

Sturen op prestaties

Een vergelijkend onderzoek naar het effect van netwerksturing op de prestaties van netwerken



Sturen op prestaties

Een vergelijkend onderzoek naar het effect van netwerksturing op de prestaties van netwerken

Master Bestuurskunde (specialisatie: Organisatie en Management)

Tarik Hamdiui

4385039

Radboud Universiteit Nijmegen

20 augustus 2017

Onder begeleiding van:

Dr. M. L. van Genugten

Radboud Universiteit

Jane Fain

Jasper Sluijs

Andersson Elffers Felix

Radboud Universiteit



Andersson Elffers Felix

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis 'Sturen op prestaties'. Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Radboud Universiteit voor de Master Bestuurskunde in opdracht van Andersson Elffers Felix (AEF). Ten behoeve van deze thesis heb ik gedurende zes maanden in twee landelijke netwerken onderzoek gedaan naar de invloed van netwerksturing op de prestaties.

Samen met mijn begeleiders, zowel vanuit de universiteit als AEF, heb ik de centrale vraagstelling van dit onderzoek vormgegeven. Hierbij heeft onder andere mijn interesse in samenwerking en netwerken een grote rol gespeeld. Omdat ik zelf een voorstander ben van samenwerking rondom maatschappelijke vraagstukken, leek het mij zeer interessant om te onderzoeken hoe ministeries vanuit hun (systeem)verantwoordelijkheid, ervoor kunnen zorgen dat een netwerk goed presteert. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zijn in dit rapport een aantal aanbevelingen gedaan voor de betrokken ministeries.

Tijdens het onderzoek heb ik het genoeg gehad om met een groot aantal personen van verschillende organisaties te spreken. Hierbij heb ik vanuit een onafhankelijke positie als onderzoeker inzicht mogen krijgen in de processen en verhoudingen binnen de netwerken. Graag wil ik alle respondenten die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek bedanken voor hun openheid tijdens de interviews. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen voltooien.

Bij dezen wil ik tevens graag mijn begeleiders bedanken voor de fijne begeleiding en hun ondersteuning tijdens dit traject. Om te beginnen wil ik mijn universitaire begeleider, mevrouw Van Genugten bedanken voor haar uitstekende begeleiding gedurende het onderzoek. Voorts wil ik graag Jane Fain bedanken voor het meelesen en -denken gedurende het onderzoek. Ook wil ik mijn dank uiten aan Jasper Sluijs voor de persoonlijke begeleiding gedurende de stage en de bijdrage die hij hiermee heeft geleverd aan mijn persoonlijke ontwikkeling. Tot slot dank ik Ineke Hoekstra voor het leggen van het contact met een aantal cruciale respondenten voor het onderzoek. Allen hebben ze bijgedragen aan de totstandkoming van deze thesis.

Veel leesplezier toegewenst.

Tarik Hamdiui

Arnhem, 20 augustus 2017

Samenvatting

De afgelopen jaren is, parallel aan vele verschillende decentralisaties, het gebruik van netwerken sterk toegenomen. De ministeries beschikken binnen de gedecentraliseerde domeinen over een systeemverantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten, maar zijn hiervoor grotendeels afhankelijk van andere actoren. Maar hoe kan een ministerie sturen op het behalen van een bepaald resultaat, als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid ligt bij andere actoren? Hiervoor zijn zij aangewezen op netwerksturing.

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over de wijze waarop overheden sturing kunnen geven aan de prestaties van netwerken. Hieruit blijkt dat een overheid dit kan doen door 1) *de omvang en institutionele procedures van netwerken te beïnvloeden*, 2) *beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden te bepalen*, 3) *spanningen tussen actoren te verkleinen* en 4) *het beïnvloeden van de beleidsagenda en de verscheidenheid aan mogelijke alternatieven*. Voorts is er ook aandacht voor de determinanten van een presterend netwerk. Hierbij dient gekeken te worden naar de mate waarin de doelstellingen behaald worden (*productprestaties*), actoren inspraak hebben in het netwerk (*procesprestaties*) en interactie tussen actoren plaatsvindt (*stelselprestaties*).

Door middel van een meervoudige casestudie is een vergelijking gemaakt tussen de wijze waarop de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) sturing geven aan twee verschillende netwerken. Het ene netwerk richt zich op de verbetering van de verkeersveiligheid, terwijl het andere netwerk zich richt op de transitie en transformatie van de jeugdhulp. Middels een documentenanalyse en tweeëntwintig verdiepende interviews met verschillende actoren is inzicht verkregen in 1) *de wijze waarop de ministeries het netwerk sturen* en 2) *de prestaties van de netwerken*.

Door vervolgens deze twee netwerken met elkaar te vergelijken, is geconstateerd dat de wijze waarop netwerksturing wordt toegepast invloed heeft op de prestaties van de twee netwerken. De wijze waarop mede-eigenaarschap wordt gecreëerd onder actoren en aangezet wordt tot discussie over alternatieve probleempercepties heeft invloed op de tevredenheid onder de actoren over de gerealiseerde maatregelen. Daarnaast heeft de wijze waarop doelstellingen geframed worden en het feit dat actoren overtuigd zijn van een behoefte aan gezamenlijke actie, invloed op de inspraak die actoren hebben binnen het netwerk. Tot slot heeft de wijze waarop actoren geselecteerd zijn en de wijze waarop communicatiekanalen zijn opgezet, invloed op de middelen die het netwerk tot haar beschikking heeft.

