# Werken in Netwerken

## Publieke netwerkmanagers tussen interne organisatie en externe (netwerk)omgeving

Sebastian Delissen

NSOB

Universiteit Utrecht

# Werken in netwerken

## Publieke netwerkmanagers tussen interne organisatie en externe (netwerk)omgeving

**Auteur: Sebastian Delissen**
**Studentnummer: 30654050**
**Universiteit Utrecht**
**Opleiding: Bestuurs- en Organisatiewetenschap**
**Afstudeerorganisatie: De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur**

**Begeleider 1 USBO: prof. dr. Mirko Noordegraaf**
**Begeleider 2 USBO: dr. Karin Geuijen**
**Begeleider NSOB: dr. Martijn van der Steen**
**Datum: 29 juni 2010**

# Voorwoord

*"Wat mij opvalt, is het ge-jij-bak in het zorgveld. Daarmee komen we er niet in Nederland, want we hebben te weinig mensen, een vergrijsde samenleving, een grote zorgvraag, het geld is op en er zit heel veel geld in die zorg die niet rendeert. We kunnen nu naar elkaar blijven wijzen, maar daar komen we er niet mee! Het zorgveld en het Ministerie van VWS moeten zich anders opstellen en met elkaar samenwerken om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan!"*

Het bovenstaande citaat van één van de respondenten van dit onderzoek, omvat één van mijn grootste interesses, namelijk: de Nederlandse gezondheidszorg en de uitdagingen waarmee deze sector wordt geconfronteerd. De grote complexiteit in de zorg was voor mij reden om te onderzoeken hoe managers van het Ministerie van VWS opereren in netwerken, waarin ze samen met het zorgveld zoeken naar manieren om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan. Zie hier het resultaat! Voor u ligt mijn onderzoek naar het werk van publieke netwerkmanagers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen bij de uitvoering van dit onderzoek. Allereerst bedank ik de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur voor de gelegenheid om via hen onderzoek te doen naar publieke netwerkmanagers. Ik heb het als een waar privilege ervaren om omringd te zijn door zoveel toonaangevende wetenschappers, die interesse toonden in mijn onderzoek en de tijd namen om feedback te geven op mijn stuk.
Verder bedank ik alle respondenten voor hun medewerking aan dit onderzoek. In het bijzonder bedank ik de drie netwerkmanagers, die ik ieder een werkweek heb mogen observeren. Gedurende de tijd die ik met hen heb meegelopen heb ik veel meer dan alleen onderzoeksinhoudelijke kennis opgedaan. De conferenties in het land en de gesprekken met zorgbestuurders, topambtenaren en zelfs de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zullen me altijd bijblijven, en hebben mijn inzicht in de Nederlandse gezondheidszorg aanzienlijk vergroot. Hartelijk dank voor jullie medewerking!
Daarnaast wil ik de leden van mijn tutorgroep bedanken. Aster, Mandy, Evelien en Jonathan, bedankt voor de leuke tijd in Den Haag en op de USBO! Ik heb het erg prettig ervaren om met jullie de hoogte-en dieptepunten van ons onderzoeksproces te delen.
Tot slot een dankwoord aan mijn begeleiders. Allereerst wil ik dr. Karin Geuijen bedanken. Ik wil je bedanken voor jouw feedback die in de begin-en eindfase van het onderzoek mijn stuk aanzienlijk heeft aangescherpt. Daarnaast wil ik prof. dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar Publiek Management, en dr. Martijn van der Steen, co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, bedanken voor hun fantastische begeleiding. Jullie kritische blik en onuitputtende bron van tips en suggesties, hebben mij continu geprikkeld om het beste uit mijn onderzoek te halen. Hartelijk dank daarvoor!

Utrecht, juni 2010, Sebastian Delissen

# Inhoudsopgave

**Samenvatting** **9**

**1. Inleiding** **11**
1.1 Publieke netwerkmanagers 12
1.2 Probleemstelling 14
1.3 Centrale begrippen 16
1.4 Aanpak en wetenschappelijke benadering 18
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie 18
1.6 Leeswijzer 20

**2. Netwerken en netwerkmanagement** **21**
2.1 De uitgeholde overheid in een rizomatische samenleving 21
2.2 Veranderende rol van de overheid 23
2.3 Rol van de overheid in netwerken 23
2.4 Theoretisch raamwerk netwerkbenadering 25
2.5 Kenmerken van netwerken 26
2.6 Verschillende typen netwerken 27
2.7 Netwerkmanagement 30
2.8 Verschil traditioneel management – netwerkmanagement 31
2.9 Instrumenten netwerkmanagement 34
2.10 Verschillende perspectieven 35
2.11 Conclusie 36

**3. Publieke netwerkmanagers** **38**
3.1 Verschil tussen traditionele managers en netwerkmanagers 38
3.2 Omschrijving publieke netwerkmanagers 40
3.3 Kenmerken publieke netwerkmanagers 43
3.4 Conclusie 45

**4. Onderzoeksopzet** **47**
4.1 Strategieën, methoden en technieken 47
4.2 Onderzoeksstrategie 47
4.3 Onderzoeksmethoden 48
4.4 Onderzoekstechnieken 51
4.5 Casusselectie 55
4.6 Validiteit en generaliseerbaarheid 57
4.7 Leeswijzer 59

**5. Omgeving van publieke netwerkmanagers** **58**
5.1 Externe omgeving van het Ministerie van VWS 60
5.2 Interne omgeving van het Ministerie van VWS 63
5.3 Conclusie 65
5.4 Leeswijzer 66

**6. Netwerkmanager in de hiërarchische lijn** **67**
6.1 Beschrijving werk netwerkmanager 67
6.2 Externe omgeving 70
6.3 Interne omgeving 72
6.4 Werken in netwerken 73
6.5 Verbinden van twee werelden 77
6.6 Conclusie 80

**7. Netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerk** **81**
7.1 Beschrijving werk netwerkmanager 81
7.2 Externe omgeving 84
7.3 Interne omgeving 86
7.4 Werken in netwerken 87
7.5 Verbinden van twee werelden 89
7.6 Conclusie 90

**8. Netwerkmanager in los verband** **92**
8.1 Beschrijving werk netwerkmanager 92
8.2 Externe omgeving 95
8.3 Interne omgeving 96
8.4 Werken in netwerken 97
8.5 Verbinden van twee werelden 101
8.6 Conclusie 104

**9. Conclusie** **106**
9.1 Omgeving van publieke netwerkmanagers 106
9.2 Netwerkmanagers 107
9.3 Werken in netwerken 110
9.4 Verbinden van twee werelden 112
9.5 Beantwoording hoofdvraag 114
9.6 Implicaties 115
9.7 Aanbevelingen netwerkmanagers 116

**10. Bijlagen** **118**
**11. Literatuurlijst** **120**

## Samenvatting

Veel publieke organisaties werken tegenwoordig in netwerken om samen met andere spelers in hun sector antwoorden te vinden op de uitdagingen waarmee ze gezamenlijk worden geconfronteerd. Gezien de veelvoorkomendheid van netwerken is het opvallend dat er relatief weinig bekend is over de manier waarop netwerken worden gemanaged. Dit beperkte inzicht is temeer opmerkelijk aangezien de meest urgente en knellende problemen in de samenleving vaak netwerkproblemen zijn, en netwerkmanagement de meest belangrijke en noodzakelijke vorm van sturing is om deze problemen aan te pakken.
In dit onderzoek wordt onderzocht wat publieke managers doen om netwerken te managen. In het bijzonder wordt er gekeken naar de manier waarop deze publieke netwerkmanagers opereren tussen een verticaal georiënteerde bureaucratie en horizontaal georiënteerde netwerken, en hoe ze deze werelden met elkaar trachten te verbinden.
Dit onderzoek is uitgevoerd onder netwerkmanagers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; een departement dat sterk hiërarchisch en verticaal georiënteerd is en opereert in een sector die juist gekenmerkt wordt door een overwegend horizontale oriëntatie. Voor dit onderzoek zijn drie netwerkmanagers, die verschillen qua (hiërarchische) positie in het departement en in de mate waarin ze opereren in netwerken, langdurig geobserveerd.

De verschillen tussen de netwerkmanagers bleken bepalend te zijn voor de manier waarop ze in netwerken werken, en de buitenwereld met het Ministerie van VWS verbinden. Waar netwerkmanagers met een sterke hiërarchische functie, zowel binnen het departement als daarbuiten, gebruik maken van hun bestuurlijke macht, maken netwerkmanagers met beperkte hiërarchische bevoegdheden veelal gebruik van zachtere sturingsmechanismen om invloed uit te oefenen, zowel in netwerken als binnen het departement.
Echter, ongeacht de verschillen tussen de netwerkmanagers, opereren alle onderzochte managers zowel binnen het kader van de geldende bureaucratische regels en gewoonten, als daarbuiten. De netwerkmanagers werken buiten de bureaucratische regels en gewoonten omdat ze worden geconfronteerd met weerstand en omdat de bestaande bureaucratische werkwijze van het departement zich niet goed leent om vooruitgang te realiseren in netwerken, en verbindingen te leggen tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS.
Publieke netwerkmanagers balanceren dan ook tussen de regels, gebruiken en gewoonten van het verticaal georiënteerde Ministerie van VWS en het horizontaal georiënteerde zorgveld. Netwerkmanagers zoeken naar toepassingen om verbindingen te leggen tussen deze twee werelden, en naar middelen om om te gaan met het gebrek aan vertrouwen, begrip en kennis van elkaar, en de weerstand die daaruit voorkomt.

# 1. Inleiding

*"Voor mijn werkzaamheden als publieke manager werk ik in diverse netwerken. In deze netwerken heb ik te maken met verschillende partijen die uiteenlopende belangen vertegenwoordigen en nastreven.*
*Het sturen van deze netwerken is behoorlijk lastig, aangezien er nauwelijks hiërarchische sturing mogelijk is. Ik kan vaak niet zeggen "dit gaan we doen!". Maar ja, het is niet anders. De overheid is tegenwoordig nu eenmaal één van de 'normale partijen' geworden. Alle partijen, waaronder de overheid, zijn tegenwoordig van elkaar afhankelijk en werken in netwerken. Het is aan mij de uitdaging om alle uiteenlopende belangen samen te voegen en dezelfde kant op te krijgen.*

*Ondanks het feit dat het vaak niet mogelijk is om in een rechte lijn en volgens een strakke planning mijn doelstellingen te verwezenlijken, realiseer ik mijn doelstellingen vaak wel. Maar dan moet ik wel gebruik maken van andere sturingsmethoden dan de sturingsmethoden die de 'traditionele managers' binnen de overheid gebruiken.*
*Ik ben eigenlijk ook wel een beetje een vreemde eend in de bijt. Ik werk namelijk op een andere manier dan de meeste publieke managers en werk op een plek die lastig te duiden is; ik bungel een beetje tussen de publieke organisatie en de netwerken waarin ik werk. Zelf weet ik eigenlijk ook niet zo goed hoe ik mijn positie of functie moeten duiden.*
*Wat ik wel weet, is dat functies zoals de mijne nodig zijn in de hedendaagse samenleving! De overheid kan namelijk niet meer op afstand beleid maken, maar moet actief samenwerken met 'het veld'"!*

Bron: fragmenten uit interviews

## 1.1 Publieke netwerkmanagers

Het bovenstaande citaat is kenmerkend voor deze tijd waarin veel publieke organisaties in netwerken werken. In deze netwerken werken publieke organisaties samen met andere spelers in hun sector om antwoorden te vinden op de uitdagingen waarmee ze gezamenlijk worden geconfronteerd.

De opkomst van netwerken heeft geresulteerd in een relatief nieuw fenomeen in publieke organisaties, de zogeheten 'publieke netwerkmanagers'. Dit zijn publieke managers die werken in netwerken en als onderdeel van hun werkzaamheden de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk proberen te beïnvloeden (Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993: 23). Deze 'publieke netwerkmanagers' komen voor in uiteenlopende beleidsdomeinen en zijn terug te vinden op alle niveaus van het openbaar bestuur. Om de diversiteit van deze functies aan te geven worden in het onderstaande kader enkele voorbeelden gegeven.

**Diversiteit aan publieke netwerkmanagers**

*Netwerkmanagers Rijkswaterstaat*

Rijkswaterstaat ziet 'publieksgericht netwerkmanagement' als haar kerntaak. Om (vaar)wegen en watersystemen aan te leggen en te onderhouden, moet Rijkswaterstaat samenwerken met een groot aantal partijen met uiteenlopende belangen.

De netwerkmanagers van Rijkswaterstaat hebben als taak om integraal beleid te maken waarin de belangen van verschillende provincies, gemeenten, waterschappen, belangenorganisaties, omwonenden en de markt terugkomen (Website Rijkswaterstaat, geraadpleegd op 14 mei 2010).

*Netwerkmanagers provincie Noord-Holland*

Binnen de provincie Noord-Holland zijn netwerkmanagers actief om de infrastructurele problematiek in de provincie aan te pakken. De netwerkmanagers van de provincie hebben een regisserende rol om het brede pallet aan maatschappelijke partners bij elkaar te brengen en te houden. De netwerkmanagers hebben tot doel om eenheid en integraliteit te realiseren in het beleid van de provincie en haar partners (Website Astrin, geraadpleegd op 4 juni 2010).

*Gemeentelijke aanpak jeugdproblematiek*

De aanpak van jeugdproblematiek was lange tijd tamelijk gefragmenteerd; tussen instanties als scholen, jeugdgezondheidszorginstellingen, Bureaus Jeugdzorg, politie, maatschappelijk werkers en andere, was veelal een gebrekkige afstemming. Als gevolg van deze gebrekkige afstemming werkten de betrokken organisaties regelmatig langs elkaar en werd de jeugdproblematiek niet altijd optimaal aangepakt.

Om de onderlinge afstemming tussen deze organisaties te stimuleren hebben diverse gemeenten in het land netwerkmanagers ingezet. Deze netwerkmanagers zijn erop gericht om de

samenwerking tussen de verschillende partijen te stroomlijnen en te optimaliseren (Korsten, 2006).

Zoals uit het bovenstaande kader blijkt, komen publieke netwerkmanagers voor in uiteenlopende beleidsterreinen en op verschillende niveaus in het openbaar bestuur.
Gezien de veelvoorkomendheid van netwerken is het opvallend dat het nog niet is aangetoond hoe netwerken worden gemanaged. Dit beperkte inzicht is temeer opmerkelijk aangezien de meest urgente en knellende problemen in de samenleving vaak netwerkproblemen zijn en netwerkmanagement de meest belangrijke en noodzakelijke vorm van sturing is om deze problemen aan te pakken (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 2). Immers, bij veel maatschappelijke problemen zijn tegenwoordig meerdere partijen betrokken, en is de aanpak van deze problematiek alleen mogelijk indien partijen gezamenlijk optreden.

De notie dat er relatief weinig bekend is over de manier waarop netwerken worden gemanaged, impliceert niet dat er geen onderzoek is gedaan naar netwerken en netwerkmanagement. Sinds de jaren tachtig heeft het denken in netwerken namelijk hoge vlucht genomen en is er zelfs een heuse bestuurskundige school ontstaan met Nederlandse vertegenwoordigers als Kickert, Klijn, Koppenjan, Teisman, In ’t Veld, De Bruijn en Ten Heuvelhof (Noordegraaf, 2004: 116).
Waar in de beginjaren van het onderzoek de focus primair was gericht op het analyseren van de karakteristieken, functies en structuren van netwerken, verschoof de focus later naar het onderzoeken van manieren, instrumenten en strategieën om beleidsissues met netwerkachtige karakteristieken te sturen. Dit onderzoek richtte zich op het zogehete ‘netwerkmanagement’ (Järvensivu & Nykänen, 2009: 654).
Het onderzoek naar netwerkmanagement heeft veel inzichten opgeleverd. Echter, de beschikbare kennis over netwerkmanagement is tamelijk abstract. Immers, termen als ‘netwerkconstitutie’, ‘procesmanagement’, ‘tussenposities’, ‘boundary spanning’ en andere vergelijkbare termen die zijn voortgekomen uit wetenschappelijk onderzoek, zijn tamelijk abstract en bieden nauwelijks handvatten aan om de werkzaamheden van netwerkmanagers te begrijpen. Het beschikbare wetenschappelijk onderzoek slaagt er niet in om inzicht te verschaffen in de *werkelijke werkzaamheden* die netwerkmanagers uitvoeren om netwerken te managen. Om inzicht te krijgen in het werk van publieke netwerkmanagers is onderzoek nodig dat oog heeft voor de dagelijkse sociale realiteit van de managers en het gedrag dat ze daarin laten zien.
In dit onderzoek zal daarom het werk van publieke netwerkmanagers en hun sociale realiteit centraal staan. Er zal worden onderzocht welk werk publieke managers uitvoeren om netwerken te managen. In het bijzonder zal worden gekeken naar de manier waarop deze publieke managers opereren tussen een verticaal georiënteerde bureaucratie en horizontaal georiënteerde netwerken. Het managen van netwerken speelt zich immers niet alleen af in netwerken zelf, maar ook binnen een publieke organisatie. Publieke netwerkmanagers worden dagelijks geconfronteerd met de

uitdaging om deze twee werelden, met hun conflicterende eigenschappen, met elkaar te verbinden om zodoende vooruitgang te realiseren in netwerkproblemen.

In dit onderzoek zal worden gekeken naar het werk dat publieke netwerkmanagers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitvoeren om netwerken te managen en antwoorden te vinden op centrale netwerkproblemen in de gezondheidszorg, zoals de stijgende zorguitgaven, de continu veranderende zorgvraag, de roep om kwaliteitsverbetering en innovatie, de eisen van kritische burgers en dergelijke.
Er is specifiek gekozen voor het Ministerie van VWS aanzien het departement een sterk hiërarchisch en verticaal georiënteerd departement is, dat opereert in een sector die juist gekenmerkt wordt door een overwegend horizontale oriëntatie. Publieke netwerkmanagers van het Ministerie van VWS opereren dus enerzijds in een departement met een sterke bureaucratische cultuur en gewoonten, en anderzijds in een zorgveld dat gekenmerkt wordt door horizontale en wederzijdse afhankelijkheden. De publieke netwerkmanagers van het Ministerie van VWS zijn dan ook uitermate geschikt om te analyseren hoe netwerkmanagers opereren in netwerken, en omgaan met het spanningsveld tussen een verticaal georiënteerde bureaucratie en horizontaal georiënteerde netwerken.

Dit onderzoek heeft dus tot doel om inzichtelijk te maken hoe netwerken worden gemanaged door het werk van publieke netwerkmanagers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te onderzoeken. Door inzichtelijk te maken in welke omstandigheden deze managers acteren, hoe ze sturing (proberen te) geven aan netwerken, en hoe ze horizontale netwerken met een verticale bureaucratie verbinden, draagt dit onderzoek bij aan de wetenschap en verschaft het meer inzicht in de manier waarop de overheid opereert in netwerken.

### 1.2 Probleemstelling

Hiervoor is beschreven dat er weinig bekend is over de manier waarop publieke managers netwerken managen en omgaan met het spanningsveld tussen een verticaal georiënteerde bureaucratie en horizontaal georiënteerde netwerken. Het doel van dit onderzoek is om deze kennislacune op te vullen en meer inzicht te krijgen in het werk van publieke netwerkmanagers. Deze inzichten dragen bij aan het wetenschappelijk onderzoek naar netwerkmanagement. Daarnaast geeft het onderzoek meer inzicht in het functioneren van publieke organisaties, in het bijzonder het functioneren van het Ministerie van VWS. De hoofdvraag die uit deze doelstelling vloeit is:

**Wat doen publieke managers wanneer ze netwerken managen?**

Deze hoofdvraag zal worden beantwoord aan de hand van de beantwoording van een aantal theoretische en empirische deelvragen.

*Theoretische plaatsbepaling*

De theoretische deelvragen zijn erop gericht om de centrale concepten te verkennen die nodig zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag en te bepalen hoe ze zich tot elkaar verhouden. Hiermee wordt een theoretische basis gevormd voor de latere empirische bevindingen. De vragen die zullen worden beantwoord zijn:

1. *Wat zijn netwerken?*
   De beantwoording van deze theoretische deelvraag beschrijft enkele ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en hoe deze ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat de overheid is gaan werken in netwerken. Tevens wordt aangegeven wat de karakteristieken zijn van deze netwerken en met wat voor soort netwerken de overheid in aanraking komt.

2. *Wat zijn publieke (netwerk)managers?*
   In de tweede theoretische deelvraag wordt gekeken naar de personen die netwerken managen, de publieke netwerkmanagers. Bij de beantwoording van deze deelvraag zal worden ingegaan op de specifieke rol en functie van netwerkmanagers, en worden diverse soorten publieke netwerkmanagers onderscheiden.

3. *Wat is netwerkmanagement?*
   De laatste deelvraag verkent de sturingsmethoden die worden toegepast om netwerken te managen. Er zal allereerst worden gekeken naar het verschil tussen 'traditioneel management' en netwerkmanagement. Vervolgens zullen verschillende perspectieven op netwerkmanagement worden uiteengezet en worden diverse sturingsinstrumenten onderscheiden.

*Empirische vragen*

Het empirische deel van het onderzoek bestaat uit het analyseren van de netwerkmanagers zelf, de omgeving waarin netwerkmanagers actief zijn, en hoe ze in deze omgeving opereren. De vragen die worden beantwoord zijn:

4. *In welke netwerken opereren (netwerk)managers van het Ministerie van VWS?*
   De beantwoording van deze eerste empirische deelvraag beschrijft in welke netwerken (netwerk)managers van het Ministerie van VWS opereren. Er zal hierbij worden ingegaan op de karakteristieken en de aard van deze netwerken.

5. *Wie zijn de (netwerk)managers van het Ministerie van VWS die netwerken managen?*
   De beantwoording van de tweede empirische deelvraag richt zich op de personen die netwerken managen. Er wordt hierbij gekeken naar verschillende typen netwerkmanagers en hun eigenschappen.

6. *Hoe managen (netwerk)managers van het Ministerie van VWS de netwerken waarin ze opereren?*
   Bij de beantwoording van deze deelvraag zal worden gekeken naar de netwerkactiviteiten die (netwerk)managers uitvoeren, en de manier waarop ze vooruitgang trachten te realiseren in netwerken.

7. *Hoe gaan (netwerk)managers van het Ministerie van VWS om met het spanningsveld tussen het Ministerie van VWS en externe netwerken?*
   Bij de beantwoording van deze deelvraag zal worden gekeken naar de manier waarop (netwerk)managers omgaan met het spanningsveld tussen een publieke organisatie die hiërarchisch is georiënteerd en netwerken met een horizontale oriëntatie.

8. *Hoe kan het netwerkmanagement van (netwerk)managers (bij het Ministerie van VWS) worden versterkt?*
   De beantwoording van de laatste empirische deelvraag verkent hoe (netwerk)managers, gegeven de omgeving waarin ze opereren, hun positie kunnen versterken en daarmee beter netwerken kunnen managen.

## 1.3 Centrale begrippen

In dit onderzoek staan drie theoretisch begrippen centraal, namelijk netwerken, netwerkmanagement, en het werk van de personen die netwerken managen, de zogeheten 'netwerkmanagers'. Hieronder zullen deze begrippen kort uiteen worden gezet. Er zal worden toegelicht welke literatuur in het theoretisch kader zal worden gebruikt om de centrale onderzoeksthema's te verhelderen.

### *1.3.1 Netwerken*

In de hedendaagse 'netwerksamenleving' of 'rizomatische samenleving' zijn mensen, middelen en organisaties, nauw met elkaar verknoopt. Organisaties en mensen zijn in veel gevallen afhankelijk van andere organisaties en mensen, wat tot gevolg heeft dat geen enkele partij de middelen bezit om op zichzelf de gestelde doelen te verwezenlijken (Castells, 1993; Deleuze & Guattari, 1998). Dit geldt zeker voor de 'uitgeholde' overheid, die in toenemende mate afhankelijk is geworden van overige partijen om haar beleid te formuleren en uit te voeren (Rhodes, 1996: 661).

De opkomst van een 'netwerksamenleving' of 'rizomatische samenleving' heeft gevolgen voor de manier waarop de overheid opereert en zichzelf organiseert om de uitdagingen in de samenleving aan te gaan. Langzamerhand begint immers het besef te ontstaan dat de traditionele (verticale) organisatiestructuren van de overheid niet altijd meer goed aansluiten op de condities in de hedendaagse samenleving die veelal een horizontaal karakter heeft gekregen. Van der Steen, Peeters en Van Twist (2009: 15) beargumenteren: "Zeker in een rizomatische samenleving is de

dynamiek en complexiteit zodanig, dat louter organisatie-structurele antwoorden steeds vaker zullen 'wringen': de samenleving is gefragmenteerd en gelaagd evenals de daarin voorkomende problemen, waardoor 'standaardoplossingen' niet volstaan."
Als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving en het toegenomen besef dat de traditionele organisatiestructuur van de overheid niet altijd meer goed aansluit op de condities in de samenleving, werkt de overheid tegenwoordig in allerlei netwerken. In deze netwerken maakt de overheid gebruik van netwerkmanagement, een manier van sturen die zich onderscheid ten opzichte van 'traditioneel management' (Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993).

### *1.3.2 Netwerkmanagement*

Publieke managers van de overheid staan voor de uitdaging om met vier belangrijke karakteristieken van netwerken om te gaan wanneer ze netwerken managen. Ze hebben namelijk te maken met het horizontale en pluriforme karakter van netwerken, een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren en een beperkte gevoeligheid voor hiërarchische sturingsmechanismen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 18; Fransen, 1999: 14). Deze vier karakteristieken van netwerken stellen specifieke eisen aan het soort management dat gepast is, en onderscheiden netwerkmanagement van 'traditioneel management'.
Netwerkmanagement speelt zich enerzijds af in een netwerkcontext en anderzijds in de context van een overheidsorganisatie. Het managen van netwerken vraagt dus om het koppelen van en het balanceren tussen enerzijds de bureaucratische regels, waarden en normen die geldend zijn in een overheidsorganisatie en anderzijds de specifieke karakteristieken van netwerken. Netwerkmanagers hebben daardoor te maken met de spanning en strijd tussen de verticale bureaucratie en horizontale netwerken (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007).

Er is veel onderzoek gedaan naar uiteenlopende elementen van netwerkmanagement. Zo is er onderzoek gedaan naar strategieën en instrumenten om netwerken te managen, zijn interactiepatronen tussen actoren geanalyseerd en zijn hiërarchische verhoudingen in horizontale netwerken bestudeerd (Järvensivu & Nykänen, 2009). In dit onderzoek zal echter de publieke netwerkmanager en zijn/haar werk, centraal staan. In de volgende paragraaf zal worden weergegeven wie publieke netwerkmanagers zijn en wat hun karakteristieken zijn.

### *1.3.3 Publieke (netwerk)managers*

Publieke netwerkmanagers zijn publieke leidinggevenden die de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een netwerk bewust trachten te beïnvloeden. Dit impliceert dat netwerkmanagers een bepaald type publieke manager zijn die zich onderscheiden van 'traditionele managers' doordat ze als onderdeel van hun werkzaamheden acteren in netwerken en gebruik maken van netwerkmanagement.
Publieke netwerkmanagers opereren echter niet alleen in netwerken, maar zijn ook werkzaam in publieke organisaties. Netwerkmanagers opereren dus enerzijds in (horizontale) netwerken en

anderzijds in een (verticaal) bureaucratisch systeem. Deze tweeledigheid vraagt om een bijzonder type manager die instaat is om te opereren op een zogehete 'tussenpositie'. Hij of zij zal namelijk opereren tussen "enerzijds de noodzakelijkerwijs verticaal hiërarchisch georganiseerde binnenwereld van een departement en anderzijds de horizontaal, ad-hoc gekoppelde en a-structureel georganiseerde netwerken" (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 21).
Er zijn dus publieke managers die werkzaam zijn op 'tussenposities' en daarin te maken hebben met een tweeledige omgeving. Er bestaan echter verschillende typen publieke netwerkmanagers; de positie van de manager in een publieke organisatie, en de verhouding tussen de werkzaamheden in een publieke organisatie en de netwerkactiviteiten van een netwerkmanager kan immers verschillen.
Ongeacht de verschillen die er bestaan tussen verschillende netwerkmanagers vraagt het managen van netwerken om het vermogen om te schakelen tussen en het verbinden van het bureaucratisch systeem aan de ene kant, met netwerken aan de andere kant. Er is echter weinig bekend over de specifieke manier waarop (verschillende) publieke netwerkmanagers dit doen. In dit onderzoek wordt getracht om deze inzichten te verschaffen. Er zal worden geanalyseerd hoe publieke netwerkmanagers opereren in netwerken en publieke organisaties, en hoe ze deze twee uiteenlopende werelden met elkaar trachten te verbinden.

## 1.4 Aanpak en wetenschappelijke benadering

In dit onderzoek staat de hoofdvraag *"Wat doen publieke managers wanneer ze netwerken managen?"* centraal. Met behulp van verschillende onderzoeksmethoden is deze hoofdvraag beantwoord. Deze verschillende onderzoeksmethoden zijn allen uitvoert bij publieke netwerkmanagers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Naast het houden van interviews en het uitvoeren van een uitgebreide documentanalyse, zijn observaties gehouden. Gedurende drie werkweken is het werk van een drietal publieke netwerkmanagers geobserveerd en in kaart gebracht om te achterhalen wat ze doen om netwerken te managen. Deze observaties vormen de primaire databron van dit onderzoek.
Uit observaties kwam naar voren in wat voor omgeving de publieke netwerkmanagers opereren en welke eisen de omgeving stelt aan hun handelen. Daarnaast hebben ze inzicht verschaft in de netwerkactiviteiten van de publieke managers, en de manier waarop ze verbindingen leggen tussen horizontale netwerken en een verticale bureaucratie.

In hoofdstuk 4 zal uitvoerig worden ingegaan op de onderzoeksmethoden die zijn toegepast. Tevens zal daarbij aandacht zijn voor de casusselectie die is toegepast in dit onderzoek.

## 1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

### *1.5.1 Maatschappelijke relevantie*

Veel hedendaagse problemen waarmee de overheid heeft te maken zijn 'netwerkproblemen' (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Om deze problemen aan te pakken werkt de overheid in

toenemende mate in netwerken en maakt ze gebruik van netwerkmanagement. In een tijd waarin de maatschappij vraagt om een overheid die meer naar de samenleving luistert, en gezamenlijk met maatschappelijke partijen beleid formuleert en realiseert, is het problematisch dat er weinig bekend is over de manier waarop publieke organisaties opereren in netwerken en omgegaan met het spanningsveld tussen hun interne en externe omgeving.
Doordat er weinig inzicht is in de manier waarop publieke managers netwerken managen en verbindingen leggen tussen de externe en interne wereld, is het moeilijk om het functioneren van de overheid in netwerken te begrijpen (en daardoor te verbeteren). Dit onderzoek heeft maatschappelijke relevantie doordat het blootlegt hoe netwerkmanagers opereren in zowel een publieke organisatie als in netwerken, en hoe ze deze werelden met elkaar proberen te verbinden. Hiermee vergroot het onderzoek het inzicht in de manier waarop publieke netwerkmanagers, en daarmee publieke organisaties, met hun omgeving omgaan en hedendaagse netwerkproblemen proberen aan te pakken.

Echter, naast een maatschappelijke relevantie is het onderzoek ook relevant voor de wetenschap. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek zal hieronder worden weergegeven.

### *1.5.2 Wetenschappelijke relevantie*

Er is veel onderzoek gedaan naar netwerken en netwerkmanagement. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de bijzondere functie en positie van de zogehete netwerkmanager. Deze onderzoeken hebben het inzicht in netwerkmanagement aanzienlijk vergroot, maar zijn er niet in geslaagd om de sociale realiteit van netwerkmanagers en de werkzaamheden die ze daarin uitvoeren in kaart te brengen en te begrijpen.
Dit onderzoek onderscheidt zich van bestaande onderzoeken omdat het de sociale werkelijkheid van netwerkmanagers centraal plaatst. Door de werkzaamheden van publieke netwerkmanagers nauwgezet te onderzoeken binnen de context waarin ze acteren, laat het onderzoek een nieuw licht schijnen op netwerkmanagement en voegt het toe aan de hedendaagse wetenschappelijke discussie.
Door de specifieke focus op publieke netwerkmanagers komt dit onderzoek tegemoet aan één van de punten die op de onderzoeksagenda stond van het onderzoeksveld. Rethemayer en Hatmaker (2007) beargumenteren namelijk: “Although our network and interview data have helped to advance our knowledge of this area, there is no substitute for micro level event histories of actual network systems in action. An event-by-network review of a ‘‘year in the life’’ of a network manager would go a long way toward better specifying how network managers do what they do” (Rethemeyer & Hatmaker, 2007). Dit onderzoek komt tegemoet aan de vraag van Rethemayer en Hatmaker doordat het nauwgezet de werkzaamheden van publieke netwerkmanagers blootlegt. Ook al richt het onderzoek zich niet op de werkzaamheden van netwerkmanagers gedurende een geheel jaar, geeft het onderzoek wel veel inzicht in de werkzaamheden van netwerkmanagers op ‘micro level’.

## 1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is een globale verkenning gemaakt van het onderzoeksthema. In de komende hoofdstukken zal uitgebreider worden gekeken naar de manier waarop het bestaande wetenschappelijk onderzoek schrijft over het onderzoeksthema dat in dit onderzoek centraal staat. In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op twee centrale begrippen van dit onderzoek, namelijk *netwerken* en *netwerkmanagement*. Er zal worden ingegaan op de verschillende karakteristieken en typologieën van, en perspectieven op beide begrippen.

Nadat is ingegaan op de karakteristieken van en perspectieven op netwerken en de sturingsmethode die daarin gebruikt wordt, het zogeheten netwerkmanagement, wordt in hoofdstuk 3 gekeken naar de persoon die netwerken managet: de *publieke (netwerk)manager*.

Voordat de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd, in de hoofdstukken 5 tot en met 8, wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de onderzoeksaanpak die in dit onderzoek is toegepast.

# 2. Netwerken en netwerkmanagement

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op twee centrale begrippen van dit onderzoek, namelijk *netwerken* en *netwerkmanagement*. Er zal worden ingegaan op de verschillende karakteristieken en typologieën van, en perspectieven op beide begrippen.
Allereerst zal worden ingegaan op de manier waarop ontwikkelingen in de samenleving ertoe hebben geleid dat de rol van de overheid is 'uitgehold' (2.1). In paragraaf 2.2 zal worden toegelicht welke eisen de karakteristieken van de veranderde samenleving stellen aan de rol van overheid. Vervolgens zal in paragraaf 2.3 worden beschreven hoe de overheid tegenwoordig opereert in verschillende soorten netwerken.
Nadat in de eerste drie paragrafen is gekeken naar de rol van de overheid in de hedendaagse samenleving, wordt er specifiek gekeken naar netwerken. Achtereenvolgens zal worden gekeken naar de theoretische afkomst van netwerken (2.4), de kenmerken van deze structuren (2.5), en verschillende soorten netwerken die in de samenleving voorkomen (2.6).
In de laatste paragrafen van dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de manier waarop er gestuurd wordt in netwerken, het zogehete netwerkmanagement (2.7). Er wordt eerst uiteengezet wat de verschillen zijn tussen 'traditioneel management' en netwerkmanagement (2.8). Daarna zal worden weergegeven welke instrumenten bestaan om netwerken te managen (2.9) en welke vanuit welke theoretische perspectieven men kan kijken naar deze sturingsmethode (2.10).

## 2.1 De uitgeholde overheid in een rizomatische samenleving

We leven tegenwoordig in een zogehete 'netwerksamenleving' waarin mensen, middelen en organisaties, nauw met elkaar verknoopt zijn geraakt (Castells, 1997). Dit geldt voor de samenleving in zijn algemeenheid, maar ook voor de overheid die afhankelijk is van andere partijen om haar beleid te verwezenlijken. De overheid is tegenwoordig immers niet meer in staat om op zichzelf efficiënt publieke diensten te leveren aangezien ze vaak de benodigde bevoegdheden, kennis en financiële middelen niet meer bezit. Ze is in veel gevallen namelijk afhankelijk van andere partijen om de gestelde doelen te verwezenlijken (De Bruijn, 2008: 299).
Doordat de capaciteiten van de overheid om publieke diensten te leveren in de loop der tijd zijn 'uitgehold', werkt de overheid nu samen met andere partijen om de publieke diensten te leveren. De aanpak van maatschappelijke problemen komt tegenwoordig dan ook veel meer tot stand in netwerken waarin diverse maatschappelijke actoren met uiteenlopende belangen opereren. Ondanks de bijzondere rol en positie van de overheid is de overheid vaak slechts één van de partijen (Rhodes, 2007: 148).
In het onderstaande kader wordt een voorbeeld geven van de uitholling van de overheid.

**Voorbeeld: marktwerking in de zorg**

In 2006 heeft de overheid (gereguleerde) marktwerking geïntroduceerd in de gezondheidszorg. De reden van invoering van de nieuwe Zorgverzekeringswet was om de zorg in de toekomst betaalbaar te houden. Met de invoering van de wet, werden zorginstellingen gestimuleerd om te concurreren met elkaar in de hoop dat deze concurrentie de medische kwaliteit zou verbeteren en de kosten zou doen reduceren.
De invoering van de marktwerking is een typisch voorbeeld van de 'uitholling' van de overheid. Immers, waar de overheid voorheen een centrale en sturende rol had, zijn haar bevoegdheden en taken door de tijd heen gereduceerd en overgedragen naar andere partijen. Zo hebben zorgverzekeraars meer invloed gekregen bij de bekostiging van de zorg, zijn er onafhankelijke toezichthouders ingesteld en wordt het onderhoud van het marktwerkingsysteem gedaan door een afzonderlijke partij. De rol van de overheid is tegenwoordig vooral kaderscheppend en regelgevend (Stapel & Keukens, 2009).

Naast het feit dat de overheid is uitgehold en haar taakstelling moet zien te realiseren in samenwerking met andere partijen, kan worden vastgesteld dat de overheid acteert in een 'genetwerkte' samenleving waarvan complexiteit en onoverzichtelijkheid centrale karakteristieken zijn. Deze karakteristieken van de hedendaagse samenleving stellen specifieke eisen aan de overheid en maken centrale overheidssturing vaak onmogelijk (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 5).
De notie van een 'netwerksamenleving' is al lange tijd in zwang, maar biedt echter weinig handvatten om de verhouding van de overheid tot de samenleving te illustreren en inzichtelijk te maken. Immers, wat moeten we nu werkelijk bij een 'netwerksamenleving' voorstellen en wat voor eisen stelt een dergelijke samenleving aan de overheid? In een poging om deze handvatten aan te reiken introduceerden Deleuze en Guattari (1998) het begrip 'rizoom'. "Een rizoom is in letterlijke zin een veelal horizontaal vertakte wortelstructuur, die niet te herleiden is tot één hoofdtak of tot één plan aan de oppervlakte, maar bestaat uit ondergronds voortwoekerende worteltakken waartussen steeds nieuwe verbindingen kunnen ontstaan. (…) Een rizoom kent geen begin of eind, is niet te vangen in een 'structuur' en laat zich niet sturen (hoogstens ten dele beheersen in zijn effecten)" (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 5).
De metafoor van de samenleving als 'rizoom' maakt inzichtelijk hoe complex het is voor de overheid om de samenleving te sturen. Een samenleving volgt namelijk geen logische strakke lijnen en is niet werkelijk in te richten, maar is veel meer een "'netwerk van netwerken' die op de een of andere manier allemaal met elkaar verbonden zijn, maar waarin tegelijkertijd geen samenhang, maar juist fragmentatie en gelaagdheid te ontdekken valt"(Van der Steen, Peeters &Van Twist, 2009: 5).

