

---

# Ontstaan en levensvatbaarheid van interorganisatiele verbanden

A.A. Mijs

## 1. Inleiding

Bijna alle maatschappelijke sectoren zien in de betrekkingen tussen organisaties in toenemende mate processen van verdichting en vervlechting van de onderlinge relaties optreden. Hierdoor ontstaan complexe netwerken van onderling afhankelijke organisaties. Dit leidt zowel binnen veel van die netwerken zelf, 'van onder op', als bij de overheden en financiers, dus 'van boven af', tot steeds krachtiger pogingen om enige ordening aan te brengen. Een van de vormen die zo'n ordening kan aannemen is een 'organisatie van organisaties', een *interorganisatiele verband*, zoals de koepelorganisatie, de federatie en dergelijke. In zo'n 'interorganisatie' hebben de onderling afhankelijke organisaties zich aangesloten in een stichting of vereniging, met de bedoeling om op een welomschreven gebied samen te werken. De besluitvorming vindt dan plaats in een apart orgaan dat deel uitmaakt van de interorganisatie. Belangrijke besluiten moeten echter door de lidorganisaties worden goedgekeurd. En buiten het gebied waarop is afgesproken om samen te werken, blijven de lidorganisaties autonoom.

Het groeiende maatschappelijke belang van dit soort georganiseerde netwerken maakt het relevant om het eigen karakter ervan beter te doorgronden. Vanuit deze achtergrond is in de afgelopen jaren een longitudinaal onderzoek verricht naar de herstructurering van de ambulante geestelijke gezondheidszorg in Amsterdam in de periode van 1965 tot 1984, en in het bijzonder naar de rol die daarbij werd gespeeld door interorganisatiele verbanden (Mijs 1987). Dit onderzoek had als doelstelling een theoretisch kader te construeren dat zich moet lenen voor zowel de analyse en de verklaring van de Amsterdamse ontwikkelingen als de verklaring van de ontstaanswijze en de levensvatbaarheid van soortgelijke interorganisatiele verbanden in de gezondheidszorg elders.

Bij dit analysekader gaat het in het bijzonder om een specifieke categorie van interorganisatiele verbanden, te karakteriseren met de trefwoorden 'introvert', 'homogeen' en 'horizontaal'. 'Introvert' houdt in dat de aandacht van de deelnemers in zulke verbanden in eerste instantie vooral naar binnen is gericht,

op de ordening of herstructurering van de onderlinge betrekkingen. Veelal betreft het organisaties die in dezelfde geografische regio werkzaam zijn en is de ordening of herstructurering gericht op intensivering van de onderlinge betrekkingen in regionaal verband. De aandacht voor belangrijke externe partijen is hierbij secundair. Wel kan zo'n verband zich via deze weg ontwikkelen tot een 'intermediaire organisatie', bemiddelend tussen enerzijds de lidorganisaties en anderzijds belangrijke externe partijen als overheden, financiers, en koepelorganisaties van aangrenzende maatschappelijke sectoren. 'Homogeen' betekent dat het hier gaat om wat doelstellingen en kerntaken betreft sterk verwante organisaties. 'Horizontaal', ten slotte, geeft aan dat in dit soort georganiseerde netwerken de participerende organisaties gelijke rechten en plichten hebben en er geen officiële onderlinge hiërarchie bestaat.

## 2. Het theoretisch kader

Voor het in kaart brengen van de vele mogelijke vormen van interorganisatiele samenwerking beschikt de organisatiesociologie inmiddels over een flink aantal, uiteraard statische, structuurtypologieën. Voorbeelden hiervan zijn de typologie van Warren (1967), als de meest befaamde, de typologie van Edelman Bos (1980), als de in organisatiekundig opzicht meest verfijnde, en de typologie van Lehman (1975), omdat bij die laatste de problemen van effectiviteit, legitimiteit en wat ik noem 'interorganisatiele democratie' heel nadrukkelijk in hun onderlinge samenhang ter sprake worden gebracht.

In de organisatiesociologie is echter veel minder empirisch bruikbare theorie te vinden over de dynamica van interorganisatiele verschijnselen. Dat probleem probeer ik op te lossen door terug te grijpen op een al wat oudere en weliswaar statische, maar nog steeds heel interessante typologie van Litwak en Rothman (1970), en die typologie om te werken tot een fasering in het ontstaansproces van een interorganisatieel verband.

Voor het interpreteren van de aard van de veranderings- en ontwikkelingsprocessen koos ik voor de uitwerking van een variant van het institutionaliseringsperspectief. Institutionele benaderingen zijn al te vinden zolang de sociologie bestaat, en regelmatig worden in de algemene en theoretische sociologie nieuwe benaderingen geponeerd die allerlei tekortkomingen daarvan proberen te verhelpen. Een bekend en recent voorbeeld hiervan biedt Giddens (1979, 1984) met zijn structuratietheorie.

Ook binnen de organisatiesociologie laten op het oog volstrekt tegengestelde benaderingen van interorganisatiele verschijnselen als de structureel-functionalistische van Metcalfe (1976) en de politiek-economische van Benson (1975) zich verzoenen in een breed opgevat institutionaliseringsperspectief (zie daarvoor Mijs 1987: 40-44, 63 e. v.). Gezien tegen deze achtergrond hoeft het dan

niet meer te verbazen dat Scott (1987) een recente beschouwing over ontwikkelingen in de organisatiesociologie de titel meegaf: 'The adolescence of institutional theory'.

