

Schaken over de grenzen



Een onderzoek naar de interne coördinatie van boundary spanning activiteiten door verschillende Nederlandse toezichthouders

Student: Fabio Bravo Rebolledo
Studentnummer: 4269012
Master: Publiek Management
Departement: Bestuurs- en Organisationswetenschappen
Eerste lezer: Machiel van der Heijden MSc
Tweede lezer: dr. Erna Ruijer



Universiteit Utrecht

Voorwoord

‘Schaken over de grenzen’; een verwijzing naar een spel wat ik zo graag speel, een spel dat tactiek vereist. In het onderzoek naar de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten kwamen voor organisaties zoveel tactische overwegingen voorbij, dat het leek alsof er voortdurend meerdere stukken op het bord stonden die behoedzaam verschoven werden. Elke zet moest worden overdacht, elke zet moest worden verantwoord. Maar juist over de strategie achter al deze zetten was nog zo weinig bekend. Het was voor mij zeer interessant om dit te onderzoeken, om te kijken hoe organisaties zich figuurlijk over het schaakbord bewogen.

Ik heb dit onderzoek naar strategieën bij vier verschillende Nederlandse toezichthouders verricht. Ik ging in gesprek met afdelingshoofden, adviseurs, secretarissen, managers, directeurs en vertegenwoordigers. Allemaal stukken op het bord die zicht hadden op de strategieën die werden toegepast en die daar allemaal ook weer een andere rol in hadden. De strategie moest worden bepaald rondom de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Een proces waarbij organisaties in een steeds complexere omgeving terecht komen. Door de coronacrisis werd deze omgeving voor sommige organisaties zelfs nog complexer.

Voor mijn onderzoek heb ik ondanks deze coronacrisis met twaalf respondenten kunnen spreken. Sommigen telefonisch, sommigen via een beeldverbinding, sommigen zelfs fysiek. Vanuit mijn journalistieke achtergrond is het soms schakelen geweest om op basis van een topiclijst weer gestructureerde interviews te houden, maar ik heb in alle interviews enorm veel respons gekregen van mijn respondenten. Het enthousiasme over het onderwerp dat werd onderzocht en de relevantie hiervan klonk daarbij door in de gesprekken.

Het was niet gemakkelijk om in deze tijd de respondenten te ‘pakken’ te krijgen. Extra dank gaat daarbij uit naar Jasmin, Bert, Marjolein en Gijs die mij in contact hebben gebracht met de organisaties, waarna ik meerdere respondenten bereid heb kunnen vinden. Uiteraard dank ik alle respondenten ook voor hun stuk voor stuk enthousiaste bijdragen aan dit onderzoek. De mate waarin ik na het interview ook altijd vragen heb kunnen blijven stellen heb ik hierbij ook als zeer bijzonder ervaren. Tot slot gaat mijn dank ook uit naar mijn begeleider Machiel, die mij qua structurering van het onderzoek enorm geholpen heeft, en mijn tutorgenoot Nick voor de gezamenlijke sessies.

Ik nodig u uit op het schaakbord en wens u veel leesplezier in de zoektocht naar tactieken en strategieën om *boundary spanning* activiteiten te coördineren.

Utrecht, juli 2020

Fabio Bravo Rebolledo

Managementsamenvatting

Organisaties kampen steeds vaker met problemen die ze niet zelfstandig kunnen oplossen. In beleidsnetwerken, in samenwerkingen, moet er gezamenlijk met andere partijen worden gezocht naar antwoorden voor complexe problemen. Dit houdt in dat organisaties over hun eigen grenzen met andere partijen moeten gaan samenwerken. Dit is het concept van *boundary spanning*. Het gevolg: meer samenwerkingen én meer medewerkers die buiten de eigen organisatie actief zijn om haar in allerlei settings te vertegenwoordigen.

Er is weinig bekend over de interne coördinatie van dit soort *boundary spanning* activiteiten. Worden er richtlijnen meegegeven aan *boundary spanners*, de medewerkers die over de organisatiegrenzen actief zijn? Mogen zij zelf beslissingen maken of moeten zij al hun informatie terugkoppelen? En hoe doen ze dat dan? De spanning die hieronder ligt is of organisaties met één stem moeten spreken of dat er decentraal beslissingen mogen worden genomen, waarbij het risico van fragmentatie op de loer ligt. Voor met name publieke organisaties kan dit ten aanzien van de verantwoordingsplicht problematisch zijn. De hoofdvraag luidt daarom: *Hoe worden boundary spanning activiteiten intern gecoördineerd en op basis van welke omgevingsfactoren en karakteristieken kan dit worden verklaard?*

Om dit te onderzoeken is er een *multiple-case study* uitgevoerd bij vier verschillende Nederlandse toezichthouders. Toezichthoudende organisaties zijn een goede casus om *boundary spanning* te onderzoeken, omdat zij zich steeds vaker in beleidsnetwerken bevinden waarin wordt gesproken over de vormgeving van het toezicht. Met collega-autoriteiten, nationaal en internationaal, en talloze andere maatschappelijke organisaties moeten er oplossingen worden gevonden voor de toenemende druk op de toezichtsector. Voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd en bij vier organisaties interviews afgenomen.

Voordat met dit empirische onderzoek kon worden gestart zijn op basis van de literatuur de mogelijkheden verkend om *boundary spanning* activiteiten te coördineren. Hieruit kwam naar voren dat organisaties moeten nadenken over de mate van centralisatie, op welk niveau neem je beslissingen, en de mate van formalisatie, in hoeverre leg je *boundary spanners* op hoe ze zich moeten opstellen. Drie factoren die van invloed kunnen zijn op de mate waarin centralisatie en formalisatie in de coördinatie worden toegepast zijn, op basis van de literatuur, grootte van de organisatie, inhoud van de samenwerking en heterogeniteit van het netwerk. Om te zorgen dat er kon worden onderzocht of verschillen in deze onafhankelijke variabelen effect hadden, zijn de vier toezichthouders gekozen op basis van verschil in grootte van de organisatie.

In de empirie bleek dat organisaties hun *boundary spanning* activiteiten zowel centraliseren als decentraliseren en dat er verschillen waren in de formalisatie van de *boundary spanners*. De grootte van de organisatie had daarbij invloed op de noodzaak om ook *boundary spanning* activiteiten te decentraliseren. Alleen in een kleine organisatie met overzicht was dit niet nodig. In de keuze wat er door grotere organisaties moet worden gecentraliseerd of gedecentraliseerd was de inhoud van de samenwerking de dominante factor. Er waren hierbij twee opties: Besluitvormende samenwerkingen worden gecentraliseerd, adviserende samenwerkingen die niet direct van impact zijn op het beleid worden gedecentraliseerd of besluitvormende samenwerkingen worden gedecentraliseerd met sterke formalisatie richting de *boundary spanner* zodat de organisatie toch met één stem kan spreken. De heterogeniteit van het netwerk dwingt organisaties er toe om niet alle samenwerkingen aan te pakken, maar een selectie te maken waarin het ontwikkelingsperspectief voor de eigen organisatie en het overzicht op het werkveld centraal staan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	6
1.1 Toenemende belang van netwerksamenwerkingen	6
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Toezichthouders & Boundary Spanning	8
1.4 Relevantie	9
1.5 Leeswijzer	11
2. Theoretisch Kader	12
2.1 De rol van de boundary spanner	12
2.2 Coördinatie van boundary spanning activiteiten	14
2.2.1 Boundary Spanning	14
2.2.2 Kernspanning: integratie/differentiatie	18
2.2.3 Coördinatie-mogelijkheden	19
2.2.4 Omgevingsfactoren & Karakteristieken	22
3. Methodologische Verantwoording	26
3.1 Onderzoeksbenadering	26
3.2 Onderzoekscasus	26
3.2.1 Toezichthouders als casus	26
3.2.2 Selectie van toezichthouders: multiple-case study	27
3.3 Dataverzameling	29
3.3.1 Documentanalyse	29
3.3.2 Interviews	30
3.3.3 Operationalisatie	31
3.4 Kwaliteitscriteria	33
3.4.1 Betrouwbaarheid	33
3.4.2 Validiteit	33
4. Context: de veranderende toezichthouder	35
4.1 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	35
4.2 Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ)	36
4.3 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland (GGDNOG)	37
4.4 Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)	38
4.5 Resumé	38
5. Resultatenhoofdstuk	39

5.1 Inrichting van boundary spanning activiteiten	39
5.1.1 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	39
5.1.2 Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ)	42
5.1.3 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland (GGD-NOG)	45
5.1.4 Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie.....	47
5.1.5 Resumé	49
5.2 Omgevingsfactoren & Karakteristieken	51
5.2.1 Grootte	51
5.2.2 Inhoud van de samenwerking	54
5.2.3 Heterogeniteit van het netwerk.....	60
6. Discussie	64
6.1 Het interpreteren van de resultaten	64
6.1.1 Grootte	64
6.1.2 Inhoud van de samenwerking.....	65
6.1.3 Heterogeniteit van het netwerk.....	67
6.2 Implicaties van het onderzoek.....	68
7. Conclusie	71
7.1 De coördinatie van boundary spanning activiteiten	71
7.2 Beperkingen van het onderzoek	73
7.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek.....	74
7.4 Praktische aanbevelingen.....	75
Literatuurlijst	77
Artikelen	77
Grijze literatuur.....	80
Documenten	80
Bijlage 1: Respondentenoverzicht	83
Bijlage 2: Lijst van afbeeldingen en tabellen	83
Bijlage 3: Documentenoverzicht (documenten in analyse)	84
Bijlage 4: Topiclijst	85
Bijlage 5: Codeboom	87

1. Inleiding

1.1 Toenemende belang van netwerksamenwerkingen

Een organisatie die een probleem helemaal zelfstandig kan oplossen. Het komt anno 2020 steeds minder voor. Verschillende zorginstaties hadden en hebben elkaar nog steeds hard nodig in de aanpak van de coronacrisis (van Kempen, 2020). De politie heeft expertise van verschillende externe databedrijven nodig in de aanpak van cybercrime (Politie, 2020) en beleidsmakers vanuit allerlei verschillende terreinen moeten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te hulp schieten omdat die op zichzelf de grote droogteproblemen in Nederland niet kan oplossen (van Oostrum, Pieper & van 't Hoog, 2020). Het geeft daarmee ook aan dat de uitdagingen voor organisaties groter worden. Partijen zoals een zorginstelling, de politie en een ministerie worden steeds vaker geconfronteerd met problemen die ze niet zelfstandig kunnen oplossen (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012).

Hoe kan dit? Bijvoorbeeld doordat de organisatie niet op voorhand duidelijk een oplossing kan definiëren, zoals bij *wicked problems* het geval is (Head & Alford, 2015). Maar het kan ook zo zijn dat problemen over sectorgrenzen of zelfs over landsgrenzen gaan spelen (van der Wiel, 2020). Overheden, partijen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, wetenschapsorganisaties: allemaal moeten ze gezamenlijk op zoek naar oplossingen bij de problemen waar deze niet automatisch voor de hand liggen (van Vliet & Gildemacher, 2020). Het gevolg: meer samenwerkingen én meer medewerkers die buiten de eigen organisatie actief zijn om haar in allerlei settings te vertegenwoordigen. Dat roept vragen op. Hoe zorgt een organisatie dat zij het overzicht over al deze settings behoudt? Wie gaan de organisatie vertegenwoordigen en welke bevoegden krijgen zij mee om buiten de organisatie beslissingen te nemen? En hoe komt alle informatie uit al deze settings terug richting de organisatie (Levina & Vaast, 2005)?

Er is veel wetenschappelijke literatuur over samenwerking tussen organisaties, een trend die steeds belangrijker wordt (Emerson et al, 2012; Albers, Wohlgezogen & Zajac, 2016; Koppejan & Klijn, 2004). Daarbij is de focus gelegd op het niveau van de netwerksamenwerking tussen organisaties zelf. Hierin staat de vraag centraal hoe een samenwerking tussen verschillende organisaties in een netwerk zo effectief en efficiënt mogelijk kan functioneren (Williams, 2002; Albers et al, 2016). In een netwerksamenwerking moeten organisaties vaak buiten de door hen zelf opgestelde grenzen, waarin ze normaliter hun taken uitvoeren, treden (Akkerman & Bakker, 2011). Dit kan in een samenwerking tot spanningen leiden (Emerson et al, 2012). Immers: vertrouw jij als organisatie de andere partijen in het netwerk om bijvoorbeeld jouw specifieke informatie te delen? En krijgt iedere partij binnen het netwerk uiteindelijk dezelfde informatie van elkaar?

Om dit soort vragen te kunnen beantwoorden is onderzocht hoe de onderlinge verhoudingen tussen organisaties binnen het netwerk kunnen worden geoptimaliseerd (Williams, 2002; van Meerkerk, 2014). Hoe kunnen twee of meerdere verschillende systemen optimaal communiceren: dit is de focus op *inter-organisatieel* niveau (Albers et al, 2016). Het concept *boundary spanning* staat hierbij centraal. Wat is *boundary spanning*? Het gaat hierbij om de activiteiten van medewerkers die samenwerken met andere partijen in het netwerk, over de organisatiegrenzen heen opereren en hiermee organisaties met elkaar proberen te verbinden (van Meerkerk, 2014; Edelenbos & Van Meerkerk, 2015). Deze medewerkers worden in deze literatuur aangeduid als *boundary spanners*. Zij moeten informatie die uit het netwerk komt terugkoppelen naar de organisatie en zijn de vertegenwoordigers van deze organisatie in de samenwerking (Levina & Vaast, 2005).

Over de activiteiten van deze *boundary spanners* en de competenties die zij nodig hebben om op *interorganisationeel* niveau optimaal te kunnen functioneren is veel bekend. Bijvoorbeeld in wat het van hen vergt om duurzame relaties met andere partijen op te bouwen (Williams, 2002). Ook zijn er richtlijnen die laten zien hoe de structuur van een netwerk zo effectief mogelijk kan worden ingericht (Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Veel minder is er bekend over de interne coördinatie van deze *boundary spanning* activiteiten; de fase voordat partijen zich in de samenwerking zelf gaan begeven. Dit is het *intra-organisationale* niveau waarbij wordt gekeken naar de interne structuur van de organisatie rondom de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten (Albers et al, 2016). Juist op dit niveau staan de vragen centraal hoe een organisatie moet omgaan met het feit dat steeds meer van haar medewerkers buiten de eigen organisatiegrenzen, in allerlei verschillende settings, gaan opereren.

Deze vragen zijn enerzijds gericht op de informatieverwerking richting de organisatie. Informatie uit het netwerk komt namelijk als eerste terecht bij de *boundary spanners*, die buiten de organisatie actief zijn (Levina & Vaast, 2005; Aldrich & Herker, 1977). Hoe zorg je als organisatie dat via alle verschillende *boundary-spanners* de informatie weer intern 'terug' wordt verwerkt. Dit is een overzichts-vraagstuk, maar vraagt wel om een duidelijke coördinatie. Immers, zo stelt Albers (et al, 2016), dient de informatie in de organisatie terug te komen en dienen de *boundary-spanners* daarin veelal als doorgeefluik (Williams, 2002). Maar anderzijds roept het ook vragen op in de externe vertegenwoordiging vanuit de organisatie richting het netwerk. Wat moet er worden vertegenwoordigd, wie heeft de bevoegdheid om beslissingen te nemen en welke mate van controle kan daarop worden uitgevoerd (Devos, 2016; Asherman, 2011; Aldrich & Herker, 1977).

De organisatie moet intern bepalen hoe de verhoudingen liggen en wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij komt een onderliggende kernspanning kijken voor organisatie: integratie of differentiatie (van der Ham, van Merode, Ruwaard & van Raak, 2020; Lawrence & Lorsch, 1967). In een integratiemodel draait het om het feit dat alle partijen bij besluitvorming worden betrokken. Daarmee heeft het voordelen in de zin dat het een organisatie beter toestaat om te spreken met een stem (van der Ham et al, 2020). Bij een differentiatiemodel worden zaken juist verspreid onder verschillende subafdelingen. Dit heeft als voordeel dat de organisatie zich gemakkelijker in meerdere settings tegelijkertijd kan begeven. Beiden staan op gespannen voet met elkaar. Differentiatie kan leiden tot fragmentatie, integratie kan de organisatie beperken in hun blik op de totale omgeving (Frödel & al, 2013; Lawrence & Lorsch, 1967).

Voor organisatie is het daarom taak om een balans te vinden of keuzes te maken in de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. De coördinatie hiervan kan namelijk van doorslaggevende invloed zijn op de prestaties die de organisatie uiteindelijk kan leveren (Albers et al, 2016). Als een organisatie niet uit alle relevante settings informatie kan krijgen, doordat ze zich niet overal kunnen laten vertegenwoordigen, heeft dit effect op de resultaten die de organisatie kan leveren (Aldrich & Herker, 1977). Maar anderzijds: als een organisatie zich overal vertegenwoordigt, maar er niet meer met een stem wordt gesproken kan ook dit problemen opleveren rond de uitkomsten die een organisatie zou willen bereiken en de verantwoording over de uitkomsten achteraf.

Kortom, de organisatie moet een antwoord vinden op de complexe netwerkomgeving waar ze zich in bevindt. Voor dit antwoord is een (strakke) interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten nodig om zich te kunnen laten vertegenwoordigen en alle relevante informatie uit het netwerk te kunnen krijgen. Als dit ontbreekt heeft dit invloed op het functioneren van de organisatie. Toch is het zo dat de organisatie deze coördinatie niet volledig in eigen hand kan hebben (Rhodes, Hung, Lok, Lien

& Wu, 2008). Omgevingsfactoren en karakteristieken van de organisatie kunnen een rol spelen in de keuzes voor een integratie- of differentiatie-model. Maar over hoe de interne coördinatie wordt ingericht door organisaties en welke externe factoren hierop van invloed kunnen zijn is dus nog weinig bekend.

Wel blijkt dat deze interne coördinatie cruciaal kan zijn voor de organisatie om het hoofd boven water te houden in de complexe netwerkgeving. Daarmee draait het bij de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten ook om het uiteindelijke functioneren van de organisatie.

1.2 Vraagstelling

De literatuur zegt dus weinig over de problemen die netwerksamenwerkingen voor organisaties rond de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten met zich mee brengen, en focust zich veelal op de netwerksamenwerking zelf. Daarom wordt er in dit onderzoek gekeken naar deze interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Daarbij staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe worden boundary spanning activiteiten intern gecoördineerd en op basis van welke omgevingsfactoren en karakteristieken kan dit worden verklaard?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er drie theoretische en twee empirische deelvragen opgesteld. In de theorie wordt er hierbij naar de volgende zaken gekeken:

- Wat is boundary-spanning en welke typen activiteiten vallen hieronder?
- Hoe kunnen *boundary spanning* activiteiten intern worden gecoördineerd?
- Welke omgevingsfactoren en karakteristieken kunnen van invloed zijn op de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten?

In het onderzoek wat empirisch wordt verricht staan daarbij de volgende vragen centraal:

- Hoe worden *boundary spanning* activiteiten door de organisaties intern gecoördineerd?
- Welke omgevingsfactoren en karakteristieken zijn van invloed op de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten?

In de discussie wordt er daarna teruggegrepen naar welke implicaties dit mogelijk kan hebben voor de keuze voor een integratie- of een differentiatie-model door organisaties.

1.3 Toezichthouders & Boundary Spanning

Een actueel voorbeeld van organisaties die steeds meer in netwerksamenwerkingen moeten opereren zijn toezichthouders. Toezichthoudende organisaties zijn verplicht om hun specifieke domein te bewaken, beoordelen en/of reguleren (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Voorbeelden hierbij zijn de Nederlandsche bank, die zorgt voor het financiële toezicht, de Onderwijsinspectie die zorgt voor het toezicht op de onderwijssector en de Autoriteit Persoonsgegevens die de privacywetgeving waarborgt.

Maar binnen het domein krijgen deze organisaties te maken met het feit dat publiek toezicht onder druk staat. Druk die het resultaat is van een toenemende complexiteit in de economie, het resultaat van globalisering en innovaties die nieuwe risico's met zich meebrengen (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Dit zijn risico's die voor toezichthouders de vraag oproepen of ze in hun eentje nog overall verantwoordelijk voor kunnen zijn (Van der Wiel, 2020). Daarbij komt het gegeven dat vanuit de maatschappij steeds meer wordt verwacht dat toezichthouders niet alleen denken

binnen de wettelijke kaders, maar zich flexibel moet kunnen opstellen om publieke belangen te waarborgen. Zo wordt er steeds meer verwacht dat toezichthouders ook hierin een maatschappelijke meerwaarde leveren (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Groeiende risico's, waar vaak nog geen wetgeving voor is, en veranderende maatschappelijke wensen zorgen ervoor dat toezichthouders buiten hun kaders moeten gaan kijken naar een manier om hun toezicht opnieuw vorm te kunnen geven (Nationale Wetenschapsagenda, 2020; Arnbak, 2019).

Het leidt ertoe dat toezichthouders in beleidsnetwerken met andere partijen, zoals mede-autoriteiten en allerlei maatschappelijke organisaties, gaan samenwerken om te kijken hoe het toezicht met deze nieuwe eisen vorm moet krijgen (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Hierbij gaat het om verschillende beleidskwesties. Vragen die hierbij centraal staan gaan om de vormgeving van het toezicht. Bijvoorbeeld dat er moet worden afgestemd wie wat oppakt als er onderwerpen van toezicht over sector of landsgrenzen heen gaan (IGJ, 2019a; European Consortium for Accreditation, 2018). Of hoe er in het toezicht een verbeterde verbinding met de praktijk kan worden gelegd, zodat toezichthouders op de hoogte blijven van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn. En denk aan onderlinge uitwisselingen tussen internationale toezichthouders waarbij tips kunnen worden gegeven hoe andere landen bepaalde zaken aanpakken. Van belang is om hierbij te vermelden dat het niet om uitvoeringskwesties gaat, waarbij strak wordt gekeken hoe inhoudelijk het toezicht richting een accreditatie verloopt. Tussen een toezichthouder en een instelling zijn er wettelijke kaders die het toezicht bepalen en is er nauwelijks sprake van samenwerking. Het gaat om de vormgeving van het toezicht, de vraag wie wat oppakt en hoe het toezicht bestand kan blijven tegen de uitdagingen van buitenaf. Hier vindt de samenwerking plaats.

Daarbij moeten toezichthouders in de samenwerking dus juist in beleidskwesties over hun eigen grenzen heen stappen en krijgen ze dus te maken met *boundary spanning*. Omdat toezichthouders een publieke organisatie zijn, hebben ze hierbij ook te maken met een verantwoordingsplicht (Bovens, 2005). Als meerdere medewerkers buiten de organisatiegrenzen gaan opereren moeten toezichthouders er dus voor zorgen dat er ten alle tijden verantwoording kan plaatsvinden als er extern beslissingen rond het beleid van toezicht worden genomen. Dat maakt dat de interne coördinatie voor publieke organisaties, zoals toezichthouders, extra relevant is. Er moet worden nagedacht over hoe ze zich in meerdere settings kunnen vertegenwoordigen om de complexe situatie rondom het toezicht te kunnen aanpakken. Maar tegelijkertijd moet er ook worden stilgestaan bij de verantwoordingsplicht, die door fragmentatie bij vertegenwoordiging in meerdere settings onder druk kan komen te staan.

Toezichthouders zijn daarmee organisaties die door het belang van verantwoording extra goed moeten stilstaan bij de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Daarom worden ze in dit onderzoek als casus gebruikt om te onderzoeken hoe organisaties de interne coördinatie hiervan inrichten. De keuze voor toezichthouders als casus zal in het methodenhoofdstuk nader worden toegelicht.

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke Relevantie

De maatschappelijke relevantie zit hem in de noodzaak die voor publieke organisaties in de nieuwe situatie ontstaat. Het wordt steeds meer noodzakelijk dat organisaties samen in een netwerk een probleem moeten aanpakken. Als organisaties hierbij naar behoren willen blijven functioneren en niet willen worden overspoeld door complexiteit en onzekerheid die de omgeving waar ze in moeten opereren met zich mee brengt, zullen ze hun *boundary spanning* activiteiten op orde moeten hebben.

Intern betekent dit dat er keuzes gemaakt moeten worden over wie er beslissingen in netwerken mogen nemen, hoe informatie uit al deze netwerken bij de organisatie terecht komt en wat er wordt vertegenwoordigd. Het is een overzichtsvraagstuk waarbij de coördinatie op orde moet zijn om te kunnen functioneren in het netwerk.

Daarbij kun je stilstaan bij de vraag: wat gebeurt er als organisaties er niet in slagen hun *boundary spanning* activiteiten goed te coördineren? Teveel integratie kan leiden tot een beperkte blik op de omgeving, teveel differentiatie kan leiden tot fragmentatie en mogelijke problemen in de verantwoording achteraf. Het is zeker een vraag die in de context van toezichthouders extra relevant is. Uit het rapport van de Nationale Wetenschapsagenda (2020) blijkt namelijk dat de legitimiteit van de toezichthouders onder druk komt te staan. De organisatie moet in meerdere beleidsnetwerken optreden om invulling te kunnen geven aan alle nieuwe uitdagingen rondom het vormgeven van toezicht, maar heeft als publieke organisatie ook een verantwoordingsplicht waardoor differentiatie en mogelijke fragmentatie een enorm risico kan zijn. Immers als er rond toezicht met verschillende maten gemeten gaat worden, wat is dan nog de waarde van deze meting?

De complexiteit van de omgeving is voor publieke organisaties een noodzakelijke reden om samen te werken. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen het kunnen spreken met één stem en het worden vertegenwoordigd in meerdere settings. Het is een balans waar het functioneren en daarmee de legitimiteit van de publieke organisatie van af kan hangen.

1.4.2 Wetenschappelijke Relevantie

Over netwerksamenwerkingen is ontzettend veel geschreven in de literatuur. Daarbij ligt de focus op het functioneren van het netwerk zelf en alle randvoorwaarden die hier vanuit de *boundary spanner* bij nodig zijn (Williams, 2002; Ysa, Sierra & Esteve, 2014; Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Er werd daarbij gekeken hoe op inter-organisatieel niveau het netwerk kan functioneren (Albers et al, 2016) en hoe de interacties over organisatorische en institutionele grenzen heen moeten worden gemanaged (van Meerkerk, 2014).

Er is echter een gat in de wetenschappelijke literatuur bij onderzoek naar intra-organisatieel niveau (Albers et al, 2016). Hierbij wordt niet gekeken naar de relatie tussen de organisaties, maar wordt teruggegrepen naar de interne structuur van de organisatie (Albers et al, 2016). Het gaat hierbij om het proces van externe vertegenwoordiging en informatievoorziening in en uit de organisatie. Er is weinig bekend over hoe de coördinatie van het proces op deze beide terreinen verloopt.

Daarnaast is in dit onderzoek ook relevant dat organisatie-theoretische inzichten (Albers et al, 2016) worden vertaald naar een publieke context. Voor publieke organisaties speelt namelijk, zoals bij de toezichthouders is aangetoond, ook verantwoording een rol. Bovens (2005) geeft hierbij aan dat het object van verantwoording hierbij publiek is; het gaat om het uitoefenen van publieke bevoegdheden, maar ook om het openbaar en daarmee voor het publiek toegankelijk maken van de uiteindelijke resultaten. Dit roept de vraag op in hoeverre er een extra noodzaak tot integratie is bij de publieke (bestuurlijke) context, waar verantwoording noodzakelijk is. Daarmee kan er in dit onderzoek worden gekeken in hoeverre de literatuur vanuit de organisatie-theorie van toegevoegde waarde kan zijn als deze wordt toegepast binnen de publieke context.

1.5 Leeswijzer

De aanleiding, de vraagstelling en de relevantie van dit onderzoek zijn gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk wordt er stilgestaan bij de context van toezichthouders, een organisatie die zich steeds meer in de netwerk omgeving staande moet houden. Vervolgens volgt een overzicht van een literatuurstudie naar *boundary-spanning* activiteiten. In dit theoretisch hoofdstuk wordt er gekeken waarom het van belang is om naar de interne coördinatie te kijken, wat er rond *boundary spanning* activiteiten moet worden gecoördineerd. De manieren waarop dit kan worden geconceptualiseerd, net als omgevingsfactoren en karakteristieken die hier mogelijk van invloed op zijn. Daarbij worden zes verwachtingen gepresenteerd.

In de methodologische verantwoording wordt vervolgens uitgebreid stilgestaan bij de multiple-case study die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Voor deze scriptie wordt vanuit een kwalitatieve insteek gekeken hoe verschillende Nederlandse toezichthoudende organisaties *boundary-spanning* activiteiten coördineren. In het methodenhoofdstuk wordt de keuze voor toezichthouders als casus verantwoord, waarbij wordt teruggegrepen naar het context hoofdstuk. Ook wordt er stilgestaan bij de manier waarop de data wordt verzameld, de wijze waarop respondenten worden geselecteerd en de kwaliteitseisen van het onderzoek. De resultaten worden gepresenteerd en op basis hiervan wordt de causale relatie tussen de inrichting van *boundary spanning* en omgevingsfactoren gepresenteerd. In een discussie wordt er gekeken in hoeverre de verwachting hier omtrent overeen kwamen met de empirische data en wordt gekeken in hoeverre dit implicaties heeft voor de kernspanning integratie-differentiatie. Het beantwoorden van de hoofdvraag volgt tot slot in de conclusie van dit onderzoek.

2. Theoretisch Kader

In deze literatuurstudie wordt gekeken naar de bestaande literatuur rondom *boundary spanning*. Daarbij wordt aangetoond waarom het van belang is om in dit onderzoek te kijken naar de interne coördinatie van deze *boundary spanning* activiteiten. Na een eigen conceptualisering van het begrip *boundary spanning*, wordt op basis van de literatuur gekeken hoe organisaties dit kunnen coördineren. Daarbij staan de vragen centraal wat *boundary spanning* is en welke activiteiten er onder vallen en vervolgens wordt er gekeken hoe deze activiteiten kunnen worden gecoördineerd. Tot slot wordt op basis van de literatuur gekeken welke omgevingsfactoren en karakteristieken van de organisatie deze coördinatie kunnen verklaren. Hierdoor borduren de drie theoretisch deelvragen logisch op elkaar voort.

2.1 De rol van de *boundary spanner*

Hoewel de term *boundary spanning*, het spannen en samenwerken over de eigen grenzen, voor organisaties nu steeds relevanter wordt, is het een thema dat al geruime tijd in de wetenschappelijke literatuur wordt behandeld (van Meerkerk & Edelenbos, 2018). In deze literatuur is er hoofdzakelijk gekeken naar de netwerk omgeving van de organisaties. Albers (et al, 2016) stelt dat hierbij een focus op inter-organisatieel niveau, ook wel aangeduid als *interface*, centraal staat in het huidige literatuuronderzoek. Bij het *interface* niveau wordt er gekeken hoe de samenwerking tussen twee of meerdere verschillende partijen kan functioneren (Albers et al, 2016). Daarbij staan de onderlinge verhoudingen tussen de organisaties centraal.

In deze omgevingsfocus is er in de huidige literatuur veel aandacht voor de positie van de *boundary spanners* binnen de organisatie. *Boundary spanners* zijn personen die over de organisatiegrenzen heen werken om op deze manier de eigen organisatie in verbinding te brengen met andere partijen (Williams, 2002). Ellis & Ybema (2010) stellen in aanvulling hierop dat *boundary spanners* voor een organisatie noodzakelijk zijn om de verbinding met andere organisaties te zoeken. Zij zijn immers degenen die de belemmeringen op de grenzen tussen organisaties moeten wegnemen (Steadman, 1992). Vanuit dit urgentie-denken is de term *boundary spanning* tot op heden veelal gebruikt als een concept om de functies, rollen en het gedrag van deze *boundary spanners* te kunnen analyseren en begrijpen (van Meerkerk, 2014; Edelenbos & van Meerkerk, 2015; Williams, 2002). Immers, de *boundary spanners* worden gezien als de spil in de onderlinge verhoudingen tussen organisaties. Het *interface* niveau.

Daarmee is de vraag centraal komen te staan met welke type *boundary spanners* een netwerksamenwerking tussen verschillende partijen nu kan worden geoptimaliseerd (Mayger & Hochbein, 2019; Sorensen & Torfing, 2007). Onder meer Williams (2002) heeft daarbij gekeken naar de competenties waar een *boundary spanner* over zou moeten beschikken. Deze zijn in drie categorieën te onderscheiden; begrip van de omgeving, kennis over het onderwerp en de durf om innovatief te zijn (Williams, 2002). Het zijn alle drie competenties die verband houden met de activiteiten en strategieën die *boundary spanners* op het niveau van de netwerksamenwerking zelf kunnen toepassen.

Bij begrip van de omgeving staat het kunnen managen van duurzame relaties voor *boundary spanners* centraal (Williams, 2002; Aldrich & Herker, 1977). Zij moeten in staat zijn een strategie te bepalen waarbij ze rekening houden met de achtergrond en culturen van de andere organisaties aan tafel (Williams, 2002). Pettus & Severson (2006) voegen hieraan toe dat deze medewerkers, in de rol van *boundary spanner*, moeten beschikken over een bepaalde mate van politieke sensitiviteit. Ze moeten sterk in hun schoenen staan, uitspraken kunnen wegen en coalities kunnen vormen. Deze competentie heeft met name betrekking op het handelen van de *boundary spanner* in de netwerk omgeving.

Dat is niet louter het geval bij de twee andere competenties die Williams (2002) beschrijft en die ook indirect in verband staan met elkaar. Het gaat hier om kennis over de inhoud van de samenwerking en de mogelijkheid om innovatief te zijn in de besprekingen. Dit zijn thema's waar de organisatie actief bij betrokken is (van Meerkerk & Edelenbos, 2018). De literatuur stelt dat *boundary spanners* over het algemeen minder inhoudelijke kennis hebben over een onderwerp dat besproken wordt dan de professionals uit de eigen organisatie (Edelenbos & van Meerkerk, 2015; Williams, 2002; Aldrich & Herker, 1977). Om dit te kunnen compenseren zouden ze actief moeten deelnemen aan de inhoudelijke besprekingen over het onderwerp waarvoor zij de organisatie vertegenwoordigen (Levina & Vaast, 2005; Albers et al, 2016).

De mogelijkheid tot innovativiteit staat hiermee in verband (Williams, 2002). De mogelijkheden hiertoe hangen af van het mandaat wat de *boundary spanner* meekrijgt van de eigen organisatie. Vanuit de huidige literatuur is dit mandaat vooral geanalyseerd in termen van netwerkeffectiviteit. Zo stelt Asherman (2011) dat politieke sensitiviteit op netwerkniveau alleen kan worden ingevuld bij een mandaat vanuit de organisatie. Williams (2002) gaat nog een stap verder en stelt dat een *boundary spanner* die geen mandaat heeft en alles moet terugkoppelen kan worden aangeduid als een 'poor partner' binnen een netwerk ten opzichte van de andere partijen.

Deze thema's worden dus vooral bekeken in het licht van het optimaliseren van de samenwerking tussen meerdere partijen, maar ze leiden ook tot dilemma's voor de eigen organisatie. Als *boundary spanners* over minder inhoudelijke kennis beschikken, hoe moeten er dan op inhoudelijk vlak stappen worden gezet in de samenwerking? En vervolgens is het de vraag hoe de mandatering van de *boundary spanner* kan worden ingevuld, als de inhoudelijke expertise ontbreekt. Levina & Vaast (2005) stellen dat *boundary spanners* in praktijk veelal belast zijn met het terugkoppelen van informatie. Het zijn de professionals die dan de inhoudelijke behandeling doen, waarbij de *boundary spanner* meer wordt ingezet als tussenpersoon (Glimmerveen, Ybema & Nies, 2019). Toch leidt ook dit tot een probleem voor de organisatie: hoe zorg je dat de informatie bij de juiste personen terecht komt? Er zijn zelfs auteurs die stellen dat een organisatie de relatie ondergeschikt moet maken aan de inhoud en professionals moet aanwijzen als de *boundary spanners* (Huang, Luo, Li & Yang, 2016; Levina & Vaast, 2005).

De conclusie van al deze vraagstukken is wel dat een *boundary spanner* in zijn activiteiten altijd verbonden is aan de beslissingen die zijn eigen organisatie hierover neemt. Hierdoor kan er kritisch worden gekeken naar de hoofdzakelijke focus op *interface* niveau waarbij specifiek de samenwerking centraal staat. Om te kunnen kijken hoe een samenwerking optimaal kan worden ingericht, moet een organisatie eerst kijken naar de interne verhoudingen (Albers et al, 2016). Dit wordt het intra-organisatieel, of *intraface* niveau genoemd (Albers et al, 2016). De organisatie moet zich beraden op wat voor manier zij zich wil vertegenwoordigen in het netwerk en hoe er informatie vanuit het netwerk kan worden teruggekoppeld richting de juiste personen binnen de eigen organisatie (Pettus & Severson, 2006).