Ondanks het feit dat de overheid afhankelijk is van een grote variëteit aan actoren om maatschappelijke resultaten te realiseren en ze vaak slechts 'één van de partijen' is, wordt er van

de overheid verwacht dat er resultaten wordt gerealiseerd in complexe netwerkproblemen (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). De hedendaagse rizomatische structuur van de samenleving en de uitholling van de overheid hebben ertoe geleid dat de rol van de overheid langzaam is veranderd en ze zich anders is gaan opstellen en organiseren.

### 2.2 Veranderende rol van de overheid

De veranderde rol van de overheid wordt vaak getypeerd als een verschuiving van 'government' naar 'governance' (Rhodes, 1996; Stoker, 1998). Het begrip 'government' refereert dan naar het klassieke Weberiaanse gedachtegoed van een sterke centrale overheid die haar diensten efficiënt en effectief levert aan de samenleving door middel van een duidelijke taakverdeling en strakke hiërarchische sturing. In de loop der tijd is dit ideaaltypische beeld echter verschoven.

De betekenis en rol van de overheid is veranderd. Het begrip 'governance' heeft tot doel om deze verschuiving in de betekenis en de rol van de overheid aan te duiden. De governance-benadering hanteert namelijk een breder perspectief op de overheid dan de traditionele 'government-benadering' aangezien het perspectief ook niet-statelijke actoren betrekt bij de levering van publieke diensten, en niet zozeer alleen oog heeft voor de overheid. 'Governance' refereert daardoor naar het sturen met en door netwerken (Rhodes, 2007:1246).

De verschuiving van 'government' naar 'governance' is gepaard gegaan met het aanmeten van een andere rol en andere competenties. Het aanmeten van een andere rol en aanleren van nieuwe competenties is aangejakkerd door veelgehoorde kreten uit de maatschappij als: "Luister naar het veld!", "Overheid, ga eens naar buiten!", "Kom eens uit je ivoren toren!" en dergelijke. De verschuiving van 'government' naar 'governance' uit zich niet alleen in dergelijke kreten, maar is ook terug te zien in het gebruik van nieuwe sturingsmethoden-of instrumenten. Voorbeelden van deze sturingsmethoden-of instrumenten zijn: interactieve besluitvorming, het gebruik van burger- of stakeholderpanels, het samenstellen van (burger-)denktanks, het organiseren van discussie-avonden voor stakeholders, en initiatieven als 'maildepolitiek.nl' waardoor burgers direct kunnen mailen met politici (Website Mail de Politiek, geraadpleegd op: 10 juni 2010).

Ondanks het feit dat de overheid met andere partijen acteert in netwerken en andere competenties heeft moeten aanleren, heeft de overheid een bijzondere rol en positie wanneer ze in netwerken acteert (Kickert, 1997; Klijn & Koppenjan, 2000). Deze specifieke rol en positie van de overheid in netwerken zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

### 2.3 De rol van de overheid in netwerken

De overheid vervult een bijzondere rol en positie in netwerken die vaak niet door anderen kan worden vervuld. De overheid onderscheidt zich namelijk met haar geweldsmonopolie en haar democratische legitimiteit. Daarnaast heeft de overheid toegang tot grote budgetten, een uitgebreid personeelsbestand, de media en dergelijke. Hierdoor bezit de overheid vaak aanzienlijke macht in netwerken (Kickert, 1997).

De overheid heeft echter ook te maken met bepaalde begrenzingen wanneer ze functioneert in netwerken. Deze begrenzingen worden door Klijn en Koppenjan (2000) beschreven en zijn in het onderstaande kader weergegeven.

**Grenzen aan overheidssturing in netwerken**

**Limitations for government steering in networks**

- The tasks of government define to a great extent its interdependence and often condemn it to interactions with particular social and administrative partners that it cannot freely choose.
- In performing its duties, government is frequently not allowed to 'goal bargain'. In this respect, it often does not have the option of carrying out tasks through negotiation.
- Governments are bound to the norms and rules they wish to impose on others: principles of good government, consideration for minorities and adversaries, guidelines of democratic regulations, et cetera. Where other actors operate with strategic ingenuity, governments are expected to show exemplary behavior.
- Because of its public nature and democratic monitoring, more demands are made on government's strategic interactions. These actions are scrutinized by the watchful eye of the media.
- Government is not only expected to operate effectively and efficiently, its actions must also be legitimate: they must be 'backed' by politicians and political parties, but there must also be social acceptance of public policy.

Uit: Klijn & Koppenjan, 2000: 152

Dus ondanks het feit dat de overheid toegang heeft tot speciale middelen, wordt zij ook geconfronteerd met bepaalde beperkingen die het moeilijker maken om doelen te realiseren in netwerken (Klijn & Koppenjan, 2000: 152).

Het feit dat overheid een bijzondere rol en positie in de hedendaagse netwerksamenleving vervult, impliceert echter niet dat de overheid persé moet opereren in netwerken. De overheid heeft namelijk de mogelijkheid om uit vier verschillende handelingsmogelijkheden te kiezen wanneer ze wordt geconfronteerd wordt met een netwerk-achtige situatie. De handelingsmogelijkheden van de overheid variëren van het niet participeren in netwerken tot het actief samenstellen en bouwen van netwerken.

Allereerst kan de overheid ervoor kiezen om *niet te participeren in netwerken*. In dat geval kiest ze ervoor om via de hiërarchie bepaalde maatregelen op te leggen aan partijen in de samenleving. De overheid kiest er dan bewust voor om niet naar bepaalde maatschappelijke partijen te luisteren. Voor deze handelingsmogelijkheid is het belangrijk dat er voldoende politiek steun is om de maatregelen uit te voeren. Daarnaast is het relevant om in te schatten hoe de toekomstige samenwerking met de maatschappelijke partijen wordt beïnvloed door het opleggen van de maatregel (Klijn & Koppenjan, 2000: 153).

Ten tweede, kan de overheid ervoor kiezen om in *samenwerking met andere publieke, semi-publieke en/of private partijen* bepaalde taken uit te voeren. Deze optie is veelvoorkomend, maar

is niet altijd mogelijk of uitvoerbaar. Zo staat de hiërarchische verhouding tussen sommige partijen, de horizontale samenwerking veelal in de weg (Klijn & Koppenjan, 2000: 153).
Ten derde, kan de overheid zich opstellen als *procesmanager* die interactieprocessen faciliteert, om daarmee problemen op te lossen of resultaten te realiseren. Deze optie is veelvoorkomend wanneer de overheid een bepaald publiek belang of democratische waarde moet verdedigen of vertegenwoordigen. Echter, voor de overheid is het niet altijd mogelijk om als onpartijdige procesmanager op te treden. Zo zal ze immers niet onpartijdig kunnen opereren wanneer haar doelstellingen of maatregelen tijdens het proces in de knel komen (Klijn & Koppenjan, 2000: 154).
Ten vierde, kan de overheid optreden als *netwerkbouwer en- stuurder*. Op eerste gezicht lijkt de overheid erg geschikt te zijn voor deze rol. De overheid heeft immers de mensen en middelen om organisaties samen te brengen om gezamenlijk maatschappelijke resultaten te realiseren. De overheid wordt echter geconfronteerd met de nodige complexiteit wanneer ze netwerken gaat bouwen en beïnvloeden. Deze rol vraagt namelijk om nieuwe vaardigheden en een andere manier van werken. Het risico bestaat dat de overheid in complexe en stressvolle situaties terugvalt in haar oude routines door bijvoorbeeld maatregelen op te leggen aan partijen in een netwerk (Ten Heuvelhof, 1993). Eventuele verwarring over de rol van de overheid kan tot misverstanden en conflicten leiden, en kan ten koste gaan van de effectiviteit en efficiëntie van een netwerk. Daarnaast kan het de betrouwbaarheid en legitimiteit van de overheid schaden (Klijn & Koppenjan, 2000: 154).

De overheid kan dus verschillende rollen vervullen in netwerken. De specifieke manier waarop de overheid met netwerken omgaat, of zou moeten omgaan, is een thema dat veelvuldig terugkeert in het onderzoek naar netwerken en netwerkmanagement.
In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de theoretische afkomst van (het denken in) netwerken en hoe het de netwerkstroming zich door de tijd heeft ontwikkeld .

### 2.4 Theoretisch raamwerk netwerkbenadering

Ondanks het feit dat netwerken tegenwoordig in zwang zijn, is het van belang te realiseren dat publieke organisaties altijd in wisselwerking hebben gestaan met actoren uit de samenleving. Deze wisselwerking is echter door de tijd heen op verschillende manieren geduid en gewaardeerd. De hedendaagse dominante focus op ‘netwerken’ is voorgegaan door andere termen en theorieën die tevens de vervlechting van de overheid en de samenleving illustreren, maar op minder acceptatie konden rekenen. Zo is er op politiek en bestuurlijk vlak al in de jaren zestig en zeventig geschreven over ‘policy communities’, ‘iron traingles’ en ‘issue-networks’ (Helco & Wildavsky., 1974). Al deze begrippen duiden op dezelfde structuren die tegenwoordig worden geduid als ‘netwerken’.

In het begin van de jaren ’70 werd het concept ‘netwerk’ geïntroduceerd in de beleidswetenschappen. De term werd op twee manieren gebruikt. In onderzoeken naar de implementatie van beleid werden netwerken gepresenteerd als een ‘buttom-up aanpak’ (Porter, 1981). In onderzoeken naar intergouvernementele relaties werd het concept gebruikt om de relatie tussen organisaties in kaart te brengen om zodoende besluitvormingsprocessen te beïnvloeden. Deze beginperiode van de netwerkoriëntatie omvatte elementen van de zogehete inter-organisationele theorie en inzichten van interactieve beleidsvorming-theorieën (Hufen & Ringeling, 1990; Klijn, 1997; Klijn & Koppenjan, 2000: 138).
De stroming van interactieve beleidsvorming werd gevormd door auteurs als Allison (1971), Cohen, March en Olson (1972) en Lindblom (1965), die in hun werken analyseerden hoe beleid tot stand komt als gevolg van de interactie tussen verschillende actoren. Deze auteurs analyseerden hoe conflicterende belangen beleidsvormingsprocessen beïnvloeden en hoe probleemdefinities door de tijd veranderen (Klijn & Koppenjan, 2000: 138). Dit perspectief, dat voornamelijk kijkt naar procesmatige aspecten, is te onderscheiden van de zogehete ‘netwerkbenadering’.
De netwerkbenadering heeft namelijk meer aandacht voor de institutionele context waarin de interacties plaatsvinden (Klijn & Koppenjan, 2000: 139). De theoretici van de netwerkbenadering maakten gebruik van interorganisationele theorieën om hun institutionele oriëntatie verder te onderbouwen (Aldrich, 1979). De netwerkbenadering benadrukte dat de omgeving van een organisatie bestaat uit andere organisaties. Daarom besteedde de stroming veel aandacht aan de relaties tussen organisaties en aan strategieën om deze relaties te beïnvloeden (Cook, 1977; Klijn & Koppenjan, 2000: 139).

Vanuit verschillende theoretische stromingen heeft de netwerkbenadering door de tijd heen een eigen theoretisch raamwerk gevormd, waarin wordt benadrukt dat beleid wordt gemaakt door middel van complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren die acteren in een netwerk waarin wederzijdse afhankelijkheden bestaan (Klijn & Koppenjan, 2000: 139). Het theoretisch raamwerk dat is gevormd, beschrijft ook de kenmerken en karakteristieken van netwerken. Deze kenmerken zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

### 2.5 Kenmerken van netwerken

Netwerken onderscheiden zich van hiërarchisch georiënteerde structuren. Dit onderscheid kan het best inzichtelijk worden gemaakt door de kenmerken van netwerken te contrasteren met de kenmerken van een hiërarchisch systeem. In het onderstaande schema zijn de kenmerken van een hiërarchisch systeem en een netwerk opgenomen. Deze kenmerken zullen hieronder worden toegelicht.

**Kenmerken van hiërarchische systemen en netwerken**

| Hiërarchie | Netwerken |
|---|---|
| Uniformiteit | Pluriformiteit |
| Eenzijdige afhankelijkheden | Wederzijdse afhankelijkheden |
| Ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen | Geslotenheid voor hiërarchische signalen |
| Stabiliteit | Dynamiek |

De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007

Netwerken hebben een *pluriform* karakter. In een netwerk komen namelijk veel verschillende actoren, belangen, organisaties en perspectieven voor. Geen enkele actoor bezit de middelen of expertise om het netwerk waarin hij/zij opereert volledig te sturen of te begrijpen. Het pluriforme karakter en de grote variëteit aan actoren in netwerken maken het moeilijk om te interveniëren aangezien op voorhand niet helder is welke uitwerking een interventie zal hebben (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 18).
Naast een pluriform karakter kenmerken netwerken zich door *wederzijdse afhankelijkheden*. In netwerken zijn partijen namelijk van elkaar afhankelijk om hun doelen te verwezenlijken. Deze afhankelijkheden zorgen er voor dat men in netwerken *minder gevoelig is voor hiërarchische interventies*. Vaak zullen actoren hiërarchische sturingsmechanismen negeren of zich ertegen verzetten. Dit impliceert dat managers van netwerken zich moeten beroepen op andere sturingsmechanismen om doelen te verwezenlijken in netwerken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 19). Deze sturingsmechanismen zullen later worden toegelicht.
Tot slot kenmerken netwerken zich door een voortdurende *dynamiek*. Deze dynamiek uit zich onder andere door de wisselende posities van actoren in een netwerk, maar ook door de dynamiek die nieuwe informatie, andere strategieën of verschuivende standpunten met zich meebrengen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 20).

Ondanks het feit dat netwerken gedeelde karakteristieken hebben, bestaan er in de praktijk veel verschillende typen netwerken. In de volgende paragraaf zullen deze typen netwerken worden uiteengezet.

## 2.6 Verschillende typen netwerken

De overheid acteert in verschillende typen netwerken, die verschillende doelen kunnen nastreven. Hieronder zal allereerst worden ingegaan op drie verschillende typen netwerken waarmee de overheid te maken heeft. Daarna wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten doelen die netwerken kunnen nastreven. Deze uiteenzetting resulteert in een tabel waarin de diversiteit aan netwerken wordt gepresenteerd.

*2.6.1 Verschillende soorten netwerken*

Allereerst heeft de overheid met netwerken te maken die als *eind (of deel) van de eigen productielijn* fungeren. De overheid gebruikt deze netwerken om tot een oplossing te komen voor haar eigen problematiek. Dergelijke netwerken zijn dus een soort 'plaats' waarin delen van de oplossing voor het probleem van de overheid aanwezig zijn. In deze netwerken heeft de overheid te maken met partijen waarover ze geen hiërarchische controle heeft. Deze partijen heeft de overheid echter wel nodig om haar eigen problematiek op te lossen (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 27). Een voorbeeld van een dergelijk netwerk wordt in het onderstaande kader weergegeven.

**Voorbeeld: Woningproductie**

De rijksoverheid heeft een quotum aan woningen dat periodiek per regio geproduceerd moet worden. Dat is een harde beleidsdoelstelling voor de Minister van VROM, waarover verantwoording in de kamer moet worden afgelegd. De rijksoverheid bouwt die woningen niet zelf, en is ook geen opdrachtgever, maar tekent doorvoor (o.a.) *conventanten* met provincies en gemeenten. Gemeenten sluiten om hun convenant te halen weer nieuwe convenanten met partijen uit het veld, zoals corporaties en projectontwikkelaars. Daarmee committeren andere partijen zich in de letter van het convenant aan reeksen doelen die samen optellen tot beleidsrealisatie van de Minister van VROM. Daarmee is beleid echter nog niet 'gerealiseerd'. Vervolgens ontstaat een regionaal spel, vaak met gemeentebestuurders aan zet, om tot woningbouwproductie over te gaan. Daar moet aansluiting ontstaan van de centrale doelen bij doelen van lokale overheden en lokale partijen (projectontwikkelaars, investeerders, corporaties, maatschappelijke organisaties). Dat gaat vaak goed, maar lang niet altijd. Dat betekent voor de rijksoverheid dat lokaal vertragingen kunnen optreden in de productie, met het gevolg dat het convenant niet gehaald wordt. Dat is geen probleem voor de centrale overheid, maar uiteindelijk een probleem van en voor de Minister. Die haalt immers de doelen niet. Om de eigen doelen te halen is activiteit van een lokaal netwerk van actoren nodig, waarover de Minister geen controle heeft en die slechts zeer gedeeltelijk vanuit het afgesloten convenant 'aangestuurd' kunnen worden.

Uit: Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 26

Ten tweede heeft de overheid te maken met *autonome netwerken waarmee de overheid wil meedoen.* Deze netwerken zijn gevormd door partijen die zich buiten de overheid om hebben georganiseerd. Deze partijen hebben hun eigen activiteiten ontplooid op hetzelfde terrein waarop ook de overheid actief is. Soms worden in deze netwerken zelfs overheidstaken op eigen initiatief en verantwoordelijkheid overgenomen (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 27).

Voor de overheid is het echter problematisch dat ze deze netwerken niet direct kan besturen. Voor overheden is het dan ook lastig te bepalen hoe ze zich moet verhouden tot deze zelforganiserende netwerken die geen onderdeel van de overheid zijn, maar wel activiteiten uitvoeren die de overheidsactiviteiten raken (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 27). Een voorbeeld van een dergelijk netwerk is het Zorgnetwerk Midden-Brabant.

**Voorbeeld: Zorgnetwerk Midden-Brabant**

De ZMBR bestaat uit twaalf verschillende zorgpartijen, als apothekers, revalidatiecentra, ziekenhuizen en GGZ-instellingen. Binnen het Zorgnetwerk Midden-Brabant ontmoeten de zorgaanbieders elkaar en worden kennis en ervaring uitgewisseld. Deze uitwisseling stimuleert tot samenwerking en resulteert in de gezamenlijke aanpak van transmurale zorgvernieuwingsprojecten.
Een initiatief als ZMBR is normaliter wenselijk aangezien het de kwaliteit van zorg en het innovatievermogen van de instellingen vergroot. Problematisch is echter dat de overheid geen toezicht heeft op het netwerk. Wanneer de ZMBR activiteiten ontplooit die de activiteiten van de overheid kruist kunnen problemen ontstaan.

Bron: Website Zorgnetwerk Midden-Brabant

De derde en laatste vorm van netwerken zijn *netwerken die door andere overheden zijn gevormd en op hetzelfde domein actief zijn.* Deze netwerken bestaan niet uit maatschappelijke partijen, maar uit andere overheden die activiteiten hebben opgezet in netwerkverband. Dat kunnen bijvoorbeeld gemeenten, provincies of ministeries zijn wiens netwerken andere publieke netwerken raken of overlappen. Op deze manier raken verschillende domeinen en netwerken in elkaar verwikkeld en is er niet altijd sprake van integraliteit en coördinatie (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 30). In deze netwerken zal afstemming moeten plaatsvinden over de verschillende publieke belangen die de verschillende publieke organisaties nastreven.

*2.6.2. Verschillende doelen*

Naast de verschillende soorten netwerken die hierboven zijn benoemd, zijn er verschillen in de doelen die netwerken nastreven. Er zijn vijf verschillende doelen te onderscheiden.
Allereerst zijn er *uitwisselingsnetwerken* die gericht zijn op het realiseren van een optimale doelbereiking van verschillende organisaties. Dergelijke netwerken bestaat uit organisaties die een duurzame relatie hebben met elkaar en gedurende een proces ervaringen, ‘best practices’, gegevens en dergelijke uitwisselen (Godfroy, 1993; Alter & Hage, 1993).
Ten tweede zijn er netwerken die tot doel hebben om gezamenlijk iets nieuws tot stand te brengen. Deze *ontwikkelingsnetwerken* hebben tot doel om nieuwe concepten te introduceren, experimenten op te starten, andere sturingsvormen te bedenken, en dergelijke. Een derde type netwerk zijn de zogehete *coalitienetwerken* die tot doel hebben om krachten te bundelen om zodoende sterker te staan ten opzichte van een bedreiging of kans. Tot slot bestaan er beleidsnetwerken, die tot doel hebben om *beleidsvorming* tot stand te brengen of *beleid te implementeren* (Godfroy, 1993; Alter & Hage, 1993).

In de onderstaande tabel worden de verschillende soorten netwerken en doelstellingen van netwerken weergegeven.

**Verschillende soorten en doelstellingen van netwerken**

| | |
|---|---|
| **Soort netwerken** | • Netwerken als eind (of deel) van de eigen productielijn<br>• Autonome netwerken waarmee de overheid wil meedoen<br>• Netwerken die door andere overheden zijn gevormd en op hetzelfde domein actief zijn |
| **Doel van netwerken** | • Uitwisseling<br>• Ontwikkeling<br>• Coalitie<br>• Beleidsvorming<br>• Beleidsimplementatie |

Bron: Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009; Godfroy, 1993; Alter & Hage, 1993

Nu is ingegaan op de afkomst, karakteristieken en de rol van de overheid in verschillende typen netwerken, is het tijd om nader in te gaan op netwerkmanagement. In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat de specifieke karakteristieken van netwerken, vragen om een ander soort management. In de komende paragrafen zal nader worden ingegaan op dit soort management, het zogehete netwerkmanagement.

## 2.7 Netwerkmanagement

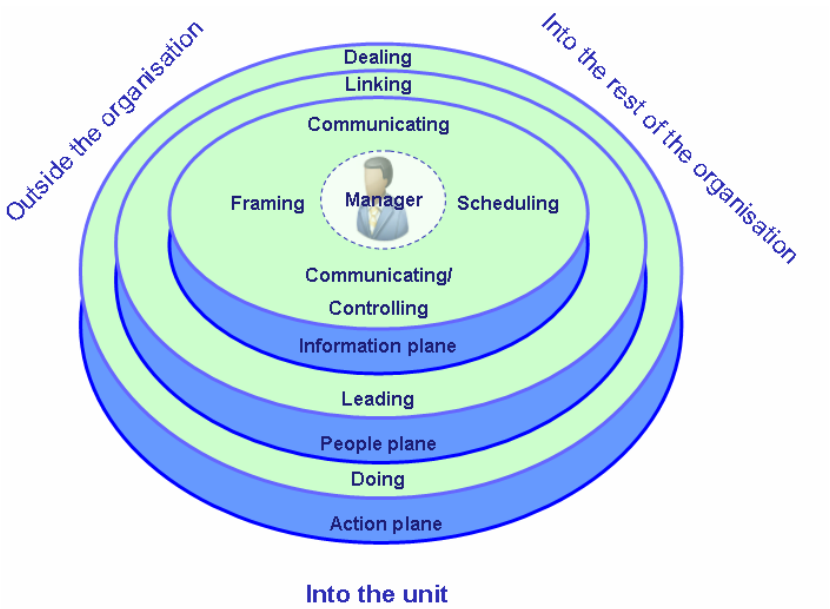
De overheid werkt in netwerken en maakt gebruik van netwerkmanagement om deze netwerken te sturen. Wanneer men spreekt over netwerkmanagement wordt het veelal gedefinieerd als: “De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden” (Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993: 23).
In de wetenschap bestaat er geen twijfel over of netwerken bewust worden gestuurd of niet. Dit blijkt onder andere uit het citaat van Järvensivu en Möller: “Networks are being managed, all of the time. Their management consists of a complex pattern of activities—intentional or emerging, strategic or non-strategic—for framing, activating, mobilizing, and synthesizing. If these activities did not exist, then we would not be able to witness any functioning value-creating networks” (Järvensivu & Möller, 2009: 659). Echter, ondanks het feit dat vaststaat dat netwerken worden gemanaged, is er relatief weinig bekend over de manier waarop dat in de praktijk gebeurd. In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op de beschikbare kennis over netwerkmanagement. Allereerst zal worden ingegaan op het verschil tussen ‘traditioneel management’ en netwerkmanagement.

## 2.8 Verschil traditioneel management - netwerkmanagement

Het woord *management* is een afgeleide van het Latijnse *manu agere*, wat wordt vertaald als: 'aan de hand leiden'. Tevens is het af te leiden van de oud-Franse term *ménagement*, wat letterlijk 'de kunst van het dirigeren, leiden' betekent. Deze brede omschrijvingen sluiten aan op de realiteit waarin 'management' plaatsvindt. Management vindt immers plaats in verschillende domeinen en op uiteenlopende manieren.

In het onderzoek naar management is door de jaren heen gekeken naar verschillende soorten van en perspectieven op management. Om de uiteenlopende perspectieven op, en soorten van management samen te voegen heeft Mintzberg in zijn boek *Managing* een generiek model gepresenteerd dat kan worden gebruikt om de werkzaamheden van managers te begrijpen. Dit model wordt hieronder weergegeven en toegelicht, en zal worden gebruikt om het verschil tussen traditioneel management en netwerkmanagement toe te lichten.

**Figuur 1: Generiek model van management**




Bron: Mintzberg, 2009: 48

Mintzberg's model plaatst de manager in het midden, tussen de 'unit' (bijvoorbeeld een afdeling of directie van een ministerie) waar hij/zij verantwoordelijk voor is, en de omgeving waarin hij/zij acteert. Deze omgeving wordt onderverdeeld in enerzijds de overige onderdelen van de organisatie en anderzijds de buitenwereld (Mintzberg, 2009: 49-50).

Mintzberg beargumenteert dat het doel van managers is om de gestelde doelen van hun 'unit' te realiseren. Het realiseren van deze doelstellingen kan echter alleen tot stand komen wanneer er effectieve maatregelen/acties worden genomen. Het niveau waarop de werkelijke maatregelen worden genomen en acties worden uitgevoerd noemt Mintzberg de 'action plane'. Veelal zal de manager deze acties niet zelf uitvoeren, maar stimuleert hij/zij andere mensen om actie te nemen.

Dit doet de manager door middel coaching, het motiveren van medewerkers, het creëren van een goede cultuur en dergelijke. Deze activiteiten noemt Mintzberg de zogehete 'people plane'. De manager kan echter ook door middel van informatie andere mensen actie laten nemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de manager zijn mensen een bepaalde doelstelling meegeeft die ze moeten realiseren. Dit is de 'information plane' (Mintzberg, 2009: 49-50).
Mintzberg's model laat zien dat een manager managet op drie niveaus die toelopen van het conceptuele naar het concrete. Hij managet namelijk met informatie, door mensen en neemt zelf directe actie.
Op elk van de drie niveaus voert een manager twee acties uit. Op de 'information plane' *communiceert* (om zich heen) en *controleert* (intern) de manager. Op de 'people plane', *leidt* (intern) en *linkt* (extern) de manager. Op de 'action plane' *doet* (intern) en *onderhandelt* (extern) de manager (Mintzberg, 2009: 49-50). Tevens is in het model te zien dat managers in hun hoofd *'framen'* en *plannen*. Zo 'framen' managers verschillende strategieën, stellen ze prioriteiten vast en interpreteren ze gegevens. Tot slot plannen managers hun eigen tijd en werkzaamheden in (Mintzberg, 2009: 49-50).

Het model van Mintzberg is een generiek model en omvat veel verschillende soorten management. Het model zegt daardoor iets over management in zijn algemeenheid. Het model heeft echter beperkte verklaringskracht voor netwerkmanagement, aangezien netwerkmanagement een specifieke managementvorm is die nadere uitwerking vereist.
Ondanks het feit dat netwerkmanagement een afgeleide is van 'traditioneel management', en daardoor ook raakvlakken heeft met Mintzberg's model, zijn er namelijk ook wezenlijke verschillen tussen beide managementvormen. Deze verschillen worden voornamelijk bepaald door de context waarin de managementstijlen worden toegepast. Om deze verschillen inzichtelijk te maken zal hieronder eerst worden ingegaan op de eigenschappen van traditioneel management waarna deze gecontrasteerd zullen worden met de eigenschappen van netwerkmanagement.

### *2.8.1 Traditioneel Management*

Door de jaren heen is er enorm veel geschreven over management. Henri Fayol was in 1916 één van de eerste die over management schreef. Hij beschreef management als "planning, organizing, commanding, coordinating, and controlling". Later zouden Luther Gulick (1936) het acroniem 'POSDCORB' introduceren, waarin management werd getypeerd als "Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgetting".
In de decennia daarna werd veel geschreven over managementfuncties die managers zouden moeten uitvoeren, totdat Mintzberg in 1973 beargumenteerde dat: "The universal prescriptions for what managers *should* do are not characteristics of what managers *actually* do (Järvensivu & Möller, 2009: 656). Mintzberg (1973) beargumenteerde dat managers niet de strakke theoretische classificaties volgden die tot dan toe in de literatuur werden beschreven.

In plaats van het formuleren van werkzaamheden die een manager zou moeten doen, analyseerde Mintzberg de werkzaamheden van managers, en kwam hij tot de conclusie dat managers verschillende rollen vervulden. Hij maakte een onderscheid tussen interpersoonlijke, informatieve en besluitvormende rollen.

Later (in zijn generieke model) zou Mintzberg beargumenteren dat management plaatsvindt op drie niveaus en bestaat uit verschillende activiteiten die worden uitgevoerd binnen een organisatie, maar ook daarbuiten. Het generieke model van Mintzberg kan helpen bij het toelichten van 'traditioneel management'.
Het traditionele perspectief op management richt zich voornamelijk op de interne werkzaamheden die in het model van Mintzberg worden weergegeven. 'Traditionele managers' zijn immers voornamelijk bezig met communiceren, controleren, leiden en uitvoeren van acties binnen de 'unit' en de rest van de organisatie. Ook al zullen sommige traditionele managers voor hun werkzaamheden buiten de organisaties opereren, zijn de meeste traditionele managers intern gericht en voeren ze de daarbij behorende werkzaamheden uit.
Netwerkmanagers zijn echter voor een groot deel van hun werkzaamheden extern gericht en hebben tijdens hun werk te maken met horizontale verbanden en relaties. Deze externe en horizontale oriëntatie stelt specifieke eisen aan de soort werkzaamheden die worden uitgevoerd. Hieronder zal nader worden ingegaan op netwerkmanagement.

*2.8.2 Netwerkmanagement*

Management is contextafhankelijk. De specifieke karakteristieken van de context waarin gemanaged wordt zijn immers bepalend voor de manier waarop er het best kan worden gestuurd. Zoals eerder is aangegeven zijn er wezenlijke verschillen tussen de karakteristieken van de 'traditionele hiërarchie' waarin gebruik wordt gemaakt van traditioneel management en de karakteristieken van genetwerkte settings waarin netwerkmanagement wordt toegepast.
Netwerkmanagers moeten voor hun werkzaamheden omgaan met het pluriforme en dynamische karakter van netwerken waarin partijen acteren die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar en weinig gevoelig zijn voor hiërarchische sturingsmechanismen (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007: 20). Deze kenmerken van netwerken stellen specifieke eisen aan netwerkmanagement en onderscheiden netwerkmanagement van 'traditioneel management'. Het generieke model van Mintzberg dat in de vorige paragraaf is weergegeven zal hieronder worden gebruikt om de karakteristieken van netwerkmanagement verder uit te splitsen.

Netwerkmanagement speelt zich niet alleen af in de 'unit' of in andere delen van de organisatie, maar ook *buiten* de organisatie. Dit impliceert dat de focus van netwerkmanagement zal liggen op 'dealing', 'linking' en 'communicating', en minder op 'doing', 'leading' en 'controlling' (Mintzberg, 2009: 125). Dit verschil tussen traditioneel management en netwerkmanagement wordt erkend en beschreven door Järvensivu en Möller: "The main difference between

hierarchical and network management is that the latter incorporates constant negotiation and renegotiation among a group of autonomous actors, while the former is more direct and authority-based" (Järvensivu & Möller, 2009: 658). Het verschil tussen beide managementvormen wordt dus bepaald door de context waarin de managementvormen gebruikt worden.
Doordat de context van beide managementvormen verschillend is, maken beide managementvormen gebruik van verschillende managementinstrumenten. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op deze instrumenten.

## 2.9 Instrumenten netwerkmanagement

In het voorgaande is beargumenteerd dat de sturingsmethoden in netwerken wezenlijk anders zijn dan de sturingsmethoden in hiërarchische structuren. Hieronder zal worden weergegeven welke instrumenten of sturingsmethoden worden toegepast om netwerken te managen. De netwerkmanagement-literatuur beargumenteert dat er twee manieren zijn waarop netwerkmanagement kan geschieden. Er wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen *netwerkconstitutie* en *procesmanagement* (Klijn & Koppenjan, 2000; Agranoff & McGuire, 2001).

### *2.9.1 Netwerkconstitutie*

Netwerkconstitutie richt zich op het veranderen van het netwerk zelf. Hierbij beïnvloedt een publieke netwerkmanager de institutionele karakteristieken van het netwerk om een netwerk beter te laten presteren. Als onderdeel van netwerkconstitutie kan een netwerkmanager de positie van actoren in het netwerken veranderen, nieuwe actoren introduceren om daarmee nieuwe percepties te introduceren of om de machtsbalans in het netwerk te beïnvloeden. Deze activiteit wordt door Agranoff en McGuire (2001) 'activating' genoemd. 'Activating' richt zich op het beïnvloeden van de samenstelling van een netwerk, door deelnemers te identificeren en te benaderen om deel te nemen in het netwerk.
Naast 'activating' omvat netwerkconstitutie maatregelen om de (formele en informele) regels van netwerken te beïnvloeden, waarmee de interactie in een netwerk kan worden bevorderd. Ook omvat netwerkconstitutie de maatregel waarbij netwerkmanagers een probleem 'reframen' om een nieuwe perspectief te introduceren of om een aanpak radicaal om te gooien (Klijn & Koppenjan, 2000: 141; Agranoff & McGuire, 2001: 298–300).
Naast netwerkconstitutie kan een publieke netwerkmanager gebruik maken van procesmanagement om een netwerk te managen. Procesmanagement tracht niet de structuur of de samenstelling van een netwerk te beïnvloeden, maar richt zich op het beïnvloeden van de interactie in een netwerk. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op procesmanagement.

### *2.9.2 Procesmanagement*

Publieke netwerkmanagers kunnen procesmanagement toepassen om actoren in een netwerk te activeren of mobiliseren om interactieprocessen in een netwerk te beïnvloeden. Dit wordt door

Agranoff en McGuire (2001) ook wel ‘mobilizing’ genoemd. Daarnaast kan een netwerkmanager proberen om een gedeelde perceptie op een probleem tot stand te brengen. Dit zogehete ‘framing’ richt zich op het beïnvloeden van de percepties van netwerkdeelnemers (Agranoff & McGuire, 2001: 298–300).
Tot slot kan er gebruik worden gemaakt van ‘synthesizing’. ‘Synthesizing’ moet ervoor zorgen dat de condities juist zijn voor productieve interactie, en om te voorkomen dat obstakels de samenwerking in de weg staan. Hierbij hoort ook het managen van conflicten (Klijn & Koppenjan, 2000: 141; Agranoff & McGuire, 2001: 298–300).
In de onderstaande tabel zijn de verschillende sturingsinstrumenten weergegeven.

**Sturingsinstrumenten netwerkmanagement**

| **Netwerkconsitutie** |
|---|
| Veranderen van posities van actoren, of nieuwe actoren introduceren |
| Beïnvloeden van formele en informele regels van het netwerk |
| Introduceren van nieuwe perspectieven door ‘reframing’ |
| **Procesmanagement** |
| Selecteren en activeren van actoren |
| Creëren van een gedeelde perceptie op een probleem |
| Optimaliseren van condities voor productieve interactie |

Bron: Klijn & Koppenjan, 2000; Agranoff & McGuire, 2001

## 2.10 Verschillende perspectieven

Ondanks het feit dat er relatieve eenduidigheid is over de instrumenten die worden gebruikt om netwerken te managen, bestaan er in de wetenschappelijke literatuur minstens vier verschillende perspectieven op netwerkmanagement. Kortom, er is geen eenduidig beeld hoe een netwerk gemanaged moet worden of in praktijk gemanaged wordt. Hieronder zullen deze vier perspectieven worden toegelicht.

Ten eerste kan een groep auteurs worden onderscheiden die het bereiken van *consensus* in netwerken beschouwd als de primaire taak van netwerkmanagement. Deze groep limiteert netwerkmanagement tot beleidsnetwerken en probeert door middel van participatie beleid te realiseren dat gedragen wordt door alle betrokken partijen. Hier richt netwerkmanagement zich op wat Börzel (1998) noemt ‘interest intermediation’.
Daarnaast kan er een groep auteurs worden onderscheiden (geleid door de Bruijn en ten Heuvelhof (1997)) die netwerkmanagement primair beschouwd als *hulpmiddel* bij beleidsimplementatie en samenwerking. Deze auteurs laten de beleidsvorming buiten beschouwing en proberen voornamelijk het vervolgtraject te optimaliseren.
Een derde stroming richt zich op kennismanagement en informatieverwerking in netwerken. Hierbij wordt onder andere gekeken naar het gebruik van *‘tacit knowledge’* om gecoördineerde samenwerking mogelijk te maken. Auteurs als Koppenjan en Klijn (2004), Dyer en Nobeoka

(2000), en Powell (1990) horen tot deze stroming. Dit perspectief is voornamelijk toepasbaar op ontwikkelingsnetwerken waarin financiële motieven een kleinere rol spelen (Agranoff, 2006; Rethemeyer & Hatmaker, 2007: 631).
Tot slot kan het governance-perspectief worden onderscheiden, waarin wordt beargumenteerd dat betrokken actoren in een netwerk gedurende het 'leven van het beleid' met elkaar in *interactie* staan om de besluitvorming en implementatie te beïnvloeden. Vanuit dit perspectief analyseren wetenschappers de manier waarop dit in de praktijk gebeurd, en hoe het het best kan worden georganiseerd (Peters, 2002; Rethemeyer & Hatmaker, 2007: 631).
In het onderstaande kader worden de verschillende perspectieven op netwerkmanagement weergegeven.

**Perspectieven op netwerkmanagement**

| Netwerkmanagement als: | Doel: |
|---|---|
| Interest intermediation | Bereiken van consensus in beleidsnetwerken |
| Hulpmiddel bij implementatie | Optimaliseren van samenwerking tijdens implementatie |
| Middel voor gecoördineerde samenwerking | Optimaliseren kennismanagement in informatieverwerking |
| Governance | Begrijpen/optimaliseren van interactie tijdens een geheel beleidsproces |

Bron: Rethemeyer & Hatmaker, 2007: 631

Dit onderzoek kan worden geschaard onder het 'governance-perspectief', aangezien er zal worden gekeken naar de interactie in netwerken. In het bijzonder zal er worden gekeken naar de manier waarop netwerkmanagers met andere actoren omgaan, en hoe ze de beleidsvorming en beleidsimplementatie in netwerken proberen te managen.

### 2.11 Conclusie

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de karakteristieken van netwerkmanagement. Door de verschillende instrumenten van netwerkmanagement in een overzichtelijke tabel te plaatsen, zou bij de lezer mogelijk het idee of gevoel kunnen zijn ontstaan dat het managen van netwerken relatief overzichtelijk en eenduidig is. Echter, niets is minder waar. Het managen van netwerken is alles behalve eenvoudig.
De onderzoekers Rethemeyer en Hatmaker (2007) hebben beargumenteerd dat de bestaande literatuur over netwerkmanagement te weinig aandacht heeft voor de complexiteit van het managen van netwerken. Zij geven aan: "Most conceptualizations of network management have underemphasized the complexity public managers face when seeking to "steer" network entities and have underappreciated the degree to which public managers are hemmed in by competing network members who wish to direct public networks"(Rethemeyer & Hatmaker, 2007: 618). Ook Bolman en Deal (2003: 56- 57) erkennen de complexiteit van netwerkmanagement door aan te geven: "The effectiveness of coordinators who span boundaries of a number of units is heavily

dependent on their skills and credibility … But networks are inherently difficult to control, and evolution produces vipers as well orchids – there is no guarantee that we will like the results."

