijvingen en checklists) die in de uitvoeringspraktijk weinig houvast geven. In de voorbereiding van de WMO spitste de discussie tussen VWS en VNG zich toe op de regierol van gemeenten. De VNG eiste sturingsinstrumenten die gemeenten nodig zouden hebben om hun regierol waar te maken, zoals grip op de uitstroom vanuit psychiatrische ziekenhuizen en op de woningtoewijzing van woningcorporaties. Wij doen een poging om het regievraagstuk vanuit de overheid als zelfstandige rol te benaderen. Stel je bent regisseur, je wilt wat of je moet wat, maar je kan dat niet alleen of sterker nog, je hebt

---

zelf eigenlijk geen rol in de voorstelling maar je wilt dat anderen hun verantwoordelijkheid nemen. Waar loop je dan tegen op?

In de vorige hoofdstukken hebben we niet zo veel gezegd over machtsposities en machtsvorming. In vitale coalities staat het bundelen van wilsvorming en ambities centraal. Maar als we gaan kijken vanuit de regierol en hoe je vanuit die rol doelen realiseert komt meteen de vraag naar macht en positie op.

Regievoering door de overheid bevat de merkwaardige mengeling van enerzijds op een horizontale, gelijkwaardige manier met partners samenwerken en anderzijds de wens om te sturen en te blijven beheersen. Sommigen zien het ook als een laatste 'stuiptrekking, een verkapt manier om met moderne woorden toch gewoon top-down en hiërarchisch te besturen. Wij zien het als een antwoord op de aanspraken die de samenleving doet op de overheid om maatschappelijke problemen aan te pakken en het feit dat de overheid die niet alleen kan oplossen. Burgers verwachten van de overheid dat die overlast op straat aanpakt, en dus stelt de politiek daar geld en bevoegdheden voor beschikbaar. Maar daar is hulp bij nodig, vanuit de zorg, woningcorporaties of politie. Dit vraagt om nederigheid, een kwaliteit waar niet alle overheden even sterk in uitblinken. Te vaak zie je de overheid een veld intrekken om daar te baas te spelen. Een regisseur die er niet in slaagt partners in vanuit het respect voor hun autonomie te motiveren en in beweging te krijgen, die gaat het niet redden. Het is die spagaat tussen 'door de burger aangesproken worden om dingen aan te pakken' en 'kunnen omgaan met de afhankelijkheid van de partners die je daarbij nodig hebt' die het lastig, soms benauwend maakt.

Als wij in onze praktijk aan de slag gaan met overheden die hun regierol willen invullen komen steeds twee hoofdvragen op:

- > Wil de overheid zelf doelen bereiken, zo ja hoever gaat dat? Of wil ze vooral faciliteren dat maatschappelijke actoren doelen realiseren?
- > Hoeveel macht heeft die overheid om haar doelen door te zetten, wat is er nodig om de regierol waar te maken?

Met deze vragen in het achterhoofd maken wij een eerste ordening van de regierollen die wij in de praktijk zien verschijnen:

1. De overheid als bemiddelaar, die partijen verbindt op een gezamenlijk doel waarin ze zelf geen partij is, noch een belang heeft. Wij noemen dit procesregie.

- 
2. De overheid als ordenaar, die belangen en posities ordent, partijen op hun verantwoordelijkheid aanspreekt zet vanuit haar eigen eindverantwoordelijkheid. Wij noemen dit ordeningsregie.
  3. De overheid als medespeler, die andere partijen meetrekt om gezamenlijk een opgave op te pakken die zij urgent en belangrijk vindt. Wij noemen dit uitvoeringsregie.

Voor alle duidelijkheid: varianten waarin de overheid alles zelf doet, door nieuwe organisaties te vormen (door fusies of door organisaties op te kopen), en varianten waarin de overheid elders inkoop, blijven buiten beschouwing.

## Procesregie

Overheden bevinden zich vaak in een situatie waarin zij zien dat er iets niet goed gaat, maar waarin zij zelf niet de positie hebben om in te grijpen. De psychiatrische zorg voor burgers in een crisissituatie blijft onder de maat, maar de betrokkenen van GGZ, politie en GGD komen er samen niet uit hoe het beter moet. Een school in een achterstandswijk presteert onvoldoende, maar het schoolbestuur is eindverantwoordelijk en – naar haar eigen idee – doet die al alles wat ze kan. In die situaties wil de overheid partijen in het veld mobiliseren, in hun kracht zetten, aanspreken op hun verantwoordelijkheid en waar nodig samenbrengen om de krachten te bundelen. De overheid wil wel dat het wordt opgelost, maar is zelf geen partij, heeft geen belang bij de wijze waarop het wordt opgelost en voor de overheid maakt het eigenlijk niet uit wie het oplost. Soms is de overheid vooral bemiddelaar, bijvoorbeeld als er een conflict is over de bouw van een moskee zoals in De Baarsjes in Amsterdam. De overheid heeft geen eigen belang bij bloeiende kerkgang, maar wil wel ruimte scheppen voor vreedzame coëxistentie van diverse culturen.

Als de overheid optreedt in dit soort kwesties wil zij verantwoordelijkheid niet overnemen, niet in de plaats treden van het schoolbestuur of zelf de GGZ gaan uitvoeren. Dat risico ligt levensgroot op de loer. De ouders van de school eisen ingrijpen, raadsleden vinden dat het zo niet langer kan, ambtenaren verzinnen voorstellen. Op het moment dat de overheid het veld betreedt, is zij een speler geworden, worden instrumenten en interventies aan haar toegedicht, wordt met terugwerkende kracht beweerd dat zij het uit de hand heeft laten lopen of wordt met kracht beargumenteerd dat het hier om een pure overheidstaak gaat. We volgen drie voorbeelden.

