



HOGLERAAR PATRICK KENIS OVER ORGANISATIENETWERKEN

# ‘Niemand zit te wachten op een extra baas’

Gemeenten kunnen complexe problemen in het sociaal domein niet in hun eentje oplossen. De veranderende samenleving vraagt om organisatienetwerken, betoogt hoogleraar Patrick Kenis. Maar dat is wel even iets anders dan ‘gewoon’ samenwerken.

# ‘Kwetsbare gezinnen, schulden, schoolverzuim: zulke problemen vergen échte en open samenwerking met andere organisaties’

■ TEKST DORINE VAN KESTEREN BEELD MERLIJN DOOMERNIK

Den Bosch, 2013. Een vergadering van de gemeente en de woningcorporaties BrabantWonen, Zayaz en Kleine Meierij. Op de agenda staat een onderzoek waaruit blijkt dat één op de drie huurders van de corporaties in 2018 op of onder de armoedegrens zal leven. Met een schok dringt in het zaaltje het besef door dat er een golf van huurachterstanden en gedwongen uithuiszettingen zit aan te komen. Wat nu? Een van de aanwezigen, die net een driedaagse cursus heeft gevolgd bij Patrick Kenis, denkt: dit is een buitenkans om het geleerde in praktijk te brengen. Laten we dit zien als een maatschappelijk probleem dat we samen met andere betrokken partijen in de samenleving moeten zien op te lossen. Het Lokaal Woonlastenakkoord 's-Hertogenbosch werd geboren: een organisatienetwerk dat naast de gemeente en woningcorporaties bestaat uit welzijns- en zorgorganisaties, regionale werkgevers en het sw-bedrijf. Samen willen zij voorkomen dat huurachterstanden te hoog oplopen en mensen hun huis uit moeten. Het belang hiervan is voor alle deelnemers evident: een uithuiszetting kost de samenleving zo'n honderdduizend euro en het leed voor de huurders is niet te overzien. Inmiddels heeft het organisatienetwerk ook een fonds voor huurders in acute financiële nood, de Bossche Bond. Een deel van de partners heeft daarin 5.000 euro gestort.

“Dit soort organisatienetwerken zijn de toekomst”, zegt Patrick Kenis, de Vlaamse hoogleraar Public Governance aan de Universiteit van Tilburg. “Veel vraagstukken in onze veranderende wereld kunnen enkel worden aangepakt als organisaties samenwerken. Individuele organisaties zijn niet in staat om deze complexiteit het hoofd te bieden. Dit geldt zeker ook voor het sociaal domein. Kwetsbare gezinnen? Schulden? Kinderen met schoolverzuimproblematiek? Veilige woonwijken? Dat zijn problemen waar de gemeente alleen niet goed raad mee weet, dus die vergen echte en open samenwerking met andere organisaties.”



**Patrick Kenis** (1959) is hoogleraar aan Tilburg University bij de School of Economics and Management (TiSEM). Eerder was hij gasthoogleraar aan WU Vienna University of Economics and Business, vicedecaan van Antwerp Management School en TIAS School for Business and Society. Kenis werkte ook aan de VU Amsterdam, de Universität Konstanz en het European Centre for social welfare policy and research in Wenen. Hij behaalde zijn doctoraat aan het European University Institute in Firenze. De focus van het sociaalwetenschappelijke onderzoek van Kenis ligt momenteel op de effectiviteit van netwerken.

## Gemeenten werken toch al samen met woningcorporaties, onderwijs, jeugdzorginstellingen en ggz?

“Een organisatienetwerk is méér dan bilaterale samenwerking. Conventionele samenwerkingsmodellen hebben vaak een sterconstructie, met in het midden één organisatie – doorgaans de gemeente – die een-op-een samenwerkt met andere partijen. Maar bij complexe problemen is het belangrijk dat álle deelnemers onderling contact hebben.

Zo hebben wij onderzoek gedaan naar de netwerken van mensen met niet-aangeboren hersenletsel. Dat waren typische sternetwerkjes: de een zorgde voor de aanpassing van het huis, de ander voor aanpassing van het werk en weer een ander voor de opvoedondersteuning. Ieder deed precies wat hem gevraagd was en deed dat ook heel goed, maar omdat de verschillende helpers niet met elkaar praatten, ging het toch weleens mis. Iemand zocht bijvoorbeeld 20 kilometer ten oosten van de woonplaats van de patiënt een geschikte baan en iemand anders zocht 20 kilometer ten westen een geschikt huis. En dan kon het gebeuren dat die persoon 40 kilometer bij zijn werk vandaan kwam te wonen.