Tot zover deze inleidende opmerkingen. In het volgende zullen de belangrijkste elementen van het theoretisch kader beknopt worden aangeduid. De uitvoerige verantwoording van de theoretische keuzen is te vinden in Mijs 1987.

*Het institutionaliseringsperspectief.* Basisgedachte is, dat het ontstaan van een levensvatbaar interorganisatieel verband moet worden benaderd als een proces van sociale integratie tussen de desbetreffende organisaties of, in andere beoordingen, als de institutionalisering van vrij intensieve betrekkingen en verhoudingen tussen die organisaties. Met 'levensvatbaar' wordt bedoeld: een interorganisatieel verband dat enigermate duurzaam is en niet slechts pro forma functioneert, maar tot op zekere hoogte beantwoordt aan de formeel beoogde doelstellingen.

Zo'n institutionaliseringsproces voltrekt zich in de vorm van twee analytisch te onderscheiden deelprocessen. Het ene deelproces is het proces van de (soms geleidelijke en dan weer schoksgewijze) intensivering, uitbreiding en organisatie van de contacten tussen de leden van de betrokken organisaties. Complementair daaraan voltrekt zich, via de interacties, het deelproces van de cultuurvorming. Dit bestaat uit de vorming van een collectief patroon van normen, verwachtingen, doeleinden en waarden die betrekking hebben op de wijze waarop de organisaties (behoren) samen (te) werken.

Een interorganisatieel verband, als geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde vervlechting van een aantal organisaties, vertoont in de regel een mengeling van samenwerking en onderlinge frictie, rivaliteit en conflict. Dit vloeit voort uit de permanente spanningsverhouding tussen enerzijds de behoefte aan samenwerking van de organisaties op een aantal terreinen, en anderzijds de behoefte aan een zo groot mogelijke individuele beslissingsvrijheid. Institutionaliserings van dit patroon betekent dat de desbetreffende interorganisatiele cultuur de erkenning en legitimering gaat omvatten van het gegeven dat de waarden, belangen en doelstellingen van de individuele lidorganisaties op bepaalde gebieden met elkaar in strijd zijn. Interorganisatiele verbanden kenmerken zich zodoende altijd door een zekere mate van 'geïnstitutionaliseerde ambivalentie'.

*Een ontwikkelingsmodel.* Verondersteld wordt, dat een levensvatbaar interorganisatieel verband niet uit het niets zal verrijzen, maar pas zal ontstaan uit een vrij langdurig proces. Deze gedachtengang werd uitgewerkt tot een ontwikkelingsmodel, bestaande uit vier fasen, geïnspireerd door de statische typologie van Litwak en Rothman (1970). Een en ander is weergegeven in schema 1.

In de *eerste fase* is er geen noemenswaardige samenwerking tussen de organisaties in het netwerk als geheel. Er vindt in deze fase alleen enige informele coördinatie plaats, door persoonlijke vriendschapsbanden en persoonlijke initiatieven van enkele functionarissen van die organisaties, binnen een klein *deelnetwerk* van betrekkelijk gelijksoortige organisaties.

In de *tweede fase* vindt er geïnstitutionaliseerde, zij het nog steeds informele coördinatie plaats binnen dit deelnetwerk, in de vorm van regelmatige bijeenkomsten van de leidingen van de organisaties.

De *derde fase* kenmerkt zich door pogingen van het inmiddels vrij hecht geïntegreerde deelnetwerk om het interorganisatiele netwerk als geheel te mobiliseren rond enkele manifeste problemen of doelstellingen, die alle desbetreffende organisaties aangaan. Wanneer ten gevolge van zo'n mobilisatie bij een 'kritische meerderheid' van de organisaties in het totale netwerk het besef ontstaat dat de gemeenschappelijke problemen en doelstellingen een samenwerkingsvorm van langere adem vereisen, kan dit leiden tot de volgende fase.

In die *vierde fase* hebben de meeste en de belangrijkste organisaties uit het totale netwerk zich aaneengesloten in een interorganisatieel verband, in de vorm van een stichting of vereniging. Afhankelijk van het verloop van de samenwerking en van allerlei ontwikkelingen in het werkveld en in de externe netwerkgeving zal dit interorganisatiele verband voortdurend veranderingen blijven ondergaan, fasen doorlopen van verdere groei en ontwikkeling, van herstructurering en ingrijpende koerswijziging, en van verval.