---

### **Crisisdienst**

*In Amsterdam was de GGZ begin jaren '90 terughoudend in het ambulante veld. Steeds vaker werd de politie geconfronteerd met verwarde personen die overlast veroorzaakten, terwijl de GGZ niet thuis gaf. De politie nam die personen soms mee naar het bureau, maar dat leidde tot problemen omdat de politie de benodigde deskundigheid niet in huis had. Met enkele cliënten liep het niet of minder goed af en dat haalde de pers. De oplossing was niet zo eenvoudig, dat vroeg van de GGZ een inspanning op 24-uurs basis en een meer outreachende benadering. Maar ook de ambulancedienst van de GGD moest bereid zijn om patiënten te vervoeren, ook tegen hun wil. En van de politie werd gevraagd dat zij de veiligheid tijdens in het vervoer tot en met de 'warme' overdracht in de crisisdienst zouden waarborgen. Deze geïntegreerde dienstverlening kwam niet zonder slag of stoot tot stand, het vroeg een forse bemiddeling vanuit het stadhuis, inclusief een aantal 'ambtswoninggesprekken' onderleiding van de burgemeester. Nadat de nieuwe verhoudingen tussen de operationele partners waren bezegeld trok de gemeente zich weer terug, had geen rol meer in de regievoering.*

### **Schoolprobleem**

*Een tweede voorbeeld is de Ru Paré School in Amsterdam West. Een situatie waarin het schoolbestuur zelfstandig is, alleen verantwoordig is verschuldigd aan het rijk, de deelraad niet zelf mag ingrijpen. De resultaten van de school zijn bedroevend, de leerkrachten die er nog zijn geloven er niet (meer) in, de ouders zijn erg ontevreden. Het schoolbestuur, aangesproken door de deelraad, ziet geen uitweg in de negatieve spiraal en is bereid de hulp van het stadsdeel te accepteren. Het stadsdeel haalt alles uit de kast, schakelt landelijk bekende politici in voor een wervingscampagne voor leerkrachten onder het motto dat deze wijk en deze doelgroep de beste leraren verdient, de ouders worden er op aangesproken dat hun betrokkenheid absolute randvoorwaarde is, met welzijn en zorg worden afspraken gemaakt over hun prompte en voldoende inzet als de school die vraagt. De spiraal wordt doorbroken, er reageren meer dan 100 sollicitanten en echt hele goede, de directeur wordt vervangen, een corporatie wordt investeerder voor de bouw van een nieuwe school. En dit alles zonder enige bevoegdheid, met alleen wat smeergeld voor het proces.*

### **Doelgroepenvervoer**

*Een voorbeeld op rijksniveau is het doelgroepenvervoer. Dit betreft vervoer voor kwetsbare groepen die niet zonder meer zelfstandig in hun mobiliteit kunnen voorzien. Zij hebben recht op speciale vervoer-*

---

zienen op basis van beperking, reismotief, herkomst en bestemming. Dit is vastgelegd in zes regelingen op landelijk niveau: WMO, Brv/Valys, Llv, Zzv, AWBZ, WIA die worden gefinancierd door drie departementen (VWS, SZW, OC&W) en bestuurd / uitgevoerd door gemeenten, verzekeraars en meerdere uitvoeringsinstanties. De komst van de WMO was aanleiding van een motie van het kamerlid Dijkema waarin wordt gevraagd om een bundeling van middelen. De regie komt bij VenW, het enige departement dat géén bevoegdheden heeft. Het kabinet legt in een brief aan de Tweede Kamer eind 2005 een denkrichting vast: bundeling verantwoordelijkheden op één decentraal niveau, primair bij gemeenten (koppeling aan de WMO).

Doelen: gebruiksvriendelijkheid (gemak en kwaliteit); doelmatigheid in organisatie en exploitatie; heldere verantwoordelijkheid en inclusief beleid. In 2006 en 2007 worden pilots uitgevoerd, vier pilots gericht op integratie in OV van WMO'ers o.a. door betere toegankelijkheid en nultarief (stad-/streekbussen in Apeldoorn, Syntus Plus in de Achterhoek, streeklijn 65 in Noord-Groningen, servicelijn 7 in Twente), 7 pilots gericht op optimale combinatie doelgroepvoorzieningen bij inkoop, organisatie, exploitatie. Bijvoorbeeld 1-callcenter voor ritaanvragen klant apart aanbesteed van rituitvoering door diverse vervoerders en 3 pilots van VWS gericht op 1-loket; indicatiestelling en beheerorganisatie. Na evaluatie zal VenW in 2008 besluitvorming door kabinet en Tweede Kamer regisseren.

## **Orderingsregie**

Bij orderingsregie richt de overheid het veld zo in dat de spelers aan de slag gaan, dat anderen worden geactiveerd om opgaven op te lossen. De overheid zit vaak in deze positie, omdat veel maatschappelijke opgaven niet door haar (alleen) kunnen worden opgelost en de kunst dus is om maatschappelijke actoren verantwoordelijkheid te laten nemen. Kenmerkend verschil met de procesregie (hierboven) is dat de overheid bij orderingsregie handelt vanuit een eigen verantwoordelijkheid. De overheid wordt door de burger aangesproken en is ook verantwoordelijk, maar zoekt de oplossing in het mobiliseren van andere publieke of maatschappelijke actoren met een belang. Zij ordent die belangen door bepaalde actoren in hun positie te zetten met behulp van wet- en regelgeving, door geldstromen of andere vormen van rolversterking. We geven enkele voorbeelden.