Op basis van dit onderscheid van Pettus & Severson (2006) en de activiteiten die Williams (2002) onderscheidt, kan je voor een organisatie het onderscheid maken tussen externe vertegenwoordiging en informatieverwerking bij *boundary spanning*. Zowel vanuit de organisatie richting het netwerk als andersom vraagt dit om coördinatie (Albers et al, 2006). In de externe vertegenwoordiging moet worden gekeken wie de organisatie vertegenwoordigen, wat er wordt vertegenwoordigd en in welke vormen dat kan. Andersom moet in de informatieverwerking worden gekeken om wat voor informatie het gaat en hoe dit moet worden teruggekoppeld richting de eigen organisatie (Levina & Vaast, 2005). Er moeten beslissingen worden genomen over de mandatering van *boundary spanners*, wat voor soort informatie moet worden teruggekoppeld en aan wie, wat de rol is van non-boundary personeel etc.

Als een organisatie zich hier niet mee bezighoudt, is de kans groot dat ze overspoeld worden met informatie uit de steeds complexere omgeving waarin ze zich zijn gaan bevinden (Piercy, 2009). Daarmee is direct ook duidelijk dat een organisatie zich moet bezig houden met de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten, om zo te kunnen blijven functioneren in de steeds complexere omgeving waarin zij zich begeven.

Over deze coördinatie, het intraface niveau, is in de wetenschappelijke literatuur veel minder bekend. Reuer & Devarakonda (2012) stellen dat het vaak in contracten duidelijk is wie de *boundary spanners* van een organisatie zijn. Maar over hoe binnen een organisatie *boundary spanning* activiteiten worden gecoördineerd, hoe mandatering wordt bepaald of hoe informatie wordt teruggekoppeld, is weinig bekend (Albers et al, 2016). Dat is merkwaardig omdat in de coördinatie op intraface niveau de basis wordt gelegd voor de prestaties die in een netwerk kunnen worden geleverd (Albers et al, 2016). De beslissingen in de organisatie kunnen in die zin bepalend zijn voor de rol van de *boundary spanner* en de uitvoering van de *boundary spanning* activiteiten.

Als een *boundary spanner* bijvoorbeeld geen mandaat krijgt tot besluitvorming, maar alle informatie dient terug te koppelen, zorgt dit ervoor dat het netwerk zelf langzamer functioneert. Anderzijds als een *boundary spanner* inhoudelijk niet de juiste informatie heeft, kan dit van invloed zijn op de uitkomsten die het netwerk levert (Williams, 2002). De keuzes op intra-organisatieel niveau bepalen hiermee hoe de organisatie zich opstelt op inter-organisatieel, het niveau van de samenwerking zelf.

Kortom, er is op dit moment veel literatuur die zich focust op *boundary spanners* om te begrijpen hoe organisaties steeds meer in een netwerk omgeving opereren. Deze literatuur gaat vooral over de competenties en activiteiten van de *boundary spanners* (Williams, 2002; Edelenbos & van Meerkerk, 2014; Pettus & Severson, 2006). Om te kunnen begrijpen hoe deze activiteiten tot stand komen en hoe de positie van de *boundary spanner* wordt bepaald moet er nader onderzoek worden verricht naar de interne coördinatie van deze *boundary spanning* activiteiten. Over deze interne coördinatie is veel minder bekend, maar deze is als startpunt van alle *boundary spanning* activiteiten van groot belang voor de uiteindelijke prestaties die het netwerk in z'n geheel kan leveren (van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Albers et al, 2016).

2.2 Coördinatie van *boundary spanning* activiteiten

In de vorige paragraaf is met de dilemma's waar een organisatie voor staat het belang aangetoond van de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Hier wordt het begrip *boundary spanning* verder geconceptualiseerd, waarbij er nader wordt ingegaan op zowel de externe vertegenwoordiging als de informatievoorziening die reeds zijn onderscheiden.

2.2.1 Boundary Spanning

Boundary spanning gaat letterlijk vertaald over hoe de grenzen worden gespannen. Ter herhaling: het gaat hierbij om de activiteiten van medewerkers die samenwerken met andere partijen in het netwerk, over de organisatiegrenzen heen opereren en hiermee organisaties met elkaar proberen te verbinden (van Meerkerk, 2014; Edelenbos & Van Meerkerk, 2015). Het is een concept waarmee de organisatie zo kan worden gelinkt aan de partijen in haar omgeving (Bartel, 2001). Enerzijds krijgt dit vorm doordat medewerkers buiten de eigen organisatie in contact komen met de externe omgeving (Mayger & Hochbein, 2019; Glimmerveen, Ybema & Nies, 2019; Williams, 2002). Anderzijds krijgt het vorm doordat informatie uit een netwerk terug moet worden gekoppeld richting de eigen organisatie (Levina & Vaast, 2005; Aldrich & Herker, 1977). *Boundary spanning* is daarmee voor een organisatie een thema waarbij er zowel vanuit de organisatie richting netwerk als vanuit het netwerk richting de organisatie moet worden gedacht (Pettus & Severson, 2006). Van 'binnen naar buiten' en van 'buiten naar binnen'. Op basis van deze bestaande tweedeling in de literatuur dient er voor beide onderdelen coördinatie

plaats te vinden vanuit de organisatie. Daarbij is het van belang om stil te staan bij wat er dan precies gecoördineerd moet worden, voordat kan worden besproken hoe dit kan worden gecoördineerd.

Van binnen naar buiten: externe vertegenwoordiging

Als een organisatie zich wil mengen in een netwerksamenwerking en over de eigen organisatiegrenzen heen gaat werken, moet zij in dit netwerk door eigen medewerkers worden vertegenwoordigd (Albers et al, 2016). Het principe van vertegenwoordiging heeft hierbij een praktische en efficiënte aard; er kunnen in praktijk geen hele organisaties met elkaar aan de onderhandelingstafel plaatsnemen (Ansell & Gash, 2008). Het is daarbij van belang om te doorgronden wat externe vertegenwoordiging precies inhoudt. Het debat over wat vertegenwoordiging precies inhoudt is al tientallen jaren gaande (Devos, 2016).

Devos (2016) hanteert als startpunt de definitie die door Hanna Pitkin naar voren is gebracht. Vertegenwoordiging is in beginselen voor beide auteurs: *“the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact (Devos, 2016; Pitkin, 1972).”*

Daarmee kan worden gesteld dat een vertegenwoordiger optreedt namens iets wat in de samenwerking zelf niet letterlijk aanwezig is (Pitkin, 1972). In organisatietermen kan dit worden vertaald naar het gegeven dat een vertegenwoordiger namens een organisatie aan tafel zit. Dit is het basisprincipe van externe vertegenwoordiging in dit onderzoek. Asherman (2011) betoogt dat rond het hele concept van vertegenwoordiging daarmee vertrouwen centraal staat. Het individu is de vertegenwoordiger van de organisatie en spreekt namens de organisatie in de samenwerking (Williams, 2002). Voorbeelden van deze vertegenwoordiging zijn het nemen van besluiten namens de organisatie of bijvoorbeeld louter de communicatie van organisatie-standpunten (Devos, 2016).

Bij vertegenwoordiging is er dus altijd sprake van een vertegenwoordiger en een partij die wordt vertegenwoordigd (Devos, 2016). Daarbij zijn wel grofweg twee manieren te onderscheiden in de manier waarop externe vertegenwoordiging plaatsvindt. Devos (2016) maakt hierbij het onderscheid tussen de vertegenwoordiger als *gedelegeerde* en de vertegenwoordiger als *trustee*. Bij een gedelegeerde worden er afspraken gemaakt over hetgeen waarvoor de organisatie wordt vertegenwoordigd (Devos, 2016). Hierbij is de assumptie dat vertegenwoordiging wordt ingericht op basis van richtlijnen en instructies. De vertegenwoordiger moet hierbij handelen naar deze instructies en heeft weinig ruimte voor eigen discretionaire invulling (Heywood, 1997). Hier zit ook een controle-element in; op deze manier kunnen organisaties namelijk op basis van vooraf opgelegde instructies controleren of de vertegenwoordiger als gedelegeerde doet wat de organisatie van hem of haar verwacht (Devos, 2016). Zeker in de context van publieke organisaties is dit controle-element relevant, omdat een publieke organisatie al hun activiteiten openbaar moet kunnen vertegenwoordigen (Bovens, 2005).

Anderzijds is er de vertegenwoordiger als *trustee*, waarbij er juist wel vrijheid is voor de vertegenwoordiger om zijn eigen standpunten in te brengen en niet precies op te volgen wat de organisatie hem opdraagt (Devos, 2016; Aldrich & Herker, 1977). Dit is het geval bij de introspectieve vertegenwoordiging zoals deze door Mansbridge (2003) wordt aangebracht. Hierbij handelt de vertegenwoordiger op basis van interne ervaringen, overtuigingen en principes.

De keuzes die een organisatie maakt tussen een trustee of gedelegeerde, een keuze waarin vertrouwen een belangrijke rol speelt, kan afhangen van wat er daadwerkelijk wordt vertegenwoordigd. Zo is het mogelijk dat er inhoudelijke standpunten vanuit de organisatie moeten vertegenwoordigd. Ook als er nog geen standpunt is vanuit de organisatie en de samenwerking meer als verkenning dient, kunnen er richtlijnen vanuit de organisatie worden opgesteld (Ybema, Glimmerveen & Nies, 2019). Devos (2016) onderscheidt dit als een factor op basis waarvan er controle

vooraf, met richtlijnen, of controle achteraf plaatsvindt. Dit laatste impliceert meer vrijheid. Interessant is hierbij of de inhoudelijke inhoud van de samenwerking effect heeft op de manier waarop de organisatie vertegenwoordigd wordt, wat door Lawrence & Lorsch (1967) wordt geïmpliceerd. Maar vertegenwoordiging kan ook op niet-inhoudelijke basis plaatsvinden. Hier kan het juist zijn dat de vertegenwoordiger, de *boundary-spanner*, de omgeving moet aftasten en het moeilijk is om vooraf richtlijnen op te stellen. In dit geval zou dus meer het trustee model in werking moeten of kunnen treden (Devos, 2016; Williams, 2002; Asherman, 2011).

Naast de vraag wat de rol is van de vertegenwoordiger en wat er wordt vertegenwoordigd, moet een organisatie ook stilstaan bij de vraag in welke vorm de vertegenwoordiging plaatsvindt. De externe vertegenwoordiging van een organisatie kan in dit licht worden gezien als het antwoord van de organisatie op de druk die afkomstig is vanuit de omgeving (van Meerkerk, 2014; Aldrich & Herker, 1977). Daarbij komt de vraag naar voren hoe formeel je de samenwerking met andere partijen moet vastleggen. Er kunnen speciale platformen of commissies zijn waar je met andere partijen in plaatsneemt (Mayger & Hochbein, 2019). De vertegenwoordiging kan ook helemaal worden dichtgetimmerd met specifieke samenwerkingscontracten of er kan juist sprake van zijn dat het alleen gaat om het onderhouden van informele contacten, waarbij geen speciale samenwerkingsvorm wordt aangenomen. Bødker (1998) schetst dat vormen van representatie vaak of heel strikt zijn vastgelegd of niet zijn vastgelegd. Volgens haar moet er worden gekeken naar een vorm van een vertegenwoordiging waarin een duidelijke structuur naar voren komt, maar er ook vrijheid is om binnen deze structuur richting de vertegenwoordigde een eigen lijn te kunnen kiezen (Bødker, 1998)

Kortom, rond de coördinatie van *boundary spanning* moet een organisatie er rekening mee houden dat zij in een samenwerking wordt vertegenwoordigd. De coördinatie-vraagstukken zitten rond de externe vertegenwoordiging bij de rol die aan de vertegenwoordiger wordt gegeven en de controle die de organisatie op de vertegenwoordiger wil hebben, de vraag wat er wordt vertegenwoordigd en de verschillende manieren waarop de organisatie de samenwerking en vertegenwoordiging kan vormgeven.

Van buiten naar binnen: informatieverwerking

De informatieverwerking hangt samen met de externe vertegenwoordiging. Bij zaken die in de netwerksamenwerking door de vertegenwoordigers worden besproken, is de vraag wat er moet worden teruggekoppeld naar de organisatie en op welke manier dit vorm kan krijgen (Levina & Vaast, 2005). Daarbij staat een organisatie voor twee vraagstukken: de hoeveelheid aan informatie en het type informatie dat wordt teruggekoppeld.

Allereerst de hoeveelheid aan informatie. Doordat organisaties zich in steeds complexere omgevingen bevinden, krijgen zij vanuit veel meer verschillende partijen informatie. Hierdoor zijn ze meer buiten de eigen organisatie grenzen actief (Williams, 2002). Die complexiteit bestaat uit het feit dat problemen over sector of zelfs over landsgrenzen spelen en het gegeven dat organisaties zich flexibeler en wendbaarder moeten kunnen opstellen om deze problemen aan te kunnen pakken (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Om tot oplossingen te komen zijn er vaak meer partijen nodig dan voorheen en dat kan betekenen dat een netwerk heterogener wordt (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Edmunds & Morris (2000) schetsen dat dit voor een organisatie kan leiden tot een probleem van *data of information overload*. Het verschil daartussen is interessant. Er kunnen teveel data uit de samenwerkingen komen, maar dat hoeft niet te betekenen dat hiermee ook teveel informatie de organisatie binnenstroomt (Edmunds & Morris, 2000). Dollinger (1984) stelt dat het verschil hiertussen kan worden bewerkstelligd door een duidelijk informatie-filteringssysteem. Maar om het verschil tussen informatie en data beter te kunnen duiden moet er worden gekeken om wat voor informatie het precies gaat rond *boundary spanning*. Daarbij kan worden gekeken wie er binnen de organisatie

voor zorgt dat de samenwerking op de juiste plek komt of dat de *boundary spanner* hier zelf verantwoordelijk voor is (Aldrich & Herker, 1977).

Er zijn namelijk verschillende typen aan informatie die rond *boundary spanning* naar voren kunnen komen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om financiële informatie, wat voor publieke organisaties relevant is omdat ze een budget hebben dat door publieke middelen wordt gefinancierd. Of het kan gaan om juridische informatie, wat relevant kan zijn omdat de organisatie vastgestelde publieke bevoegdheden heeft (Bovens, 2005). Het gaat er bij *boundary spanning* daardoor uiteindelijk om dat de informatie die naar voren komt de organisatie kan helpen om de noodzakelijke kennis te vergroten (Lindgren, Andersson & Henfridsson, 2008).

Hoe deze kennis kan worden vergroot, hangt mede af van het stadium waarin de samenwerking binnen de externe vertegenwoordiging heeft vormgekregen. Het type informatie kan hierbij afhankelijk zijn van de relatie of de samenwerking tussen organisaties (Aldrich & Herker, 1977). In een beginnend of oriënterend stadium kan het gaan om contacten over informatie en vervolgens om informatie over een mogelijkheid tot samenwerking. Als een samenwerking vervolgens is bewerkstelligd, kan de informatie tweeledig van aard zijn. Het kan in dit geval zowel informerend als adviserend van aard zijn, door bijvoorbeeld beleidsontwikkelingen of werkmethodes te bespreken. Maar anderzijds kan informatie ook leiden tot daadwerkelijke besluitvorming (Levina & Vaast, 2005; Aldrich & Herker, 1977).

Het soort informatie kan hierbij van invloed zijn op de informatieverwerking waar de *boundary spanners* mee belast zijn (Levina & Vaast, 2005). Een organisatie kan vooraf bepalen een analyse te maken over de relevantie van de informatie die ze verwachten (Edmunds & Morris, 2000). Hierbij kan het zo zijn dat sommige zaken wel moeten worden teruggekoppeld en gefilterd richting de organisatie en andere data niet. Ook voor deze filtering zelf is coördinatie vanuit de organisatie van belang. Is de *boundary spanner* hier zelf voor verantwoordelijk of gaat dit via een professional met meer inhoudelijke kennis of meer overzicht binnen de organisatie?

Kortom, zowel richting de externe vertegenwoordiging als de informatieverwerking liggen er voor organisaties vraagstukken die moeten worden gecoördineerd. *Boundary spanning* kan hierbij worden geconceptualiseerd als de vraagstukken voor een organisatie vanuit en richting het netwerk waarin zij zich buiten haar eigen grenzen begeeft. In onderstaande tabel zijn deze nog eens samengevat. Deze vraagstukken zijn de basis van wat er moet worden gecoördineerd. Hierna wordt er gefocust op hoe dit kan worden gecoördineerd.

Domein	Vraagstukken voor coördinatie
Externe vertegenwoordiging	<ul style="list-style-type: none"> - Wat houdt de vertegenwoordiging in en wat houdt dit in voor de controle (wat is de positie van de vertegenwoordiger – gedelegeerde of trustee)? - Wat wordt er vertegenwoordigd (mate van richtlijnen en instructies vanuit organisatiestandpunten)? - In welke vorm wordt er vertegenwoordigd (in platformen, commissies of informeel)?
Informatieverwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van informatiesysteem (wie zorgt ervoor dat welke informatie waar komt en wat moet er worden teruggekoppeld)? - Om wat voor soort informatie gaat het en wat is hiervan de relevantie (kan soort informatie worden verbonden aan noodzaak tot terugkoppeling)?

	- Hoe wordt het systeem van informatiefiltering ingericht (en voorkom je een overload aan data)?
--	--

Tabel 1: Conceptualisering vraagstukken voor coördinatie

2.2.2 Kernspanning: integratie/differentiatie

Voordat er kan worden gekeken naar de manieren waarop *boundary spanning* activiteiten worden gecoördineerd, is het relevant om stil te staan bij de kernspanning die hieraan onderliggend is. Deze kernspanning richting *boundary spanning* activiteiten gaat erover of organisaties *boundary spanning* activiteiten moeten integreren of differentiëren. Wat houden deze begrippen in? De basis hiervoor is gelegd in de contingentie-theorie van Lawrence & Lorsch (1967). Zij kwamen met definiëring van deze begrippen, waar de huidige literatuur op voortborduurde.

Als een organisatie een boundary-spanning activiteit met een integratie-benadering wil aanpakken, betekent dit dat de verschillende subsystemen die zich in de organisatie bevinden allemaal een bijdrage leveren aan één specifieke organisatietaak (van der Ham et al, 2020). Deze methode wordt gehanteerd als er binnen de organisatie een gevoel heerst dat er alleen gezamenlijk een beslissing kan worden genomen en dat hierbij alle afdelingen nodig zijn (Lawrence & Lorsch, 1967). Hieruit komt ook naar voren dat er moet worden nagedacht over de coördinatie in de samenwerking tussen personen en verschillende groepen binnen een organisatie (van der Ham et al, 2020). Dit is precies het *intraface* niveau waar in dit onderzoek naar wordt gekeken. De meeste literatuur stelt dat op basis van deze integratie de organisatie met een stem kan spreken, omdat op deze manier alle, of zoveel mogelijk, subsystemen betrokken zijn (van der Ham et al, 2020; Jansen, Tempelaar, van den Bosch & Volberda, 2009).

Bij differentiatie is de noodzaak om samen tot beslissingen te komen minder aanwezig. Daar zijn het juist die verschillende subsystemen binnen een organisatie die helemaal zelf taken op zich nemen (van der Ham et al, 2020). Als de externe omgeving ergens om vraagt kan per onderwerp binnen de organisatie worden gekeken welk subsysteem hierop een reactie kan geven. Jansen (et al, 2009) stelt dat het daarom gaat om structurele differentiatie, waarbij de organisatie werkt met subsystemen die elk voor hun eigen thema's binnen en buiten de organisatie verantwoordelijkheid nemen. Het grote voordeel van een differentiatie-systeem is dat een organisatie veel gemakkelijker in meerdere netwerken kan worden vertegenwoordigd (Frödell et al, 2013; van der Ham et al, 2020). Omdat niet alles met de hele organisatie hoeft te worden besproken, is er per subsysteem ruimte om in verschillende netwerken plaats te nemen (Jansen et al, 2009). Als toevoeging moet hierbij worden vermeld dat differentiatie ook kan dienen als eerste stap richting integratie. Door verschillende specialismen binnen een organisatie te ontwikkelen kan bij het uitvoeren van één taak dit vanuit een breder perspectief worden geanalyseerd (Frödell, Josephson & Koch, 2013; Jansen et al, 2009).

Rond de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten levert dit voor organisaties een dilemma op. In de steeds complexere omgeving waar ze zich bevinden is het belangrijk om met zoveel mogelijk partijen in gesprek te kunnen. Dat geldt zeker ook voor publieke organisaties wiens legitimiteit onder druk kan komen te staan (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Zij moeten, gelet op alle ontwikkelingen die er spelen, ervoor zorgen dat ze niet een te beperkte blik hebben. Alle ontwikkelingen in het netwerk die voor de organisatie relevant zijn, moeten daarbij in het oog worden gehouden.

Als de organisatie hierin efficiënt wil opereren, ligt een differentiatie-model meer voor de hand. Op deze manier wordt de publieke organisatie in staat gesteld in meerdere settings te opereren en kunnen alle relevante ontwikkelingen worden gemonitord (Frödell et al, 2013). Maar het risico van fragmentatie ligt daarbij op de loer (Lawrence & Lorsch, 1967). Er wordt immers een publieke

organisatie gefinancierd met publieke middelen, ze hebben publieke bevoegdheden en ze worden geacht maatschappelijke meerwaarde te leveren (Bovens, 2005; Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Voor publieke organisatie is dit extra gevaarlijk omdat zaken in het openbaar moeten kunnen verantwoord (Bovens, 2005). Als er grote verschillen in besluitvorming zitten vanwege fragmentatie kan dit leiden tot problemen in deze verantwoording. Het geeft het dilemma aan waar publieke organisaties mee te maken krijgt in de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Hoe zorg je ervoor dat je alle relevante informatie tot je krijgt en je overal kan vertegenwoordigen, maar dat dit niet leidt tot fragmentatie waardoor je verantwoordingsplicht mogelijk in gevaar kan komen.

2.2.3 Coördinatie-mogelijkheden

Er is een beeld gecreëerd wat een organisatie moet coördineren en met welke kernspanning in deze coördinatie rekening moet worden gehouden. De volgende stap die moet worden gezet is het identificeren van opties om de vraag te kunnen beantwoorden hoe een organisatie *boundary spanning* activiteiten moet coördineren. Op basis van het onderscheid wat Devos (2016) maakt tussen de *boundary spanner* als *gedelegeerde* en de *boundary spanner* als *trustee*, blijkt het van belang te zijn op welk niveau in de organisatie beslissingen worden genomen. Wordt het vertrouwen gelegd in de vertegenwoordiger om beslissingen te maken of is de vertegenwoordiger belast met louter het overbrengen van de beslissingen die in de organisatie worden genomen. Deze vraag heeft niet alleen invloed op de positie van de *boundary spanner*, maar kan ook direct gevolgen hebben voor de mate waarin informatie moet worden teruggekoppeld (Levina & Vaast, 2005). Als een *boundary spanner* zelf als trustee kan optreden, is het maar de vraag of de organisatie net zoveel informatie nodig heeft uit de gesprekken dan wanneer zij zelf de beslissingen nemen (Aldrich & Herker, 1977).

Omdat het onderscheid in beslissingsbevoegdheid voor zowel de externe vertegenwoordiging als de informatieverwerking van significant belang is, wordt de mate van **centralisatie** als eerste coördinatie mogelijkheid onderscheiden. Mazzafero & Zanardi (2008) definiëren centralisatie in termen van beslissingsbevoegdheid. In een gecentraliseerde organisatie worden de beslissingen 'centraal genomen'. Dat betekent dat de besluitvorming ligt bij het hoogste hiërarchische niveau van de organisatie, vaak het bestuur (Mazzafero & Zanardi, 2008). Het tegenovergestelde van centralisatie is decentralisatie. Hierbij wordt de beslissingsbevoegdheid van het centrale niveau 'getransfereerd' naar lagere hiërarchische niveaus binnen de organisatie (Toh, Hung, Chua, He & Jamaludin, 2016). Hiermee krijgen deze lagere niveaus een mandaat om een beslissing te nemen.

Wat betekent dit ten aanzien van de coördinatie van *boundary spanning*? De eerste logische vraag die Hernes (2004) naar voren brengt hierbij is waar de *boundary spanning* activiteiten staan binnen een organisatie. Hernes (2004) maakt hier het onderscheid tussen organisaties die het overzicht willen hebben en organisaties waarbij *boundary spanning* activiteiten aan de figuurlijke zijkant worden geplaatst. Deze mate van overzicht en het niveau waarop beslissingen moeten worden genomen zijn beide belangrijke punten in de coördinatie. Hierbij komt ook de spanning van integratie en differentiatie om de hoek kijken. Immers het overzicht, het hebben van een stem, staat tegenover de figuurlijke zijkant en de individuele bevoegdheden daar.

Wanneer *boundary spanning* activiteiten in de coördinatie worden gecentraliseerd, houdt dit in dat een *boundary spanner* weinig tot geen beslissingsbevoegdheden heeft. Hij handelt meer als gedelegeerde. Immers, de beslissingen worden niet tijdens de samenwerking gemaakt door de *boundary spanner*, maar moeten altijd worden teruggeleid tot het bestuursniveau waar de knopen worden doorgehakt. Het betekent dat er niet op individuele basis (of per afdeling) beslissingen kunnen worden genomen, maar dat de organisatie deze gezamenlijk tot stand wil brengen (Mazzafero & Zanardi, 2008). Dit heeft direct gevolgen voor de coördinatie van de informatieverwerking. Organisaties moeten als er alleen centraal beslissingen worden genomen, nadenken over welke

informatie daarvoor nodig is en hoe dit terugkomt binnen de organisatie. Daarvoor moet er een systeem worden ontwikkeld waarbij duidelijk is hoe hoog informatie terugkomt in de eigen organisatie en welke personen daar een eventuele schakelrol in hebben (Levina & Vaast, 2005).

Andersom, in een decentralisatie-model, geeft de organisatie de beslisbevoegdheid uit handen aan een lager hiërarchisch niveau (Toh et al, 2016). Het begrip coördinatie moet hier anders worden geïnterpreteerd, omdat er juist vrijheden worden gegeven aan de verschillende subsystemen. De keuze wordt gemaakt om de *boundary spanning* activiteiten aan de figuurlijke zijanten over te laten (Hernes, 2004). De noodzaak om gezamenlijk beslissingen te maken is minder aanwezig en dus neigt dit meer naar de richting van een differentiatie-model (Jansen et al, 2009). Wel is het voor een organisatie relevant om hierbij na te denken over welke informatie bijvoorbeeld met betrekking tot besluitvorming nuttig kan zijn voor andere onderwerpen die binnen de organisatie spelen.

Een tweede belangrijke coördinatie-mogelijkheid houdt verband met de mate van centralisatie. Dit gaat over de controle van een organisatie richting *boundary spanning* activiteiten. De term controle is van belang als we kijken naar de mogelijkheden voor de organisatie om *boundary spanning* activiteiten te coördineren. Er kunnen namelijk regels zijn opgesteld die zorgen voor begrenzingen (Albers et al, 2016). Bødker (1998) stelt namelijk dat vertegenwoordiging van te voren strikt vastgelegd kan zijn of helemaal niet kan zijn vastgelegd. Levina & Vaast (2005) & Williams (2002) vullen daarbij richting de informatieverwerking aan dat ook deze in hele systemen kan zijn vastgelegd of er protocollen zijn rond het terugkoppelen van data. Hierbij kan een organisatie zowel voorafgaand aan de vertegenwoordiging, als achteraf controle uitvoeren (Devos, 2016). Dit kan worden geduid als de mate van **formalisatie** in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Formalisatie kan hierbij worden omschreven als de mate waarin door een organisatie op voorhand wordt vastgelegd wat medewerkers moeten doen (Albers et al, 2016).

Formalisatie kan hierin op meerdere wijzen plaatsvinden. Formalisatie draait om standaardisatie door middel van regels, plannen, protocollen en contracten. De mate waarin hierbij dingen op voorhand zijn vastgelegd, bepaalt de mate van formalisatie binnen een organisatie (Albers, 2010). Hierbij kan het onderscheid worden gemaakt tussen formalisatie van externe vertegenwoordiging en formalisatie van informatieverwerking. Een organisatie kan, gelet op de vraagstukken rond coördinatie, in de vertegenwoordiging namelijk op voorhand bepalen wie de vertegenwoordiger is, wat er wordt vertegenwoordigd en in welke vorm dit gebeurt. Wie doet wat wanneer is de vraag hierbij voor organisaties (Callahan & MacKenzie, 1999).

Het interessante rond formalisatie is dat er heel weinig duidelijk is over deze interne structuur van protocollen en procedures (Albers et al, 2016). Zoals eerder is aangegeven, is vaak alleen bekend wie de *boundary spanner* is, maar ook deze hoeft niet formeel op voorhand te worden aangewezen (Dumez & Jeunemaitre, 2010). Organisaties kunnen op voorhand bepalen welke onderwerpen ze willen bespreken en welk standpunt de vertegenwoordiger daarin moet innemen. Daarin kan het wel degelijk zo zijn dat er decentraal beslissingen kunnen worden genomen. In de formalisatie kan er mandateringsbeleid worden opgesteld waarin intern wordt bepaald over welke onderwerpen waar de besluitvorming valt (Warner, Lulofs & Bressers, 2010). Hierin kan de discretionaire ruimte van de *boundary spanner* dus, ondanks het feit dat hij de besluiten neemt, sterk worden ingekaderd. Ook de vorm van de samenwerking speelt een rol. Organisaties kunnen op voorhand samenwerkingscontracten tekenen waarin wordt besproken welke onderwerpen worden behandeld. Of er kunnen speciale commissies of platformen per onderwerp worden vastgesteld (Albers et al, 2016).

Rond informatieverwerking kunnen door een organisatie volledige systemen worden gecreëerd (Levina & Vaast, 2005). Om een data overload te voorkomen, kan een organisatie op voorhand bepalen over welke onderwerpen zij informatie terug willen hebben gekoppeld (Edmunds & Morris, 2000). Het kan ook zijn door middel van het mandateringsbeleid dat sommige informatie niet hoeft te worden teruggekoppeld, maar ter plekke kan worden afgehandeld door middel van de richtlijnen die zijn voorgeschreven. Als er nieuwe informatie komt, moeten de informatiesystemen er voor zorgen dat het voor *boundary spanner* duidelijk is hoe ze informatie moeten terugkoppelen en bij wie.

Daarmee zet de informatiefiltering door de standaardisatie zichzelf in gang (Albers et al, 2016). Het is voor medewerkers duidelijk wat ze moeten vertegenwoordigen en wat ze moet terugkoppelen, omdat dit vooraf allemaal al bepaald is. Het gevaar schuilt erin dat er dingen worden besproken die buiten deze formalisatie vallen en op deze manier mogelijk niet worden teruggekoppeld (Gulati, Puranam & Tushman, 2012). Het zijn zaken die buiten het eerder genoemde mandateringsbeleid of de standaardisatie vallen en waar de *boundary spanner* dan zijn eigen oordeel over moet vellen. Daarom moet bij formalisatie ook altijd worden gekeken naar wat er wordt gedaan met zaken die buiten de standaardisatie vallen en hoe dit met eigen discretionaire ruimte van de vertegenwoordiger toch kan worden teruggekoppeld (Albers et al, 2016).

Formalisatie kan daarmee zowel centralisatie als decentralisatie, door middel van mandatering, in de hand werken. Als zaken niet geformaliseerd zijn, leidt dit eerder louter tot decentralisatie en differentiatie omdat er geen richtlijnen zijn over wat er moet worden vertegenwoordigd en teruggekoppeld. Dit zorgt dan voor een hogere mate van discretionaire ruimte en verantwoordelijkheid voor de *boundary spanners* (Williams, 2002). Bij een hoge mate van formalisatie ligt de basis in een integratiemodel waarin gezamenlijk binnen de organisatie richtlijnen en procedures rond onderwerpen zijn bepaald. Er is in dat geval nog steeds decentralisatie mogelijk, maar verschillende subsystemen kunnen niet hun eigen taken opnemen zoals in een differentiatiemodel, omdat de richtlijnen al bepaald zijn (Reuer & Ariño, 2002).

Kortom, de mate van centralisatie en de mate van formalisatie zijn de twee kernmogelijkheden voor een organisatie om de coördinatie van *boundary spanning* in te vullen. Er kan worden gesteld dat een hoge mate van formalisatie en centralisatie leidt tot een integratiemodel, waarbij het belang van met één stem spreken centraal staat. Als met name in mindere mate centralisatie plaatsvindt, is er meer flexibiliteit voor de *boundary spanners*. Een organisatie kan zich hierdoor gemakkelijker in meerdere netwerken laten vertegenwoordigen (van der Ham et al, 2020). In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij omgevingsfactoren en karakteristieken die mogelijk van invloed zijn op de invulling van deze coördinatie. In hoeverre wordt de mate van centralisatie en de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten beïnvloed door deze factoren?

	Centralisatie	Formalisatie
Externe vertegenwoordiging	Beslisbevoegdheden gecentraliseerd, <i>boundary spanner</i> treedt op als <i>gedelegeerde</i> . Wanneer <i>boundary spanning</i> activiteiten worden gedecentraliseerd, <i>boundary spanner</i> als <i>trustee</i> met beslisbevoegdheden.	Standaardisatie waarbij voor <i>boundary spanners</i> op voorhand in hun taakomschrijving is vastgesteld hoe ze zich moeten opstellen. Wanneer er geen richtlijnen en protocollen zijn opgesteld: discretionaire ruimte <i>boundary spanner</i> om eigen standpunten in te nemen.

Informatieverwerking	Informatiesysteem: moet iets worden teruggekoppeld en zo ja hoe 'hoog' binnen de eigen organisatie?	Informatiesysteem: Eventueel vastleggen welke informatie er moet worden teruggekoppeld en wat hieruit moet worden gefilterd om zo een overload aan data te voorkomen.
----------------------	---	---

Tabel 2: Overzicht coördinatiemogelijkheden *boundary spanning* activiteiten

Hierbij is gepresenteerd wat voor *boundary spanning* activiteiten er zijn en hoe deze kunnen worden gecoördineerd. In de volgende paragraaf wordt er gekeken welke factoren nu de keuzes hierin kunnen verklaren. De keuze voor centralisatie of decentralisatie, voor formalisatie of discretionaire ruimte, voor wel of geen informatiesystemen.

2.2.4 Omgevingsfactoren & Karakteristieken

Keuzes die gemaakt worden, worden beïnvloed door interne en externe factoren rondom een organisatie (Ansell & Gash, 2008; Mintzberg, 1979). Het is de derde theoretische deelvraag: welke omgevingsfactoren en karakteristieken kunnen dan invloed hebben op de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten? Allereerst, iedere organisatie heeft een unieke omgeving, maar er zijn belangrijke organisatorische factoren die een belangrijke rol spelen in de prestaties die een organisatie levert (Galbraith, 2002). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne karakteristieken en externe omgevingsfactoren die voor de organisatie van belang zijn (Rhodes, Hung, Lok, Lien & Wu, 2008). De interne karakteristieken van een organisatie kunnen bepalend zijn voor de strategie of coördinatie die door een organisatie wordt bepaald (Mijnhardt, Baars en Spruit, 2016). Mijnhardt (et al, 2016) stelt hierbij dat de karakteristieken een overkoepelend beeld kunnen geven van de organisatie. Hierbij onderscheiden de auteurs onder meer grootte van de organisatie, hoogte van de omzet en de invulling van het leiderschap. Rhodes (et al, 2008) voegt hier aan toe dat ook de cultuur van een organisatie bepalend kan zijn voor de koers die wordt gekozen.

Niet alleen factoren binnen de eigen organisatie, juist ook factoren uit de omgeving kunnen van invloed zijn op de coördinatie en de strategie van een organisatie (Rhodes et al, 2008; Mintzberg, 1979; Klijn, van Meerkerk & Edelenbos, 2020). Het zijn inzichten die voortkomen uit de gedachten van Mintzberg (1979) over de organisatiestructuren. Daarbij stelde hij dat een organisatie invloed heeft op haar omgeving (zie de karakteristieken), maar ook dat de omgeving invloed heeft op het handelen van de organisatie (Mintzberg, 1979). Hansen, Mors & Løvas (2005) onderscheiden hierbij bijvoorbeeld de heterogeniteit van het netwerk. Maar ook onderlinge communicatie en de inhoud van wat er wordt besproken zijn factoren die van invloed kunnen zijn op de samenwerking en de positie van de organisatie binnen deze samenwerking (van Delden, 2009).