Samenvattend: bij organisatienetwerken gaat het niet om een-op-een-samenwerking, maar om een web van partners, die het oplossen van het probleem centraal stellen, indien nodig over hun eigen schaduw heen springen en hun eigen specialisme combineren met de specialismen van anderen. Dankzij hun onderlinge samenwerking hebben ze overzicht en zien ze het totale plaatje. Alleen dan ontstaat er een netwerk van organisaties die samen een resultaat realiseren dat geen van de afzonderlijke organisaties zelfstandig kan bereiken.”

## Hoe zet je een succesvol organisatienetwerk op?

“De eerste voorwaarde is: formuleer een doelstelling. Dit hoeft geen KPI te zijn, maar wel een duidelijk doel dat organisaties motiveert om deel te nemen aan het netwerk. In Den Bosch is dat: huurders met betalingsproblemen vroegtijdig opsporen, hen ondersteunen en zo uithuiszettingen voorkomen. Dat is genoeg. Met die doelstelling kon het Lokaal Woonlastenakkoord bijvoorbeeld ook vervoersbedrijf Arriva overtuigen om te participeren in de Bossche Bond. Tijdens het bestuderen van de casuïstiek van huurders die financieel afgleden, ontdekte men namelijk dat sommigen niet wilden solliciteren omdat ze de bus te duur vonden. Het verzoek aan Arriva was dus om een aantal gratis buskaartjes ter beschikking te stellen. In eerste instantie had de directeur daar geen trek in, maar na een gesprek met zijn HR-directeur was hij om. Die had hem namelijk verteld dat er bij Arriva ook heel wat buschauffeurs rondrijden die bang zijn dat ze de huur niet meer kunnen opbrengen.”

“De eerste voorwaarde is: formuleer een doelstelling. Dit hoeft geen KPI te zijn, maar wel een duidelijk doel dat organisaties motiveert om deel te nemen aan het netwerk. In Den Bosch is dat: huurders met betalingsproblemen vroegtijdig opsporen, hen ondersteunen en zo uithuiszettingen voorkomen. Dat is genoeg. Met die doelstelling kon het Lokaal Woonlastenakkoord bijvoorbeeld ook vervoersbedrijf Arriva overtuigen om te participeren in de Bossche Bond. Tijdens het bestuderen van de casuïstiek van huurders die financieel afgleden, ontdekte men namelijk dat sommigen niet wilden solliciteren omdat ze de bus te duur vonden. Het verzoek aan Arriva was dus om een aantal gratis buskaartjes ter beschikking te stellen. In eerste instantie had de directeur daar geen trek in, maar na een gesprek met zijn HR-directeur was hij om. Die had hem namelijk verteld dat er bij Arriva ook heel wat buschauffeurs rondrijden die bang zijn dat ze de huur niet meer kunnen opbrengen.”

**En de tweede voorwaarde?** “Denk goed na over de organisatie van het netwerk. Dat moet niet op een traditionele, hiërarchische manier worden ingericht, want dan hebben partijen geen zin om mee te doen. Niemand zit immers te wachten op een extra baas. Dit is overigens een valkuil voor gemeenten. Die denken nogal eens: wij hebben het geld en de regels, dus wij hebben het voor het zeggen. Aan de andere kant moeten het ook geen Poolse landdagen worden. Permanent casusoverleg met iedereen en unanieme besluitvorming, dat werkt ook niet. Er zijn verschillende modellen denkbaar. Soms is er een ‘kerngroep’ van deelnemers die de lijnen uitzet en de knopen doorhakt, zoals in Den Bosch de gemeente en de woningcorporaties. Of er is een regieorganisatie die bijvoorbeeld de agenda vaststelt, regelmatig overleg tussen (subgroepen van) deelnemers organiseert, verslagen schrijft en de website bijhoudt.

Gemeenten hebben de neiging om de regie te nemen. Maar het werkt niet altijd even goed als een organisatie van groot maatschappelijk belang die rol op zich neemt. Bij de andere, kleinere deelnemers ontstaat dan vaak het beeld van een dubbele agenda. Zo van: de gemeente tuigt dit netwerk alleen maar op als besparingsmaatregel. Terwijl dat helemaal niet zo hoeft te zijn natuurlijk. Dit kun je voorkomen door die organisatie de regie te geven, die het dichtste bij de intrinsieke doelstelling van het netwerk staat. Want dan ontstaat er bij de anderen geen discussie over de oprechtheid van de motieven.”