### ***De Algemene Bijstandswet***

*De uitvoering van de ABW was tot 2003 een verantwoordelijkheid voor*

---

de gemeenten. De kosten van de bijstandsuitkeringen waren voor het rijk. De gemeenten hadden er geen last van als de uitvoeringskosten op liepen. Jarenlang heeft de rijksoverheid bij gemeenten aangedrongen op een stringenter fraudebeleid en meer inzet op de activering. Amsterdam kreeg in zelfs een boete van minister Vermeend, die wel leidde tot enige inspanning in de vorm van een 'mega-banenmarkt', maar tot zeer weinig maatschappelijk effect. Sinds de invoering van de nieuwe WBB moeten gemeenten zelf bijpassen als zij het toegewezen budget overschrijdt en mag ze het geld houden als ze minder uitgeeft. In 2005 meldde wethouder Aboutaleb vol trots dat hij de instroom in de bijstand had vermindert met meer dan de helft.

### **Preventie volksgezondheid**

Het rijk kampt met vergelijkbare arrangementsvragen op andere terreinen, bijvoorbeeld is de preventie voor de volksgezondheid. Zo worden de uitgaven voor AWBZ-taken in toenemende mate bij de gemeenten gelegd via de WMO, hetgeen naar verwachting zal leiden tot een betere kostenbeheersing. De collectieve preventie (terugdringen roken, obesitas, en andere oorzaken van chronische ziekten) is buiten de WMO gelaten, gemeenten hebben alleen een uitvoerende taak. Het rijk heeft de preventietaak in de WCPV bij de gemeenten neergelegd. De uitvoering ligt bij de GGD-en die, met uitzondering van de vier grote steden, regionaal functioneren.

Om de dreigende stijging in aantallen chronisch zieken (jaarlijks komen er bijvoorbeeld 130.000 ouderdomsdiabetes patiënten bij, overgewicht is de belangrijkste oorzaak) te stoppen hebben gemeenten er op Prinsjesdag 2006 weer 150 miljoen euro bij gekregen, maar zij hebben geen voordeel of nadeel van het bereiken van effecten. Anderen (rijk, verzekeraars, werkgevers) betalen de rekening van hun falen of krijgen de baten van hun succes. Een goede orderingsstrategie, waarbij het rijk eerder naar echte belanghebbenden zoals werkgevers of verzekeraars kijkt, zou hier goed kunnen helpen.

### **Toezicht Brzo**

Een geslaagd voorbeeld is het toezicht op risicovolle chemische bedrijven die vallen onder de Europese Seveso richtlijn. De inspecties van deze bedrijven in het kader van het Brzo (Besluit risico's zware ongevallen) leveren een voortdurende ergernis op bij bedrijven en bij de betrokken overheden, te weten de (landelijke) Arbeidsinspectie, de 25 brandweerregio's, de 12 provinciale en circa 80 gemeentelijke milieudiensten. De betrokken departementen, VROM, BZK en SZW zijn het niet eens, twee willen de samenwerking verbeteren, de ander wil

---

*herstructureren door de bevoegdheden bij één centraal bureau te leggen. Het rijk kan provincies en gemeenten niet dwingen om de kwaliteit van de gezamenlijke dienstverlening te verbeteren en ook geen druk uitoefenen via het geld, want dat is gedecentraliseerd. In een gezamenlijk programma stellen rijk, provincies en gemeenten kwaliteitseisen aan het proces én aan de kwaliteit van de partners. Dit wordt neergelegd in zelfopgelegde een maatlat met eisen aan deskundigheid, eisen aan het jaarlijkse aantal uren inspectiepraktijk en aan het aantal inspecteurs dat een organisatie in dienst moet hebben om de professionaliteit te waarborgen. Vrijwel geen enkele gemeente, brandweerregio en slechts enkele provincies voldoen aan de maatlat. Dit heeft er toe geleid dat alle betrokken provincies, gemeenten en brandweerregio's samenwerkingsafspraken hebben gemaakt voor uitvoeringseenheden met een voldoende kritische massa. Een regiovorming die jarenlang met regelgeving, drang en smeergeld niet of nauwelijks werd bereikt.*

In een publicatie voor BZK onder de titel 'Doen of laten' hebben wij een aantal stappen genoemd voor ordeningsregie door het rijk:

- > De opgave bepalen: definitie, urgentie, wat is het eigen aandeel en wat is de rol van anderen, wat is er nodig voor de oplossing en wat heeft het rijk er voor over?
- > Eigenaarschap beleggen: als de rijksoverheid niet zelf wil uitvoeren volgt werven en contracteren, verleiden, onderhandelen, druk zetten.
- > Speelveld inrichten: geldstromen en bevoegdheden ordenen om de beoogde eigenaar goede aangrijpingspunten te bieden voor uitvoering.
- > Rijksbemoeyenis afbakenen: bepaal wat je over wil laten en waar wil je bemoeyenis mee wilt houden, als je overdraagt moet je niet feitelijk als eigenaar blijven gedragen (zoals in veel voorbeelden nog het geval is).
- > Horizontaal afstemmen binnen de rijksoverheid. Als het primaire proces departementsgrenzen overschrijdt is vragen ze één regie van het rijk.

Deze benadering vraagt een wezenlijk andere manier van denken. Niet op de traditionele manier met bevoegdheden en die ergens neerleggen, zoals bij de WCPV gebeurde of met boetes zoals gemeenten kregen in de oude bijstandswet. De overheid kan veel winnen door op zoek te gaan naar de mechanismen die 'Sammy aan het rennen krijgen'. Waar zitten partijen die er op *bestuurlijk* niveau last van krijgen als deze maatschappelijke opgave niet wordt opgelost? En welke lusten kun jij, als ordeningsregisseur, die partijen toebedelen om ze meer in positie te zetten?