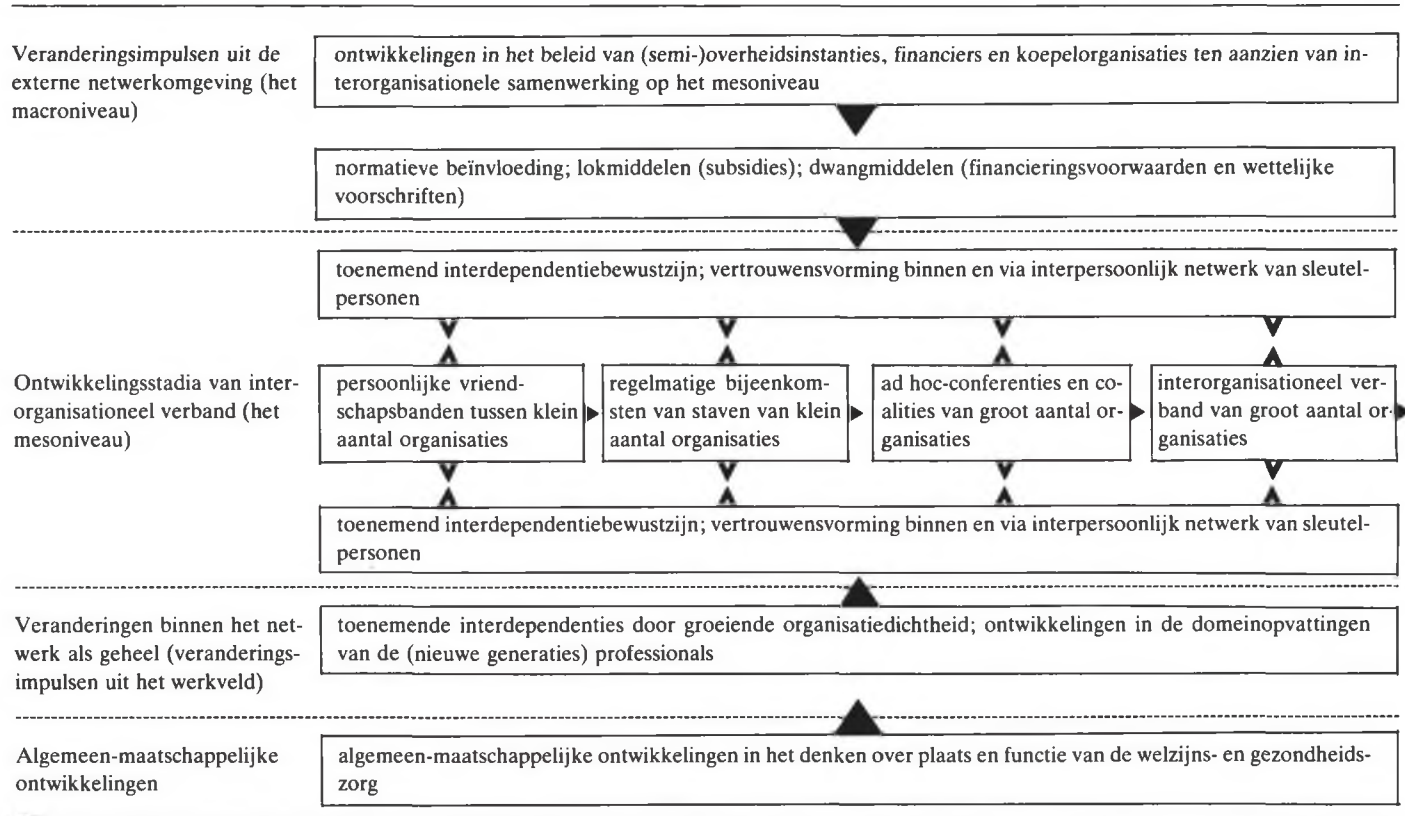
*Toenemende organisatiedichtheid en groeiende interdependentie.* Wil zo'n ontwikkelingsproces zich voordoen, dan moet in de eerste plaats sprake zijn van een aanzienlijke, en in de tijd toenemende, onderlinge afhankelijkheid of *interdependentie* van de organisaties in kwestie.

Deze kan ontstaan door een toename van de organisatiedichtheid, dat wil zeggen een groei van het aantal organisaties die zich op hetzelfde terrein bewegen. Zo'n toename van de organisatiedichtheid leidt er meestal toe dat er overlappingen gaan optreden in de organisatiedomeinen. Met organisatiedomein, of domeinaanspraken van een organisatie, wordt bedoeld: de aanspraken die een organisatie doet gelden op een specifieke technologie (techniek van hulpverlening) ten behoeve van een specifiek contactpubliek, gedefinieerd in termen van ziektes of problemen, leeftijd, woongebied en dergelijke.

Organisaties kunnen het wel of niet eens zijn over hun onderlinge domeingrenzen en domeinoverlappingen. In het ene geval is er sprake van domeinconensus, in het andere van domeinconflict.

*Technologie, organisatiedomein en interdependentiebewustzijn.* Het tot ontwikkeling komen van samenwerking tussen organisaties is niet alleen afhankelijk

Schema 1: Model van de genese van een interorganisationeel verband



van de objectief bestaande interdependenties, maar ook van een zich zowel binnen als tussen de desbetreffende organisaties verbreidend *interdependentiebewustzijn*. Met dit laatste begrip wordt in de literatuur niet slechts bedoeld dat de leden van de betrokken organisaties zich bewust worden van de mate waarin en de manieren waarop zij elkaars doelbereiking beïnvloeden, maar ook dat zij deze onderlinge afhankelijkheid gaan ervaren als juist, als wenselijk of althans als onvermijdelijk, en dat zij ideeën gaan ontwikkelen en van elkaar gaan overnemen over de wijze waarop hun organisaties ten aanzien van gemeenschappelijke problemen en doelstellingen kunnen samenwerken (zie bij voorbeeld Litwak en Rothman 1970 en verder Mijs 1987: 67-73).