Deze uitdagingen en moeilijkheden worden primair bepaald door de context waarin netwerkmanagement wordt toegepast. Zoals eerder is aangegeven is het in netwerken vaak niet mogelijk om gebruik te maken van hiërarchische sturingsinstrumenten. Aangezien partijen wederzijds afhankelijk zijn van elkaar hebben ze allemaal een machtsbron; elke partij kan immers dreigen uit het netwerk te stappen en daarmee het proces dwarsbomen.
Doordat verschillende partijen in een netwerk allen hun eigen doelstellingen nastreven en strategisch handelen om deze doelstellingen te realiseren, wordt de complexiteit van het managen van netwerken versterkt. Het managen van netwerken gaat immers niet zonder slag of stoot. Om de complexiteit van netwerkmanagement aan te geven schrijven Van der Steen, Peeters en Van Twist (2009: 19): "Netwerken zijn geen vriendelijke omgevingen waar leuke creatieve dingen gebeuren. Het zijn ongereguleerde ruimten waar strijd wordt gevoerd om schaarse middelen en conflicterende doelen."

De persoon die netwerken probeert te sturen, de netwerkmanager, heeft echter niet alleen met de complexiteit van de netwerken zelf te maken, maar moet ook rekening houden met de karakteristieken, regels en gebruiken van de organisatie waarvoor hij/zij werkt. Netwerkmanagement speelt zich immers niet alleen af in een netwerk zelf, maar ook daarbuiten. De uitdaging van het managen van netwerken zit dus niet alleen in de netwerken zelf, maar ook in het balanceren tussen en het koppelen van twee werelden, die ieder verschillende karakteristieken, regels en gebruiken hebben. De spanning tussen de verticale bureaucratie en de horizontale netwerken voegt dus een extra moeilijkheid toe aan de werkzaamheden van publieke netwerkmanagers (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009).
Publieke netwerkmanagers opereren dus op een bijzondere positie. Ze opereren immers tussen horizontaal georiënteerde netwerken en (in meer of mindere mate in) een verticaal georiënteerde publieke organisatie. Het verbinden van deze twee werelden vraagt om een bijzondere manager, die in beide werelden kan opereren. De karakteristieken van deze publieke managers zullen in het volgende hoofdstuk worden besproken.

# 3. Publieke (netwerk)managers

Nu is ingegaan op de karakteristieken van en perspectieven op netwerken en de sturingsmethode die daarin gebruikt wordt, het zogehete netwerkmanagement, is het relevant om te kijken naar de persoon die netwerken managet: de netwerkmanager.
In paragraaf 3.1 zal worden ingegaan op het verschil tussen netwerkmanagers en 'traditionele managers'. Tevens zal het verschil tussen publieke netwerkmanagers en andere netwerkmanagers worden toegelicht. In paragraaf 3.2 zal worden weergegeven hoe de functie van (publieke) netwerkmanagers in de literatuur wordt beschreven. Hierin is aandacht voor de bijzondere positie waarop publieke netwerkmanagers acteren en soort rol die ze daarin vervullen. Tot slot zal in paragraaf 3.3 worden ingegaan op de kenmerken van verschillende soorten netwerkmanagers.

## 3.1 Verschil tussen traditionele managers en netwerkmanagers

### *3.1.1 Traditionele managers*

Ondanks het feit dat er in de hedendaagse samenleving veel wordt gesproken over 'managers' worden ze op uiteenlopende manieren en in verschillende definities omschreven. Drucker vergelijkt in zijn boek *The Practice of Management* managers met componisten en dirigenten: "The manager has the task of creating a true whole that is larger than the sum of its parts, a productive entity that turns out more than the sum of the resources put into it. One analogy is the conductor of a symphony orchestra, through whose effort, vision and leadership individual instrumental parts that are so much noise by themselves become the living whole of music. But the conductor has the composer's score; he is only interpreter. The manager is both composer and conductor (Drucker, 1954: 341-342). In deze omschrijving is de manager 'in control' en bezit hij/zij de middelen om anderen aan te sturen. Een andere, meer realistische beschrijving komt van Carlson die in zijn *Executive Behavior* (1951), de manager beschrijft als: "a puppet in a puppet-show with hundreds of people pulling the strings and forcing him to act in one way of another." Carlson beschrijft de manager juist als iemand die niet 'in control' is en gestuurd wordt door anderen.
Naast dergelijke uiteenlopende vergelijkingen bestaan er veel verschillende definities van het verschijnsel 'manager'. Zo definieert het woordenboek Van Dale een manager als: "iemand met een leidinggevende functie". Noordegraaf definieert een manager als: "een persoon die is aangesteld om leiding te geven aan delen van formele organisaties en om dingen voor elkaar te krijgen" (Noordegraaf, 2004: 374). Mintzberg definieert een manager als: "Someone responsible for a whole organization or some identifiable part of it (Mintzberg, 2009: 12).

Ondanks de grote variëteit aan omschrijvingen en definities kan geconcludeerd worden dat managers, leidinggevenden zijn die bepaalde doelen (in een organisatie of daarbuiten) moeten realiseren. De specifieke manier waarop dit gebeurt, het soort management, is variabel. Management is immers contextafhankelijk. Mintzberg beargumenteert: "It (management) is a

practice, learned primarily through experience, and rooted in *context"* (Mintzberg, 2009: 9). Er bestaat dus niet zoiets als één soort management, of één type manager.
Het verschil tussen 'traditionele managers' en netwerkmanagers kan dan ook worden verklaard door het verschil in context waarin ze acteren. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### *3.1.2 Netwerkmanager*

Een definiëring van netwerkmanagers als: "iemand met een leidinggevende functie" of "iemand die is aangesteld om leiding te geven aan delen van formele organisaties en om dingen voor elkaar te krijgen", zou tekort schieten. Deze definities missen namelijk de specifieke context waarin netwerkmanagers acteren en de manier waar op daaraan sturing wordt gegeven. Een netwerkmanager heeft namelijk voor zijn/haar werkzaamheden te maken met netwerken en maakt gebruik van netwerkmanagement, iets wat een 'traditionele manager' niet doet.
Er bestaat, net als bij het 'traditioneel management', geen eenduidig perspectief op netwerkmanagers. Netwerkmanagers worden dan ook op uiteenlopende manieren omschreven, zoals blijkt uit het onderstaande kader.

**Verschillende soorten netwerkmanagers**

- De netwerkmanager als *spelbepaler*: de netwerkmanager 'constitueert' het spel en beïnvloedt het spelverloop (Klijn & Teisman, 1997).
- De netwerkmanager als *bestuurder*: de netwerkmanager die op eigentijdse en strategische wijze sturingsinstrumenten van de 'tweede generatie' weet in te zetten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, 1995).
- De netwerkmanager als *facilitator*: de netwerkmanager faciliteert interacties en zorgt ervoor dat betrokkenen zaken kunnen doen (In 't Veld et al, 1991).

Uit: Noordegraaf, 2004: 116

Elk van deze beschrijvingen heeft zijn waarde en zegt iets over netwerkmanagers. Problematisch is echter dat deze beschrijvingen niet volledig zijn aangezien ze slechts ingaan op een deel van de werkzaamheden van netwerkmanagers.
Om de verschillende soorten netwerkmanagers te omvatten in één definitie en recht te doen aan de praktijk, wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een brede definitie. In dit onderzoek worden netwerkmanagers gedefinieerd als: Leidinggevenden die als onderdeel van hun werkzaamheden de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een netwerk bewust trachten te beïnvloeden. Het is belangrijk om te realiseren dat dit impliceert dat netwerkmanagers 'gewone' leidinggevenden zijn die zich onderscheiden doordat ze opereren in netwerken.

*3.1.3 Publieke netwerkmanagers*

Dit onderzoek richt zich specifiek op *publieke* netwerkmanagers. Naast het verschil tussen 'traditionele managers' en netwerkmanagers, moet worden toegelicht wat onder publieke netwerkmanagers wordt verstaan. Netwerkmanagers komen namelijk niet alleen in de publieke sector voor, maar ook in andere sectoren.

Publieke netwerkmanagers onderscheiden zich van andere netwerkmanagers aangezien ze in de publieke sector werkzaam zijn, en daar acteren in beleidsnetwerken waarin publiek beleid wordt gemaakt en uitgevoerd samen met andere actoren. In dit onderzoek worden publieke netwerkmanagers daarom als volgt gedefinieerd: *Publieke netwerkmanagers zijn publieke leidinggevenden die als onderdeel van hun werkzaamheden de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden.*

Ook hier moet worden benadrukt dat publieke netwerkmanagers dus 'gewone' publieke leidinggevenden zijn die, doordat ze opereren in netwerken, acteren op een bijzondere positie en gebruik maken van andere sturingsmechanismen dan de 'traditionele' publieke managers.

Deze brede definitie die hierboven is gegeven doet recht aan de grote diversiteit aan soorten netwerkmanagers die in de praktijk bestaat. In paragraaf 3.3.2 wordt ingegaan op de verschillende soorten netwerkmanagers die er in de praktijk bestaan, maar eerst wordt weergegeven hoe in de literatuur op veel verschillende manieren worden geschreven over netwerkmanagers en de werkzaamheden die ze uitvoeren.

## 3.2 Omschrijving publieke netwerkmanagers

In de literatuur wordt er op uiteenlopende manieren geschreven over netwerkmanagers. Vaak worden de werkzaamheden van netwerkmanagers en de rol die ze vervullen met uiteenlopende terminologie aangeduid. Zo wordt er geschreven over netwerkmanagers die opereren op 'tussenposities', en gebruik maken van 'boundary scanning' en 'boundary spanning'. Ook wordt er beargumenteerd dat netwerkmanagers 'street-wise' in de bureaucratie moeten opereren.

Kortom, er zijn genoeg termen die moeten worden toegelicht om zo een beter en scherper beeld te krijgen van de publieke netwerkmanager. Hieronder zal allereerst worden ingegaan op de 'street-wise bureaucratie', waarna de overige beschrijvingen zullen worden toegelicht.

*3.2.1 Street-wise bureaucratie*

In netwerken stellen alle partijen, waaronder de overheid, zich strategisch op om hun *eigen* doelen na te streven. Netwerken zijn dan ook geen vriendelijke omgevingen waarin leuke creatieve dingen gebeuren, aangezien er geregeld strijd wordt gevoerd over schaarse middelen en botsende belangen. In deze netwerken is de overheid slechts één van de partijen en speelt ze het spel mee, maar doet dat vanuit haar eigen positie en karakteristieken. De overheid heeft namelijk te maken met haar bureaucratische organisatievorm, het primaat van de politiek en beperkingen

die worden opgelegd door de wet en de rechtstaat (Klijn & Koppenjan, 2000: 152; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 33).
Om vooruitgang te boeken in deze netwerken maken publieke netwerkmanagers eerder gebruik van "de wetten van de straat, handigheid, impliciet vertrouwen en ondernemerschap, dan bureaucratische bekwaamheid, ordentelijke procedures, georganiseerd periodiek overleg, dossierhouderschap en notaproductie" (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2009: 33). Dit vraagt van publieke netwerkmanagers dus om een andere vorm van handelen, die 'street-wise' is. Het werken in netwerken kan niet volgens de bureaucratische uitgangspunten, (maar kan tegelijkertijd ook niet zonder) (West, 2004).
Netwerkmanagers spelen dus een soort spel tussen twee werelden. Om beleid in netwerken tot stand te brengen is het noodzakelijk om deze werelden met elkaar te verbinden en verenigen (Kalders, Van Erp & Peters, 2004). Dit vraagt om een andere rol dan rol die traditionele publieke managers spelen. Van der Steen, Peeters & Van Twist (2009: 34) beschrijven deze verschuiving als: "Dat is enerzijds een wisseling van techniek en anderzijds een wisseling van rol. Van initiëren, sturen, uitzetten, implementeren en opbouwen, naar volgen, ondersteunen, mogelijk maken, binnen brengen, loslaten én afblijven."
Netwerkmanagers moeten dus 'street-wise' opereren en balanceren tussen verschillende logica's. Andere auteurs beargumenteren dat netwerkmanagers opereren op zogehete 'liaison posities' of 'tussenposities' aangezien ze werken op de scheidslijn tussen verschillende logica's. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### *3.2.2 Publieke netwerkmanagers op 'tussenposities'*

Publieke netwerkmanagers leggen verbindingen in hun eigen organisatie en/of tussen de organisatie en haar omgeving. Het zijn functies die verbindingen leggen tussen twee of meer domeinen of partijen, die in een zekere spanning staan met elkaar. Vaak zijn het functies die zich bevinden aan de 'rafelranden' van de organisatie van het openbaar bestuur (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010: 5).

In de literatuur worden verschillende labels geplakt op het type functie van de netwerkmanager. Zo wordt over deze functies gesproken in termen van 'intermediary positions' of 'liaison roles'. Deze termen geven weer hoe dergelijke functies een schakel-of koppelfunctie vervullen tussen mensen en/of organisaties (Galbraith, 1973; Mintzberg, 1983; Kickert,1993).
In lijn met de bovengenoemde termen schrijven Peeters, Van der Steen & Van Twist (2010) over zogehete 'tussenfuncties'. De auteurs beargumenteren dat mensen die tussenfuncties vervullen, te maken hebben met twee logica's: enerzijds de logica van de bureaucratie, anderzijds de logica van de netwerken waarin ze acteren. 'Tussenfuncties', als de functie van publieke netwerkmanagers, hebben te maken met meerdere structuren (en de regels, gebruiken en gewoonten die daarin bestaan) en schakelen daartussen. Mensen in 'tussenfuncties' hebben te

maken met de ‘logica van het ongepaste’, aangezien deze logica’s van elkaar verschillen en moeilijk met elkaar te zijn verenigen (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010: 11-19).

De term ‘tussenfunctie’ heeft raakvlakken met de termen die in de volgende paragraaf zullen worden toegelicht. Er zal namelijk worden ingegaan op de soort activiteiten die mensen op ‘tussenfuncties’ uitvoeren, namelijk ‘boundary scanning’ en ‘boundary spanning’.

*3.2.3 Boundary scanning en boundary spanning*

In hun werkzaamheden hebben netwerkmanagers contact met verschillende partijen zowel binnen als buiten hun eigen organisatie. Door dit contact met verschillende partijen komen netwerkmanagers in aanraking met veel informatie. Netwerkmanagers kunnen daarom worden gezien als de ‘voelsprieten’ van de organisatie. Deze specifieke functie van netwerkmanagers wordt in de literatuur omschreven als ‘boundary spanning’ en ‘boundary scanning’ (Tushman & Scanlan, 1981; Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010: 11; Friedman & Podolny; 1992).

‘Boundary spanning’ refereert naar de grensoverschrijdende activiteiten die publieke netwerkmanagers uitvoeren. Netwerkmanagers werken immers als onderdeel van hun werkzaamheden veel (met partijen) buiten hun eigen organisatie. Met deze functie overbruggen netwerkmanagers de grens tussen de interne wereld en externe wereld; netwerkmanagers halen veel informatie naar binnen, maar brengen tegelijkertijd ook veel informatie naar buiten (Tushman & Scanlan, 1981; Friedman & Podolny; 1992). Naast de overbrugging van de interne wereld met de externe wereld, werken netwerkmanagers ook intern als ‘boundary spanner’ doordat ze met veel interne partijen te maken hebben en deze samenbrengen tijdens de werkzaamheden die ze uitvoeren.

Naast ‘boundary spanning’ zijn netwerkmanagers als onderdeel van hun werkzaamheden ook bezig met ‘boundary scanning’. Publieke netwerkmanagers kunnen worden gezien als de ogen en oren van de overheid, die ‘scannen’ naar mogelijke obstakels, uitdagingen, kansen en dergelijke (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2010: 9). Deze werkzaamheden worden zowel extern als intern uitgevoerd.

Publieke netwerkmanagers opereren dus als ‘boundary spanner’ en ‘boundary scanner’, doordat ze enerzijds mogelijk obstakels, uitdagingen en kansen signaleren, en anderzijds een koppeling vormen tussen de externe en interne wereld. In het empirisch deel van het onderzoek zal er in het bijzonder aandacht worden besteed aan de ‘boundary spanning’-en ‘boundary scanning’-activiteiten van netwerkmanagers. Deze activiteiten zijn namelijk kenmerkend voor het werk van publieke netwerkmanagers.

In de voorgaande paragrafen zijn enkele omschrijvingen van de positie en rol van netwerkmanagers toegelicht. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de kenmerken van publieke netwerkmanagers.

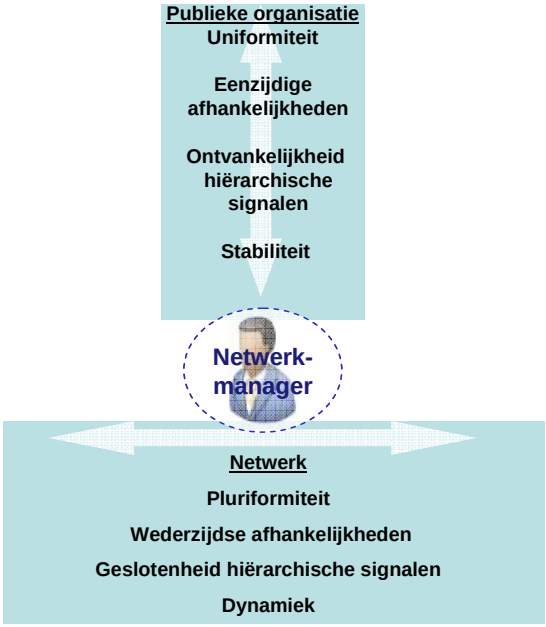
### 3.3 Kenmerken publieke netwerkmanagers

Publieke netwerkmanagers komen voor op verschillende niveaus en in verschillende domeinen. Toch zijn er algemene karakteristieken te benoemen die publieke netwerkmanagers met elkaar delen. Hieronder zal allereerst worden ingegaan op de gedeelde karakteristieken van publieke netwerkmanagers. Daarna zal worden aangegeven welke soorten publieke netwerkmanagers er bestaan.

#### *3.3.1 Gedeelde karakteristieken*

De gedeelde karakteristieken van publieke netwerkmanagers zullen worden toegelicht aan de hand van het onderstaande model. In het model wordt de netwerkmanager gepositioneerd tussen een verticale, hiërarchisch georiënteerde publieke organisatie en een horizontaal georiënteerd netwerk (of netwerken). Onder het model worden de karakteristieken van netwerkmanagers toegelicht.

**Figuur 2: Netwerkmanagers tussen publieke organisatie en netwerken**




Geïnspireerd door: De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007

Publieke netwerkmanagers zijn managers die enerzijds opereren in een publieke organisatie en anderzijds in een netwerk. Vanuit een publieke organisatie die wordt gekenmerkt door uniformiteit, eenzijdige afhankelijkheden, stabiliteit en hiërarchische sturing, proberen publieke netwerkmanagers netwerken te managen. Deze netwerken zijn echter pluriform van karakter en worden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid voor hiërarchische signalen en een continue dynamiek.

De werkzaamheden die worden uitgevoerd om de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van netwerken te beïnvloeden vinden enerzijds plaats in een netwerk zelf, en anderzijds in een publieke organisatie. Kenmerkend aan de netwerkmanager is dat hij/zij in deze twee werelden opereert en dat hij/zij tracht deze op elkaar aan te sluiten. Dit impliceert dat een netwerkmanager enerzijds informatie bij de publieke organisatie naar binnen haalt, en anderzijds informatie en/of middelen naar het netwerk stuurt.
Het bovenstaande model slaagt er echter niet in om verschillende soorten netwerkmanagers te onderscheiden. Dit onderscheid zal worden gemaakt in de volgende paragraaf.

### *3.3.2 Verschillende soorten netwerkmanagers*

Uit het model dat in de voorgaande paragraaf is besproken blijkt dat netwerkmanagers enerzijds in een publieke organisatie, en anderzijds in een netwerk opereren. De manier waarop dit zich uit, kan echter verschillen. Zo zal de ene netwerkmanager het merendeel van zijn tijd in een publieke organisatie opereren en slechts voor een beperkt deel in een netwerk, en zal een andere netwerkmanager het merendeel van zijn tijd doorbrengen in een netwerk. Het verschil tussen de verschillende netwerkmanagers wordt dus bepaald door de mate waarin ze in netwerken actief zijn. Om een onderscheid te maken zullen verschillende verschijningsvormen van publieke netwerkmanagers worden toegelicht. Tevens zullen hun specifieke karakteristieken worden toegelicht.
Allereerst zijn er netwerkmanagers die vanuit de hiërarchische lijn van een publieke organisatie opereren in netwerken. Naast de vaste taken en verantwoordelijkheden die ze hebben in de organisatie, opereren ze ook in netwerken en proberen ze deze te managen.
Tegenover netwerkmanagers die opereren vanuit de hiërarchische lijn van een publieke organisatie staan de netwerkmanagers die opereren in een losser verband. Deze netwerkmanagers hebben een minder vaste plaats en verantwoordelijkheden in de hiërarchie, zijn het merendeel van hun tijd ‘buiten de deur’, en zijn slechts in mindere mate in de publieke organisatie zelf werkzaam. Deze managers hebben minder vastomlijnde taken en verantwoordelijkheden, en hebben veel vrijheid om te opereren in netwerken. Dit type manager opereert aan de ‘rafelranden’ van de publieke organisatie.
Een derde en laatste soort netwerkmanager kan worden gezien als een soort tussenvorm tussen de hierboven beschreven typen netwerkmanagers. Dit type netwerkmanager heeft aan de ene kant vaste taken en verantwoordelijkheden binnen een publieke organisatie, maar heeft tevens de ruimte om zich vrij te bewegen in netwerken. In hun werkzaamheden is er een balans tussen de activiteiten die intern worden uitgevoerd en activiteiten die extern worden uitgevoerd.

In de onderstaande tabel worden de karakteristieken van de verschillende typen managers uiteengezet.

**Karakteristieken van verschillende netwerkmanagers**

| Soort netwerkmanager | Omschrijving |
|---|---|
| In de hiërarchische lijn | Primaire focus op vaste taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast opererend in netwerken. |
| Tussen publieke organisatie en netwerk | Enerzijds vaste taken en verantwoordelijkheden in publieke organisatie, anderzijds opererend in netwerken. |
| In los verband | Weinig duidelijk omlijnde taken en verantwoordelijkheden in de publieke organisatie. Veel vrijheid om in netwerken te opereren. |

Het verschil tussen soorten netwerkmanagers wordt dus bepaald hun positie binnen een publieke organisatie en door de mate waarin netwerkmanagers als onderdeel van hun werk werkzaam zijn in netwerken. Netwerkmanagers kunnen immers een groot deel van hun werk werkzaam zijn in netwerken, of slechts in beperkte mate.
Netwerkmanagers verschillen echter niet alleen van elkaar op basis van de hoeveelheid tijd die ze actief zijn in netwerken. Netwerkmanagers verschillen immers ook van elkaar doordat ze actief zijn in verschillende soorten publieke organisaties en beleidsdomeinen, en opereren in netwerken die verschillende doelen nastreven. Echter, wanneer sec wordt gekeken naar verschillende soorten netwerkmanagers die in de praktijk voorkomen, is het bovenstaande onderscheid sufficiënt. Dit onderscheid zal dan ook in het onderzoek worden toegepast.

### 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar publieke netwerkmanagers. Er is beschreven hoe deze managers zich onderscheiden van ‘traditionele managers’, en hoe hun rol en positie in het hedendaagse wetenschappelijk onderzoek wordt beschreven. Netwerkmanagers opereren namelijk ‘streetwise’ op ‘tussenposities’ en maken gebruik van ‘boundary scanning’ en ‘boundary spanning’.
Ondanks het feit dat publieke netwerkmanagers gedeelde kenmerken hebben, is er een onderscheid te maken tussen verschillende soorten publieke netwerkmanagers. Het verschil tussen de verschillende soorten netwerkmanagers wordt bepaald door de positie die ze in de publieke organisatie vervullen en de mate waarin ze als onderdeel van hun werk werkzaam zijn in netwerken. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen een drietal netwerkmanagers, namelijk de netwerkmanager die opereert in de hiërarchische lijn, de netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerk, en de netwerkmanager die opereert in los verband.

Ook al geven de verschillende begrippen die in dit hoofdstuk zijn toegelicht een bepaald beeld van publieke netwerkmanagers en hun werkzaamheden, blijft dit beeld redelijk abstract. Het is immers niet duidelijk geworden wie publieke netwerkmanagers nu werkelijk zijn en wat ze nu in de praktijk doen om netwerken te managen.

Dit onderzoek heeft tot doel om meer zicht te krijgen op publieke netwerkmanagers en hun werk. Bij de uitvoering van het onderzoek is dan ook getracht om de hierboven beschreven begrippen of omschrijvingen in de praktijk nader te analyseren. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe dit onderzoek is opgezet.

# 4. Onderzoeksopzet

In dit onderzoek staat de hoofdvraag: “Wat doen publieke managers wanneer ze netwerken managen?” centraal. Met behulp van verschillende onderzoeksmethoden zal deze hoofdvraag worden beantwoord. Deze onderzoeksmethoden, alsmede de casusselectie en de verwerking van het empirisch materiaal zullen in dit hoofdstuk worden toegelicht.

## 4.1 Strategieën, methoden en technieken

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen onderzoeksstrategieën, onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken. Veel onderzoekers gebruiken deze termen door elkaar, maar in dit onderzoek zullen deze drie termen refereren naar verschillende activiteiten (in navolging van ’t Hart, 1998). In dit onderscheid zit een duidelijke gelaagdheid, waarbij van een meer globale aanpak wordt toegewerkt naar de specifieke uitvoering van het onderzoek (Van Thiel, 2010: 68).

Een onderzoeksstrategie refereert naar de overkoepelende logica van het onderzoek. Om de gekozen onderzoeksstrategie uit te voeren kan er gebruik worden gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Wanneer met behulp van de gekozen onderzoeksmethoden informatie is verkregen, zullen onderzoekstechnieken moeten worden toegepast om de informatie werkelijk te analyseren (Van Thiel, 2010: 68). Hieronder zal worden beargumenteerd voor welke onderzoeksstrategie,- methoden, en -technieken in dit onderzoek is gekozen.

## 4.2 Onderzoeksstrategie

Er is een onderscheid te maken tussen vier verschillende onderzoeksstrategieën. Zo kan een onderzoeker ervoor kiezen om een experiment of een enquête uit te voeren, een gevalstudie te analyseren of bestaande (wetenschappelijke) gegevens te bestuderen. De keuze voor een bepaalde onderzoeksstrategie wordt primair beïnvloed door een tweetal zaken. Allereerst is het specifieke onderwerp en de probleemstelling van het onderzoek bepalend. Daarnaast speelt de stand van de wetenschap op het gekozen onderzoeksterrein mee.

In de onderstaande tabel worden de vier verschillende onderzoeksstrategieën en hun karakteristieken weergegeven. Daarna zal de keuze voor de onderzoeksstrategie van dit onderzoek worden beargumenteerd.

**Verschillende onderzoeksstrategieën**

| Strategie | Probleemstelling | Aantal eenheden | Aantal variabelen |
|---|---|---|---|
| **Experiment** | Verklaren, toetsen, evalueren | Gering | Gering |
| **Enquête** | Beschrijven, toetsen, diagnose | Groot | Groot |
| **Gevalstudie** | Verkennen, beschrijven, diagnose, ontwerp, evaluatie | Gering | Groot |
| **Bestaand materiaal** | Alle | Variërend | Variërend |

Ontleend aan Swanborn, 1981: 276; Van Thiel, 2010: 69

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat heeft een verkennend en beschrijvend karakter. Het karakter van de onderzoeksvraag is logisch gezien de stand van het hedendaagse onderzoek naar publieke netwerkmanagers. Er is immers nog weinig bekend over de specifieke manier waarop publieke managers netwerken managen.
De onderzoeksstrategie die het best aansluit op het karakter van de onderzoeksvraag en de stand van het wetenschappelijk onderzoek naar publieke netwerkmanagers is een *gevalstudie*. In dit onderzoek zullen daarom enkele publieke netwerkmanagers (of onderzoekseenheden) centraal staan en worden geanalyseerd. Deze publieke netwerkmanagers zullen uitvoerig en op een groot aantal variabelen worden geanalyseerd.
De specifieke manier waarop de onderzoekstrategie zal worden uitgevoerd wordt hieronder, bij de bepaling en toelichting van de onderzoeksmethode toegelicht.

### 4.3 Onderzoeksmethoden

Naast de verschillende onderzoeksstrategieën, is er onderscheid te maken tussen verschillende onderzoeksmethoden. In de onderstaande tabel worden vijf veelvoorkomende onderzoeksmethoden toegelicht. Daarna zal worden bepaald, welke onderzoeksmethoden zullen worden toegepast om de gekozen onderzoeksstrategie uit te voeren.

**Verschillende onderzoeksmethoden**

| Methode | Werkwijze | Onderzoeksstrategie |
|---|---|---|
| **Interview** | Stellen van (open of gesloten) vragen aan personen. | Gevalsstudie, enquête |
| **Observatie** | Waarnemen van menselijk gedrag, in levensechte situatie of laboratorium | Experiment, gevalstudie |
| **Vragenlijst** | Het stellen van vooraf opgestelde vragen aan personen | Enquête, gevalsstudie, experiment |
| **Inhoudsanalyse** | Het interpreteren van de inhoud van documenten | Bestaand materiaal, gevalstudie |

| | | |
|---|---|---|
| **Meta-analyse** | Het maken van een overzicht van eerdere onderzoeksbevindingen | Bestaand materiaal |

Van Thiel, 2010

Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel zijn er meerdere methoden mogelijk om een gevalstudie uit te voeren. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is er in dit onderzoek daarom gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Deze onderzoeksmethoden zijn uitgevoerd in verschillende fases van het onderzoek. In de explorerende fase van het onderzoek is gebruik gemaakt van interviews. In de werkelijke onderzoeksfase is gebruik gemaakt van observaties en inhoudsanalyse.

*4.3.1 Explorerende fase*

Voorafgaand aan het werkelijke onderzoek zijn er verkennende interviews gehouden. Deze interviews hadden tot doel om te analyseren of de onderzoeksvraag terugkwam in de praktijk, om inzicht te krijgen in de werkzaamheden van publieke netwerkmanagers, en om de casusselectie voor de gevalstudie (: die in paragraaf 4.5.2 wordt toegelicht) te onderbouwen.

In deze explorerende fase is er gesproken met zes publieke managers binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze managers waren geselecteerd omdat in de oriëntatiefase het vermoeden was ontstaan dat ze mogelijke konden worden gekarakteriseerd als ‘netwerkmanager’. Dit vermoeden was ontstaan aangezien in verschillende documenten naar voren kwam dat de geselecteerde managers werkzaam waren in netwerken.

Deze interviews waren semi-gestructureerd; enerzijds waren op voorhand enkele thema’s vastgesteld, anderzijds werd er ruimte gelaten aan de respondenten om hun eigen inbreng in de interviews te geven. De topiclijst van deze interviews is in bijlage 1 weergegeven.

*4.3.2 Onderzoeksfase: observaties*

Na de explorerende fase, is overgegaan op het uitvoeren van het werkelijke onderzoek. In deze fase is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden, namelijk: observatie en documentanalyse. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de keuze voor observatie.

In dit onderzoek is observatie de primaire onderzoeksmethode voor dataverzameling. Observaties zijn namelijk uitermate geschikt om de werkzaamheden van mensen, in dit geval publieke netwerkmanagers, waar te nemen.

Aangezien het voor managers moeilijk is om hun eigen complexe realiteit te verwoorden, zijn interviews en enquêtes minder geschikte onderzoeksinstrumenten om de werkzaamheden van netwerkmanagers in kaart te brengen. Mintzberg (1973) bepleit dan ook dat feitelijke observatie de beste onderzoeksmethode is om te achterhalen wat managers in de praktijk doen. Dit is dan ook de reden dat observaties de methodologische kern vormen van onderzoek naar de werkzaamheden van managers (Noordegraaf, 2000: 103).

Observaties lenen zich om diverse redenen goed voor het doen van onderzoek naar publieke managers. Orton en Weick (1990) beargumenteren:

- "Observation lends itself to relatively open ended, empirically grounded understandings.
- Observation lends itself to an understanding of *behavioral* characteristics.
- It fits well with ambiguities that surround managerial behavior in the public sector" (Orton & Weick, 1990; Noordegraaf, 2000: 103)

Aangezien er verschillende typen observaties bestaan en het een onderzoeksmethode is die nadere toelichting behoeft, wordt hieronder ingegaan op het soort observatie dat zal worden toegepast in dit onderzoek.
In dit onderzoek is gebruik gemaakt van *semi-gestructureerde observaties*. Dit impliceert dat de onderzoeker op voorhand nog geen theoretisch model of perspectief had van waaruit naar de werkzaamheden van netwerkmanagers werd gekeken. Wel werd er op voorhand een algemeen raamwerk gevormd van waaruit naar de werkzaamheden van netwerkmanagers werd gekeken. Dit raamwerk zal nader worden toegelicht in paragraaf 4.4.1.
Er is specifiek gekozen voor semi-gestructureerde observaties aangezien dit type observatie ruimte laat voor onverwachte waarnemingen, maar tegelijkertijd een bepaalde structuur aanbrengt in de observaties (Noordegraaf, 2000: 107). Met dit type observatie wordt dus een compromis gemaakt tussen consistentie en flexibiliteit.
Bij de uitvoering van de observaties tijdens vergaderingen, werkbezoeken en dergelijke, was de onderzoeker 'toehoorder/toeschouwer'. Er is dus gebruik gemaakt van *non-participatieve observaties* (Noordegraaf, 2000: 109).

Bij het observeren van het gedrag van managers (of andere groepen mensen) komt altijd de vraag op: hebben de observaties inzicht gegeven in de *totaliteit* van de gedragingen van het onderzoeksobject? Immers, zijn tijdens de observaties 'volledig' en geven ze een representatief beeld weer van de werkelijkheid?
Onderzoekers als Noordegraaf (2000) en Mintzberg (1973) erkennen deze vraag en beargumenteren dat om de werkzaamheden van managers te observeren meerdere werkweken van verschillende managers moeten worden geobserveerd om inzicht te krijgen in de totaliteit van hun werkzaamheden. In dit onderzoek zijn daarom gedurende vijftien observatiedagen alle werkzaamheden van een drietal verschillende typen publieke netwerkmanagers in kaart gebracht. De observatie van drie werkweken heeft inzicht gegeven in de werkzaamheden die publieke managers uitvoeren om netwerken te managen en hebben een betrouwbaar en generaliseerbaar beeld opgeleverd.

In paragraaf 4.4.1 zal nader worden ingegaan op de manier waarop de gegevens die verkregen zijn middels observatie, zijn verwerkt.

*4.3.3 Onderzoeksfase: documentanalyse*

Naast het observeren van netwerkmanagers, is een documentanalyse uitgevoerd. De werkzaamheden van netwerkmanagers bestaan namelijk niet alleen uit werkzaamheden die te observeren zijn (zoals vergaderingen, overleggen, telefoontjes en dergelijke). Een deel van de werkzaamheden van netwerkmanagers heeft namelijk ook te maken met documenten (zoals jaarverslagen, vergadernotulen, e-mailberichten, agenda's en dergelijke).

Om zicht te krijgen op deze werkzaamheden is er naast observaties, een documentanalyse uitgevoerd. Deze documentanalyse heeft zich niet zozeer gericht op de inhoud van de documenten maar veel meer op het doel en de betekenis van het documentverkeer. Met de documentanalyse is geanalyseerd hoe netwerkmanagers gebruik maken van documentatie om netwerken te managen.

## 4.4 Onderzoekstechnieken

Nadat gegevens uit de diverse onderzoeksmethoden waren verkregen, werden deze gegevens verwerkt en geanalyseerd. De verwerking en analyse van deze gegevens is verlopen volgens drie stappen, namelijk: verzamelen, ordenen en analyseren. Hieronder zal worden ingegaan op de onderzoekstechnieken die zijn toegepast om de verkregen informatie te verwerken. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen observaties, interviews en documentanalyse.

*4.4.1 Observaties*

<u>Verzamelen</u>

Zoals eerder is aangegeven zijn de observaties gestructureerd door middel van een algemeen kader van waaruit naar de activiteiten van de netwerkmanagers is gekeken. Dit algemene kader wordt hieronder weergegeven en toegelicht.

**Algemeen kader voor observaties**

| Chronologie van activiteiten | Beschrijving activiteiten |
|---|---|
| | Soort activiteit |
| | Doel van de activiteit |
| | Medium<br>- Telefoon<br>- Geplande bijeenkomst<br>- Ongeplande bijeenkomst |
| | Deelnemers |
| | Locatie |
| | Omschrijving van situatie |
| | Omschrijving van gedrag netwerkmanager |
| | Overige observaties |

In het kader is allereerst aandacht voor de chronologie van activiteiten. Gedurende de observatiedagen zijn de activiteiten die werden uitgevoerd door de netwerkmanagers getimed. Hiermee is inzichtelijk gemaakt wat hun tijdsallocatie is.
Naast het inzichtelijk maken van de tijdsallocatie, zijn de activiteiten die de netwerkmanagers uitvoeren uitvoerig beschreven. De beschrijving van deze activiteiten is gestructureerd volgens de onderdelen die in de rechter kolom zijn weergegeven. Om inzichtelijk te maken hoe het kader is toegepast wordt hieronder een voorbeeld gegeven.

| **Chronologie van activiteiten** | **Beschrijving activiteiten** |
|---|---|
| **8.30 – 9.00** | *Soort activiteit:*<br>MT Overleg Directie X |
| | *Doel activiteit*:<br>Bijpraten/ gang van zaken bespreken/ acties uitzetten |
| | *Medium*<br>Geplande bijeenkomst |
| | *Deelnemers*<br>Netwerkmanager X, twee afdelingshoofden, secretaresse |
| | *Locatie*<br>Kamer afdelinghoofd |
| | *Omschrijving van situatie*<br>Tijdens het overleg worden veel verschillende onderwerpen behandeld. Deze onderwerpen worden systematisch en volgens een strakke agenda doorgelopen. Tussentijds wordt er bijgepraat over privé-zaken. De sfeer is enigszins 'lacherig' aangezien de aanwezigen een beetje moedeloos worden van het continue bezuinigen.<br>Één afdelingshoofd maakt zich zorgen over de voorgang van een bepaald project. De netwerkmanager licht het afdelingshoofd in over de voorgang, beargumenteert waar knelpunten zitten en hoe deze mogelijk zouden kunnen worden aangepakt. |
| | *Omschrijving van gedrag netwerkmanager*<br>De netwerkmanager luistert het afdelingshoofd aan en maakt tussentijds wat grapjes. Bij de verschillende onderwerpen die worden behandeld geeft de netwerkmanager telkens zijn input. De netwerkmanager geeft namen van mensen die veel weten van de onderwerpen en noemt onderzoeksrapporten die mogelijk interessant zouden kunnen zijn. Voor de rest is de netwerkmanager een beetje op de achtergrond in dit gesprek. |
| | *Overige observaties*<br>De netwerkmanager luistert aandachtig tijdens de bijeenkomst. Hij blijft een beetje op de achtergrond, maar lijkt te wachten op het moment dat hij een 'slimme' opmerking kan maken.<br>De sfeer in de bijeenkomst is gezellig en amicaal. De aanwezigen kennen elkaar goed en zijn op elkaar ingespeeld. |

Ordenen

Bij het analyseren van de verkregen informatie zijn enkele thema's eruit gefilterd die tijdens de observaties regelmatig terugkwamen. Deze informatie is enerzijds geordend volgens de empirische onderzoeksvragen die zijn gesteld in dit onderzoek, anderzijds doordat de onderzoeker patronen ontdekte in de observaties.

| **Context waarin netwerkmanagers opereren** |
|---|
| **Externe context** |
| - Macro-ontwikkelingen in de samenleving<br>- Eisen die worden gesteld aan het zorgveld<br>- Moeilijkheden om te veranderen<br>- Emoties, verhalen en rationaliteit<br>- Beeldvorming en aandachtsallocatie<br>- Externe partijen in verschillende netwerken |
| **Interne context** |
| - Politiek-economisch niveau<br>- Ministerieel niveau<br>- Persoonlijk niveau<br>- Interne partijen in verschillende netwerken |
| **Werk van netwerkmanagers** |
| **Netwerkconstitutie** |
| - Veranderen van posities van actoren, of introduceren van nieuwe actoren<br>- Beïnvloeden van regels<br>- Introduceren van nieuwe perspectieven<br>- Inwinnen<br>- Zenden<br>- Onderhandelen<br>- Koppelen |
| **Procesmanagement** |
| - Selecteren en activeren van actoren<br>- Creëren van een gedeelde perspectief op een probleem<br>- Optimaliseren van condities voor productieve interactie |
| **Boundary spanning/ scanning** |
| - Inwinnen<br>- Zenden<br>- Onderhandelen<br>- Koppelen |
| **Technieken van netwerkmanagers** |
| - Opbouwen en onderhouden van relaties<br>- Eerlijkheid en transparantie<br>- Omgang met hiërarchie |

Analyseren

Nadat de gegevens volgens de bovenstaande thema's zijn geordend, zijn de verkregen gegevens per type netwerkmanager geanalyseerd. Hiermee zijn drie afzonderlijke 'verhalen' opgesteld van

de drie netwerkmanagers die in dit onderzoek centraal staan. Deze verhalen zijn dus allemaal gestructureerd middels dezelfde thema's maar verschillen van elkaar aangezien de verschillende netwerkmanagers verschillend invulling geven aan de thema's.
Uiteindelijk zijn deze drie 'verhalen' met elkaar vergeleken en is gezocht naar verschillen en overeenkomsten.