---

Orderingsregie vraagt de discipline om afstand te kunnen bewaren van de primaire uitvoeringsprocessen. De orderingsregisseur stuurt áán de processen, niet er ín. Je schept een context waarin partijen er belang bij krijgen om jouw doelen te bereiken. Je let op of er mechanismen zijn die afwenteling naar anderen stimuleren en herordent die zo dat samenwerking en samenhang wordt bevorderd. Maar je bemoeit je er niet mee. Het gaat mis als LNV in het gebiedenbeleid allerlei concrete prestaties gaat meten en ook nog van afzonderlijke spelers. Op zichzelf leidt dit tot een waterhoofd van administratie waar partijen gek van worden en die niks (in elk geval geen maatschappelijk effect) opleveren. Maar de hoofdzaak is dat de spelers zelf er last van zouden moeten hebben als ze het niet goed doen. Een goed voorbeeld van doorgeschoten wetgeving is de SUWI. Daarin is niet gestuurd op het mobiliseren van belangen, maar is het proces van samenwerking tussen CWI, UWV en Sociale Diensten in zijn vorm landelijk vastgelegd. De schotten die zodoende zijn geschapen vormden de afgelopen jaren een belemmering voor de deskundige ‘back-offices’ (UWV en gemeenten) om te investeren in de voorkant van de keten (CWI). Er was er geen eigen belang bij samenwerking, anders dan door een beroep te doen op de goede wil om het klantbelang en het maatschappelijk belang te dienen. Een fusie tussen UWV en CWI per 1 januari 2009 moet een doorbraak forceren.

Orderingsregie kan ook ontaarden in ‘over de schutting gooien’. De taxiwet is daarvan een voorbeeld. Of de bruteringsoperatie woningcorporaties. In het laatste voorbeeld is er voor gekozen om corporaties weg te halen bij het overheidstoezicht, maar ze ook niet onder de tucht van de markt te zetten. De besturen worden gekozen door coöptatie. Het beroep dat nu op corporaties wordt gedaan om verantwoordelijkheid te nemen voor allerlei maatschappelijke functies in een wijk als geheel is oneigenlijk. Corporaties hebben niet de inkomsten voor het wijkbeheer, ze krijgen er de opbrengsten niet van en zijn ook niet verantwoordelijk voor de problemen. Zoals in enkele landen om ons heen wel het geval is. De greep uit de kas die het kabinet nu doet is een eenmalige *tour de force* op een instrumenteel niveau, die voortkomt uit de gebrekkige positionering van corporaties in bestuur en in verantwoordelijkheid.

## **Uitvoeringsregie**

In de meest vergaande vorm van regie betreedt de overheid het speelveld zelf als partner én leider. De overheid stopt er, met de andere part-

---

nens, zelf geld in, zet er eigen mensen op, voert mede uit. Daarnaast zit de overheid in een sturende en trekkende rol, soms alleen, maar de regierol kan ook worden gedeeld met anderen. Hierboven in de orderingsregie was de kunst om beslissingen over de uitvoering juist aan anderen over te laten. In de uitvoeringsregie is overheid medebeslisser. Er zijn allerlei redenen om deze positie te kiezen: er is urgentie en de partners zien dat niet zo, anderen hebben de benodigde deskundigheid niet in huis of het gaat om dienstverlening waarvoor marktpartijen niets of te beperkt aanbieden. Er is het risico dat spelers afhaken als de overheid zich niet echt sterk maakt voor de klus. Er kunnen politieke redenen zijn, ambtelijke ambities en overtuigingen, of een voortzetting van oude gewoonten uit het verleden. Of, ook dat komt voor, er is niet expliciet over nagedacht en de overheid is het gewoon gaan doen.

### ***Voorbeeld dak- en thuislozenzorg Utrecht***

De gemeente vervult hier bijna alle regierollen, dit kan ook bij een versmelting tussen gemeente en een gemeentelijke GG & GD zoals bijvoorbeeld in Utrecht. De aanpak heeft een relatief hoog ‘poldergehalte’ maar blijkt in de praktijk effectief te werken<sup>8</sup>. Men is veel in overleg met de verschillende partners op verschillende niveaus. Dit noemt men het Utrechtse model.

### ***Externe en bestuurlijke organisatie<sup>9</sup>***

Het Utrechtse Model houdt in dat we samen met de betrokken veldpartijen visies ontwikkelen, concrete problemen aanpakken en resultaten afspreken. Naast mede-opdrachtgever Zorgkantoor Agis zijn de huidige partners de Utrechtse instellingen voor Maatschappelijke Opvang, Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg, Beschermd Wonen, voor zorg voor mensen met een verstandelijke beperking, politie en justitie/OM en de woningcorporaties.