Litwak en Rothman (1970: 151) gaan er nog van uit dat de mate van interdependentie die er tussen organisaties bestaat een statisch en feitelijk gegeven is, en dat alleen de mate waarin de verschillende partijen zich bewust zijn van deze objectieve situatie kan variëren. In de gezondheidszorg, en zeker in de geestelijke gezondheidszorg, zijn de definities van de organisatiedomeinen echter niet alleen afhankelijk van vrij 'harde' objectieve gegevens, maar ook van vrij 'zachte' technologieopvattingen, die per groep van professionals en per organisatie kunnen verschillen. Dit hangt samen met het gegeven dat de hulpverleningstechnologieën in deze sectoren grotendeels van niet-natuurwetenschappelijke aard zijn, en gebaseerd op slechts globale 'recepten van handelwijzen', ontleend aan ervaringskennis en aan de sociale wetenschappen (zie Lammers 1987: 35-42). Hierdoor worden de hulpverleningstechnologieën in deze sectoren, en de daarmee verbonden andere aspecten van de domeinaanspraken, in aanzienlijke mate mede bepaald door allerlei niet-wetenschappelijk gefundeerde opvattingen en door de normen en waarden van de desbetreffende beroepsbeoefenaars.

*Sociale vertrouwensvorming.* Uit het voorgaande valt op te maken dat het ontstaan van samenwerking tussen organisaties in belangrijke mate gedragen zal moeten worden door een interactieproces dat niet alleen leidt tot de bewustwording van de op een gegeven begintijdstip aanwijsbare domeinoverlappingen en andere vormen van 'objectieve' interdependentie, maar dat ook resulteert in een proces van onderlinge beïnvloeding waarbij de technologieopvattingen en de andere subjectieve componenten van de domeinopvattingen naar elkaar toegroeien.

Cruciaal is hierbij het proces van *sociale* vertrouwensvorming dat, analytisch gezien, los staat van persoonlijke gevoelens van sympathie of antipathie tussen de hoofdrolspelers. Het gaat om de mate waarin men elkaar *als dragers van specifieke organisatorische rollen* vertrouwt. Het betekent dat voor de vertegenwoordiger van organisatie A het gedrag van de vertegenwoordiger van organisatie B voorspelbaar en berekenbaar wordt, doordat hij de zekerheid heeft dat de vertegenwoordiger van organisatie B zijn gedrag mede zal laten bepalen door

bepaalde relevante normen, belangen en doelstellingen die beide organisaties gemeenschappelijk hebben (vergelijk Fox 1974: 66-69, die deze gedachtengang uitwerkte voor de arbeidsverhoudingen binnen organisaties). Sociale vertrouwensvorming binnen het interpersoonlijke netwerk van sleutelpersonen is dus een belangrijk element van de vorming van een interorganisatiele cultuur. Zij zal een aanzienlijke hoeveelheid tijd vergen, omdat de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties aanvankelijk slechts weinig contact met elkaar hebben, weinig of geen kennis bezitten over elkaars achterban, en afkomstig zijn uit uiteenlopende organisatieculturen. Daarnaast moet er *'vertrouwensvorming op afstand'* plaatsvinden via de sleutelpersonen die, als opinionleaders binnen hun eigen organisatie, de houding van hun organisatiegenoten jegens die van de andere organisaties in positieve zin moeten beïnvloeden.

*Endogene en exogene krachten in wisselwerking.* In het theoretisch kader wordt verder verondersteld dat een interorganisatieel verband niet louter ten gevolge van een endogeen ontwikkelingsproces tot stand zal komen. Er zullen tevens vrij krachtige externe impulsen in het spel moeten zijn, afkomstig uit de externe (macro-)omgeving. Hierbij zijn met name van belang de organisaties die de vitale bestaansbronnen van de organisaties binnen het netwerk beheersen. Zulke organisaties, zoals (semi-)overheden, financiers en koepelorganisaties, hantieren allerlei beïnvloedingsmiddelen: normatieve of 'morele' beïnvloeding door het uitdragen van ideeëncomplexen over inhoud en organisatiewijze; lokmiddelen in de vorm van subsidies; dwangmiddelen in de vorm van financieringsvoorwaarden en op wetgeving gebaseerde voorschriften met betrekking tot aard en mate van interorganisatiele samenwerking.

Krachtige externe impulsen maken de kans groter dat een initiatief tot oprichting van een interorganisatieel verband bij een voldoende groot gedeelte van het totale netwerk gehoor vindt. Tegelijkertijd echter zal diezelfde externe druk ertoe leiden dat een deel van de toetredende organisaties dit doet op grond van oneigenlijke motieven. Voor zover organisaties alleen maar toetreden om niet uit de boot te vallen in het geval dat de samenwerking zich tot iets substantieels ontwikkelt zal het proces van sociale vertrouwensvorming worden bemoeilijkt en de levensvatbaarheid van het interorganisatiele verband worden bedreigd. Het meest bedreigend is de toetreding van leden die afwijzend staan tegenover de samenwerkingsdoelstellingen, maar die zich door de omstandigheden gedwongen voelen en in feite willen verhinderen dat de samenwerking de officieel beoogde richting neemt. In dit laatste geval wordt er een zware wissel getrokken op het vermogen en de goede wil van de betrokkenen om compromissen te bereiken en alternatieve samenwerkingsvormen te ontwikkelen waarmee externe partijen, die met ingrijpen dreigen, de wind uit de zeilen kan worden genomen. Het problematische en ook ironische van zo'n situatie is dan juist, dat ten gevol-

ge van de divergentie van de toetredingsmotieven de sociale vertrouwensvorming een des te noodzakelijker voorwaarde is geworden voor het vinden van zulke creatieve alternatieve oplossingen!