**De gemeente moet dus niet een te grote broek aantrekken?** “Gemeenten zijn opgevoed met de gedachte dat zij in lokale en regionale verbanden altijd de belangrijkste partij zijn, maar daar mogen ze niet zomaar van uitgaan. De insteek moet zijn: als gemeente kijken we hoe we een stukje van het probleem kunnen oplossen. Ik denk nu bijvoorbeeld aan het organisatienetwerk dat een kinderarts in Arnhem heeft opgezet om slachtoffers van kindermishandeling op te sporen en hun de juiste hulp te bieden. De gemeente neemt hieraan deel, net als onder meer scholen, huisartsen, ggz, GGD, politie, woningcorporaties en sportverenigingen. In totaal 34 organisaties. De gedachte van deze kinderarts is dat er zoveel mogelijk toegangspoorten moeten zijn als je potentiële slachtoffers wilt vinden. Kinderen die zich melden bij de voetbalclub, en niet op school of bij de huisarts, blijven dan niet onder de radar. In dit samenwerkingsverband is de gemeente dus één van de 34 toegangspoorten – en niet de enige.”

**Iedere organisatie heeft eigen belangen, protocollen en budgetten. Dat maakt samenwerken niet per se gemakkelijk.** “Onderlinge verschillen zijn goed én slecht nieuws. Een organisatienetwerk gebruik je om ingewikkelde problemen op te lossen. Daarvoor zijn per definitie verschillende perspectieven en competenties nodig. Het mooie is juist dat partijen die allemaal anders naar de problematiek kijken, met elkaar willen samenwerken. Die diversiteit maakt het geheel uiteindelijk juist sterker. Denk aan een maaltijd: de kans dat het lekker wordt, is groter als je veel verschillende ingrediënten samenbrengt. Daarom is een Indiase curry lekkerder dan Hollandse stamppot. Zo’n curry is echter wel moeilijker om te maken, en dat is het slechte nieuws.

Ik bestudeerde ooit een organisatienetwerk dat kwetsbare jongeren ondersteunt. De afspraak was dat alle partners om de beurt een verslag maakten over de voortgang van het project. Daar had de deelnemende straathoekwerker een broertje dood aan. Maar dat was wel de enige die goed met die jongeren kon praten! Vervolgens zeggen: ‘die man is zo anders, die willen we er niet bij hebben’, is het stomste wat zo’n organisatienetwerk kan doen. Veel beter is om te zoeken naar manieren om een enigszins afwijkende partner ook mee te nemen. Ook dat is lastig voor gemeenten. Die hebben soms moeite om samen te werken met partijen die minder goed passen in de bureaucratische traditie.

De opgave is dus om al die verschillende actoren bij elkaar te brengen. En dat kan, zoals ik al zei, door een doelstelling te formuleren waarin alle partijen een meerwaarde zien en door een verstandige organisatiestructuur op te zetten. Ik ontken geenszins dat het moeilijk is, hè. Maar het is wel noodzakelijk in onze complexe wereld.”

**Wat vraagt deelname aan een organisatienetwerk van de managers in het sociaal domein?** “Die moeten ten eerste wéten en ondersteunen dat de gemeente participeert in een organisatienetwerk dat een probleem oplost dat de gemeente niet in haar eentje aankan. In de praktijk is dat niet altijd het geval. Ten tweede moeten ze medewerkers zoeken die, in jargon, een T-profiel hebben: mensen die zaken voor elkaar krijgen in de interne hiërarchie van de gemeente – de verticale lijn van de T – én soepel functioneren langs de horizontale lijn van het netwerk. Zij leggen verbanden binnen en buiten de eigen organisatie en werken even goed samen met collega-ambtenaren als met mensen uit andere organisaties. Dit soort medewerkers zijn zeldzaam, dus ook dat is een uitdaging.” **»**

**‘Gemeenten mogen er niet zomaar van uitgaan dat zij in lokale en regionale verbanden altijd de belangrijkste partij zijn’**

» **Hoe zit het met de democratische controle door de gemeenteraad?** “Dat is een punt van zorg. Deelnemers aan een organisatie-netwerk hebben een deel van hun soevereiniteit ingeleverd, zijn niet meer in control, omdat ze onderdeel zijn geworden van een breder verhaal. Maar wie controleert het netwerk, aan wie legt het verantwoording af, welke deelnemer is waarvoor verantwoordelijk? Ook bij toezichthouders in andere sectoren – bijvoorbeeld de instanties die toezicht houden op woningcorporaties en onderwijsinstellingen – roept het organisatienetwerk soms vragen op. Zij zijn immers juridisch verantwoordelijk.