Daarnaast zijn er aantal werkgroepen op een zestal leefgebieden georganiseerd. Dit zijn breed samengestelde werkgroepen die diverse onderdelen van de keten van zorg en opvang omvatten. Daaronder vallen bijvoorbeeld wonen, zorg in brede zin, cliëntparticipatie/-emancipatie. Alle betrokken organisaties en instellingen nemen deel aan de werkgroepen of laten zich vertegenwoordigen. Ieder leefgebied wordt aangestuurd door een van de veldpartijen. Deze lijnen komen samen in het Management Team Zorg op Straat (MT ZOS), dat vier keer per jaar vergadert voorafgaand aan de Stuurgroep Openbare Gezondheidszorg (OGGz). In MT ZOS en de Stuurgroep OGGz zijn de belangrijkste spelers van het Utrechtse OGGz-veld vertegenwoordigd op managementniveau respectievelijk Directie/Raad van Bestuursniveau. De coördinerend

---

<sup>8</sup> [Volkskant 18 december 2007.](#)

[Verslaafden staan zelf versted van succes Utrechtse aanpak](#)

<sup>9</sup> [Stedelijk Kompas PVA MO Utrecht, april 2007](#)

---

wethouder voor het Plan van Aanpak MO is de voorzitter van de Stuurgroep OGGz, het bestuurlijk overleg van genoemde ketenpartners.

### ***Voorbeeld regievoering Noord-Holland midden***

Begin 2001 zijn wij in opdracht van de provincie Noord-Holland voor dit gebied aangesteld als kwartiermakers voor de totstandbrenging een gebiedsprogramma Noord-Holland Midden. Al vijf jaar lang was men hier bezig met allerlei gebiedsgerichte initiatieven. Het was nu tijd voor een gebiedsaanpak. Bij de start troffen wij 52 recente nota's aan, een Bestuurlijke Adviescommissie en drie ambtelijke werkgroepen met mensen van provincie, gemeenten, regionale organen, drie waterschappen, boerenorganisaties en natuurbeheerders. Ambitie en initiatief genoeg, de puzzel was om die te verbinden tot een productieve werkbasis. Want ondertussen gebeurde er erg weinig, betrokkenen ervoeren een sluipend proces van teloorgang van het gebied dat gewoon doorging, terwijl iedereen vond dat dit niet kon en mocht gebeuren. De belangrijkste interventies die wij vanuit de regio hebben gedaan:

- Focus op 80%. Partijen blijken het voor 80% met elkaar eens over de doelen, opgaven, criteria en resultaten. De Beemster en de Stelling van Amsterdam zijn Unesco-monumenten, en bijvoorbeeld het belang van het landschap van Waterland staat buiten kijf. Over 20% is er discussie. De 80% waarover iedereen het eens was, is gebundeld in het zogeheten Beleidskader, vastgesteld door alle gemeenten, waterschappen en de provincie.
- Rollen en posities markeren. Het Beleidskader markeerde de rol van de publieke beleidsmakers. Daarnaast waren nog twee rollen te destilleren: de mensen die willen investeren, die geldschieder willen zijn en de mensen die projectinitiatieven hebben en die in staat zijn om die projecten uit te voeren. Smeed deze coalities rond heel concrete gezamenlijke opgaven, rond datgene dat daadwerkelijk bereikt moet worden in het gebied en waaraan mensen vanuit verschillende rollen goed kunnen bijdragen. Zoals: het stimuleren van gecertificeerde en streekgebonden productie en vermarkting, het organiseren van het afnemen van groene diensten en het organiseren van een samenhangend recreatief/toeristisch aanbod.
- Geldloket. Onze opdrachtgever had gevraagd om één fonds. Maar we liepen al snel op tegen de onwil van regelinghouders en fondsbeheerders om af te zien van hun eigen beslissingsmacht en het geld over te hevelen naar een gebiedsgericht fonds. Uiteindelijk is wel één loket gevormd, bij een Programmabureau met gebiedsmakelaars die projecten ondersteunen en de financiering regelen.

---

Iedere investeerder legt jaarlijks een minimaal bedrag in en betaalt mee aan het programmabureau.

Dit is een voorbeeld van uitvoeringsregie waarin de provincie zelf regie voert en samen met andere overheden en private partners (!) participeert met mensen en geld. Wij hebben als kwartiermakers de ruimte gekregen voor een ongebruikelijke benadering. Gewoonlijk wordt bij gebiedsgerichte samenwerking uitgegaan van de partners die daar actief of bevoegd zijn, allen moeten meedoen en die ene gemeente of instantie die niet wil, is bepalend voor het tempo. Het overwinnen van de weerstanden van de onwilligen vraagt de meeste inzet. Hier is het andersom, ieder die verantwoordelijkheid wil nemen en wil meedoen aan het spel om in het gebied te ondernemen, kan aan de slag. De overheid kreeg zekerheid van uitvoering van beleid, zonder veel (toename van de) bestuurlijke last. Dit doorbrak de bestaande routine van denken. Beleidsmakers zijn gewend om te denken in termen van doelstellingen en middelen om die doelen consistent en in zijn geheel te bereiken. De overheid staat centraal, die staat voor de publieke zaak, formuleert doelen en zet middelen in om die te bereiken. In dit geval is gekeken naar wat vanuit de regio gezien nodig was aan extra inspanningen met de partners die daaraan willen en kunnen bijdragen.

## **Epiloog**

De overheidsregisseur bundelt vier vermogens om een maatschappelijke opgave te accommoderen: het mogen, willen, kunnen en doen. Elk van die vier vermogens is in voldoende mate nodig, de puzzel is dat ze vaak versnipperd zijn over verschillende partijen. De regisseur woekert met deze vermogens, doordat hij er zelf een aantal heeft en zelf mee wil spelen (uitvoeringsregie), door zijn vermogens te gebruiken om anderen in een samenhangend spel te organiseren (ordeningsregie) of door anderen in beweging te brengen door ze aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid (procesregie). We gaan kort in op de afzonderlijke vermogens.