Op basis van deze bevindingen worden overheden geadviseerd om meer gebruik te maken van hands-on instrumenten waarin op een proactieve manier sturing wordt gegeven aan het netwerk. Voorts wordt het ministerie van IenM geadviseerd om in aanloop naar het vaststellen van het 'Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030' een overkoepeld overleg te organiseren waarin verscheidene actoren de mogelijkheid krijgen om met elkaar in gesprek te gaan over de probleemanalyse, mogelijke maatregelen en verdeling van verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt geadviseerd om aan te zetten op het gezamenlijk ondertekenen van het strategisch plan, waarbij een overstemming is over de rolverdeling(en) en de doelstelling(en). Verder wordt het ministerie van VWS aanbevolen om cliëntenorganisaties een grotere stem te geven in het netwerk en actoren te selecteren op basis van de doelstellingen van de Jeugdwet.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1. INTRODUCTIE	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 PROBLEEMSTELLING	9
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN	9
1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.5 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	11
1.6 LEESWIJZER	11
2. THEORETISCH KADER	12
2.1 DE VERANDERENDE OVERHEID	12
2.1.1 DE RECHTMATIGE OVERHEID	13
2.1.2 DE PRESTERENDE OVERHEID	14
2.1.3 DE RESPONSIEVE OVERHEID	14
2.1.4 DE SAMENWERKENDE OVERHEID	14
2.2 NETWERKSTURING IN DE NETWERKLITERATUUR	15
2.2.1 BENADERING 1: BELEIDSNETWERKEN	16
2.2.2 BENADERING 2: NETWERKMANAGEMENT	17
2.2.3 BENADERING 3: NETWERKSTURING	17
2.3 NETWERKSTURING	19
2.3.1 WAAROM NETWERKSTURING?	19
2.3.2 VORMEN VAN NETWERKSTURING	20
2.3.3 INSTRUMENTEN VAN NETWERKSTURING	22
2.4 INVLOED VAN NETWERKSTURING OP NETWERKPRESTATIES	28
2.4.1 VERSCHILLENDE KENMERKEN DIE VAN INVLOED ZIJN OP NETWERKPRESTATIES	28
2.4.2 DE RELATIE TUSSEN NETWERKSTURING EN DE PRESTATIES VAN NETWERKEN	28
2.5 NETWERKPRESTATIES	30
2.5.1 PRODUCTPRESTATIES	31
2.5.2 PROCESPRESTATIES	32
2.5.3 STELSELPRESTATIES	33
2.6 CONCEPTUEEL MODEL	34
3. METHODOLOGISCH KADER	36
3.1 ONDERZOEKSDESIGN	36
3.2 CASESELECTIE	36
3.3 DATAVERZAMELING	37
3.3.1 INTERVIEWS	37
3.3.2 DOCUMENTENANALYSE	38
3.4 OPERATIONALISATIE	38
3.4.1 NETWERKSTURING	39
3.4.2 NETWERKPRESTATIES	39
3.5 DATA-ANALYSE	41
3.6 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	42

4. RESULTATEN	44
4.1 CASUS 1: VERKEERSVEILIGHEID	44
4.1.1 NETWERKPRESTATIES	45
4.1.2 NETWERKSTURING	50
4.1.3 DEELCONCLUSIE VERKEERSVEILIGHEID	56
4.2 CASUS 2: JEUGDHULP	57
4.2.1 NETWERKPRESTATIES	58
4.2.2 NETWERKSTURING	63
4.2.3 DEELCONCLUSIE JEUGDHULP	72
4.3 VERGELIJKING: DE INVLOED VAN NETWERKSTURING OP NETWERKPRESTATIES	73
4.3.1 PRODUCTPRESTATIES	74
4.3.2 PROCESPRESTATIES	75
4.3.3 STELSELPRESTATIES	76
4.3.4 SAMENVATTING	77
5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE	78
5.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	78
5.2 BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG	80
5.2 DISCUSSIE	82
5.2.1 REFLECTIE OP HET THEORETISCH KADER	82
5.2.2 REFLECTIE OP DE ONDERZOEKSMETHODEN	84
5.2.3 REFLECTIE OP DE RESULTATEN	86
5.2.4 AANBEVELINGEN	89
LITERATUUR	92
BIJLAGE 1: INTERVIEWGUIDE	97
BIJLAGE 2: RESPONDENTEN	99

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Door het toenemende grensoverschrijdende karakter van maatschappelijke problemen zijn overheden en andere partijen steeds vaker en sterker op elkaar aangewezen (Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat & Van Twist, 2016). Daarnaast hebben de afgelopen jaren veel decentralisaties plaatsgevonden. Denk hierbij onder andere aan de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. Door deze decentralisaties zijn verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen deze domeinen verschoven van nationaal naar provinciaal en gemeentelijk niveau (Raad van State, 2016). Voorts wordt gesteld dat de huidige samenleving getypeerd kan worden als een netwerksamenleving waarin burgers, bedrijven en instellingen publieke taken op zich nemen en publieke verantwoordelijkheden naar zich toe trekken (Castells, 2011; Van Twist & Van der Steen, 2012). Door de verschuiving van verantwoordelijkheden, het grensoverschrijdend karakter van maatschappelijke problemen én de ontwikkeling richting een netwerksamenleving, ontstaan in het openbaar bestuur steeds meer netwerken waarin verschillende (semi-) publieke en private organisaties samenwerken om een gezamenlijk doel te behalen. Er wordt verondersteld dat een netwerk dat bestaat uit verschillende (semi-) publieke en private actoren bij kan dragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen (Sorensen & Torfing, 2007). Door belanghebbenden met verschillende probleempercepties, doelen en belangen te betrekken in het beleidsvormingsproces komen namelijk innovatieve en breed gedragen oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen tot stand (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003; Keast & Brown, 2006). Deze netwerken ontstaan veelal op lokaal en regionaal niveau, maar ook op nationaal niveau wordt er tussen partijen samengewerkt.