Hierbij moet worden gezegd dat de mate van centralisatie en formalisatie ook op zichzelf karakteristieken van de organisatie zijn. Door middel van overige karakteristieken en omgevingsfactoren moet er worden gekeken hoe deze mate van centralisatie en formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten kunnen worden verklaard. Op basis van de bevindingen uit de literatuur worden er daarbij drie factoren onderscheiden waarvan wordt verwacht dat deze hierop een effect hebben. Er is bewust gekozen om hierbij grootte van de organisatie, inhoud van samenwerking en heterogeniteit van het netwerk als omgevingsfactoren/karakteristieken te selecteren. Grootte en heterogeniteit, gericht op de organisatie zelf en het netwerk, worden in het stuk van van der Ham (et al, 2020) gekoppeld aan de mogelijkheden voor een integratie- en een differentiatie-model. Mayor, Bangerter & Aribot stellen daarbij dat inhoud van samenwerking invloed kan hebben op de mate waarin organisaties zaken willen delegeren. Daarmee zijn deze drie zaken

allemaal gekoppeld aan het vraagstuk integratie/differentiatie en daarmee van belang voor de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten.

Grootte van de organisatie

De eerste karakteristiek die in dit onderzoek wordt bekeken is grootte. Mijnhardt (2016) stelt dat het bij de grootte van een organisatie gaat om het aantal medewerkers wat in dienst is. De grootte van een organisatie kan, mede gebaseerd op het aantal medewerkers, ook worden gedefinieerd als het aantal verschillende afdelingen binnen de organisatie (Albers et al, 2016; Aldrich & Herker, 1977). Dit alomvattende aspect kan grote gevolgen hebben voor de mogelijkheden van de organisatie binnen de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten.

Een grote hoeveelheid aan afdelingen en medewerkers brengt namelijk vraagstukken met zich mee voor de organisatie op het gebied van efficiëntie. Het is daarbij de vraag of een organisatie in staat is om centraal de beslissingen te nemen, als er zoveel verschillende afdelingen zijn die allemaal een uniek karakter hebben en vragen om specifieke besluitvorming (Lawrence & Lorsch, 1967). Albers (et al, 2016) stelt hierbij dat er voor iedere subafdeling, voor ieder onderwerp, een apart netwerk kan zijn waar de organisatie in moet of kan worden vertegenwoordigd. Iedere afdeling kan daarbij ook weer geconfronteerd worden met een eigen specifieke omgeving. Het is hierbij van belang dat het rondom de karakteristiek grootte draait om de interne coördinatieproblemen, zoals overzicht en capaciteit. Is er overzicht bij veel verschillende afdelingen om iedereen maar richtlijnen mee te kunnen geven of van iedereen informatie te kunnen krijgen? Overzicht en capaciteit hiervoor zijn hier de twee zaken die op basis van de literatuur bepalend kunnen zijn voor de invulling van *boundary spanning* activiteiten (Mijnhardt et al, 2016; Albers et al, 2016; Lawrence & Lorsch, 1967).

Daarbij geldt dat om het overzicht te kunnen behouden er een sterke behoefte aan duidelijke informatiesystemen kan zijn (Levina & Vaast, 2005). Als er een vanuit de hele organisatie informatie moet worden teruggekoppeld moet het voor *boundary spanners* overzichtelijk blijven aan wie zij hun zaken kunnen terugkoppelen.

De verwachting is daarom dat de grootte van de organisatie bepalend is voor de mate waarin centralisatie kan worden toegepast. Hoe groter de organisatie, hoe groter de kans dat er meer zaken zijn gedecentraliseerd in de coördinatie van boundary spanning activiteiten. Bij een grotere organisatie is er daarbij eerder een informatiesysteem over aan wie er informatie moet worden teruggekoppeld.

Ook in de formalisatie zal er naar verwachting sprake zijn van de behoefte aan informatiesystemen (Levina & Vaast, 2005). Hierbij staat niet de vraag centraal aan wie iets moet worden teruggekoppeld, maar wat er moet worden teruggekoppeld. Hierbij geldt het vraagstuk van filtering. Op basis van het artikel van Edmund & Morris (2000) blijkt dat organisaties moeten voorkomen een overload aan data te krijgen. Dit is van nadelige invloed voor het overzicht om daadwerkelijk beslissingen te kunnen nemen. Hierdoor moet informatie gefilterd worden voordat deze bij het bestuursorgaan terecht komt (Edmund & Morris, 2000). In een grotere organisatie met meer afdelingen kan er van meer kanten informatie komen en is die filtering dan nog relevanter. Dit geldt hierbij voor zaken die centraal moeten worden besloten.

In de externe vertegenwoordiging speelt bij publieke organisaties de verantwoordingsplicht een rol (Bovens, 2005). In grotere organisaties is het overzicht lastiger te behouden (Mijnhardt et al, 2016). Zowel in zaken die gecentraliseerd als gedecentraliseerd zijn zal er een strakke inkadering binnen de externe vertegenwoordiging plaatsvinden om op deze manier het overzicht te kunnen behouden (Lawrence & Lorsch, 1967). Hierdoor kunnen zaken op basis van deze richtlijnen altijd kunnen worden verantwoord.

De verwachting is daarom dat de grootte van de organisatie ook bepalend is voor de mate van formalisatie. Hoe groter de organisatie, hoe meer er behoefte zal zijn aan duidelijke informatiesystemen met filteringsmechanismen. Daarnaast worden in grotere organisaties de mandateringen sterk ingekaderd, zodat organisaties het overzicht kunnen behouden ten aanzien van hun verantwoordingsplicht.

Inhoud van de samenwerking

De inhoud van de samenwerking is een factor die in samenwerking met de omgeving tot stand komt. Een eerste vorm gaat hierbij over de inhoud die daadwerkelijk wordt besproken. Deze inhoud kan worden gemeten op de onzekerheid van de daadwerkelijke uitkomsten (Lawrence & Lorsch, 1967). Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre een samenwerking vooraf kan worden ingekaderd. Mayor, Bangerter & Aribot (2012) stellen hierbij dat wanneer de uitkomsten onzeker (van een samenwerking) onzeker zijn, de organisatie dit minder snel wil delegeren. Volgens Lawrence & Lorsch (1967) is dat omdat er in zo'n geval een centrale controle wordt gewenst. Een vraagstuk dat dus ook in het licht van publieke organisatie en hun belang van verantwoording, relevant is. Het is zo'n geval niet duidelijk wat er kan worden vertegenwoordigd en hiermee komt ook de controle vooraf en achteraf in het geding (Devos, 2016). Aan de andere kant kan het zo zijn dat de uitkomsten van een samenwerking van tevoren zijn te standaardiseren. In dit geval kan er juist wel voor een decentrale besluitvorming worden gopteerd (Lawrence & Lorsch, 1967). Immers, zo kan er controle worden ingebouwd en kan een *boundary spanner* aan een vorm van standaardisatie worden gehouden.

Niet alleen onzekerheid over de inhoud, ook het uiteindelijke doel van de samenwerking speelt hierin een rol. Hierbij kan het onderscheid worden gemaakt tussen louter adviserende samenwerkingen en samenwerkingen waarin besluiten worden genomen. Hierbij komt strategisch management voor de organisatie om de hoek kijken (Mintzberg, Lampel & Ahlstrand, 2005). Zaken die in de samenwerking dusdanig van belang zijn voor het beleid van de organisatie worden bijna altijd op centraal niveau afgehandeld (Lawrence & Lorsch, 1967; Aldrich & Herker, 1977; Mintzberg et al, 2005).

De verwachting is dan ook dat een organisatie sneller centralisatie toepast in boundary spanning activiteiten als de uitkomsten van de samenwerking onzeker zijn en wanneer het gaat om samenwerkingen waarin besluiten moeten worden genomen die van strategisch belang zijn voor de organisatie.

Voor de formalisatie heeft dit de nodige consequenties. Bij zaken waar beslissingen centraal worden genomen, wordt de *boundary spanner* dus neergezet als gedelegeerde (Devos, 2016). Dit type zaken zal langs het bestuur gaan voor besluitvorming. Hier wordt de *boundary spanner* dus eerder als gedelegeerde gezien (Devos, 2016). Het vraagt om een grotere invulling van het controle-vraagstuk want de informatie moet teruggekoppeld worden richting de organisatie voor besluitvorming. Daarmee moet ook de formalisatie strak worden ingevuld.

Een organisatie kan op voorhand gaan inschatten welke onderwerpen strategisch van belang zijn en welke standpunten de *boundary spanner* moet innemen (van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Als zaken hierbij gestandaardiseerd kunnen worden, kan deze invulling stap voor stap worden ingevuld (Albers et al, 2016). Bij overige zaken, van strategisch belang, kunnen richtlijnen en standpunten worden meegegeven waar een *boundary spanner* zich aan moet houden in de gesprekken en kan er worden gedefinieerd over welke onderwerpen wat moet worden teruggekoppeld (Aldrich & Herker, 1977).

Daarom is het de verwachting dat er een hoge mate van formalisatie plaatsvindt als samenwerkingen rond boundary spanning activiteiten te standaardiseren zijn en wanneer de samenwerking voor de organisatie van strategisch belang is.

Heterogeniteit van het netwerk

De derde factor die wordt bestudeerd is de heterogeniteit van het netwerk. Hierbij draait het erom dat een organisatie meerdere aandachtsgebieden moet hebben in de omgeving om haar taken uit te kunnen voeren. Vanuit een groter perspectief draait het er dus om hoe de netwerkomgeving van een organisatie eruitziet (Klijn et al., 2020; Beers, van der Berkmortel & Potters, 2010). In hoeveel verschillende settings, met hoeveel verschillende partijen, moet een organisatie samenwerken is daarbij de vraag. Net zoals bij grootte draait het om overzicht, maar de vragen die worden opgeroepen zijn net even anders. Waar het bij grootte draait om de interne coördinatieproblemen, gaat het hier meer over de coördinatie van de omgeving.

Je kunt namelijk een grote organisatie hebben die in een beperkt aantal netwerken actief is en je kunt een kleine organisatie hebben die juist in een groot aantal netwerken actief is. Albers (et al, 2016) benadrukt daarbij dat als er in meerdere netwerken wordt plaatsgenomen, er sprake kan zijn van meer noodzakelijke specialistische kennis op meer verschillende terreinen. Norbruis (2017) stelt hierbij dat in meerdere netwerken mogelijk meerdere strategieën moeten worden gekozen, op basis van verschillende percepties richtingen problemen en oplossingen van de partijen aan tafel. Dit zou op basis van deze twee stukken dus vragen om een gerichte aanpak per netwerksamenwerking.

Als er organisatie te maken heeft met veel partijen in het netwerk en veel samenwerkingen moet of kan aangaan, kan dit mogelijk tot een capaciteitsprobleem leiden (Dumez & Jeunemaitre, 2010; Lawrence & Lorsch, 1967, Frödell et al, 2013). Daarbij is het dus relevant om te kijken naar de grootte van de organisatie ten opzichte van de heterogeniteit van het netwerk waarin zij zich begeeft. De grote behoefte aan specialistische kennis in verschillende netwerken, zoals Albers (et al, 2016) schetst maakt dat een organisatie vermoedelijk niet alles kan centraliseren.

Rond centralisatie is daarom de verwachting dat bij een heterogeen netwerk een organisatie sneller zal kiezen voor decentralisatie van boundary spanning activiteiten.

Voor formalisatie kan deze heterogeniteit de nodige problemen met zich meebrengen. Bij de andere factoren is op basis van de literatuur bekend dat het controle-vraagstuk een belangrijke is. Maar zoals Albers (et al, 2016) stelt kan er een grote behoefte zijn aan specialistische kennis bij vertegenwoordiging in meerdere settings. Specialisatie en standaardisatie zijn daarbij twee tegenpolen. Hoe kan een organisatie zaken formaliseren, als de kennis meer bij de specialisten ligt en zij verantwoordelijk zijn voor de vertegenwoordiging?

In de mate van formalisatie is het daarbij de verwachting dat bij een heterogeen netwerk er meer discretionaire ruimte is voor de boundary spanner, indien er om specialistische kennis wordt gevraagd.

Kortom, zowel bij grootte, inhoud en heterogeniteit is de verwachting dat deze effect kunnen hebben op de coördinatie van de externe vertegenwoordiging en de informatieverwerking, en de mate van centralisatie en formalisatie die hierin terugkomt. In hoeverre de mate van centralisatie en formalisatie terugkomen in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten, en welke factoren hierop van invloed kunnen zijn, wordt op basis van een empirische analyse nader onderzocht. In het volgende hoofdstuk wordt verantwoord hoe dit empirische onderzoek tot stand is gekomen.

3. Methodologische Verantwoording

In het theoretisch kader is uiteengezet wat organisaties op het gebied van *boundary spanning* activiteiten moeten coördineren, hoe zij dat kunnen doen en welke factoren hierop van invloed kunnen zijn. De volgende stap ligt in het doen van empirisch onderzoek. Hierbij is in de praktijk gekeken hoe organisaties omgaan met de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten en welke factoren hierop van invloed zijn. In dit hoofdstuk wordt verantwoord hoe dit empirisch onderzoek is uitgevoerd. Daarbij wordt allereerst aandacht besteed aan de onderzoeksstrategie. Vervolgens wordt in de casusselectie nader toegelicht waarom er is gekozen voor de toezichthouders, die eerder in het contexthoofdstuk zijn gepresenteerd. Daarbij wordt ook toegelicht waarom er is gekozen voor een *multiple casestudy*, waarbij vier toezichthouders naast elkaar worden gezet. Daarna wordt de manier waarop de theoretische begrippen meetbaar zijn gemaakt, de operationalisatie, nader toegelicht. Hierbij wordt uitgelegd welke toegevoegde waarde zowel documentanalyse als interviews hebben gehad voor dit onderzoek. Tot slot wordt er stilgestaan bij de manier waarop de respondenten zijn verzameld en is er aandacht voor de kwaliteitscriteria richting de manier waarop dit onderzoek is verricht.

3.1 Onderzoeksbenadering

Voor het empirische onderzoek is er gebruikt gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Voorbeelden van kwalitatieve gegevens zijn documenten en interviews (Van Thiel, 2014). Met behulp van kwalitatief onderzoek en kwalitatieve gegevens is het onderzoeksonderwerp nader verkend. In dit onderzoek zijn daarbij kwalitatieve onderzoeksmethodes gebruikt om te kijken hoe *boundary-spanning* activiteiten gecoördineerd worden en te onderzoeken hoe de verschillende factoren, die zijn geïdentificeerd in het theoretisch kader, hier een rol in spelen.

Er zijn daarbij in het theoretisch kader zes verwachtingen opgesteld. Voor elk van de drie onafhankelijke variabelen is er een verwachting, op basis van de literatuur, wat voor effect dit zal hebben op de mate van centralisatie en de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. De verwachtingen sturen de analyse, maar hebben niet als doel om zoals bij kwantitatief onderzoek grondig als hypothesen te worden onderzocht (Bryman, 2012). De verwachtingen zijn vooral sturend om te onderzoeken hoe interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten tot stand komt. Lin (1998) stelt dat kwalitatief onderzoek hier een positivistische grondslag heeft. Op basis van verwachtingen worden kwalitatieve data verzameld die vervolgens voor meerdere cases kunnen worden getest (Lin, 1998). In dit geval kan kwalitatief onderzoek dan ook wel degelijk van positivistische aard zijn. Hierbij kan worden gekeken of op basis van variatie in omgevingsfactoren en karakteristieken er bepaalde patronen in *boundary spanning* activiteiten kunnen worden gevonden.

3.2 Onderzoekscasus

In deze paragraaf wordt verklaard waarom er bij het onderzoek naar de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten wordt gekeken naar toezichthouders. In de inleiding is uiteengezet in hoeverre toezichthouders te maken krijgen met de noodzaak om *boundary spanning* activiteiten te coördineren. Hier wordt nogmaals uitgelicht waarom toezichthouders als casus relevant zijn voor dit onderzoek. Daarnaast worden vier toezichthouders gepresenteerd die in dit onderzoek worden bestudeerd, waarbij er aandacht is voor variatie om de keuze voor deze vier te onderbouwen. Daardoor is er sprake van een *multiple-case study*, waarover in het onderzoeksdesign meer zal worden toegelicht.

3.2.1 Toezichthouders als casus

In de inleiding is het al naar voren gebracht: toezichthoudende organisaties bevinden zich in steeds meer beleidsnetwerken om te praten over de vormgeving van het toezicht (Nationale Wetenschapsagenda, 2020).

Toezichthouders moeten samenwerken om de toenemende complexiteit in de economie, de toenemende maatschappelijk druk en de risico's van globalisering en nieuwe innovaties te lijf te kunnen gaan (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Omdat wetgeving hier vaak achteraan loopt zijn er geen kaders en moeten toezichthoudende organisaties met elkaar en met andere maatschappelijke organisaties kijken hoe ze problemen rond de vormgeving van toezicht kunnen voorkomen (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Het gaat hierbij bijvoorbeeld over zaken die over sectorgrenzen of zelfs zaken die over landsgrenzen reiken (van der Wiel, 2020; Arnbak, 2019). Samenwerking is hierin noodzakelijk, binnen de eigen organisatiegrenzen kunnen zulke problemen niet zelfstandig worden opgelost.

Daarmee krijgen toezichthoudende organisaties zowel in de externe vertegenwoordiging richting het netwerk als de informatieverwerking vanuit het netwerk te maken met de taak om *boundary spanning* activiteiten te coördineren. Nu wordt in dit onderzoek gekeken naar de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten en in dat kader zijn toezichthouders extra relevant vanwege hun publieke karakter. In de inleiding is uiteengezet dat er voor organisaties een onderliggende kernspanning is in de keuze voor een integratie- of een differentiatie-model bij *boundary spanning* activiteiten.

Voor publieke organisaties ligt dit nog wat lastiger (Bovens, 2005). Bovens (2005) betoogt dat publieke organisatie te maken hebben met een verantwoordingsplicht en daarom niet alles zomaar op efficiëntie kunnen gooien. Het efficiëntie-denken, wat terugkomt in het differentiatie-model, kan leiden tot fragmentatie en dit kan gevolgen hebben voor de verantwoording. Als een toezichthouder met verschillende maten gaat meten hebben ze een probleem. Toch moeten ze wel in meerdere beleidsnetwerken plaatsnemen om de complexiteit van de nieuwe situatie aan te kunnen pakken. Daarmee is het een interessant dilemma waar zij als publieke organisatie voor staan. Flyvbjerg (2006) stelt daarbij dat een casus strategische importantie moet hebben, gelet op het thema dat je onderzoekt. Voor toezichthoudende organisaties is dit het geval. Zij hebben te maken met steeds meer beleidsnetwerken waarin ze moeten samenwerken en moeten in de coördinatie als publieke organisatie zowel stilstaan bij efficiëntie als hun verantwoordingsplicht.

3.2.2 Selectie van toezichthouders: multiple-case study

In de hoofdvraag van dit onderzoek staat centraal hoe organisaties hun *boundary spanning* activiteiten inrichten en welke omgevingsfactoren en karakteristieken hierop van invloed kunnen zijn. In het theoretisch kader zijn er rond deze factoren verwachtingen opgesteld. In het empirische onderzoek was het daarbij van belang dat de casus ruimte biedt om te zien hoe deze verwachtingen uitpakken (Flyvbjerg, 2006). In dit onderzoek staat daarbij het belang van variatie centraal (van Thiel, 2014). Door verschillende cases met elkaar te vergelijken kon er worden onderzocht wat het effect was van de onafhankelijke variabelen op de uitkomsten (van Thiel, 2014). Het gaat er hierbij om dat er in de selectie van cases verschillen zijn in deze onafhankelijke variabelen, zoals grootte, om te kunnen testen wat hiervan het effect is op de mate van centralisatie en formalisatie. Daarnaast wordt het hierdoor ook mogelijk om verwachtingen te toetsen door te kijken of het verschil in grootte van de organisatie gevolgen heeft voor de manier waarop centralisatie in *boundary spanning* activiteiten wordt toegepast.

Om deze mogelijke effecten te kunnen onderzoeken is er in dit onderzoek een *multiple-case study* gehanteerd. Yin (2003) stelt dat een *multiple-case study* de mogelijkheid geeft om meerdere gevallen te vergelijken. Door de coördinatie van meerdere toezichthouders te vergelijken kun je onderzoeken wat het effect is van variatie ten opzichte van jouw onafhankelijke variabelen (van Thiel, 2014; Blatter & Haveland, 2012). Om dat effect te kunnen onderzoeken moeten er dus binnen de *multiple-case study* strategische keuzes in de selectie van casussen worden gemaakt (Flyvbjerg, 2006).

Daarom is er gekozen voor heterogene cases op basis van grootte van de organisatie, een van de factoren die dient als onafhankelijke variabele. Op deze manier kan je mogelijk causaliteit vaststellen (Van Thiel, 2014).

Hierbij is gekeken naar de grootte van twintig Nederlandse toezichthouders. De cijfers van deze grootte, die op basis van het theoretisch kader wordt gedefinieerd als aantal medewerkers, aantal fte en aantal afdelingen, waren beschikbaar op basis van jaarverslagen van de organisaties uit 2018 en 2019. Onderstaande tabel geeft hierbij een weergave van de bevindingen.

Organisatie (toezichthouder)	Aantal medewerkers	Aantal fte	Aantal afdelingen
Autoriteit Consument & Markt (ACM)	596 (2019)	562,3 (2019)	
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	-	630 (2018)	
Autoriteit Nucleaire Veiligheid & Stralingsbescherming (ANVS)	125 (2018)	141 (2018)	
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	167 (2018)	157 (2018)	
Agentschap Telecom (AT)	-	324 (2018)	
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	379 (2019)	343 (2019)	15
Commissariaat van de Media (CVDM)	44 (2018)	42,84 (2018)	
Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord- en Oost Gelderland (GGD-NOG)	258 (2019)	-	19
Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ)	-	778 (2019)	24
Inspectie Justitie & Veiligheid (IJV)	-	94 (2018)	
Inspectie van het Onderwijs (IO)	574 (2018)	528 (2018)	
Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT)	1100 (2019)	-	
Kansspelautoriteit (KSa)	-	78,1 (2019)	
Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	60 (2019)		
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)	-	49,1 (2018)	2
Nederlandse Voedsel & Warenautoriteit (NVWA)	2610 (2018)	2407 (2018)	
Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	436 (2018)	449,82 (2018)	
Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)	73 (2018)	79,3 (2018)	
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	78,76 (2018)	-	
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	1288 (2018)	1250 (2018)	

Tabel 3: Aantal medewerkers/afdelingen per toezichthouder (Jaarverslagen organisaties)

Op basis van variëteit in grootte en aantal afdelingen zijn voor dit onderzoek daarmee vier cases geselecteerd. Het gaat om de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ), het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland (GGDNOG) en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De inspectie wordt hierbij ingeschaald als

grote organisatie, de NVAO als kleine organisatie. De twee overige organisaties vallen in de middelgrote categorie. Met deze variëteit kan worden getracht om causaliteit te vinden door het verschil in grootte dat wordt bekeken. Deze toezichthouders zijn met elkaar verbonden door het gegeven dat ze zich allemaal steeds meer in beleidsnetwerken moeten begeven. In het hierop volgende contexthoofdstuk wordt meer toelichting gegeven op wat de organisaties doen en waarom ze moeten samenwerken. Door een variëteit in grootte zijn ze zo verbonden dat er hierbij kan worden gekeken of er causaliteit kan worden vastgesteld op basis van verschil in de factoren.

3.3 Dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden: documentanalyse en interviews. In deze paragraaf wordt nader toegelicht hoe met behulp van deze methoden de gegevens verder meetbaar kunnen worden gemaakt.

3.3.1 Documentanalyse

De uiteindelijke casusselectie is verricht op basis van documenten. Documenten kunnen hiermee inzicht bieden in het achterhalen van de content (van Thiel, 2014). Dit is in de eerste stap dus gedaan in de casusselectie van het CBG, de IGJ, de GGDNOG en de NVAO als toezichthouders die in dit onderzoek worden bestudeerd ten aanzien van hun coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Bij deze vier organisaties is vervolgens een verdiepende documentanalyse verricht. De documentanalyse dient daarbij voornamelijk om feitelijke invulling te kunnen geven aan de omgevingsfactoren en hierdoor een beeld te krijgen van wat er moet worden gecoördineerd (van Thiel, 2014). Dit gaat dan vooral over de vraag op welke manier ze samenwerken en bijvoorbeeld waarom ze samenwerken of in hoeveel netwerken ze actief zijn. Om die feitelijke invulling en het beeld te kunnen inzien, moest een manier bepaald worden waarop de data meetbaar konden worden gemaakt: de operationalisatie (Bryman, 2012). Daarbij is gekeken welke documenten moesten worden geanalyseerd en is voor de desbetreffende documenten een analysekader opgesteld. Daarbij zijn er op voorhand indicatoren en criteria bepaald waaruit blijkt hoe je iets kunt terugvinden in een document (Bryman, 2012). Deze worden in paragraaf 4.3.3 gepresenteerd.

Selectie van Documenten

Voordat de operationalisatie, op basis van het theoretisch kader, kan worden ingevuld, moet er eerst worden gekeken naar de selectie van de documenten zelf. Dit moeten documenten zijn die data leveren die het onderzoek kunnen verrijken (Bryman, 2012). Daarom dienen er selectiecriteria te worden bepaald op basis waarvan de documenten worden geselecteerd. Dit is ook van belang in het kader van de kwaliteitseisen van dit onderzoek (Boeijs, 2014). De documenten worden geselecteerd op relevantie ten aanzien van de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten, op basis van beschikbaarheid en passend in het tijdvak wat is vastgesteld. De volgende documenten geven hierbij informatie over de omgevingsfactoren of over de mate van centralisatie of formalisatie van *boundary spanning* activiteiten.

- Jaarverslagen
- Meerjarenplannen/Jaarplan
- Organogram
- Verslagen van bijeenkomsten
- Samenwerkingsovereenkomsten
- Bestuursreglement
- Mandateringsregeling
- Strategieën

Deze documenten, zie bijlage A, hebben tevens een groot voordeel vanwege hun bereikbaarheid (Bryman, 2012). Alleen in verslagen van bijeenkomsten kan er informatie niet toegankelijk zijn voor het publiek. Alle andere documenten dienen de toezichthouders, als publieke organisatie, openbaar te maken. Om dat de huidige coördinatie van *boundary spanning* activiteiten wordt onderzocht, is het wel noodzakelijk om een tijdsgrens op te stellen. Voor jaarverslagen, meerjarenplannen, strategieën en verslagen van bijeenkomsten geldt dat deze zijn bekeken in de periode tussen 2017 en nu. Er is bewust voor deze tijdspanne gekozen, omdat sommige documenten tot 2017 of 2018 beschikbaar zijn. Daarmee zijn wel de meest recent beschikbare documenten van de organisatie geselecteerd. Voor de overige documenten geldt tevens dat de meest recente zijn geselecteerd. Hier is geen tijdsgrens bij gehanteerd omdat samenwerkingsverbanden of bestuursreglementen uit bijvoorbeeld 2012 nog steeds van kracht kunnen zijn.

3.3.2 Interviews

Naast de analyse van documenten zijn er bij de verschillende toezichthoudende organisaties ook interviews afgenomen. Dit is een manier om dieper op de materie in te kunnen gaan, en rijkere data te verkrijgen over het onderzoeksonderwerp (van Thiel, 2014). Daarbij is het van belang om aan te geven dat het niet zeker is in hoeverre de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten in documenten is vastgelegd, zoals Albers (et al, 2016) in zijn artikel aangeeft. Interviews geven hierdoor een extra mogelijkheid om te achterhalen hoe deze coördinatie verloopt en wat in de externe vertegenwoordiging en de informatieverwerking door een organisatie van belang wordt geacht.

De interviews worden daarom afgenomen met respondenten die zicht hebben op de manier waarop de coördinatie van *boundary spanning* is verricht. Het gaat hierbij om bestuurders, managers, adviseurs, secretarissen en afdelingshoofden. Dit zijn mensen met overzicht in de organisatie die zicht hebben op het bepalen van de coördinatie en mogelijk hier ook invloed op hebben. Daarnaast is er een interview afgenomen met een externe vertegenwoordiger die grote decentrale bevoegdheden had in haar werkzaamheden. Zij bleek na interviews met andere respondenten van de organisatie hier vanuit een ander standpunt ook zicht op te hebben en is daarom voor dit onderzoek geïnterviewd.

Hiermee zijn interviews in deze kwalitatieve methode een mogelijkheid om kennis te vergaren die de harde feiten kunnen verklaren (Boeije, 2014). De interviews worden afgenomen met gestructureerde topics, waardoor er kan worden gekeken wat de invloed is van omgevingsfactoren en karakteristieken op de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten (Bryman, 2012). De topiclijst is in bijlage B toegevoegd, de indicatoren waarop deze topiclijst is gebaseerd worden bij de operationalisatie in paragraaf 4.3.3 besproken. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel respondenten van elke organisatie zijn geïnterviewd. In de bijlage (bijlage C) is een uitgebreid respondentenoverzicht te vinden.

Organisatie	Aantal Respondenten
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	6
Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ)	2
Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland (GGDNOG)	2
Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)	2

Tabel 4: Overzicht aantal respondenten per toezichthoudende organisatie

Hierbij moet worden benadrukt dat er is gekozen voor interviews in een groter aantal verschillende cases om zo meer diepgang in de data te kunnen bereiken. Er is niet voor gekozen om een casus te onderzoeken en helemaal uit te liggen, maar het was juist het doel om bij zoveel mogelijk organisaties respondenten te verkrijgen. Met meer verschillende organisaties op basis van de karakteristieken en omgevingsfactoren kunnen er scherpere conclusies worden getrokken richting de verwachtingen

die in het theoretisch kader zijn gepresenteerd. Hiermee is in dit onderzoek door de brede selectie van respondenten ook gelet op de kwaliteitseis van betrouwbaarheid.

Respondentselectie

In de zoektocht naar respondenten zijn in dit onderzoek twee verschillende methodes gehanteerd. In de zoektocht naar respondenten van de vier geselecteerde toezichthouders is gebruik gemaakt van *purposive-sampling*. Hierbij worden de respondenten doelgericht geselecteerd, zodat de vraagstelling goed kan worden bestudeerd (Bryman, 2012). In dit geval is dat noodzakelijk om mogelijke causaliteit richting de onafhankelijke variabele vast te stellen. De *purposive-sampling* is hiermee gebaseerd op de eerste analyse van documenten waarbij de grootte, in meerdere vormen, van twintig verschillende Nederlandse toezichthoudende organisaties is vergeleken.

Nadat bij elke toezichthoudende organisatie een respondent bereid is gevonden om mee te werken aan het onderzoek, is er gebruik gemaakt van *snowball-sampling* (Bryman, 2012). Kenmerkend voor deze manier van verzamelen is het onderzoek dus vanuit een kleine groep aan respondenten per toezichthouder gestart. Vervolgens zijn er via deze personen per toezichthouder andere respondenten bereid gevonden om mee te werken aan het onderzoek. Hierbij zijn wel de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek in het oog gehouden. Het is van belang dat je geen gefragmenteerd (verkeerd) beeld krijg van de organisatie. Daarom zijn bestuurders, managers secretarissen en beleidsadviseurs gesproken die verspreid waren over meerdere afdelingen of domeinen. Een mogelijke beperking hierbij, waar later ook in de discussie op terug zal worden gekomen, is dat er bij drie organisaties maar twee mensen zijn gesproken.

Niet alle interviews zijn hierbij fysiek afgenomen. Door de coronacrisis was het niet mogelijk om overal naar toe te reizen en werkten bijna alle respondenten ook vooral vanuit huis. Daardoor zijn tien van de twaalf interviews telefonisch of via een beeldverbinding afgenomen. Bryman (2012) suggereert dat dit voor- en nadelen kan hebben. Een mogelijk voordeel was daarbij dat een respondent in een telefonisch interview, waarvan er 5 zijn afgenomen, mogelijk vrijer sprak. Dit zou komen doordat de respondent niet wordt beïnvloed door de uiterlijke kenmerken en houding van de interviewer (Bryman, 2012).

De telefonische interviews bleken achteraf vooral nadelig, omdat je minder makkelijk in een gesprek de diepte in kan gaan (Bryman, 2012). Als onderzoeker merkte ik bij telefonische interviews dat het lastiger was om echt een gesprek te kunnen voeren en dat het hierbij meer een vraag-en antwoord conversatie werd. Het bleek lastiger om elkaar te interrumperen, waardoor er moeilijker specifieke zaken konden worden uitgelicht. In vijf interviews waarbij met een videoverbinding werd gebeld kon op basis van non-verbale communicatie makkelijker een gesprek tot stand komen. Toch was het grote voordeel van het digitale interview dat er hierdoor toch mensen konden worden gesproken. Qua tijd en logistiek was deze vorm gunstig voor mijn respondenten, die veelal in de drukke zorgsector werken.

3.3.3 Operationalisatie

Er is aangetoond dat op basis van interviews en documenten zal worden gekeken hoe de concepten uit het theoretisch kader meetbaar worden gemaakt. Hierbij worden twee tabellen gepresenteerd, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen. In deze tabellen staan indicatoren op basis waarvan enerzijds centralisatie en formalisatie en anderzijds grootte/inhoud van de samenwerking en heterogeniteit van het netwerk meetbaar kunnen worden gemaakt. Deze indicatoren komen voort uit de conceptualisering in het theoretisch kader en aan de hand van de indicatoren zijn passages geïdentificeerd en gelabeld die iets zeggen over de concepten van de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen.

Afhankelijke variabele	Indicatoren	Bron
Centralisatie	- Aanwezigheid mandateringen	Documenten (mandaatsregeling) & interviews
	- Beslisbevoegdheden	Documenten (bestuursreglementen, mandaatsregelingen) & interviews
	- Informatiesysteem (hoe 'hoog' wordt het teruggekoppeld)	Interviews
	- Verantwoordelijkheden	Interviews
Formalisatie	- Protocollen	Documenten (bestuursreglementen) & interviews
	- Richtlijnen	Documenten & interviews
	- Regels/Contracten	Documenten (gedragcodes) & interviews
	- Discretionaire ruimte/flexibiliteit	Interviews
	- Samenwerkingsconvenanten	Documenten (samenwerkingsconvenanten)
	- Informatiesysteem (wat wordt er teruggekoppeld)	Interviews
	- Routine	Interviews

Tabel 5: Operationalisatie afhankelijke variabele rond *boundary spanning* activiteiten

Onafhankelijke variabele	Indicatoren	Bron
Grootte	- Aantal medewerkers	Documenten (jaarverslag)
	- Aantal fte	Documenten (jaarverslag)
	- Aantal afdelingen	Documenten (jaarverslag, organogram)
	- Capaciteit	Interviews
	- Overzicht	Interviews
Inhoud van de samenwerking	- Onzekerheid	Interviews
	- Strategisch belang	Documenten (strategieën, meerjarenplannen, jaarverslagen) & interviews
	- Doel van de samenwerking	Documenten (jaarverslagen, meerjarenplannen) & interviews
Heterogeniteit van het netwerk	- Aantal partijen in het netwerk	Documenten (verslagen bijeenkomsten, strategieën) & interviews
	- Aantal settings in het netwerk	Documenten (verslagen bijeenkomsten, strategieën) & interviews
	- Grootte van de sector	Documenten & Interviews

Tabel 6: Operationalisatie onafhankelijke variabele rond *boundary spanning* activiteiten

Zoals hiervoor al aangegeven: op basis van deze indicatoren zullen er passages uit de documenten en interviews worden geïdentificeerd en gelabeld. Dit is het proces van coderen (Bryman, 2012). Het labelen is hierbij het open coderen. Hierbij is gekeken wat de respondenten nu eigenlijk zeggen binnen de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten en de invloed die omgevingsfactoren en karakteristieken hierop kunnen hebben. De labels die daar op geplakt zijn, zijn in de fase van het axiaal coderen ondergebracht onder de overkoepelende categorieën van de afhankelijke of onafhankelijke variabelen. In het selectief coderen is vervolgens gekeken of er tussen deze twee overkoepelende categorieën verbanden konden worden gelegd. Of labels rond de factoren direct effect hadden op labels rond de mate van centralisatie of formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten.