*Geinstitutionaliseerde ambivalentie.* Niet alleen vanwege de aanvankelijke divergentie in de motieven tot deelname, maar reeds op grond van de eerder genoemde spanningsverhouding tussen de behoefte aan samenwerking en de behoefte aan autonomie van de lidorganisaties is te verwachten dat een interorganisatieel verband blijvend een ambivalent karakter zal vertonen. Interorganisatiele verbanden hebben bovendien per definitie geen sterk machts- of gezagscentrum. Door dit alles zullen zij niet gemakkelijk tot besluiten kunnen komen die de status-quo binnen het interorganisatiele netwerk aantasten.

Pogingen om toch ingrijpende veranderingen tot stand te brengen, hetzij vanuit het netwerk zelf, hetzij van buitenaf, zullen daarom leiden tot een aansenschakeling van kleinere en grotere crises van uiteenlopende aard. Er zullen periodieke 'effectiviteitscrises' optreden, voortkomend uit de ontevredenheid onder een deel van de lidorganisaties over de collectieve onmacht om bepaalde doelstellingen van het samenwerkingsverband te verwezenlijken. Daarnaast zullen er 'legitimiteitscrises' optreden, die hun oorzaak vinden in het gevoelen van een deel van de lidinstellingen dat hun individuele doelstellingen en belangen onvoldoende worden gerespecteerd, of dat anderszins de impliciete of expliciete democratische spelregels worden geschonden (vergelijk Lehman 1975: 69-104). Ook kan zo'n crisis de reactie zijn op het als niet legitiem ervaren van het ingrijpen door externe instanties in de interorganisatiele verhoudingen, waardoor op indirecte wijze ook de legitimiteit van de onderlinge machtsverhoudingen in het interorganisatiele netwerk wordt aangetast.

Al met al is dus te verwachten dat de besluitvormingsimpasses die het gevolg zijn van pogingen tot ingrijpende vernieuwingen, waarschijnlijk pas doorbroken kunnen worden onder invloed van krachtige externe impulsen. Anderzijds maakt die externe druk de kans groter dat er zich legitimiteitscrises en andere vormen van dreigende desintegratie van het interorganisatiele verband zullen manifesteren.

### 3. De casus geconfronteerd met het theoretisch perspectief

*De casus.* De ambulante geestelijke gezondheidszorg (AGGZ) in Nederland bestond tot 1982 uit vier zelfstandig functionerende en op uiteenlopende wijze gefinancierde werksoorten: de Sociaal Psychiatrische Dienst (SPD), het Medisch Opvoedkundig Bureau (MOB), het Bureau voor Levens- en Gezinsvragen (LGV-bureau), en het Instituut voor Multidisciplinaire Psychotherapie (IMP).



In Amsterdam ontstonden de eerste instellingen al in de jaren dertig. Na de Tweede Wereldoorlog namen aantal en diversiteit van de instellingen snel toe, en ontstonden er ook enkele grote zogenaamde multifunctionele instellingen. Een multifunctionele instelling verenigde binnen één organisatie, en soms onder één dak, de werksoorten MOB, SPD en LGV-bureau.

De eerste vorm van interorganisatiele samenwerking ontstond in 1965 tussen de MOB's. Dit al spoedig vrij hechte, maar informele 'Amsterdamse MOB-overleg' nam in het begin van de jaren zeventig het initiatief tot oprichting van de 'Amsterdamse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg' (de AVAGG). Alle toen bestaande Amsterdamse instellingen voor AGGZ traden toe tot dit interorganisatiele verband.

De oprichting van de AVAGG voltrok zich tegen de achtergrond van het al vanaf de jaren zestig binnen de landelijke AGGZ gewicht krijgende idee om regionale samenwerkingsverbanden tot ontwikkeling te brengen tussen alle AGGZ-instellingen, werkzaam binnen een gebied van circa 150.000 inwoners. In de jaren zeventig werd deze gedachte overgenomen door de overheid, en kreeg het samenwerkingsverband de naam 'Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg' (RIAGG). In de AVAGG bleken de standpunten over de wenselijkheid van zo'n rigoureuze herstructurering verdeeld. De lidinstellingen gingen echter met elkaar in zee in de hoop en verwachting in onderlinge samenwerking een bij de specifieke grootstedelijke situatie passende vorm van herstructurering te kunnen bedenken, dus een alternatief voor strikte regionalisering op een schaal van 150.000 inwoners. Op die manier wilde men het heft in eigen handen houden en een eventueel ingrijpen van de overheid, in de vorm van dwingende wettelijke voorschriften, voor zijn. Om hiervoor de condities te scheppen werd in de opbouwfase van de vereniging veel aandacht geschonken aan het formuleren van een democratisch normenstelsel, dat kan worden samengevat met de term 'consensusmodel'.