Twee netwerken waarin ministeries op landelijk niveau opereren in een netwerk met een groot aantal actoren zijn het netwerk rondom verkeersveiligheid en het netwerk rondom de jeugdhulp. Deze twee netwerken staan centraal in dit onderzoek. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) stelt dat zij ten behoeve van de verkeersveiligheid samenwerkt met alle partijen die een belang hebben bij het realiseren van verkeersveiligheid. Ze zoekt aansluiting bij decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), politie en justitie op het gebied van handhaving; met het onderwijsdomein op het gebied van educatie; en met markt en maatschappelijke organisaties op het gebied van innovatie en kennisontwikkeling (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Al deze partijen gezamenlijk worden in dit onderzoek gezien als het landelijk netwerk rondom verkeersveiligheid. Ook binnen het jeugdhulpdomein is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) afhankelijk van andere actoren. In 2015 is na een lang politiek proces de Jeugdwet ingevoerd (Van Rijn & Teeven, 2013). Hierdoor is de jeugdhulp grotendeels gedecentraliseerd en heeft een grote verandering plaatsgevonden in dit domein waarin verantwoordelijkheden van partijen zijn verschoven. In het kader van de jeugdhulp werkt het ministerie van VWS samen met verschillende bestuurslagen, brancheorganisaties, kennisinstituten, cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen en inspecties (Ministerie van VWS, IPO, VNG, 2013). Dit wordt in dit onderzoek gezien als het landelijk netwerk rondom de jeugdhulp.

Door de decentralisaties en toename in het gebruik van netwerken is de rol van de ministeries binnen deze domeinen sterk veranderd. Ondanks dat de verantwoordelijkheid grotendeels ligt bij lagere bestuurslagen en andere actoren, worden ministeries wel aangesproken op de uitkomsten van het beleid. De ministeries zijn binnen deze domeinen namelijk wel systeemverantwoordelijk. Hoewel deze

vorm van verantwoordelijkheid steeds vaker gebruikt wordt, is er veel onhelderheid over de betekenis van het begrip. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2014) definieert systeemverantwoordelijkheid als: *“De verantwoordelijkheid van een minister over goed functioneren van het systeem als geheel, de verantwoordelijkheid van de uitkomsten van het systeem ligt bij andere actoren”*. Hieruit blijkt dat de verantwoordelijkheid voor de uitkomsten ligt bij andere actoren en dat de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het systeem ligt bij het ministerie. Het systeem bestaat uit alle partijen die een formele positie hebben binnen een bepaald domein (Van der steen et al., 2016). Derhalve kan gesteld worden dat een ministerie met systeemverantwoordelijkheid, verantwoordelijk is voor het goed functioneren van het netwerk van actoren binnen een bepaald beleidsdomein.

In de praktijk blijkt tevens dat, mede dankzij de onduidelijke betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid, het ministerie vaak wordt aangesproken op de behaalde uitkomsten. Daarom bestaat er bij de systeemverantwoordelijke ministeries vaak een behoefte om op de een of andere manier sturing te geven aan het netwerk van actoren. Maar hoe kan het ministerie sturen op het behalen van een bepaald resultaat, als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid ligt bij andere actoren? Dit is een vraag die zowel in de praktijk als in de wetenschap gesteld wordt (Van Twist, Van der Steen & Chin-A-Fat, 2017; Dal Molin & Masella, 2015b). In de wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat de overheid een bijzondere rol vervult in een netwerk omdat zij, in tegenstelling tot andere partijen, 1) democratisch gekozen is, 2) van haar verwacht wordt dat zij eerlijk en integer handelt en 3) beschikking heeft over een groot budget en het geweldsmonopolie (Klijn & Koppenjan, 2000). De overheid kan door de verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden echter niet meer sturen door middel van hiërarchie, zoals voorheen de standaard was. Zij zijn in de huidige netwerksamenleving aangewezen op andere instrumenten (Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012). Jessop (2003) stelt dat de overheid een rol heeft in een netwerk bij het definiëren van de wettelijke bepalingen tussen organisaties, het bemiddelen in dialoog tussen actoren, het oplossen van geschillen tussen actoren en het bepalen van de strategische context waarin actoren opereren. Deze nieuwe sturingsinstrumenten kunnen geschaard worden onder wat in de literatuur governance, meta-governance of netwerksturing wordt genoemd. (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen & Ruthemeyer, 2011; Sorensen & Torfing, 2007; Teisman, 2005). In dit onderzoek wordt dit fenomeen benoemd als netwerksturing.

Netwerksturing wordt gedefinieerd als: *“de inspanning van een gelegitimeerde overheid bij het sturen van netwerken door middel van regels en andere strategieën”* (Isett et al., 2011). Het sturen van netwerken kan de overheid op verschillende wijzen uitvoeren. De overheid kan kiezen voor vormen van netwerksturing waarbij ze een centrale positie inneemt of juist niet; veel stuurt of juist niet et cetera (Provan & Kenis, 2007). Daarnaast heeft de overheid de beschikking over verschillende instrumenten bij het sturen van netwerken. Sorensen en Torfing (2007) hebben alle taken van een netwerksturende overheid beschreven en stellen dat bij netwerksturing gebruik gemaakt kan worden van vier verschillende instrumenten, namelijk netwerkontwerpen, netwerkframing, netwerkbeheer en netwerkparticipatie. Aan de hand van deze instrumenten wordt in dit onderzoek bekeken hoe de twee ministeries netwerksturing uitvoeren in de twee eerdergenoemde netwerken. Verschillende auteurs stellen tevens dat de wijze waarop de overheid netwerksturing uitvoert van invloed is op het functioneren van het netwerk. Zo stellen Turrini, Cristofoli, Frosini en Nasi (2010) dat de sturende rol van de overheid een directe relatie heeft met de prestaties van een netwerk. Mede door deze

constatering wordt in dit onderzoek gekeken naar de wijze waarop de ministeries van IenM en VWS het netwerk binnen hun domein sturen en de prestaties van deze twee netwerken. Door een vergelijking te maken tussen deze twee vergelijkbare gefragmenteerde en gedecentraliseerde domeinen, wordt gezocht naar verbanden tussen de wijze waarop netwerksturing wordt uitgevoerd en de prestaties van de twee netwerken.