3.4 Kwaliteitscriteria

Om dit onderzoek uit te voeren is het namelijk van belang om goed de focus te houden op twee kwaliteitseisen; de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Op basis van deze criteria kan namelijk worden bepaald in hoeverre de resultaten van het onderzoek te vertrouwen zijn (Bryman, 2012).

3.4.1 Betrouwbaarheid

Bij de betrouwbaarheid van een onderzoek kan onderscheid worden gemaakt tussen de interne- en externe betrouwbaarheid. Voor de interne betrouwbaarheid van het onderzoek is het noodzakelijk om te kijken naar de positie van de onderzoeker zelf (Bryman, 2012). Daarbij moet worden gekeken hoe de onderzoeker ervoor zorgt dat zijn subjectieve invulling van het onderzoek de resultaten niet beïnvloedt. Om dit te voorkomen zijn de verwachtingen opgesteld op basis van de wetenschappelijke literatuur en zijn de interviews op basis van topics rond de onafhankelijke variabele verricht. Hierbij is ruimte gelaten voor de eigen invulling van de respondenten, maar houdt de onderzoeker zich aan de topics die op basis van de wetenschappelijke literatuur tot stand zijn gekomen.

Voor de externe betrouwbaarheid van dit onderzoek moet er worden gekeken naar de mogelijkheid om dit onderzoek te herhalen met dezelfde uitkomsten als gevolg (Bryman, 2012). Betrouwbaarheid focust zich daarmee op de mate waarin dit onderzoek is te controleren (Boeije, 2014). Daarom is in dit onderzoek zo transparant mogelijk gehandeld. Om deze reden is eerder in dit methodenhoofdstuk uitgebreid stilgestaan bij het proces van dataverzameling, waarbij documentanalyse en interviews gebruikt zijn. De codes die in de operationalisatie zijn geformuleerd geven samen met dit proces aan een externe partij de mogelijkheid om dit onderzoek met precies dezelfde methoden na te kunnen lopen. Daarmee is voldaan aan de randvoorwaarden om dit onderzoek op basis van herhaling te kunnen controleren.

3.4.2 Validiteit

Naast betrouwbaarheid is ook validiteit een belangrijke kwaliteitseis. Bij het onderzoeken van de validiteit wordt gekeken of de onderzoeker met zijn onderzoek meet wat hij wil meten (Bryman, 2012). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen inhoudsvaliditeit, interne- en externe validiteit.

Bij inhoudsvaliditeit wordt gekeken of de omgevingsfactoren in dit onderzoek daadwerkelijk de concepten meten die worden bestudeerd (Boeije, 2014). Hierbij gaat het dus om de afstemming tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen. De onafhankelijke variabelen zijn op basis van het literatuuronderzoek gedefinieerd als grootte, inhoud van de samenwerking en heterogeniteit van het netwerk. In het theoretisch kader is verantwoording afgelegd over waarom deze factoren de mate van centralisatie en de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten kunnen meten. Hierbij is het van belang dat deze factoren een rol spelen in de mogelijkheden tot integratie en/of differentiatie. In de operationalisatie zijn vervolgens bij deze concepten en omgevingsfactoren

indicatoren geformuleerd die in empirisch onderzoek deze concepten moeten kunnen onderzoeken. Zo kan er op basis van de empirische analyse causaliteit en daarmee mogelijk theorie worden gerealiseerd. Omdat de concepten en omgevingsfactoren zijn gebaseerd op basis van de wetenschappelijke literatuur en de koppeling met het integratie/differentiatie vraagstuk, is het risico geminimaliseerd dat deze factoren niet geschikt zijn om het onderwerp te bestuderen.

Met de interne validiteit wordt de geloofwaardigheid van het onderzoek gemeten (Bryman, 2012). Hierbij wordt gekeken of de data die de onderzoeker heeft verzameld, overeenkomen met de theoretische ideeën die hij in het onderzoek naar voren brengt (Bryman, 2012). In dit onderzoek gaat het daarbij ook over de causale claims die worden gemaakt. Hebben de onafhankelijke variabelen wel degelijk invloed op de mate van centralisatie en/of de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. In het theoretisch kader is hiervoor een conceptualisering gepresenteerd waarbij er per factor of karakteristiek is gekeken welke invloed dit op basis van de literatuur kan hebben op de afhankelijke variabelen. Hiervoor zijn verwachtingen opgesteld en deze zijn besproken in het discussiehoofdstuk.

Bij de externe validiteit wordt er gekeken naar de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2012). De generaliteit van dit onderzoek moet worden gewaarborgd doordat er op basis van de omgevingsfactoren naar verschillende toezichthouders wordt gekeken. Meerdere toezichthouders, in verschillende sectoren, met meerdere karaktereigenschappen en andere omgevingen worden met elkaar vergeleken. Het is hierbij een multiple-case study en door de verschillende invalshoeken is het wel degelijk mogelijk om theorie te generaliseren (Flyvbjerg, 2006).

4. Context: de veranderende toezichthouder

In de inleiding werd er al bij stilgestaan. Een type organisatie dat in toenemende mate bij vormen van netwerksamenwerking betrokken is geraakt, is de toezichthoudende organisatie. In hun beleidsplannen geven toezichthoudende organisaties, zoals bijvoorbeeld de Inspectie voor Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ) en het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) aan dat zij steeds vaker op verschillende terreinen samen moeten werken met hun omgeving (IGJ, 2020b 2020-2023; CBG, 2020a). Dit gaat over beleidskwesties waarin de vraag centraal staat hoe het toezicht kan worden vormgegeven (IGJ, 2019b; NVAO, 2017a). Een vraag hierbij is bijvoorbeeld wie waar het toezicht op houdt? In dit hoofdstuk worden vier toezichthoudende organisaties nader toegelicht. Daarbij wordt gekeken waar zij zich op het gebied van toezicht mee bezighouden en met welke beleidskwesties ze te maken hebben, waarom ze met andere partijen moeten samenwerken en in welke vormen ze dat op dit moment doen.

4.1 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)

De eerste organisatie die nader wordt toegelicht is het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG). Het CBG geldt in Nederland als de medicijn-autoriteit. Het college beoordeelt en bewaakt de kwaliteit, werkzaamheden en veiligheid van medicijnen (CBG, 2020). Deze beoordeling vindt veelal plaats op Europees niveau, de monitoring op nationaal niveau. De organisatie zelf heeft een niet alledaagse structuur en is opgedeeld in een college en een agentschap. De eerste partij is hierin veelal verantwoordelijk voor de besluitvorming binnen de organisatie, het agentschap zorgt voor de voorbereiding van deze besluitvorming (CBG, 2012).

Zowel op Europees als op nationaal niveau is er voor het CBG de noodzaak om samen te werken met partners in de zorg-keten. Internationaal is dat op basis van de Europese wetgeving verplicht. De beoordeling van een geneesmiddel, een uitvoeringskwestie, wordt op Europees niveau afgehandeld. In de bewaking en regulering van geneesmiddelen zijn er voor de organisatie redenen om zelf proactief naar samenwerkingen op zoek te gaan:

‘In dit netwerk staat eenieder voor vergelijkbare uitdagingen zoals maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, de gevolgen van globalisering, de veranderende regelgeving en druk op budgetten. Voortdurende samenwerking met en kennisdeling in dit netwerk zijn noodzakelijk om oplossingen te vinden en te implementeren (...) (CBG, 2020).’

Rond de vormgeving van het toezicht, van onder meer de regulering en monitoring van geneesmiddelen, is er vanwege verschillende uitdagingen dus steeds meer noodzaak tot samenwerking. Wat voor soort uitdagingen zijn dit voor het CBG? Een voorbeeld hiervan is hoe het toezicht moet worden gehouden op grensproducten? Wanneer is iets een medisch product, wanneer is iets een warenwetproduct en welke wet is er dan van toepassing? Dit zijn zaken waar het CBG over vergadert in het CCMO, een samenwerking met onder meer de NVWA & de IGJ (Staatscourant, 2018). Andere voorbeelden van samenwerking rond beleidskwesties zijn bijvoorbeeld de samenwerking met huisartsen hoe er het best voorlichting kan worden gegeven over geneesmiddelen, een zaak waar publieke meerwaarde bij komt kijken (CBG, 2019a). Ook wordt er internationaal bijvoorbeeld samengewerkt rond de vraag hoe de innovaties rond geneesmiddelen moeten worden bekeken (Heads of Medicine Agencies, 2016).

Dit zijn voorbeelden van beleidskwesties, waarbij dus onder meer met andere collega-autoriteiten moeten worden gekeken hoe het toezicht kan worden vormgegeven ondanks alle uitdagingen. De samenwerking wordt daarbij gezocht met collega-autoriteiten, andere overheidsinstanties, bedrijven

en de praktijk. Tot de praktijk kunnen hierbij patiëntenorganisaties, universiteiten en koepelorganisaties worden gerekend (CBG, 2020).

In welke vormen vindt deze samenwerking dan plaats? Op nationaal niveau zijn er door het CBG speciale commissies opgesteld. De commissie regulier bespreekt beleidszaken met ketenpartners, de commissie praktijk bespreekt met ketenpartners de praktische zaken rondom de afhandeling van aanvragen (CBG, z.d.). Ook zijn er besprekingen met patiënten- en consumentenorganisaties en worden samenwerkingsovereenkomsten getekend met collega-autoriteiten (CBG, 2019b; CBG, 2018a). Internationaal werkt het CBG samen met ander landen binnen de Europese Medicijnen Autoriteit (EMA). Hier vindt de beoordeling van geneesmiddelen plaats en worden zaken besproken rond innovaties van geneesmiddelen die landen samen kunnen oppakken. Hierbij zijn per medicijn-onderwerp verschillende netwerken, waar Nederland wordt vertegenwoordigd door het CBG. In deze netwerken moet Nederland daarin samenwerken met 26 andere EU-landen (CBG, 2016).

Het CBG is daarmee een toezichthoudende organisatie die zich in steeds meer beleidsnetwerken begeeft waarin de vormgeving van het toezicht wordt afgestemd. De samenwerking krijgt vorm in verschillende commissies, samenwerkingsovereenkomsten en netwerken. Dat is noodzakelijk om de uitdagingen aan te kunnen gaan en zo efficiënter en wendbaarder te werk te kunnen gaan.

4.2 Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ)

De Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de kwaliteit van de gehele zorgsector en de jeugdhulp. Daarin moet toezicht worden gehouden op naleving van de wetten en regels door een alsmaar groter wordende groep van zorgverleners en zorgaanbieders (IGJ, 2020b). Dit toezicht vindt louter op nationaal niveau plaats; dat is de focus van de inspectie. Om de gehele gezondheidssector in kaart te brengen is de IGJ onderverdeeld in drie domeinen: curatieve zorg, maatschappelijke zorg en jeugd. Binnen deze domeinen zijn twaalf afdelingen verantwoordelijk voor het toezicht in hun specifieke targetgroep (IGJ, 2020c).

De veranderende omgeving verklaart de noodzaak tot samenwerking met ketenpartners en collega-autoriteiten voor de Inspectie. In het IGJ Meerjarenplan 2020-2023 staat omschreven dat de zorgvraag snel verandert. Deze neemt toe en wordt ingewikkelder. Met het beperkte budget en de beperkte capaciteit van de IGJ moet er daarom op zoek worden gegaan naar samenwerkingen. Daarvoor wordt samengewerkt met andere autoriteiten, gemeenten en zorgverzekeraars. Het doel van de samenwerkingen is om te onderzoeken hoe het toezicht ondanks de groeiende zorgvraag en het beperkte budget toch kan worden vormgegeven. Over wat voor beleidskwesties gaat het dan bijvoorbeeld? De Inspectie werkt onder meer internationaal samen met andere landelijke zorgtoezichthouders om bij elkaar te kunnen zien hoe het toezicht wordt vormgegeven in landen met een vergelijkbaar zorgstelsel (Respondent 5, IGJ). Maar er zijn ook samenwerkingen rondom beleidskwesties met nationale toezichthouders. Met het Openbaar Ministerie wordt er gekeken welke rol zij hebben in het opsporen van zorgverleners die in overtreding gaan om zo de IGJ van dienst te kunnen zijn (IGJ, 2015). Ook kijken de Dopingautoriteit en de IGJ samen naar zaken die rond de overtreding van gezondheidswaarborging door beide kunnen worden opgepakt (IGJ, 2019a).

Daarnaast geeft de Inspectie ook aan dat het bundelen van krachten met andere toezichthouders steeds vaker nodig is om illegaal werkende organisaties als zorgaanbieders aan banden te kunnen leggen (IGJ, 2020b). Het zijn daarmee meerdere redenen die de Inspectie dwingen om in beleidsnetwerken met andere partijen samen te werken. Dit komt dan bovenop de samenwerkingen met instanties die door de IGJ worden beoordeeld; dit gaat over het daadwerkelijke uitvoeren van het toezicht (IGJ, 2020a).

Hoe krijgen deze samenwerkingen vorm? De Inspectie heeft samenwerkingen met allerlei partijen die betrokken zijn bij zorg. Dit kan dus variëren van de Dopingautoriteit tot het Openbaar Ministerie. Met tientallen partijen is een samenwerkingsconvenant gesloten, waarbij in grote lijnen wordt vastgelegd hoe de samenwerking vorm krijgt. De invulling dient vaak later te worden besproken, waarbij een samenwerkingsconvenant dus een basis vormt. Daarnaast is er, samen met het CBG en de NVWA een speciale commissie opgesteld die kijkt naar de bepaling van producten. Kortom, door de steeds meer-eisende omgeving moet de IGJ met meer verschillende partijen samenwerken om haar toezicht vorm te kunnen geven en te kunnen handhaven op een manier waardoor het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg niet in het geding komt (IGJ, 2019b).

4.3 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland (GGDNOG)

De kerntaak van de GGD is de uitvoering van gemeentelijke taken op basis van de Wet publieke gezondheid (GGDNOG, 2020). Daar valt enerzijds het waarborgen, monitoren en reguleren van de algemene gezondheid en de jeugdgezondheid van het desbetreffende gebied onder. Anderzijds bewaakt de GGD het toezicht over de Wet Kinderopvang en de Wet maatschappelijke ondersteuning voor de specifieke gemeenten in hun regio (Staatscourant, 2016). De gemeenten nemen op basis van wethouders deel in het bestuur en kunnen dus zowel opdrachtgever als samenwerkingspartner zijn. Er is wettelijk bepaald dat wat er rond de publieke gezondheid door het bestuur van de GGDNOG (lokaal) of door het RIVM (nationaal) bepaald wordt wat er gebeurt, maar hoe dat gebeurt, daar is de GGD zelf verantwoordelijk voor in de besluitvorming (Staatscourant, 2016). Daarom is de GGD ook in beleidsnetwerken betrokken over hoe het toezicht kan worden vormgegeven.

De GGD-NOG gaat dus zelf over de hoe-vraag. Waarom moet daar in worden samengewerkt? De basis daarvan is hetzelfde als bij de Inspectie. De groeiende zorgsector maakt het lastig om overzicht te houden en op deze manier alles te kunnen monitoren en reguleren. De complexiteit van de omgeving ligt hier niet alleen in het groeiende zorgaanbod, maar ook in een uitbreiding van het takenpakket. Een voorbeeld van een beleidskwestie die speelt, is de komst van de Academische Werkplaats. Dit is een samenwerking van praktijkprofessionals vanuit de GGD en onderzoekers van de Universiteit Wageningen met als doel publieke gezondheidsprogramma's effectiever te maken (Respondent 8, GGDNOG).

In welke vormen vindt de samenwerking dan plaats? De GGD Noord-Oost Gelderland heeft een samenwerkingsregeling met de gemeenten waarin in vastgesteld welke bevoegdheden beide partijen hebben. Er is een onderscheid te maken tussen Jeugdgezondheid en Algemene Gezondheid en in beide divisies zijn andere samenwerkingspartners. Bij Algemene Gezondheid wordt er ook samengewerkt met andere GGD's en het RIVM in een gezamenlijk platform, omdat het beleid hier meer landelijk wordt bepaald. Daarnaast zijn er samenwerkingen met specialisten vanuit de zorg, zoals huisartsen, ziekenhuizen en microbiologen. Bij Jeugdgezondheid wordt het beleid meer lokaal vormgegeven, waardoor hier de samenwerking met de gemeente centraler staat. Daarnaast zijn ook hier samenwerkingen met specialisten op het gebied van de Jeugdzorg van kracht.

Kortom, per divisie zijn er verschillende samenwerkingspartners en worden andere vormen aangenomen. Wel is duidelijk dat door de groeiende vraag in de zorgsector en de uitbreiding van het takenpakket samenwerkingen noodzakelijk zijn om het klassieke toezicht en de monitoring/regulering van de lokale zorg te kunnen waarborgen. Hierdoor wordt er namelijk al rondom beleidskwesties onderzocht hoe de publiek gezondheidsprogramma's effectiever kunnen worden vormgegeven.

4.4 Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)

De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) is een autoriteit die toeziet op de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. De NVAO neemt besluiten over de accreditatie van bestaande en nieuwe opleidingen en beoordeelt de kwaliteitszorg van alle instellingen in het hoger onderwijs (NVAO, 2017b). Daarbij is er een algemeen bestuur dat toeziet op de hele organisatie, maar zijn Nederland en Vlaanderen in twee verschillende afdelingen onderverdeeld (NVAO, 2017a). Dit heeft te maken met de regulering rond het onderwijs in beide landen.

In beide landen geldt wel dat de NVAO kan worden gezien als de bewaker van de kwaliteit in het hoger onderwijs (NVAO, 2017b). Voor de NVAO geldt dat daarbij dat toezicht meer is dan controleren of iedereen zich houdt aan de regels en richtlijnen.

Steeds meer komt de vraag centraal te staan waar het toezicht voor moeten worden gehouden (Respondent 7, NVAO).

Daarom kiest de NVAO ervoor om samen te werken met andere autoriteiten en ketenpartners. Hierdoor kan de verbinding met de praktijk worden gemaakt en kan het toezicht mede op basis hiervan worden vormgegeven. Voorbeelden van samenwerkingen rond beleidskwesties zijn dat er samen met studentenorganisaties wordt gekeken naar aandachtspunten binnen het toezicht (Respondent 7, NVAO). Hiermee wil de NVAO afzonderlijke signalen over de onderwijskwaliteit bundelen en risico's gericht in beeld brengen, waar in het toezicht rekening mee kan worden gehouden (NVAO, 2017b). Er wordt met de Inspectie van het Onderwijs, die ook de kwaliteit van het onderwijs monitort, afgestemd wat hun rol is in het hoger onderwijs (NVAO, 2018). En internationaal wordt er samengewerkt door accreditatieorganisaties om te kijken op welk niveau de accreditatie van opleidingen moet plaatsvinden die over de grenzen heen gaan (European Consortium for Accreditation, 2018).

Het gaat dus om verbinding met de praktijk, om vormgeving van het toezicht en om efficiëntie als redenen voor samenwerking. Maar hoe zien de samenwerkingen eruit? Op internationaal niveau wordt er samengewerkt in netwerken met alle andere aangesloten Europese landen. Op nationaal niveau worden er formele samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de Inspectie en is de samenwerking met het Ministerie wettelijk vastgelegd (NVAO, 2017b). Met de ketenpartners als studentenvakbonden en koepelorganisaties wordt bewust voor een informele samenwerking gekozen om de onafhankelijkheid van de positie als toezichthouder te kunnen waarborgen (Respondent 7, NVAO).

4.5 Resumé

Vier toezichthoudende organisaties zijn in dit contexthoofdstuk nader toegelicht. Bij elk van de organisaties is stilgestaan bij wat ze doen, waarom ze moeten samenwerken en kort hoe deze samenwerkingsvormen eruit zien. Richting het onderzoek is het van belang dat de organisaties die worden bestudeerd te maken hebben met vraagstukken rondom *boundary spanning* activiteiten. De verbinding tussen deze organisaties is dat ze zich steeds meer bevinden in beleidsnetwerken, waarbij met andere partijen wordt gekeken hoe het toezicht moet worden vormgegeven en waar aandachtspunten liggen.

Aan een toenemende deelname aan beleidsnetwerken liggen voor de toezichthoudende organisaties meerdere redenen ten grondslag. Hoe kan het toezicht op een efficiëntere manier vorm krijgen en hoe kan er meer verbinding worden gemaakt met de praktijk? Het zijn twee van de vragen die centraal staan en het geeft aan dat toezichthoudende organisaties te maken krijgen met een alsmaar complexer netwerk, waardoor deelname aan steeds meer beleidsnetwerken een vereiste is.

5. Resultatenhoofdstuk

Het empirische onderzoek naar de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten is verricht bij vier verschillende Nederlandse toezichthouders. Op basis van interviews en een documentanalyse worden in dit hoofdstuk de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. In de eerste paragraaf wordt daarbij gekeken hoe de organisatie hun *boundary spanning* activiteiten inrichten in termen van centralisatie en formalisatie. Deze worden, voor alle vier de organisaties, aan het einde van de paragraaf overzichtelijk in een tabel gepresenteerd. Dit biedt daarmee de basis voor de tweede paragraaf. Daar wordt bekeken welke rol de omgevingsfactoren en karakteristieken van de organisatie spelen in de manier waarop *boundary spanning* activiteiten worden gecoördineerd. Hierbij wordt aandacht besteed aan de uitdagingen die deze factoren voor een organisatie meebrengen en welke vragen ze oproepen.

5.1 Inrichting van *boundary spanning* activiteiten

Voor elk van de vier bestudeerde toezichthouders (CBG, IGJ, GGDNOG, NVAO) zal apart worden besproken hoe de *boundary spanning* activiteiten rond externe vertegenwoordiging en informatieverwerking worden gecoördineerd. Daarbij zal er worden gekeken in hoeverre er in deze coördinatie sprake is van centralisatie of formalisatie. Aan het begin van deze beschrijvingen wordt kort teruggegrepen op de informatie rond de organisatie die in het contexthoofdstuk is gepresenteerd.

5.1.1 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)

Het CBG geldt in Nederland als de autoriteit op het gebied van medicijnen. Het college beoordeelt en bewaakt de kwaliteit, werkzaamheden en veiligheid van medicijnen (Document 1). Maar de wereld rond het toezicht op medicijnen wordt steeds complexer door maatschappelijke en technische ontwikkelingen, de gevolgen van globalisering, de veranderende regelgeving en de toenemende druk op budgetten. Het leidt ertoe dat het CBG steeds meer plaatsneemt in beleidsnetwerken. Daar wordt besproken hoe het toezicht met de druk van buitenaf en de constante vernieuwingen kan worden vormgegeven.

Externe vertegenwoordiging

In de externe vertegenwoordiging gaat het om de vertegenwoordiging vanuit de organisatie richting het netwerk. De mate van **centralisatie** hierbij kan worden bekeken door te kijken wie er in de vertegenwoordiging welke beslisbevoegdheden heeft. Kijkend naar het CBG is het belangrijk om uit te lichten dat deze organisatie een niet alledaagse structuur heeft. De organisatie bestaat zowel uit een college als uit een agentschap (Document 2). Het agentschap is daarbij een voorbereidend orgaan. Het college zelf, dat bestaat uit veertien leden, is belast met de besluitvorming.

‘Het College is besluitvormend: daar zitten de wetenschappers en die worden ondersteund door een directeur met een agentschap. (Respondent 3, CBG).’

Hier moet wel een nuance bij worden gemaakt. Het college neemt in de basis besluiten over de inhoudelijke beoordelingen van toezicht. De directie van het agentschap houdt zich in de voorbereiding namelijk bezig met samenwerkingen die het toezicht kunnen verbeteren. Met betrekking tot beleidskwesties hierbij, die ook direct effect hebben op de beoordeling van het toezicht, is er een CBG bestuur waarin leden van college en de directie van het agentschap samen naar het onderwerp van samenwerking kijken. Respondent 3 merkt hierbij op dat het daardoor niet altijd duidelijk is of een samenwerking alleen door het agentschap kan worden opgepakt, of dat er ook door het CBG bestuur naar moet worden gekeken.

Zaken die niet direct effect hebben op de beoordeling van toezicht, maar louter het agentschap kunnen helpen in het voorbereiden en adviseren van het college, worden gedecentraliseerd. Hiervoor ligt de

verantwoordelijkheid bij het agentschap en is in de externe verantwoording ruimte voor decentrale beslisbevoegdheden. Respondent 1 stelt dat hierdoor lang niet alle besluiten rondom beleidskwesties van toezicht waar andere partijen bij betrokken zijn door het college worden genomen.

Volgens respondent 1 zijn vertegenwoordigers niet bevoegd om beslissingen te nemen bij samenwerkingen die zowel het op het voorbereiden als op het beoordelen van toezicht van invloed zijn. Het draadje daar tussen kan dun zijn (Respondent 3, CBG). In dit soort samenwerkingen ligt de beslisbevoegdheid centraal. Volgens respondent 11 zijn er dan ook vaak op bestuursniveau al afspraken over de samenwerking gemaakt. Dat kan zijn in de vorm van samenwerkingsconvenanten en van commissies waar collegeleden met andere partijen afspraken maken. Volgens respondent 11 is het voor externe vertegenwoordigers de taak deze afspraken te implementeren en te controleren of ze worden nageleefd in de samenwerking op operationeel niveau.

Dit geldt voor samenwerkingen op nationaal niveau. Bij samenwerkingen op internationaal niveau ligt het complexer. De Europese *boundary spanners* van het CBG nemen hier binnen de organisatie een bijzondere positie in. Zij hebben in verschillende Europese comités, die decentraal georganiseerd zijn, in theorie zelf de beslisbevoegdheid. Op dit Europese niveau wordt over beleidskwesties gesproken die over landsgrenzen gaan. Het is daar vastgelegd dat de vertegenwoordigers uit de landen over besluitvorming gaan (Document 3, Document 4).

‘Maar als je het zelf aan het EMA zou vragen dan zou die zeggen: nee, dit zijn wetenschappelijke mensen die zitten hier op persoonlijke titel in de comités. Weliswaar uit verschillende landen, maar ze hebben een persoonlijke verantwoordelijkheid om te bepalen wat ze hier wel of niet inbrengen (Respondent 3, CBG).

Toch blijkt uit gesprekken met respondent 3 en respondent 9 dat hier een grote mate van controle in zit vanuit het college. Het college bepaalt immers in overleg met de betrokken afdeling en de vertegenwoordiger welke standpunt er op Europees niveau gaat worden ingenomen. De Europese vertegenwoordiger krijgt een dichtgetimmerd standpunt mee voor in de samenwerking. Respondent 9 geeft daarbij aan dat er sprake moet zijn van een unieke situatie, zoals plotselinge nieuwe informatie vlak voor een stemming, wil daarvan worden afgeweken. In de praktijk was dit nog nooit gebeurd. Volgens respondent 3 is het zelfs zo dat als deze vertegenwoordigers hun eigen koers te vaak zouden kiezen, dit gevolgen kan hebben voor de herbenoeming. De beslissing wordt hiermee in praktijk gecentraliseerd, zo stellen ook de betrokken respondenten (R3, R9).

In de **formalisatie** rond externe vertegenwoordiging betekent dit dus voor de Europese vertegenwoordigers dat het in hun taakomschrijving als *boundary spanner* strak is vastgesteld hoe ze zich moeten opstellen. Wat gebeurt er rond formalisatie op nationaal niveau? Zaken rond beleidskwesties zijn hier niet te standaardiseren, zo stellen respondenten 3 en 11. Wel worden er op bestuursniveau veelal afspraken gemaakt. Volgens respondent 11 leidt dit ertoe dat *boundary spanners* weinig discretionaire ruimte hebben in de externe vertegenwoordiging. Zij moeten handelen naar de afspraken die op bestuursniveau zijn gemaakt. Afspraken over onderwerpen die besproken worden of afspraken over hoe partijen zich in de samenwerking opstellen. De *boundary spanner* moet zich hieraan houden op het operationele niveau.

Uitzonderingen zijn zaken die niet door College of CBG-bestuur moeten worden behandeld. Dit zijn dus beleidskwesties die niet direct van belang zijn voor het college als bestuursorgaan, of dossieroverstijgende zaken (Respondent 3; Respondent 1, CBG). In deze zaken is het voor *boundary spanners* de taak om de samenwerking te kunnen doorgronden en vanwege een gebrek aan inkadering aan te kunnen voelen wat van belang is. Hiervoor worden *boundary spanners* met hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit en senioriteit aangewezen. Het is daarbij een vorm van selectie.

‘Bijvoorbeeld een project geneesmiddelenkort: daar is bij de keuze van projectleider echt nagedacht over dat iemand een bepaalde bestuurlijke sensitiviteit moet hebben (Respondent 2, CBG).’

Die beperkte ruimte is er in theorie ook voor de Europese vertegenwoordigers. Het is zelfs vastgelegd dat zij degenen zijn die de besluiten nemen namens de organisatie in Europees verband. Ondanks dat ze dit predicaat meekrijgen, is de mate van formalisatie in hun externe vertegenwoordiging nadrukkelijk aanwezig.

‘(...) wat je me eigenlijk hoort zeggen is dat de Europese vertegenwoordiger wel heel aanwezig is in het proces, maar daar niet zelf de lead heeft (Respondent 3, CBG).’

De vertegenwoordiger krijgt een dichtgetimmerd standpunt mee dat er moet worden vertegenwoordigd en, zo stelde respondent 3, er kan sanctie volgen als er hiervan te vaak wordt afgeweken.

Kortom, in de centralisatie zijn de beslissingen die invloed hebben op de beoordeling van toezicht in beleidskwesties gecentraliseerd. Uitzonderingen zijn zaken die louter adviserend van aard zijn en decentraal kunnen worden behandeld. De Europese vertegenwoordigers hebben in theorie decentrale bevoegdheden, maar krijgen in praktijk een dichtgetimmerd standpunt mee waarbij de beslissing over de invulling hiervan op het centrale niveau ligt. In de formalisatie blijkt hieruit dat er bij beleidskwesties die direct invloed kunnen hebben op de beoordeling van het toezicht er een sterke mate van formalisatie in de externe vertegenwoordiging optreedt. Er zijn veel kaders en richtlijnen die de vertegenwoordigers, of de beslisbevoegdheid nu centraal of decentraal ligt, meekrijgen. Uitzondering hierop vormen de dossieroverstijgende onderwerpen waar een vorm van specialisatie nodig wordt geacht.

Informatieverwerking

Bij de informatieverwerking gaat het over de vraag of en hoe ‘hoog’ iets binnen de organisatie terug moet worden gekoppeld en de vraag wat er moet worden teruggekoppeld. Rond **centralisatie** bij externe vertegenwoordiging is aangetoond dat alle zaken buiten de mandatering voor besluitvorming terug moeten naar het bestuur. Dit houdt in dat ook de informatie uit de samenwerking moet worden teruggekoppeld. Het CBG heeft, zo gaven alle respondenten aan (R1, R2, R3, R4, R9, R11), hiervoor een informatiesysteem waarbij gebruik wordt gemaakt van beleidsadviseurs en secretarissen.

Respondent 1 gaf daarbij aan dat *boundary spanners* informatie die bij het college terecht moet komen kunnen terugkoppelen naar secretarissen en informatie die bij het agentschap terecht moet komen kunnen terugkoppelen naar beleidsadviseurs.

‘(...) dus er zijn allerlei filtersystemen en secretarissen spelen daar ook een rol in. Wat moet er wel besproken worden in college en wat niet en wat moet er wel in het wekelijks overleg worden besproken en wat niet (Respondent 1, CBG).’

De filtering vindt dan dus plaats door de adviseurs en secretarissen. Hier zijn richtlijnen voor, maar respondent 4 stelt ook dat het eigen analytisch vermogen van deze groep een belangrijke rol hierin speelt. Respondent 3 stelt daarbij wel dat het niet altijd duidelijk is of een samenwerking alleen voor het agentschap nuttig is en door de beleidsadviseurs wordt opgepakt of ook voor het college van belang is, waarbij de secretarissen in het spel zouden komen. In dit soort gevallen wordt er, net als bij samenwerking tussen agentschap en college in CBG-bestuur, ook samengewerkt tussen beleidsadviseurs en secretarissen in de voorbereiding (R1; R2; R3; R11, CBG). Respondent 11 voegt daaraan toe dat het niet altijd op voorhand duidelijk is wat er überhaupt wel en wat niet bij het College,

Agentschap of CBG-bestuur terecht moet komen. Van de secretarissen en adviseurs wordt dus verwacht dat zij in staat zijn de filtering richting het betreffende bestuursorgaan toe te passen.

Er is dus een informatiesysteem waarbij zaken voor het college door secretarissen, zaken voor het agentschap door beleidsadviseurs en zaken voor het CBG-bestuur in samenwerking tussen deze twee worden opgepakt. In de **formalisatie** rond informatieverwerking staat daarbij centraal wat er dan moet worden teruggekoppeld. Hierin blijkt grote vrijheid te zijn. Organisaties kunnen op bestuursniveau richtlijnen maken waar in de externe vertegenwoordiging naar gehandeld moet worden, maar bij de vraag wat er moet worden teruggekoppeld is meer onduidelijkheid.

‘Maar meestal als er, ik noem maar wat, een gesprek met zorginstituut is geweest en daar komt een actie uit voort waar we iets mee moeten, dan werkt de eigenaar het uit in een soort van notitie of voorstel, waar dan de directie of bestuur iets van moet vinden. Maar ze krijgen niet alle info van alle gesprekken die er buiten de deur worden gevoerd. Daarin is degene die dat gesprek voert vrij en zelf verantwoordelijk (Respondent 2, CBG).’

Deze quote geeft aan dat *boundary spanners* in de externe vertegenwoordiging met bepaalde acties iets moeten, maar dat de informatieverwerking zelf niet geformaliseerd is. Dit geldt zowel voor de informatiefiltering vanuit de *boundary spanners* naar de secretarissen of adviseurs, als voor de informatiefiltering vanuit die laatste groep richting het besluitvormend orgaan. De enige vorm van formalisatie die mogelijk is, is dat de adviseurs of secretarissen aangeven dat ze bepaalde informatie missen of over zaken meer uitleg willen krijgen. In dat geval moeten de *boundary spanners* hier altijd aan kunnen voldoen. Maar met betrekking tot wat ze moet terugkoppelen is vrijheid. Van de secretarissen en adviseurs zelf wordt daarbij verwacht dat ze in de volgende stap het analytisch vermogen hebben om te bepalen wat wel en wat niet moet worden voorgelegd aan college, directie of CBG-bestuur, zo stelt respondent 4. Ook de Europese vertegenwoordigers worden op basis van hun eigen professionaliteit geacht de juiste informatie te kunnen terugkoppelen, waar het college vervolgens mee aan de slag moet om vervolgstapen te kunnen bepalen.

Kortom, in de informatieverwerking is er rondom de centralisatie van besluitvorming een systeem opgesteld waarbij *boundary spanners* hun informatie kunnen terugkoppelen naar secretarissen en adviseurs. Die filteren wat er op bestuursniveau moet worden besproken. In deze filtering en de vraag welke informatie moet worden teruggekoppeld, hebben zowel *boundary spanners*, als secretarissen/adviseurs grote vrijheden. Er wordt hierbij een beroep gedaan op de professionaliteit van de medewerkers en het analytisch vermogen van de secretarissen & adviseurs.

5.1.2 Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ)

De IGJ houdt toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg en de jeugdhulp in Nederland. Daarbij gaat het om naleving van de wetten en regels door een alsmaar groter wordende groep van zorgverleners en zorgaanbieders (Document 5). Om dit toezicht te kunnen blijven organiseren is samenwerking met ketenpartners en andere toezichthouders noodzakelijk. Het IGJ heeft een te beperkt budget en een te beperkte capaciteit om dit zonder samenwerkingen af te kunnen. Ook is het bundelen van krachten nodig om tegenwicht te vormen tegen illegaal werkende zorgorganisaties en/of vervalste producten, zo staat in het meerjarenplan beschreven (Document 5).