Desondanks ontstonden binnen de AVAGG op den duur twee kampen: aan de ene kant een groep instellingen die de stad wilde opdelen in vier of vijf RIAGG's, in de vorm van fusies of federaties van instellingen; aan de andere kant een invloedrijke, maar getalsmatige minderheid van instellingen die een veel gematigder en gedifferentieerder vorm van interorganisatiele samenwerking voorstond. Deze minderheid werd aangevoerd door het grote, op stedelijke schaal werkende IMP-Amsterdam, en de eveneens op stedelijke schaal werkende gemeentelijke SPD. Er ontstond een jaren durende impasse, waardoor het streven om een 'Amsterdams alternatief' te ontwerpen ten slotte werd achterhaald door de ontwikkelingen in de landelijke beleidsarena. Met ingang van 1982 werd de vorming van RIAGG's door de overheid dwingend voorgeschreven.

In Amsterdam resulteerde de regionalisering in de totstandkoming van vijf

RIAGG's. De AVAGG ging over in de 'Stichting Interregionaal Verband Amsterdam', waarin de vijf RIAGG's samenwerken. Het IMP-Amsterdam verdween als zodanig en ging in de RIAGG's op; de gemeentelijke SPD (de afdeling Geestelijke Hygiëne van de GG & GD) werd in 1982 financieel onderhorig aan de gezamenlijke RIAGG's, en werd in 1988 geheel onder de zeggenschap van de gezamenlijke RIAGG's gebracht.

*Aanvullingen op het theoretisch perspectief.* De voorgeschiedenis en de oprichting van de AVAGG laten zich zonder veel problemen interpreteren als een institutionaliseringsproces dat zich voltrekt volgens de vier fasen van het geschetste ontwikkelingsmodel. Dit institutionaliseringsproces op het mesoniveau van de Amsterdamse AGGZ voltrok zich in de context van, en in wisselwerking met, een aantal veranderings- en institutionaliseringsprocessen in de Nederlandse AGGZ als geheel. De belangrijkste ontwikkelingen die zich in die periode op het macroniveau voordeden waren het proces van ontzuiling, het wordingsproces van 'de' AGGZ uit een veelheid van afzonderlijke werksoorten, gesymboliseerd in de vorming van één landelijke koepelorganisatie voor de gehele AGGZ, en de opkomst van het RIAGG-concept. Dit geheel moet verder worden geplaatst in het perspectief van de tegelijkertijd steeds actiever wordende rol van de staat en de financiers jegens het particuliere initiatief in de gezondheidszorg.

In vergelijking met deze voorgeschiedenis is het veel moeilijker om in het verdere verloop van de vierde ontwikkelingsfase, de geschiedenis van de AVAGG zelf, een ondubbelzinnig en progressief verlopend institutionaliseringsproces te herkennen. Want uiteindelijk ging slechts een deel van de instellingen, onder de druk van de landelijke ontwikkelingen, vrijwillig over tot de vorming van RIAGG's. De gemeentelijke SPD en het IMP, als stedelijk werkende instellingen, bleven zich er tot het laatst toe tegen verzetten en kwamen terecht in zich lang voortdurende conflicten met de RIAGG's-in-oprichting, waarin het IMP uiteindelijk ten onder ging en de gemeentelijke SPD stap voor stap werd ontmanteld.

Het institutionaliseringsperspectief moet echter ook zijn nut kunnen bewijzen voor het verklaren van wat er *niet* goed gaat in de cultuurvorming, de vertrouwensvorming en de pogingen tot interorganisatorische samenwerking. In de casus van de Amsterdamse AGGZ kunnen de volgende theoretische overwegingen en begrippen daarbij behulpzaam zijn:

(a) De keerzijde van de institutionalisering van nieuwe patronen wordt dikwijls gevormd door de gelijktijdige *de-institutionalisering* van allerlei gevestigde patronen en praktijken die, op zich zelf gezien, redelijk adequaat kunnen zijn. 'Weerstand tegen verandering' berusten niet alleen maar op 'gevestigde belangen'. Aan die *de-institutionalisering* zijn, zo beschouwd, dus aanzienlijke

kosten verbonden, ook in termen van 'human capital' en 'social capital'. Met andere woorden: de gemeentelijke SPD en het IMP hadden zeker ook allerlei doelrationele bezwaren tegen de voorgestane vernieuwingen, waarvan nog maar moest worden afgewacht of de (immateriële) kosten zouden opwegen tegen de baten.

(b) Binnen de Amsterdamse AGGZ bleken er zeer aanzienlijke statusverschillen te bestaan, in termen van *interorganisationele stratificatie*, dus tussen de betrokken instellingen, en daarmee ook binnen het interpersoonlijke netwerk van sleutelpersonen (lees: de directies) waardoor het contact tussen de betrokken instellingen gedragen werd.

Het IMP en de gemeentelijke SPD (met hun directeuren) stonden bovenaan de rangorde, gevolgd door de multifunctionele instellingen en de grotere en oudere MOB's, met onderaan de ladder de kleine nieuwe instellingen, die een radicaal vernieuwingsstreven uitdroegen. Deze statusverschillen vielen samen met een generatiekloof, waardoor de legitimiteit van de statusverschillen bovendien omstreden raakte.