1.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van het bovenstaande wordt in dit onderzoek de volgende doelstelling nagestreefd:

“Inzicht verkrijgen in het verband tussen de wijze waarop de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) netwerksturing toepassen binnen hun netwerken en de prestaties van die netwerken”

De doelstelling bevat twee subdoelen die nagestreefd worden in dit onderzoek. Ten eerste wordt in de empirische resultaten inzicht gegeven in de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen binnen de netwerken in de desbetreffende domeinen. Dit inzicht wordt verkregen aan de hand van de inzichten vanuit het theoretisch kader in combinatie met de resultaten van het empirisch onderzoek. Het tweede subdoel dat nagestreefd wordt in dit onderzoek is het verklaren welke invloed de wijze van netwerksturing heeft op de prestaties van de netwerken. Dit doel wordt bereikt door de twee cases te vergelijken en op zoek te gaan naar verbanden tussen netwerksturing en netwerkprestaties. Om deze doelstellingen te behalen staat in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal:

“In hoeverre is er een verband tussen de wijze waarop de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) netwerksturing uitvoeren binnen hun netwerken en de prestaties van die netwerken?”

Om de bovenstaande vraagstelling te beantwoorden dient een aantal deelvragen beantwoord te worden. Door een antwoord op deze deelvragen te formuleren, kan uiteindelijk de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord worden.

1. Op welke wijze kan de overheid netwerksturing toepassen?
2. Wat zijn de determinanten van een presterend netwerk?
3. Hoe zien de landelijke netwerken er uit in het verkeersveiligheids- en jeugdhulpdomein?
4. Wat zijn de prestaties van de twee netwerken?
5. Hoe voeren de twee ministeries netwerksturing uit binnen de twee netwerken?
6. Welke invloed heeft de wijze van netwerksturing door de ministeries op de prestaties van de netwerken?

1.3 Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de hiervoor genoemde centrale vraagstelling en deelvragen wordt een aantal verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoeksdesign waarin twee verschillende dataverzamelmethode worden gebruikt, namelijk semigestructureerde interviews en een documentenanalyse. De semigestructureerde interviews zijn afgenomen met respondenten die namens een organisatie onderdeel zijn van de twee eerder genoemde landelijke netwerken. Hierin zijn vragen gesteld over 1) de wijze waarop het desbetreffende

ministerie netwerksturing heeft toegepast en 2) de prestaties van het netwerk. Bij de uitvoering van de documentenanalyse zijn verschillende beleidsstukken geanalyseerd die inzicht geven in de netwerken, de rol van de ministeries en de positie van verschillende actoren binnen de netwerken.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Hiervoor is reeds aangegeven dat er onduidelijkheid heerst over de systeemverantwoordelijkheid van ministeries en over de wijze waarop overheden kunnen sturen in een netwerksamenleving om hun doelstellingen te behalen. Dit onderzoek geeft inzicht in hoe de overheid kan sturen in netwerken om de prestaties van deze netwerken te verbeteren. Dit draagt eraan bij dat overheden beter in staat zijn om hun doelen te behalen in de huidige openbaar bestuur waarin het gebruik van netwerken steeds meer vanzelfsprekend is.

Daarnaast worden in dit onderzoek twee specifieke netwerken onderzocht, namelijk het netwerk rondom verkeersveiligheid en het netwerk rondom de jeugdhulp. Wat betreft verkeersveiligheid is de laatste jaren een stagnerende lijn te zien in het effect van de huidige beleidsmaatregelen. Daarnaast is er een negatieve ontwikkeling te zien in het aantal verkeersdoden en -gewonden (Weijermars, Korving, Van Schagen, Goldenbeld & Bos, 2016). Om het tij te keren en te komen tot een daling in het aantal verkeersdoden en -gewonden is het van belang dat er nieuwe innovatieve maatregelen worden bedacht. Om te komen tot nieuwe innovatieve oplossingen voor een complex maatschappelijk probleem, zoals verkeersveiligheid, wordt gesteld dat verschillende belanghebbenden betrokken dienen te worden bij het beleidsvormingsproces (Van Bueren et al., 2003). Netwerken zijn namelijk bij uitstek organisatievormen waarin nieuwe innovatieve ideeën en plannen kunnen ontstaan die de verkeersveiligheid in Nederland kunnen verbeteren. Hiervoor is het wel van belang dat het ministerie van IenM weet hoe zij het netwerk kunnen sturen om de prestaties te verhogen en de verkeersveiligheid te verbeteren. Dit onderzoek levert hier een bijdrage aan.

Ook in het netwerk rondom de jeugdhulp werkt het ministerie samen met een groot aantal actoren en draagt zij de systeemverantwoordelijkheid. Binnen de jeugdhulp zijn de laatste jaren, door invoering van de Jeugdwet, verschillende knelpunten ontstaan die een negatieve invloed hebben op de jeugdhulp. Zo blijkt uit een rapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat de transitie zonder grote problemen is verlopen, maar dat de echte transformatie nog op gang moet komen (Pommer & Boelhouwer, 2016). Door de wet zijn verschillende knelpunten ontstaan rondom het respecteren van de privacywetgeving, het beperken van de wachtlijsten in de jeugdpsychiatrie, het continueren van de hulp nadat de cliënt achttien jaar is geworden, wachtlijsten bij de Raad voor de Kinderbescherming en de afstemming van specialistische jeugdhulp die landelijk of bovenregionaal wordt aangeboden. Het SCP stelt daarnaast dat de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Jeugdwet nog de nodige aandacht vraagt (Pommer & Boelhouwer, 2016). Door in dit onderzoek het ministeries van VWS inzicht te geven in hun rol in het netwerk rondom de jeugdhulp en aan te geven hoe zij dit kunnen verbeteren om de prestaties van het netwerk te verhogen, kan het ministerie op een gerichte manier sturen op de prestaties van het netwerk. Indien de prestaties van de netwerken verhoogd worden, kan dit mogelijk een positief effect hebben op de verbetering van de jeugdhulp. Door verbetering van de jeugdhulp genieten jongeren van betere zorg en is het onderzoek hiermee van maatschappelijke waarde.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