Externe vertegenwoordiging

Allereerst wordt er bij de externe vertegenwoordiging gekeken welke mate van centralisatie en welke mate van formalisatie terugkomt in de coördinatie. In de **centralisatie** kan het motto van de organisatie rondom de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten worden samengevat in de volgende quote:

‘Decentraal waar het kan, centraal waar het moet (Respondent 6, IGJ)’

Deze quote geeft aan dat er keuzes worden gemaakt wat er decentraal kan worden afgehandeld en wat er centraal moet worden besloten. De inspectie hanteert daarom een systeem waarbij er een analyse wordt gemaakt van alle partijen waarmee moet worden samengewerkt (Respondent 6, IGJ). Daarbij wordt er rondom beleidskwesties gekeken welke samenwerkingen strategisch belang hebben voor de organisatie. De inspectie maakt op basis hiervan een selectie van welke samenwerkingen het belangrijkste zijn en hier is de besluitvorming ten alle tijden centraal. Dat betekent dat de *boundary spanners* hier richtlijnen meekrijgen, maar nooit zelf beslissingen mogen maken (Respondent 5, IGJ). Deze richtlijnen worden vastgesteld op basis van accountplannen die voor elke stakeholder in de selectie worden gemaakt (Document 6; Respondent 6, IGJ). Hierdoor is het voor de *boundary spanner* duidelijk wat er moet worden vertegenwoordigd en welke standpunten de organisatie inneemt.

Dit is het onderdeel 'centraal waar het moet', maar er is ook een onderdeel 'decentraal waar het kan'. De IGJ gaat namelijk ook buiten de selectie samenwerkingen aan rondom beleidskwesties. Belangrijk is dat hierin geen besluiten worden genomen die van invloed zijn op het beleid van de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn internationale samenwerkingen of nationale samenwerkingen met kleinere/regionale partners. Deze samenwerkingen worden gedecentraliseerd en hierin heeft de *boundary spanner* in de externe vertegenwoordiging alle ruimte om zijn eigen standpunten naar voren te brengen (Respondent 5, IGJ).

In de **formalisatie** van de externe vertegenwoordiging vindt er bij zaken die gecentraliseerd zijn een vorm van formalisering plaats door de accountplannen.

'En zo'n plan: dan wordt beschreven wanneer je praat, waar je over praat, met wie en ook van hoe is de interne terugkoppeling (...) aan wie rapporteer je daarover. Dat is soms een afdelingshoofd, dat is soms een hele afdeling. Dat is in ieder geval aan de portefeuillehouder binnen het managementteam. (Respondent 5, IGJ).'

Respondent 6 plaatst hier een nuance bij. Er worden richtlijnen gegeven over de inhoud, maar in de gesprekken op operationeel mag hiervan worden afgeweken. Op basis van de professionaliteit van de medewerkers is er enige mate van discretionaire ruimte als er zaken relevant blijken die niet in het accountplan zijn vastgesteld.

'(...) want je wil ook geen bureaucratie worden waar je alles in procedures dichttimert. Het heeft vooral te maken met bewustzijn van mensen, weten wat er speelt en elkaar kunnen bereiken (Respondent 6, IGJ).'

Hierdoor kan worden geconstateerd dat er in de externe vertegenwoordiging rond zaken die gecentraliseerd zijn een sterke inkadering plaatsvindt en dat daarbinnen ook enige vorm van discretionaire ruimte aanwezig is. Die discretionaire ruimte is vele malen sterker aanwezig in zaken die zijn gedecentraliseerd. Hier heeft de *boundary spanner* ruimte om eigen standpunten in te brengen en zijn er geen richtlijnen of protocollen rond samenwerkingen in beleidskwesties waar hij zich aan moet houden.

Kortom, in de externe vertegenwoordiging is er sprake van centralisatie bij een selectie van samenwerkingen die voor de organisatie het grootste strategische voordeel opleveren. Zaken buiten deze selectie worden sneller gedecentraliseerd. Het motto luidt dan ook: decentraal als het kan, centraal als het moet. Voor de formalisatie in de externe vertegenwoordiging betekent dit dat bij centrale beslisbevoegdheden zaken voor de *boundary spanners* door middel van een accountplan worden ingekaderd. Daar binnen is een zeer beperkte vorm van discretionaire ruimte mogelijk. Bij zaken die gedecentraliseerd zijn is er voor de *boundary spanner* sprake van een volledig discretionaire ruimte.

Informatieverwerking

Wat houdt dit in voor de mate waarin informatie moet worden teruggekoppeld? Daarbij wordt rond de **centralisatie** de vraag gesteld of en waar in de organisatie informatie moet worden teruggekoppeld. Het is hierbij in deze organisatie voor de *boundary spanners* ten alle tijden duidelijk aan wie zij informatie moeten terugkoppelen (Respondent 5 & 6, IGJ). Bij zaken die gecentraliseerd zijn geeft het accountplan hier namelijk duidelijkheid over. In het accountplan staat beschreven wie de betrokken personen zijn die informatie terug moeten krijgen (Document 6). Dat zijn de portefeuillehouder uit het managementteam, de accounthouder (coördinator van het accountplan), het afdelingshoofd en de betrokken experts (Respondent 6, IGJ). De accounthouder en het afdelingshoofd zijn daarbij verantwoordelijk voor eventuele filtering van zaken die niet in het accountplan zijn vastgelegd. Ook zorgt de accounthouder ervoor dat informatie bij andere afdelingen terecht komt, indien noodzakelijk. Daarmee is dit een overzichtsfunctie binnen de organisatie.

Bij zaken die gedecentraliseerd zijn is de informatieverwerking heel overzichtelijk. Rond samenwerkingen waarin geen besluiten worden genomen die van effect zijn op het beleid van de organisatie hebben *boundary spanners*, wat in dit geval vaak experts zijn, vrijheid om te bespreken wat ze willen en dienen zij hun aanbevelingen of aandachtspunten achteraf terug te koppelen bij hun afdelingshoofd (Respondent 5, IGJ). Die kan besluiten om deze zaken voor te leggen aan het bestuur. Het afdelingshoofd kijkt hierbij dus naar eventuele filtering.

Rond **formalisatie**, de vraag wat er moet worden teruggekoppeld, is opnieuw betrekkelijke vrijheid te zien. In zaken die gedecentraliseerd zijn en waar *boundary spanners* grote discretionaire ruimte hebben om een eigen standpunt in te nemen, bepalen zij ook welke informatie relevant is om terug te koppelen (Respondent 5, IGJ). In wat er moet worden teruggekoppeld is er bij zaken die gecentraliseerd zijn door middel van het account wel enige vorm van inkadering zichtbaar. Er moet informatie worden teruggekoppeld over onderwerpen die vooraf zijn vastgesteld. Er blijkt echter ook dat er vrijheid is in wat er rond deze onderwerpen moet worden teruggekoppeld en dat er ook informatie buiten deze onderwerpen om wordt verwerkt. Dit zorgt ervoor dat in de formalisatie van informatieverwerking de *boundary spanners* een grote mate van discretionaire ruimte hebben en het voor hen dus niet is vastgelegd wat ze van hun informatie moeten terugkoppelen of filteren.

In het kort kan dus gezegd worden dat rond de informatieverwerking de IGJ door middel van een informatiesysteem duidelijk heeft vastgesteld waar informatie terecht moet komen bij zaken die gecentraliseerd zijn. Zaken die gedecentraliseerd zijn, dienen te worden teruggekoppeld naar het afdelingshoofd. In de formalisatie van informatieverwerking zorgt de inkadering van de accountplannen ervoor dat er over bepaalde onderwerpen informatie moet komen, maar zijn de *boundary spanners* vrij om op basis van eigen professionaliteit hier een selectie in te maken. Dit is ook het geval voor zaken die gedecentraliseerd zijn.

5.1.3 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland (GGD-NOG)

De GGD-NOG ziet zich zelf als veel meer dan alleen een toezichthouder. Het klassieke toezicht, zoals de respondenten (R8, R10) dat schetsen, komt terug in het toezicht op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en het toezicht op de kinderopvang. De kerntaak van de GGD is de uitvoering van gemeentelijke taken op basis van de Wet publieke gezondheid, zo valt te lezen in het jaarverslag van 2019 (Document 7). De GGD is er om de gezondheid van de inwoners in haar regio te bewaken, te beschermen en te bevorderen. Hierbij wordt er niet naar de formele uitvoering gekeken, maar naar de manier waarop het beleid rondom het waarborgen hiervan wordt vormgegeven.



Afbeelding 1: Werkgebied GGD-NOG (GGD, 2020a)

Om dit te kunnen bewerkstelligen zijn samenwerkingen met de 22 gemeenten (zie afbeelding 2) uit de regio Noord-Oost Gelderland en de overige samenwerkingspartners zoals onder meer jeugdhulp, universiteiten, huisartsen en ziekenhuizen noodzakelijk.

Externe vertegenwoordiging

Welke beslisbevoegdheden zijn er op welk gebied? Daarbij is het belangrijk om vooraf in te kaderen dat de GGD de beslisbevoegdheid heeft over hoe deze waarborging van gezondheid plaatsvindt. Dat is daarmee ook de focus die hier wordt gehanteerd. Wie heeft welke beslisbevoegdheden in hoe dit gebeurt? Rond de externe vertegenwoordiging is het van belang om bij de **centralisatie** te kijken naar waar de beslisbevoegdheden liggen bij de vraag hoe de gezondheid kan worden gewaarborgd.

'(...)We hebben wel veel mandaat hier. Als het binnen je financiering past en het past bij de doelstelling van de GGD. (...) Past het bij onze kernactiviteiten, past het binnen de visie die we hebben en past het financieel: dan kun je het gewoon doen (Respondent 8, GGD-NOG).'

Deze quote duidt erop dat er binnen de GGD veel decentrale bevoegdheden zijn voor de afdelingen. Dit blijkt ook uit de gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten en de GGD, waarin veel taken op decentraal niveau rondom de invulling van het toezicht kunnen worden besloten (Document 8). Een voorbeeld hiervan is de samenwerking binnen de Academische Werkplaats, waar de GGD met de Wageningen Universiteit extra onderzoek creëerde binnen de regio (Respondent 8, GGD-NOG) De inkadering wordt hierbij dus verzorgd door de financiering en de doelstelling/visie van de GGD. Dit zorgt ervoor dat er op decentraal niveau beslissingen kunnen worden genomen en geeft aan dat *boundary spanners* decentrale bevoegdheden hebben.

'Het bestuur is niet heel erg geïnteresseerd in onze besluiten denk ik. Of althans een bestuurder (wethouder red.) van een gemeente wil dat we ongeveer doen wat we hebben afgesproken en daarnaast wil die geen shit of gedoe. Als dat er wel is, wil die dat tijdig weten, zodat hij als hij er een vraag over krijgt, fatsoenlijk antwoord over kan geven. Dat is ongeveer de route in zo'n traject (Respondent 10, GGD-NOG).'

Volgens respondent 10 heeft dat te maken met de belangen voor en de invloed van het bestuur. De gemeenten, bij monde van de wethouders, zitten namelijk in het bestuur van de GGD (GGD-NOG, 2016). Aangezien het bestuur bepaalt wat er moet gebeuren en wat de financiering is, spelen zij in veel gevallen indirect een grote rol bij de mogelijkheden op decentraal niveau (Document 9, Document 10).

De bevoegdheden komen hierdoor niet direct centraal te liggen, maar het bestuur probeert dan wel grotere invloed te hebben. Volgens respondent 8 ontstaat hierdoor altijd een politieke strijd.

Voor de **formalisatie** heeft dit in de externe vertegenwoordiging gevolgen. Bij zaken die gedecentraliseerd zijn, is de formalisatie in grote mate aanwezig. Uit de externe vertegenwoordiging blijkt dat de *boundary spanner* hier wordt ingekaderd door het budget, de visie van de GGD en de afspraken die in het bestuur zijn gemaakt over wat er moet gebeuren. Bij de vraag hoe dit gebeurt, komen er ook richtlijnen vanuit het RIVM bij waar de externe vertegenwoordiger rekening mee moet houden (Respondent 8, GGD-NOG).

Je maakt een protocol voor richtlijnen om fouten te voorkomen en te zorgen dat je eenduidig werkt met elkaar en die zijn er niet om vanaf te wijken. Als je continu van je richtlijn afwijkt, is de richtlijn niet goed. Ik ben in die zin meer voorstander van het woord richtlijn, omdat die die flexibiliteit dan ook geeft (Respondent 8, GGD-NOG).

Hoewel op basis van deze quote blijkt dat de richtlijnen duidelijke sturing geven, is het dus niet zo dat het hier gaat om vaste protocollen. Op basis van de eigen discretionaire ruimte mag er van deze richtlijnen worden afgeweken, mits dit goed kan worden verantwoord. Het symboliseert de flexibiliteit die bij decentrale beslisbevoegdheden mogelijk is, maar die wel sterk wordt ingekaderd. Een extra vorm van inkadering wordt bepaald door het feit dat er op voorhand vastgesteld wordt welke resultaten er moeten worden behaald (Document 8).

Respondent 10 geeft daarbij aan dat de discretionaire ruimte in de externe vertegenwoordiging kan worden bedreigd als er onderwerpen ter sprake komen waar het bestuur extra belang bij heeft. Zowel op basis van de samenwerkingsregeling, als van de respondenten (R8, R10), blijft de discretionaire ruimte in stand, maar kan er meer overleg nodig zijn met de gemeente om te zien hoe het proces verloopt.

Er zijn dus bij de vraag hoe de gezondheid kan worden gewaarborgd veel decentrale bevoegdheden. Dit zorgt ervoor dat er in de formalisatie op meerdere fronten sprake is van inkadering. Er wordt benadrukt dat er van de richtlijnen mag worden afgeweken, mits dit goed wordt verantwoord. Maar op basis van budget en visie van de organisatie en richtlijnen van het RIVM is hier in de externe vertegenwoordiging wel sprake van een sterke inkadering.

Informatieverwerking

Het feit dat er veel decentrale bevoegdheden zijn, betekent niet dat de informatieverwerking bij de GGD niet van belang is. Als we kijken bij de **centralisatie** hoe hoog iets moet worden teruggekoppeld, is er volgens de respondenten geen eenduidig informatiesysteem aanwezig. Informatie moet wel altijd worden teruggekoppeld naar de manager en binnen het eigen team. Indien nodig is het de taak van de manager om zaken terug te koppelen richting het bestuur (Respondent 10, IGJ). Die heeft hierbij ook de taak om te coördineren als er informatie van het ene team noodzakelijk is voor een ander team.

Interessanter is het om bij de GGD te kijken naar de **formalisatie** van informatieverwerking. Wat moet er worden teruggekoppeld? Hier zijn namelijk grote verschillen tussen op basis van de wensen van het bestuur.

‘Praten we over toezicht op de WMO: dan zijn ze veel meer geïnteresseerd. Dat is hun product, zij hebben toezicht daar op bedacht. En als wij in dat toezicht problemen zien in de sfeer van dat dat niet goed gebeurt, dan willen ze het op tijd weten. Dan willen ze er ook bij betrokken worden, wat wij dan doen en wat we allemaal zien en vinden (Respondent 10, GGD-NOG).’

Volgens respondent 10 zijn er bepaalde zaken die voor het bestuur (en daarmee de gemeenten) altijd van groter belang zijn en kan het bij andere zaken wisselen op basis van de politieke context. Respondent 8 stelt dat bij dit soort gevallen de *boundary spanners* informatie minutieus moeten terugkoppelen zodat zij in overleg met het bestuur alles minutieus kunnen verantwoorden. Bij overige zaken heeft de *boundary spanner* wel eigen discretionaire ruimte om informatie naar eigen inzicht te filteren en terug te koppelen.

Kortom, in de formalisatie zijn er geen informatiesystemen, maar speelt de manager een belangrijke rol in de coördinatie van informatie op de juiste plek krijgen. In de informatieverwerking is er, op basis van de belangen van het bestuur, een sterke vorm van formalisatie aanwezig waarbij minutieus moet worden teruggelinkt wat er besproken en eventueel besloten is om dit te kunnen verantwoorden. Bij zaken waar het bestuur een lager belang heeft, geldt dit minder en is er in de informatieverwerking meer discretionaire ruimte.

5.1.4 Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie

De vierde toezichthouder in dit onderzoek is de NVAO. De NVAO neemt besluiten over de accreditatie van nieuwe en bestaande opleidingen en beoordeelt de kwaliteitszorg van instellingen in het hoger onderwijs (Document 11). Daarbij zien zij transparante zorg voor de kwaliteit van het hoger onderwijs als een belangrijke maatschappelijke opdracht. Zij bewaken de kwaliteit, maar willen deze ook herkenbaar en zichtbaar maken in de maatschappij. Hiervoor zijn, waar relevant, zowel nationaal als internationaal samenwerkingen met andere organisaties nodig die betrokken zijn bij de kwaliteit van het onderwijs (Document 11).

Externe Vertegenwoordiging

Welke mate van **centralisatie** is terug te zien in de externe vertegenwoordiging van de organisatie? Respondent 7 stelt hierbij duidelijk dat medewerkers die buiten de organisatiegrenzen werken een rol aannemen als spreekbuis van de organisatie. Ze gaan niet over besluitvorming. Respondent 12 vult daarop aan dat de besluitvorming rond samenwerkingen altijd ligt bij het dagelijks bestuur of de directeur vanuit de managementlaag. Binnen de mandateringsregeling (Document 12) is afgesproken wie waarover beslissingen kan nemen binnen het bestuurs- en managementteam, maar voor de medewerkers van de organisatie die over de organisatiegrenzen heen werken speelt dit geen rol.

‘Als iemand in een overleg zit en er wordt hem of haar het standpunt gevraagd namens de NVAO (...) dan zijn de meesten wel zo slim dat ze zeggen: ik kan wel aangeven wat ik denk dat ongeveer de richtlijn of ons denken daarin is, maar als je het echt sec wil weten ga ik dit terugkoppelen en krijg je vervolgens een formele reactie (Respondent 7, NVAO).’

Boundary spanners hebben vooraf veel overleg met het bestuur of de directie van het managementteam en krijgen hierin de richtlijnen mee. Bij onzekerheden, zoals deze quote aangeeft, mogen er niet eigen standpunten worden gedeeld namens de NVAO. In dit geval moet er in eerste instantie terugkoppeling plaatsvinden. Er wordt daarmee dus ook op voorhand een inschatting gemaakt van de onderwerpen die tijdens de samenwerking worden besproken.

In sommige gevallen moet een beleidsmedewerker een dossier opschalen naar het bestuur omdat er iets mee is. Voor sommige dingen, we hebben bijvoorbeeld proces instellingsaccreditatie - dan gaat het om het accrediteren van de hele instelling. Daar is meestal een portefeuillehouder van het bestuur dan verantwoordelijk voor. Dus als er met zo'n dossier iets is, dan is er directe lijn met het bestuur (Respondent 12, NVAO).

Daarbij is het zelfs zo, zoals uit deze quote blijkt, dat in de belangrijkste of meest complexe gevallen de vertegenwoordiging plaats vindt vanuit het bestuur en zaken dus helemaal gecentraliseerd zijn

hierbinnen. Hieronder vallen ook de internationale samenwerkingen. De beleidsmedewerkers moeten dit dus zelf kunnen inschatten tijdens een samenwerking: als zij het te complex achten kan een zaak worden opgeschaald.

Wat heeft dit voor gevolgen voor de **formalisatie** in de externe vertegenwoordiging? *Boundary spanners* zijn niet bevoegd beslissingen te nemen en krijgen richtlijnen mee over hoe ze zich in de vertegenwoordiging op moeten stellen. Deze richtlijnen gaan over NVAO-standpunten op bepaalde onderwerpen en zijn ook grotendeels terug te vinden in de strategie (Document 11). Respondent 12 vult daarbij aan dat een medewerker op voorhand moet inschatten wat er wel en niet tijdens een specifieke samenwerking wordt besproken. Als er onderwerpen op de agenda staan waarbij om een specifiek NVAO-standpunt wordt gevraagd, moet dat van tevoren worden afgestemd met de portefeuillehouder vanuit het bestuur. Omdat niet alles kan worden besproken vooraf, moet de *boundary spanner* vooraf een inschatting maken waar het in de samenwerking over zal gaan.

‘Als je die ruimte neemt en dat heb ik ook tegen ze gezegd: dat is prima, maar als ie terugkomt moet je hem ook opvangen. Dus je mag best zeggen dat je dit vindt, maar zeg erbij dat het geen officieel NVAO beleid is (Respondent 7, NVAO).’

Respondent 7 stelt dat uit deze quote blijkt dat *boundary spanners* vaak wel graag buiten de ingekaderde lijntjes kleuren. Dit mag van de organisatie, maar hierbij moet dus duidelijk worden vermeld dat het geen beleid is van de NVAO zelf. In deze zin is er met de richtlijnen duidelijk vastgesteld hoe de *boundary spanners* zich in de vertegenwoordiging moeten opstellen en is er weinig discretionaire ruimte. De richtlijnen moeten op hoofdlijnen immers worden gevolgd, zo stelt respondent 7.

De NVAO heeft kortgezegd alle zaken rondom beleidskwesties in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd. Dit houdt in dat de standpunten van de NVAO leidend zijn en hierover op voorhand overleg kan plaatsvinden tussen *boundary spanner* en portefeuillehouder. Beslisbevoegdheid ligt niet bij de *boundary spanner*, maar bij de portefeuillehouder uit het bestuur. Voor de formalisatie betekent dit dat de *boundary spanner* de richtlijnen van de organisatie moet volgen en hierbij dus nauwelijks sprake is van eigen discretionaire ruimte.

Informatieverwerking

Omdat in de externe vertegenwoordiging er geen mandaat tot besluitvorming wordt gegeven aan de *boundary spanners*, moet alle informatie worden teruggekoppeld richting de organisatie. In de **centralisatie** heeft de NVAO hier niet een bepaald informatiesysteem voor bij beleidskwesties. Volgens respondent 7 is het voor de *boundary spanner* ten alle tijden overzichtelijk bij welke portefeuillehouder informatie moet worden teruggekoppeld. Vaak is er tussen beide personen ook op voorhand al overleg geweest, bleek uit de externe vertegenwoordiging. Er is daarmee een hele directe lijn tussen portefeuillehouder en de *boundary spanner*.

Respondent 7 geeft hierbij wel aan dat het de wens vanuit de directie is dat de informatie uit de netwerken met de hele organisatie gedeeld wordt.

‘Maar in de regel krijg ik heel veel terugkoppelingen, mondeling en schriftelijk. Soms vraag ik ernaar. Het hangt ook wel een beetje van de hectiek af (Respondent 7, NVAO).’

Hierover zijn afspraken gemaakt, maar geldt geen vast protocol. Daarmee komen we terecht bij de **formalisatie** van de informatieverwerking. De enige afspraak die formeel is vastgelegd is dat de portefeuillehouder op de hoogte wordt gesteld, andere afspraken zijn informeel. Uit de quote blijkt dat deze ‘afspraken’ er tijdens een hectische situatie bij in kunnen schieten. Respondent 12 geeft

daarbij aan dat dat bij iedereen wel eens gebeurt. Om dit te ondervangen is er eens in de twee weken een overleg waarbij mensen de ruimte krijgen om hun informatie met iedereen te kunnen delen. Een wens die binnen de organisatie enorm speelt.

In wat er moet worden vertegenwoordigd is een sterke mate van formalisatie. In wat er moet worden teruggekoppeld is een grote mate van vrijheid. Volgens respondent 7 hebben de zestien beleidsmedewerkers die over de grenzen werken een dusdanige vorm van professionaliteit dat zij zelf de ontwikkelingen tijdens een samenwerkingsgesprek moeten kunnen duiden. Vervolgens is het volgens respondent 12 ook de verantwoordelijkheid van de medewerker zelf om in te zien wat hij wel en wat hij niet moet terugkoppelen. Daarin is het dus wel mogelijk dat de beleidsmedewerker rond *boundary spanning* zaken wordt overruled en er een bestuurslid als vertegenwoordiger optreedt, mede omdat de informatie te moeilijk kan zijn.

Kortom, de NVAO heeft in de informatieverwerking geen speciale informatiesystemen. De *boundary spanner* en de portefeuillehouder kunnen direct met elkaar in contact staan en er zijn dus geen moeilijkheden om zaken zo 'hoog' mogelijk binnen de organisatie terug te koppelen. Er wordt verlangd dat informatie breed gedeeld wordt, maar hier zijn geen protocollen voor. In wat er moet worden teruggekoppeld is vrijheid. Daarbij moeten de beleidsmedewerkers op basis van eigen professionaliteit kunnen duiden wat moet worden teruggekoppeld en welke filtering hier moet worden gemaakt.

5.1.5 Resumé

Tot slot wordt in een overzichtstabel kernachtig aangegeven hoe de vier organisatie hun *boundary spanning* activiteiten coördineren. In de beschrijving van de coördinatie is het onderscheid gemaakt tussen externe vertegenwoordiging en informatieverwerking. Hierdoor kon de beschrijving namelijk bondiger worden gepresenteerd. In deze tabel zal de afhankelijke variabele (mate van centralisatie en formalisatie) centraal staan, zodat de verschillen en overeenkomsten tussen de organisaties overzichtelijk kunnen worden gepresenteerd.

	Centralisatie in <i>boundary spanning</i> activiteiten
CBG	In de externe vertegenwoordiging zijn <i>boundary spanning</i> activiteiten waar het College/CBG-bestuur bij betrokken moet worden gecentraliseerd, <i>boundary spanning</i> activiteiten die alleen het agentschap aangaan zijn gedecentraliseerd. Rond de informatieverwerking worden zaken teruggekoppeld naar speciale secretarissen of beleidsadviseurs. Deze zorgen voor verspreiding van informatie.
IGJ	In de externe vertegenwoordiging zijn <i>boundary spanning</i> activiteiten bij een selecte club van stakeholders gecentraliseerd. Overige samenwerkingen worden gedecentraliseerd. Rond de informatieverwerking worden zaken op basis van het accountplan gestructureerd. In het accountplan staat omschreven wie welke informatie moet krijgen. Ook de portefeuillehouder wordt hierbij vermeld.
GGD-NOG	In de externe vertegenwoordiging zijn <i>boundary spanning</i> activiteiten over hoe gezondheid moet worden gewaarborgd gedecentraliseerd. Rond de informatieverwerking zijn er geen speciale informatiesystemen. Informatie wordt teruggekoppeld binnen eigen team en richting eigen manager.
NVAO	In de externe vertegenwoordiging zijn <i>boundary spanning</i> activiteiten gecentraliseerd. Geen beslisbevoegdheden voor medewerkers in samenwerkingen.

	Rond de informatieverwerking is er geen speciaal informatiesysteem. Informatie kan direct worden teruggekoppeld naar portefeuillehouder en in vergaderingen worden gedeeld met het hele team.
--	--

Tabel 7: Overzicht mate van centralisatie in *boundary spanning* activiteiten

	Formalisatie in <i>boundary spanning</i> activiteiten
CBG	<p>In de externe vertegenwoordiging is er bij <i>boundary spanning</i> activiteiten die invloed hebben op het college een sterke mate van formalisatie aanwezig. Bij zaken voor louter het agentschap en dossieroverstijgende onderwerpen is er meer discretionaire ruimte voor <i>boundary spanners</i>.</p> <p>Rond de informatieverwerking is er voor <i>boundary spanners</i> relatief grote vrijheid in wat er moet worden teruggekoppeld. Secretarissen en adviseurs kunnen hierbij om nadere toelichting of missende informatie vragen en zorgen voor filtering richting bestuursorgaan.</p>
IGJ	<p>In de externe vertegenwoordiging geldt er bij de selectie club van stakeholders een sterke inkadering op basis van de accountplannen. Hierbij is er een beperkte discretionaire ruimte voor <i>boundary spanners</i>. Buiten deze selectie is er voor <i>boundary spanners</i> grote mate van discretionaire ruimte.</p> <p>Rond de informatieverwerking is duidelijk vastgelegd aan wie informatie moet worden teruggekoppeld en waarover het gaat. Filtering vindt plaats op basis van accountplan en eigen discretionaire ruimte van de <i>boundary spanner</i>. Zowel in samenwerkingen die gecentraliseerd als samenwerkingen die gedecentraliseerd zijn.</p>
GGD-NOG	<p>In de externe vertegenwoordiging is er een sterke mate van formalisatie door inkadering op basis van budget, visie en richtlijnen RIVM. Er is discretionaire ruimte om hiervan af te wijken, mits dit kan worden verantwoord. Richtlijnen worden in praktijk vaak opgevolgd.</p> <p>Rond informatieverwerking hangt formalisatie af van belang van het onderwerp. Sterke formalisatie in wat er moet worden teruggekoppeld bij zaken die strategisch belang hebben. Daarbuiten is meer ruimte voor eigen filtering.</p>
NVAO	<p>In de externe vertegenwoordiging is er een sterke mate van formalisatie doordat er richtlijnen & standpunten worden meegegeven aan <i>boundary spanners</i>.</p> <p>Rond informatieverwerking is er geen formalisatie. De organisatie vertrouwt op de professionaliteit van medewerkers om eigen inschatting te maken van wat er rond beleidskwesties moet worden teruggekoppeld.</p>

Tabel 8: Overzicht mate van formalisatie in *boundary spanning* activiteiten

In de mate waarin *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd en geformaliseerd worden zijn verschillen en overeenkomsten te zien tussen de vier verschillende organisaties. Er zijn verschillen in de externe vertegenwoordiging waarbij organisaties alles centraliseren, kiezen voor een balans tussen centralisatie en decentralisaties, of alles decentraliseren. Daarnaast is er in deze centralisatie bij twee van de vier organisatie wel een informatiesysteem opgezet en bij de andere twee niet. Anderzijds is er in de externe vertegenwoordiging bij alle organisaties sprake van een sterke inkadering, een sterke mate van formalisatie bij zaken die gecentraliseerd zijn. Dit terwijl er bij de informatieverwerking meer vrijheden zijn in de filtering die *boundary spanners* mogen toepassen.

Dit roept vragen op. Wat verklaart dat de ene organisatie wel centralisatie toepast, de ander niet en de andere kiest voor een combinatie van centralisatie en decentralisatie in *boundary spanning* activiteiten. Wat verklaart dat binnen het formalisatie vraagstuk externe vertegenwoordiging sterk is

geformaliseerd bij zaken die centraal worden besloten en minder sterk bij zaken die decentraal worden besloten? En hoe is het te verklaren dat er in de informatieverwerking veel vrijheden zijn? Dit zijn vragen die het eerste deel van deze analyse oproepen. In de volgende paragraaf wordt er gekeken of deze verschillen en overeenkomsten kunnen worden verklaard op basis van de omgevingsfactoren en de karakteristieken van de vier verschillende organisaties.

5.2 Omgevingsfactoren & Karakteristieken

In de vorige paragraaf is een beschrijving gegeven van de manieren waarop de organisatie hun *boundary spanning* activiteiten coördineren. Hierbij is geconstateerd dat er tussen de organisaties verschillen zitten in de mate waarin *boundary spanning* activiteiten worden gecentraliseerd en dat er verschillen zijn in de mate van formalisatie van deze *boundary spanning* activiteiten. In deze paragraaf wordt er gekeken of deze verschillen kunnen worden verklaard op basis van de vooraf opgestelde omgevingsfactoren en karakteristieken. Dit is de tweede empirische deelvraag uit dit onderzoek. Hierbij worden niet opnieuw afzonderlijk alle toezichthoudende organisaties behandeld, maar wordt er per omgevingsfactor gekeken of er dwarsverbanden kunnen worden gelegd tussen de organisaties die mogelijk de verschillen kunnen verklaren.

5.2.1 Grootte

In dit onderzoek zijn organisaties van verschillende grootte, gebaseerd op aantal medewerkers en afdelingen binnen de organisatie, bekeken. Voordat de verschillen worden verklaard, worden de organisaties hieronder kort schematisch gerangschikt op basis van grootte

Organisatie	Aantal medewerkers of fte	Aantal afdelingen
IGJ	778 medewerkers	24
CBG	379 medewerkers	15
GGD-NOG	258 medewerkers	19
NVAO	49,1 fte	2

Tabel 9: Overzicht grootte bestudeerde organisaties (IGJ, 2020a; CBG, 2020a; GGDNOG, 2020; NVAO, respondent 8)

Op basis van de gegevens blijkt dat alleen bij de NVAO, de kleinste organisatie van dit onderzoek, alle zaken rond *boundary spanning* activiteiten **in de externe vertegenwoordiging gecentraliseerd** zijn. De NVAO heeft ook een platte structuur waarin de enige onderverdeling de afdeling Nederland en afdeling Vlaanderen is (respondent 7, NVAO). Respondent 7 geeft daarbij aan dat door de grootte van de organisatie het overzicht ook goed kan worden behouden.

‘Ik weet wie waar mee bezig is en ik spreek ze ook heel vaak. Het is een van mijn rollen: ik heb met bijna alle medewerkers elke twee weken een bilateraal overleg (Respondent 7, NVAO).’

Overzicht is hierbij het sleutelwoord. Bij de NVAO werken er zestien medewerkers over de organisatiegrenzen heen en het management kan het overzicht behouden wie over welk onderwerp de organisatie vertegenwoordigt. Daardoor kunnen er ook duidelijke richtlijnen en standpunten worden meegegeven, stelt respondent 7. In het overdragen van richtlijnen en standpunten is er vaak ook een directe lijn tussen portefeuillehouder en *boundary spanner*, vanwege de platte structuur van de organisatie.

Dat is anders bij de drie andere organisaties die in dit onderzoek zijn bestudeerd. De grootste organisatie, de IGJ, heeft te maken met bijna 800 medewerkers en 24 afdelingen (Document 13). De meerderheid van die afdelingen kan te maken hebben met zaken die over sectorgrenzen of landsgrenzen spelen, zaken waarvoor naar de vormgeving van toezicht moet worden gekeken. Belangrijk hierbij is dat, volgens respondent 5, je als een organisatie niet alles moet willen

centraliseren. Je hebt namelijk niet de capaciteit om het overzicht te behouden (Respondent 6, IGJ). Daarom moet hierin een selectie worden gemaakt.

Dat geldt ook voor het CBG. Meerdere respondenten (R1; R2; R3, CBG) hebben laten weten dat de organisatie de afgelopen tijd enorm gegroeid is.

‘Als de afdelingshoofden een prettige span of control hebben en niet al teveel afdelingen, dan werkt dat in een organisatie van tweehonderd mensen prima. Maar bij vierhonderd mensen wordt dat een stuk minder (Respondent 3, CBG).’

Voor de afdelingshoofden, bij vijftien afdelingen, leidt dit ertoe dat de mate van controle minder kan worden gehandhaafd, zo blijkt uit bovenstaande quote. Daardoor wordt het lastiger om alles te kunnen centraliseren: er is beperkte capaciteit om overzicht te houden. Volgens respondent 2 heerst er bij de organisatie nog een te platte structuur, wat het overzicht extra lastig kan maken. Ook het CBG kiest daarom een selectie van zaken uit die worden gecentraliseerd. De GGD-NOG kiest er juist voor om de meerderheid van zaken helemaal te decentraliseren (Document 8). Hierbij zijn er negentien afdelingen, met soms maar een paar man per afdeling, vertelt respondent 10. Met zoveel verschillende afdelingen en in vergelijking een laag aantal medewerkers wordt er hier voor gekozen zaken binnen de teams in zelforganisatie af te laten handelen. Volgens respondent 8 is dit de beste mogelijkheid om het grote aantal afdelingen in stand te kunnen houden.

In het kort betekent dit dus dat de grootte van een organisatie invloed heeft op de mate waarin zaken louter gecentraliseerd kunnen worden. Overzicht en capaciteit zijn hierin de sleutelwoorden. Als het overzicht ontbreekt, omdat er teveel medewerkers of afdelingen zijn en er te weinig capaciteit is om dit allemaal te centraliseren, besluiten organisaties om ook zaken te decentraliseren. Dit blijkt bij de IGJ, het CBG en de GGDNOG. Hierin kan een balans tussen centralisatie en decentralisatie plaatsvinden of kunnen alle zaken worden gedecentraliseerd.

Het is ook relevant om daarbij te kijken wat de invloed van grootte is op de **centralisatie van informatieverwerking**. Hoe hoog kan iets worden teruggekoppeld, aan wie en wat is het belang om de informatie te verdelen? In dit onderzoek blijkt dat de twee grootste organisaties (IGJ & CBG) hiervoor wel gebruik maken van een informatiesysteem en de twee kleinste organisaties (GGDNOG en NVAO) dit niet noodzakelijk achten.

Allereerst de kleinere organisaties. Volgens respondent 7 is het niet nodig om de informatieverwerking bij de NVAO in procedures vast te leggen. Hierbij wordt gesteld dat er vaak een directe lijn is tussen portefeuillehouder en *boundary spanner*. Ook is er per portefeuillehouder een gering aantal *boundary spanners*, waardoor het overzicht nog beter kan worden behouden. Ondanks dat het niet formeel is vastgelegd, wordt er binnen de NVAO wel verlangd dat de informatie met iedereen wordt gedeeld.

‘We zijn zo klein dat de impact, dat de lijn die we kiezen (...) direct gevolgen heeft voor ons accreditatieproces. Dus dan moet iedereen daarvan op de hoogte zijn (Respondent 7, NVAO).’