(c) De verschillen in beleidsvisie, status en generatie tussen de voor- en tegenstanders van regionalisering verdichtten zich tot wat Walton (1972) '*identiteitsconflicten*' noemt. Walton veronderstelt dat door de leden van elke organisatie een favoriet 'zelfbeeld' wordt gehanteerd dat men graag naar buiten brengt en bevestigd krijgt. Identiteitsconflicten treden op wanneer de partijen elkaars beeld van de eigen organisatie negeren of afwijzen.

De opeenstapeling van grote en tevens betwiste statusverschillen, generatie- tegenstellingen en strijdige identiteitsaanspraken vormde in de Amsterdamse casus een sterke belemmering voor de interpersoonlijke en sociale vertrouwensvorming die nodig waren om de tegenstellingen in de beleidsvisies en de domeinopvattingen van aan de ene kant het IMP en de gemeentelijke SPD, en aan de andere kant de voorstanders van vergaande regionalisering, te overbruggen door het ontwikkelen van een creatief en acceptabel compromis.

#### 4. Discussie en conclusies

In het voorgaande werd geschetst hoe het institutionaliseringsperspectief kan worden gehanteerd bij de verklaring van de genese van een interorganisationeel verband. De benadering richt de aandacht op de voortdurende wisselwerking tussen de structuur, intensiteit en reikwijdte van de interacties tussen de leden van de betrokken organisaties, en de bewustzijnsinhouden, dus de cultuurelementen die betrekking hebben op die interacties. Zo wordt niet alleen zichtbaar dat de ontwikkelingsdynamiek van deze cultuurelementen medebepalend is voor aard en richting van structuurveranderingen binnen het interorganisationele netwerk, maar ook *hoe* een en ander zich voltrekt.

Heel duidelijk blijkt dit uit de relatie tussen 'interdependentie' en 'interdependentiebewustzijn'. Bij een gegeven interactiepatroon tussen leden van een aantal organisaties is de 'definitie van de situatie' van de actoren zelf in eerste instantie bepalend voor de vraag of, en zo ja op welke wijze, zij hun onderlinge interactiepatronen zullen gaan wijzigen. Bij een zelfde aard en mate van objectief aanwijsbare interdependentie is er altijd nog een uitgestrekt 'niemandsland' dat wordt ingevuld door de domeinaanspraken van de desbetreffende organisaties, in termen van cliëntèle of markt, produkt of dienst, territorium, technologie, ideologie en andere identiteitsaanspraken. De configuratie van deze domeinaanspraken in het netwerk bepaalt of men elkaar, in een voor het overige gegeven context, tegemoet treedt als concurrent of rivaal, als geschikte deelgenoot in een gelegenheidscoalitie tegenover een externe partij, of zelfs als welkome samenwerkingspartner ter realisering van bepaalde technische of ideële doelstellingen.

In en met het specifieke vierfasenmodel werd vervolgens benadrukt dat een *levensvatbaar* interorganisatieel verband in de regel pas zal ontstaan als uitkomst van een vrij langdurig ontwikkelingsproces. Een interorganisatieel verband is alleen levensvatbaar wanneer het in belangrijke mate wordt gedragen door de sleutelpersonen van en de dominante coalities in de betrokken organisaties. Een aanzienlijke mate van sociale vertrouwensvorming en domeinconsensus tussen die sleutelpersonen zijn daartoe noodzakelijke voorwaarden. Vanuit het institutionaliseringsperspectief gezien is het begrijpelijk waarom die vertrouwensvorming en die domeinconsensus zoveel tijd nodig hebben om tot ontwikkeling te komen: die tijd is nodig omdat de culturen binnen de organisaties daartoe ingrijpende veranderingen moeten ondergaan, en er zich bovendien een interorganisatiele cultuur moet kunnen vormen, inbegrepen een aantal spelregels voor het interorganisatiele verkeer.

Domeinopvattingen en sociale vertrouwensvorming zijn niet gemakkelijk en niet op korte termijn van buitenaf te manipuleren of te forceren. Wanneer externe partijen, bij voorbeeld overheden of financiers, de oprichting van een interorganisatieel verband toch, door gebruikmaking van een machtsverwicht, weten af te dwingen zonder dat aan de genoemde noodzakelijke voorwaarden is voldaan, kunnen de volgende dingen gebeuren.

Allereerst kan een interorganisatieel verband ontstaan dat lijkt op wat Gouldner een 'mock bureaucracy' noemt: een schijnorganisatie die berust op de stilzwijgende afspraak van de participanten alleen pro forma op gepaste tijden in vergadering bijeen te komen. (Vergelijk Gouldner 1964: 216-219.)

Een tweede mogelijkheid is, dat de participanten zich toch intensief met elkaar gaan bemoeien, ondanks een geringe mate van vertrouwensvorming, domeinconsensus en interdependentiebewustzijn. In zo'n geval kan worden verwacht dat de vertrouwensvorming en de domeinconsensus in een negatieve spi-

raalbeweging terecht komen en de participanten in onderlinge conflicten verstrikt raken, waardoor de 'gedwongen broederschap' uiteindelijk alleen averrechtse effecten oplevert.