In de bestuurskundige literatuur is al langere tijd aandacht voor de veranderende rol van de overheid. Door de decennia heen veranderen de wensen van burgers en organisaties en daarmee ook de rol en positie van de overheid. In de bestuurskundige wetenschappelijke literatuur is waargenomen dat de rol van de overheid is veranderd in fasen (ook wel paradigma's) door de tijd heen. In het traditionele Public Administration (PA) paradigma werd de overheid vooral gezien als een bureaucratisch ingericht instituut dat beleid maakt en oplegt aan haar burgers. Deze rol is echter drastisch veranderd in het nieuwe New Public Governance (NPG) paradigma. Binnen dit paradigma wordt de overheid gezien als één van de actoren die samen met andere partijen dient te komen tot een positief maatschappelijke resultaat. Hierbij kan de overheid niet sturen met traditionele instrumenten zoals hiërarchie, maar is er sprake van interdependentie tussen de overheid en andere belanghebbenden (Koppenjan & Klijn, 2004). Dat de rol van de overheid is veranderd is evident, maar in de wetenschap heerst nog steeds de vraag welke rol de overheid dient in te nemen in de nieuwe omgeving, welke complicaties dit met zich meebrengt en hoe de overheid vanuit haar nieuwe rol kan sturen op het behalen van prestaties. Dit onderzoek draagt bij aan het creëren van inzicht in de bovenstaande vragen.

Daarnaast is er in de wetenschappelijk literatuur de laatste decennia veel aandacht voor netwerken. Veel auteurs gaan in hun artikelen in op de wijze waarop netwerken ontstaan (Van Bueren et al., 2003), de effectiviteit van netwerken (Turini et al., 2010), de (besluitvorming)processen binnen een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004) en de rol van de overheid in netwerken (Isett et al, 2001). In deze literatuur is voornamelijk aandacht voor publiek-private samenwerkingen op lokaal en regionaal niveau. Er is echter relatief weinig aandacht voor netwerken op rijksniveau. Omdat dit onderzoek wel nadrukkelijk onderzoek doet naar netwerken op nationaal niveau, levert dit onderzoek een bijdrage aan de verbreding van de literatuur omtrent netwerken in de publieke sector op verschillende niveaus. Een ander element waar weinig aandacht voor is in de wetenschappelijk literatuur, is de sturing in netwerken. Hoewel in verschillende publicaties wel aandacht is voor de bijzondere rol van de overheid in netwerken, is dit voornamelijk in de rol van opdrachtgever, wat uitgaat van een hiërarchische relatie, of gelijkwaardige partner, dat uitgaat van een gelijke horizontale verhouding. Er zijn echter weinig onderzoeken gedaan naar netwerksturing, dat tussen deze twee benaderingen ligt. De vraag hoe de overheid, ondanks het gebrek aan hiërarchische sturingselementen, sturing kan geven aan een netwerk om de gewenste resultaten te bereiken, komt zelden aan bod in de wetenschappelijke literatuur omtrent netwerken (Dal Molin & Masella, 2015b). Dit onderzoek richt zich wel nadrukkelijk op netwerksturing in de context van een netwerk met zowel private als publieke actoren.