### ***Mogen***

De basisvraag die een overheid zich stelt bij het wel of niet willen aangaan van een maatschappelijke opgave gaat over 'het mogen': is dit mijn taak, of ligt die elders bij een andere overheid, bij maatschappelijke actoren of bij de burger zelf? Gemeenten en provincies zullen kijken naar de wettelijke taken die hen zijn toebedeeld. Voor het rijk, die zelf

---

de wetten kan maken, is de beantwoording fundamentele van karakter. Over deze basisvraag moet niet te licht worden heen gestapt. Als dit antwoord niet deugt, als overheden zich een bepaalde problematiek aantrekken die niet echt op hun bordje ligt dan komen ze later (bij de bevoegdheden, financiering, de sturing door de partijen die er wel over gaan) in de problemen. Een deelraad die problemen op jeugdoverlast gaat aanpakken door regie te gaan voeren over de regionale jeugdzorg komt in de problemen. Een rijksoverheid die vanuit preventiebeleid volksgezondheid dwingend de beslissingen van burgers wil beïnvloeden moet heel precies zijn in haar motieven en haar legitimatie. Zo blijkt het argument 'aantal rokers verminderen om geld te besparen' niet houdbaar (niet-rokers leggen een zwaardere beslag op de zorg); wel 'de gezondheidsschade aan derden die niet roken'. Als de financiële balans bij overgewicht hetzelfde uitvalt wordt het niet makkelijk om te beargumenteren waarom de overheid dat met dwang en drang (zoals de vet-tax) zou moeten aanpakken. Arbeidsparticipatie zou een legitimatie kunnen zijn.

### ***Willen***

Hoe belangrijk is een bepaald maatschappelijk probleem, hoeveel prioriteit moet het krijgen in het licht van alle andere problemen die ook om voorrang vragen? Welke beleidsdoelen stelt een gemeente zich, wil ze die ook echt bereiken, wil ze er geld en mensen voor geven, wil ze daarvoor andere zaken niet doen? Hoe kom je er achter of de uitgesproken ambities van de overheid werkelijk gemeend zijn, dat zijn de vragen die beoogde partners van een coalitie zich stellen.

### ***Kunnen***

Wat kan een overheid zelf inzetten aan deskundigheid en kennis, aan menskracht, aan middelen, aan bevoegdheden. Dat betekent keuzen maken, andere taken afstoten. Als de eerste twee taken positief worden beantwoord en je hebt hier weinig in huis, wat kun je dan doen? Naar de burgers toe verwachtingen omlaag brengen. Geldstromen, sponsors zoeken. Partners verleiden, procesrol pakken.

### ***Doen***

Dit noemen we zo expliciet omdat dit aspect bij de overheid nog wel eens ondergesneeuwd kan raken in alle beleidsinspanningen. Vaak overigens doet de overheid uitvoering niet zelf, maar doen anderen dit. Als de wilsvorming niet goed zit gaat het niet zozeer om overdragen of uitbesteden maar over de schutting gooien. Zonder na te gaan of de gestelde doelen worden bereikt.

---

**Regie is bouwen en ontwikkelen**

Regie vraagt ruimte om met deze vermogens te kunnen spelen. Te vaak zien wij een ingekaderd speelveld in regelgeving of in beleidsnota's. De rol van de regisseur is al ingevuld, de coalitie is al helemaal uitgedacht, alleen de spelers weten het nog niet. Dat worden de 'bedachte' coalities, niet de vitale.

Deze vermogens zijn een bouwdoos waarmee de overheidsregisseur kan gaan ontwikkelen.

Die begint met de wezenlijke vraag op het terrein van het 'mogen': wat is precies het probleem (c.q. hoe definieer ik de opgave) en van wie is het (moet ik er vanuit mijn positie iets mee)? Vervolgens sta je voor de vraag: kan ik anderen in hun kracht zetten, zo ja wie zijn dat, wat hebben ze nodig? Als dat kan: prima, vooral doen. Maar als je niemand kunt vinden en het is toch belangrijk, dan wordt de vraag wat de beste manier is om de vier vermogens te bundelen.

Wij hopen dat we inzichten hebben geboden om overheden te helpen de regievoering te kiezen die bij hun situatie past.

## Bijlage Speltheorie

---

De oorspronkelijke speltheorie (Von Neumann en Morgenstern, 1944) beschrijft strategische keuzen in een non-coöperatieve situatie, dat wil zeggen een situatie waarin partijen niet kunnen of willen samenwerken, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van mogelijkheden tot communicatie of vanwege conflict. Dergelijke situaties kunnen worden weergegeven als een spel met twee of meer spelers. Een voorbeeld is het wedstrijdje ‘Wie steekt de meeste vingers op?’, een spelletje voor twee personen. De verliezer geeft de winnaar één euro. Bij gelijke stand wint niemand. Volgens de speltheorie is er nu voor beide spelers maar één gunstigste strategie: altijd tien vingers opsteken. Elke speler met een andere strategie wordt verslagen door degene die tien vingers opsteekt. ‘Wie steekt de meeste vingers op?’ is een voorbeeld van een non-coöperatief nulsom-spel. Dat wil zeggen dat er geen afspraken gemaakt worden en dat de totale opbrengst van elke ronde precies nul is. Von Neumann en Morgenstern pasten uitsluitend op dergelijke spellen hun theorie toe.

John Nash kwam in 1950 met een aanpassing van deze theorie. In de film ‘A beautiful mind’, waarin Nash de hoofdpersoon is, komt hij op zijn theorie na emotionele ervaringen op de dansvloer uit het tweede hoofdstuk van ons boek. Nash beschreef dat alle soorten spellen een ‘optimale’ uitkomst hebben: een evenwichtssituatie waarin geen van de spelers door een andere strategie een betere opbrengst kan behalen. Deze situatie heet het Nash-evenwicht. Zijn betoog is dat in complexere spellen de winnende strategie niet voor de hand ligt.