*4.4.2 Interviews*

Verzamelen

De zes exploratieve interviews die zijn gehouden hadden een semi-gestructureerd karakter; enerzijds waren op voorhand enkele thema's vastgesteld, anderzijds werd er ruimte gelaten aan de respondenten om hun eigen inbreng in de interviews te geven. De topiclijst van deze interviews is in bijlage 1 weergegeven.

Ordening en analyse

De informatie die is verkregen tijdens de interviews is geordend en geanalyseerd middels het programma MAXQDA. In dit programma zijn de uitgewerkte interviews gelabeld door middel van een zogehete 'coderingsboom'. Deze methode maakt het mogelijk om verschillende onderwerpen die naar voren gekomen zijn tijdens de interviews afzonderlijk van elkaar te analyseren. De coderingsboom is te vinden in bijlage 2.
Bij het schrijven van de onderzoeksbevindingen zijn de interviews niet alleen gebruikt als achtergrondinformatie om meer inzicht te krijgen in de werkzaamheden van publieke netwerkmanagers. Wanneer de informatie die respondenten in de interviews hebben gegeven overeenkomen met de bevindingen tijdens de observaties, zijn de interviews namelijk gebruikt om de bevindingen te onderbouwen.

*4.4.3 Documentanalyse*

In dit onderzoek is tevens gebruik gemaakt van een kleinschalige documentanalyse. Tijdens de observaties en interviews is zoveel mogelijk getracht om de documenten waarmee de netwerkmanagers in aanraking kwamen, te ordenen volgens het onderstaande schema. Dit schema voor documentanalyse is overgenomen van Mintzberg (1970).

| **Schema documentanalyse** |
|---|
| Doel? |
| Format? |
| Zender? |
| Welke aandacht krijgt het? |
| Tot welke reactie leidt het? |

Ordening en analyse

Op basis van het bovenstaande schema zijn de verkregen documenten geordend. Per document is het schema ingevuld. In het onderstaande schema wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

| **Voortgangsrapportage X** | |
|---|---|
| Doel? | Inlichten van netwerkmanager en aangeven van mogelijke knelpunten |
| Format? | Hardcopy |
| Zender? | Projectleider X |
| Welke aandacht krijgt het? | Netwerkmanager kijkt kort naar de tijdsplanning en financiële voortgang die in het document worden beschreven. |
| Tot welke reactie leidt het? | De netwerkmanager plant een afspraak in met de projectleider om een plan van aanpak te bedenken voor de knelpunten die in de voortgangsrapportage zijn beschreven. |

Aangezien tijdens het onderzoek een dertigtal documenten volledig is geanalyseerd, is ervoor gekozen om de documentanalyse slechts beperkt terug te laten komen in de bevindingen. De verkregen documenten vormden niet een basis die stevig genoeg is om harde uitspraken te kunnen doen over het documentgebruik van de netwerkmanagers.

Wel zijn de gegevens gebruikt om meer zicht te krijgen op het werk van de netwerkmanager. Zo is de documentanalyse gebruikt om de bevindingen uit de observaties aan te scherpen en aan te vullen met enkele voorbeelden.

## 4.5 Casusselectie

### *4.5.1 Selectie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

In dit onderzoek staat de manier waarop netwerken worden gemanaged centraal. Netwerken en netwerkmanagers zijn niet alleen bij het Ministerie van VWS te vinden, maar komen voor in tal van publieke organisaties. Ondanks het feit dat er veel netwerken en netwerkmanagers bestaan buiten het Ministerie van VWS, is er een tweetal redenen te noemen waarom er specifiek is gekozen voor publieke netwerkmanagers van het Ministerie van VWS. Deze redenen zullen hieronder worden toegelicht.

De eerste en voornaamste reden is dat het departement een sterke hiërarchische oriëntatie heeft, maar opereert in een sector die juist sterk horizontaal is georiënteerd. Dit spanningsveld waarmee (de publieke netwerkmanagers van) het Ministerie van VWS te maken heeft (/hebben) is daardoor erg geschikt om de centrale probleemstelling van dit onderzoek te analyseren. Binnen het Ministerie van VWS opereren namelijk netwerkmanagers die horizontaal georiënteerde netwerken moet verbinden met een bureaucratisch systeem dat sterk hiërarchisch is georiënteerd.

Een tweede reden waarom is gekozen voor netwerkmanagers van het Ministerie van VWS is dat ze opereren in een sector die veel in de publiciteit is en wordt geconfronteerd met grote uitdagingen. Veelgehoorde problemen zijn de stijgende zorgvraag, de vergrijzende samenleving

en het tekort op de medische arbeidsmarkt. In deze sector, waarvan praktisch iedere inwoner van Nederland 'klant' is, zal het nodige moeten veranderen om de (kwaliteit van) zorg toekomstbestendig te maken. De overheid is echter niet alleen in staat om dit te realiseren, ze is immers afhankelijk van andere partijen als zorginstellingen, zorgverzekeraars, belangenorganisaties en dergelijke. Het verticaal georiënteerde Ministerie van VWS zal dus moeten samenwerken met het horizontaal georiënteerde zorgveld. Het spanningsveld tussen deze twee werelden wordt dus onder druk gezet door de noodzaak om te veranderen.

In dit onderzoek is dus gekozen voor netwerkmanagers van het Ministerie van VWS aangezien ze opereren in tweeledige omgeving die onder druk staat door macro-ontwikkelingen. Om vooruitgang te realiseren in de netwerkproblemen waarmee de sector wordt geconfronteerd, moeten de publieke netwerkmanagers horizontaal georiënteerde netwerken verbinden met een verticaal georiënteerde publieke organisatie. Het Ministerie van VWS vormt daarmee een uitermate geschikte organisatie om te analyseren hoe publieke netwerkmanagers netwerken managen en verbindingen leggen tussen twee werelden.

*4.5.2. Selectie netwerkmanagers*

In de theoretische verkenning is aangegeven dat er verschillende typen netwerkmanagers bestaan. Deze verschillende typen managers zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

**Karakteristieken van verschillende netwerkmanagers**

| Soort netwerkmanager | Omschrijving |
|---|---|
| In de hiërarchische lijn | Primaire focus op vaste taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast opererend in netwerken. |
| Tussen publieke organisatie en netwerk | Enerzijds vaste taken en verantwoordelijkheden in publieke organisatie, anderzijds opererend in netwerken. |
| In los verband | Weinig duidelijk omlijnde taken en verantwoordelijkheden in de publieke organisatie. Veel vrijheid om in netwerken te opereren. |

In dit onderzoek is ervoor gekozen om van elk type netwerkmanager één manager te selecteren. Om de juiste netwerkmanagers te selecteren zijn zes verkennende interviews gehouden met publieke managers. Op basis van deze verkennende interviews zijn drie netwerkmanagers geselecteerd. Hieronder zal de selectie worden toegelicht. In het empirisch deel van het onderzoek zal uitgebreid worden ingegaan op de specifieke karakteristieken van het werk van de verschillende publieke netwerkmanagers.

*Observant 1: Netwerkmanager in de hiërarchische lijn*

De netwerkmanager in de hiërarchische lijn is Directeur en plaatsvervangend Directeur-generaal binnen het Ministerie van VWS. De netwerkmanager vervult dus duidelijk een hiërarchische functie in het departement. Naast het uitvoeren van vaste bestuurlijke taken binnen het

departement opereert de netwerkmanager in verschillende en uiteenlopende netwerken. De focus van het werk van de netwerkmanager ligt op het uitvoeren van interne werkzaamheden.

*Observant 2: Netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerk*
De tweede netwerkmanager is afdelingshoofd binnen het Ministerie van VWS. Als onderdeel van zijn werkzaamheden overlegt hij veel met koepelorganisaties, toezichthoudende instanties, individuele zorginstellingen en diensten van andere ministeries. De netwerkmanager acteert in meerdere netwerken om de perspectieven en belangen van ongeveer 20 verschillende instanties samen te voegen in één beleid. De manager heeft dus enerzijds een hiërarchische positie in het ministerie en werkt anderzijds in een aantal vaste netwerken.

*Observant 3: Netwerkmanager in los verband*
De derde netwerkmanager is Coördinator Strategie binnen het Ministerie van VWS. Deze netwerkmanager heeft als doel om informatie 'naar binnen' te halen en 'naar buiten' te brengen.
Om zijn functie uit te voeren stelt de netwerkmanager verschillende netwerken samen met mensen uit het veld (van zorgverzekeraars tot medisch specialisten) om te praten over het beleid van het ministerie en te bepalen wat daarin kan worden verbeterd. De functie van de manager beperkt zich niet tot één specifiek beleidsonderwerp, maar omvat meerdere beleidsterreinen. Om zijn functie uit te voeren acteert de hij in een groot aantal interne en externe netwerken. Ondanks het feit dat de observant werkzaam is binnen het Ministerie van VWS heeft hij intern weinig uitvoerende taken of verantwoordelijkheden.

*4.5.3 Selectie observatieweken*
Zoals aangegeven zijn er in totaal drie werkweken geobserveerd van drie verschillende netwerkmanagers. Bij de selectie van de werkweken is getracht om een objectief en representatief beeld te krijgen van de werkzaamheden van de netwerkmanagers. De selectie van de werkweken is gedaan in overleg met de netwerkmanagers zelf en hun secretaresses. In deze overleggen is gezocht naar een typische, doorsnee werkweek.

## 4.6 Validiteit en generaliseerbaarheid
Bij het uitvoeren van observaties als onderzoeksmethode bestaat het risico op subjectiviteit en selectiviteit. In deze paragraaf zal dan ook worden stilgestaan bij deze risico's en hoe deze zijn ondervangen in dit onderzoek. Tevens zal worden ingegaan op de validiteit en generaliseerbaarheid van dit onderzoek.

*4.6.1 Selectiviteit en subjectiviteit*
Tijdens het observeren maakt een onderzoeker bewust of onbewust keuzes in hetgeen hij waarneemt. In situaties waarin veel aan de hand is, is het bijvoorbeeld voor een onderzoeker bijna onmogelijk om alles te noteren en waar te nemen (Van Thiel, 2010: 84). In dit onderzoek is

getracht om deze selectiviteit te voorkomen door een raamwerk op te stellen (dat is paragraaf 4.4.1 is weergegeven) van waaruit naar het werk van netwerkmanagers is gekeken. Voor elke bijeenkomst of gebeurtenis is dit raamwerk ingevuld, en zijn additionele observaties genoteerd die niet binnen het raamwerk te plaatsen waren. Hierdoor werd de selectiviteit van de onderzoeker ingedamd en zijn in alle observaties dezelfde elementen teruggekomen.
Relevant is het om aan te stippen dat de onderzoeker in zijn observaties dus niet alle detaillistische onderdelen van het werk van publieke netwerkmanagers heeft kunnen noteren. Echter middels het observatieraamwerk zijn wel de meest relevante en veelvoorkomende elementen van hun werk geanalyseerd.
Naast selectiviteit, voorkomt het observatieraamwerk mogelijke subjectiviteit. Bij het observeren en interpreteren van gedragingen en gebeurtenissen spelen immers altijd de verwachtingen en aannames van de onderzoeker mee. Doordat de observaties van de onderzoekers zijn gestructureerd door het observatieraamwerk is ook de subjectiviteit van de onderzoeker ingedamd.

*4.6.2 Validiteit en betrouwbaarheid*

Dit onderzoek heeft een lange verkennende en voorbereidende periode gekend, waarin veel tijd is uitgetrokken voor het optimaliseren van de operationalisatie en het selecteren van de juiste netwerkmanagers. Door middel van verkennende interviews en een uitgebreide theoretische verkenning is uiteindelijk een observatieraamwerk geformuleerd en zijn netwerkmanagers geselecteerd die representatief zijn voor verschillende typen netwerkmanagers die in de praktijk voorkomen.
Tevens is de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek vergroot doordat er gebruik is gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. Zo is er gebruik gemaakt van observaties, interviews en documentanalyse. Deze verschillende onderzoeksmethoden hebben gezamenlijk een betrouwbaar en valide beeld van het werk van netwerkmanagers opgeleverd.

Tot slot heeft de duur van de observaties de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Verschillende netwerkmanagers zijn immers gedurende een gehele werkweek geobserveerd waardoor er een betrouwbaar en representatief beeld is verkregen van hun werk.

*4.6.4 Generaliseerbaarheid*

Aangezien in dit onderzoek slechts een beperkt aantal publieke netwerkmanagers zijn geobserveerd is het relevant om stil te staan bij de generaliseerbaarheid van de onderzoeksbevindingen die in de komende hoofdstukken zullen worden gepresenteerd.
Zoals eerder is aangegeven zijn er voorafgaand aan het onderzoek verkennende interviews gehouden om netwerkmanagers te selecteren. Ondanks het feit dat de geselecteerde netwerkmanagers representatief zijn voor de verschillende typen netwerkmanagers die in de

praktijk voorkomen, moet worden gezegd dat de verschillende netwerkmanagers allen werkzaam zijn binnen het Ministerie van VWS.
Ondanks de maatregelen die zijn genomen om de generaliseerbaarheid van het onderzoek te vergroten, bestaan er mogelijkerwijs verschillen tussen de netwerkmanagers die zijn onderzocht in dit onderzoek, en netwerkmanagers die werkzaam zijn in andere publieke organisaties. Deze verschillen zouden zich dan primair richten op de verschillen in inhoudelijke vraagstukken en de verschillen in de specifieke context waarin ze acteren, en niet zozeer op de manier waarop de netwerkmanagers opereren in netwerken of de manier waarop ze horizontale netwerken verbinden met een verticaal bureaucratisch systeem.

### 4.7 Leeswijzer voor bevindingen

In dit hoofdstuk is ingegaan op de onderzoeksaanpak die in dit onderzoek is toegepast. In de komende hoofdstukken zullen de bevindingen die zijn voortgekomen uit deze onderzoeksaanpak centraal staan.
In hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de omgeving waarin de publieke netwerkmanagers opereren. In het hoofdstuk wordt een algemene schets gegeven van de interne en externe omgeving waarin alle onderzochte publieke netwerkmanagers opereren.
In de drie hoofdstukken die daarop volgen, de hoofdstukken 6 tot en met 8, zal nader worden ingegaan op de drie netwerkmanagers die in dit onderzoek centraal staan. In elk hoofdstuk zal worden ingegaan op één netwerkmanager. Bij de beschrijving zal eerst een algemene schetst worden gegeven van het werk van een netwerkmanager. Vervolgens zal worden ingegaan op de specifieke externe en interne omgeving waarmee de netwerkmanager te maken heeft. Tot slot zal worden gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager in netwerken opereert en hoe hij/zij de externe wereld met de wereld van het Ministerie van VWS trachten te verbinden.
In hoofdstuk 9 wordt de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd. Hierin worden de verschillende netwerkmanagers met elkaar vergeleken, en wordt ingegaan op de implicaties die de bevindingen hebben.

# 5. Omgeving van publieke netwerkmanagers

In dit hoofdstuk zal worden beschreven in wat voor omgeving de publieke netwerkmanagers werkzaam zijn. Deze beschrijving zal worden opgesplitst in twee delen, namelijk de beschrijving van de externe en de interne omgeving.
Allereerst zal worden ingegaan op de algemene karakteristieken van de externe omgeving van het Ministerie van VWS. Hierbij wordt ingegaan op enkele belangrijke ontwikkelingen in en karakteristieken van de gezondheidszorg. Daarna zal nader worden gekeken naar de karakteristieken van de interne omgeving waarmee de publieke netwerkmanagers te maken hebben.
In de volgende hoofdstukken, waarin het werk van de verschillende publieke netwerkmanagers wordt beschreven, zal meer specifiek worden gekeken naar de omgeving waarin ze opereren.

## 5.1 Externe omgeving van het Ministerie van VWS

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport staat in continue wisselwerking met haar omgeving. Hieronder zal eerst een korte schets worden gegeven van de algemene ontwikkelingen in de Nederlandse gezondheidszorg en hoe deze ontwikkelingen het zorgveld beïnvloeden. Er zal worden ingegaan op deze ontwikkelingen aangezien ze het 'speelveld' van het Ministerie van VWS bepalen. Nadat is ingegaan op de ontwikkelingen in de gezondheidszorg, wordt ingegaan op de karakteristieken van het zorgveld zelf. Deze karakteristieken spellen specifieke eisen aan de netwerkmanagers die in dit zorgveld opereren.

### *5.1.1 Gezondheidszorg onder druk*

In de Nederlandse gezondheidszorg zijn drie belangrijke ontwikkelingen waar te nemen die specifieke eisen stellen aan de samenleving in het algemeen en het zorgveld in het bijzonder. Deze ontwikkelingen zijn veelvuldig teruggekomen in, en zijn gedestilleerd uit, interviews en observaties.
De eerste belangrijke ontwikkeling is dat de zorgvraag de komende jaren sterk zal toenemen. Deze *stijgende zorgvraag* is te verklaren door de opkomende vergrijzing, de groei van het aantal mensen met langdurige aandoeningen, de toegenomen mondigheid van burgers die eerder zorg eisen en een stijging van patiënten met een multimorbide problematiek.
Ten tweede heeft en krijgt de gezondheidszorg te maken met een *arbeidsmarktprobleem*. Op dit moment wordt er in de gezondheidszorg namelijk al veel geklaagd over de hoge werkdruk en een tekort aan medisch personeel. De verwachting is echter dat deze druk zal toenemen, aangezien er in de toekomst niet voldoende zorgwerkers zullen zijn om de stijgende zorgvraag op te vangen.
Tot slot is er een *financieringsprobleem*. In de toekomst zal er namelijk een beperkte arbeidspopulatie zijn die de stijgende zorgvraag moet betalen. De stijgende zorgvraag zal dus moeten worden betaald door minder mensen.

Deze drie macro-ontwikkelingen vormen de kaders waarbinnen het Ministerie van VWS beleid maakt en het zorgveld opereert. In algemene zin zorgen de hierboven beschreven macro-ontwikkelingen voor een bepaalde druk of spanning die sectorbreed gevoeld wordt. De centrale vraag die partijen zichzelf en aan elkaar stellen is: hoe gaan we dit nu en in de toekomst aanpakken?

*5.1.2 Nieuwe eisen en verwachtingen*

De ontwikkelingen in de maatschappij en de maatregelen die het Ministerie van VWS doorvoert stellen nieuwe eisen aan het gehele zorgveld. Er moet immers meer zorg worden geleverd, met minder mensen en (relatief) minder financiële middelen. Dit impliceert dat alle betrokken spelers in het zorgveld worden geconfronteerd met nieuwe eisen waardoor ze zich anders moeten gaan organiseren om aan de eisen tegemoet te komen.

Ondanks de druk op de gezondheidszorg voelen niet alle partijen de noodzaak om te veranderen. Sommige partijen voelen zich namelijk het slachtoffer van de hervormingen die worden doorgevoerd en uiten zich kritisch over de veranderingen die plaatsvinden. Ze stellen zich afwachtend op en/of verzetten zich tegen de maatregelen die worden genomen. Een veelgehoord argument van deze partijen is dat niet zij, maar andere organisaties moeten veranderen en dat het Ministerie van VWS beter beleid moet formuleren.

Het Ministerie van VWS heeft dus met een zorgveld te maken waarin weerstand, spanning en een lage veranderbereidheid voorkomt. Dit geldt echter niet voor het gehele zorgveld, aangezien er weldegelijk organisaties zijn die bereid zijn te veranderen. Deze groep welwillende organisaties wordt echter vaak afgeremd door het verzet en de weerstand van andere organisaties.

De verdeeldheid in het zorgveld wordt echter niet alleen bepaald door verschillen in veranderbereidheid. Het zorgveld is namelijk ook gefragmenteerd in verschillende perspectieven, belangen, standpunten en soorten organisaties. Om beter zicht te krijgen op de externe context van het ministerie en de partijen die daarin opereren zal hieronder worden ingegaan op de karakteristieken van het zorgveld.

*5.1.3 Het zorgveld*

De macro-ontwikkelingen en de beleids-en systeemwijzigingen die afgelopen jaren zijn doorgevoerd hebben de druk en spanning in het zorgveld opgevoerd. Echter, de specifieke manier waarop de beleids-en systeemwijzingen zijn ontvangen is afhankelijk per (soort) organisatie. Het zorgveld is immers uiterst gefragmenteerd aangezien er veel organisaties in werkzaam zijn die verschillende diensten leveren en verschillende belangen hebben.

Het Ministerie van VWS opereert in een veld waarin het te maken heeft met individuele zorginstellingen, koepelorganisaties, patiënt-en consumenten organisaties, zorgprofessionals, verzekeraars, adviesbureaus, toezichthouders, kennisinstituten, zelfstandige bestuursorganen, andere ministeries en dergelijke. Deze organisaties maken het zorgveld erg complex doordat ze verschillende belangen en perspectieven vertegenwoordigen. Deze complexiteit wordt versterkt

door het heterogene karakter van deze verschillende groepen partijen. Er bestaan immers bijvoorbeeld grote verschillen tussen (de belangen van) individuele zorginstellingen en koepelorganisaties.
Deze grote diversiteit aan soorten organisaties en belangen vormen complexe vraagstukken en maken het moeilijk voor het Ministerie van VWS om beleid te maken dat wordt gedragen door alle betrokken partijen. Echter, ook andere factoren maken dat het moeilijk is om beleid te realiseren dat gedragen wordt door het gehele veld. Deze factoren zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

*5.1.4 Moeilijkheden om te veranderen*

In de lange geschiedenis die de Nederlandse gezondheidszorg kent, zijn er vaste relaties en patronen ontstaan tussen de verschillende partijen in de sector. Deze relaties en patronen zijn vaak moeilijk te veranderen en te beïnvloeden aangezien ze diep zijn ingebed in de werkwijze van het veld. De relaties en structuren in het veld zijn mede gevormd door het ministerie. Het departement had immers jarenlang een sterk sturende rol in het zorgveld.
Nu de rol van de overheid is veranderd en er andere eisen worden gesteld aan het zorgveld, hebben zorgpartijen moeite om zich te conformeren aan hun nieuwe rol en zoeken ze houvast in vertrouwde relaties en structuren. Immers, wanneer belangen onder druk komen te staan, ontstaat er een bepaalde spanning die weerstand oproept tegen verandering.
De partijen in het zorgveld zijn vaak bang dat hun eigenbelang onder druk komt te staan en verzetten zich tegen verandering. Het realiseren van verandering in de gezondheidszorg is dus lastig en kan erg gevoelig liggen. Weerstand komt echter niet alleen voort uit het feit dat belangen van organisaties of personen in het gedrang kunnen komen tijdens veranderingen. Het komt namelijk ook voort uit het onbegrip voor, of de onduidelijkheid en onbekendheid van maatregelen die worden genomen door verschillende organisaties. Dit geldt niet alleen voor de maatregelen van het Ministerie van VWS, maar ook voor de maatregelen die worden genomen door andere organisaties. Als gevolg van het onbegrip, de onduidelijkheid en onbekendheid wordt er in het veld veel naar elkaar gewezen om iemand of een organisatie de schuld te geven.
Doordat partijen naar elkaar wijzen ontstaat er een soort patstelling die de gewenste verandering in de weg staat; partijen schuiven elkaar de schuld toe en beargumenteren waarom niet zij, maar anderen de benodigde verandering moeten doorvoeren. De veranderbereidheid van individuele instellingen is dus niet altijd aanwezig.

*5.1.4 Implicaties voor het departement*

De gezondheidszorg staat dus onder druk. Er moet immers meer zorg worden geleverd met minder middelen. Deze druk creëert de noodzaak voor zorginstellingen om zich anders op te stellen om zodoende de uitdagingen in de sector aan te gaan. Problematisch is echter dat niet iedereen in de sector deze druk voelt of hetzelfde perspectief heeft op de gewenste veranderingen.

Het zorgveld is immers gefragmenteerd in verschillende (typen) organisaties en uiteenlopende belangen.
Deze eigenschappen van het zorgveld bemoeilijken het realiseren van verandering in het zorgveld en zijn bepalend voor het handelen van het Ministerie van VWS. Echter, naast de karakteristieken van de externe omgeving van het departement, zijn er ook interne factoren die het handelen van het ministerie beïnvloeden. Deze factoren zullen hieronder worden besproken.

## 5.2 Interne omgeving van het Ministerie van VWS

In deze paragraaf zal worden gekeken naar de interne omgeving van het Ministerie van VWS waarmee de verschillende netwerkmanagers te maken hebben. Er zal worden ingegaan op enkele algemene karakteristieken van het gehele departement. Zo wordt er ingegaan op de politiek-economische context van het departement en haar hiërarchische en interne oriëntatie. De beschrijving van deze algemene karakteristieken is opgesteld aan de hand van de verschillende interviews en observaties.

### *5.2.1. Politiek-economische context*

Het Ministerie van VWS en de netwerkmanagers die daarin opereren zitten dicht op de politiek. Aangezien veel dossiers in het ministerie politiekgevoelig zijn, wordt de beleidsvoering in het ministerie sterk beïnvloed door de besluitvorming in de Tweede Kamer. Deze afhankelijkheid is duidelijk naar voren gekomen tijdens de uitvoering van het onderzoek. In de periode waarin het onderzoek werd uitgevoerd was het kabinet namelijk demissionair en werden enkele zorgdossiers controversieel verklaard. Dit impliceerde dat op sommige dossiers geen tot nauwelijks vooruitgang kon worden gerealiseerd. Daarnaast hadden de netwerkmanagers van het ministerie te maken met een bestedingsstop; alleen bestaande financiële verplichtingen konden worden uitgevoerd. Er konden dus geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan.
Het handelen van het ministerie en de netwerkmanagers die daarin opereren wordt dus sterk bepaald door de grillen van de politiek. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de manier waarop politieke ontwikkelingen bepalend zijn voor de context waarin netwerkmanagers acteren.

**De komst van een nieuwe regering**
Tijdens de uitvoering van het onderzoek was het kabinet demissionair en maakte het Ministerie van VWS zich op voor een nieuw kabinet. De samenstelling van de nieuwe regering is erg bepalend voor het ministerie en de werkzaamheden van de publieke netwerkmanagers die daarin werkzaam zijn. Immers, zal er in de zorg worden bezuinigd of geïnvesteerd? Zal de marktwerking in de zorg verder worden doorgevoerd of niet? Komt er een linkse of rechte minister? De antwoorden op deze en andere vragen beïnvloeden de context waarin publieke netwerkmanagers werkzaam zijn.

Naast de bovengenoemde omstandigheden die voortkwamen uit het feit dat het kabinet was gevallen, werd het ministerie ten tijde van het onderzoek geconfronteerd met de noodzaak om te

bezuinigen. Als gevolg van het programma Vernieuwing Rijksdienst werd het ministerie namelijk een taakstelling van 20% opgelegd. In aanvulling op deze bezuinigingen bereidde het ministerie zich voor op een nieuwe kabinetsperiode waarin, op basis van verkiezingsprogramma's en Heroverwegingsgroepen, waarschijnlijk moet gaan worden bezuinigd.

Politiek-economische ontwikkelingen hebben dus een grote invloed op het Ministerie van VWS en de netwerkmanagers die daarin opereren. Deze ontwikkelingen werken door in het beleid dat het departement uitvoert. Hieronder zal worden ingegaan op een ander element dat het handelen van het departement bepaald, namelijk de hiërarchische oriëntatie van het departement en de noodzaak voor verandering.

*5.2.2 Hiërarchische oriëntatie en noodzaak voor verandering*

Het Ministerie van VWS is een sterk hiërarchisch georiënteerd departement. Deze opmerking wordt vaker gemaakt over publieke organisaties, maar gaat in het bijzonder op voor het Ministerie van VWS. De hiërarchische, en bureaucratische cultuur en gewoonten binnen het departement maken het moeilijk om in te spelen op de uitdagingen waarmee het ministerie en de gezondheidszorg in zijn algemeenheid wordt geconfronteerd.

Echter, ondanks de hiërarchische cultuur en gewoontes zorgen politieke en economische druk ervoor dat er langzamerhand bewustwording ontstaat dat er anders gewerkt zal moeten worden in het ministerie om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan. Zo wordt er beargumenteerd dat er meer grip moet komen op de financiële bedrijfsvoering, bezuinigingen moeten worden doorgevoerd, en dat het ministerie op een andere manier moet gaan communiceren met het veld. De economische en politieke druk zorgt er dus voor dat de traditionele werkwijze van het ministerie onder druk komt te staan.

Het loslaten van deze traditionele werkwijze gaat echter niet zonder slag of stoot en gaat gepaard met de nodige weerstand. Niet iedereen in het ministerie ziet namelijk de noodzaak om te veranderen. Net als in de externe wereld, zijn er binnen het ministerie veel verschillende belangen die onder druk komen te staan door de veranderingen. Onder sommige (vaak oudere) ambtenaren is er dan ook weerstand tegen veranderingen die intern worden doorgevoerd. Enerzijds omdat de veranderingen ingaan tegen hun gewoonten en anderzijds omdat de veranderingen strijdig zijn met hun eigenbelang. Echter, ondanks het feit dat sommige ambtenaren zich verzetten tegen bepaalde veranderingen, zijn er ook ambtenaren die juist gemotiveerd zijn om veranderingen door te voeren. Deze (vaak jongere) ambtenaren zoeken juist naar manieren om op andere, meer efficiënte manieren te werken.

In lijn met de hiërarchische oriëntatie van het departement, zal hieronder worden ingegaan op de interne oriëntatie van het departement.

*5.2.3 Interne oriëntatie*

Binnen het Ministerie van VWS is men vanuit de traditie intern gericht. Deze interne oriëntatie uit zich bijvoorbeeld in het feit dat er weinig mensen uit het veld werkzaam zijn binnen het ministerie. Het merendeel van de ambtenaren komt namelijk vanuit andere publieke organisaties of is zijn of haar carrière gestart binnen het ministerie. Daarnaast is het opvallend dat het veelal nog niet in de gewoonte zit om veel naar buiten te gaan om te kijken wat er leeft in het zorgveld.

Er vindt echter een geleidelijke verschuiving plaats van een meer intern gerichte oriëntatie, naar een externe oriëntatie. Zo wordt er bijvoorbeeld naar gestreefd om meer externen bij het ministerie naar binnen te halen en gaan ambtenaren steeds meer het zorgveld in. Deze nieuwe, extern georiënteerde manier van werken is echter nog niet ingebakken in de organisatie; regelmatig spreken het ministerie en het veld nog niet dezelfde taal, zijn ze slechts beperkt op de hoogte van elkaars werkzaamheden en weten ze elkaar moeilijk te vinden wanneer er moeilijkheden zijn. De meeste ambtenaren die werkzaam zijn binnen het ministerie hebben namelijk vaak nog steeds een beperkt overzicht van de ontwikkelingen die gaande zijn in het zorgveld.

*5.2.4 Implicaties van interne omgeving voor netwerkmanagers*

Het handelen van het Ministerie van VWS en de netwerkmanagers die daarin opereren wordt dus sterk beïnvloed door politiek-economische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn immers bepalend voor het beleid dat door het departement wordt gevoerd. Deze politiek-economische ontwikkelingen creëren een bepaalde druk die ervoor zorgt dat het binnen het departement de noodzaak wordt gevoeld om te veranderen en meer in te spelen uit de hedendaagse uitdagingen.

Het doorvoeren van veranderingen stuit echter op enige weerstand binnen het departement. De veranderingen staan namelijk vaak haaks op de traditionele hiërarchische en interngerichte oriëntatie van het departement. Echter, ondanks weerstand binnen het departement vindt er een geleidelijke verschuiving plaats van een interne naar een externe oriëntatie.

## 5.3 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat zowel de externe omgeving als de interne omgeving van het Ministerie van VWS onder druk staan. Macro-ontwikkelingen in de samenleving, en de gezondheidszorg in het bijzonder, stellen nieuwe eisen aan het handelen van zorgpartijen en het Ministerie van VWS.

De uitdagingen waarmee het zorgveld wordt geconfronteerd kunnen niet succesvol worden aangegaan door op de bestaande voet door te gaan; organisaties zullen zich anders moeten gaan organiseren om de zorg toekomstbestendig te maken.

In reactie op deze constatering schieten partijen, zowel in het zorgveld als in het Ministerie van VWS, in de weerstand en houden ze vast aan hun traditionele werkwijze. Naast deze partijen, zijn er ook partijen en individuen die de uitdagingen in de zorg met beide handen aangrijpen, en bereid zijn hun traditionele manier van werken te veranderen en innoverend op te treden.

## 5.4 Leeswijzer

Nu is ingegaan op de algemene omgeving waarmee netwerkmanagers van het Ministerie van VWS te maken hebben, wordt in de komende hoofdstukken ingegaan op de drie verschillende netwerkmanagers die in dit onderzoek centraal staan.

In elk van de komende drie hoofdstukken zal één netwerkmanager centraal staan. In deze hoofdstukken wordt eerst een algemene beschrijving gegeven van het werk van de netwerkmanagers. Daarnaast zal specifieker worden ingegaan op de manier waarop de managers in netwerken opereren en de externe wereld met het Ministerie van VWS trachten te verbinden.

# 6. Netwerkmanager in de hiërarchische lijn

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste netwerkmanager: de netwerkmanager die opereert vanuit de hiërarchische lijn. Eerst wordt het werk van de netwerkmanager beschreven, waarna zal worden gekeken naar de omgeving waarin ze acteert. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de interne als externe omgeving.
Nadat is ingegaan op de algemene omschrijving van de omgeving van de netwerkmanager en het werk dat ze daarin uitvoert, zal meer specifiek worden gekeken naar de netwerkactiviteiten van de netwerkmanager. Tot slot wordt gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager de externe netwerken met de interne organisatie in verbinding brengt.

## 6.1 Beschrijving werk netwerkmanager

### *6.1.1 Achtergrond*

De netwerkmanager die opereert in de hiërarchische lijn van het ministerie heeft veel ervaring in de zorg. Haar carrière heeft haar gedurende 25 jaar langs verschillende domeinen van de zorg geleid. Zo is ze werkzaam geweest bij een verzekeraar, heeft ze een thuiszorginstelling geleid en heeft ze een patiëntenorganisatie bestuurd. Vanwege haar brede netwerk en uitgebreide ervaring in de zorg, is ze gevraagd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om binnen het ministerie te gaan werken.

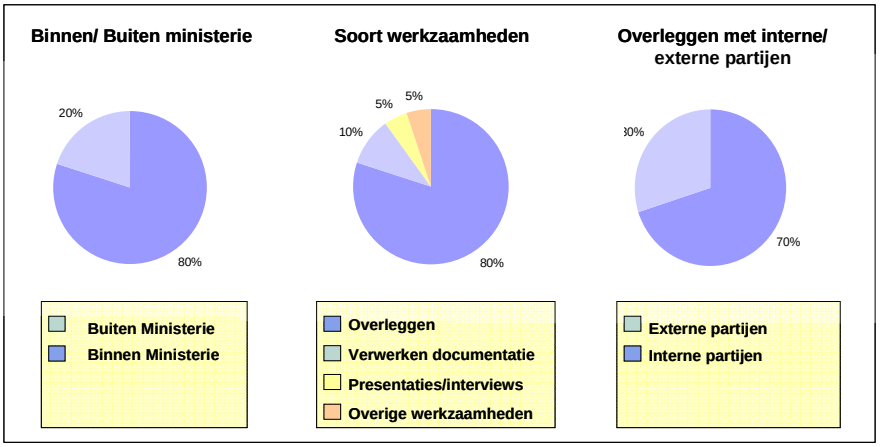
### *6.1.2 Huidige functie*

Zoals eerder is aangegeven is de netwerkmanager Directeur en plaatsvervangend Directeur-generaal binnen het Ministerie van VWS. Naast het aansturen van haar directie, is ze verantwoordelijk voor een groot verandertraject dat binnen het departement wordt uitgerold.
Per week besteedt ze ongeveer 55 uur aan het uitvoeren van haar functie. Normaliter begint ze haar werk rond 8 uur ’s ochtends en eindigt haar dag rond 6 uur ’s avonds. Echter, regelmatig heeft ze ’s avonds nog een overleg of werkdiner ingepland. Op het doorlezen van wat documenten en het beantwoorden van zakelijke e-mail na werkt ze niet in het weekend.
Het merendeel (ongeveer 80%) van haar werk, speelt zich af binnen het Ministerie van VWS zelf. Voor het overige deel van haar werk is ze ‘buiten de deur’. Tijdens haar werk heeft ze te maken met zowel interne als externe partijen. Ongeveer 60% van het contact tijdens haar werk is met partijen binnen het ministerie. Dit contact bestaat voornamelijk uit overleggen met haar medewerkers, maar ook uit het contact met ambtenaren van andere directies.
Voor haar functie heeft ze veel contact met beleidsmedewerkers en projectleiders van haar eigen afdeling. In aanvulling op deze ambtenaren, die veelal uitvoerend zijn georiënteerd, heeft ze contact met mensen die afdelingshoofd zijn of een hogere functie bekleden binnen het ministerie. Zo heeft ze regelmatig contact met andere directeuren, haar Directeur-generaal, de Secretaris-generaal en ook met de Minister. Naast korte overleggen tussendoor, worden de contacten met deze andere bestuurders voornamelijk gevormd door vaste terugkomende overleggen als de

managementteam-overleggen op directieniveau en directoraat-generaalniveau, de Bestuursraad, en het wekelijkse overleg met haar Directeur-generaal.
Naast de overleggen met interne partijen, heeft ze ongeveer 30% van haar werk contact met uiteenlopende partijen uit het zorgveld. Zo heeft ze contact met zorgaanbieders, zorgverzekeraars, onderzoeksbureaus, kennisinstituten, koepelorganisaties, zelfstandige bestuursorganen en dergelijke. In deze bijeenkomsten heeft ze overwegend contact op bestuursniveau.
Opvallend is dat de netwerkmanager contact heeft met erg veel verschillende externe partijen, maar dat deze contacten vaak niet structureel van aard zijn. De netwerkmanager ziet namelijk een groot aantal partijen eenmalig of slechts een beperkt aantal keer. Met een kleinere groep externe partijen heeft de netwerkmanager structureel contact. Met deze groep externe partijen heeft de netwerkmanager vaste overleggen over uiteenlopende en terugkomende beleidsthema's. De overige 10% van haar werk voert ze overige werkzaamheden uit. In deze tijd leest en verwerkt ze veel documenten, zoals emails, onderzoeksrapporten, kamerbrieven en dergelijke.