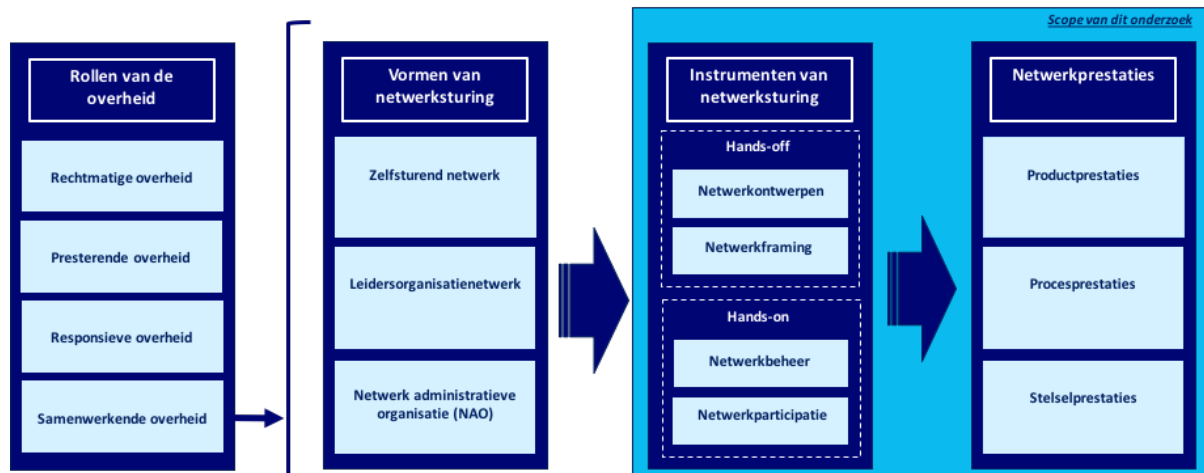
1.6 Leeswijzer

Deze thesis is als volgt opgebouwd. In de introductie hiervoor is de aanleiding, probleemstelling en relevantie van het onderzoek beschreven. Het theoretisch kader dat gebruikt wordt in dit onderzoek komt aan bod in hoofdstuk 2. Hierin wordt de wetenschappelijke literatuur omtrent netwerksturing en -prestaties verkend, ten einde het gebruikte conceptueel model in dit onderzoek te presenteren. In hoofdstuk 3 wordt het methodologisch kader van dit onderzoek uiteengezet. Hierin wordt beschreven welke dataverzamelings- en analysemethoden gebruikt zijn en hoe de centrale begrippen in dit onderzoek geoperationaliseerd zijn. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van dit onderzoek beschreven. De conclusie van dit onderzoek komt aan bod in hoofdstuk 5. Hierin wordt op basis van de resultaten een antwoord geformuleerd op de deelvragen en hoofdvraag en wordt tevens kritisch gereflecteerd op het gehele onderzoek.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur inzicht gegeven in de belangrijkste gebruikte concepten in dit onderzoek. Allereerst wordt aandacht geschonken aan de veranderende rol van de overheid in een netwerksamenleving, waarin vier verschillende rollen van de overheid aan bod komen (§2.1). Vervolgens wordt inzicht gegeven in drie verschillende netwerkbenaderingen en de waarde hiervan voor dit onderzoek (§2.2). Daarna wordt gekeken naar het concept 'netwerksturing' en de drie vormen en vier instrumenten hiervan (§2.3). Verder wordt gekeken naar de invloed die netwerksturing heeft op de prestaties van netwerken (§2.4), waarna vervolgens gekeken naar de wijze waarop de prestaties van netwerken geanalyseerd kunnen worden op drie verschillende dimensies (§2.5). Tot slot wordt het conceptueel model van dit onderzoek beschreven waarin het verband tussen netwerksturing op netwerkprestaties centraal staat (§2.6). In figuur 1 wordt weergegeven hoe deze verschillende elementen in verband staan met elkaar. Hierin wordt tevens helder waar de scope van dit onderzoek ligt.

Figuur 1: Samenvatting theoretisch kader

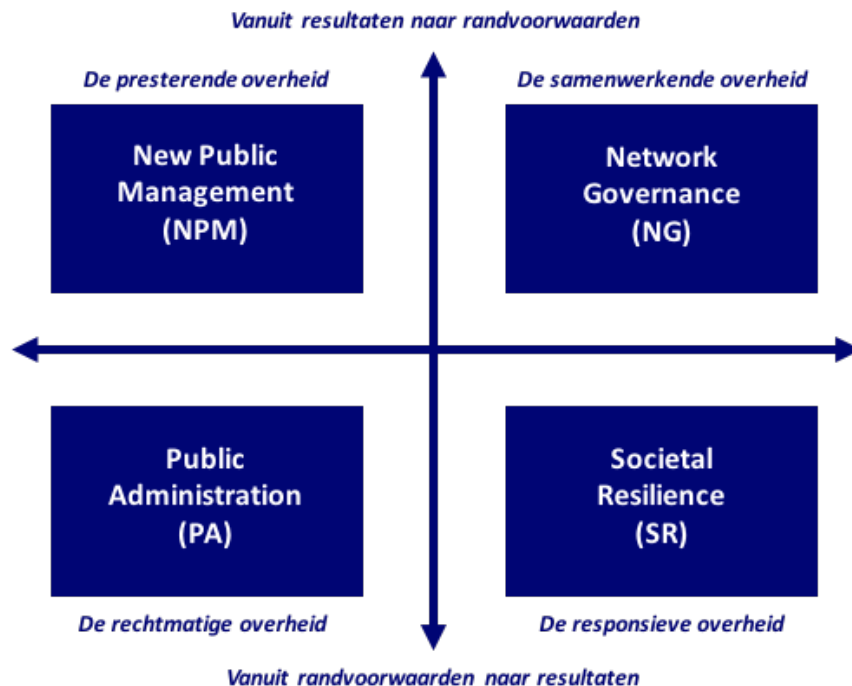


2.1 De veranderende overheid

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat beide ministeries interacteren in een netwerk van belanghebbenden. Het gebruik van netwerken is te plaatsen in een bredere ontwikkeling binnen de bestuurskunde waarin de rol van de overheid verandert (Pestoff et al., 2012). De laatste decennia zijn overheden steeds meer gebruik gaan maken van netwerken. Vaak is dit als reactie op een complex vraagstuk waarin de overheid afhankelijk is van andere actoren om het publiek belang te behartigen (Van Bueren et al., 2003). Voorheen zijn er andere benaderingen geweest van de rol van de overheid en hoe zij het publiek belang waarborgt. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2015) onderscheiden hierin vier benaderingen die zich door de jaren heen hebben voorgedaan, namelijk Public Administration (PA), New Public Management (NPM), Network Governance (NG) en Societal Resilience (SR). Van der Steen et al. (2015) verdelen deze vier sturingsparadigma's aan de hand van twee tegenstellingen; vanuit de overheid naar de samenleving en vanuit de samenleving naar de overheid; vanuit resultaten naar randvoorwaarden en vanuit randvoorwaarden naar resultaten (zie figuur 2). De Bruijn en Dicke (2006) stellen daarnaast dat de overheid drie verschillende ordeningsmechanismen kan gebruiken om het publiek belang te waarborgen, namelijk hiërarchie, markt en netwerken (zie tabel 1).

Hierna wordt aan de hand van de vier hiervoor genoemde benaderingen gekeken naar de rol van de overheid. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan het ordeningsmechanisme dat hierin dominant is.

Figuur 2: De veranderende rol van de overheid (overgenomen van Van der Steen et al., 2015)



2.1.1 De rechtmatige overheid

De rechtmatige overheid is de meest traditionele bestuurskundige benadering van de overheid. Deze perceptie op de rol van de overheid was met name tot aan de jaren tachtig dominant. Het uitgangspunt van deze benadering is dat overheidshandelen legitiem en rechtmatig dient te zijn (Van der Steen et al., 2015). Dit realiseert de overheid met name door zorgvuldig tot randvoorwaarden, procedures en regels te komen. De PA-benadering gaat uit van een sterk juridisch perspectief waarbij het bewaken van de rechten en plichten de belangrijkste taak is van de overheid. De overheid presteert goed als het volgens vaste procedures doelen kan formuleren en kan vertalen in hoe ambtenaren dienen te handelen (Van der Steen et al., 2015). De overheid stuurt in deze benadering door middel van hiërarchische sturing en regelgeving. Het ordeningsmechanisme van De Bruijn en Dicke (2006) dat in deze benadering centraal staat is dus het borgen van het publiek belang door middel van hiërarchie. Hierbij wordt uitgegaan van een situatie waarin er een hiërarchische relatie is tussen de overheid en de uitvoerders van publiek beleid, waarbij de overheid in staat is om bepaald gedrag af te dwingen door strikte regulering. Er zijn tal van voorbeelden waarin hiërarchische sturing door de overheid wordt toegepast. Denk hierbij aan het opleggen van boetes en het uitvoeren van rijksbeleid door gemeenten in medebewind (De Bruijn & Dicke, 2006). De grootste beperkingen van deze benadering zijn dat 1) hiërarchische mechanismen geen recht doen aan het relatieve karakter van publieke waarden, 2) de bureaucratische manier van werken starheid veroorzaakt en 3) dat goede procedures en randvoorwaarden niet per definitie bijdragen aan de uitvoering en het behalen van doestellingen (De Bruijn & Dicke, 2006; Van der Steen et al., 2015).