Hiervoor hoeft echter geen systeem worden opgebouwd. Respondent 12 vertelt dat er eens in de twee weken een overleg is met alle medewerkers, vijfenveertig in totaal, waarbij iedereen op de hoogte kan worden gesteld van elkaars informatie als deze nog niet is gedeeld. Ondanks het grote aantal ‘teams’ is er bij de GGDNOG ook geen informatiesysteem. Er zijn twee managers, voor algemene en jeugdgezondheid, die de informatie terugkrijgen en de informatie wordt binnen het team gedeeld. Volgens de respondenten kan hier door de managers het overzicht worden behouden om de informatie om de juiste plek te verspreiden.

Dat overzicht is voor de grootste organisaties wederom het probleem. Voor zaken die gecentraliseerd zijn, en dus langs het bestuur moeten, is er bij beide organisaties (IGJ & CBG) een informatiesysteem opgesteld.

'We hebben een schema waarbij het inzichtelijk is voor casemanagers wie van ons verantwoordelijk is bij een specifieke vergadering (Respondent 11, CBG).'

De casemanagers uit de quote zijn voor het CBG in de nationale vergaderingen de *boundary spanners*. Het is voor hen dus overzichtelijk bij wie informatie terecht moet komen. Respondent 1 stelt daarbij dat de secretarissen inhoudelijk hun eigen terreinen hebben en dat de beleidsadviseurs zich hebben onderverdeeld bij interne zaken, nationale samenwerkingen en internationale samenwerkingen. Hierdoor is het voor de *boundary spanner* overzichtelijk bij wie wat moet worden teruggekoppeld. Zaken die meerdere vlakken raken worden in overleg onderling verdeeld, zo stelt respondent 1. Respondent 3 vult hierop aan dat deze coördinatie onderling goed is en dat in dit geval het probleem dus niet door de *boundary spanner*, maar door de secretarissen en adviseurs onderling wordt opgelost. Deze personen zijn ook verantwoordelijk voor eventuele verspreiding van informatie als dit voor andere afdelingen nuttig is. Volgens respondent 1 is het daarom ook wel een '*smeeroliefunctie*'.

Bij de IGJ is er op basis van het accountplan duidelijk naar wie informatie moet worden teruggekoppeld. Volgens respondent 5 is in het plan uitvoerig beschreven wie waarover op de hoogte moet worden gesteld voor de *boundary spanner*.

'Het staat in het accountplan: van de binnenkant staat erin wie betrokken is en waarover, maar ook aan de buitenkant staat er richting de externe organisaties in om welke personen het gaat (Respondent 6, IGJ)'

Zowel voor de IGJ als het CBG zijn dit volgens de respondenten methoden om het overzicht te kunnen behouden en op deze manier over zaken centraal te kunnen beslissen.

Kortom, rond de aanwezigheid van informatiesystemen om informatie binnen de organisatie terug te koppelen en te verspreiden staat opnieuw overzicht centraal. Bij kleine organisaties is dit overzicht meer aanwezig en is een informatiesysteem hiervoor minder noodzakelijk. Er zijn minder medewerkers en er is een directe lijn richting eventuele bestuurder. In de grote organisaties zijn de systemen juist de manier om voor de *boundary spanners* duidelijk te maken naar wie informatie moet en de methoden om informatie te verspreiden binnen de organisatie.

Grootte speelt dus wel degelijk een rol bij de centralisatie van *boundary spanning* activiteiten, maar doet dit het ook bij de **formalisatie** ervan? In de **externe vertegenwoordiging** lijkt dit minder het geval te zijn. Immers bij zaken die gedecentraliseerd zijn is er bij zowel het IGJ als CBG geen invulling van de mandatering. Volgens respondent 5 moeten de *boundary spanners* juist in deze decentrale setting zelf discretionaire ruimte hebben. Bij alle organisaties, klein tot groot, is het zo dat bij zaken die zijn gecentraliseerd er een sterke inkadering in de externe vertegenwoordiging plaatsvindt, maar bij decentralisatie is dit voor het CBG en IGJ niet het geval. Hier heeft grootte niet zozeer impact op de formalisatie van de externe vertegenwoordiging.

Alleen bij de GGDNOG zie je duidelijk dat er een inkadering van de mandateringen is (Document 9 & 10). Deze richtlijnen geven overzicht, zo stelt respondent 8. Zaken buiten de richtlijnen, genomen op basis van discretionaire ruimte, moeten immers goed worden verantwoord. Dit geldt ook voor beslissingen die zijn genomen buiten de afspraken met het bestuur. De decentralisatie zorgt er hier dus voor dat om het overzicht te behouden er een inkadering is van de mandatering. Maar hier is wel discretionaire ruimte voor de *boundary spanners* om van de inkadering af te wijken.

Rond de **formalisatie van informatieverwerking** speelt grootte een duidelijkere rol; bij de twee grootste organisaties is er een informatiesysteem om wat richting het bestuursorgaan moet te filteren.

‘Want er komt zoveel informatie uit een organisatie. Als je dat niet filtert en samenvat, tja (Respondent 1, CBG).’

Boundary spanners bij het CBG kunnen informatie terugkoppelen naar beleidsadviseurs en secretarissen. In wat ze terugkoppelen zij ze vrij, maar de beleidsadviseurs en secretarissen kijken bij deze teruggekoppelde informatie wat er relevant is voor het bestuursorgaan en wat niet. Respondent 1 benadrukt dat het van belang is om bij gecentraliseerde zaken deze filtering te maken om te voorkomen dat er teveel informatie bij het bestuur komt. Het bestuursorgaan moet wel de capaciteit hebben om alles wat doorgestuurd wordt te kunnen behandelen.

Bij de IGJ wordt de informatie deels door personen en deels door het accountplan gefilterd (Respondent 5, IGJ). Hierdoor weten portefeuillehouders over welke onderwerpen ze informatie kunnen krijgen. In het accountplan staat namelijk beschreven over welke onderwerpen in de samenwerking wordt gesproken (Document 6). Als er toch onderwerpen worden besproken die buiten het accountplan vallen, wordt de filtering door een van de betrokken personen (afdelingshoofd, betrokken expert) opgepakt. Belangrijk is om te vermelden dat er dus filteringen zijn binnen beide organisaties, maar dat de *boundary spanners* ook al discretionaire ruimte hebben om een eigen filtering te maken. De ‘controle’ zit er bij het CBG in doordat beleidsadviseurs en secretarissen om missende informatie kunnen vragen en bij het IGJ dat er onderwerpen zijn gedetermineerd waar informatie over moet komen.

In de twee kleinere organisaties (NVAO, GGDNOG) is er geen informatiesysteem met filtering aanwezig. Respondent 7 (NVAO) geeft aan dat vanwege het geringe aantal medewerkers er overzicht is over de capaciteiten van de medewerkers en op basis daarvan er vertrouwen in is dat een ieder van hen zelf een filtering kan maken op basis van eigen professionaliteit. Er is direct contact tussen bestuurder en *boundary spanner*. Ondanks het grotere aantal medewerkers bij de GGDNOG wordt dat ook hier als belangrijkste reden vermeld en ook hier is direct contact tussen *boundary spanner* en manager. Op deze manier moet via eigen filtering een overload aan data worden voorkomen.

De grootte heeft dus bij formalisatie vooral invloed op de aanwezigheid van een informatiesysteem met een extra filtering (via accountplan of personen). In grotere organisaties is dit noodzakelijk omdat er geringe capaciteit is, maar er wel zaken zijn die centraal moeten worden besloten. In kleine organisaties kan het overzicht beter worden behouden, is er direct contact er wordt de filtering zonder enige vorm van systeem en controle bij de *boundary spanner* neergelegd. In de externe vertegenwoordiging is grootte niet de doorslaggevende factor voor formalisatie bij drie van de vier organisaties. Alleen bij de GGDNOG zorgt formalisatie ervoor dat er overzicht kan worden behouden, ondanks decentrale bevoegdheden.

5.2.2 Inhoud van de samenwerking.

De tweede factor is de inhoud van de samenwerking. Hierbij zal het gaan om de vraag of er in een samenwerking besluiten worden genomen of deze louter adviserend is (kijkend naar het strategisch belang) en de onzekerheid of juist complexiteit van de inhoud van samenwerking. Met de inhoud van de samenwerking kan er hierbij worden gekeken naar waarom zaken zijn gecentraliseerd of gedecentraliseerd en wat de inhoud van samenwerking voor gevolgen heeft voor de formalisatie in de externe vertegenwoordiging en de informatieverwerking voor en door *boundary spanners*.

Er zijn twee organisaties in dit onderzoek die *boundary spanning* activiteiten in de **externe vertegenwoordiging** zowel hebben **gecentraliseerd** als gedecentraliseerd. Dat zijn het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen en de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd. Kan de inhoud van de samenwerking een verklaring geven wanneer er bij deze organisaties in de coördinatie *boundary spanning* activiteiten wordt gekozen voor centralisatie en wanneer iets decentraal wordt afgehandeld? Bij het CBG lijkt dit wel het geval te zijn. In de vorige paragraaf is uiteengezet dat het college inhoudelijke besluiten neemt en de directie (met het agentschap) deze besluiten voorbereidt. Bij samenwerkingen die louter helpen in deze voorbereiding kunnen de besluiten decentraal door het agentschap worden genomen. Maar er zijn samenwerkingen in beleidskwesties die helpen in de voorbereiding, maar ook direct van invloed kunnen zijn op de vormgeving/het beleid van toezicht.

'Het fictieve voorbeeld we willen gaan samenwerken met de Hartstichting om waarschijnlijk onze beoordelingen beter te maken. (...) Daar is het best fuzzy of het nu een zaak van het agentschap is, puur voor het agentschap waarvan college denkt ga lekker je gang, werk wordt er beter van, misschien horen we er wat over nog. Of dat het ook een zaak is die het college aangaat als bestuursorgaan en dan misschien ook wel eens in de voltallige collegevergadering besproken zou moeten worden (Respondent 3, CBG)'

Wat blijkt nu uit zo'n quote? Er moet bij het CBG worden nagegaan of de *boundary spanning* activiteiten rond beleidskwesties louter helpen in de voorbereiding en daarmee adviserend van aard zijn of dat er met deze samenwerking echt daadwerkelijk veranderingen in de vormgeving van toezicht gaan plaatsvinden. Dat is volgens respondent 3 binnen de organisatie niet strak gedefinieerd. Zaken die door de beleidsadviseurs of de secretarissen als twijfelgeval worden bestempeld, komen daarom terecht bij het CBG-bestuur, waar collegeleden, secretarissen, directieleden en beleidsadviseurs samenkomen. De zaken worden dan voorbereid in een samenwerking tussen de bestuursadviseurs en secretarissen (R1; R3, CBG).

'(...) dat is typisch de plek waar dit soort dingen nu geagendeerd worden. Eens even kijken: hoe kijkt de voorzitter van college er tegenaan, wil ik dit in voltallig college bespreken? Dat is precies ook de plek waar alles adviseur en secretarissen zich ertegen aan bemoeien (Respondent 3, CBG).'

De uitkomst: de voorzitter van het college kan besluiten dat een beleidskwestie een groot effect heeft op het beleid van de organisatie en daarmee de vormgeving van het toezicht. Dan wordt een samenwerking gecentraliseerd met beslisbevoegdheid bij het college. Hier vallen dus ook de Europese vertegenwoordigers onder en het merendeel van de internationale samenwerkingen. Daar worden immers besluiten genomen die dusdanig van invloed zijn op beoordelingen en daarmee de vorm van toezicht (Respondent 4, IGJ). Of er kan worden geconcludeerd dat een samenwerking alleen helpt in voorbereiding en daarmee adviserend is voor besluiten in het college. Dan wordt de zaak gedecentraliseerd naar het agentschap.

Ook de IGJ kijkt of een samenwerking rondom een beleidskwestie van invloed is op de besluitvorming, of louter adviserend is. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan zijn de internationale samenwerkingen. Bij het CBG worden er op internationaal niveau besluiten genomen. Bij de IGJ worden de internationale samenwerkingen vooral gebruikt vanuit een ontwikkelingsperspectief: het is samenwerken en samen leren (Respondent 5, IGJ).

'Maar het gaat niet over de besluiten die we als IGJ nemen. De besluiten die we nemen, dat is ook altijd op nationaal niveau. Dat is dus het verschil met de wereld van geneesmiddelen, die wereld is meer internationaal gereguleerd (Respondent 5, IGJ).'

Omdat er geen besluiten worden genomen zijn *boundary spanning* activiteiten hier ondergebracht bij een van de afdelingen, die de toepasselijke naam 'Risicodetectie & Ontwikkeling' heeft. Volgens respondent 6 is het daarbij zo dat ook samenwerkingen op nationaal niveau waarin het ontwikkelings- en lerende perspectief meer centraal staan bij deze afdeling terecht komen. Een verschil met het CBG hierbij is dat het niet zo snel onduidelijk is rondom beleidskwesties of een zaak besluitvormend is of meer vanuit het lerend perspectief is ingestoken. Er zijn dertig samenwerkingen waar besluitvorming rond beleidskwesties kunnen worden genomen en die daarmee worden gecentraliseerd.

Jaarlijks of halfjaarlijks wordt gekeken of er andere samenwerkingen zijn die om besluitvorming vragen en of er daarmee een andere selectie moet worden gemaakt. Maar volgens respondent 6 zijn het deze dertig samenwerkingen die direct impact hebben op de resultaten van het toezicht en de kwaliteit en veiligheid van de zorg. Hier worden besluiten genomen die dus van impact zijn op de vormgeving van het toezicht en deze zijn daarmee gecentraliseerd. Andere samenwerkingen hebben een ontwikkelingsperspectief, daar worden geen besluiten genomen die van impact zijn op het beleid of de vormgeving van het toezicht (Respondent 5, IGJ). Ze hebben ook niet direct impact op de resultaten van het toezicht en daarom worden ze decentraal behandeld.

Of samenwerkingen dus van invloed zijn op besluitvorming of dat ze alleen adviserend/helpend kunnen zijn in de voorbereiding van besluitvorming, heeft bij zowel het CBG als de IGJ grote gevolgen voor de mate waarin centralisatie in de externe vertegenwoordiging plaatsvindt. Daarmee heeft het dus ook grote invloed op de rol van de *boundary spanner*, die bij gecentraliseerde samenwerkingen geen beslisbevoegdheden heeft. De NVAO heeft ook te maken met adviserende samenwerkingen, maar deze worden altijd door een bestuurslid opgepakt vertelt respondent 12. Er worden geen beslissingen genomen, maar kennis over de samenwerking ligt hierdoor direct centraal. Dit kan gaan over zowel nationale als internationale samenwerkingen. Hiermee zijn ook de *boundary spanning* activiteiten op adviserend vlak gecentraliseerd; het onderscheid is daarmee bij deze organisatie hier niet aanwezig.

Voor de inhoud van de samenwerking wordt niet alleen gekeken naar de vraag of een samenwerking besluitvormend of adviserend is. Een ander punt was de onzekerheid van uitkomsten bij een samenwerking. Nu blijkt dat het bij alle organisaties niet het verschil maakt of *boundary spanning* activiteiten centraal of decentraal worden ingestoken. Bij het CBG en de IGJ kunnen samenwerkingen rond beleidskwesties waarvan niet duidelijk is wat de uitkomsten zijn, juist ook decentraal worden ingestoken met daarbij de toevoeging dat er dan geen sprake is van besluitvorming in deze samenwerkingen (Respondent 5, IGJ; Respondent 3, CBG). De onzekerheid van uitkomsten blijkt daarentegen wel in de formalisatie van belang te zijn, waarover later meer zal worden toegelicht.

Een derde punt rond de inhoud van samenwerking wat naar voren is gekomen, is de complexiteit of de gevoeligheid van de inhoud die wordt besproken.

'(...) bij sommige gevoelige onderwerpen is ze nodig. (...) Dat is dan dermate van landsbelang, dan zit onze Inspecteur-Generaal daar echt bovenop. Die zegt dan ook allerlei interne overleggen af, dat snapt iedereen, want zij zit daar dan. Dan gaat even onze mooie structuur met accounthouders, ik zal niet zeggen opzij, maar dat wordt opgeschaald (Respondent 5, IGJ).

Die kan bij de Inspectie, zo blijkt uit deze quote, dus gevolgen hebben voor de hele structuur. Zaken die dusdanig gevoelig of complex zijn kunnen ervoor zorgen dat deze op het hoogste niveau worden opgepakt. Dit is ook bij de NVAO het geval, waar in paragraaf 5.1 al aan werd gerefereerd. Respondent 12 (NVAO) stelt hierbij dat een bestuurslid dan eigenlijk de rol van de *boundary spanner* in de vertegenwoordiging zelf inneemt. In beide gevallen gaat het om zaken die gecentraliseerd zijn. Ook bij het CBG kan de complexiteit van inhoud die besproken wordt een rol spelen. Respondent 1 stelt dat

er bij het CBG specifiek mensen worden aangewezen met bestuurlijke sensitiviteit en senioriteit als het gaat om dossieroverstijgende onderwerpen. De structuur verandert dan verder niet. Bij deze drie organisaties worden zaken die dusdanig complex of gevoelig zijn dus hoger in de hiërarchie opgepakt.

Bij de GGDNOG zijn zaken gedecentraliseerd. Volgens respondent 10 zijn er wel zaken waar het bestuur, met de wethouders van de gemeenten, extra invloed willen hebben. Toch is het volgens respondent 8 dan juist de noodzaak dat de beslisbevoegdheid over hoe de gezondheid wordt gewaarborgd decentraal ligt.

'Maar je kunt ze ook proberen de schijn te geven dat ze invloed hebben en dan toch wel verder doorgaan zeg maar. Dat is ook een spel (Respondent 8, GGDNOG).'

Er is een soort politiek spel voor nodig, stelt deze respondent. Maar de inhoud van de samenwerking heeft geen gevolgen voor de decentrale bevoegdheden als dit spel wordt gespeeld. Die moeten op basis van de gemeenschappelijke regeling (document 8) juist op decentraal niveau blijven liggen.

Dan is de volgende vraag wat de inhoud van de samenwerking voor gevolgen heeft voor de **centralisatie van informatieverwerking**. Bij de Inspectie is het zo dat besluitvormende zaken via het accountplan worden teruggekoppeld naar de betrokken personen. Adviserende zaken worden louter binnen de eigen afdeling gedeeld en kunnen via het afdelingshoofd bij het bestuur terecht komen (Respondent 5, IGJ). Bij het CBG vindt bij besluitvormende zaken terugkoppeling naar het college plaats en wordt bij adviserende zaken informatie binnen het agentschap verwerkt (Respondent 3, CBG). Bij de NVAO bepaalt de inhoud naar welke portefeuillehouder iets moet worden teruggekoppeld, bij de GGDNOG zijn er twee managers aanwezig, maar is het op voorhand duidelijk welke teams terugkoppelen naar welke manager. Inhoud is hier dus niet een doorslaggevende factor.

Belangrijk is om te vermelden dat bij zaken die complex zijn of gevoelig liggen het hele systeem van informatieverwerking kan worden 'opgeschaald'. Bij alle organisatie met centrale beslisbevoegdheden rond *boundary spanning* activiteiten kan het zo zijn dat een persoon die hoger in de hiërarchie staat de positie van *boundary spanner* inneemt. Hierdoor verdwijnt de noodzaak om informatie terug te koppelen bij de IGJ en de NVAO; daar staat immers de persoon met beslisbevoegdheid dan in de vertegenwoordiging. Bij het CBG blijft de structuur van informatieverwerking, maar wordt een *boundary spanner* aangewezen met een hogere mate van bestuurlijke sensitiviteit en senioriteit.

Kortom, de inhoud van de samenwerking heeft een grote invloed op de mate waarin *boundary spanning* activiteiten worden gecentraliseerd. Bij zowel het CBG als het IGJ, waar zaken gecentraliseerd en gedecentraliseerd zijn, wordt er gekeken of samenwerkingen een besluitvormend karakter hebben en directe impact op het beleid van toezicht of een louter adviserend karakter hebben. In de eerste gevallen worden *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd, in het tweede geval gedecentraliseerd. Alleen bij de NVAO zijn zowel besluitvormende als adviserende samenwerkingen gecentraliseerd. Onzekerheid van samenwerking heeft in de centralisatie een minder duidelijke rol, de complexiteit van de inhoud kan bij zowel de IGJ, CBG als de NVAO ervoor zorgen dat hogere personen in de hiërarchie de samenwerkingen op zich nemen. Dit zorgt ervoor dat het proces de informatieverwerking een minder belangrijke rol heeft.

Wat heeft de inhoud van de samenwerking voor invloed op de **formalisatie** van *boundary spanning* activiteiten. Hierbij is het onderscheid tussen de externe vertegenwoordiging en de informatieverwerking sterk te maken. Allereerst de formalisatie in de **externe vertegenwoordiging**.

Of een zaak besluitvormend is of louter adviserend is van grote invloed op de discretionaire ruimte van de *boundary spanners* in de externe vertegenwoordiging. Bij het CBG en de IGJ krijgen *boundary*

spanners, bij zaken die gecentraliseerd zijn, standpunten mee waar ze zich aan moeten houden. Volgens respondent 11 (CBG) worden deze standpunten op bestuursniveau bepaald. Ook worden er volgens deze respondent afspraken gemaakt op bestuursniveau die de externe vertegenwoordiging van de *boundary spanner* kunnen inkaderen. Het kan hierbij bijvoorbeeld zo zijn dat er op voorhand is bepaald over welke onderwerpen wordt samengewerkt op operationeel niveau.

Ook bij het CBG wordt de *boundary spanner* in de externe vertegenwoordiging ingekaderd. Hier gebeurt dat op basis van het accountplan.

‘En zo'n plan: dan wordt beschreven wanneer je praat, waar je over praat, met wie en ook van hoe is de interne terugkoppeling (...) aan wie rapporteer je daarover (Respondent 5, IGJ).’

Nogmaals de woorden die ook gequote zijn in paragraaf 5.1, omdat deze zo krachtig aangeven hoe de *boundary spanner* wordt ingekaderd wanneer *boundary spanning* activiteiten besluitvormend en daarmee gecentraliseerd zijn. Ook bij de NVAO, waar zaken gecentraliseerd (en besluitvormend) zijn, geldt dat er standpunten en richtlijnen worden meegegeven voor de *boundary spanner* en dat deze daarmee in de externe vertegenwoordiging sterk wordt ingekaderd. Interessant is de GGDNOG waar juist *boundary spanning* activiteiten die besluitvormend zijn decentraal worden afgehandeld. Desondanks geldt dat omdat zaken besluitvormend zijn er wel een sterke inkadering is. Een inkadering op basis van budget, organisatievisie en richtlijnen van het RIVM. Er is meer discretionaire ruimte, maar als zaken afwijken van hetgeen is afgesproken of als er geen resultaten worden behaald dient er wel een verantwoording richting het bestuur te komen. Ook hier speelt formalisatie in de vorm van afspraken en richtlijnen een grote rol wanneer zaken besluitvormend zijn.

Maar als het gaat om *boundary spanning* activiteiten die een ontwikkelend, lerend of adviserend doel hebben, geldt voor de organisaties de formalisatie in de externe vertegenwoordiging een stuk minder.

‘Meteen die diepte in met elkaar. Mijn data-scientist, die op een hoog niveau over data wil babbelen, die wil meteen de diepte in en niet eerst verkennen (Respondent 5, IGJ).’

Respondent 5 (IGJ) geeft zijn data-scientist als voorbeeld. Die hoeft in een adviserende samenwerking rondom een beleidskwestie zich niet te houden aan afspraken of bij de andere partij te controleren wat wel en niet mag worden gezegd. Die kan meteen de diepte in en heeft zijn eigen discretionaire ruimte. Zo heeft het gesprek inhoudelijk geen restricties en kunnen beide partijen maximaal nut van elkaar hebben, aldus respondent 5 (IGJ). Ook het besluitvormend orgaan bij het CBG, het college, heeft zoals respondent 3 stelde een houding van: *‘je gaat je gang maar, hopelijk wordt het er beter van’* als het gaat om samenwerkingen rond beleidskwesties die van nut kunnen zijn voor de voorbereiding en advisering van het daadwerkelijke toezicht. Hierdoor is het agentschap zelf verantwoordelijk voor deze samenwerkingen en mogen samenwerkingen die niet van direct invloed zijn op de vormgeving van het toezicht decentraal worden afgetekend.

Een ander punt rond de inhoud van samenwerking is de eerder benoemde onzekerheid. Qua mate van centralisatie had dit weinig invloed, qua mate van formalisatie des te meer rond samenwerkingen die gecentraliseerd zijn. Hierin blijkt namelijk dat alle organisaties op bestuursniveau afspraken maken over wat er op het operationeel niveau moet worden besproken.

‘Bij werkafspraken met andere organisaties is altijd de Commissie Praktijk betrokken en daarmee direct de collegesecretarissen of ik heb daar een rol in (Respondent 1, CBG)’

In deze Commissie Praktijk zitten leden van het college en daarmee worden op bestuursniveau dus afspraken gemaakt die de *boundary spanners* in de externe vertegenwoordiging beperken. Naast deze vorm maken alle organisaties in dit onderzoek gebruik van samenwerkingsconvenanten. Hierin worden

afspraken gemaakt over hoe de samenwerking rondom een beleidskwestie tussen beide partijen vorm krijgt. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerkingsregeling tussen de GGDNOG en gemeente waarin wordt gesteld welke resultaten moeten worden behaald (Document 8), een samenwerkingsconvenant tussen het OM en de IGJ waarin wordt besproken welke informatie wel en niet met elkaar wordt gedeeld (Document 14), of een samenwerking tussen de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs waarin een samenhangend stelsel voor het hoger onderwijs wordt gebouwd (Document 15). Deze samenwerkingen op bestuurs-/strategisch niveau hebben daarmee impact.

'Ja je hebt natuurlijk altijd een samenhang tussen wat je op strategisch niveau doet, dus bestuurlijk en op tactisch niveau, in de uitvoering. (...) Dat proberen we natuurlijk zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen (Respondent 6, IGJ).'

Daarmee proberen de organisatie onzekerheden zoveel mogelijk van te voren in te kaderen. Wel stelt respondent 6 dat je bijvoorbeeld door middel van een afspraak in een accountplan niet alles kunt inkaderen en er op operationeel niveau ook altijd nieuwe zaken naar voren kunnen komen. Het brengt wel extra inkadering met zich mee voor *boundary spanners* bij gecentraliseerde onderwerpen waarvan de uitkomst onzeker is.

Rond de formalisatie van externe vertegenwoordiging brengt de inhoud van de samenwerking veel inkadering met zich mee. Rond de **formalisatie** van **informatieverwerking** is dit veel minder het geval. Aan wie iets moet worden teruggekoppeld, de centralisatie van informatieverwerking, is vaak duidelijk. Ook kan er beschreven staan over welke onderwerpen iets moeten worden teruggekoppeld. Maar wat er feitelijk over onderwerpen wordt teruggekoppeld, daar is veelal nauwelijks mate van formalisatie in herkenbaar.

'En dan ja als we een terugkoppeling moeten doen, dan maak ik de keuze voor mijn producten en mijn collega maakt de keuze voor zijn producten. Dus de overweging welke issues moeten worden teruggekoppeld, dat doe je helemaal zelf (Respondent 9, CBG).'

Deze quote heeft betrekking op de Europese vertegenwoordiging bij het CBG. Beslissingen zijn hier feitelijk gecentraliseerd, doordat vertegenwoordigers dichtgetimmerde standpunten meekrijgen. Toch zijn deze vertegenwoordigers in de informatieverwerking, waar deze standpunten deels op gebaseerd zijn, vrij om terug te koppelen wat ze willen.

'De accountplannen beschrijven wat er gebeurt. Ze schrijven niet voor wat mensen moeten doen (Respondent 6, IGJ).'

Dat geldt ook voor de Inspectie. Waar de accountplannen in de externe vertegenwoordiging beschrijven wat er gebeurt en hierin inkadering plaatsvindt, zijn de *boundary spanners*, wat betreft de inhoud van de onderwerpen waar ze het over hebben, vrij om naar eigen inzichten zaken terug te koppelen. Let op: hier zit dus bij zowel CBG als IGJ geen verschil in vrijheid van wat er inhoudelijk wordt teruggekoppeld tussen samenwerkingen met besluitvorming en samenwerkingen met een advieskarakter. Ook bij de derde organisatie waar zaken rond besluitvorming zijn gecentraliseerd, zijn de *boundary spanners* vrij om naar eigen inzichten informatie terug te koppelen.

'Maar vanuit hun ervaringen mogen ze wel richting en duiding geven aan ontwikkelingen. Dat hoort gewoon bij hun professionaliteit (Respondent 7, NVAO).'

De NVAO benadrukt hierbij het belang van professionaliteit en stellen dat er in de terugkoppeling eigen duiding plaatsvindt wat er van de informatie dusdanig belangrijk was dat deze voor besluitvorming moet worden teruggekoppeld (Respondent 7, NVAO). De enige organisatie waar er een striktere formalisatie in de informatieverwerking heerst is de GGDNOG. Dit is de enige organisatie waar

beslisbevoegdheden rond besluitvorming zaken ook decentraal liggen. Respondent 10 (GGDNOG) legt uit dat er inhoudelijk zaken zijn waar door het bestuur, de wethouders, extra waarde aan wordt gehecht. Bijvoorbeeld als er zaken rond het toezicht van het WMO veranderen of niet kunnen worden gewaarborgd.

'Dat hebben we met de gemeente gedeeld, maar op een gegeven moment was het toch van wat gebeurt er nu precies? Dan gaan ze er bovenop zitten (...)' (Respondent 10, GGDNOG).'

Respondent 8 licht daarbij toe dat er in dit soort gevallen een sterke vorm van verantwoording noodzakelijk is richting het bestuur. Daarom moet de informatieverwerking minutieus zijn en is er minder discretionaire ruimte voor een eigen filtering. Omdat hier de besluitvorming decentraal ligt, is de informatieverwerking voor het bestuur soms extra van belang om zaken te kunnen verantwoorden (Document 18). Respondent 10 stelt daarbij ook dat wethouders het moeten weten als er zaken anders zijn gegaan dan is afgesproken of er andere resultaten zijn behaald, zodat ze dit kunnen verantwoorden binnen de gemeenten.

Samenvattend; de inhoud van de samenwerking kan in de externe vertegenwoordiging een sterke invloed hebben op de mate waarin zaken voor *boundary spanners* geformaliseerd zijn. In besluitvormende zaken zijn er meer afspraken en richtlijnen en wordt de discretionaire ruimte beperkt, in adviserende zaken is er juist meer vrijheid voor eigen inzichten. Hierbij blijkt dat onzekerheid in besluitvormende zaken voor extra formalisatie kan zorgen doordat er op bestuursniveau extra inkadering plaatsvindt van wat er op operationeel niveau moet gebeuren. Kijkend naar de formalisatie van informatieverwerking kan er worden geconstateerd dat er veel discretionaire ruimte voor de *boundary spanners* is. De professionaliteit om zelf keuzes te kunnen maken en duiding te kunnen geven staat hierbij centraal. Alleen wanneer besluitvormende zaken decentraal besloten worden, is een minutieuze informatieverwerking nodig zodat beslissingen die buiten de afspraken vallen kunnen worden verantwoord.

5.2.3 Heterogeniteit van het netwerk

De laatste omgevingsfactor die wordt bekeken is de heterogeniteit van het netwerk. Met hoeveel partijen, in hoeveel settings, moet er worden samengewerkt en wat is hiervan de invloed op de mate van centralisatie en de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten?

Allereerst de **centralisatie**; in hoeverre heeft de hoeveelheid aan settings daar invloed op de positie waar de beslissingen in de worden genomen? Daarvoor moet duidelijk zijn hoe groot het veld is waar de organisatie zich in begeeft. Een heel duidelijke relatie tussen het aantal settings en de beslisbevoegdheid is er te zien bij de GGDNOG.

'Iedere discipline hier, of ieder programma, heeft ook weer zijn eigen partners. ICP werkt heel nadrukkelijk samen met centrale infectieziekte, wat heel erg bij het RIVM hoort. Voor mij is het NCJ een heel belangrijke partner, het Nederlands Centrum Jeugd, maar ook het NJI: daar gebeuren weer alle onderzoeksactiviteiten. Dus ons netwerk is heel divers' (Respondent 8, GGDNOG).'

De respondenten (R8, R10) geven aan dat er vijf verschillende teams bij jeugdgezondheid zijn en tien verschillende teams bij algemene gezondheid. Het vraagt om een gerichte benadering per netwerksamenwerking en specialistische kennis. Daarbij stelt respondent 10 dat er rond algemene gezondheid ook samenwerking is tussen de afdelingen van GGD 's onderling. Zo kunnen de afdelingen, die soms maar uit vier man kunnen bestaan, gezamenlijk tot inzichten komen (Respondent 10, IGJ). Het zijn elementen waardoor er voor wordt gekozen om de invulling van de gezondheids-waarborging

over te laten aan de afdelingen op het decentrale niveau. Bij de NVAO is juist het omgekeerde het geval. Ook deze partij heeft veel settings waar zij zich in zouden kunnen laten vertegenwoordigen, maar zij kiezen daar niet voor.

‘Als wij bijvoorbeeld in alle internationale netwerken actief zouden willen meespelen, dan zou er nooit meer een medewerker op kantoor zijn (Respondent 12, NVAO).’

De NVAO heeft op basis van deze quote niet de capaciteit om in alle netwerken actief te zijn. Zij maken een selectie in netwerken rondom beleidskwesties. Die selectie vindt plaats op basis van de impact die dit netwerk kan hebben voor het beleid van de organisatie en het overzicht over het werkveld, op basis van de samenwerkingen (Respondent 12, NVAO). Zaken die minder impact hebben worden niet aan de kant geschoven, maar in sommige gevallen opgepakt door bestuursleden. Zo kan er feeling worden gehouden met het werkveld en zijn eventueel nieuwe samenwerkingen direct centraal bekend.

Dan de twee grootste organisaties in dit onderzoek, het CBG en de IGJ. De Inspectie geeft aan dat het veld waarop zij toezicht moeten houden, de grootte van de zorgsector, enorm breed is (IGJ, 2020a).

‘(...) We noemen onszelf één inspectie maar het toezicht op ziekenhuizen is echt iets totaal anders dan het toezicht op geestelijke gezondheidszorg. Of het toezicht op medische technologie. En dat zijn dus werelden op zich. (Respondent 5, IGJ).’

Deze quote maakt duidelijk dat de IGJ zich in veel settings moet of kan begeven en geeft direct aan dat deze respondent stelt dat dit op het gebied van onderwerpen niet zomaar allemaal valt te centraliseren (Respondent 5, IGJ). Toch wil de IGJ samenwerkingen, die besluitvormend zijn en direct impact hebben op het beleid van de organisatie, centraliseren. Dat blijkt uit het effect van de inhoud van samenwerking. Om dit te kunnen bereiken wordt er kritisch naar de heterogene omgeving gekeken.

‘We focussen ons ook op de belangrijkste, ongeveer 30 belangrijkste, externe bestuurlijke relaties van de inspecties. Er zijn nog veel meer externe organisaties te noemen die voor ons van belang zijn en voor wie wij van belang zijn. Dat zijn er honderden...(Respondent 6, IGJ).’

Respondent 6 (IGJ) stelt dat de IGJ een selectie maakt van de dertig belangrijkste netwerkpartners. Deze selectie heeft twee criteria: allereerst moeten deze netwerkpartners strategisch van belang zijn voor de organisatie en moeten zij een grote impact hebben op het werk dat de IGJ kan leveren. Daarnaast moet er met deze selectie overzicht over het veld kunnen worden behouden (Respondent 5, IGJ). Er worden dus bij zowel de NVAO als de IGJ keuzes gemaakt. Keuzes waardoor een select aantal samenwerkingen kan worden gecentraliseerd. Daarbij is het bij de IGJ ook zo dat er ook in decentrale samenwerkingen keuzes worden gemaakt. Volgens respondent 5 gaat het daarbij om samenwerkingen waarbij van tevoren een inschatting wordt gemaakt of de IGJ zich ook echt hiermee kan ontwikkelen. Ook bij het CBG is er sprake van een netwerk dat steeds diverser wordt (CBG, 2020a). Zowel nationaal als internationaal zijn er meer zaken die de aandacht van het CBG verlangen.