Een derde mogelijkheid, ten slotte, is dat zich ondanks de ongunstige uitgangssituatie op den duur toch een progressieve ontwikkeling zal voordoen in de domeinopvattingen en de sociale vertrouwensvorming. Dergelijke ontwikkelingen zullen zich echter niet dikwijls en zeker niet spontaan voltrekken, en lijken alleen te verwachten als op een of andere manier de mogelijkheid ontstaat de eerste drie fasen uit het vierfasenmodel alsnog 'in te halen'. Condities voor zo'n inhaalmanoeuvre zouden onder andere kunnen zijn: een tijdelijke luwte in de druk van buitenaf, die de benodigde rust en tijd biedt; een gedeeltelijke 'wisseling van de wacht' in de intraorganisatorische machtscentra en het interorganisatorische netwerk van sleutelpersonen; uitkristallisering van betrekkelijk onaanvechten leiderschap in het netwerk; onpartijdige organisatiekundige begeleiding die zich aanvankelijk vooral richt op het verhelderen en hanteerbaar maken van de domeinconflicten, op het bevorderen van de interpersoonlijke en sociale vertrouwensvorming, en op het tot ontwikkeling brengen van een als legitiem ervaren stelsel van omgangsvormen en interorganisatorische spelregels waarmee eventuele besluitvormingsimpasses kunnen worden doorbroken.

Ten slotte nog een opmerking over de reikwijdte van de geschetste benadering en van het model voor de genese van een interorganisatorisch verband. Het theoretisch kader werd ontwikkeld op grond van een case-study in het veld van de geestelijke gezondheidszorg. Uitvoeringsorganisaties in deze sector hebben de volgende, voor de vraagstelling relevante, kenmerken. Het zijn 'professionele organisaties', waarin de kerntaak door professionals wordt uitgevoerd met gebruikmaking van betrekkelijk 'zachte' bewerkingstechnologieën. Bovendien is in deze sector de beschikkingsmacht over de vitale hulpbronnen van de organisaties geconcentreerd in de handen van slechts enkele partijen (overheden en semi- en pseudo-overheden), die daardoor sterke en toegespitste impulsen kunnen geven ter bevordering van door hen gewenste interorganisatorische ontwikkelingen in het veld. Op grond van deze kenmerken – professionele organisatie, zachte technologie en concentratie van beschikkingsmacht over de bestaansbronnen – acht ik de benadering en het model toepasbaar op alle professionele 'non-profit'-organisaties die tevens 'people-processing'-organisaties zijn, direct of indirect gefinancierd en beheerst door de staat. De benadering zal zich dus lenen voor de gehele gezondheidszorg, voor het onderwijsveld en voor grote delen van de welzijnszorg.

Bovendien kan de redenering worden doorgetrokken naar veel organisaties waarin de kerntaak wordt verricht door academici die niet-routinematige arbeid verrichten waarvoor geen harde technologieën beschikbaar zijn. In de private sector zijn dit bij voorbeeld instituten voor fundamenteel en voor toegepast we-



tenschappelijk onderzoek. En binnen de overheidssector gaat het dan om al die overheidsorganisaties, of onderdelen van overheidsorganisaties, wier kerntaak bestaat uit niet-routinematige hoofdtaak: het voorbereiden, formuleren en uitvoeren van overheidsbeleid.

### Geraadpleegde literatuur

- Benson, J.K., The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20 (1975), 229-249.
- Edelman Bos, J.B.M., Netwerken: functie en functionering in strategisch perspectief. In: A. Wassenberg (red.), *Netwerken: organisatie en strategie*. Boom, Meppel/Amsterdam 1980.
- Fox, A., *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*. Faber and Faber, Londen 1974.
- Giddens, A., *Central problems in Social Theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. MacMillan, Londen 1979.
- Giddens, A., *The Constitution of Society. Outline of The Theory of Structuration*. Polity Press, Cambridge 1984.
- Gouldner, A.W., *Patterns of industrial bureaucracy*. The Free Press, New York 1964 (oorspr. uitgave 1954).
- Lammers, C.J., *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties* (3e druk). Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen 1987.
- Lehman, E.W., *Coordinating Health Care. Explorations in Interorganizational Relations*. Sage, Londen 1975.
- Litwak, E., en J. Rothman, Towards the theory and practice of coordination between formal organizations. In: W.R. Rosengren en M. Lefton (red.), *Organizations and clients. Essays in the sociology of service*. Ch. Merrill, Columbus/Ohio 1970, 137-187.
- Metcalf, J.L., Organizational strategies and interorganizational networks. *Human Relations*, 29 (1976), 327-343.
- Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Discussienota Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg*. Staatsuitgeverij, Den Haag oktober 1973.
- Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Structuurnota gezondheidszorg*. Staatsuitgeverij, Den Haag augustus 1974.
- Mijs, A.A., *Het ontstaan van de RIAGG's in Amsterdam. Een sociologische studie naar de vorming en ontwikkeling van interorganisatiele verbanden in de gezondheidszorg*. Swets & Zeitlinger, Lisse 1987.
- Scott, W. Richard, The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32 (1987), 493-511.
- Walton, R.E., Interorganizational decision making and identity conflict. In: M.F. Tuite, R. Chisholm en M. Radnor (red.), *Interorganizational decision making*. Chicago 1972, hst. 7.
- Warren, R.L., The interorganizational field as a focus for investigation. *Administrative Science Quarterly*, 12 (1967), 420-439.