Dit is in te zien met het bekende voorbeeld van het prisoner’s dilemma. Twee misdadigers worden door de politie gesnapt en afzonderlijk van elkaar in de cel gezet. Ze kunnen niet onderling communiceren. Ze weten dat de politie onvoldoende bewijs heeft. Iedere gevangene kan twee dingen doen: zijn mond houden en een lichte veroordeling krijgen of praten, zijn collega belasten en zelf zo voordeel proberen te krijgen. Als beide gevangenen hun mond houden, is er niet voldoende bewijs en krijgen ze een lichte straf. Als er een spreekt en de andere zijn mond houdt, zal de zwijger een zwaardere straf krijgen en de spreker een nog lichtere of vrijuit gaan. Bekennen echter beide gevangenen dan krijgen ze allebei een fikse straf.

De vraag is: wat kan een gevangene het beste doen? De essentie van het dilemma is dat als beide criminelen blijven zwijgen, ze samen beter af zijn dan als beide bekennen; maar als er maar één bekent is die veel beter af dan de andere die zwijgt, behoorlijk beter af dan als beiden bekennen, en ook beter af dan als beiden zwijgen. Met andere woorden, *de beste strategie is afhankelijk van de strategie die de ander kiest.*

---

Het Nash-evenwicht van het prisoner's dilemma is daarom: beide spelers hanteren de strategie 'verraad de ander.' Elke andere strategie legt het daartegen af.

In 1984 publiceerde Robert Axelrod het boek 'The evolution of cooperation'. Een absolute breuk met de grondlegger van de speltheorie Von Neumann. Von Neumann adviseerde, geheel in lijn met zijn nulsom aanname, eind jaren '40 nog aan Eisenhower om de Sovjet-Unie plat te bombarderen voordat zij zelf een atoombom zouden hebben ontwikkeld. Axelrod neemt het prisoner's dilemma als uitgangspunt en analyseert vervolgens wat er gebeurt tussen spelers die dit spel voortdurend opnieuw spelen in achtereenvolgende spelrondes. In die situatie komt samenwerking vaak tot stand, zelfs bij het ontbreken van directe communicatie en zelfs in situatie van conflict. Axelrod geeft onder meer het voorbeeld van de loopgraven in de Eerste Wereldoorlog, waar partijen aan weerszijden tot stilziggende overeenkomsten kwamen als zij gedurende langere tijd op dezelfde plek gelegerd waren. De sleutel in vredesprocessen, betoogt Axelrod, is het scheppen van een voldoende 'gezamenlijke toekomst' met vele kleine stapjes die over en weer vertrouwen genereren.

Een andere bekende les van Axelrod is 'Leer om leer' ('tit for tat') voor de individuele strategie bepaling. Dit is gebaseerd op de wetenschap dat een partij misbruik kan maken van vertrouwen door toch voor 'niet samenwerken' te kiezen en daarmee de volle buit (in het prisoner's dilemma 'vrij uit gaan en de ander met de volle straf op te zadelen') binnen te halen. De beste reactie is dan om in de eerstvolgende spelronde níet samen te werken, zodat de ander begrijpt dat op misbruik onmiddellijk tegenreactie volgt.

## Bijlage Ketenvliegwiël

---

Het bouwen en in stand houden van ketens vraagt verbindingen tussen partners op een aantal velden. Wij hebben die samengebracht in het 'Ketenvliegwiël' (zie de illustratie hiernaast). Dat bevat zes 'knoppen' die de ketenregisseur bedient om de ketensamenwerking aan het draaien te krijgen. Het ontwikkelen van die velden gaat geleidelijk, je leert en verbetert en komt zo op een steeds hoger plan van ketensamenwerking. Er is geen voorgeschreven volgorde, sommige ketens starten met een coalitie van directeuren die samen iets willen, andere met enthousiaste professionals die elkaar weten te vinden of omdat de klant voor beter aanbod elders dreigt te gaan. Het ketenvliegwiël is als het ware een draaideur, dat op elk vakje in beweging kan worden gebracht. Centraal in de ketenontwikkeling staat het gezamenlijke verhaal van de partners, hun collectieve geheugen, de rituelen en uitingen die je het besef geven dat je bij dezelfde keten hoort.

### **Toelichting**

Aanbod op de vraag: in hoeverre is de klantvraag leidend in de dienstverlening van de partners?

Samenwerking tussen professionals: in hoeverre werken de betrokken professionals van de verschillende organisaties en disciplines met elkaar samen?

Sturende coalitie: in hoeverre is het bestuur/management van de betrokken organisaties een coalitie aangegaan die de keten organiseert en drijft?