2.1.2 De presterende overheid

In deze benadering staat het NPM-benadering centraal. Over deze benadering is veel geschreven in de wetenschappelijke literatuur. Door verschillende auteurs werd de afgelopen tien jaar een verschuiving waargenomen van een rechtmatige overheid in de PA-benadering naar een presterende overheid in de NPM-benadering. In de laatst genoemde benadering heeft de overheid een aantal principes van de markt geadopteerd. De doelstelling hiervan is om betere resultaten te behalen, efficiënter te werken en kosten te reduceren (Pestoff et al., 2012). Typerend voor deze benadering is de nadruk die wordt gelegd op het bereiken van meetbare resultaten in plaats van het behalen van bepaalde doelen. Bij dit perspectief hoort het instrumentarium van prestatiesturing en de veronderstelling dat mensen zich meer inzetten als ze op resultaat worden afgerekend. De overheid moet in staat zijn om processen efficiënt in te richten, op output te sturen en randvoorwaarden te bewaken (Van der Steen et al., 2015). Niet geheel verrassend maakt de presterende overheid voornamelijk gebruik van de markt als orderingsmechanisme om het publiek belang te behartigen. Bij dit mechanisme speelt de concurrentie tussen organisaties een belangrijke rol in het behalen van betere resultaten (De Bruijn & Dicke, 2006). Het risico van de presterende overheid ligt in het behalen van het gewenste meetbare resultaat, maar het missen van het beoogde maatschappelijk effect (Van der Steen et al., 2015).

2.1.3 De responsieve overheid

In tegenstelling tot de rechtmatige overheid gaat de responsieve overheid uit van een actieve samenleving waarin door burgers zelf initiatieven worden genomen. De overheid wordt in deze benadering geconfronteerd met initiatieven vanuit de samenleving. Het gaat hierbij niet om geïnstitutionaliseerde partijen, maar burgerinitiatieven en informele allianties (Van der Steen, et al., 2015). Het is in deze benadering de taak van de overheid om ontwikkelingen te herkennen en vervolgens een betekenisvolle verbinding aan te gaan met partijen die anders zijn dan de overheid. Deze verbinding kan bijvoorbeeld ontstaan door het verlenen van subsidie of het bieden van ruimte in de regelgeving. In deze benadering is de omgeving van belanghebbenden niet slechts een ontvanger van beleid, maar met name een (mede-) producent van beleid (Van der Steen et al., 2015). De responsieve overheid komt niet eenzijdig tot de definiëring van publieke waarden. De definiëring van deze waarden komt tot stand in interactie met de samenleving (De Bruijn & Dicke, 2006)

2.1.4 De samenwerkende overheid

Van der Steen et al. (2015) stellen dat een samenwerkende overheid ervan uitgaat dat zij niet meer op zichzelf publieke belangen kan behartigen, maar hiervoor deels afhankelijk is van andere publieke en private organisaties. De veronderstelling is hierbij dat bepaalde resultaten niet door één organisatie behaald kunnen worden, maar dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid van de middelen van anderen (Van der Steen et al., 2015). Deze wederzijdse afhankelijkheid komt voornamelijk voor bij complexe vraagstukken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Bij dergelijke vraagstukken is de overheid afhankelijk van de middelen en kennis van andere partijen om te komen tot een oplossing van een maatschappelijk probleem (Van Bueren et al., 2003). Hierdoor verschuift de rol van de overheid van dé beleidsmaker die top-down kan sturen en regelgeving kan opleggen, naar één van de spelers in een netwerk van actoren (Teisman, 2005). De samenwerking die dan ontstaat kan zowel informeel (bv. convenant of intentieverklaring) als formeel (bv. contract) vormgegeven worden. Meestal gaat het bij de NG-benadering om de overheid die partners zoekt om mee samen te werken, maar het kan ook gaan om partners die zich uit eigen beweging bij de overheid melden om deel te nemen aan hun initiatief (Van der Steen et al., 2015). Een samenwerkende overheid maakt gebruik van een netwerk

aan partijen om het publiek belang te behartigen. Hierin komt de definiëring van publieke waarden tot stand in interactie en onderhandeling met de partners (De Bruijn & Dicke, 2006).

Tabel 1: Orderingsmechanismen

Orderingsmechanisme	Definiëring publiek belang
Hiërarchie	Opleggen van publieke waarden, vaak door regulering
Markt	Competitie over publieke waarden
Netwerk	Interactie en onderhandeling over publieke waarden

Samenvattend kan gesteld worden dat de overheid door de tijd heen en tot op heden verschillende rollen vervult (Van der Steen et al, 2015). In dit onderzoek staan ministeries centraal die de positie van een samenwerkende overheid hebben ingenomen waarin interactie en onderhandeling over publieke waarden centraal staan. Dit betekent echter niet dat elementen van de andere benaderingen niet aanwezig kunnen zijn. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op netwerken en de rol van de overheid hierin.

2.2 Netwerksturing in de netwerkliteratuur

In deze paragraaf wordt het geheel van de netwerkliteratuur bekeken. Hierin wordt gekeken naar drie verschillende benaderingen (beleidsnetwerken, netwerkmanagement en netwerksturing) in de netwerkliteratuur en wordt de keuze gemaakt voor welke benaderingen in dit onderzoek gebruikt kunnen worden.