‘Tegenwoordig staan de ramen open en zijn we in verbinding met de hele wereld. We hebben er taken bijgekregen, bijvoorbeeld op het gebied van tekorten en op het gebied van goed gebruik van geneesmiddelen. Dus de organisatie is veel complexer geworden, internationaal zijn de contacten enorm gegroeid (CBG, 2020b).’

Op basis van de inhoud wordt er ook bij het CBG een onderscheid gemaakt tussen besluitvormende en adviserende samenwerkingen. In het Strategisch Businessplan (CBG, 2020b) wordt vermeld dat de organisatie zich in de omgeving zo wendbaar en flexibel mogelijk op wil stellen. Er wordt daarom voor een setting gezorgd waarbij zaken rond besluitvorming toch gecentraliseerd kunnen worden. Dit gebeurt door middel van zogenoemde commissies (Respondent 11, CBG). Collegeleden spreken hier over thema's met een groot aantal andere partijen.

In de Commissie Praktijk worden hierbij met artsen en apothekers ervaringen uit de praktijk gedeeld die van invloed kunnen zijn op de manier waarop het toezicht moet worden gewaarborgd (Document 16). In de Commissie Regulier worden zaken rondom beleid - en wetgeving besproken en in de Contact Commissie Registratie worden ontwikkelingen met partijen uit de farmaceutische industrie besproken (CBG, z.d.). In de CCMO, waar met onder meer de NVWA en de IGJ samengewerkt wordt (Document 17). Hiermee kun je stellen dat het CBG de heterogeniteit van het netwerk terugbrengt door allerlei groepssamenwerkingen op te stellen en zonder hier een harde selectie in te maken. Partijen worden bij elkaar gebracht op thema, waardoor er overzicht is in de besluitvorming en de organisatie zich hierdoor wendbaar kan blijven opstellen. Op strategisch niveau worden afspraken gemaakt, op operationeel niveau worden deze gebruikt als richtlijn (Respondent 11, CBG). Net zoals de IGJ moet hierbij worden aangetekend dat ook in decentrale samenwerkingen keuzes worden gemaakt welke samenwerkingen daadwerkelijk van toegevoegde waarde kunnen zijn in de voorbereiding van besluitvorming.

Kortom, wat zien we hier nu terug? Voor alle organisaties is de heterogeniteit van een netwerk een gegeven. Organisaties willen overzicht over het veld behouden en met één stem kunnen spreken. Er wordt dus niet overal maar 'klakkeloos' gedecentraliseerd. Organisaties gaan een strategie bepalen op basis van de heterogeniteit van hun netwerk. Een strategie voor de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Er is een strategie om voor decentralisatie te kiezen en er zijn strategieën die voor centralisatie gaan en hiermee de heterogeniteit van het netwerk willen terugbrengen door middel van groepssamenwerkingen of een hardere selectie van samenwerkingen. Zo proberen de organisaties op andere manieren het overzicht op het totale veld te houden. Drie organisaties zorgen er daarbij voor dat ze door middel van centralisatie één stem laten horen in de besluitvorming, de GGDNOG zorgt dat ze decentrale besluitvorming sterk inkadert om zo ook een stem te kunnen laten horen.

Wat heeft dit dan voor invloed op de **formalisatie** van de *boundary spanning* activiteiten? Dat hangt bij de organisaties in de **externe vertegenwoordiging** af van de keuzes die ze maken ten aanzien van de heterogeniteit van hun omgeving. In de selectie zijn er zaken gecentraliseerd en zaken gedecentraliseerd. Daarbij blijft het geval dat in gecentraliseerde zaken, rond besluitvormende samenwerkingen, een sterke vorm van inkadering is in de externe vertegenwoordiging en in gedecentraliseerde zaken, rond adviserende samenwerkingen, er een grote mate van discretionaire ruimte is voor de *boundary spanners*. Bij de GGDNOG geldt hierbij dat besluitvormende zaken gedecentraliseerd zijn en er hier een sterke inkadering in de externe vertegenwoordiging plaatsvindt.

Ook de mate van formalisatie van de **informatieverwerking** hangt af van de selectie die gemaakt wordt. Als er zoals bij de GGDNOG besluitvormende zaken worden gedecentraliseerd, dan is er sprake van een sterke inkadering. Als er een selectie wordt gemaakt waarin zaken gecentraliseerd en gedecentraliseerd worden, of louter gecentraliseerd, dan blijft het bij de NVAO, IGJ en CBG zo dat

boundary spanners vrij zijn om op basis van eigen inzichten informatie terug te koppelen. Het enige waar hier sprake van kan zijn is dat er bij gecentraliseerde zaken extra filtering en controlemechanismen spelen in de grote organisaties door het accountplan of de beleidsadviseurs/secretarissen. Samenvattend heeft de heterogeniteit van het netwerk dus niet direct invloed op de formalisatie van *boundary spanning* activiteiten. Net zoals bij centralisatie dwingt een heterogeen netwerk organisaties ertoe om een strategie te bedenken om overzicht te kunnen houden en met één stem te spreken. De keuzes die hierin worden gemaakt, de keuze hoe samenwerkingen worden ingericht, is er daarbij van directe invloed op de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten.

Kortom, wat zien we nu terug bij deze drie factoren. De grootte van de organisatie is bepalend voor de noodzaak om zaken te centraliseren of te decentraliseren. Alleen een kleine organisatie als de NVAO heeft het overzicht om *boundary spanning* activiteiten louter te kunnen centraliseren. De grootte van een organisatie zorgt daarbij ook voor de eventuele noodzaak voor het inpassen van een informatiesysteem om op die manier overzichtelijk te kunnen houden aan wie welke informatie moet worden teruggekoppeld. De inhoud van de samenwerking is de dominante factor als het gaat om de selectie die er dan wordt gemaakt in de keuze om zaken te centraliseren of zaken te decentraliseren. Bij samenwerkingen die besluitvormend zijn willen organisatie op basis van één stem acteren. Dat gebeurt bij drie organisaties (CBG, IGJ & NVAO) door middel van centralisatie en bij een organisatie door middel van decentralisatie met een sterke formalisatie richting de *boundary spanner* (GGDNOG). Adviserende samenwerkingen worden gedecentraliseerd.

Besluitvormende samenwerkingen zijn daarbij in de externe vertegenwoordiging dus altijd sterk ingekaderd, bij adviserende samenwerkingen is er juist grote discretionaire ruimte voor de vertegenwoordigers. In wat er wordt teruggekoppeld is er bij beide veel ruimte voor eigen inzichten. De heterogeniteit van het netwerk dwingt organisaties niet om sneller zaken te decentraliseren. Alle organisaties grijpen de heterogeniteit van hun omgeving aan om een strategie te bedenken waarbij er zowel met één stem kan worden gesproken, als mede er overzicht over het totale veld kan worden behouden. Deze selectie wordt gemaakt op basis van de capaciteit in de organisatie en de toevoegde waarde die de samenwerkingen inhoudelijk kunnen hebben.

6. Discussie

In het discussiehoofdstuk worden de resultaten geduid en gekoppeld aan de literatuur. Hierbij zal worden gekeken in hoeverre de verwachtingen die in het theoretisch kader naar voren zijn gebracht, overeenkomen met de empirische resultaten. Deze verwachtingen gaan over het effect van de omgevingsfactoren/karakteristieken op de mate van centralisatie en de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Wat kon wel worden teruggezien, wat niet en waarom was dit het geval? Vervolgens wordt er gekeken naar de implicaties die dit onderzoek kan hebben. Hierbij zal worden gekeken naar de mogelijke impact van de resultaten op de keuzes van publieke organisaties voor een integratie- of een differentiatie-model ten aanzien van *boundary spanning*.

6.1 Het interpreteren van de resultaten

In dit hoofdstuk worden de verwachtingen uit het theoretisch kader herhaald en zullen deze worden gewogen aan de hand van de empirische resultaten. Hierbij zal worden bepaald wat overeenkomt en waarom zaken niet overeenkomen. Vervolgens wordt dit gekoppeld aan de theorie. Met welke auteurs komt dit overeen, met welke auteurs niet? Per omgevingsfactor wordt er gekeken naar de verwachting rond centralisatie en de verwachting rond formalisatie.

6.1.1 Grootte

De eerste factor die tegen het licht wordt gehouden is de karakteristiek grootte. Hierbij was de verwachting rond **centralisatie**: *De grootte van de organisatie bepalend is voor de mate waarin centralisatie kan worden toegepast. Hoe groter de organisatie, hoe groter de kans dat er meer zaken zijn gedecentraliseerd in de coördinatie van boundary spanning activiteiten. Bij een grotere organisatie is er daarbij eerder een informatiesysteem over aan wie er informatie moet worden teruggekoppeld.*

	Medewerkers/fte	Afdelingen	Mate van centralisatie	Informatiesysteem
IGJ	778 medewerkers	24	Boundary spanning activiteiten zowel gecentraliseerd als gedecentraliseerd	Aanwezig
CBG	379 medewerkers	15	Boundary spanning activiteiten zowel gecentraliseerd als gedecentraliseerd	Aanwezig
GGDNOG	258 medewerkers	19	Boundary spanning activiteiten gedecentraliseerd	Niet aanwezig
NVAO	49,1 fte	2	Boundary spanning activiteiten gecentraliseerd	Niet aanwezig

Tabel 10: Overzicht resultaten t.a.v. grootte organisatie

Kijkend naar de resultaten blijkt dat alleen in de kleinste organisatie (de NVAO) alle *boundary spanning* activiteiten kunnen worden gecentraliseerd. Zij hebben op basis van hun capaciteit de mogelijkheid om het overzicht te houden. In de andere organisaties, met veel meer afdelingen en veel meer medewerkers, is het niet mogelijk om dit overzicht te houden en alle *boundary spanning* activiteiten te centraliseren. Deze organisaties hebben ook, in verschillende mate, hun *boundary spanning* activiteiten gedecentraliseerd. Daarnaast blijkt dat er in de twee grootste organisaties, op basis van het aantal medewerkers, een informatiesysteem nodig is om ervoor te zorgen dat informatie bij de juiste personen terecht komt. In de twee kleinere organisaties is er een directe lijn tussen manager/portefuillehouder en de *boundary spanner* en is zo'n systeem daarom niet noodzakelijk. Hier is het overzichtelijk waar welke informatie terecht moet komen.

Op basis van deze resultaten blijkt deze verwachting te kloppen. Daarmee komt de theorie hier overeen met de empirie. Albers et al (2016) stelden dat er bij meerdere afdelingen voor grote organisaties overzichtsproblemen konden gaan spelen. Lawrence & Lorsch (1967) stelden dat de organisatie niet overal met één stem kan spreken in het geval er op meerdere vlakken aandacht nodig is. Dit overzicht staat ook centraal in de terugkoppeling vanuit de informatiesystemen, zoals Levina & Vaast (2005) naar voren brengen. In grote organisaties moet er gestructureerd informatie worden teruggekoppeld om het overzicht te behouden, in kleine organisaties is deze structuur minder noodzakelijk.

Bij de **formalisatie** was rond de invloed van grootte het volgende effect verwacht:

De verwachting is daarom dat de grootte van de organisatie ook bepalend is voor de mate van formalisatie. Hoe groter de organisatie, hoe meer er behoefte zal zijn aan duidelijke informatiesystemen met filteringsmechanismen. Daarnaast worden in grotere organisaties de mandateringen sterk ingekaderd, zodat organisaties het overzicht kunnen behouden ten aanzien van hun verantwoordingsplicht.

Bij de twee grootste organisaties, de IGJ & het CBG, is er een filteringssysteem aanwezig. Dit gebeurt bij de CBG op basis van de aanwezigheid van adviseurs en secretarissen en bij de IGJ door de systematiek van de accountplannen. Beide organisaties geven aan dat deze filteringsystemen noodzakelijk zijn om het overzicht te kunnen behouden en zo centraal beslissingen te kunnen nemen. Bij de andere organisaties is het voor de *boundary spanners* duidelijk dat ze hun informatie bij een select clubje kunnen terugkoppelen. Belangrijk is dat er hier ook overzicht is over de *boundary spanners* en dat zij op basis van eigen professionaliteit worden vertrouwd om informatie terug te koppelen.

Hierin blijkt dat overzicht een rol speelt in de behoefte aan informatiefiltering. Op basis van theorie van Edmund & Morris (2000) is het duidelijk dat organisaties een overload aan data willen voorkomen. Grote organisaties hebben hierbij een systematiek nodig, omdat er anders van teveel kanten informatie kan komen. Zij brengen hierbinnen extra filtering en controlemechanismen aan. Voor kleine organisaties is dat controlemechanisme minder noodzakelijk. Op basis van het vertrouwen in de *boundary spanner*, zoals Asherman (2011) betoogt, is er vanuit de directe lijn tussen de manager/portefeuillehouder en de vertegenwoordiger vertrouwen dat er direct informatie kan worden teruggekoppeld en gefilterd zonder dat er een overload aan data komt.

Anderzijds is het niet zo dat grotere organisaties hun mandatering sterk inkaderen om zo het overzicht te kunnen behouden. Sterker nog, met de termen 'ga je gang maar' (CBG) en 'juist hier vrijheid nodig' (IGJ), wordt de inkadering losgelaten. Hoe valt dit te rijmen met de verantwoordingsplicht die Bovens (2005) naar voren brengt? Bij de organisaties waar *boundary spanning* activiteiten zijn gedecentraliseerd (GGDNOG, CBG, IGJ) blijkt ten aanzien van de verantwoordingsplicht de inhoud van de samenwerking een doorslaggevende rol te spelen. Grootte is hier dus niet van invloed en ook het overzicht behouden staat hier minder centraal. Daar wordt in de vorige paragraaf uitvoerig bij stilgestaan.

6.1.2 Inhoud van de samenwerking

De tweede factor die mogelijk effect heeft, is dus deze inhoud van de samenwerking.

Voor de mate van **centralisatie** was hierbij de volgende verwachting opgesteld: *Een organisatie past sneller centralisatie toe bij de coördinatie van boundary spanning activiteiten als de uitkomsten van de samenwerking onzeker zijn en wanneer er besluiten moeten worden genomen die van strategisch belang zijn voor de organisatie.*

De onzekerheid speelt hierbij in de mate van centralisatie een minder sterke rol. Immers, zowel bij het CBG als de IGJ zijn er ook zaken gedecentraliseerd waarvan niet op voorhand duidelijk is wat de uitkomsten zullen zijn. Bij de GGDNOG vindt er inkadering plaats doordat er resultaten moeten worden behaald, maar worden juist ook dit soort *boundary spanning* activiteiten ondanks inmenging van bestuur decentraal besloten. Voordat dit aan de theorie wordt gekoppeld, kijken we eerst naar de impact van besluitvorming, waar het strategisch belang meespeelt. Die is namelijk overduidelijk aanwezig. Zowel bij het CBG als de IGJ wordt er gekeken naar de aard van de samenwerking. Is deze besluitvormend en met impact op het beleid van de organisatie, dan worden *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd. Zijn de samenwerkingen louter adviserend van aard, dan worden *boundary spanning* activiteiten gedecentraliseerd.

De aard van de samenwerking is daarbij mogelijk de doorslaggevende factor richting de verantwoordingsplicht van publieke organisaties (Bovens, 2005). Het is daarbij niet zo dat als de uitkomsten van een samenwerking onzeker zijn, de organisaties dit minder snel willen delegeren zoals Mayor, Bangerter & Aribot (2012) stellen. Publieke organisaties houden hun verantwoordingsplicht in het achterhoofd en willen daarom besluitvorming centraal stellen. Hier spreekt de organisatie dan met één stem, waardoor in de verantwoording geen moeilijkheden ontstaan met fragmentatie in besluitvorming (van der Ham et al, 2020; Bovens, 2005). Bij adviserende samenwerkingen is verantwoording niet meteen een vereiste en daarom kunnen deze zaken eerder worden gedelegeerd naar lagere hiërarchische niveaus binnen de organisatie. Kortom, of iets dan onzeker is, is van ondergeschikt belang ten opzichte van de vraag of besluitvorming noodzakelijk is en wat dit voor gevolgen heeft voor de publieke verantwoording.

Rond de invloed van de inhoud van samenwerking op de **formalisatie** werd het volgende verwacht:

Daarom is het de verwachting dat er een hoge mate van formalisatie plaatsvindt als samenwerkingen rond boundary spanning activiteiten te standaardiseren zijn en wanneer de samenwerking voor de organisatie van strategisch belang is.

Zijn *boundary spanning* activiteiten te standaardiseren? Organisaties doen er in ieder geval wel hun best voor. Op bestuursniveau worden allerlei afspraken gemaakt die vervolgens richtlijnen kunnen bepalen voor de samenwerking op het operationele niveau. Afspraken door middel van samenwerkingsconvenanten, uitkomsten van speciale commissies of accountplannen geven de *boundary spanner* inkadering mee in de externe vertegenwoordiging van de organisatie. Het is een stappenplan dat, zoals Albers (2016, et al) stelde, in de externe vertegenwoordiging kan worden ingevuld.

Maar dit is alleen bij zaken waar besluitvorming een rol speelt. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook bij de decentrale beslisbevoegdheden van de GGDNOG. Daar wordt alsnog een inkadering gemaakt van welke resultaten er moeten komen en wat er moet gebeuren. Zaken die een adviserend karakter hebben worden niet gestandaardiseerd, hebben strategisch gezien minder directe impact en daar is in de externe vertegenwoordiging dan ook alle ruimte voor de *boundary spanner*. Gelet op de externe vertegenwoordiging klopt deze verwachting in combinatie dus met wat er in de empirie gebeurt.

Echter, in de formalisatie rond de informatieverwerking heeft het strategisch belang juist veel minder invloed. Het is niet zo dat volledig bepaald is wat er moet worden teruggekoppeld. Alleen de IGJ heeft op basis van het accountplan onderwerpen staan waar informatie over moet terug worden gekoppeld. Maar wat er moet worden teruggekoppeld en welke filtering en wordt gemaakt, daar zijn *boundary spanners* in grote mate vrij in. Of het nu gaat om besluitvormende of adviserende zaken. Dit kan in het licht van de verantwoordingsplicht (Bovens, 2005) en de sterke inkadering van de externe vertegenwoordiging toch als opmerkelijk worden gezien.

Wat gebeurt er als er in de filtering toch relevante informatie gemist wordt? Grote organisaties hebben hier controlemechanismen voor, maar de discretionaire ruimte van de *boundary spanner* is hier ook dominant. Dit strookt niet met de literatuur van Williams (2002) die *boundary spanners* neerzet als doorgeefluik. Het zijn vaak personen die volgens Williams (2002) inhoudelijk minder gekwalificeerd zijn. Toch wordt er bij de organisaties in dit onderzoek nadruk gelegd op de professionaliteit van de werknemers, en is er een duidelijke basis van vertrouwen (Asherman, 2011).

Er is een uitzondering en dat is de situatie van de GGDNOG. Op basis van die uitzondering kan mogelijk ook de situatie worden verklaard. Bij de GGDNOG ligt de besluitvorming decentraal en wordt bij onderwerpen waar strategisch belang voor het bestuur speelt, gevraagd om een minutieuze informatieterugkoppeling. Op basis van die terugkoppeling wordt de publieke verantwoording namelijk onderbouwd en wordt er voor gezorgd dat er geen 'tekort' is aan verantwoording (Bovens, 2005; Bovens & 't Hart, 2005). Bij de andere organisaties is de informatieverwerking vrijer maar zijn zaken rond besluitvorming nooit op decentraal niveau. De beslissingen zijn op centraal niveau en op basis van deze beslissingen vind de verantwoording plaats. Er is als het ware dan nog een extra controle doordat er een beslissing moet worden genomen en het een eigen beslissing is die dan moet worden verantwoord. Het is een verschil in perspectief wat op basis van de verantwoordingsliteratuur hier mogelijk een verklaring kan geven voor de vrijheid in informatieterugkoppeling.

6.1.3 Heterogeniteit van het netwerk

De laatste omgevingsfactor die wordt bekeken is de heterogeniteit van het netwerk. Met hoeveel partijen, in hoeveel settings, moet er worden samengewerkt en wat is hiervan de invloed op de mate van centralisatie en de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten?

Rond **centralisatie** was hierbij de volgende verwachting opgesteld:

Als een netwerk een grote mate van heterogeniteit heeft, zal een organisatie er sneller voor kiezen om decentralisatie toe te passen in de coördinatie van boundary spanning activiteiten.

De resultaten zijn hier niet eenduidig. Bij de GGDNOG is de heterogeniteit een reden om zaken te decentraliseren, bij de drie andere organisaties ligt dit ingewikkelder. Zij analyseren de heterogeniteit van het netwerk en maken keuzes hoe hierin zaken toch kunnen worden gecentraliseerd. De NVAO en de IGJ doen dit door filtering van partijen waar in de samenwerking besluitvorming centraal staat, het CBG doet dit ook door groepsvorming, zodat het aantal settings wordt teruggedrongen. Er zijn verschillen tussen de organisaties. Voor één organisatie is het wel reden om te decentraliseren, voor de anderen is de heterogeniteit van het netwerk een uitdaging om minder settings te creëren en niet om sneller decentralisatie toe te passen. Het is daarbij ook zo dat in de samenwerkingen die gedecentraliseerd zijn bij die organisatie keuzes worden gemaakt op basis van de toegevoegde waarde die ze voor de organisatie hebben. Selectie op inhoud staat hierbij dus tegenover de heterogeniteit van het netwerk.

Hoe kan dit vanuit de theorie worden bekeken? Meerdere auteurs spreken van de dreiging van een capaciteitsprobleem als organisaties te maken hebben met een grote netwerkomgeving (Frödel et al, 2013; Albers et al, 2016). Volgens Albers (et al, 2016) zou dit op meerdere terreinen specialistische kennis vereisen. Er blijkt echter dat er een selectie wordt gemaakt op basis van de inhoud van de samenwerking en de capaciteit van de organisaties. Bij die selectie is het van belang dat samenwerkingen van toegevoegde waarde zijn en dat hiermee het overzicht over het totale werkveld kan worden gehouden. De inhoud staat daarbij dus centraal, zoals door Mintzberg (et al, 2005) naar voren werd gebracht in de keuzes binnen het strategisch management.

Een interessante aanvulling rond dit thema wordt gemaakt door Klijn, van Meerkerk & Edelenbos (2020). Zij stellen dat de grootte van het netwerk de organisatie dwingt in haar management om een strategie te maken, omdat ze niet zomaar overal in mee kunnen gaan (Klijn et al, 2020). Op basis van dit onderzoek kan deze strategie worden ingevuld. Op basis van de karakteristiek moeten organisaties rekening houden met de beschikbare capaciteit richting *boundary spanning* activiteiten. Op basis van de inhoud van de samenwerking moet worden gekeken welke *boundary spanning* activiteiten moeten worden gecentraliseerd, zaken rond besluitvorming, en welke gedecentraliseerd, zaken rond advies. In al deze samenwerkingen moet gelden dat er een toegevoegde waarde voor de organisatie is, ook bij de adviserende samenwerkingen, en dat er met deze samenwerkingen overzicht kan worden gehouden op het totale werkveld. De beschikbare capaciteit op basis van de grootte van de organisatie is daar de uitdaging bij.

Voor de **formalisatie** van *boundary spanning* activiteiten was rond deze factor de volgende verwachting opgesteld: *In de mate van formalisatie is het daarbij de verwachting dat bij een heterogeen netwerk er meer discretionaire ruimte is voor de boundary spanner, indien er om specialistische kennis wordt gevraagd.*

De heterogeniteit van het netwerk zorgt ervoor dat de organisatie een strategie moet gaan bedenken wat ze wil centraliseren en wat ze wil decentraliseren. Hierbij moet een balans worden gevonden in het spreken met één stem en het totale overzicht over het werkveld. De strategie, gebaseerd op inhoud, capaciteit en overzicht op het totale veld, die hierin wordt gekozen is van doorslaggevende invloed op de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. De IGJ heeft een groot heterogeen netwerk maar maakt een sterke selectie, waarbij er overzicht kan worden behouden over het hele veld. Het CBG brengt partijen samen en probeert zo overzicht te houden. Er kan daarbij worden gesteld dat niet zozeer de heterogeniteit van het netwerk zelf, maar de strategie die op basis van deze heterogeniteit wordt bedacht, invloed heeft op de mate van formalisatie. Maar een heterogener netwerk zorgt er niet voor dat er automatisch meer discretionaire ruimte is voor de *boundary spanner*. Het aantal settings probeert een organisatie namelijk terug te dringen, zodat er en met één stem kan worden gesproken en toch nog het overzicht kan worden behouden.

In de literatuur werd gesteld dat het controle-element wat organisaties graag willen hebben problemen met zich mee kunnen brengen bij een heterogener netwerk. Hierdoor was er meer aandacht nodig voor specialisatie en zou dit leiden tot meer discretionaire ruimte voor de *boundary spanner* (Albers et al, 2016). Dit controle-element blijkt echter groot aanwezig doordat er op voorhand een strategie wordt bedacht wanneer er sprake is van een heterogene netwerkomgeving (Klijn et al, 2020). Een heterogener netwerk zorgt er daardoor niet automatisch voor dat er op meer gebieden specialisatie nodig is. Het gaat om de selectie die organisaties hierin maken, selectie waarin de toegevoegde waarde en overzicht over het werkveld centraal staan. Bij de organisatie in dit onderzoek kon aan beide eisen worden voldaan ondanks dat het aantal settings werd teruggeschoefd.

6.2 Implicaties van het onderzoek

Bij de implicaties kan worden gekeken wat de gevolgen zijn van dit onderzoek. Hierbij staat de vraag nu centraal wat dit voor consequenties kan hebben voor de onderliggende kernspanning van integratie en differentiatie. De kernspanning op basis waarvan het onderscheid tussen de mate van centralisatie en de mate van formalisatie is gebaseerd. Om kort te herhalen: bij een integratie-model wordt ervoor gekozen dat organisaties in samenwerkingen altijd met één stem spreken (van der Ham et al, 2020). In een differentiatie-model wordt dit losgelaten en kan dit als effect hebben dat de organisatie zich in

een grotere hoeveelheid settings kan laten vertegenwoordigen (Frödell et al, 2013, van der Ham et al, 2020). Uit dit onderzoek moest blijken in hoeverre omgevingsfactoren invloed hierop hebben en in hoeverre organisaties, op basis van centralisatie en formalisatie, kiezen voor een integratie-model, differentiatie-model of een combinatie van beide.

Dit vraagstuk stond centraal omdat organisaties, zoals hier de toezichthouders, zich steeds meer in beleidsnetwerken moeten begeven waarin overleg plaatsvindt over de vormgeving van het toezicht (Nationale Wetenschapsagenda, 2020). Uit dit onderzoek blijkt dat een groter aantal afdelingen of een heterogener netwerk niet meteen leiden tot een keuze voor een differentiatie-model. Er wordt door organisaties groot belang gehecht aan het spreken met één stem, het integratie-model. Factoren als grootte en heterogeniteit, die organisaties kunnen brengen richting een differentiatie-model, blijken in dit onderzoek bij drie van de vier organisaties het startpunt van oriëntatie te zijn.

De kleinste organisatie, de NVAO, kan vanwege het overzicht wat ze hebben ervoor kiezen om het integratie-model te implementeren. Zonder maatregelen zou dit niet mogelijk zijn voor het CBG en de IGJ. Zij hebben namelijk te maken met een te groot aantal afdelingen en van nature een te groot veld aan partijen om alles te kunnen overzien. Om niet een (volledig) differentiatie-model te moeten implementeren kiezen zij ervoor om een selectie van samenwerkingen te maken waar de organisatie met één stem spreekt en waar de besluitvorming centraal ligt. De selectie wordt gemaakt op basis van de aard van de samenwerking: besluitvormend of adviserend. Daarbij is niet alles reden tot samenwerking, of het nu centraal of decentraal is. Samenwerkingen worden op zichzelf geselecteerd op basis van toegevoegde waarde voor de organisatie en het overzicht dat hiermee kan worden gehouden over het totale werkveld. Dan is er ook nog een hele andere oplossing mogelijk: besluitvorming decentraliseren om op die manier in meerdere settings te kunnen worden vertegenwoordigd, maar wel met een sterke inkadering van de formalisatie in de externe vertegenwoordiging en de informatieverwerking zoals bij de GGDNOG gebeurt.

Wat betekenen al deze opties concreet? Organisaties worstelen met het vraagstuk of zij met één stem moeten spreken, wat op basis van de publieke verantwoording van groot belang is, of dat deze noodzaak aan de kant moet worden geschoven, zodat ze zich in meer settings kunnen vertegenwoordigen. Zaken die direct besluitvorming vereisen worden ofwel gecentraliseerd (CBG, IGJ, NVAO) of wel gedecentraliseerd met een sterke inkadering en vooraf vastgestelde doelen (GGDNOG). Op deze manier willen publieke organisaties voorkomen dat er in de verantwoording moet worden gesteld dat er met verschillende maten is gemeten, iets wat voor de legitimiteit van een toezichthouder fataal kan zijn, stelt ook respondent 5 (IGJ). Toch wordt ook het belang van differentiatie niet over het hoofd gezien. De totale selectie van samenwerkingen moet ervoor zorgen dat ontwikkelingen in het werkveld kunnen blijven worden gemonitord en dat de publieke organisatie zich ook kan blijven ontwikkelen. Kortom, publieke organisaties zien in dat er integratie nodig is ten opzichte van de publieke verantwoording en differentiatie (bij grotere organisaties met meer afdelingen) om de ontwikkelingen in het werkveld te kunnen bijhouden. Organisaties zoeken hierbij naar een balans en wegen in de selectie van samenwerkingen frequent af welke partijen die balans vooruit kunnen helpen.

Toch schuilen hier wel gevaren in. Het aantal settings wordt bewust niet al te groot gehouden (door selectie of groepsvorming), maar publieke organisaties zien ook dat het werkveld blijft groeien en complexer blijft worden. Het IGJ en CBG hebben bijvoorbeeld te maken met een groeiend aantal zorgverleners en zorgaanbieders en, in het geval van CBG, een sterker wordende internationale focus (Respondent 6, IGJ; Respondent 3; CBG).

Respondent 6 (IGJ) stelden daarbij dat er al wordt gekeken of het aantal accountplannen en het aantal partijen met wie besluitvorming rond beleidskwesties wordt genomen eventueel kan worden uitgebreid. Als het netwerk zich nog verder blijft uitbreiden is het relevant om te kijken in hoeverre de strategie van de organisaties rond de heterogeniteit van het netwerk wordt aangepast. Kan er met een strikte selectie, of het terugdringen van aantal settings door groepsvorming, dan nog steeds overzicht over het veld worden behouden. Of moeten er, zoals het IGJ al lijkt aan te kondigen, extra maatregelen worden genomen zoals het uitbreiden van de accountplannen. Vergt dit dan extra capaciteit of betekent het dat er toch meer zaken worden gedecentraliseerd. Het zijn vragen waar de organisaties zich frequent mee bezig moeten blijven houden.

7. Conclusie

In deze paragraaf wordt er aan de hand van antwoorden op de theoretische en empirische deelvragen een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarnaast zullen de beperkingen van dit onderzoek worden besproken en zal er worden aangegeven waar er mogelijkheden voor vervolgonderzoek liggen. Tot slot zullen er praktische aanbevelingen worden gegeven over hoe publieke organisaties met een complexe netwerkomgeving kunnen omgaan op basis van de inzichten in dit onderzoek.

7.1 De coördinatie van *boundary spanning* activiteiten

Hoe worden boundary spanning activiteiten intern gecoördineerd en op basis van welke omgevingsfactoren en karakteristieken kan dit worden verklaard?

In dit onderzoek stond bovenstaande hoofdvraag centraal. Om deze vraag te kunnen beantwoorden werden er drie theoretische- en twee empirische deelvragen opgesteld. Allereerst werd daarbij gekeken wat *boundary spanning* is en welke type activiteiten hier onder vallen. Bij *boundary spanning* gaat het om activiteiten van medewerkers die over de organisatiegrenzen heen opereren en hiermee organisaties met elkaar in verbinding brengen. Deze activiteiten kunnen op basis van de literatuur zowel vanuit de eigen organisatie richting het netwerk plaatsvinden, in de vorm van externe vertegenwoordiging, als vanuit het netwerk terug richting de eigen organisatie, in de vorm van informatieverwerking.

Op basis van de literatuur zijn er twee mogelijkheden onderscheiden op basis waarvan deze activiteiten intern kunnen worden gecoördineerd. Dit kan door middel van centralisatie, waarbij wordt besloten op welk niveau welke beslissingen mogen worden genomen en door middel van formalisatie, waarbij het voor *de boundary spanners* kan zijn vastgelegd hoe ze zich in de samenwerking moeten opstellen. Hieraan was de empirische deelvraag gekoppeld hoe organisaties hun *boundary spanning* activiteiten nu intern coördineerden. Daarbij werd gekeken welke mate van centralisatie en welke mate van formalisatie terugkwamen in deze coördinatie.

Uit de empirische resultaten bleek dat in de externe vertegenwoordiging een organisatie (NVAO) alle *boundary spanning* activiteiten hadden gecentraliseerd, één organisatie (GGDNOG) alles decentraal liet afhandelen, en twee organisaties (CBG & IGJ) hun *boundary spanning* activiteiten zowel hadden gecentraliseerd als gedecentraliseerd. Om dit te kunnen bewerkstelligen hadden zowel het CBG als de IGJ, de grootste organisaties qua aantal medewerkers, een speciaal informatiesysteem waarin duidelijk werd welke onderwerpen aan wie moesten worden teruggekoppeld.

In de mate van formalisatie bleek uit de empirische resultaten dat wanneer *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd waren dit ervoor zorgde dat de *boundary spanners* in de externe vertegenwoordiging strakke richtlijnen en standpunten meekregen. Wanneer zaken gedecentraliseerd waren was er in de externe vertegenwoordiging juist meer ruimte voor discretionaire ruimte van de *boundary spanner*. Of *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd of gedecentraliseerd waren had op de informatie verwerking van de *boundary spanners* weinig invloed. Er kon worden aangegeven naar wie over welke onderwerp moest worden teruggekoppeld, maar de vertegenwoordigers waren vrij om naar eigen inzichten informatie over die onderwerpen terug te koppelen. Uitzondering in de formalisatie was de GGDNOG. Daar worden *boundary spanning* activiteiten gedecentraliseerd, maar is er in de formalisatie sterke inkadering in de externe vertegenwoordiging en informatieverwerking van *boundary spanners*.

Hoe konden deze verschillen in mate van centralisatie en mate van formalisatie nu worden verklaard? Met de derde theoretische deelvraag is gekeken welke omgevingsfactoren en karakteristieken van invloed konden zijn op de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Hierbij is, op basis van hun verband met de kernspanning tussen integratie en differentiatie, gekozen voor grootte van de organisatie, inhoud van de samenwerking en heterogeniteit van het netwerk. Voor elk van deze factoren zijn ook verwachtingen opgesteld, per factor één voor de mate van centralisatie en één voor de mate van formalisatie.

Uit de empirische resultaten blijkt dat de grootte van de organisatie invloed heeft op de noodzaak om ook *boundary spanning* activiteiten te decentraliseren. In de drie 'grootste' organisaties is dit het geval, omdat niet overal het overzicht kan worden behouden. Het CBG en de IGJ, de twee grootste organisaties, maken hierbij ook gebruik van een informatiesysteem, zodat intern helder is naar wie wat kan worden teruggekoppeld. Rond de keuze van wat er wel of niet wordt gecentraliseerd staat de inhoud van de samenwerking centraal. Drie toezichthoudende organisaties in dit onderzoek hebben besloten om *boundary spanning* activiteiten te centraliseren waarbij de samenwerking besluitvormend is. Voor zowel het CBG als de IGJ geldt dat samenwerkingen die louter adviserend zijn worden gedecentraliseerd. De inhoud van de samenwerking heeft dus invloed op welke *boundary spanning* activiteiten gecentraliseerd worden.

Het effect van de heterogeniteit van een netwerk bleek niet eenduidig. Bij de GGDNOG zorgt het ervoor dat zaken sneller worden gedecentraliseerd. Bij de drie andere organisaties was dit niet het geval. Wat is gebleken is dat alle organisaties de heterogeniteit van hun netwerkomgeving als een gegeven beschouwen dat geanalyseerd dient te worden. Er wordt hierbij een selectie van samenwerkingen gemaakt, op basis van inhoudelijke toegevoegde waarde en het overzicht wat met deze selectie over het totale werkveld kan worden gehouden. Daarbij worden zaken gecentraliseerd of gedecentraliseerd op basis van de inhoud van de samenwerking. Een heterogener netwerk zorgt er dus niet voor dat samenwerkingen sneller worden gedecentraliseerd. Immers een IGJ met honderden mogelijke partners maakte ook een strikte selectie. Maar heterogeniteit is als gegeven een startpunt voor organisaties om een strategie te bepalen zodat ze zich niet in alle settings hoeven te verantwoorden.