Het werk van de netwerkmanager wordt gestructureerd door een agenda die strak is ingepland door haar secretaresse. De contacten die ze heeft met andere partijen zijn dan ook meestal op voorhand vastgelegd. Echter, naast deze ingeplande afspraken heeft de netwerkmanager tussendoor ook veel ongepland contact met haar medewerkers en haar directe leidinggevende. Zo lopen er gedurende de dag wat mensen haar kamer binnen en loopt ze zelf over de afdeling om met wat mensen bij te praten.
Een gemiddelde dag van de netwerkmanager bestaat voornamelijk (85%) uit het bijwonen van overleggen. Dit kunnen overleggen zijn binnen het departement zelf, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken of zakendiners. Zoals eerder is aangegeven is ze het overige deel van haar werk bezig met het lezen en verwerken van documentatie. Afgezien van email, beantwoordt of verwerkt ze zelf weinig documenten. Naast deze eerdergenoemde werkzaamheden geeft ze ook af en toe presentaties en interviews aan zowel interne als externe partijen. In het onderstaande kader wordt de tijdsverdeling van de netwerkmanager weergegeven

**Tijdsverdeling netwerkmanager**



*6.1.3 Dagbeschrijving*

De hierboven beschreven omschrijving van het werk van de netwerkmanager blijft behoorlijk abstract. Om de lezer wat meer inzicht en gevoel te geven in het werk van de netwerkmanager zal hieronder een typische dagbeschrijving worden weergegeven.

**Dagbeschrijving netwerkmanager in de hiërarchische lijn**

| Tijd | Activiteit | Beschrijving |
|---|---|---|
| **8.00-9.00** | Inlezen en verwerken | De manager komt binnenlopen wanneer de afdeling nog overwegend leeg is. Ze gaat achter haar computer zitten, leest haar email en neemt de dossiers door die op haar bureau liggen. Ze leest zich in voor de overleggen die later op de dag staan ingepland. Daarnaast stuurt ze wat emails.<br>Gedurende het uur stroomt de afdeling langzaam vol; de netwerkmanager begroet haar werknemers en voert wat korte (persoonlijke en zakelijke) gesprekjes.<br>Voordat haar eerste afspraak van de dag staat ingepland, overlegt ze met haar secretaresse en loopt ze langs wat mensen op de afdeling om acties uit te zetten. |
| **9.00-9.25** | Afstemmen met DG | De netwerkmanager loopt door het gebouw naar de kamer van de Directeur-generaal. Ondertussen begroet ze wat mensen in de lift.<br>In het gesprek met de DG wordt bijgepraat over gang van zaken. Beide bestuurders geven kort aan waar ze mee bezig zijn en met wie ze gesproken hebben.<br>In het gesprek komt naar voren dat ze verbaasd waren over het feit dat er een congres was georganiseerd waarvoor de DG niet was uitgenodigd; ze komen tot de conclusie dat de ontbrekende uitnodiging iets zegt over de onderlinge relatie en dat ze de organisator daardoor maar niet moeten uitnodigen voor een bijeenkomst die het departement organiseert. Vervolgens wordt besproken welke bestuurders er nog meer bij het congres moeten zijn en wie vooral ook niet. Ook hier wordt de keuze gemaakt op basis van relationele argumenten.<br>Vervolgens worden in het gesprek wat informatie en standpunten uitgewisseld. Zo worden resultaten van onderzoeksrapporten die nog niet zijn uitgekomen, voortgangsrapportages, uitnodigingen voor conferenties en dergelijke besproken. Tot slot wordt de agenda voor de komende week bekeken. Hierin wordt afgestemd wat er moet gebeuren en wie dat gaat doen. |
| **9.25-10.00** | Projectoverleg | De netwerkmanager loopt terug naar haar kamer en leest vóór het volgende overleg nog even haar laatste email door. Een paar minuten later staat een projectleider van haar afdeling in de deuropening.<br>Het gesprek gaat over de voortgang en financiële situatie van een bepaald project. De netwerkmanager geeft aan wat ze van de projectleider verwacht; het gesprek is zakelijk, maar er wordt tussentijds ook gelachen. Nadat alle zakelijke dingen zijn besproken praten ze nog even bij over persoonlijke zaken. |
| **10.00-11.00** | Overleg over conferentie | Om tien uur komt de directeur van een onderzoeksbureau en zijn assistent binnen. Naast de netwerkmanager, zijn er nog twee andere ambtenaren van het ministerie aanwezig.<br>Het gesprek gaat over het organiseren van een conferentie. De directeur van het onderzoeksbureau wil een conferentie organiseren en heeft daarvoor financiële steun nodig van het departement. De netwerkmanager geeft aan dat er binnen het departement een bestedingsstop van kracht is en dat ze niet aan zijn vraag kan voldoen. Aangezien de netwerkmanager achter het doel van de conferentie staat geeft ze wel aan dat ze zal gaan zoeken naar andere financieringsmogelijkheden.<br>Nadat de directeur en zijn assistent weg zijn, praat de netwerkmanager nog na met de beleidsmedewerkers. Ze stemmen af hoe ze het geld via een uitvoeringsorganisatie van het ministerie bij elkaar kunnen krijgen. Aangezien de netwerkmanager de uitvoeringsorganisatie een tijdje geleden een gunst had verleend, verwacht ze dat ze het geld zal krijgen. Ze stemmen af wie wat gaat doen. |
| **11.00-12.00** | Overleg met de SG | De netwerkmanager loopt door het departement naar de kamer van de SG. Het gesprek dat volgt, gaat over een intern verandertraject dat de netwerkmanager leidt. In het gesprek geeft de SG weer wat hij verwacht van de netwerkmanager.<br>De netwerkmanager en de SG vinden elkaar in de inhoud. Beide bestuurders zijn van mening dat ze af moeten van de hiërarchische oriëntatie van het departement, en vinden dat het departement meer grip moet krijgen op de interne financiële bedrijfsvoering.<br>Het gesprek is zakelijk, maar heeft ook tot doel om de onderlinge relatie te |

| | | |
|---|---|---|
| | | onderhouden. De netwerkmanager vindt in de SG een ideale partner voor haar verandertraject; ze heeft immers de steun van de hoogste ambtenaar binnen het Ministerie. |
| **12.00-13.00** | Lunchafspraak/ projectoverleg | Na het overleg met de SG gaat de netwerkmanager naar een lunchafspraak binnen het ministerie om met wat mensen van een zelfstandig bestuursorgaan bij te praten. Enerzijds is het een projectoverleg waarin de zakelijke voortgang van een aantal projecten wordt besproken, anderzijds wordt er bijgepraat over andere (persoonlijke) zaken.<br>In de zakelijke bespreking wordt stilgestaan bij enkele knelpunten. Aangezien zowel de netwerkmanager als de mensen van de ZBO belang hebben bij de voortgang van de projecten, zoeken ze beide naar een oplossing.<br>Er wordt besloten dat de ZBO ditmaal geld zal betalen om de problematiek aan te pakken, aangezien het ministerie nu niet over die mogelijkheid beschikt. Wel belooft de netwerkmanager de problematiek aan te kaarten in de bestuurlijke top van het departement en zegt ze toe om in de toekomst financieel tegemoet te komen. |
| **13.00-13.45** | Reistijd | Samen met wat beleidsambtenaren van haar afdeling gaat de netwerkmanager naar een discussiebijeenkomst toe in het land. In de auto wordt er niet over zakelijke dingen gesproken, maar wordt er veel gelachen en worden verhalen uitgewisseld. |
| **14.00-17.00** | Discussie-bijeenkomst | Voorafgaand aan de bijeenkomst praat de netwerkmanager bij met wat oude bekenden. De gesprekken gaan voornamelijk over 'koetjes en kalfjes' en wat de rol van de netwerkmanager zal zijn die middag.<br>Bij de bijeenkomst zijn verschillende partijen uit het zorgveld aanwezig; voornamelijk bestuurders van individuele zorginstellingen en zorgverzekeraars. De bijeenkomst heeft niet tot doel om iets te beslissen, maar vooral om met elkaar in discussie te gaan. Voorafgaand aan de discussie houdt de netwerkmanager een korte presentatie waarin ze aangeeft waar het ministerie mee bezig is en wat de standpunten van het departement zijn. Ze benadrukt dat alle aanwezigen in hetzelfde schuitje zitten en dat ze gezamenlijk en individueel moeten zoeken naar oplossingen.<br>Later neemt ze deel aan de discussie. Aangezien de discussie een redelijk informeel karakter heeft, draagt de netwerkmanager niet alleen de visie van het ministerie uit, maar geeft ze ook haar eigen mening. Ze geeft aan wat er de komende tijd is te verwachten en geeft daarbij ook mogelijke knelpunten aan. |
| **17.00-17.30** | Napraten | Na de bijeenkomst blijft de netwerkmanager hangen en spreekt ze individueel met wat bestuurders. Enerzijds zijn dit sociale gesprekken, anderzijds wordt er ook zakelijk gesproken. Zo vertellen de zorgpartijen iets over de situatie waarin ze zitten en geeft de netwerkmanager advies. De netwerkmanager laat echter niet het achterste van haar tong zien, maar ze geeft wel wat informatie weg waar de zorgbestuurder iets aan hebben. Ook wordt er met enkele bestuurders afgesproken om binnenkort met elkaar in gesprek te gaan. |

## 6.2 Externe omgeving

Zoals eerder is aangegeven opereert de netwerkmanager in de hiërarchische lijn als Directeur binnen het Ministerie van VWS in de bestuurlijke lagen van de gezondheidszorg. Ze heeft in haar functie namelijk te maken met bestuurders van zorginstellingen, verzekeraars, koepelorganisaties en dergelijke. In het contact dat ze met deze partijen heeft, merkt ze op dat het zorgveld het soms moeilijk vindt om aan de eisen en wensen van het ministerie tegemoet te komen. Het ministerie vraagt tegenwoordig immers door middel van allerlei beleids-en wetswijzigingen aan het veld om op een andere manier te gaan werken.

In de ogen van de netwerkmanager vinden de bestuurders in het zorgveld het moeilijk om aan de eisen en wensen van het ministerie te voldoen; ze zijn immers gewend om op een ander manier te werken. Ze geeft aan: *"Afgelopen 50 jaar hebben we ( VWS) altijd bovenop de zorg gezeten en nu laten we opeens alles over aan de 'civil society' en de markt zelf. Die mensen kunnen dat niet aan, zeker in de kernsector."* In haar werk neemt ze waar dat er weerstand is tegen de

veranderingen die worden doorgevoerd; partijen houden vast aan oude gewoonten en geven elkaar (en het ministerie) de schuld, in plaats van dat ze zelf of gezamenlijk veranderingen doorvoeren. Deze houding van het zorgveld komt veelvuldig terug in gesprekken die de netwerkmanager voert en in de bijeenkomsten die ze bijwoont. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van hoe zorgpartijen vasthouden aan hun oude gewoonten.

**Weerstand in het zorgveld**

Voordat de marktwerking in de zorg was ingevoerd werd er gestuurd en gefinancierd op basis van zorgaanbod. Bij de invoering van de marktwerking is dit aanbodgestuurde systeem vervangen door een vraaggestuurd systeem. Dit impliceert dat geld wordt toegekend aan zorginstellingen op basis van de werkelijke zorgvraag van de patiënt.
Echter, sommige verzekeraars en zorginstellingen schieten terug in oude gewoonten. In plaats van dat deze organisaties werkelijk een vraaggestuurde bekostiging volgen, maken ze op voorhand afspraken over de aantallen behandelingen die ze zullen uitvoeren en spreken ze af tegen welke prijs dit zal gebeuren. Deze manier van werken staat haaks op de visie van vraaggestuurde bekostiging, aangezien de afspraken juist worden gemaakt op basis van aanbod.

Dit voorbeeld laat zien dat het voor het zorgveld soms moeilijk is om oude gewoonten los te laten. Ondanks de weerstand in het zorgveld, is de netwerkmanager van mening dat zorgpartijen individueel en gezamenlijk een verandering zullen moeten doormaken om de zorg toekomstbestendig te maken. Ze geeft aan: *"Wat mij opvalt is het ge-jij-bak in het zorgveld. Daarmee komen we er niet in Nederland, want we hebben te weinig mensen, een vergrijsde samenleving, een grote zorgvraag, het geld is op en er zit heel veel geld in die zorg die niet rendeert. We kunnen nu naar elkaar blijven wijzen, maar daar komen we er niet mee! Het zorgveld en het Ministerie van VWS moeten zich anders opstellen en met elkaar samenwerken om de hedendaagse uitdagingen aan te gaan!"* De netwerkmanager is dus doordrongen van de noodzaak van verandering, maar ziet tegelijkertijd in dat de gewenste verandering moeilijk is te realiseren. Het zorgveld is namelijk erg gefragmenteerd in belangen en houdt vast aan oude gewoonten.

In de ogen van de netwerkmanager is het voor het Ministerie van VWS moeilijk om het zorgveld werkelijk in beweging te krijgen en de gewenste veranderingen te realiseren. Ze beargumenteert: *"De omgeving waarin VWS opereert is een uiterst complexe omgeving. Het is een soort in beton gegoten establishment, waarin partijen elkaar op allerlei manieren ontmoeten en opzoeken. Dat is lastig te veranderen."* De weerstand tegen verandering komt volgens haar voort vanuit het feit dat de veranderingen die het Ministerie van VWS wenselijk acht, niet te plaatsen zijn binnen het gebruikelijke paradigma van het zorgveld. Volgens de netwerkmanager hebben de meeste zorgbestuurders namelijk nooit werkelijk te hoeven innoveren en/of te ondernemen, terwijl deze kwaliteiten tegenwoordig juist wel vereist zijn.

De netwerkmanager beargumenteert dat het zorgveld echter niet alleen bestaat uit partijen die vasthouden aan oude gewoonten en hun eigenbelang proberen te beschermen. Er zijn namelijk ook veel bestuurders die nieuwe ideeën hebben, en bereid zijn om te innoveren en ondernemen.
De zorg is dus niet alleen gefragmenteerd in belangen en verschillende partijen, maar ook in mensen die willen veranderen en mensen die dat niet willen. De netwerkmanager heeft echter niet alleen in het zorgveld te maken met een complexe omgeving. Ook binnen het Ministerie van VWS wordt ze geconfronteerd met een complexe omgeving die eisen stelt aan haar handelen. Hieronder zal worden ingegaan op de interne omgeving van de netwerkmanager.

**6.3 Interne omgeving**

Toen de netwerkmanager werd binnengehaald bij het Ministerie van VWS dacht ze dat ze was binnengehaald vanwege haar brede ervaring in het veld en haar uitgebreide netwerk. Al snel merkte ze echter dat mensen binnen het ministerie het eng vonden dat de netwerkmanager als onderdeel van haar werkzaamheden 'naar buiten' wilde gaan. Ze beargumenteert: *"Mijn beleving was dat ik hier geacht werd te zitten, of ik nu wat deed of niet. Ik was een soort excuus dat ze de buitenwereld naar binnen hadden gehaald. Er was veel angst dat ik in de media ging of dat ik mijn netwerk zou 'gebruiken'. Het was voor veel mensen hier toch wel eng: wat doet ze dan? Is ze wel één van ons?"* De netwerkmanager ervoer dat de gewoonte van werken binnen het ministerie anders was.
Echter, ondanks het feit dat het de ervaring is van de netwerkmanager dat er ambtenaren zijn die haar manier van werken 'eng' vinden, zijn er in haar optiek ook ambtenaren die de waarde inzien van haar manier van werken. De netwerkmanager beargumenteert: *"Er zijn mensen die het heel leuk vinden, maar er zijn ook heel veel mensen die het erg eng vinden. Dat is ook niet zo gek. Je moet niet vergeten dat deze glazen stulp vol zit met een sterke traditionele hiërarchische cultuur."* Binnen het departement is er dus een onderscheid te maken tussen mensen die willen veranderen en van mening zijn dat een andere manier van werken gewenst is, en mensen die dat niet willen.

De netwerkmanager is van mening dat er binnen het ministerie anders zou moeten worden gewerkt, en anders moet worden omgegaan met het zorgveld. Het ministerie zou in haar ogen minder hiërarchisch moeten werken en meer aansluiting moeten vinden bij het veld. Ze beargumenteert: *"De overheid moet anders met het zorgveld gaan communiceren. Een heel andere, netwerkachtige manier van werken is gewenst die niet de vaste traditionele patronen volgt. Dat loslaten en niet precies weten wat ervoor in de plaats komt, is voor veel mensen binnen het departement heel eng. Maar het zal moeten; de uitdagingen in de gezondheidszorg zijn te groot om zo door te gaan."* De manier van werken van de netwerkmanager en de werkwijze die ze in het ministerie wil invoeren stuit op weerstand van de ambtelijke tradities en gewoonten binnen het ministerie.
De netwerkmanager (en haar manier van werken) past eigenlijk niet goed in de traditionele gewoonten van het Ministerie van VWS. Haar manier van werken sluit immers niet aan op de bureaucratische gewoonten in het departement. Echter, juist doordat ze als 'luis in de pels'

opereert kan ze misstanden aan de kaak stellen en tegen de bestaande gewoonten aanschoppen. Wel is het voor haar van belang dat ze niet over de schreef gaat en het spel speelt volgens de bureaucratische wetten. Het risico bestaat namelijk dat haar manier van werken dusdanig veel weerstand oproept dat ze haar werk niet meer kan uitvoeren.

Om de buitenwereld met het Ministerie van VWS te verbinden, moet ze zich enerzijds houden aan de gewoonten en regels van het departement, maar moet ze anderzijds ook daarbuiten bewegen. De specifieke manier waarop ze dit doet komt in paragraaf 6.5 aan bod. Eerst zal worden ingegaan op de manier waarop de netwerkmanager opereert in netwerken.

## 6.4 Werken in netwerken

### *6.4.1 Algemene omschrijving*

De activiteiten die de netwerkmanager in netwerken uitvoert bestaan voornamelijk uit het bijwonen van overleggen. Meestal zijn dit overleggen waarin de netwerkmanager één op één praat met andere partijen, maar het komt ook voor dat ze bij groepsoverleggen zit waarin verschillende partijen zijn vertegenwoordigd. Naast deze overleggen bestaan de netwerkactiviteiten van de netwerkmanager uit het houden van presentaties, het bezoeken van congressen, het bijwonen van etentjes en het afleggen van werkbezoeken.
De netwerkactiviteiten van de netwerkmanager spelen zich zowel binnen het ministerie af, als daarbuiten. In deze bijeenkomsten heeft de netwerkmanager, zoals eerder is aangegeven, voornamelijk contact met het bestuursniveau van de gezondheidszorg. Binnen deze groep bestuurders heeft de netwerkmanager aandacht voor mensen die bezig zijn met bijzondere ideeën, innovatieve concepten, of baanbrekende initiatieven. Kortom, mensen die iets te melden hebben. Een voorbeeld hiervan wordt in het onderstaande kader weergegeven:

**Bijpraten met zorgbestuurder**

In de pauze van een conferentie waarin een onderzoeksrapport wordt gepresenteerd, schiet de netwerkmanager een zorgbestuurder aan die met zijn organisatie een erg innovatief concept aan het ontwikkelen is. De netwerkmanager neemt hem even apart en loopt met hem naar buiten.
In het gesprek dat tien minuten duurt, wordt kort gesproken over de uitdagingen waarmee de zorgbestuurder te maken heeft. De netwerkmanager geeft hem advies, vertelt kort waar het ministerie mee bezig is en wat de bestuurder de komende tijd kan verwachten. Aan het eind van het gesprek wordt afgesproken dat ze contact houden en een afspraak gaan inplannen.

Naast partijen met ideeën, let ze op partijen die mogelijk in de problemen zitten. Dit zijn bijvoorbeeld partijen die slecht in het nieuws komen, dreigen failliet te gaan of iets dergelijks. De netwerkmanager let op deze partijen aangezien ze mogelijk een indicatie kunnen zijn voor het falen van het beleid van het ministerie.
De aard van de bijeenkomsten die de netwerkmanager bijwoont is erg verschillend. De meeste bijeenkomsten zijn formeel van aard; vaak spreekt de netwerkmanager immers als

vertegenwoordiger van het ministerie en benaderen mensen haar ook zo. Echter, naast deze formele bijeenkomsten organiseert de netwerkmanager zelf bijeenkomsten waarin juist vrijelijk en 'off the record' kan worden gesproken. Het verschil tussen beide soorten bijeenkomsten en de rol van de netwerkmanager daarin zal in het onderstaande kader worden weergegeven.

**Rol netwerkmanager in verschillende bijeenkomsten**

*Formele bijeenkomst:*
In een conferentie met mensen uit verschillende domeinen van de zorg moet de netwerkmanager een presentatie geven. In de presentatie geeft ze weer wat de standpunten van het departement zijn, legt ze het beleid uit en praat ze namens de Minister. In de discussie die na haar presentatie volgt, blijft de netwerkmanager vasthouden aan de standpunten van het departement en laat ze haar eigen opinie niet doorschemeren.

*Informele bijeenkomst:*
In een informele bijeenkomst die is georganiseerd door de netwerkmanager zitten bestuurders uit verschillende domeinen van de zorg bijeen. De netwerkmanager heeft in de discussiebijeenkomst een geheel andere rol. Ze praat enerzijds namens het ministerie en geeft aan waar het ministerie mee bezig is. Anderzijds probeert de netwerkmanager het beleid van het ministerie niet te verdedigen, maar geeft ze haar eigen mening, stelt zich kwetsbaar op en is ze geïnteresseerd in de verbeterpunten die de zorgbestuurders aandragen.

De meeste contacten van de netwerkmanager zijn van beperkte duur; ze ziet een partij één of twee keer en dan is het contact afgelopen. Echter, bij sommige partijen heeft ze langduriger contact. Dit contact bestaat dan uit structurele overleggen waarbij het gaat over terugkerende thema's die langere tijd op de agenda blijven staan.

### *6.4.2 Werkwijze in netwerken*

De manier waarop de netwerkmanager optreedt in bijeenkomsten is erg verschillend, maar tijdens het uitvoeren van de observaties zijn enkele algemene lijnen ontdekt. Allereerst kan worden gesteld dat de netwerkmanager altijd iets probeert 'in te winnen', hetzij problemen, standpunten, gevoelens, perspectieven, innovatieve ideeën en dergelijke. De netwerkmanager tracht namelijk de wereld om haar heen zo goed mogelijk te begrijpen. Ze geeft aan: *"De perspectieven die leven in de samenleving hebben allemaal hun eigen werkelijkheid. Je moet weten hoe die perspectieven werken, anders kan je niets. De twee belangrijkste kwaliteiten die je moet hebben zijn: goed kunnen luisteren en door verschillende brillen naar de werkelijkheid kunnen kijken."*
Naast deze inwinnende rol, is de netwerkmanager bezig met 'zenden'. In veel overleggen treedt de netwerkmanager namelijk op als vertegenwoordiger van het Ministerie van VWS, maar ook als vertegenwoordiger van het zorgveld. In die hoedanigheid beantwoordt ze vragen, neemt ze weerstand weg, benadert ze problemen vanuit het perspectief van een ander en/of legt ze het

beleid van het Ministerie van VWS uit. Hieronder wordt weergegeven hoe het de netwerkmanager dit doet.

**Voorbeeld van 'zendende' netwerkmanager**

Tijdens een overleg met wat zorgbestuurders komt naar voren dat de zorgbestuurders niet tevreden zijn met het beleid dat het Ministerie van VWS voert; ze zijn van mening dat de maatregelen van het ministerie hun zorginstelling schaden.
Om deze weerstand weg te nemen geeft de netwerkmanager weer welke koers het Ministerie van VWS de afgelopen 30 jaar heeft gevolgd. Ze beargumenteert dat, ongeacht wijzigingen in terminologie, de koers van het departement consistent is gebleven. Ook geeft ze aan waarom er voor deze koers is gekozen en welke gevolgen deze koers voor de zorgbestuurders heeft en zal hebben.
In dit rationele verhaal, dat is onderbouwd door stevige argumenten, neemt ze de zorgbestuurders mee in de gedachtegang van het departement en laat ze hen inzien waarom bepaalde besluiten zijn genomen. Tijdens haar betoog speelt de netwerkmanager in op de frustratie van de zorgbestuurders door zich te verontschuldigen voor enkele maatregelen die zijn doorgevoerd en de plank hebben misgeslagen.
Aan het eind van het gesprek is de weerstand van de zorgbestuurders vervangen door meer inzicht. Ondanks het feit dat ze niet blij zijn met sommige uitwerkingen van de genomen maatregelen, hebben ze nu begrip voor de ratio die eraan ten grondslag ligt.

Naast de inwinnende en zendende rollen, heeft de netwerkmanager tot slot ook besluitvormende rollen. Als Directeur binnen het Ministerie van VWS heeft ze immers behoorlijke invloed en kan ze vanuit haar positie beslissingen nemen en opleggen aan andere partijen.

De beschrijving van de netwerkactiviteiten van de netwerkmanager is tot nu toe tamelijk 'neutraal' gebleven; de netwerkmanager woont immers verschillende bijeenkomsten bij en vervult daarin inwinnende, zendende en besluitvormende rollen.
Het werk van de netwerkmanager is echter niet neutraal, aangezien ze te midden van gepolariseerde partijen, belangen en perspectieven ook een soort spel moet spelen. Het spel dat wordt gespeeld, bestaat uit het delen en achterhouden van informatie, het binnenhalen, uitsluiten en inzetten van partijen, en in algemenere zin uit dreigen, straffen en belonen.
Deze 'spelelementen' zullen hieronder worden. Eerst zal in het onderstaande kader worden ingegaan op de manier waarop de netwerkmanager informatie inzet om haar doelstellingen te bereiken. Vervolgens zal worden bekeken hoe de netwerkmanagers relaties inzet voor haar doelbereiking.

**Informatie delen en achterhouden**

Informatie is van grote waarde in een zorgveld dat continu in beweging is. Alle partijen in de gezondheidszorg proberen immers met informatie grip te krijgen op de ontwikkelingen in de zorg.
Aangezien de netwerkmanager toegang heeft tot veel informatie, heeft ze een machtsbron in handen die ze veelvuldig inzet. Wanneer zij het nodig acht, deelt ze informatie of houdt ze juist informatie achter. Hiermee kan ze partijen in de zorg te vriend houden door hun een dienst te bewijzen, of kan ze juist bewust partijen benadelen.
De netwerkmanager houdt echter niet informatie achter wanneer het de levering van zorg in gevaar brengt. Ze houdt voornamelijk informatie achter wanneer ze niet weet wat ze aan een partij heeft, wanneer een partij een ander belang nastreeft of wanneer een partij haar eigen doelstellingen kan dwarsbomen.

Naast informatie, zijn relaties van groot belang in de gezondheidszorg. Aangezien zorgpartijen graag een goede relatie willen hebben met een invloedrijke bestuurder binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager, naast een machtsbron die gebaseerd is op haar informatievoorsprong, ook een relationele machtsbron. In het onderstaande kader wordt weergegeven hoe de netwerkmanager hier gebruik van maakt.

**Partijen binnenhalen, uitsluiten en inzetten**

Externe partijen willen graag een goede relatie hebben met een invloedrijke bestuurder binnen het Ministerie van VWS. De netwerkmanager is zich hiervan bewust en maakt er gebruik van. Zo haalt ze partijen bewust binnen haar netwerk door ze te ‘paaien’. Dit doet ze bijvoorbeeld door innovatieve denkers, onderzoekers of bestuurders uit te nodigen voor bijeenkomsten of etentjes die ze organiseert. Dit creëert een win-win-situatie voor beide partijen, aangezien de netwerkmanager zicht krijgt op de ontwikkelingen in het zorgveld en de uitgenodigden informatie krijgen van een invloedrijke bestuurder.
De netwerkmanager sluit soms ook partijen uit (of dreigt daarmee). Zo kiest de netwerkmanager er soms voor om partijen niet meer uitnodigen voor discussiebijeenkomsten, conferenties of andere bijeenkomsten. Dit doet ze wanneer ze geen baat meer heeft bij de aanwezigheid van de zorgpartij of wanneer een zorgpartij haar doelrealisatie in de weg staat.
Ook kan de netwerkmanager haar relaties bewust inzetten. Zo kan ze erop aansturen dat haar relaties een bepaalde maatregel zullen steunen, een boodschap zullen verkondigen bij hun achterban, een bepaalde fout door de vingers zullen zien, en dergelijke.

Het relationele spel dat in het bovenstaande kader is weergegeven, is dus een spel van geven en nemen, waarin het draait om vertrouwen, informatie en invloed. Het delen en achterhouden van informatie, als het binnenhalen, uitsluiten en inzetten van partijen, zijn allemaal terug te voeren tot drie centrale handelingen, namelijk: dreigen, straffen en belonen. Deze drie handelingen liggen achter veel van de netwerkactiviteiten die de netwerkmanager uitvoert. In het onderstaande kader zal hier nader op worden ingegaan.

**Dreigen, straffen en belonen**

Zoals eerder is aangegeven wordt de netwerkmanager regelmatig geconfronteerd met weerstand aangezien partijen het niet altijd met haar eens zijn. Gezien haar hiërarchische positie en de toegang die ze heeft tot bepaalde machtsbronnen, kan de netwerkmanager *dreigen* om haar doelen te realiseren. Zo dreigt de netwerkmanager om financiële steun in te trekken, partijen buiten te sluiten en dergelijke.
Wanneer dreigen niet voldoende is treed de netwerkmanager ook *straffend* op. Dit richt zich niet altijd op het intrekken van financiële steun of andere middelen, maar kan bijvoorbeeld ook gericht zijn op het beëindigen van de onderlinge relatie.
Naast deze twee bovenstaande negatieve ingrepen, kan de netwerkmanager er ook voor kiezen om partijen te *belonen*. Dit kan ze doen middels informatie, geld, mensen, relaties en dergelijke. De netwerkmanager zal partijen belonen wanneer ze iets van hen nodig heeft.

Uit het voorgaande blijkt dat de netwerkmanager opereert in verschillende soorten netwerken en daarin bezig is met het inwinnen en zenden van informatie, en het nemen van besluiten. Aangezien de netwerkmanager in netwerken op bestuurlijk niveau opereert, waarin ze te maken heeft met invloedrijke partijen, zal ze al dreigend, straffend en belonend door of langs de verschillende perspectieven en belangen moeten bewegen om haar doelen te realiseren.
Ook al zijn deze handelingen niet neutraal en hebben ze tot doel om haar doelstellingen te realiseren, vinden ze wel plaats in een kader van bepaalde zakelijke waarden en normen. De netwerkmanager heeft namelijk niet de vrijmacht om te doen wat ze wilt, aangezien ze weldegelijk rekening moet houden met andere partijen. De netwerkactiviteiten van de netwerkmanager hebben dan ook geen machiavellistisch karakter, aangezien de netwerkmanager altijd tracht te handelen in het belang van de gezondheidszorg.

## 6.5 Verbinden van twee werelden

Het managen van netwerken speelt zich niet alleen af in netwerken zelf. Een ander en wezenlijk onderdeel van het werk van netwerkmanagers bestaat namelijk uit het verbinden van de externe wereld met de wereld van het Ministerie van VWS.
Zoals eerder is aangegeven kan de werkwijze van de netwerkmanager in de hiërarchische lijn soms op verzet en weerstand stuiten in het ministerie, aangezien haar werkwijze tegen de bureaucratische regels en gewoonten ingaat. Wanneer de netwerkmanager haar werk wil kunnen uitvoeren zal ze met deze weerstand om moeten gaan.
Om met deze weerstand om te gaan en een koppeling te maken tussen ‘buiten’ en ‘binnen’, speelt de netwerkmanager een spel dat draait om het omgaan met *kennis* en *kennissen*. Dit spel wordt zowel binnen de bureaucratische regels en gebruiken gespeeld, als daarbuiten.

### *6.5.1 Omgang met kennissen*

Voor de netwerkmanager is het van belang dat ze gevoel heeft voor de (bestuurlijke) verhoudingen in het departement. Het is immers belangrijk dat ze steun heeft van de juiste mensen en anderen niet voor de schenen stoot. Om haar doelstellingen te realiseren en

verbindingen te leggen tussen de externe wereld en het Ministerie van VWS, speelt de netwerkmanager enerzijds volgens de bureaucratische regels en gewoonten van het departement, maar anderzijds ook daarbuiten en maakt daarbij gebruik van haar 'kennissen' binnen het departement.
In de bestuurlijke lagen van het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager namelijk haar eigen netwerk gevormd van gelijkgestemden. Dit netwerk bestaat uit mensen die, net als de netwerkmanager, van mening zijn dat het ministerie op een andere manier moet werken en meer moet luisteren naar het veld. Naast bepaalde Directeuren en Directeuren-generaal bestaat dit interne netwerk ook uit de Minister en (toenmalig) Staatsecretaris.
Deze groep mensen steunt niet alleen de netwerkmanager, haar manier van werken en de boodschap die ze te vertellen heeft, maar steunen ook elkaar. De netwerkmanager maakt voor haar werk gebruik van dit bestuurlijk netwerk. In het onderstaande kader wordt weergegeven hoe de netwerkmanager dit interne netwerk inzet om haar werk te doen en verbindingen te leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS.

**Onderhouden intern netwerk**

De netwerkmanager houdt nauw contact met enkele invloedrijke bestuurders in het departement. Door middel van persoonlijke overleggen houden de partijen elkaar op de hoogte en bouwen ze zowel een sociale als zakelijke relatie op.
In deze gesprekken wordt enerzijds geïnvesteerd in de persoonlijke relatie, door bijvoorbeeld te praten over elkaars gezinsleven en de laatste (zakelijke) 'roddels'. Anderzijds wordt geïnvesteerd in de zakelijke relatie, door standpunten met elkaar uit te wisselen en zakelijke gunsten te verlenen. Door deze manier van werken ontstaat er wederzijds vertrouwen tussen de netwerkmanager en de andere bestuurders. Dit vertrouwen is noodzakelijk om zaken met elkaar te doen.
De netwerkmanager vraagt bijvoorbeeld aan haar interne netwerk om bepaalde maatregelen te steunen of te negeren, druk uit te oefenen, afspraken te maken buiten het officiële circuit om, en dergelijke.

Via haar interne bestuurlijk netwerk kan de netwerkmanager haar boodschap verder door het ministerie verspreiden. Met haar manier van werken en de inzet van haar 'kennissen' probeert ze dus een koppeling te maken tussen het Ministerie van VWS en de externe wereld.

De netwerkmanager is dus bewust bezig om een groep gelijkgestemden om haar heen te verzamelen. Dit doet ze door persoonlijke relaties op te bouwen, informatie en kennis te delen, zakelijke gunsten te verlenen en dergelijke. Ook al heeft de netwerkmanager een overwegend zakelijke insteek, richt deze manier van werken zich op de relationele aspecten met andere bestuurders. Naast een groep met gelijkgestemden, zijn er ook mensen binnen het departement die het niet met haar eens zijn. Om te voorkomen dat de weerstand van deze mensen dusdanig groot wordt dat ze haar werk niet kan uitvoeren, zoekt de netwerkmanager bij weerstand niet de directe confrontatie op maar creëert ze via een andere route een tegenkracht die de weerstand opheft.

*6.5.2 Omgang met kennis*

De netwerkmanager verbindt ‘buiten’ en ‘binnen’ niet alleen door relaties op te bouwen. Zo probeert ze namelijk ook via kennis haar doelstellingen te realiseren. De netwerkmanager zet kennis namelijk in als soort machtsmiddel, zowel binnen het Ministerie van VWS als daarbuiten. De netwerkmanager houdt namelijk doelbewust en strategisch kennis achter, en deelt selectief de informatie met andere partijen.

Binnen het Ministerie van VWS tracht de netwerkmanager veel informatie en kennis te verspreiden. In haar werk treedt ze vaak op als ‘vertegenwoordiger van het zorgveld’. Ze beargumenteert namelijk vanuit het perspectief van het zorgveld waarom het ministerie anders zou moeten optreden. De netwerkmanager laat dus de behoeften van het zorgveld leidend zijn in de argumenten die ze aandraagt.

Door te praten namens het zorgveld, voorkomt de netwerkmanager dat ze zelf een doelwit wordt van mogelijke weerstand. Ze probeert dus haar kennis en boodschap te verspreiden zonder een conflict te creëren. In de gesprekken die de netwerkmanager voert, of in de presentaties of interviews die ze geeft, beargumenteert de netwerkmanager heel open en transparant wat de situatie is in het zorgveld en wat daar aan zou moeten veranderen. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de manier waarop de netwerkmanager optreedt als vertegenwoordiger van de externe omgeving.

**Vertegenwoordiger externe omgeving**

Tijdens een bespreking met een aantal bestuurders van het departement praat de netwerkmanager als vertegenwoordiger van de externe omgeving. Ze geeft aan: “Als wij deze maatregel doorvoeren komen er erg veel instellingen in de problemen. We moeten echt opzoek naar een andere oplossing, want dit is niet werkbaar. Ik snap dat jullie denken dat het de beste oplossing is, maar we zullen het anders moeten aanpakken, want dit gaat in het veld zijn eigen leven leiden en problemen opleveren.”

Vervolgens legt de netwerkmanager uit waarom ze deze mening is toegedaan; ze geeft aan wat er momenteel in bepaalde zorginstellingen aan de hand is en ondersteunt haar argumentatie met kennis die ze tijdens een werkbezoek heeft opgedaan.

Naast het delen van informatie houdt de netwerkmanager ook bewust informatie achter. De netwerkmanager zal niet in alle gevallen kennis delen binnen het departement. Wanneer het delen van kennis haar doelbereiking in de weg staat, zal de netwerkmanager haar kennis immers achterhouden. Het delen van kennis is daarmee selectief.

De netwerkmanager in de hiërarchische lijn maakt dus actief gebruik van haar interne bestuurlijk netwerk om ‘buiten’ met ‘binnen’ te verbinden. Daarvoor speelt ze enerzijds volgens de bureaucratische wetten en anderzijds daarbuiten. Door de inzet van kennis en kennissen opereert de netwerkmanager achter de schermen en buiten de bureaucratische kaders, om een koppeling te maken tussen de externe wereld en het Ministerie van VWS.

## 6.6 Conclusie

De netwerkmanager in de hiërarchische lijn opereert in de bestuurlijke lagen van de gezondheidszorg. Tijdens haar externe werkzaamheden stuit ze op weerstand tegen de veranderingen die het Ministerie van VWS wil doorvoeren. Om in deze externe netwerken alsnog vooruitgang te realiseren neemt ze inwinnende, zendende en besluitvormende rollen aan.
De manier waarop de netwerkmanager in netwerken opereert is niet neutraal. De manager is namelijk bewust bezig met het delen en achterhouden van informatie, en het binnenhalen, uitsluiten en inzetten van zakelijke relaties. Om vooruitgang te realiseren in een context waarin veel weerstand en gepolariseerde belangen voorkomen, speelt de netwerkmanager een spel wat bestaat uit dreigen, straffen en belonen. De netwerkmanager speelt dit spel niet voor eigen gewin, maar vanuit het belang van de gezondheidszorg.

Ook binnen het departement heeft de netwerkmanager te maken met weerstand. Deze weerstand richt zich op haar manier van werken, die haaks staat op de hiërarchische en interngerichte oriëntatie van het departement. Om een koppeling te maken tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS, en weerstand te voorkomen, speelt ze enerzijds volgens de bureaucratische wetten en anderzijds daarbuiten. Hierbij staat de inzet van kennis en kennissen centraal.
Kenmerkend voor de netwerkmanager is dat ze een bestuurlijke functie bekleed waarmee ze binnen het ministerie veel invloed kan uitoefenen. Deze bestuurlijke macht stuit echter op weerstand wanneer ze wordt ingezet om binnen het ministerie anders te gaan werken en de buitenwereld meer bij het departement naar binnen te halen. Om verbindingen te leggen tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS, speelt ze zich enerzijds volgens de gewoonten en regels van het departement, en anderzijds daarbuiten.