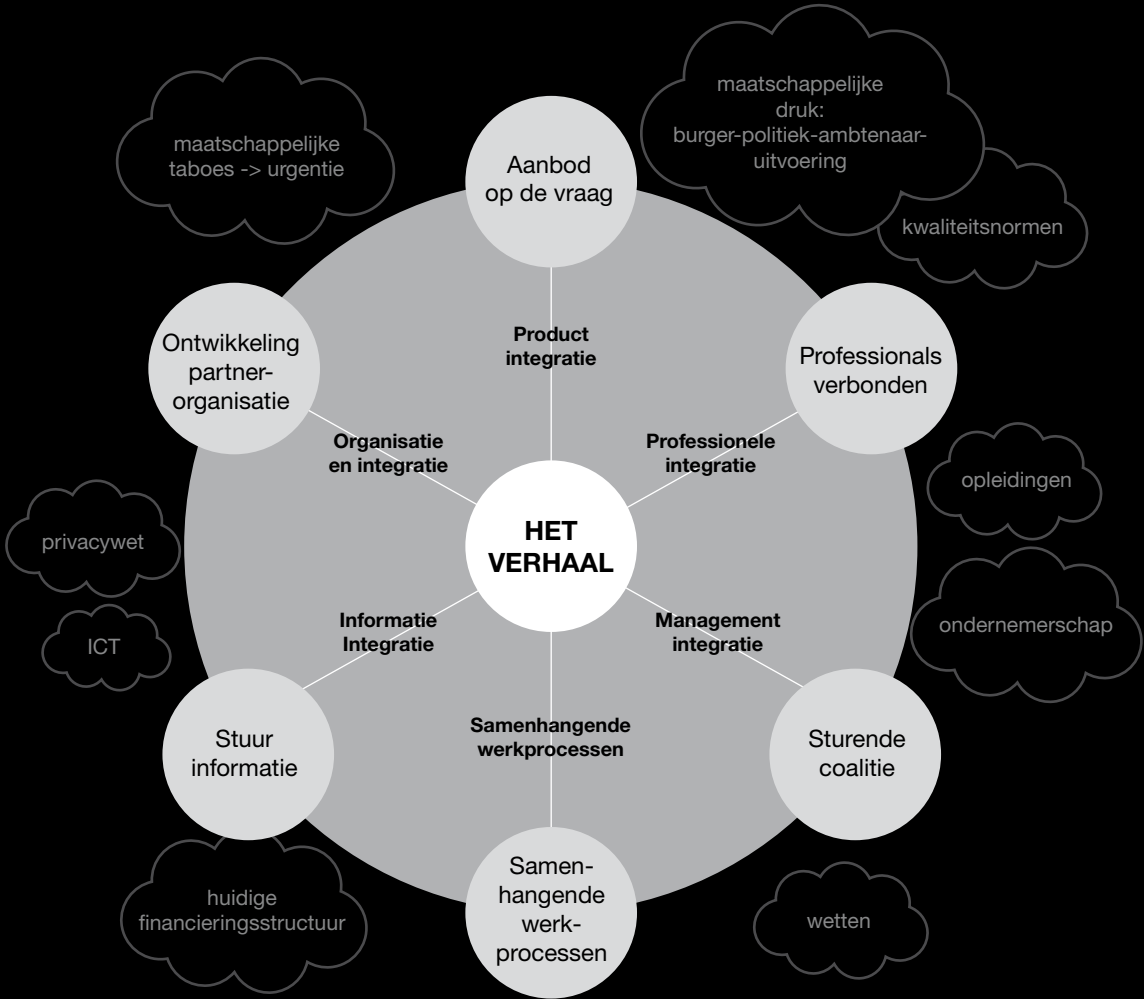
Samenhangende werkprocessen: in hoeverre zijn de werkprocessen van de betrokken organisaties effectief en efficiënt georganiseerd?

Informatie: in hoeverre is informatie op operationeel en strategisch niveau beschikbaar voor een goed werkende keten?

Ontwikkeling partnerorganisaties: in hoeverre hebben de betrokken organisaties zich ingericht en ingesteld op de ketensamenwerking?

De aspecten worden geplaatst in een bredere context die de ketenregisseur niet kan beïnvloeden. In de tekening staan in de buitenste cirkels voorbeelden als complexiteit van de opgave, maatschappelijke urgentie, ontwikkelingen in ICT.

# ketenvliegwiël<sup>®</sup>



# Colofon

---

**Tekst**

Theo Konijn en Willem van Spijker

**Vormgeving**

FUNCKE communications & design, Haarlem

**Druk**

Lenoirschuring, Amstelveen

**Uitgave**

Eemstraat 20  
3742 CA Baarn  
tel (035) 543 50 80  
[www.vanvieren.nl](http://www.vanvieren.nl)

April 2008

---

De klassieke manier van organiseren en beleid maken (hiërarchisch) is niet altijd toereikend. Aan het zogenaamde interactief bestuur (horizontaal openbaar bestuur) wordt daarom steeds meer inhoud gegeven; steeds meer beseffen bestuurders dat het bestuur van de publieke sector niet alleen door overheden, maar ook door besturen van scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen en andere organisaties die publieke taken uitvoeren, wordt vormgegeven. Daarmee zijn uitvoering en daadwerkelijk resultaat nog niet gegarandeerd.

Op diverse plaatsen ontstaan vormen van daadkrachtige samenwerking tussen stadsbestuur, bewoners en instanties; dat worden dan 'vitale coalities' genoemd. Daarover gaat dit boekje. En in het verlengde daarvan het nieuwe toverwoord 'regie'. Te pas en te onpas wordt met de 'Regiefunctie van de overheid' geschermd. In dit boekje gaat het om de vraag wat Regie feitelijk kan betekenen. Zonder wetenschappelijke pretenties of zendingsdrift, maar als Oefenwerk. Het boekje bestaat uit vingeroefeningen, pogingen om de dynamiek van het vormen van een vitale coalitie te begrijpen en te beschrijven. Dit boekje wil de gesprekken verder op gang brengen over coalities en overheidsregie.

Dit oefenwerk is gemaakt door Theo Konijn en Willem van Spijker op basis van hun praktijkervaring. Zij hebben vele coalities helpen bouwen, soms als adviseur, soms als kwartiermaker, als regisseur en dan weer als bestuurder. In dit boekje maken zij de lezer deelgenoot van hun ervaringen.