De factoren bleken in de empirische resultaten ook effect te hebben op de mate van formalisatie in de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Maar slechts deels zoals verwacht werd. De inhoud van de samenwerking staat hierbij centraal. Als *boundary spanning* activiteiten zich voordoen rond samenwerkingen met besluitvorming is er een sterke mate van formalisatie aanwezig in de externe vertegenwoordiging. Dit geldt zowel als er sprake is van centralisatie (NVAO, IGJ, CBG) als wanneer er sprake is van decentralisatie (GGDNOG). Bij samenwerking met besluitvorming is er een sterke inkadering in de externe vertegenwoordiging. Bij samenwerkingen met een adviserend karakter is er in alle organisaties juist discretionaire ruimte voor de *boundary spanner*. Het belang van grootte en heterogeniteit valt hierbij weg tegenover dit onderscheid wat op basis van de inhoud gemaakt wordt.

Rond de formalisatie van informatieverwerking heeft grootte een effect op de aanwezigheid van een informatiesysteem waarin staat welke informatie over welk onderwerp bij wie terecht moet komen. De inhoud van de samenwerking heeft alleen invloed als besluitvormende zaken decentraal worden besloten; dan is er vanuit het belang van verantwoording een minutieuze informatierugkoppeling nodig. De heterogeniteit van een netwerk heeft hier nauwelijks invloed. Los van *boundary spanning* activiteiten rond besluitvorming die zijn gedecentraliseerd, zijn *boundary spanners* vrij om informatie over onderwerpen die zij bespreken naar eigen inzichten terug te koppelen. Alleen bij de twee grootste organisaties zijn er extra controle- en filteringsmechanismen, in de vorm van personen en procedures, die hier voor een lichte beperking van de eigen discretionaire ruimte zorgen.

Kortom: *Hoe worden boundary spanning activiteiten intern gecoördineerd en op basis van welke omgevingsfactoren en karakteristieken kan dit worden verklaard?*

In de coördinatie kunnen *boundary spanning* activiteiten worden gecentraliseerd of gedecentraliseerd. Dit hangt enerzijds af van de grootte van de organisatie die bepalend is voor het feit of er zaken moeten worden gedecentraliseerd. Anderzijds kan er op basis van de inhoud van de samenwerking worden besloten wat er wordt gecentraliseerd en wat er wordt gedecentraliseerd. Deze inhoud van de samenwerking, of samenwerkingen besluitvormend of adviserend zijn, geeft de doorslag in de formalisatie van de externe vertegenwoordiging van *boundary spanners*. Zaken waar besluitvorming speelt, of ze nu gecentraliseerd of gedecentraliseerd zijn, worden sterk ingekaderd. In de informatieverwerking is er daarentegen weinig mate van formalisatie, tenzij het gaat om *boundary spanning* activiteiten die zijn gedecentraliseerd en die besluitvormend zijn. De mate van centralisatie en formalisatie kunnen daarmee op basis van de grootte van de organisatie en de inhoud van de samenwerking worden verklaard. De heterogeniteit van het netwerk stelt de organisaties voor keuzes. Naar mate een netwerk groter wordt moeten organisaties een strategie bedenken waarbij ze zich kunnen blijven ontwikkelen en het overzicht over het totale werkveld kunnen behouden. Deze strategie wordt gebaseerd op de beschikbare capaciteit, refererend naar grootte, en de toegevoegde waarde die samenwerkingen hebben, refererend naar de inhoud van de samenwerking.

7.2 Beperkingen van het onderzoek

In dit onderzoek zijn er meerdere beperkingen die van invloed zijn op de validiteit van de resultaten. De eerste beperking is het aantal interviews wat is gehouden. De beperking zit hem daarbij ook in de verspreiding van deze interviews. Bij het CBG zijn zes interviews afgenomen, bij de andere organisaties twee. Dit is verantwoord op basis van een onderzoek in de breedte, waarbij meerdere toezichthouders een duidelijker beeld konden geven van verbanden tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen. Bij alle organisaties zijn er tevens documenten bestudeerd om ervoor te zorgen dat de externe validiteit van het onderzoek niet in gevaar kwam. Toch blijkt dat rond dit onderwerp op basis van interviews de rijkste data kunnen worden verkregen. Waar bij het CBG kwesties in interviews bij meerdere respondenten, in verschillende functies, konden worden besproken, was dit bij de andere organisaties veel minder het geval. Er is veel aan gedaan om ook bij de andere organisaties via snowball-sampling (Bryman, 2012) extra respondenten te verkrijgen, maar dit bleek niet mogelijk. Het onderzoek is gedaan in de breedte van toezichthouders, maar had nog rijkere data kunnen opleveren als er bij elk van de organisaties naast het CBG nog één of twee extra respondenten waren gesproken. Zo hadden zaken ook beter kunnen worden gecontroleerd.

Een tweede beperking van dit onderzoek heeft ook met de dataverzameling te maken, maar in dit geval met de beschikbaarheid van interne documenten. Om duiding te kunnen geven aan de situatie van de toezichthouders en te zien hoe keuzes worden gemaakt is er in dit onderzoek onder meer gebruik gemaakt van meerjarenplannen, strategieën, bestuursreglementen, mandateringsregelingen en verslagen van samenwerkingen. Deze hebben ook daadwerkelijk de nodige inzichten opgeleverd. Toch zijn er ook interne documenten geweest die niet beschikbaar waren voor dit onderzoek. Denk hierbij aan richtlijnen die in de externe vertegenwoordiging bij het CBG of NVAO worden gegeven, of informatierugkoppelingen van de organisaties. Alleen het accountplan van de IGJ werd hierbij beschikbaar gesteld om onder embargo te gebruiken. Informatie over deze documenten moest dus louter op basis van interviews worden verkregen. Albers (et al, 2016) had eerder al aangestipt dat dit soort interne documenten vaak niet openbaar waren. In dit onderzoek had het een toegevoegde waarde gehad om naast de interviews ook deze documenten zelf te kunnen bestuderen. Dit had kunnen dienen als controlemogelijkheid of had inzichten kunnen opleveren in hoe filteringen tot stand komen.

Tot slot, een derde beperking kwam tot stand in de laatste week van dit onderzoek. In de purposive sampling waren naast de huidige vier toezichthouders ook de Onderwijsinspectie en De Nederlandsche Bank benaderd om mee te doen. In de laatste week kwam er een schriftelijke reactie van De Nederlandsche Bank met een behoorlijke toelicht op hun coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Hieruit bleek dat er rond beleidskwesties na verloop van tijd ook zaken kunnen worden gedecentraliseerd, maar dat nieuwe of controversiële beleidskwesties altijd centraal moesten worden besloten. Helaas was er geen tijd meer om deze resultaten nog te analyseren en op te nemen in het onderzoek. Dit had wel enorm relevant kunnen zijn want de DNB was op basis van afdelingen en medewerkers met afstand de grootste organisatie in dit onderzoek geweest. De DNB was daarmee erg interessant geweest vanuit het oogpunt dat organisaties een strategie bedenken ten aanzien van de heterogeniteit van hun netwerk waarin op basis van capaciteit en inhoud er zowel overzicht over het werkveld als het ontwikkelingsperspectief van de organisatie in de gaten moet worden gehouden. Het was interessant om te zien hoe een organisatie, twee maal zo groot als de grootste organisatie in dit onderzoek en mogelijk met een nog heterogenere netwerkomgeving, hiermee was omgegaan.

7.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

In deze paragraaf worden verschillende mogelijkheden gegeven voor vervolgonderzoek op basis van de data die in dit onderzoek gepresenteerd zijn. De eerste mogelijkheid grijpt terug op de gevaren die in de implicaties naar voren zijn gekomen. Het gevaar van een als maar groeiend netwerk en een steeds complexere en grotere netwerkomgeving. Hoe gaan organisaties in dit geval hun strategie in stand houden. Uit de interviews blijkt dat de IGJ al kijkt naar een mogelijke uitbreiding van de accountplannen. Het is een voorbeeld om aan te geven dat organisaties al nadenken over deze vraag. Hierbij is interessant dat bij de DNB blijkt dat nieuwe of controversiële beleidskwesties nog altijd centraal worden besloten, maar dat als partijen langer met elkaar samenwerken en het standpunt van de DNB duidelijk is, dat dan ook samenwerkingen rond besluitvorming kunnen worden gedecentraliseerd. Het is voorsorteren op meer decentralisatie, het is interessant om te kijken of dit bij de organisaties in dit onderzoek of andere autoriteit ook gebeurt/staat te gebeuren. Daarbij kan er verder worden ingezoomd op de eigenschappen die de strategie richting de heterogeniteit van het netwerk bepalen.

Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek zit in de formalisatie van informatieverwerking. Uit dit onderzoek blijkt dat er in wat er wat terugggekoppeld, in de eerste filtering van informatie, er voor de *boundary spanner* een grote mate van vrijheid is. Dit strookt niet helemaal met de stelling in de literatuur dat *boundary spanners* inhoudelijk vaak minder competent zijn en vooral worden aangewezen om relaties te waarborgen in de samenwerking (Williams, 2002). Er wordt echter groot vertrouwen gesteld in de professionaliteit van de medewerkers. Hier kan je in onderzoek twee kanten mee op. Wat is de kwaliteit van de informatie die wordt terugggekoppeld en strookt dit met de besluitvorming die uiteindelijk wordt gemaakt? Maar anderzijds kun je ook onderzoek doen naar de *boundary spanners*. Hebben ze meer professionele kennis dan in de literatuur wordt vermeld en zo ja, wat heeft dit voor gevolgen voor de capaciteit om relaties te waarborgen op het inter-organisatiele niveau?

Tot slot is er buiten de casus van *boundary spanning* om ook een vervolgonderzoek mogelijk naar de toezichthouders zelf. Toezichthouders zijn onafhankelijk, een autoriteit op hun gebied. Maar in hoeverre leiden samenwerkingen in beleidskwesties, waar vraagstukken rond de invulling van het toezicht moeten worden vormgegeven, tot aantasting van deze onafhankelijke positie? Zowel respondenten van de IGJ als van de NVAO stelden dat dit voor de organisaties een punt is waar ze in de toekomst nadrukkelijk oog voor moeten hebben. Onderzoek kan daarbij kijken in hoeverre de

beleidskwesties rond de vormgeving van het toezicht invloed hebben op de daadwerkelijke invulling van het toezicht en wat er in dit geval overblijft van de onafhankelijkheid van een toezichthouder.

7.4 Praktische aanbevelingen

Hoe kunnen publieke organisaties omgaan met de interne coördinatie van *boundary spanning* activiteiten? In de volgende paragraaf worden enkele aanbevelingen gepresenteerd, waarbij de nadruk wordt gelegd op het publieke karakter van de organisaties.

1. Verantwoordingsplicht centraal in coördinatiemogelijkheden

In dit onderzoek blijkt dat organisaties zaken rondom besluitvorming ofwel centraliseren (CBG, IGJ & NVAO), ofwel decentraliseren met sterke inkadering qua afspraken en resultaten en inperking van de discretionaire ruimte voor de *boundary spanner* (GGDNOG). Zeker toezichthoudende organisaties moeten met één stem spreken om hun externe legitimiteit niet in gevaar te brengen. Bij alle zaken die niet direct van impact zijn op het beleid van de organisatie, en daarmee niet direct richting de buitenwereld hoeven te worden verantwoord, kan het integratie-model worden losgelaten.

Publieke organisaties worden betaald vanuit publieke middelen en dienen het publieke belang in het oog te hebben. Daarom moeten zaken die direct impact hebben op het beleid van de organisatie richting het publiek worden verantwoord. In de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten is het dus zaak om rond dit soort beleidskwesties altijd met één stem te spreken door ofwel centralisatie ofwel een sterke inkadering op decentraal niveau. Hierdoor kan de publieke organisatie vermijden dat er fragmentatie optreedt en komt daarmee de legitimiteit in de verantwoording niet in het geding.

2. Adviserende samenwerkingen: discretionaire ruimte voor *boundary spanner*

In samenwerkingen die niet direct impact hebben op het beleid van de organisatie en daarmee niet direct hoeven te worden verantwoord, ligt dit anders. Meerdere organisaties in dit onderzoek belichten hier het belang van specialisatie binnen de organisatie. Experts moeten, als *boundary spanners*, alle ruimte krijgen om te kunnen ontdekken hoe de organisatie zich kan ontwikkelen. Dit is van belang om bij te blijven in de complexe omgeving. Dit adviserende perspectief, wat niet direct impact op het beleid heeft, moet ervoor zorgen dat de organisatie de feeling met het werkveld houdt en zichzelf ten aanzien van de veranderende omgeving ook kan blijven ontwikkelen. Hiervoor moeten niet van tevoren standpunten worden meegegeven, maar moeten *boundary spanners* juist zelf de mogelijkheid hebben om met partijen te onderzoeken hoe ze elkaar kunnen helpen. Die kennis is op verschillende terreinen die voor de organisatie relevant zijn, het meest bij hen aanwezig.

3. Gebruik een informatiesysteem bij centralisatie van *boundary spanning* activiteiten

Overzicht is een belangrijk thema rond de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. In de grotere organisaties is hierbij gebleken dat er duidelijkheid kan zijn bij wie over welk onderwerp iets kan worden teruggekoppeld. Over de specifieke inhoud daarvan wordt niets gezegd, maar er zijn controle en filteringsmechanismen die voorkomen dat er een overload aan data richting het bestuursorgaan vloeit. Met een overload aan data is het immers niet te doen om overal beslissingen over te nemen. Er kan een uitzondering zijn als er een directe lijn is tussen *boundary spanner* en portefeuillehouder en het voor beide overzichtelijk is wat er rond de informatieverwerking moet gebeuren. Echter, door de groeiende complexiteit kan een informatiesysteem met vaste controle en filteringsmechanismen (in de vorm van procedures of personen) sterk worden aangeraden als een organisatie zaken centraal wil beslissen.

4. Creëer een strategie rond de heterogeniteit van je eigen netwerk

Het is een dilemma rond de coördinatie van *boundary spanning* activiteiten. Enerzijds wil een organisatie met één stem kunnen spreken, anderzijds willen ze zich wel in zoveel mogelijk settings laten vertegenwoordigen. Uit dit onderzoek blijkt dat selectie van deze settings een belangrijke meerwaarde kan opleveren. Een organisatie wil zich overal laten vertegenwoordigen, maar kan daarbij ook eerst een inschatting maken welke samenwerkingen noodzakelijk zijn voor besluitvorming en welke samenwerkingen noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling (in adviserende vorm). In een heterogeen netwerk kan om deze balans te houden een selectie worden gemaakt waarin het aantal settings wordt teruggedrongen, door middel van filtering of groepssamenwerkingen. Op basis van beschikbare capaciteit kun je kijken welke samenwerkingen, welke settings, noodzakelijk zijn om je als organisatie te ontwikkelen en het overzicht over het totale werkveld te houden. Als dit lukt creëer je een mogelijkheid om op basis van een selectie in de besluitvormende samenwerkingen met één stem te kunnen spreken en samen met andere adviserende samenwerkingen het overzicht over het veld te behouden.

Literatuurlijst

Artikelen

- Akkerman, S. F., & Bakker, A. (2011). Boundary crossing and boundary objects. *Review of educational research*, 81(2), 132-169.
- Albers, S., Wohlgezogen, F., & Zajac, E. J. (2016). Strategic alliance structures: An organization design perspective. *Journal of Management*, 42(3), 582-614.
- Albers, S. (2010). Configurations of alliance governance systems. *Schmalenbach Business Review*, 62: 202-232
- Aldrich, H., & Herker, D. (1977). Boundary spanning roles and organization structure. *Academy of management review*, 2(2), 217-230
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543-571.
- Asherman, I. G. (2011). The Regulatory Professional as Boundary Spanner. *Medical Affairs*, 800, 5277.
- Bartel, C. A. (2001). Social comparisons in boundary-spanning work: Effects of community outreach on members' organizational identity and identification. *Administrative Science Quarterly*, 46(3), 379-413.
- Beers, P. J., van den Berkmortel, N., & Potters, J. I. (2010). *Innovatieve netwerken met perspectief*. Wageningen UR.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. London, UK: Palgrave MacMillan.
- Bodker, S. (1998). Understanding representation in design. *Human-Computer Interaction*, 13(2), 107-125.
- Boeije, H.R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemna
- Bovens, M. A. P. (2005). *Publieke verantwoording: Een analysekader*.
- Bovens, M. A. P., & t Hart, P. (2005). *Publieke verantwoording: Zegen en vloek*.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford university press.
- Callahan, J., & MacKenzie, S. (1999). Metrics for strategic alliance control. *R&D Management*, 29(4), 365-378.
- Devos, C. (2016). Democratie en vertegenwoordiging. In *Een plattegrond van de macht* (pp. 478-535). Academia Press.
- Dollinger, M. J. (1984). Environmental boundary spanning and information processing effects on organizational performance. *Academy of Management Journal*, 27(2), 351-368.
- Dumez, H., & Jeunemaitre, A. (2010). The management of organizational boundaries: A case study. *Management*, 13(3), 152-171.
- Edelenbos, J. and Van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: the meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12: 25–29. DOI: 10.1016/j.cosust.2014.08.009

- Edmunds, A., & Morris, A. (2000). The problem of information overload in business organisations: a review of the literature. *International journal of information management*, 20(1), 17-28.
- Ellis, N., & Ybema, S. (2010). Marketing identities: Shifting circles of identification in inter-organizational relationships. *Organization studies*, 31(3), 279-305.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Frödell, M., Josephson, P. E., & Koch, C. (2013). Integration barriers for purchasing organisation in a large construction company: towards requisite disintegration. *The IMP journal*, 7(1), 46-58.
- Galbraith, J. (2002), *Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process Revised*, Jossey Bass, San Francisco, CA.
- Glimmerveen, L., Ybema, S., & Nies, H. (2019). Engaged yet excluded: The processual, dispersed, and political dynamics of boundary work. *human relations*, 0018726719875494.
- Gulati, R., Puranam, P., & Tushman, M. (2012). Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts. *Strategic management journal*, 33(6), 571-586.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
- Hernes, T. (2004). Studying composite boundaries: A framework of analysis. *Human relations*, 57(1), 9-29
- Heywood, A. (1997). *Politics*. Houndmills, Macmillan.
- Huang, Y., Luo, Y., Liu, Y., & Yang, Q. (2016). An investigation of interpersonal ties in interorganizational exchanges in emerging markets: A boundary-spanning perspective. *Journal of Management*, 42(6), 1557-1587.
- Jansen, J. J., Tempelaar, M. P., Van den Bosch, F. A., & Volberda, H. W. (2009). Structural differentiation and ambidexterity: The mediating role of integration mechanisms. *Organization science*, 20(4), 797-811.
- Klijin, E. H., van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2020). How do network characteristics influence network managers' choice of strategies?. *Public Money & Management*, 40(2), 149-159.
- Koppenjan, J. & Klijin, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment*.
- Levina, N., & Vaast, E. (2005). The emergence of boundary spanning competence in practice: implications for implementation and use of information systems. *MIS quarterly*, 335-363.
- Lin, A. C. (1998). Bridging positivist and interpretivist approaches to qualitative methods. *Policy studies journal*, 26(1), 162-180.
- Lindgren, R., Andersson, M., & Henfridsson, O. (2008). Multi-contextuality in boundary-spanning practices. *Information Systems Journal*, 18(6), 641-661.

- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, 97, 4, pp. 515-528
- Mayger, L. K., & Hochbein, C. D. (2019). Spanning Boundaries and Balancing Tensions: A Systems Perspective on Community School Coordinators. *School Community Journal*, 29(2), 225-254.
- Mayor, E., Bangerter, A., & Aribot, M. (2012). Task uncertainty and communication during nursing shift handovers. *Journal of advanced nursing*, 68(9), 1956-1966.
- Mazzaferro, C., & Zanardi, A. (2008). Centralisation versus decentralisation of public policies: Does the heterogeneity of individual preferences matter? *Fiscal Studies*, 29(1), 35-73.
- Mijnhardt, F., Baars, T., & Spruit, M. (2016). Organizational characteristics influencing SME information security maturity. *Journal of Computer Information Systems*, 56(2), 106-115.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). *Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. Simon and Schuster.
- Mintzberg, H. (1979). The structuring of organizations. Engle-wood Cliffs. J: *Prentice-Hall*.
- Norbruis, F. (2017). *Contrast in Complexiteit*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Pettus, C. A., & Severson, M. (2006). Paving the way for effective reentry practice: The critical role and function of the boundary spanner. *The Prison Journal*, 86(2), 206-229.
- Piercy, N. F. (2009). Strategic relationships between boundary-spanning functions: Aligning customer relationship management with supplier relationship management. *Industrial Marketing Management*, 38(8), 857-864.
- Pitkin, H.F. (1972). The Concept of Representation. Berkeley, University of California Press
- Reuer, J. J., & Ariño, A. 2002. Contractual renegotiations in strategic alliances. *Journal of Management*, 28: 47-68
- Rhodes, J., Hung, R., Lok, P., Lien, B. Y. H., & Wu, C. M. (2008). Factors influencing organizational knowledge transfer: implication for corporate performance. *Journal of knowledge management*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Steadman, H. J. (1992). Boundary spanners: A key component for the effective interactions of the justice and mental health systems. *Law and Human Behavior*, 16(1), 75-86
- Toh, Y., Hung, W. L. D., Chua, P. M. H., He, S., & Jamaludin, A. (2016). Pedagogical reforms within a centralised-decentralised system. *International Journal of Educational Management*.
- van der Ham, A., Van Merode, F., Ruwaard, D., & Van Raak, A. (2020). Identifying Integration and Differentiation in a Hospital's Logistical System: A social network analysis of a case study.
- van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Eburon Uitgeverij BV.
- van Meerkerk, I. (2014). Boundary Spanning in Governance Networks: A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks.

van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503-524.

van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.

Warner, J., Lulofs, K. & Bressers, H. (2010). The fine art of boundary spanning: Making space for water in the East Netherlands. *Water Alternatives* 3(1): 137-153

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.

Yin, R. (2003). Case study research: Design and methods.

Ysa, T., Sierra, V. & Esteve, M. (2014). "Determinants of Network Outcomes: The Impact of Management Strategies." *Public Administration*, 92 (3): 636–655.

Grijze literatuur

Arnbak, A. (2019). EU moet toezichthouders verplichten tot samenwerking. *Het Financieele Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://fd.nl/opinie/1327718/europese-wet-moet-toezichthouders-voor-digitale-samenleving-verplichten-tot-samenwerking>

Nationale Wetenschapsagenda (2020). Call for proposals. Thema: vernieuwing van toezicht. Geraadpleegd van: <https://www.nwo.nl/financiering/onze-financieringsinstrumenten/nwa/nationale-wetenschapsagenda---thema-vernieuwing-van-toezicht/vernieuwing-van-toezicht.html>

Politie (2020). Lange celstraf voor kopstuk phishing-bende. Geraadpleegd van: <https://www.politie.nl/nieuws/2020/juni/26/08-veroordeling-nieuwerkerk.html>

van Kempen, J. (2020). De zorg 'piept en kraakt'. Wat kunnen de IC's nog aan. *Het Parool*. Geraadpleegd van: <https://www.parool.nl/nederland/de-zorg-piept-en-kraakt-wat-kunnen-de-ic-s-nog-aan~ba7fd54a/>

van Oostrum, J., Pieper, H. & van t' Hoog, P. (2020). Het is nu alle hens aan dek tegen de droogte. *Trouw*. Geraadpleegd van: <https://www.trouw.nl/opinie/het-is-nu-alle-hens-aan-dek-tegen-de-droogte~b4e6dbb9/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

van Vliet, L. & Gildemacher, P. (2020). Internationale samenwerking is hard nodig om een humanitaire ramp te voorkomen. *Trouw*. Geraadpleegd van: <https://www.trouw.nl/opinie/internationale-samenwerking-is-hard-nodig-om-een-humanitaire-ramp-te-voorkomen~ba211262/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

van der Wiel, C. (2020). Brussel: te weinig mankracht en coördinatie bij handhaving AVG. *NRC*. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/24/brussel-te-weinig-mankracht-en-coördinatie-bij-handhaving-avg-a4003910>

Documenten

CBG. (2020). *Strategisch Businessplan 2020-2024*. Geraadpleegd van: <https://www.cbg-meb.nl/onderwerpen/over-cbg-ons-verhaal/documenten/publicaties/2020/01/01/strategisch-business-plan-2020-2024>

CBG. (2019a). *Verslag Commissie Praktijk van 16 mei 2019 te Utrecht*. Geraadpleegd van: <https://www.cbg-meb.nl/documenten/vergaderstukken/2019/05/16/verslag-commissie-praktijk>

CBG. (2019b). *Verslag van de bijeenkomst CBG – Patiënt en Consument op donderdag 19 september 2019 te Utrecht*. Geraadpleegd van: <https://www.cbg-meb.nl/documenten/vergaderstukken/2019/09/19/verslag-van-de-bijeenkomst-cbg-%E2%80%93-patiënten--en-consumentenorganisaties>

CBG (2012). *Bestuursreglement CBG*. Geraadpleegd van: <https://www.cbg-meb.nl/documenten/publicaties/2020/01/01/bestuursreglement-cbg>

CBG. (z.d.). *Contact Commissie Registratie*. Geraadpleegd van: <https://www.cbg-meb.nl/onderwerpen/hv-contact-commissie-registratie-ccr>

European Consortium for Accreditation. (2018). *ASSOCIATION EUROPEAN CONSORTIUM FOR ACCREDITATION IN HIGHER EDUCATION (ECA)*. Geraadpleegd van: <http://ecahe.eu/home/about/eca-documents/eca-strategic-management-plan/>

GGD-NOG (2020). *Jaarstukken 2019 GGD Noord- en Oost-Gelderland*. Geraadpleegd van: <https://www.ggdnog.nl/media/1552/jaarstukken-2019-ggd-noord-en-oost-gelderland-incl-verklaring-accountant.pdf>

Heads of Medicine Agencies. (2016). *EU Medicines Agencies Network Strategy to 2020*. Geraadpleegd van: https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/eu-medicines-agencies-network-strategy-2020-working-together-improve-health_en.pdf

IGJ. (2020a). *Jaarbeeld 2019*. Geraadpleegd van: <https://www.igj.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/20/jaarbeeld-2019>

IGJ. (2020b). *Meerjarenplan 2020-2023*. Geraadpleegd van: <https://www.igj.nl/over-ons/documenten/jaarplannen/2019/11/26/meerjarenbeleidsplan-2020---2023>

IGJ. (2020c). *Organogram Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd*. Geraadpleegd van: <https://www.igj.nl/documenten/publicaties/2017/09/20/organogram-inspectie-gezondheidszorg-en-jeugd>

IGJ. (2019a). *Samenwerkingsprotocol tussen de Dopingautoriteit en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd*. Geraadpleegd van: <https://www.igj.nl/documenten/convenanten/2019/06/24/samenwerkingsprotocol-tussen-de-dopingautoriteit-en-igj>

IGJ. (2019b). *Werkplan IGJ 2020*. Geraadpleegd van: <https://www.igj.nl/documenten/publicaties/2019/12/06/werkplan-2020>

IGJ. (2015). *Samenwerkingsprotocol Gezondheidszorg tussen de Inspectie voor de Gezondheid en het Openbaar Ministerie*. Geraadpleegd van: <https://www.igj.nl/documenten/publicaties/2015/06/30/samenwerkingsprotocol-gezondheidszorg-2015>

NVAO. (2018). *SAMENWERKINGSPROTOCOL INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS, NVAO en CDHO*. Geraadpleegd van: <https://www.nvaio.net/nl/publicaties/samenwerkingsprotocol-nvaio-inspectie-cdho>

NVAO. (2017a). *NVAO Strategie 2017 – 2020*. Geraadpleegd van: https://www.nvaio.net/files/attachments/.1803/NVAO_Strategie_2017_2020_0.pdf

NVAO (2017b). *Bestuursreglement Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie NVAO*. Geraadpleegd van: https://www.nvao.net/files/attachments/.75/NVAO_Bestuursreglement_2017.pdf

Staatscourant. (2018). *Overeenkomst tussen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting (IGJ i.o.), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) en de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO) inzake de oprichting van een Adviesgroep Statusbepaling grensvlak medische producten*. Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-37730.html>

Staatscourant (2016). *Vijfde wijziging Samenwerkingsregeling GGD Noord- en Oost-Gelderland*. Geraadpleegd van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/Images/Oldebroek/i277972.pdf>

Bijlage 1: Respondentenoverzicht

Nummer	Organisatie
Respondent 1	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
Respondent 2	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
Respondent 3	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
Respondent 4	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
Respondent 5	Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd
Respondent 6	Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd
Respondent 7	Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie
Respondent 8	Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland
Respondent 9	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
Respondent 10	Gemeentelijke Gezondheidsdienst Noord-Oost Gelderland
Respondent 11	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
Respondent 12	Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie

Bijlage 2: Lijst van afbeeldingen en tabellen

Tabel 1:	Conceptualisering vraagstukken voor coördinatie	17
Tabel 2:	Overzicht coördinatiemogelijkheden <i>boundary spanning</i> activiteiten	21
Tabel 3:	Aantal medewerkers/afdelingen per toezichthouder	28
Tabel 4:	Overzicht aantal respondenten per toezichthoudende organisatie	30
Tabel 5:	Operationalisatie afhankelijke variabele rond <i>boundary spanning</i> activiteiten	32
Tabel 6:	Operationalisatie onafhankelijke variabele rond <i>boundary spanning</i> activiteiten	32
Tabel 7:	Overzicht mate van centralisatie in <i>boundary spanning</i> activiteiten	49
Tabel 8:	Overzicht mate van formalisatie in <i>boundary spanning</i> activiteiten	50
Tabel 9:	Overzicht grootte bestudeerde organisaties	51
Tabel 10:	Overzicht resultaten t.a.v. grootte organisatie	64
Afbeelding 1:	Werkgebied GGD-NOG	45

Bijlage 3: Documentenoverzicht (documenten in analyse)

Nummer	Organisatie	Soort document	Titel	Jaartal
Document 1	CBG	Beleidsdocument (Strategisch Businessplan)	Strategisch Business Plan 2020 – 2024 Toekomstbestendig en praktijkgericht reguleren	2020
Document 2	CBG	Organogram	Organogram College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	2019
Document 3	CBG	Internationaal Beleidsdocument	Pharmacovigilance Risk Assessment Committee (PRAC): Work Plan 2020	2020
Document 4	CBG	Mandateringsregeling	Bevoegdheden- en tekentabel van het College ter beoordeling van geneesmiddelen	2011
Document 5	IGJ	Beleidsdocument (meerjarenplan)	Meerjarenbeleidsplan 2020-2023	2020
Document 6	IGJ	Intern document (accountplan)	Format Accountplan Stakeholdermanagement IGJ	2020
Document 7	GGDNOG	Jaarverslag	Jaarstukken 2019 GGD Noord- en Oost-Gelderland	2019
Document 8	GGDNOG	Beleidsdocument (gemeenschappelijke regeling)	Vijfde wijziging Samenwerkingsregeling GGD Noord- en Oost-Gelderland	2016
Document 9	GGDNOG	Beleidsdocument (programmabegroting 2020)	Programmabegroting 2020 GGD Noord- en Oost-Gelderland	2019
Document 10	GGDNOG	Beleidsdocument (begroting 2021)	Uitgangspunten begroting 2021 / Kaders voor begroting 2021	2019
Document 11	NVAO	Beleidsdocument (strategie 2017-2020)	NVAO Strategie 2017-2020	2017
Document 12	NVAO	Mandateringsregeling	Mandaatsbesluit Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie 2017	2017
Document 13	IGJ	Organogram	Organogram Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd	2020
Document 14	IGJ	Samenwerkingsovereenkomst (IGJ en Openbaar Ministerie)	Samenwerkingsprotocol gezondheidszorg tussen Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Openbaar Ministerie	2015

Document 15	NVAO	Samenwerkingsovereenkomst (NVAO, CDHO en Onderwijsinspectie)	Samenwerkingsprotocol Inspectie van het Onderwijs, NVAO, CDHO	2018
Document 16	CBG	Verslag van bijeenkomst Commissie Praktijk	Verslag Commissie Praktijk van 16 mei 2019 te Utrecht	2019
Document 17	CBG/IGJ	Samenwerkingsovereenkomst (CBG, IGJ, CCMO & NVWA)	Overeenkomst tussen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting (IGJ i.o.), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) en de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO) inzake de oprichting van een Adviesgroep Statusbepaling grensvlak medische producten	2018
Document 18	NVAO	Beleidsdocument (bestuursverslag)	Verslag vergadering Algemeen Bestuur	2020

Bijlage 4: Topiclijst

Topic	Vragen
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> - Voorstellen: wie ben ik, waarom doe ik dit onderzoek, waarom ben ik bij deze organisatie/deze persoon terecht gekomen en hoe? - Vragen of het gesprek mag worden opgenomen? - Wat is uw functie binnen de organisatie? - Wat is de noodzaak tot samenwerking voor de organisatie? - Hoe krijgen samenwerkingen binnen de organisatie vorm? - In hoeverre bent u betrokken bij de coördinatie van boundary spanning activiteiten?
Centralisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is de positie van de boundary spanner? - Op welk niveau worden beslissingen genomen? - In hoeverre worden er mandateringen uitgegeven voor samenwerkingen? - Aan wie wordt informatie teruggekoppeld binnen de organisatie? - Waar ligt de verantwoordelijkheid voor samenwerkingen met stakeholders?

Formalisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Welke discretionaire ruimte is er voor de boundary spanner? - Welke richtlijnen worden er uitgegeven in de externe vertegenwoordiging - In hoeverre werkt de organisatie met protocollen en procedures in de externe vertegenwoordiging? - In hoeverre werkt de organisatie met protocollen en procedures in informatieverwerking? Zo ja, hoe wordt bepaald wat er inhoudelijk wordt teruggekoppeld? - Zijn er samenwerkingsconvenanten en zo ja wat is hier de toegevoegde waarde van? - Zijn samenwerkingen over de grenzen routineklussen? - Hoe worden boundary spanners geselecteerd?
Grootte van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre heeft het organisatie overzicht in alle samenwerkingen? - Hebben afdelingen allemaal hun eigen expertise nodig? - Hebben jullie de capaciteit om de huidige boundary spanning activiteiten te kunnen ondervangen? - Waarom zijn er wel of geen informatiesystemen aanwezig?
Inhoud van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is het doel van samenwerkingen rondom beleidskwesties? - Wordt er een verschil gemaakt tussen besluitvormende en adviserende samenwerkingen? - Wat gebeurt er als de uitkomsten van samenwerkingen onzeker zijn? - Er is een verschil tussen nationale en internationale samenwerkingen?
Heterogeniteit van het netwerk	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeveel settings moet de organisaties opereren? - Met hoeveel partijen werken jullie samen? - Wat voor zaken worden in netwerken besproken? - Hoe wordt een heterogeen netwerk gecoördineerd? - In hoeverre ervaren jullie afstand tot je eigen netwerk?

Bijlage 5: Codeboom

- Centralisatie
 - Externe Vertegenwoordiging
 - Beslissingen nemen
 - Verantwoordelijkheid
 - Verantwoordingsplicht
 - Mandateringen
 - Belangen
 - Hiërarchie
 - Binnen de organisatie
 - Richting *boundary spanners*
 - Informatieverwerking
 - Controle
 - Informatiefiltering
 - Informatievoorziening
 - Informatieterugkoppeling
 - Overzichtssysteem
- Formalisatie
 - Externe Vertegenwoordiging
 - Discretionaire ruimte
 - Flexibiliteit
 - Controlemechanismen
 - Samenwerkingsovereenkomsten
 - Inkadering (procedures/richtlijnen)
 - Informatieverwerking
 - Controlemechanismen
 - Discretionaire ruimte
 - Flexibiliteit
 - Inkadering
- Grootte van samenwerking
 - Aantal afdelingen
 - Aantal medewerkers/fte
 - Overzicht
 - Interne capaciteit
- Inhoud van de samenwerking
 - Onzekerheid van uitkomsten
 - Complexiteit van inhoud
 - Politieke gevoeligheid van inhoud
 - Strategisch belang
 - Aard van de samenwerking
- Heterogeniteit van het netwerk
 - Aantal netwerken
 - Aantal settings
 - Grootte totale veld
 - Overzicht
 - Strategie