# 7. Netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de tweede netwerkmanager: de netwerkmanager die opereert tussen een publieke organisatie en netwerk. Dezelfde structuur als in het voorgaande hoofdstuk wordt aangehouden om de werkzaamheden van de publieke netwerkmanager te beschrijven.
Eerst wordt het werk van de netwerkmanager beschreven, waarna zal worden gekeken naar de omgeving waarin hij acteert. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de interne als externe omgeving.
Nadat is ingegaan op de algemene omschrijving van de omgeving van de netwerkmanager en het werk dat hij daarin uitvoert, zal meer specifiek worden gekeken naar de netwerkactiviteiten van de netwerkmanager. Tot slot wordt gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager de externe netwerken met de interne organisatie in verbinding brengt.

## 7.1 Beschrijving werk netwerkmanager

### *7.1.1 Achtergrond:*

De netwerkmanager is nu ongeveer tien jaar werkzaam bij het Ministerie van VWS. In deze tien jaar heeft hij bij verschillende directies gewerkt. Allereerst is hij betrokken geweest bij beleid op het gebied van jeugdzorg, in het bijzonder de Wet op de Jeugdzorg. Daarna is hij overgestapt naar de Directie Curatieve Zorg waarin hij zich als projectleider bezig heeft gehouden met de invoering van de DBC-systematiek. Nu is hij afdelingshoofd binnen het ministerie.

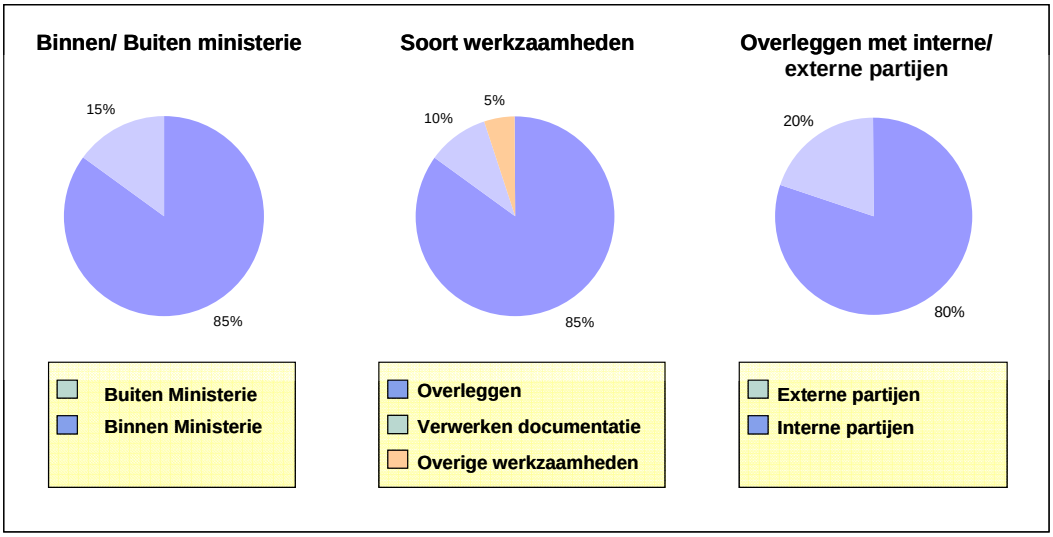
### *7.1.2 Huidige functie*

Voor zijn functie als afdelingshoofd houdt de netwerkmanager zich bezig met de uitvoering van de Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten. In het bijzonder houdt hij zich bezig met de financiering en informatievoorziening betreffende dit thema. Om zijn werkzaamheden uit te voeren stuurt hij samen met een ander afdelingshoofd 22 mensen aan.
Officieel zou de netwerkmanager vier dagen (32 uur) per week kwijt zijn aan zijn functie. In de praktijk werkt hij echter 3 tot 4 avonden per week over. Op een normale dag werkt hij van ongeveer half 9 tot half 6 op het ministerie, echter zoals zojuist is aangegeven voert hij ook ’s avonds wat werk uit. Het merendeel (ongeveer 85%) van zijn werk, speelt zich af binnen het Ministerie van VWS.
Tijdens zijn werk heeft hij te maken met zowel interne als externe partijen. Ongeveer 70% van zijn werk heeft hij contact met partijen binnen het departement. Dit contact bestaat voornamelijk uit overleggen met de ambtenaren die onder hem werken; het grootste deel van zijn werk bestaat uit het voeren van projectoverleggen met de diverse projectleiders die werkzaam zijn op de afdeling, en het toezien op en begeleiden van de werkzaamheden van overige ambtenaren.
Binnen zijn directie heeft hij veel contact met beleidsmedewerkers, projectleiders, het andere afdelingshoofd van de directie en zijn Directeur. Buiten zijn directie heeft hij voornamelijk contact met projectleiders, afdelingshoofden en bestuurders van overige directies.

Naast de interne overleggen van de netwerkmanager, bestaat 20% van zijn werk uit het contact met externe partijen. Deze externe partijen bestaan uit ministeries (voornamelijk het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën), koepelorganisaties, zorgaanbieders, onderzoeksbureaus, adviesbureaus, zelfstandige bestuursorganen, en dergelijke. De netwerkmanager heeft in deze overleggen contact op management- en bestuursniveau.
Aangezien de netwerkmanager uiteenlopende thema's behandelt die gedurende een aantal jaren voortbestaan, zijn de relaties met de externe partijen veelal structureel en langdurig van aard. De netwerkmanager heeft veel periodieke overleggen met deze partijen, maar heeft ook tussendoor (telefonisch) contact.

Het werk van de netwerkmanager wordt gestructureerd door een volle agenda die is ingepland door zijn secretaresse. Echter, naast de vastgelegde afspraken, heeft de netwerkmanager tussen de afspraken door veel ongepland contact. Zo loopt hij over de afdeling om bij te praten en schiet hij tussen afspraken door mensen aan om wat acties uit te zetten. Daarnaast verstuurt hij tussentijds emails en sms'jes, en belt hij met externe partijen om bij te praten.
Een gemiddelde dag van deze netwerkmanager bestaat voornamelijk (70%) uit het bijwonen van (interne of externe) overleggen. Ongeveer 15% van zijn werk heeft hij ongepland contact. Het overige deel van zijn werk is hij bezig met het lezen en verwerken van documentatie, en het schrijven van stukken.
Hieronder wordt de tijdsverdeling van de netwerkmanager weergegeven.

**Tijdsverdeling netwerkmanager**



*7.1.3 Dagbeschrijving*

Hieronder zal een typische dagbeschrijving worden gegeven van de netwerkmanager om meer invulling te geven aan de bovenstaande beschrijving van het werk van de netwerkmanager.

**Dagbeschrijving netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerken**

| | | |
|---|---|---|
| **8.30-9.00** | Inlezen en verwerken | 's Ochtends loopt de netwerkmanager even langs zijn directeur en het andere afdelingshoofd om een kort praatje te maken en het één en ander af te stemmen. Hij geeft aan dat hij van plan is om later die dag een voorstel te doen aan een ZBO. Het voorstel houdt in dat er geschoven wordt met wat geld om daarmee bepaalde nieuwe maatregelen te kunnen financieren. Het andere afdelingshoofd en de directeur stemmen in en geven aan dat hij de ZBO wel onder wat druk mag zetten.<br>Vervolgens neemt hij in een half uur wat documenten door voor de bijeenkomsten die hij die dag zal bijwonen. Tevens leest en beantwoordt hij wat email. |
| **9.00-11.00** | MT Overleg directie | Om negen uur gaat hij naar de kamer van zijn directeur. In het managementteamoverleg van zijn directie zijn twee afdelingshoofden, de directeur en een secretaresse aanwezig.<br>Het wekelijkse overleg wordt gestructureerd door een strakke agenda. Alle aanwezigen geven aan waar ze mee bezig zijn en waar ze tegenaan lopen. Het doel van de bijeenkomst is om te bepalen of de verschillende projecten nog op schema lopen en vast te stellen welke acties moeten worden uitgezet. Daarnaast deelt de Directeur mee welke acties zijn voortgekomen uit het overleg op Directoraat-generaal niveau.<br>In de bijeenkomst wordt besproken dat er veel moet worden bezuinigd om de begroting van de directie sluitend te krijgen. Dit impliceert dat er geen tot nauwelijks geld overblijft voor een bepaalde uitvoeringsorganisatie van het departement. De aanwezigen zullen dus een vervelende boodschap moeten verkondigen aan de uitvoeringsorganisatie. In het overleg wordt besproken hoe ze de boodschap het best kunnen vertellen, en hoe ze de problematiek kunnen aanpakken. Besloten wordt dat ze op dit moment voet bij stuk houden en dat ze zullen toezeggen om in de toekomst meer financiële steun te bieden.<br>Tussen het zakelijke door, worden de laatste nieuwtjes besproken en praat men bij over elkaars gezinsleven. |
| **11.00-12.00** | Projectoverleg | Voordat het projectoverleg begint, loopt de netwerkmanager langs mensen op zijn afdeling en zet hij wat acties uit. Hij geeft aan wat hij van zijn medewerkers verwacht.<br>Iets later dan gepland loopt de netwerkmanager zijn kamer in en treft hij een projectleider aan. Voordat wordt ingegaan op de stand van het project, praten de mannen over de implicaties van verschillende verkiezingsuitslagen op de gezondheidszorg.<br>In het projectoverleg wordt voornamelijk gekeken naar de voorgang van het project en de financiële stand van zaken. De netwerkmanager geeft aan welke acties de projectleider moet ondernemen, en welke acties hij zelf zal uitzetten. |
| **12.00-13.00** | Lunch met projectleider | Na het projectoverleg checkt de netwerkmanager nog even zijn email en belt hij iemand op van een zelfstandig bestuursorgaan. De mannen kennen elkaar goed en stemmen onderling even snel wat af. Aan de telefoon wordt afgesproken dat de man van het ZBO de netwerkmanager nu uit de brand helpt, in ruil voor steun tijdens een bijeenkomst die over een paar weken gepland staat.<br>Na het telefoongesprek gaat hij naar een lunchafspraak met een projectleider van het ministerie. Het gesprek heeft geen zakelijke insteek. |
| **13.00-15.00** | Overleg Ministerie van Financiën | Na de lunchafspraak gaat de netwerkmanager in overleg met wat mensen van het Ministerie van Financiën. Aangezien het een periodiek overleg is kennen de mannen elkaar.<br>Het gesprek is zakelijk. De netwerkmanager wil geld krijgen voor bepaalde projecten |

| | | |
|---|---|---|
| | | maar moet dat eerst afstemmen met de mensen van Financiën. In het gesprek wordt onderhandeld op basis van rationele argumenten.<br>De netwerkmanager is niet tevreden met de uitkomsten en geeft dit ook aan. Hij geeft aan dat hij zijn directeur zal inzetten in verdere overleggen. |
| **15.00-16.00** | Projectoverleg zorgaanbieders | Na het overleg met Financiën moet de netwerkmanager haasten voor een projectoverleg met wat zorgaanbieders. In het gesprek wordt een uitgebreide agenda doorlopen.<br>De zorgaanbieders lopen achter op het beoogde schema en krijgen dat tijdens het projectoverleg te horen van de netwerkmanager. De netwerkmanager dreigt met het intrekken van financiële steun om de zorgaanbieders te motiveren om op te schieten. Ondanks het feit dat er tussendoor wordt gelachen heeft het gesprek een zakelijk karakter. |
| **16.00-17.00** | Acties uitzetten | Na de bespreking gaat de netwerkmanager naar zijn kamer en zet hij wat acties uit; hij belt wat mensen op, loopt langs bij ambtenaren op zijn afdeling en overlegt nog even met zijn directeur.<br>In dit uur neemt hij nog contact op met externe partijen om wat zaken voor te bespreken voor een overleg dat gepland staat voor de volgende dag. De netwerkmanager spreekt wat standpunten door met een onderzoeker van een onderzoeksbureau en een bestuurder van een uitvoeringsorganisatie. Tevens bepalen ze hun plan van aanpak om tijdens het overleg hun doelstellingen te realiseren.<br>Op zijn eigen afdeling loopt hij bij wat ambtenaren langs, deelt hij mee waar hij mee bezig is, welke afspraken hij heeft gemaakt en zet hij acties uit. |
| **17.00-17.45** | Zelf acties uitzetten | Aan het eind van de dag leest hij nog wat documenten door en stuurt hij wat emails. |

Nu is ingegaan op de dagbeschrijving van de publieke netwerkmanager zal worden gekeken naar de omgeving waarin hij acteert. Allereerst zal worden gekeken naar de externe omgeving.

### 7.2 Externe Omgeving

Als afdelingshoofd binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager te maken met veel diverse externe partijen. De netwerkmanager heeft voornamelijk vaste en structurele contacten met deze partijen. Zo heeft hij veel contact met andere ministeries (Sociale Zaken, Financiën, Jeugd en Gezin), individuele instellingen, een achttal koepelorganisaties en een aantal zelfstandige bestuursorganen op het gebied van gezondheidszorg. Meestal heeft de netwerkmanager contact op management-of bestuursniveau.

In zijn werk probeert de netwerkmanager de partijen (en hun belangen) bij elkaar te houden zodat hij zijn doelstellingen kan realiseren. De netwerkmanager geeft aan: *"Ik speel op verschillende borden tegelijk. Je hebt een bord waar je met patiënten en consumenten te maken hebt, de verzekeraars, andere ministeries, andere directies en de individuele instellingen. Dus in die zin is het een tamelijk complex geheel. Je probeert zo goed mogelijk al die partijen bij elkaar te houden, terwijl die partijen onderling ook weer verschillende belangen hebben."* De partijen waarmee de netwerkmanager te maken heeft zijn echter niet gemakkelijk te sturen of te beïnvloeden. De netwerkmanager is namelijk slechts één van de partijen in het zorgveld dat continu in beweging is. Hij geeft aan: *"Er gebeuren dingen: krachten en tegenkrachten. Andere partijen zitten namelijk in meerdere netwerken en hebben ook zo hun invloed. Je doet je best om het spel te beïnvloeden, maar je moet niet verwachten dat je absolute invloed hebt."* In het

onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de tegenkrachten waarmee de netwerkmanager te maken heeft.

**Voorbeeld van tegenkrachten**

Het komt voor dat de netwerkmanager niet in staat is om door middel van onderhandelingen overeenstemming te bereiken met externe partijen over bepaalde maatregelen. In sommige gevallen spannen externe partijen samen om sterker te staan tegen het Ministerie van VWS, stappen ze naar Kamerleden toe om druk uit te oefenen, zetten ze een hogere bestuurder in en dergelijke. De netwerkmanager heeft in netwerken dus te maken met tegenkrachten.

Voor de netwerkmanager is het niet eenvoudig om zijn doelstellingen te realiseren, aangezien hij afhankelijk is van andere partijen en hun belangen. Hij geeft aan: *"Ik begin nu wel steeds meer te geloven dat de zorg één van de meest complexe sectoren is. Je hebt gewoon heel veel partijen en belangen, en je houdt elkaar ook redelijk gevangen in die belangen."* Het realiseren van vooruitgang in de zorg gaat daarom vaak langzaam.
Één van de zaken die de complexiteit van het werk van de netwerkmanager vergroot, is dat de standpunten van het ministerie niet altijd overeenkomen met de standpunten van de zorgpartijen. Waar het Ministerie van VWS voorheen meer directief kon aangeven wat er moest gebeuren, zal ze nu overleg moeten voeren met het veld om de verandering te realiseren die zij wenselijk acht. Zo geeft de netwerkmanager aan: *"Wij denken dat het allemaal beter kan, maar de mensen in instellingen hebben daar andere ideeën over. Dat is superinteressant hoe we dat met elkaar gaan organiseren; het zorgt voor de nodige wrijving, maar gelukkig vindt het plaats in overleg en samenwerking."* Ondanks het feit dat het ministerie een bijzondere positie heeft in het zorgveld en toegang heeft tot veel middelen, kan ze dus niet op zichzelf veranderingen doorvoeren. Het departement is immers afhankelijk van andere partijen en moet die partijen zien mee te krijgen om de gestelde doelstellingen te realiseren.

De netwerkmanager heeft dus contact met veel verschillende externe partijen. Deze partijen zijn verzameld rond de verschillende thema's die de netwerkmanager behandeld; gedurende de levensduur van het beleidsthema heeft de netwerkmanager contact met deze partijen. Binnen deze thema's heeft de netwerkmanager te maken met een vaste groep partijen die verschillen in belangen, perspectieven en kennis, welke hij tracht samen te voegen in één beleid.
De netwerkmanager heeft echter ook te maken met tegenkrachten, en zal met deze krachten moeten omgaan om zijn doelstellingen te verwezenlijken. Deze tegenkrachten komt de netwerkmanager niet alleen in de externe omgeving tegen, maar ook binnen het Ministerie van VWS zelf. In de volgende paragraaf zal hier nader op worden ingegaan.

### 7.3 Interne omgeving

Zoals eerder is aangegeven is deze netwerkmanager een groot deel van zijn werk binnen zijn directie werkzaam. Als afdelingshoofd van een directie is hij intern bezig om verschillende beleidsmedewerkers en projectleiders aan te sturen en te ondersteunen. Tijdens de overleggen die hij voert, heeft hij echter niet alleen contact met mensen binnen zijn directie. Vaak zijn beleidsthema's namelijk directieoverschrijdend en zijn ook ambtenaren van andere directies betrokken.

Doordat er bij de beleidsonderwerpen waar de netwerkmanager over gaat vaak verschillende partijen binnen het ministerie betrokken zijn (die ieder ook gesteund worden vanuit bestuurlijke lagen) moet er worden afgestemd tussen verschillende partijen. Deze afstemming heeft vaak een zakelijke insteek. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van hoe een dergelijke situatie er uitziet.

**Interne afstemming**

De netwerkmanager heeft ook binnen het ministerie te maken met tegengestelde belangen. In veel gevallen zijn diverse directies betrokken bij eenzelfde beleidsonderwerp. Door middel van overleggen, telefoontjes en notacorrespondentie wordt vanuit de verschillende directies getracht om de doelstellingen te realiseren die ze nastreven.

In deze afstemming gaat het over zaken als: wie gaat het betalen? Wie loopt het risico? Wie zet zijn mensen in? En dergelijke. Dergelijke afstemmingen bestaan uit geven en nemen.

Deze interne afstemming kan soms erg lastig zijn, zoals de netwerkmanager aangeeft: *"Binnen het ministerie is het soms nog moeilijker om dingen voor elkaar te krijgen dan buiten het ministerie. Het op één lijn krijgen van alle directies is bijvoorbeeld erg lastig. Er zijn binnen het ministerie natuurlijk ook verschillende belangen. Daarnaast heb je natuurlijk alle ambtelijke procedures, regels en dergelijke. Dat zijn taaie dingen."* In plaats van dat het departement en de verschillende directies daarbinnen op één lijn liggen, is het ministerie dus opgebouwd uit gefragmenteerde en (soms) conflicterende belangen.

De interne context van de netwerkmanager bestaat dus uit gefragmenteerde directies, afdelingen, ambtenaren en hun belangen. Als de netwerkmanager vooruitgang wil realiseren in de beleidsthema's die hij behandeld, zal hij overeenstemming moeten zien te bereiken tussen deze belangen. In paragraaf 7.5 zal worden gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager overeenstemming probeert te bereiken tussen de gefragmenteerde belangen. Eerst zal worden gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager in netwerken opereert.

## 7.4 Werken in netwerken

### *7.4.1 Algemene omschrijving*

De netwerkactiviteiten van de netwerkmanager die opereert tussen de publieke organisatie en netwerken bestaan voornamelijk uit het bijwonen van overleggen. Dit zijn primair 'één op één-overleggen' waarbij de netwerkmanager contact heeft met één individuele partij. Deze overleggen vinden niet alleen 'face-to-face' plaats ook via de telefoon en email. De netwerkmanager woont echter ook overleggen bij waarin hij met een groep van verschillende partijen om tafel zit.

De netwerkmanager bezoekt echter niet alleen overleggen. Hij heeft namelijk ook geregeld eetafspraken met verschillende partijen, bezoekt congressen, legt werkbezoeken af en geeft af en toe presentaties. Tijdens deze verschillende activiteiten heeft de netwerkmanager primair contact op managementniveau.

De netwerkactiviteiten van de netwerkmanager vinden voornamelijk plaats binnen het Ministerie van VWS zelf. De netwerkactiviteiten vinden plaats buiten het ministerie wanneer de netwerkmanager iets nodig heeft van een andere partij, of wanneer er bewust wordt gekozen voor een 'neutrale omgeving'. In deze activiteiten heeft de netwerkmanager contact met een aantal vaste partijen die belang hebben bij de activiteiten van de netwerkmanager. De netwerkmanager heeft weinig eenmalige contacten aangezien de netwerkmanager binnen zijn werk een aantal vaste doorlopende thema's behandeld, waarbij vaste partijen zijn betrokken.

In deze paragraaf is een algemene omschrijving gegeven van de netwerkactiviteiten van de netwerkmanager. In de volgende paragraaf zal specifiek worden gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager opereert in netwerken.

### *7.4.2 Werkwijze in netwerken*

Tijdens de netwerkactiviteiten is de netwerkmanager bezig met *inwinnen*, *onderhandelen* en *besluiten.* Hieronder zal worden ingegaan op deze verschillende activiteiten. Allereerst zal worden gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager informatie tracht in te winnen.

Tijdens de overleggen die de netwerkmanager bijwoont is hij bewust bezig om informatie in te winnen. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de manier waarop de netwerkmanager informatie inwint.

**Inwinnende rol netwerkmanager**

Tijdens de overleggen met externe partijen is de netwerkmanager continu bezig met het inwinnen van informatie. Met deze informatie probeert hij een scherp beeld te krijgen van de ontwikkelingen in het veld, en de standpunten en perspectieven van de partijen met wie hij te maken heeft. Op die manier kan hij kijken waar bewegingsruimte zit voor verbetering of ruimte om iets te regelen. De netwerkmanager stelt dan ook veel vragen, doet voorstellen om de bewegingsruimte van externe partijen te bepalen en probeert toegang te krijgen tot (financiële) gegevens.

Naast het inwinnen van informatie is de netwerkmanager voornamelijk bezig met het onderhandelen en nemen van besluiten. Vaak moet er namelijk onderhandeld worden met

verschillende partijen die bij een onderwerp betrokken zijn voordat het mogelijk is om een besluit te nemen. Een voorbeeld van een dergelijke onderhandeling wordt in het onderstaande kader gegeven. In het voorbeeld is te zien hoe de netwerkmanager moet geven en nemen om zijn doel te bereiken.

**Geven en nemen tijdens onderhandeling**

Tijdens een bijeenkomst hoort een netwerkmanager dat het niet goed gaat met de voortgang van een bepaald project. De netwerkmanager is van mening dat dit de schuld is van de zorgaanbieder die aanwezig is bij de bijeenkomst. De zorgaanbieder beargumenteert echter dat de vertraging is veroorzaakt door het ministerie.
De netwerkmanager realiseert dat het over en weer beschuldigen geen zin heeft en geeft de zorgaanbieder op bepaalde punten gelijk. Tegelijkertijd wil de netwerkmanager dat de zorgaanbieder de problematiek oplost, zet hij de zorgaanbieder onder druk door te zeggen: “Als ik jullie was zou ik me houden aan de deadline, anders gaan binnen het ministerie processen lopen die jullie niet willen”. Met deze opmerking bedoelde de netwerkmanager dat financiële steun zou worden ingetrokken als de deadline niet door de zorgaanbieder wordt gehaald.

Tijdens de onderhandelingen die de netwerkmanager voert, draait het dus om geven en nemen. Enerzijds moet er aandacht zijn voor de onderlinge relatie en anderzijds moeten er beslissingen worden genomen. Veel beslissingen worden genomen buiten de officiële kanalen om. In het onderstaande kader wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

**Oplossing zoeken buiten officiële kanalen**

De netwerkmanager moet met een drietal organisaties afstemmen hoe een probleem wordt aangepakt. De netwerkmanager probeert buiten de officiële kanalen om tot een oplossing te komen van het probleem, aangezien het bereiken van een oplossing via de officiële kanalen langer zou duren.
De netwerkmanager neemt afzonderlijk contact op met de partijen om te kijken of hij tot een oplossing kan komen. Uiteindelijk weet hij een partij te vinden die bereid om voor deze keer de oplossing van het probleem op zich te nemen. Deze partij stemt in om eenmalig de kosten (€ 200 miljoen euro) voor zijn rekening te nemen, maar alleen als de netwerkmanager hem over twee weken zou helpen in een ander dossier. De netwerkmanager stemt in en geeft aan dat hij het erg waardeert.

Het voorbeeld dat in het bovenstaande kader is weergegeven is typerend voor de manier waarop de netwerkmanager in netwerken probeert af te stemmen. De netwerkmanager zoekt namelijk naar het pad van de minste weerstand. Dat is dan ook de reden dat veel besluiten in vooroverleggen, buiten grote plenaire bijeenkomsten om worden genomen.

De netwerkmanager moet dus voor zijn werk informatie inwinnen, onderhandelen en besluiten. Dit gebeurt enerzijds in de formele overleggen die de netwerkmanager voert met partijen uit het veld, anderzijds (en voornamelijk) vindt de onderlinge afstemming plaats buiten de formele

overleggen. In deze afstemming is het een spel van aftasten, geven en nemen. De netwerkmanager besteedt echter altijd aandacht aan de relatie die hij heeft met andere partijen.
Aangezien hij vaak voor een langere tijd met partijen te maken heeft, richt hij zich niet alleen op de winsten op de korte termijn, maar kijkt hij voornamelijk naar de langere termijn. In de onderhandelingen vormen duidelijkheid, transparantie en eerlijkheid dan ook belangrijke elementen die relaties op een langere termijn in stand kunnen houden.

### 7.5 Verbinden van twee werelden

Aangezien de netwerkmanager vaak voor een langere tijd contact heeft met partijen binnen het departement is het van belang dat hij goede relaties onderhoud. Deze zakelijke relaties onderhoudt hij door open, eerlijk en transparant te zijn. Dit kan betekenen dat de netwerkmanager informatie deelt die hij tijdens een overleg heeft opgevangen, maar kan ook betekenen dat hij heel duidelijk aangeeft waar zijn grenzen liggen.
De manier waarop de netwerkmanager een koppeling maakt tussen de buitenwereld en het departement zelf, is heel direct. De netwerkmanager laat immers de informatie die hij in overleggen met externe partijen heeft opgedaan, direct binnen het ministerie verspreiden. Zo stuurt hij mails rond, belt hij mensen op, en zet hij wat ambtenaren van verschillende directies bij elkaar die te maken hebben met het thema om af te stemmen wat er moet gebeuren.
Het delen van zijn kennis en informatie is echter geen ‘neutrale’ activiteit. De netwerkmanager deelt namelijk niet met iedereen zijn kennis en informatie. Het delen van informatie is namelijk altijd selectief en vindt plaats op basis van de interpretatie van de netwerkmanager. De netwerkmanager zal immers geen informatie delen met partijen binnen het ministerie die zijn doelbereiking in de weg staan. Ondanks het feit dat de netwerkmanager openheid en transparantie in zijn handelen nastreeft, is het niet altijd mogelijk om dat streven in praktijk te brengen.

Opvallend is dat de netwerkmanager zowel intern als extern direct zijn informatie en kennis deelt. Hij betrekt namelijk ook externe partijen actief bij de ontwikkelingen die plaatsvinden. Zo zorgt hij ervoor dat andere partijen op de hoogte zijn en dat de onderlinge relatie intact blijft. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de manier waarop de netwerkmanager dit doet.

**Afstemmen interne en externe partijen**

Na een directieoverleg heeft de netwerkmanager wat kennis en informatie opgedaan die hij wilt delen met andere partijen. Hij mailt en belt een aantal ambtenaren binnen het departement en neemt contact op met twee externe partijen. Hij vertelt ze kort wat er aan de hand is en wat er de komende tijd is te verwachten. De netwerkmanager stelt voor om binnenkort even een overleg in te plannen om een gezamenlijke aanpak te bedenken.

Ook hier geldt dat de netwerkmanager niet met alle externe partijen zijn informatie en kennis zal delen. De netwerkmanager zal zijn doelbereiking namelijk niet in het geding brengen door zijn kennis te delen met partijen die andere doelen nastreven.

Niet altijd zorgt het delen of achterhouden van informatie ervoor dat de externe wereld met de interne wereld wordt verbonden. Soms zal de netwerkmanager namelijk meer druk moeten uitoefenen om zijn doelen te realiseren. In sommige gevallen zal de netwerkmanager dit zelf doen in een overleg, maar het komt ook voor dat de netwerkmanager meer druk uitoefent door bijvoorbeeld zijn Directeur of Directeur-generaal in te zetten. De netwerkmanager gaf in het interview aan: *"Als ik denk dat ik niet verder kom, dan zet ik mijn directeur in. Of dan zeg ik tegen de DG: jij moet even bellen want dit gaat niet goed zo."* Gezien zijn beperkte hiërarchische invloed zal de netwerkmanager dus soms moeten opschalen in de hiërarchie om zijn boodschap door te laten dringen. Tijdens de observaties kwam deze werkwijze van de netwerkmanager naar voren, zoals te zien is in het onderstaande kader.

**Opschalen in hiërarchie**

Ondanks het feit dat de netwerkmanager een bepaalde hiërarchische functie heeft binnen het ministerie, lukt het hem niet altijd om overige departementale partijen achter zich te scharen. In dergelijke gevallen mist hij simpelweg de machtsmiddelen om zijn doelstellingen te realiseren.
In verschillende overleggen maakt de netwerkmanager dan ook gebruik van de meer invloedrijke machtsbronnen van zijn superieuren. Dit doet hij door bijvoorbeeld te refereren naar de standpunten van zijn superieuren, te dreigen met hun inzet, of door de discussie op een hoger niveau te laten voeren.

Doordat de netwerkmanager intern te maken heeft met een vaste groep ambtenaren, die soms verspreid zijn over meerdere directies kan je niet altijd gebruik maken van hiërarchie aangezien het van belang is om interne relaties goed te onderhouden. Ondanks het feit dat intern soms hard wordt onderhandeld en overlegd, is het van belang om open, eerlijk en transparant op te treden. Daarmee blijft de onderlinge relatie intact en is het mogelijk om in de toekomst op een goede manier zaken met elkaar te doen.
De netwerkmanager investeert dus in relaties met interne partijen om de koppeling tussen de externe wereld en interne wereld beter te kunnen maken. Wanneer de onderlinge relatie met interne zakenpartners goed is, zal de netwerkmanager er immers beter in slagen om de externe behoeften door te vertalen naar het departement.

### 7.6 Conclusie

De netwerkmanager die opereert tussen de publieke organisatie en netwerken opereert op management- en bestuurniveau en heeft te maken met een vaste groep externe partijen. Met deze vaste groep partijen heeft hij voor een langere tijd (gedurende de levensduur van het beleidsthema) contact. Veelal zijn de partijen met wie hij te maken heeft gefragmenteerd in belangen, inzichten, organisatiecapaciteit, en streven ze verschillende doelen na. Het is vaak

moeizaam om vooruitgang te realiseren aangezien de partijen elkaar gevangen houden in hun gefragmenteerde belangen.
Het doel van de netwerkmanager is om de verschillende belangen van de partijen samen te voegen in een beleid dat door iedereen gedragen wordt. Om dit te realiseren is de netwerkmanager continu bezig met inwinnen, onderhandelen en besluiten. Het spel dat door de netwerkmanager gespeeld wordt bestaat uit een continu proces van aftasten, geven en nemen. Dit spel wordt zowel via de officiële kanalen gespeeld, als daarbuiten. Ondanks het feit dat dit spel soms hard gespeeld wordt, is er veel aandacht voor de onderlinge relatie. Door middel van eerlijkheid, duidelijkheid en transparantie, probeert de netwerkmanager de onderlinge relatie goed te houden om zodoende toekomstige samenwerking mogelijk te maken.
Ook binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager te maken met een vaste groep partijen die betrokken zijn bij enkele doorlopende beleidsthema's. Deze partijen zijn verspreid over meerdere directies en vertegenwoordigen geregeld conflicterende belangen. Om de buitenwereld te koppelen met de wereld van het Ministerie van VWS, verspreidt de netwerkmanager de informatie die hij heeft opgedaan tijdens zijn overleggen met externe partijen. De netwerkmanager zet zijn kennis en informatie strategisch in; kennis en informatie wordt gedeeld of achterhouden naar gelang het zijn doelbereiking stimuleert of benadeeld.
Daarnaast onderhandelt de netwerkmanager met interne partijen om afspraken te maken. In dit proces balanceert de netwerkmanager tussen het uitoefenen van druk en het onderhouden van de onderlinge relatie. De netwerkmanager richt zich dan ook niet zozeer op de resultaten op de korte termijn, maar veel meer op de resultaten op de lange termijn.

# 8. Netwerkmanager in los verband

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de derde netwerkmanager: de netwerkmanager die opereert in los verband. Eerst wordt het werk van de netwerkmanager beschreven, waarna zal worden gekeken naar de omgeving waarin hij acteert. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de interne als externe omgeving.
Nadat is ingegaan op de algemene omschrijving van de omgeving van de netwerkmanager en het werk dat hij daarin uitvoert, zal meer specifiek worden gekeken naar de netwerkactiviteiten van de netwerkmanager. Tot slot wordt gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager de externe netwerken met de interne organisatie in verbinding brengt.

## 8.1 Beschrijving werk netwerkmanager

*8.1.1 Achtergrond:*

De netwerkmanager is sinds 1998 werkzaam bij het Ministerie van VWS. Doorvoor is hij werkzaam geweest bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, en bij het Ministerie van Economische Zaken. In de jaren die hij heeft gewerkt binnen het Ministerie van VWS is hij betrokken geweest bij de reductie van de wachtlijsten en de invoering van de marktwerking in de zorg. Tevens heeft hij gewerkt aan de strategievorming van het departement zelf.

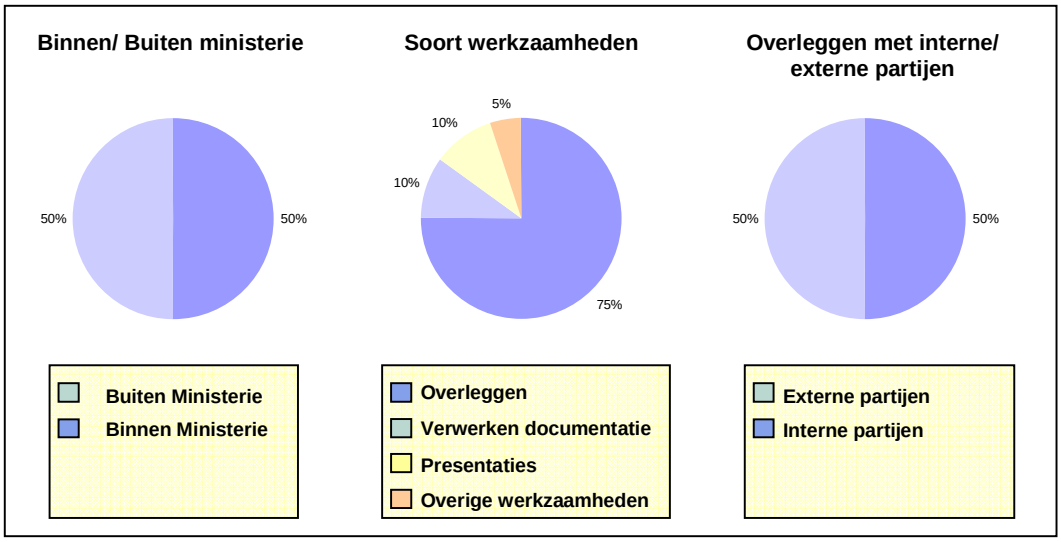
*8.1.2 Huidige functie:*

Voor zijn functie als Coördinator Strategie richt hij zich op de aanpak van dossieroverstijgende (bekostigings)problemen. In het bijzonder tracht hij problemen op te lossen die worden veroorzaakt doordat er in de gezondheidszorg gebruik wordt gemaakt van verschillende bekostigingssystemen.
De functie van de netwerkmanager omvat een groot aantal verschillende beleidsthema's. Zoveel thema's zelfs dat de netwerkmanager zelf geen idee had hoeveel hij er werkelijk behandelde. Daarnaast is de netwerkmanager projectleider van een tweetal projecten die innovaties in de zorg trachten te stimuleren.
De netwerkmanager besteedt ongeveer 45 uur per week aan zijn functie. Normaliter werkt hij van 8 uur 's ochtends tot 5 uur 's middags. Ongeveer 50% van zijn werk, speelt zich af binnen het Ministerie van VWS. Het overige deel van zijn werkzaamheden speelt zich af in het land. Tijdens zijn werk heeft hij ongeveer 50% van zijn tijd contact met ambtenaren binnen het ministerie. Aangezien de functie van de netwerkmanager zich niet beperkt tot één specifiek beleidsonderwerp of directie, heeft de netwerkmanager contact met uiteenlopende partijen binnen het ministerie. Meestal zijn het beleidsmakers of projectleiders die een raakvlak hebben met de activiteiten van de netwerkmanagers. Naast deze partijen heeft de netwerkmanager veel contact met partijen in de bestuurlijke lagen van het ministerie. Hij heeft namelijk niet alleen contact met zijn eigen afdelingshoofden en Directeur, maar ook met overige directeuren en DG's, de (voormalig) Staatssecretaris en de Minister.

Naast overleggen met interne partijen heeft de netwerkmanager tijdens zijn werk veel te maken met externe partijen. Ongeveer 50% van zijn tijd heeft hij contact met externe partijen. Deze externe partijen bestaan uit koepelorganisaties, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, onderzoeksbureaus, adviesbureaus, zorgverleners, zelfstandige bestuursorganen en dergelijke. De netwerkmanager heeft op verschillende niveaus contact met deze partijen. De netwerkmanager heeft namelijk contact op het bestuursniveau van de verschillende organisaties, maar heeft tevens contact met mensen die op de werkvloer werken.
De aard van de relaties met de externe partijen is variërend. De netwerkmanager heeft enerzijds vast contact en periodiek overleg met aantal groepen externe partijen. Anderzijds, en voornamelijk, heeft hij kortstondig en eenmalig contact met verschillende partijen.

Het werk van de netwerkmanager wordt gestructureerd door een volle agenda die hij zelf inplant. Zijn werk bestaat voornamelijk uit het bijwonen van overleggen en het houden van presentaties. Hij heeft nauwelijks uitvoerende werkzaamheden.
Een gemiddelde werkweek van deze netwerkmanager bestaat voornamelijk (ongeveer 70%) uit het bijwonen van overleggen. Ongeveer 10% van zijn werk bestaat uit het houden van presentaties. Daarnaast bestaat 5% van zijn werk uit ongeplande contacten, in de vorm van korte praatjes op de gang, het sturen van mails en sms-berichten, en het tussendoor bijpraten via de telefoon.
Het overige deel van zijn werk is hij bezig met het lezen en verwerken van documentatie; zo leest hij veel e-mails, rapporten, nota's, voortgangsrapportages, kamervragen en overige documenten. Tevens beantwoordt hij e-mails en sms-berichten, en plant hij zijn agenda in.
In het onderstaande kader wordt de tijdsallocatie van de netwerkmanager weergegeven.

**Tijdsbesteding netwerkmanager**



*8.1.3 Dagbeschrijving*

Hieronder wordt een typische dagbeschrijving gegeven van de netwerkmanager in los verband. Deze dagbeschrijving geeft meer inzicht in de verschillende onderdelen van het werk van de publieke netwerkmanager.