Kortom: we weten het niet precies. Daarom plannen wij, samen met de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties en het ministerie van Binnenlandse Zaken, een onderzoek over de vragen rond het toezicht op een organisatienetwerk in de corporatiesector. Kijk naar noodfonds de Bossche Bond. De toezichthouder zegt: als woningcorporatie kan je het toch niet maken om 5.000 euro over te maken zonder dat iemand weet waarvoor je dat geld gaat gebruiken? Terwijl dat potje ongelooflijk veel problemen heeft kunnen oplossen.

Daarom beroepen organisatienetwerken zich vaak op outputlegitimatie, in plaats van op de klassieke inputlegitimatie. Het laatste concept ziet een politiek besluit als legitiem als het de wil van het volk weerspiegelt. Het draait om participatie en consensus. Outputlegitimatie daarentegen noemt een besluit legitiem als de belangen van het volk effectief worden behartigd. Het draait, met andere woorden, om de uitkomst. Zo'n netwerk zegt dan: 'Je mag ons afrekenen op onze resultaten, wij lossen problemen op. De manier waarop dit gebeurt, is van ondergeschikt belang.'”

**Volgens het katholieke adagium 'beter achteraf vergiffenis dan vooraf toestemming'?** “Haha, inderdaad. Of op z'n Belgisch, zou je kunnen zeggen.”

**‘Medewerkers die even goed samenwerken met collega's als met mensen uit andere organisaties zijn zeldzaam’**

**In het sociaal domein is het geluid te horen dat gemeenten vooral moeten doen wat inwoners nodig hebben. De verantwoording komt later. Omgekeerd denken of toetsen wordt dit wel genoemd.** “Daar zie je hetzelfde dilemma. Gaat het primair om de uitkomst – kun je als gemeente snel handelen door regels te omzeilen of te verruimen, kun je daardoor echt iets betekenen voor inwoners? – of om een juiste toepassing van de regels? In mijn ogen moeten gemeenten zowel op input- als op outputlegitimatie goed scoren. Laten we alsjeblieft zuinig zijn op onze democratische en bestuursrechtelijke waarborgen. Neem de deelname van Arriva aan de Bossche Bond. Waarschijnlijk helpt dit enorm, maar hoe verhoudt zich dit tot het beleid en de concessievoorwaarden van de provincie, die het busvervoer heeft aanbesteed?”

**Gaat de coronacrisis het ontstaan van organisatienetwerken aanjagen?** “Enerzijds verwacht ik niet te veel van de 'lessen' die we uit deze crisis gaan trekken. Mensen en organisaties vervallen nu eenmaal heel snel in oude, ingesleten patronen. Anderzijds gebeuren er nu mooie dingen. Vanmorgen heb ik nog college gegeven aan een groep zorgpartijen die moeten zorgen dat de continuïteit van de reguliere zorg ook in deze tijd is gewaarborgd. Die móeten zich nu simpelweg wel als netwerk gaan organiseren. De veronderstelling is dat ze dit gaan leren en de meerwaarde ervan gaan inzien, nu ze in een soort snelkookpan zitten. Hetzelfde zie ik op de universiteit. Straks zullen we vaker online gaan lesgeven dan we voor de coronacrisis gewoon waren. Niet alleen maar, uiteraard, maar we hebben nu geleerd dat het ook voordelen heeft.”

**Vanwaar je fascinatie voor dit onderwerp?** “Ik ben opgeleid als organisatiesocioloog. Het werk van de Duitse socioloog Max Weber heeft me altijd geïntrigeerd. Weber hield zich bezig met organisaties in de negentiende, begin twintigste eeuw en ontdekte een nieuwe organisatievorm: de bureaucratie. Het is heel interessant om een nieuw organisatie-model te zien ontstaan, zoals er in deze eeuw steeds vaker in netwerken wordt geopereerd.

Daarnaast zit diversiteit in mijn genen. Ik ben opgegroeid in België – een land dat qua talen, bestuur en cultuur een allegaartje is – met een Vlaamse vader en een Duitse moeder, mijn echtgenote is Oostenrijks, mijn kinderen zijn in Zwitserland geboren. Mijn kinderen spreken Duits met hun moeder, Nederlands met mij en ik spreek Duits met mijn echtgenote. De grote vraag is dus hoe je, in een gezin waarin iedereen een andere taal met elkaar spreekt, dan toch 's avonds aan tafel een verhaal kunt vertellen. Hoe houd je de boel bij elkaar, hoe zorg je dat uit diversiteit een hecht collectief ontstaat? Hoe maak je van al die verschillende ingrediënten een goede curry? Dat vraag ik me af, als organisatiewetenschapper én als mens.” \*