**Dagbeschrijving netwerkmanager in los verband**

| | | |
|---|---|---|
| **8.00-9.00** | Inlezen en verwerken | ’s Ochtends gaat de netwerkmanager achter zijn computer zitten. Hij leest zijn email door, print documenten die hij die dag nodig heeft en beantwoordt wat mails. Tussendoor spreekt hij met wat collega’s op de afdeling om bij te praten en te ‘socializen’. |
| **9.00-10.00** | Overleg over zorginnovatie | Om 9 uur pakt de netwerkmanager de lift naar de bovenste verdieping van het departement. Daar heeft hij een mooie zaal geregeld voor een bijeenkomst met een aantal zorgbestuurders. De zorgbestuurders willen een innovatief zorgconcept introduceren en vragen de netwerkmanager om advies.<br>De netwerkmanager stelt veel vragen om de situatie helder te krijgen en geeft vervolgens advies. Hij beschrijft het hedendaagse bekostigingssysteem in de zorg en geeft aan hoe het innovatieve zorgconcept van de bestuurders binnen dit systeem te plaatsen is. De netwerkmanager biedt hulp aan vanuit een project van het Ministerie van VWS dat innovaties in de zorg stimuleert.<br>Na de bijeenkomst nemen ze afscheid van elkaar. Wanneer de zorgbestuurders weg zijn, geeft de netwerkmanager aan dat hij twijfelt of ze het gaan redden. Aangezien het huidige systeem niet is afgestemd op dergelijke zorginnovaties, zullen de bestuurders te maken krijgen met de nodige weerstand. |
| **10.00-11.00** | Overleg met zorgmanagers | Om 10 uur loopt de netwerkmanager naar een ander zaaltje binnen het ministerie waar twee zorgmanagers op hem zitten te wachten. De managers hebben problemen met de indicatiestelling van hun patiënten en hebben een gesprek aangevraagd met de netwerkmanager.<br>De netwerkmanager stelt veel vragen aan de zorgmanager en probeert zodoende het probleem in kaart te brengen. Ook hier is een probleem met de bekostigingssystematiek. Aangezien de zorgmanagers op kleinschalig niveau specialistische zorg leveren vallen hun diensten tussen wal en schip in de huidige bekostigingssystematiek.<br>De netwerkmanager geeft advies en helpt de zorgmanagers verder. Hij vraagt de managers om een brief te schrijven aan zijn Directeur waarin ze de problematiek beschrijven. Hiermee loodst de netwerkmanager het probleem het ministerie binnen en zorg hij ervoor dat de problematiek wordt aangepakt.<br>Voor de netwerkmanager is het gesprek met de zorgmanagers een indicatie voor waar een fout zit in het systeem. Hij geeft aan dat hij binnenkort wat mensen bij elkaar zal zetten uit diverse organisaties om het probleem op te lossen. |
| **11.00-11.15** | Overleg met directeur | De netwerkmanager heeft tussentijds een kort ongepland overlegje met zijn directeur. Hij legt verschillende problemen voor aan de directeur. De netwerkmanager heeft deze problemen gefilterd uit de diverse bijeenkomsten die hij eerder die week heeft bijgewoond.<br>Samen discussiëren de netwerkmanager en de directeur over de meest geschikte aanpak om de problemen op te lossen. Ze spreken af dat ze binnenkort een bijeenkomst zullen inplannen met de verschillende betrokken partijen om de problematiek aan te pakken. Nadat ze hebben afgestemd, blijven ze zitten voor het volgende overleg. |
| **11.15-** | Voorbespreking | De netwerkmanager en de directeur ontvangen de organisator van een conferentie en |

| | | |
|---|---|---|
| **12.30** | conferentie | een onderzoeker die een onderzoek heeft geschreven over de resultaten van marktwerking. De aanwezigen bespreken de inhoud van de conferentie die door het Ministerie van VWS wordt georganiseerd.<br>In de conferentie zal met mensen uit het zorgveld worden gesproken over de succesvolle resultaten van marktwerking. De conferentie vormt daarmee een tegengeluid tegen de veelgehoorde opmerking in het zorgveld dat marktwerking geen succes is.<br>In de voorbespreking wordt de inhoud van de conferentie bespoken, wordt aangegeven wie wat moet doen en welke acties nog moeten worden uitgevoerd. |
| **12.30-13.30** | Presentatie zorgstelsel | Na de bespreking haast de netwerkmanager zich naar een zaaltje waarin hij een presentatie moet geven over het Nederlandse zorgstelsel. Hij geeft de presentatie aan een groep die is opgebouwd uit zorgwerkers, beleidsmedewerkers van gemeenten en zorgbestuurders.<br>De netwerkmanager geeft aan hoe het stelsel in elkaar zit, waar het ministerie mee bezig is en wat in de toekomst is te verwachten. De netwerkmanager benadrukt dat alle betrokken partijen in hetzelfde schuitje zitten en dat ze gezamenlijk een verandering zullen moeten doormaken. |
| **13.30-14.30** | Reistijd | Op weg naar de volgende afspraak stuurt de netwerkmanager wat sms-berichten en belt hij wat mensen op. De gesprekken zijn kort en hebben tot doel om informatie te delen met mensen die daar iets aan hebben. Zo vertelt de netwerkmanager over een probleem dat hij afgelopen week is tegengekomen. Nadat hij het probleem heeft uiteengezet stelt de manager voor om binnenkort een bijeenkomst in te plannen. |
| **14.30-17.00** | Bijeenkomst administratieve lasten | De laatste bijeenkomst van de dag is met 15 zorgbestuurders. De bijeenkomst gaat over de manier waarop het Ministerie van VWS de administratieve lasten voor het veld zou kunnen verlagen.<br>Allereerst geeft de netwerkmanager een presentatie over het huidige zorgsysteem, over de activiteiten waar het Ministerie van VWS mee bezig is en wat er in te toekomst is te verwachten. Aan het eind van zijn presentatie roept hij de aanwezigen op om vrijelijk te praten over de mogelijkheden die zij zien om de huidige situatie te verbeteren. In de informele discussie die daarop volgt tracht de netwerkmanager te achterhalen waar verbeterruimte zit. |

Nu een typische dagbeschrijving van de netwerkmanager is weergegeven zal worden gekeken naar de externe omgeving waarin hij acteert. Hierbij wordt aangegeven welke eisen aan de netwerkmanager worden gesteld vanuit de omgeving waarin hij acteert.

## 8.2 Externe omgeving

De netwerkmanager in los verband heeft contact met erg veel externe partijen. Dit contact richt zich op verschillende niveaus; de netwerkmanagers heeft contact met mensen op de werkvloer tot aan de bestuurders van zorginstellingen.

De partijen met wie de netwerkmanager te maken heeft, hebben vaak slechts een beperkt overzicht van de ontwikkelingen in de gezondheidszorg en de activiteiten van het Ministerie van VWS. De partijen zijn veelal gefrustreerd, hebben vragen, zitten in de problemen en/of streven naar verbetering, maar weten niet hoe. Een voorbeeld hiervan wordt in het onderstaande kader weergegeven.

**Vragen vanuit het veld**

De netwerkmanager heeft vaak te maken met partijen die vragen hebben. Veel zorgpartijen hebben immers moeite om grip te krijgen op alle ontwikkelingen in de zorg. De vragen die de zorgpartijen hebben zijn er dan ook op gericht om onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid te vervangen door inzicht.
Met zijn lange ervaring binnen het Ministerie van VWS en zijn externe oriëntatie is de netwerkmanager een vraagbaken die door veel partijen wordt gebruikt. Één van de zorgbestuurders met wie de netwerkmanager een gesprek had, gaf aan: "Alle wegen leiden naar <naam netwerkmanager>! Als ik een brief stuur naar het Ministerie van VWS kom ik uiteindelijk altijd bij jou uit." De vragen van de zorgpartijen zijn voor de netwerkmanager een indicatie voor knelpunten in het zorgsysteem, en vormen actiepunten voor toekomstig handelen.

De netwerkmanager heeft echter niet alleen te maken met partijen die vragen hebben en een bepaalde druk voelen. Hij heeft namelijk ook te maken met partijen die graag willen innoveren en actief zoeken naar verbeterpotentieel. Deze partijen hebben veel ideeën en stellen zich ondernemend op in het contact met de netwerkmanager. Dergelijke partijen bestaan uit innovatieve en vooruitstrevende zorgbestuurders.
De contacten van de netwerkmanager met de externe partijen verschillen niet alleen qua soorten partijen, maar ook van aard. In veel gevallen heeft de netwerkmanager geen structureel contact met externe partijen. Hij ziet deze partijen slechts eenmalig. Echter, naast deze partijen heeft de netwerkmanager contact met verschillende vaste groepen externe partijen. Met deze partijen heeft hij periodiek overleg over vaste thema's. Deze overleggen bestaan veelal uit terugkerende discussiebijeenkomsten.

## 8.3 Interne omgeving

Zoals eerder is aangegeven heeft de netwerkmanager in los verband veel contact met externe partijen. Naast deze externe partijen heeft de netwerkmanager ook contact met een groot aantal uiteenlopende ambtenaren binnen het ministerie. Dit contact komt tot stand doordat de onderwerpen waarbij de netwerkmanager betrokken is vaak verschillende directies, projecten en ambtenaren raken. In het onderstaande kader wordt een schets gegeven van de interne omgeving van de netwerkmanager.

**Interne omgeving netwerkmanager**

De netwerkmanager beweegt zich door bijna het gehele ministerie. In zijn werk heeft hij te maken met de bestuurlijke top van het departement, maar ook met beleidsmakers en projectleiders van verschillende directies. Ook al heeft de netwerkmanager primair contact met ambtenaren binnen zijn eigen directie, is hij veelvuldig te vinden binnen andere directies waarin hij overleggen heeft met uiteenlopende beleidsmakers, projectleiders en bestuurders.
De taken van de netwerkmanager zijn dus niet gelimiteerd tot één specifiek domein, directie of project, maar bestaan uit kleinere onderdelen van de verschillende domeinen, directies en projecten. Als onderdeel van zijn werk legt hij verbindingen tussen deze verschillende onderdelen.

Doordat de netwerkmanager nauwelijks uitvoerende taken heeft en erg vrij kan opereren, heeft de netwerkmanager een bijzondere positie in het departement. Voor sommige ambtenaren in het departement is de rol en positie van de netwerkmanager ook wel spannend. De netwerkmanager geeft aan: *"De traditie van de manier van werken is 100% anders. Voor de mensen hier is het ook wel eng: Wat roept hij nu weer? Door wiens achtertuin loopt hij nu weer? Je moet die mensen (netwerkmanagers) dus ook wel willen hebben."* De manier waarop de netwerkmanager opereert kan dus op weerstand stuiten van andere mensen binnen het ministerie. In de praktijk wordt de netwerkmanager echter met weinig weerstand geconfronteerd. Dit komt doordat de netwerkmanager bewust gebruik maakt van methoden om deze weerstand te ontkrachten of te ontwijken. In paragraaf 8.6 zal hier nader op worden ingegaan.

De positie van de netwerkmanager wordt verbijzonderd doordat hij toegang heeft tot veel informatie. Immers, als onderdeel van zijn werk heeft hij veel contact met externe partijen. Binnen het departement deelt hij de informatie die hij extern heeft opgedaan, met partijen binnen het ministerie. Hij beargumenteert: "*Informatie is macht. Zeker in gebouw als dit, want primair recyclen we informatie. Als je contact hebt met interessante mensen of dat je eerder dingen weet, dan is dat heel nuttig en waardevol."*
De netwerkmanager heeft door zijn externe oriëntatie dus vaak een informatievoorsprong op andere ambtenaren. De externe oriëntatie van de netwerkmanager zorgt er immers voor dat hij goed weet wat er speelt in het zorgveld. Dit overzicht hebben veel ambtenaren binnen het ministerie niet. De netwerkmanager beschrijft: *"De consequenties van de maatregelen van het ministerie voor 'daarbuiten' zijn niet altijd te overzien voor de mensen hier intern. Ze hebben namelijk niet het totaalplaatje. Het werk over die 750 beleidsambtenaren die hier werken is namelijk goed verdeeld; iedereen heeft een stukje."*

De interne context van de netwerkmanager bestaat dus uit een losse groep partijen die verspreid zijn over het ministerie en ieder actief zijn op een specifiek beleidsonderwerp. Met deze partijen, die vaak een beperkt zicht hebben op ontwikkelingen in de externe wereld en in andere directies, heeft de netwerkmanager veel kortstondige overleggen. In deze overleggen vormt de netwerkmanager een verbindende factor tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS, en tussen verschillende directies.
In paragraaf 8.5 zal nader worden ingegaan op de manier waarop de netwerkmanager deze verbindingen legt. Eerst zal echter worden gekeken naar de manier waarop de netwerkmanager in netwerken opereert.

## 8.4 Werken in netwerken

### *8.4.1 Algemene omschrijving*

Zoals eerder is aangegeven heeft de netwerkmanager in los verband veel contact met externe partijen. Dit contact heeft de netwerkmanager met zowel individuele partijen, als met

samengestelde groepen uit het zorgveld. Deze groepen ontmoet de netwerkmanager bij discussiebijeenkomsten, congressen in het land, werkbezoeken en dergelijke.
De netwerkmanager vindt het dan ook belangrijk om veel het land in te gaan. Hij gaat vaak naar congressen, discussiebijeenkomsten, werkbezoeken en dergelijke, om zijn gezicht te laten zien, te luisteren naar de verhalen van de mensen die daar aanwezig zijn, en het verhaal van ministerie te vertellen.
De netwerkmanager heeft veel vrijheid om zijn werk in te plannen. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de vrijheid waarmee de netwerkmanager zich binnen en buiten het Ministerie van VWS kan bewegen.

**Vrijheid netwerkmanager**

Enerzijds wordt het werk van de netwerkmanager gestuurd door zijn directeur, anderzijds bepaalt de netwerkmanager zelf waar hij zijn tijd aan wilt besteden. Op basis van onderzoeksrapporten, krantberichten, geluiden uit het zorgveld, geluiden uit het departement en dergelijke, wordt de aandachtsallocatie van de netwerkmanager bepaald.
Zo kan de netwerkmanager ervoor kiezen om langs te gaan bij zorgbestuurders, een discussiebijeenkomst te organiseren, een informeel diner te plannen, een presentatie te geven en dergelijke. Met deze activiteiten probeert de netwerkmanager grip te krijgen op de ontwikkelingen in het veld, problemen te adresseren en mensen te mobiliseren.

Opvallend is dat de netwerkmanager contact heeft met veel verschillende partijen, uit verschillende domeinen van de zorg en op verschillende niveaus. De netwerkmanager heeft namelijk contact met mensen op de werkvloer tot aan de Raden van Bestuur van grote zorginstellingen. Naast deze uiteenlopende (en vaak eenmalige) contacten stelt de netwerkmanager een aantal groepen samen van mensen uit het zorgveld die “wel willen”. Dit zijn mensen die enthousiast zijn en willen meedenken over verbetermogelijkheden voor het beleid van het ministerie en de gezondheidszorg in het algemeen. De netwerkmanager filtert deze mensen uit de vele contacten die hij heeft.
De groepen die de netwerkmanager samenstelt bestaan uit mensen uit verschillende zorgdomeinen. Vaak worden deze bijeenkomsten gehouden met mensen die opereren op bestuursniveau, maar het gebeurt ook dat de netwerkmanager bijvoorbeeld groepen van medisch specialisten bij elkaar zet. De bijeenkomsten van deze groepen zijn structureel van aard en komen een aantal maal per jaar terug. Deze overleggen zijn vaak informeel van aard doordat ze niet tot doel hebben om iets te beslissen, maar een middel vormen om te zoeken naar verbeterpotentieel.
Een voorbeeld van een dergelijke bijeenkomst die door de netwerkmanager wordt georganiseerd is in het onderstaande kader weergegeven.

**Discussiebijeenkomst verminderen regeldruk**

In het veld en in het ministerie bestaat de behoefte om de regeldruk/ administratieve lasten te verminderen. Om te bepalen waar verbeterruimte zit organiseert een netwerkmanager een bijeenkomst met 18 mensen uit het zorgveld. De deelnemers zijn afkomstig van verzekeraars en diverse zorginstellingen uit verschillende zorgdomeinen.
In de bijeenkomst wordt geïnventariseerd waar het veld last van heeft en wat het Ministerie van VWS zou kunnen doen om dit te verhelpen. De bijeenkomst vindt plaats in een informele setting zodat alle deelnemers vrijuit kunnen praten. Door de bijeenkomst heeft de netwerkmanager een beter zicht op verbetermogelijkheden en kan hij binnen het departement acties gaan uitzetten.

De netwerkmanager gebruikt dergelijke bijeenkomsten om informatie in te winnen. Zo luistert hij naar de problemen in het veld, analyseert hij verschillende standpunten en ontdekt hij ruimte voor verbetering.
Nu is ingegaan op de algemene netwerkactiviteiten van de netwerkmanager zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op de manier waarop de netwerkmanager in netwerken opereert.

### *8.4.2 Werkwijze in netwerken*

In tegenstelling tot de voorgaande netwerkmanagers, heeft de netwerkmanager in los verband weinig bevoegdheden om werkelijk beslissingen te nemen en direct actie te ondernemen. Hij heeft immers geen invloedrijke bestuurlijke functie binnen het departement. Toch probeert de netwerkmanager invloed uit te oefenen en actie te nemen. Dit doet de netwerkmanager op een specifieke manier, die buiten hiërarchische en bestuurlijke invloed omgaat. De netwerkmanager creëert namelijk een soort autoriteit waardoor hij alsnog invloed kan uitoefenen. Zo refereert de netwerkmanager in externe overleggen vaak naar zijn uitgebreide ervaring in de gezondheidszorg, zijn goede relaties met de bestuurlijke top van het ministerie en zijn uitgebreide netwerk in andere delen van de gezondheidszorg. In het onderstaande kader wordt hier een voorbeeld van gegeven:

**Refereren naar bestuurlijke connecties**

Tijdens een bespreking met enkele zorgaanbieders ontstaat er discussie over het huidige beleid dat door het ministerie wordt uitvoert. Enkele zorgaanbieders beargumenteren welke veranderingen het ministerie moet doorvoeren. Één van de zorgaanbieders kijkt de netwerkmanager aan en zegt: “Ik weet dat niet jij, maar de Minister die beslissing moet nemen, maar het moet echt anders.”
Daarop reageert de netwerkmanager lachend: “En wie denk jij dat de Minister influistert wat hij moet doen? Ja, dat ben ik! Ik heb gister nog met de Minister gesproken en kan je mededelen dat wij bezig zijn met iets dergelijks!”
Met deze opmerking was de discussie beëindigd en had de netwerkmanager zijn (informele) macht laten zien.

De netwerkmanager refereert echter niet alleen naar zijn bestuurlijke connecties om een bepaalde autoriteit uit te stralen. Hij maakt namelijk ook gebruik van andere middelen wanneer het

probeert te sturen in netwerken. In het onderstaande kader worden enkele ‘spelregels’ weergegeven, waarnaar de netwerkmanager in los verband probeert te handelen. Deze spelregels kwamen zowel in het interview als in de observaties naar voren.

**Spelregels netwerkmanager**

- “Één van de voorwaarden om succesvol in netwerken te kunnen opereren is om nooit ‘nee’ te zeggen. Als je ‘nee’ zegt ben je een beheerser. Als je ‘ja’ zegt, kan in ieder geval in bespreking met elkaar; dan hoor je erbij en zit je in de groep. Wanneer je ‘nee’ zegt, sta je erbuiten en ben je de vijand. Ik zal dus zelf nooit ‘nee’ zeggen, maar laat het ze soms uiteindelijk wel zelf zeggen doordat ik vragen stel als: “Weet je het zeker?”, of doordat ik criteria stel waar ze nooit aan kunnen voldoen.”
- “Wat er bij hoort is om nooit de eer op te strijken. Je moet dingen weggeven; dan ben je niet bedreigend.”
- “Zorg altijd dat de ander er baat bij heeft om in het netwerk te zitten. Geef ze namen, informatie, documenten om ze erin te houden.”
- “Ik zoek nooit direct de confrontatie op. Ik geef wel mijn mening en houd ze de spiegel voor, maar dat is iets anders.”
- “Het helpt ook om grapjes te maken en je zelf iets kleiner of onbelangrijker doen voorkomen.”

Zoals te zien is in het bovenstaande kader maakt de netwerkmanager in los verband gebruik van enkele specifieke methoden of ‘spelregels’ wanneer hij in netwerken opereert. De manager is dus bewust bezig om zijn zakelijke relaties in netwerken aan hem te binden en te beïnvloeden.
Naast het toepassen van deze spelregels, heeft de netwerkmanager een specifieke rol in de netwerken waarin hij actief is. Gezien zijn beperkte besluitvormende macht, heeft de netwerkmanager namelijk vaak een informatieverschaffende of adviserende rol. De netwerkmanager probeert in externe overleggen enerzijds informatie in te winnen over de specifieke situatie van de partij(en) met wie hij te maken heeft. Anderzijds zendt hij veel informatie naar de partijen met wie hij te maken heeft. Zo geeft hij advies, geeft hij aan welke ontwikkelingen komende jaren te verwachten zijn, welke koers het Ministerie van VWS vaart, en dergelijke.
Met deze informatie probeert de netwerkmanager een gedeeld perspectief te creëren van waaruit de verschillende partijen naar de ‘werkelijkheid’ kunnen kijken. De netwerkmanager gaf in het interview aan: *“Ik laat het grote plaatje zien. Dat doe ik op zo’n manier dat de partijen inzien dat we allemaal in hetzelfde schuitje zitten. Wel vanuit een ander rol en verantwoordelijkheid, maar we zitten allemaal in hetzelfde schuitje. We moeten er dus samen wat van maken. Wanneer partijen dan niet altijd krijgen wat ze willen dan snappen ze het wel.”* Aangezien deze ‘zendende’ rol van de netwerkmanager kenmerkend is voor zijn werkzaamheden in netwerken zal hieronder een voorbeeld worden gegeven van de manier waarop hij dit doet.

**Zendende netwerkmanager**

De netwerkmanager geeft een presentatie tijdens een bijeenkomst waar ongeveer 20 mensen uit het zorgveld aanwezig zijn, variërend van verpleegsters tot bestuurders. In deze presentatie vertelt hij over de macro-ontwikkelingen in de wereld, in de Nederlandse samenleving en in de gezondheidszorg in het bijzonder. Het verhaal schetst de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen en geeft weer op welke rationele grondslag deze maatregelen waren gebaseerd. Aan het eind van de presentatie geeft de netwerkmanager de noodzaak aan om te veranderen: als de sector op deze manier doorgaat zal de gezondheidszorg niet toekomstbestendig zijn.
Indirect roept hij met zijn boodschap de aanwezigen op om hun eigenbelang even opzij te zetten. Hij laat ze kijken naar de gezondheidszorg en laat ze nadenken over wat ervoor nodig is om verbetering te realiseren. De netwerkmanager vraagt de aanwezigen om niet alleen te kijken naar de verbeteringen die andere partijen zouden moeten doorvoeren, maar ook en voornamelijk om na te denken over verbeteringen die zij zelf kunnen doorvoeren.
In de discussie die op de presentatie volgt, wordt door de aanwezigen complimenten gegeven aan de netwerkmanager voor zijn heldere verhaal. Waar dergelijke discussies normaliter geladen zouden zijn met eigenbelangen en frustraties, volgt een discussie die gaat over het verbeterpotentieel dat nog in de zorg zit.

In het bovenstaande voorbeeld is duidelijk te zien hoe de netwerkmanager tracht een eenduidig perspectief te creëren van waaruit verschillende zorgpartijen kunnen kijken naar de werkelijkheid en die werkelijkheid kunnen begrijpen.

Aangezien de netwerkmanager zelf beperkte besluitvormende macht heeft, vaak niet bepaalde harde doelstellingen moet realiseren, en veel divers en vluchtig contact heeft, heeft hij een neutrale rol in netwerken. Op basis van transparantie, openheid en eerlijkheid probeert de netwerkmanager namelijk zicht te krijgen op de problematiek waarmee externe partijen te maken hebben om deze vervolgens aan te pakken. Hij houdt ze de spiegel voor, geeft advies en probeert problemen (binnen het ministerie) te adresseren.
In zijn werkzaamheden tracht de netwerkmanager verbindingen te leggen. Dit kunnen verbindingen zijn tussen het Ministerie van VWS en de buitenwereld, tussen vraag en antwoord, tussen verschillende zorgorganisaties, en dergelijke. Met zijn netwerkactiviteiten probeert de netwerkmanager een perspectief te creëren van waaruit de uiteenlopende partijen naar de werkelijkheid kunnen kijken. Op die manier probeert hij gefragmenteerde belangen samen te voegen en verandering in de zorg te realiseren. Hierin treedt hij op als soort neutrale partij die verbindingen legt. Binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager echter een andere rol dan in de externe netwerken. In de volgende paragraaf zal hier nader op worden ingegaan.

## 8.5 Verbinden van twee werelden

De netwerkmanager die opereert in los verband is voor zijn werk veel buiten de deur en komt in aanraking met erg veel informatie. De netwerkmanager neemt in het veld waar, waar problemen zitten, waar behoefte aan is en waar verbeterpotentieel zit. Deze informatie is erg waardevol voor

het ministerie, maar kan tegelijkertijd confronterend zijn. In sommige gevallen zal de netwerkmanager namelijk problemen in de interne werkwijze aan de kaak moeten stellen.
Als onderdeel van zijn werk houdt de netwerkmanager partijen binnen het ministerie de spiegel voor om zodoende problemen te adresseren en verbindingen te leggen tussen 'buiten' en 'binnen'. Gezien zijn beperkte hiërarchische status binnen het departement, zijn manier van werken en de (soms ongewenste) boodschap die hij te vertellen heeft, is hij relatief kwetsbaar voor weerstand. Daarnaast gaat de netwerkmanager om met ambtenaren die, gezien zijn hiërarchische positie, niet per definitie naar hem hoeven te luisteren. Om alsnog binnen het departement invloed te kunnen uitoefenen maakt de netwerkmanager gebruik van enkele specifieke methoden. Hierbij zijn goede relaties van groot belang.

Om te garanderen dat bestuurders bereid zijn te luisteren naar de boodschap die hij te melden heeft, onderhoudt de netwerkmanager nauw contact met de bestuurders van het Ministerie van VWS. Voor de netwerkmanager is het namelijk van belang dat hij steun heeft van zijn leidinggevenden. Hij beargumenteert: *"De risico's zijn er, maar daarom moet je ook je 'sponsors' hebben in de organisatie. De Directeuren en de DG's staan hier achter."* Voor de netwerkmanager is het hebben van 'sponsors' echter niet alleen relevant gezien de weerstand die hij binnen het ministerie kan tegenkomen, maar ook gezien de beperkte hiërarchische invloed die de netwerkmanager heeft. De netwerkmanager heeft namelijk zelf beperkte hiërarchische macht, maar kan alsnog invloed uitoefenen doordat hij steun heeft van de bestuurlijke top van het departement.
In de relaties met de bestuurlijke top beïnvloedt de netwerkmanager niet zozeer via de hiërarchie maar veel meer middels informatie. Zo probeert de netwerkmanager in de interne overleggen die hij bijwoont altijd namen, onderzoeksrapporten, tips, en dergelijke te delen met partijen die daar mogelijk baat bij hebben. Op die manier zorgt hij ervoor dat bestuurders er belang bij hebben om naar hem te luisteren en een bepaalde 'gunfactor' voor hem ontwikkelen. Daarnaast brengt de netwerkmanager bestuurders met elkaar in verbinding om met elkaar te discussiëren over een bepaald onderwerp dat leeft in het zorgveld. In het onderstaande kader wordt hier een voorbeeld van gegeven.

**Discussiebijeenkomst DG's**

De netwerkmanager organiseert regelmatig discussiebijeenkomsten waarin hij met verschillende bestuurders praat over bepaalde thema's of actualiteiten. In deze bijeenkomsten gaan de bestuurders met elkaar in discussie en ontstaat er vaak een gedeeld perspectief op een bepaald thema of probleem.
De netwerkmanager heeft een faciliterende rol tijdens deze discussiebijeenkomsten, maar laat ook horen wat zijn ervaringen zijn met externe partijen. Dergelijke discussiebijeenkomsten vormen een soort podium waarin de netwerkmanager 'buiten' naar 'binnen' brengt, interne afstemming bevordert en aandacht krijgt voor zijn waarnemingen in het veld.

De netwerkmanager past deze werkwijze echter niet alleen toe binnen de bestuurlijke top van het departement. Bij beleidsmedewerkers en projectleiders vervult de netwerkmanager namelijk ook een dergelijke rol. Ook bij deze relaties deelt hij informatie en tracht hij verbindingen te leggen.
Het is opvallend dat de netwerkmanager geen onderscheid lijkt te maken met wie hij informatie deelt en met wie hij dat niet doet. De netwerkmanager treedt namelijk op als soort 'vertegenwoordiger van de externe wereld' en neemt contact op met iedereen die betrokken is bij een bepaald vraagstuk. In deze contacten schetst de netwerkmanager een objectief beeld van de situatie die hij in het zorgveld aantreft, om daarmee de ambtenaren in het ministerie meer zicht te geven op de ontwikkelingen in de externe wereld. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de manier waarop de netwerkmanager dat doet.

**'Buiten' naar 'binnen' halen**

Net als bij zijn externe activiteiten, probeert de netwerkmanager ook intern een beeld te schetsen van de ontwikkelingen die gaande zijn in de zorg. Doordat de netwerkmanager zowel intern als extern contact heeft met veel verschillende partijen, heeft de netwerkmanager een duidelijke informatievoorsprong. Door middel van het geven van presentaties en het bijwonen van overleggen houdt de netwerkmanager ambtenaren de spiegel voor van de externe wereld en deelt hij zijn informatievoorsprong.
Hij geeft weer welke ontwikkelingen gaande zijn, welke implicaties die ontwikkelingen hebben voor het Ministerie van VWS en welke maatregelen het ministerie mogelijk kan nemen. Daarnaast geeft de netwerkmanager tijdens deze bijeenkomsten aan waar overige directies van het Ministerie van VWS mee bezig zijn. De netwerkmanager zet zijn informatievoorsprong in om verbindingen te leggen tussen 'buiten' en 'binnen', en tussen verschillende de directies.
Tijdens de bijeenkomsten die hij bijwoont geeft hij zijn eigen visie op de ontwikkelingen in het veld, maar zoekt hij niet de confrontatie op. Hij wil namelijk voorkomen dat partijen zich tegen hem keren.

Een voorwaarde voor het werk van de netwerkmanager is dat hij veel mensen binnen en buiten het Ministerie van VWS kent. De manager moet immers toegang hebben tot informatie, verbindingen kunnen leggen, en informatie kunnen delen. De netwerkmanager moet dus goed relaties kunnen opbouwen en onderhouden met partijen zowel in het ministerie als daarbuiten. Ook moet hij een situatie kunnen creëren waarin mensen bereid zijn om te luisteren naar zijn boodschap en voorkomen dat ze in de weerstand schieten.

In sommige gevallen is het echter niet toereikend om neutraal op te treden en de spiegel voor te houden. Soms is het immers noodzakelijk om druk te zetten om de gewenste resultaten te realiseren. In dergelijke gevallen zal de netwerkmanager veelal niet zelf deze druk uitvoeren, maar voert hij druk op via de hiërarchie. De netwerkmanager stapt dan naar zijn superieuren om druk uit te oefenen. Zo hoeft de netwerkmanager de confrontatie niet op te zoeken en blijft de relatie met andere partijen intact. In het onderstaande kader wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

**Druk uitoefenen via hiërarchie**

De netwerkmanager heeft tijdens gesprekken met ambtenaren van verschillende directies en tijdens discussiebijeenkomsten in het zorgveld geconstateerd dat er weinig aandacht is voor een wetswijziging die binnenkort zal worden doorgevoerd. Ondanks het feit dat de netwerkmanager heeft geprobeerd om de wetswijziging op de agenda te zetten en binnen het ministerie partijen te mobiliseren om actie te ondernemen, leverden zijn inspanningen geen resultaat op.
Om er alsnog voor te zorgen dat er actie wordt ondernomen, neemt de netwerkmanager contact op met zijn directeur om druk uit te oefenen. De directeur zegt toe om in het directeurenoverleg het probleem op de kaart te zetten en ervoor te zorgen dat actie wordt ondernomen.

Voor de netwerkmanager zijn goede relaties van groot belang. Dit geldt niet alleen voor de connecties op bestuurlijk niveau, maar voor alle connecties die de netwerkmanager binnen en buiten het departement heeft. Goede relaties maken het voor hem mogelijk om invloed uit te oefenen, en achter de schermen en buiten de bureaucratische regels en gewoonten om, zaken te regelen.

De netwerkmanager vormt dus een verbindende factor tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS. Om deze rol te vervullen zijn goede (zakelijke) relaties en een informatievoorsprong van belang. Middels zijn zakelijke relaties en kennis van de ontwikkelingen in het veld, kan hij problemen adresseren en verbindingen leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS. De netwerkmanager oefent invloed uit door buiten de bureaucratische regels en gebruiken om te bewegen.
Soms is het echter niet sufficiënt om eerlijk, open en transparant op te treden als ‘vertegenwoordiger van de externe wereld’. In sommige gevallen is het immers noodzakelijk om meer druk te zetten om de gewenste resultaten te realiseren en verbindingen te leggen. In dergelijke gevallen adresseert de netwerkmanager de problematiek via de hiërarchie door hulp in te schakelen van zijn superieuren. Zodoende wordt een koppeling gemaakt tussen de interne wereld en het Ministerie van VWS, en blijft de onderlinge relatie intact.

## 8.6 Conclusie

De netwerkmanager heeft veel contact met externe partijen. Deze partijen hebben vaak vragen of zoeken actief naar verbetermogelijkheden. Enerzijds zijn deze contacten opgebouwd uit eenmalige contacten, anderzijds heeft de netwerkmanager vaste en terugkerende contacten. De activiteiten van de netwerkmanager zijn niet beperkt tot één beleidsonderwerp, maar zijn erg breed opgezet en omvatten meerdere beleidsonderwerpen. De netwerkmanager heeft erg veel bewegingsruimte en heeft daardoor veel kennis van verschillende domeinen.
De netwerkmanager woont veel diverse bijeenkomsten bij en organiseert zelf bijeenkomsten om informatie in te winnen. De netwerkmanager heeft weinig bestuurlijke macht en is er in zijn netwerkactiviteiten dan ook niet op uit om iets te beslissen. De netwerkmanager heeft tot doel om een eenduidig perspectief creëren onder de partijen met wie hij contact heeft en verbindingen te

leggen tussen deze verschillende partijen. Hij treedt dan ook niet zozeer dreigend, straffend of belonend op, maar opereert veel neutraler. Hij deelt namelijk zijn kennis met de partijen die het nodig hebben, en doet dit op een eerlijk, open en transparante manier.

Ook binnen het Ministerie van VWS heeft hij veel kortstondig contact met uiteenlopende partijen. Bij het grote aantal beleidsthema's dat hij behandeld zoekt de netwerkmanager partijen op die raakvlakken hebben met de thema's.
Ondanks zijn beperkte hiërarchische status binnen het departement probeert de netwerkmanager invloed uit te oefenen door contact te onderhouden met de bestuurders van het Ministerie van VWS. Ook laat hij bewust zijn meerwaarde zien door zijn informatievoorsprong te delen met partijen die daar mogelijk belang bij hebben. Door het geven van presentaties, het organiseren van discussiebijeenkomsten en het bijwonen van overleggen, deelt de netwerkmanager zijn kennis en treedt hij op als vertegenwoordiger van het zorgveld. Zodoende is hij in staat om problemen te adresseren en verbindingen te leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS.
Soms is het delen van informatie echter niet voldoende om invloed uit te oefenen. Wanneer dat het geval tracht de netwerkmanager via de hiërarchie zijn doelstellingen te realiseren. Zodoende blijft hij zelf buiten schot en komen zijn relaties niet onder druk te staan.

# 9. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd. Er zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *"Wat doen publieke managers wanneer ze netwerken managen?"*
De conclusie zal worden gestructureerd door antwoord te geven op de empirische deelvragen die in hoofdstuk 4 zijn gesteld. In elke paragraaf zal antwoord worden gegeven op één empirische deelvraag. Allereerst zal in paragraaf 9.1 een algemene schets worden gegeven van de omgeving en netwerken waarin de publieke netwerkmanagers van het Ministerie van VWS opereren. Vervolgens wordt in paragraaf 9.2 ingegaan op het werk van de drie verschillende netwerkmanagers die in dit onderzoek centraal staan.
Nadat deze managers zijn toegelicht en met elkaar zijn vergeleken, zal specifiek worden gekeken naar de manier waarop ze netwerken managen (9.3), en hoe ze verbindingen leggen tussen horizontaal georiënteerde netwerken en een verticaal georiënteerde publieke organisatie (9.4).
Nadat de verschillende empirische deelvragen zijn beantwoord, en van algemene noties over netwerken is toegewerkt naar de concrete netwerkactiviteiten van de netwerkmanagers, zal in paragraaf 9.5 antwoord worden gegeven op de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat. Tot slot zal worden gekeken naar de implicaties die de bevindingen hebben, en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan in de richting van netwerkmanagers.

### 9.1 Omgeving van publieke netwerkmanagers

De Nederlandse gezondheidszorg wordt geconfronteerd met grote uitdagingen. Een stijgende zorgvraag, een arbeidsmarktprobleem en een financieringsprobleem zetten de gezondheidszorg in het algemeen, en het Ministerie van VWS in het bijzonder, onder druk. Het zorgveld zal zichzelf anders moeten gaan organiseren om de zorg toekomstbestendig te maken.
In plaats van dat zorgpartijen de uitdagingen aangaan en zichzelf anders gaan organiseren, is er in het uiterst gefragmenteerde zorgveld weerstand tegen verandering. De sector wordt namelijk gekenmerkt door een lage veranderbereidheid; veel zorgpartijen houden vast aan hun oude vertrouwde manier van werken en verzetten ze zich tegen verandering.
Niet alleen het zorgveld, maar ook het Ministerie van VWS wordt geconfronteerd met de noodzaak tot verandering. Door politiek-economische ontwikkelingen begint binnen het departement het besef te ontstaan dat ze zichzelf anders moet gaan organiseren, waardoor de traditioneel hiërarchische en interngerichte oriëntatie van het Ministerie van VWS onder druk komt te staan. Het ministerie zou meer 'naar buiten' moeten gaan en haar externe oriëntatie moeten versterken.
Het loslaten van oude gewoonten gaat binnen het departement echter niet zonder slag of stoot. Binnen het departement is er namelijk geen eenduidigheid over de gewenste verandering; enerzijds is er een groep ambtenaren die wil vasthouden aan hun vertrouwde werkwijze, anderzijds zijn er ambtenaren die van mening zijn dat verandering vereist is en die zich inzetten

voor een andere manier van werken. Voor een nieuw soort manager, als de netwerkmanager, is het moeilijk om hiermee om te gaan. De netwerkmanager is immers een personificatie van een nieuwe werkwijze en zal daardoor soms op weerstand stuiten binnen het departement.

De publieke netwerkmanagers van het Ministerie van VWS opereren dus zowel intern als extern in een omgeving die wordt geconfronteerd met grote uitdagingen en tegelijkertijd wordt gekenmerkt door lage veranderbereidheid. Deze omgevingskarakteristieken stellen specifieke eisen aan het handelen van publieke netwerkmanagers. Hieronder zal worden bekeken welke verschillende netwerkmanagers in deze complexe interne en externe omgeving opereren, en hoe ze met de complexiteit omgaan.

## 9.2 Netwerkmanagers

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag: "*Wie zijn de (netwerk)managers van het Ministerie van VWS die netwerken managen?*". De drie netwerkmanagers en hun activiteiten zullen worden toelicht. Bij deze beschrijving zal ook kort worden ingegaan op de manier waarop de verschillende managers netwerken managen en verbindingen leggen tussen het Ministerie van VWS en de buitenwereld. Deze werkwijze zal verder worden uitgewerkt in de volgende paragrafen.

### *9.2.1 Netwerkmanager in de hiërarchische lijn*

De netwerkmanager die opereert in de hiërarchische lijn van het Ministerie van VWS is actief in de bestuurlijke lagen van de gezondheidszorg. Om in een complexe externe omgeving, die wordt gekenmerkt door weerstand en spanning, alsnog vooruitgang te realiseren, neemt de netwerkmanager inwinnende, zendende en besluitvormende rollen aan. Zo probeert de netwerkmanager informatie in te winnen, verkondigt ze standpunten van het Ministerie van VWS, en zet ze partijen onder druk om beslissingen te nemen.
De manier waarop de netwerkmanager in netwerken opereert is niet neutraal. De netwerkmanager is namelijk bewust bezig met het delen en achterhouden van informatie, en het binnenhalen, uitsluiten en inzetten van zakelijke relaties. Om vooruitgang te realiseren in een context waarin veel weerstand en gepolariseerde belangen voorkomen, speelt de netwerkmanager een spel wat bestaat uit dreigen, straffen en belonen. Door bijvoorbeeld financiële steun stop te zetten (of daarmee te dreigen), kan de netwerkmanager partijen onder druk zetten en haar doelstellingen realiseren. De netwerkmanager kan er ook voor kiezen om partijen te belonen door informatie te delen, geld te geven en dergelijke.

Ook binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager te maken met weerstand. Deze weerstand richt zich primair op haar manier van werken, die haaks staat op de traditioneel hiërarchische en interngerichte oriëntatie van het departement. De netwerkmanager beweegt zich

namelijk door het gehele departement, houdt zich niet aan alle bureaucratische regels en heeft veel contact met externe partijen.
Om sterker te staan tegen deze weerstand en om de buitenwereld met het departement te verbinden, investeert de netwerkmanager in een intern netwerk dat bestaat uit gelijkgestemde bestuurders. Via dit netwerk probeert de netwerkmanager haar kennis van het zorgveld en haar boodschap binnen het ministerie te verspreiden, en haar doelstellingen te realiseren.
De weerstand die haar manier van werken soms oproept, pareert de netwerkmanager door op te treden als neutrale 'vertegenwoordiger van de externe wereld'. Door te praten namens het zorgveld en gebruik te maken van rationele argumenten, blijft zijzelf buiten schot en richt de weerstand zich niet op haar. Daarnaast zet de netwerkmanager haar interne bestuurlijk netwerk in om tegenwicht te bieden tegen de weerstand die ze binnen het departement ervaart. Zo onderhoudt ze goede relaties met andere topambtenaren, en met de Minister en Staatssecretaris om te garanderen dat ze tegenwicht kan bieden tegen de weerstand. Om haar doelstellingen te realiseren zoekt de netwerkmanager dus naar manieren om de weerstand te verkleinen of om om de weerstand heen te bewegen.
Om in het Ministerie van VWS, waarin ze geconfronteerd wordt met weerstand, haar doelstellingen te realiseren en verbindingen te leggen tussen het zorgveld en het departement, houdt de netwerkmanager zich enerzijds aan de gewoonten en regels van het departement, en speelt ze anderzijds een spel dat buiten deze bureaucratische regels en gewoonten omgaat. De netwerkmanager treedt enerzijds op als 'normale' topambtenaar, maar oefent ook invloed uit buiten de bureaucratische kaders om. Bijvoorbeeld door informatie strategisch en selectief te verspreiden, en door een intern netwerk te vormen van gelijkgestemde bestuurders waarmee ze snel beslissingen kan nemen.

### *9.2.2 Netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerk*

De netwerkmanager die opereert tussen de publieke organisatie en netwerken opereert op management- en bestuursniveau en heeft te maken met een vaste groep externe partijen. Veelal zijn de partijen met wie hij te maken heeft gefragmenteerd in belangen, inzichten en organisatiecapaciteit, en streven ze verschillende doelen na. In de beleidsthema's die centraal staan, is het moeilijk om vooruitgang te realiseren aangezien de betrokken partijen elkaar gevangen houden in hun gefragmenteerde belangen.
Gezien de wederzijdse afhankelijkheid van partijen voert de netwerkmanager veelvuldig overleggen waarin wordt onderhandeld om vooruitgang te realiseren. Om zijn doelstellingen te realiseren is de netwerkmanager continu bezig met inwinnen, onderhandelen en besluiten. Zo probeert de netwerkmanager af te tasten waar bewegingsruimte zit, onderhandelt hij over mogelijkheden voor vooruitgang en tracht hij om gezamenlijk besluiten te nemen. Het spel dat de netwerkmanager speelt bestaat uit een continu proces van aftasten, geven en nemen. Dit spel wordt zowel via de officiële kanalen gespeeld, als daarbuiten. Beslissingen worden namelijk niet alleen in officiële overleggen genomen, maar ook (en voornamelijk) buiten deze overleggen om.

Deze overleggen zijn vaak ‘off the record’ en vinden plaats tijdens telefoongesprekken, etentjes en dergelijke.
Ondanks het feit dat dit ‘spel’ soms hard gespeeld wordt, heeft de netwerkmanager veel aandacht voor de onderlinge relatie met zijn zakenpartners. Door middel van eerlijkheid, duidelijkheid en transparantie, probeert de netwerkmanager de onderlinge relatie te onderhouden om zodoende toekomstige samenwerking mogelijk te maken. De netwerkmanager richt zich dan ook niet zozeer op successen op de korte termijn, maar kijkt naar resultaten op de lange termijn.

Ook binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager te maken met een vaste groep partijen die betrokken zijn bij enkele doorlopende beleidsthema’s. Deze partijen zijn verspreid over meerdere directies en vertegenwoordigen geregeld conflicterende belangen.
Om de buitenwereld met de wereld van het Ministerie van VWS te verbinden, verspreidt de netwerkmanager binnen het departement de informatie die hij heeft opgedaan tijdens zijn overleggen met externe partijen. Het delen van deze informatie is altijd selectief, vindt plaats op basis van de interpretatie van de netwerkmanager en dient zijn doelbereiking. Zo deelt de netwerkmanager informatie met een groep ambtenaren die dezelfde doelen nastreven en houdt hij informatie achter voor ambtenaren die andere belangen hebben.
Naast het delen van informatie, onderhandelt de netwerkmanager met interne partijen om afspraken te maken. In dit proces, dat zowel via de bureaucratische regels en gewoonten wordt gespeeld als daarbuiten, balanceert de netwerkmanager tussen het uitoefenen van druk en het onderhouden van onderlinge relaties. Ook hier richt de netwerkmanager zich dan ook niet op de resultaten op de korte termijn, maar veel meer op de resultaten op de lange termijn.

*9.2.3 Netwerkmanager in los verband*

De netwerkmanager in los verband heeft veel contact met externe partijen op management- en bestuursniveau. De activiteiten van de netwerkmanager zijn niet beperkt tot één beleidsonderwerp, maar zijn erg breed opgezet en omvatten meerdere beleidsonderwerpen. Doordat de netwerkmanager erg veel bewegingsruimte heeft, heeft hij veel kennis van verschillende domeinen.
De netwerkmanager heeft weinig bestuurlijke macht en heeft niet tot doel om besluiten te nemen. Hij treedt neutraal op en deelt zijn kennis met de partijen die het nodig hebben. Op basis van transparantie, openheid en eerlijkheid probeert de netwerkmanager namelijk zicht te krijgen op de problematiek waarmee externe partijen te maken hebben, houdt hij externe partijen de spiegel voor, geeft hij advies en probeert hij problemen (binnen het ministerie) te adresseren. Dit doet de netwerkmanagers tijdens de presentaties die hij geeft, de discussiebijeenkomsten die hij organiseert en dergelijke.
Doordat de netwerkmanager beperkte hiërarchische invloed heeft en weinig beslissingen kan nemen, creëert de netwerkmanager een soort autoriteit om zich heen die gebaseerd is op zijn informatievoorsprong en zijn goede bestuurlijke connecties, om daarmee alsnog invloed te

kunnen uitoefenen. Zo refereert de netwerkmanager veel naar zijn bestuurlijke connecties in het zorgveld en het Ministerie van VWS, en laat hij in bijna elk gesprek iets horen over zijn uitgebreide ervaring in het zorgveld.

Binnen het Ministerie van VWS heeft de netwerkmanager in los verband veel kortstondig contact met uiteenlopende partijen. De interne omgeving van de netwerkmanager bestaat uit een losse groep partijen die verspreid zijn over het ministerie en ieder actief zijn op een specifiek beleidsonderwerp. Gezien zijn beperkte hiërarchische status binnen het departement, zijn manier van werken en de soms ongewenste boodschap die hij te vertellen heeft, is hij relatief kwetsbaar voor weerstand. Om met deze weerstand om te gaan investeert de netwerkmanager in goede relaties met de bestuurders van het Ministerie van VWS. Hij zorgt ervoor dat de bestuurders belang hebben om naar hem te luisteren door zijn kennisvoorsprong met hen te delen; zo deelt hij onderzoeksrapporten die hij is tegengekomen tijdens externe werkzaamheden, schetst hij problemen en ontwikkelingen in het veld en geeft hij namen van innovatieve zorgbestuurders.
In zijn contacten met de bestuurders en andere ambtenaren in het departement, maakt hij veelvuldig gebruik van zijn informatievoorsprong en treedt hij op als een soort neutrale vertegenwoordiger van de externe wereld. Hij zorgt ervoor dat ambtenaren en bestuurders er belang bij hebben om naar hem te luisteren en een bepaalde ‘gunfactor’ voor hem ontwikkelen. In de contacten met de bestuurders en ambtenaren houdt hij ze de spiegel voor om zodoende problemen te adresseren.
Soms is het echter niet toereikend om neutraal op te treden, kennis te delen en de partijen met wie hij te maken heeft de spiegel voor te houden. In sommige gevallen is het immers noodzakelijk om druk te zetten om problemen te adresseren en verbindingen te leggen tussen de externe wereld en het Ministerie van VWS. In dergelijke gevallen zal de netwerkmanager veelal niet zelf deze druk uitoefenen, maar voert hij de druk op via zijn bestuurlijke relaties. De netwerkmanager stapt dan naar zijn superieuren om voor hem druk uit te oefenen. Op die manier hoeft hij de confrontatie niet op te zoeken en blijft de zakelijke relatie met andere partijen intact.

## 9.3 Werken in netwerken

In deze paragraaf zal de volgende empirische deelvraag worden beantwoord: *“Hoe managen (netwerk)managers van het Ministerie van VWS de netwerken waarin ze opereren?”* De beantwoording zal worden gestructureerd door achtereenvolgens de drie verschillende netwerkmanagers toe te lichten. Deze netwerkmanagers zullen tevens kort met elkaar worden vergeleken.

### *9.3.1 Netwerkmanager in de hiërarchische lijn*

De netwerkmanager in de hiërarchische lijn van het Ministerie van VWS heeft duidelijk een bestuurlijke functie die is ingebed in de bureaucratische werkwijze van het departement. Vanuit deze functie worden er eisen aan haar gesteld die haar in een bepaald bestuurlijk keurslijf

(proberen te) drukken. De netwerkmanager wordt immers geacht om extern op te treden als vertegenwoordiger van het Ministerie van VWS en zich intern aan de bureaucratische regels en gebruiken te houden.
Wanneer de netwerkmanager in contact treedt met externe partijen, doet ze dit dan ook vanuit haar bestuurlijke functie. De netwerkmanager zet extern bewust haar hiërarchische positie en status in om haar doelstellingen te realiseren. Zo dreigt ze bijvoorbeeld met het intrekken van (financiële) steun en refereert ze naar haar goede relaties met de (voormalig) Staatsecretaris en Minister.
In de netwerken waarin de netwerkmanager acteert, heeft ze te maken met het bestuursniveau van de zorg. In deze externe netwerken maakt ze bewust gebruik van de financiële middelen die ze ter beschikking heeft, de vele relaties die ze heeft met zorgpartijen, de informatie waar ze toegang tot heeft en dergelijke. Deze machtsmiddelen zet ze in om te dreigen, straffen of te belonen. Deze werkwijze is dus tamelijk 'hard' van karakter; uiteindelijk tracht de netwerkmanager namelijk om iets te beslissen.

*9.3.2 Netwerkmanager tussen de publieke organisatie en netwerken*

De netwerkmanager die opereert tussen de publieke organisatie en netwerken, probeert in de externe netwerken op concrete beleidsonderwerpen vooruitgang te realiseren. Aangezien de netwerkmanager gedurende de duur van verschillende beleidsthema's contact heeft met een vaste groep externe partijen, is zijn werkwijze minder 'hard' dan de netwerkmanager in de hiërarchische lijn. Enerzijds moet hij tijdens de onderhandelingen die hij voert aftasten, geven en nemen, maar anderzijds moet hij ook de onderlinge relatie in stand houden.
Hij balanceert dus tussen het inzetten van zijn hiërarchische invloed en het onderhouden van onderlinge relaties. Ondanks het feit dat de netwerkmanager ook kan dreigen, straffen en belonen, worden deze mogelijkheden ingeperkt door de langdurige relatie die hij heeft met externe partijen. Dit in tegenstelling tot de netwerkmanager in de hiërarchische lijn, die enerzijds relaties in stand houdt, maar ook bewust relaties manipuleert om haar doelstellingen te realiseren.

*9.3.3 Netwerkmanager in los verband*

De netwerkmanager in los verband komt tijdens zijn externe werkzaamheden in aanraking met veel verschillende beleidsthema's; hij heeft contact met een groot aantal diverse externe partijen over veel verschillende onderwerpen. Deze externe contacten heeft de netwerkmanager met alle niveaus van de gezondheidszorg en zijn veelal van korte duur.
De netwerkmanager heeft in tegenstelling tot de voorgaande managers niet tot doel om iets te beslissen, maar probeert actief grip te krijgen op de ontwikkelingen in het zorgveld en probeert deze door te vertalen naar het Ministerie van VWS. In tegenstelling tot de voorgaande netwerkmanagers, heeft de netwerkmanager nauwelijks hiërarchische invloed om deze vertaalslag te maken. Echter, door zijn informatievoorsprong en bestuurlijke connecties kan hij alsnog invloed uitoefenen in netwerken. De netwerkmanager zorgt er namelijk voor dat externe partijen

er belang bij hebben om naar hem te luisteren, door namen, onderzoeksrapporten, trends en ontwikkelingen, geruchten en dergelijke met hen te delen. Daarnaast refereert de netwerkmanager veelvuldig naar zijn bestuurlijke connecties binnen het departement. Zodoende wordt de netwerkmanager serieus genomen en kan hij invloed uitoefenen.

Gezien zijn beperkte hiërarchische invloed, zijn zakelijke relaties van groot belang voor de netwerkmanager in los verband om alsnog invloed uit te kunnen oefenen in externe netwerken. Met behulp van relatief 'zachte' beïnvloedingsmethoden, compenseert de netwerkmanager zijn beperkte hiërarchische invloed.
Deze werkwijze heeft echter weinig effect wanneer beslissingen moeten worden genomen. In dat geval schakelt de netwerkmanager de hulp in van partijen met bestuurlijke macht. Zodoende realiseert de netwerkmanager zijn doelstellingen en zorgt hij ervoor dat zijn relaties met externe partijen intact blijven.

### *9.3.4 Korte vergelijking*

De drie netwerkmanagers maken dus gebruik van verschillende sturingsmechanismen om invloed uit te oefenen in netwerken. Waar de netwerkmanager in hiërarchische lijn een hardere rol aanneemt en haar bestuurlijke invloed inzet, balanceren de overige netwerkmanagers tussen het uitoefenen van druk/het inzetten van hiërarchische sturingsmechanismen en het onderhouden van zakelijke relaties met externe partijen.

## 9.4 Verbinden van twee werelden

In deze paragraaf zal de volgende empirische deelvraag worden beantwoord: *"Hoe gaan (netwerk)managers van het Ministerie van VWS om met het spanningsveld tussen het Ministerie van VWS en externe netwerken?"* Ook bij de beantwoording van deze empirische deelvraag zal eerst achtereenvolgens worden gekeken naar de verschillende netwerkmanagers.

### *9.4.1 Netwerkmanager in de hiërarchische lijn*

De netwerkmanager die opereert in de hiërarchische lijn probeert middels haar hiërarchische positie een koppeling te maken tussen het verticaal georiënteerde Ministerie van VWS en het horizontaal georiënteerde zorgveld. Waar het mogelijk is, probeert de netwerkmanager directief een koppeling te maken tussen deze twee werelden. Zo zal ze in sommige gevallen simpelweg volgens de bureaucratische regels en procedures een beslissing kunnen nemen om deze koppeling te maken. Echter, soms beweegt de netwerkmanager zich buiten deze bureaucratische werkwijze en probeert ze op andere manieren een koppeling te maken tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS. Zo neemt ze achter de schermen besluiten met andere bestuurders, sluit ze soms bepaalde tegenstanders uit bij overleggen, en verspreidt ze informatie binnen het departement die haar doelbereiking steunt. Deze werkwijze van de netwerkmanager stuit geregeld op aanzienlijke weerstand binnen het departement. De externgerichte werkwijze van de

netwerkmanager, die niet altijd de ambtelijke procedures volgt, staat immers haaks op de bureaucratische gewoonten van het Ministerie van VWS.
De interne werkzaamheden van de netwerkmanager worden gekenmerkt door de ogenschijnlijke onmogelijkheid om met haar bestuurlijke invloed verbindingen te leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS. Aangezien haar bestuurlijke invloed wordt ingeperkt door weerstand, ziet de netwerkmanager zichzelf genoodzaakt om buiten de bureaucratische regels en gewoonten om haar doelstellingen te realiseren, en verbindingen te leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS. Zo heeft de netwerkmanager een intern netwerk van gelijkgestemden gevormd en zoekt ze steun bij de Minister en Staatsecretaris om tegenwicht te kunnen bieden tegen de weerstand waarmee ze wordt geconfronteerd.

*9.4.2 Netwerkmanager tussen publieke organisatie en netwerken*

De netwerkmanager die opereert tussen de publieke organisatie en netwerken, heeft binnen het departement te maken met een vaste groep partijen die betrokken zijn bij een aantal vaste beleidsthema's. Ook deze netwerkmanager wordt geconfronteerd met weerstand doordat hij verbindingen probeert te leggen tussen de externe wereld en het Ministerie van VWS, maar in mindere mate dan de netwerkmanager in de hiërarchische lijn.
Om zijn doelstellingen te realiseren en om te gaan met de weerstand binnen het departement, speelt de manager enerzijds volgens de bureaucratische regels en gebruiken, en volgt hij de ambtelijke procedures. Anderzijds handelt de netwerkmanager achter te schermen en buiten de bureaucratische regels en gewoonten van het departement om. Wanneer de netwerkmanager de bureaucratische regels en gebruiken volgt, overlegt hij in officiële overleggen met alle betrokken partijen in het departement. Naast deze formeel activiteiten beweegt de netwerkmanager zich ook buiten de officiële regels en gebruiken. Zo stemt hij achter de schermen af met gelijkgestemde partijen, verspreidt hij strategisch informatie die zijn doelbereiking steunt en dergelijke.
Aangezien de partijen met wie de netwerkmanager te maken heeft verschillende belangen binnen het departement vertegenwoordigen, moet de netwerkmanager onderhandelend optreden. In deze onderhandelingen balanceert de netwerkmanager dus tussen het uitoefenen van zijn hiërarchische invloed en het onderhouden van de onderlinge relaties, en het werken volgens de bureaucratische regels en gebruiken of daarbuiten.

*9.4.3 Netwerkmanager in los verband*

In tegenstelling tot de voorgaande netwerkmanagers, heeft de netwerkmanager in los verband weinig hiërarchische invloed binnen het Ministerie van VWS. Ondanks het feit dat de werkwijze van de netwerkmanager soms op weerstand stuit binnen het departement, is de netwerkmanager relatief 'onschuldig' en wordt hij zelden met werkelijke weerstand geconfronteerd.
Echter, net als de overige netwerkmanagers, beweegt de netwerkmanager buiten de traditionele bureaucratische regels en gebruiken, om verbindingen te leggen tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS. Dit doet de netwerkmanager niet om weerstand te voorkomen of te

omzeilen, maar om alsnog invloed uit te oefenen ter compensatie van zijn beperkte hiërarchische invloed. Zo beweegt de netwerkmanager zich door het gehele departement en haakt hij aan bij partijen die hij kan gebruiken voor zijn doelbereiking.
In tegenstelling tot de voorgaande netwerkmanagers, maakt de netwerkmanager geen gebruik van hiërarchische sturingsmethoden. Gezien zijn beperkte hiërarchische invloed, oefent de netwerkmanager invloed uit door middel van zijn informatievoorsprong en goede zakelijke relaties (met de bestuurlijke top van het departement). Zo organiseert hij discussiebijeenkomsten en geeft hij presentaties waarin hij zijn kennis deelt.

*9.4.4 Korte vergelijking*

Alle onderzochte netwerkmanagers worden geconfronteerd met weerstand wanneer ze verbindingen proberen te leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS. Er zijn echter wel verschillen waar te nemen tussen de netwerkmanagers. Deze verschillen in weerstand zijn direct te koppelen aan de bestuurlijke invloed en hiërarchische positie die de netwerkmanagers binnen het departement hebben.
Echter, ongeacht de positie en bestuurlijke invloed van de netwerkmanagers, opereren ze allen buiten de bureaucratische regels en gebruiken om invloed uit te oefenen en verbindingen te leggen met het zorgveld en het Ministerie van VWS.

## 9.5 Beantwoording hoofdvraag

In deze paragraaf zal de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord: *"Wat doen publieke netwerkmanagers wanneer ze netwerken managen?"* Aangezien de beantwoording van deze hoofdvraag mede is opgebouwd uit de antwoorden op de empirische deelvragen die hiervoor zijn behandeld, zal in deze paragraaf een overkoepelend antwoord worden gegeven.

Wat in dit onderzoek duidelijk naar voren is gekomen, is dat netwerkmanagers netwerkactiviteiten ontplooien om vooruitgang te realiseren in netwerken. Tijdens deze netwerkactiviteiten balanceren de netwerkmanagers tussen het uitoefenen van druk via hiërarchische sturingsmechanismen en het onderhouden van (zakelijke) relaties. Veelal zijn deze activiteiten niet 'neutraal'; netwerkmanagers proberen namelijk op allerlei manieren hun doelstellingen te realiseren. Door te dreigen, straffen en belonen, beïnvloeden netwerkmanagers de partijen met wie ze te maken hebben en bewegen ze zich langs of door de uiteenlopende belangen.
Naast deze netwerkactiviteiten voeren netwerkmanagers activiteiten uit om verbindingen te leggen tussen het Ministerie van VWS en de buitenwereld. Via interne netwerken, discussiebijeenkomsten, het geven van presentaties en dergelijke, proberen netwerkmanagers een koppeling te maken tussen het Ministerie van VWS en het zorgveld. Enerzijds voeren netwerkmanagers 'normale' overleggen met andere partijen en volgen ze de officiële procedures. Anderzijds zoeken ze steun bij medestanders en zetten ze informatie strategisch in om hun doelen

te realiseren, en om een koppeling te maken tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS. Om de koppeling te maken tussen het Ministerie van VWS en het zorgveld, houden netwerkmanagers zich dus enerzijds aan de bureaucratische regels en normen, en bewegen ze zich daar anderzijds buiten.

Naast de netwerkactiviteiten van de netwerkmanagers en de activiteiten die ze uitvoeren om verbindingen te leggen tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS, is het opvallend dat de netwerkmanagers, die opereren in een omgeving die wordt gekenmerkt door weerstand en bedreigingen, continu bezig zijn met het veiligstellen van hun eigen positie. Netwerkmanagers doen dit zowel 'binnendoor' als 'buitenom'. Netwerkmanagers zoeken bijvoorbeeld steun bij invloedrijke bestuurders en vormen interne netwerken van gelijkgestemden (binnendoor). Daarnaast laten de netwerkmanagers bewust hun informatievoorsprong en ervaringen in het zorgveld zien, en treden ze op als 'neutrale''vertegenwoordigers van de externe wereld' (buitenom). Netwerkmanagers nemen dus maatregelen om zich in te dekken en sterker te staan tegenover de weerstand en bedreigingen waarmee ze worden geconfronteerd.

**9.6 Implicaties**

Uit het voorgaande is gebleken dat netwerkmanagers ongeacht hun positie of hiërarchische invloed buiten de bureaucratische kaders, regels en gebruiken opereren om hun doelstellingen te realiseren. Tevens is gebleken dat netwerkmanagers zowel 'binnendoor' als 'buitenom' hun eigen positie proberen veilig te stellen, te midden van weerstand en bedreigingen.

Deze bevindingen impliceren dat de hedendaagse werkwijze van het Ministerie van VWS weinig ruimte biedt om 'buiten' naar 'binnen' te halen, en andersom. Immers, de hedendaagse hiërarchische en interngerichte oriëntatie van het departement slaagt er niet in om het werk van netwerkmanager te faciliteren, ofwel een koppeling te maken tussen het zorgveld en het Ministerie van VWS.

Indien het Ministerie van VWS werkelijk meer externgericht wil opereren en meer wil samenwerken met het zorgveld, zal ze zichzelf anders moeten gaan organiseren om deze uitdaging aan te gaan. Op dit moment staat het 'werken in netwerken' immers haaks op de traditioneel bureaucratische oriëntatie van het departement.

Deze externe oriëntatie zal waarschijnlijk niet gerealiseerd worden door een grootschalige reorganisatie, maar vergt een wezenlijke en intrinsieke verandering in de manier waarop het Ministerie van VWS naar zichzelf en de buitenwereld kijkt. Deze verandering zal niet van de één op de andere dag gerealiseerd zijn, maar wordt geleidelijk gevormd door mensen die inzien dat een andere werkwijze gewenst is en daar ook werkelijk naar handelen.

In dit onderzoek is stilgestaan bij het werk van drie voorbeelden van dergelijke personen. Het onderzoek heeft laten zien hoe deze publieke netwerkmanagers opereren in netwerken en de buitenwereld met het Ministerie van VWS verbinden, door zowel binnen als buiten de bureaucratische kaders te opereren. Daarnaast heeft het onderzoek laten zien dat netwerkmanagers zowel 'binnendoor' als 'buitenom' hun eigen positie proberen veilig te stellen,

om zich in te dekken en sterker te staan tegenover de weerstand en bedreigingen waarmee ze worden geconfronteerd.

### 9.7 Aanbevelingen netwerkmanagers en het Ministerie van VWS

Nu de bevindingen van dit onderzoek zijn gepresenteerd, zullen enkele aanbevelingen worden gedaan die gericht zijn aan netwerkmanagers. De aanbevelingen zijn gericht aan alle netwerkmanagers die werkzaam zijn in publieke organisaties.

Uit het voorgaande is gebleken dat het managen van netwerken niet alleen bestaat uit het realiseren van vooruitgang in netwerken, en het verbinden van de buitenwereld met een publieke organisatie, maar ook uit het veiligstellen van de eigen positie in een publieke organisatie. Netwerkmanagers opereren immers in een context waarin ze worden geconfronteerd met weerstanden en bedreigingen.

Om tegenwicht te bieden aan deze weerstanden en bedreigingen, kunnen netwerkmanagers zowel ‘binnendoor’ als ‘buitenom’ hun positie proberen veilig te stellen. Netwerkmanagers kunnen ‘binnendoor’ bewust aansluiting proberen te vinden bij gelijkgestemde ambtenaren, in het bijzonder ambtenaren in de bestuurlijke top. Netwerkmanagers moeten ernaar streven om een intern netwerk op te bouwen dat hen steunt en helpt in de (interne en externe) activiteiten die ze uitvoeren.

Ook ‘buitenom’ kunnen netwerkmanagers zich indekken tegen weerstand en bedreigingen. Zo kunnen netwerkmanagers bewust hun meerwaarde laten zien in de overleggen die ze bijwonen en de presentaties die ze geven, door bijvoorbeeld hun informatievoorsprong te delen met anderen. Ook kunnen netwerkmanagers zich ‘neutraal’ opstellen door zich intern te presenteren als ‘vertegenwoordiger van het veld’. Zodoende blijft de netwerkmanager zelf buiten schot en kan hij/zij alsnog problemen adresseren, en verbindingen leggen tussen de buitenwereld en het Ministerie van VWS.

Wanneer de netwerkmanager zichzelf zowel ‘binnendoor’ als ‘buitenom’ heeft veiliggesteld van weerstand en bedreigingen, heeft hij/zij een omgeving gecreëerd waarin invloed kan worden uitgeoefend.

Voor publieke netwerkmanagers is het van groot belang dat zij weten om te gaan met de weerstanden en bedreigingen waarmee ze worden geconfronteerd. Netwerkmanagers moeten deze weerstanden en bedreigingen signaleren, en bewust proberen te managen. Veel hedendaagse publieke organisaties zijn immers niet ingesteld om het werken in netwerken te faciliteren. Zolang dat niet het geval is zullen netwerkmanagers bewust en actief de omgeving waarin ze acteren naar hun eigen hand moeten proberen te zetten.

# 10. Bijlagen

**Bijlage 1 – Topiclijst interview met mogelijke netwerkmanagers**

*Algemeen*
- Introductie: onderzoeker/onderzoek
- Introductie respondent

*Werkzaamheden*
- Kunt u wat vertellen over uw werkzaamheden?
- Met welke partijen heeft u te maken?
- Moet u voor uw werkzaamheden acteren in netwerken? Zo ja, wat zijn de karakteristieken van deze netwerken (: aantallen, samenstelling, doel, duur, etc?)
- Ziet u zichzelf als een 'netwerkmanager'?
- Kunt u wat vertellen over de werkzaamheden die u uitvoert om netwerken te managen? Kunt u hier concrete voorbeelden van geven?
- Hoe ziet een typische werkdag er uit?
- Kunt u werkelijk een netwerk naar uw wensen beïnvloeden of is de werkelijkheid complexer?

*Netwerkmanager*
- Is er verschil tussen een 'traditionele manager' en een netwerkmanager? Zo ja, welk verschil?
- Wat zijn de eigenschappen van een goede netwerkmanager?
- Volgens welke 'spelregels' moet een netwerkmanager handelen?

*Spanningen*
- Wat zijn de moeilijkheden/uitdagingen in uw werkzaamheden? Voor u persoonlijk? Voor VWS?
- Hoe kijken externe partijen naar u? Hoe kijken interne partijen (bijv. andere directies of departementen) naar u?
- Kunt u ingaan op de rol van hiërarchie in netwerken die vaak worden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid? Wat voor soort sturingsmechanismen zijn gepast in netwerken?
- Bestaan er in de netwerken waarin u acteert spanningen tussen publieke en private partijen/belangen? Hoe gaat u met deze spanningen om?

**Bijlage 2 - Coderingsboom interviews**

**Context netwerkmanagers**

*Interne context*
- Politiek-economisch niveau
- Ministerieel niveau
- Persoonlijk niveau
- Overige

*Externe context*
- Externe partijen
  - 'Denkers'
  - ZBO's

        - Andere ministeries
        - Individuele instellingen
        - Koepelorganisaties
    - Netwerken
    - Brede ontwikkelingen in de samenleving/zorg
    - Verhalen die rondzweven
    - Documentatie
    - Overige

**Werkzaamheden netwerkmanagers**

*Algemeen*

- Overheid in netwerken
- Kenmerken werkzaamheden netwerkmanager
- Rol van hiërarchie

*Interne werkzaamheden*

- Algemene omschrijvingen
- Activiteiten in de lijn
- Acties uitzetten/uitvoeren
- Politieke/ bestuurlijke steun organiseren
- Contact onderhouden met achterban
- Relaties opbouwen/onderhouden
- Informatie/kennis inwinnen
    - Netwerk opbouwen
    - Documentatie verwerken
- Informatie/kennis zenden
    - Grote verhaal schetsen
    - Problemen aanstippen
    - Formuleren van gedeelde visie/perspectief
- Onderhandelen

*Externe werkzaamheden*

- Algemene omschrijvingen
- Relaties opbouwen/onderhouden
- Verwerven van aanzien
- Dialoog voeren
- Informatie/kennis inwinnen
    - Netwerk bouwen
    - Bijwonen congressen/overleggen/ e.d.
- Informatie/kennis zenden
    - Grote verhaal schetsen
    - Problemen aanstippen
    - Formuleren van gedeelde visie/perspectief
- Onderhandelen
- Eerlijk/ transparant/ open zijn

# 11. Literatuurlijst


- Agranoff, R. (2006), Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers, in: *Public Administration Review*, nr. 66, pp. 56–65.

- Agranoff, R., McGuire, M. (2001), Big questions in public network management Research, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, pp. 295−326.

- Aldrich, H.E. (1979), *Organizations en Environments*, Stanford University Press.

- Allison, G. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Londen: Little Brown.

- Bolman, L.G., Deal, T.E. (2003), *Reframing Organizations; Artistry, Choice, and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.

- Börzel, T.A. (1998), Organizing Babylon - On the difference conceptions of policy networks, in: *Public Administration* 76, pp. 253–73.

- Carlson, C. (1951), *Executive Behaviour*, Uppsale: Uppsala University Press.

- Castells, M. (2003), *Rise of the Network Society*, Amsterdam: Uitgeverij van Gennep B.V.

- Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972), A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Nr. 1. (Maart, 1972), pp. 1-25.

- Cook, K.S. (1977), Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations, in: *The Sociological Quartely*, 18 (winter 1977), pp. 62-82.

- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof, E.F. (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Leiden: Stenfert Kroese.

- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof, E.F. (1995), *Netwerkmanagement*, Utrecht: Lemma.

- De Bruijn, .J.A., Ten Heuvelhof, E.F. (1997), Instruments for network management, in: *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, ed. Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J.F.M., London: Sage, pp. 119–136.

- De Bruijn, .J.A., Ten Heuvelhof, E.F. (2007), *Management in Netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext*, Den Haag: Lemma.

- Drucker, P.F. (1954), *The Practice of Management*, New York: Harper & Row.

- Dyer, J.H., Nobeoka, K. (2000), Creating and managing a high-performance knowledge sharing network: The Toyota case, in: *Strategic Management Journal*, 21, pp. 345–67.

- Fayol, H. (1916), Administration Industrielle et Générale, in: *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, Nr. 10, 1916, pp. 5-164.

- Fransen, B. (1999), *Bestuurders van complexe netwerken*, Schiedam: Scriptum.

- Freeman, J.L. (1995), *The Political Process: Excecutive Bureau-Legislative Committee Relations*, New York: Random House.

- Friedman, R.A., Podolny, J. (1992), Differentiation of Boundary Spanning Roles: Labor Negotiations and Implications for Role Conflict, in: *Administrative Science Quarterly*, 1992, nr. 37.

- Gulick, L. H. (1936), Notes on the Theory of Organization, in: *Papers on the Science of Administration*, L. Gulick, L. Urwick (Ed.), pp. 3–35. New York: Institute of Public Administration.

- Godfroij, A.J.A., Nelissen, N.J.M. (1993), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Bussum: Coutinho.

- Helco, H., Wildavsky, A. (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*, Londen: MacMillan.

- Herranz, J. (2007), The Multisectoral Trilemma of Network Management, in: *Journal of Public Administration and Research*, maart 2007.

- Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (red.) (1990), *Overheids-, semi-overheids, en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.

- In 't Veld, R.J., Schaap, L., Termeer, C.J.A.M. (1991), *Autopoiesis and Configuration Theory*, Utrecht: Kluwer.

- Järvensivu, T., Nykänen, K. (2008), Identifying basic elements of network management: Comparison between managing networks, markets, and hierarchies, in: *Fishing with business nets — Keeping thoughts on the horizon*, M.Anttila, A. Rajala (Eds.), Helsinki: Helsinki School of Economics Publications.

- Kalders, P., Van Erp, J. Peters, K. (2004), Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing, in: *Bestuurskunde*, december 2004, jaargang 13, nr. 12.

- Kaufman, H. (1981), *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington: Brookings Institution.

- Kickert, W.J.M. (ed.) (1997), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.

- Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing in netwerken*, Delft: 1996.

- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (2000), Public Management and Policy Networks, in: *Public Management Review*, 2, 2, pp. 135-158.

- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (1992), Besluitvorming in beleidsnetwerken, Een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels, in: *Beleidswetenschap* 1992, 1, pp. 32-51.

- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (1997), Strategies for network management, in: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks*, Londen: Sage.

- Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A., Kickert, W.J.M. (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag: Vuga.

- Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004), *Managing uncertainty in networks: A network approach to problem solving and decision making*, New York: Routledge.

- Korsten, A.F.A. (2006), *Samenwerken in ketens en ketenmanagement, Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*, website: www.annokorsten.nl.

- Lindblom, C.E. (1965), *The Intelligence of Democracy*, New York: Free Press.

- McGuire, M. (2002), Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it, in: *Public Administration Review*, 62, (5), pp. 599−609.

- McGuire, M. (2006), Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it, in: *Public Administration Review*, 66, pp. 33−43.

- Mintzberg, H. (1970), Structured Observation as a Method to Study Managerial Work, in: *Journal of Management Studies*, februari 1970.

- Mintzberg, H. (1973), *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.

- Mintzberg, H. (1975), The Manager's Job: Folklore and Fact, in: *Harvard Business Review*, 53, 2, pp. 100-110.

- Mintzberg, H. (2009), *Managing*, San Francisco: Berret-Koehler Publishers Inc.

- Noordegraaf, M. (2000), *Attention!: Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, Delft: Uburon.

- Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten.* Bussum: Coutinho.

- Peeters, R., Van Twist, M., Van der Steen, M. (2008), *Verschuivende verwachtingen. Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*, Den Haag.

- Peters, B.G. (2002), The Politics of Tool Choice, in: *The tools of government: A guide to the new governance*, ed. Salamon, L.M., New York: Oxford University Press, pp. 552–64.

- Powell, W.W. (1990), Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organizations, in: *Research in Organizational Behavior*, ed. Staw, B.M., Cummings, L.L., Greenwich: JAI Prress, pp. 295-336.

- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg. (1998), *Besturen in overleg*, Zoetermeer.

- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg. (2009), Tussen Continuïteit en Verandering, 27 adviezen van de RVZ 2003-2009, Den Haag: Broese en Peereboom.

- Rethemeyer, R.K., Hatmaker, D.M. (2007), Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr. 18, pp. 617–646.

- Rhodes, R. (1996), The New Governance: Governing without Government, in: *Political Studies XLIV*, pp. 652-667.

- Sayles, L.R. (1997), *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*, Malabar: Krieger Publishing Company.

- Scanlan, T., Tushman, M. (1981), Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents, in: *Academy of Management Journal*.

- Sorensen, E., Torfing, J. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave.

- Stapel, J., Keukens, R. (2009), *Sociologie voor de gezondheidszorg en verpleegkunde*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

- Stoker, G. (1998), Governance as Theory: Five Proposition, in: *International Social Science Journal*, 50, 155, pp. 17-28.

- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming*, Rotterdam.

- Tushman, M.L., Scanlan, T.J. (1981), Boundary Spanning Individuals: Their role in information transfer and their antecedents, in: *Academy of Management Journal*, vol. 24, nr. 2, pp. 289-305.

- Van der Steen, M., Peeters, R., Van Twist, M. (2009), *De Boom en het Rizoom*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Een essay in opdracht van het Ministerie van VROM, februari 2009.

- Van Thiel, S. (2010), *Bestuurskundig Onderzoek, een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho.

- West, W.F. (2004), Formal Procedures, Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Policy Analysis, in: *Public Administration Review*, vol. 64, nr.1, pp. 66-80.


**Websites**


- Astrin, http://www.astrin.nl/Branchesites/Astrin_leden/Downloads/NM.pdf, geraadpleegd op 4 juni 2010.
- Rijkswaterstaat, http://www.platformwow.nl/images1/acm35/bestanden/Essentie%20PNM%20RWS.pdf , geraadpleegd op 14 mei 2010.
- Zorgnetwerk Midden-Brabant, www.zorgnetwerkmb.nl, geraadpleegd op 14 mei.