Met de opkomst van de samenwerkende overheid is in de wetenschappelijk literatuur veel onderzoek gedaan naar netwerken in de context van de publieke sector. Hierbij is onder andere aandacht besteed aan de verschillende vormgeving van netwerken (Provan & Kenis, 2007), de context van netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004) en het presteren van netwerken (Turini et al., 2010; Provan & Milward, 2001). Dal Molin en Masella (2015a) stellen dat, ondanks de grote hoeveelheid aan literatuur over netwerken, een duidelijke lijn hierin ontbreekt. Dit leidt ertoe dat het voor wetenschappers lastig is om te weten welke literatuur gebruikt dient te worden voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek. Tevens wordt de term ‘netwerk’ veel gebruikt in de wetenschappelijke literatuur, maar heeft deze niet altijd dezelfde betekenis (Isett et al., 2011). Waar sommige auteurs bij het benoemen van een netwerk uitgaan van een informele samenwerking tussen belanghebbenden, gaan andere auteurs uit van een formele structuur waarin organisaties volgens vastgelegde regels met elkaar samenwerken (Isett et al., 2011). Deze vaagheid in de literatuur heeft een nadelige invloed op de accumulatie van kennis op het gebied van netwerken, omdat niet voortgebouwd kan worden op eerdere wetenschappelijke stukken. Om te komen tot een juiste toepassing van de beschikbare wetenschappelijke literatuur én bij te dragen aan deze literatuur, is het van belang dat dit onderzoek voortbouwt op de juiste netwerkbenadering(en), rekening houdend met het specifieke onderwerp en doel van dit onderzoek.

Dal Molin en Masella (2015a) hebben een meta-analyse uitgevoerd van de beschikbare literatuur over netwerken met als doel om een volledig beeld te geven van de verschillende netwerkbenaderingen die er zijn, te bekijken wat de verschillen en overeenkomsten zijn en voor welk type wetenschappelijk onderzoek de verschillende benaderingen gebruikt kunnen worden. Dal Molin en Masella (2015a)

onderscheiden drie verschillende benaderingen in netwerktheorieën. Zij stellen dat de literatuur omtrent netwerken zich richt op beleidsnetwerken, netwerkmanagement of netwerksturing. Om de juiste benadering(en) en literatuur toe te passen in dit onderzoek, en op deze manier bij te dragen aan de literatuur omtrent netwerken, is het van belang om vast te stellen welke benaderingen gebruikt worden in dit onderzoek. Hierbij wordt uitgegaan van de specifieke context van de netwerken die in dit onderzoek bekeken worden en de belangrijkste concepten van dit onderzoek, namelijk netwerksturing en netwerkprestaties. Hierna worden de drie verschillende netwerkbenaderingen beschreven, waarna bepaald wordt of en hoe deze gebruikt kunnen worden in dit onderzoek.

2.2.1 Benadering 1: Beleidsnetwerken

De eerste netwerkbenadering die door Dal Molin en Masella (2015a) wordt genoemd, gaat uit van een beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk wordt als volgt gedefinieerd: *“het patroon van interactie tussen verschillende individuen en organisaties die betrokken zijn in een besluitvormingsproces (die gearticuleerd is in spellen en arena’s) met als doel het omgaan met een gemeenschappelijk beleidsprobleem om gezamenlijke en gedragen oplossingen te bevorderen”*. In de literatuur over beleidsnetwerken ligt de nadruk op het besluitvormingsproces dat plaatsvindt binnen netwerken. Netwerken worden gezien als besluitvormingsprocessen die geïmplementeerd worden om gemeenschappelijke beleidsproblemen aan te pakken. Het doel van het netwerk is in deze benadering dus voornamelijk het nemen van een beslissing omtrent het oplossen van een beleidsprobleem. Hierbij wordt het netwerk bekeken vanuit het perspectief van diegene die de beslissingen neemt (Dal Molin & Masella, 2015a). Daarnaast is een belangrijk element van beleidsnetwerken dat zij zich specifiek richten op een bepaald beleidsprobleem en niet op het leveren van een publieke dienst of product. Het uiteindelijke doel van een beleidsnetwerk is het nemen van een gezamenlijke beslissing waar overeenstemming over is onder de actoren in het netwerk. Belangrijke waarden voor een beleidsnetwerk zijn de participatie en betrokkenheid van de belanghebbenden (Dal Molin & Masella, 2015a). Door verschillende belanghebbenden te betrekken in het besluitvormingsproces worden verschillende oplossingen voor het probleem voorgesteld wat idealiter leidt tot innovatieve oplossingen voor complexe problemen (Isett et al., 2011). Verder zijn er twee type regels die de interactie tussen actoren reguleren, namelijk arenaregels en interactieregels. Arenaregels stellen wat wel of niet relevant is voor de actoren terwijl interactieregels de communicatie tussen actoren reguleren (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Klijn & Koppenjan, 2004). De uitkomsten van het netwerk in deze netwerkbenadering wordt bepaald aan de hand van de beslissing die genomen is. Hierbij wordt gekeken naar de innovativiteit en doeltreffendheid van de genomen beslissing.

In de literatuur over beleidsnetwerken wordt uitgegaan van een bepalende rol van de overheid in netwerken. De overheid draagt in deze benadering de verantwoordelijkheid om het netwerk vorm te geven, regels op te stellen en er voor te zorgen dat het proces leidt tot een goede oplossing van het probleem (Dal Molin & Masella, 2015a). Hoewel deze benadering in de netwerk-literatuur niet perfect aansluit op hetgeen in dit onderzoek centraal staat, wordt wel gehoor gegeven aan het meest cruciale element in dit onderzoek, namelijk de bepalende rol van de overheid. Dit maakt dat deze benadering (deels) relevant is voor dit onderzoek en derhalve gebruikt wordt. Omdat de benadering van beleidsnetwerken vooral ingaat op het beleidsvormingsproces en de processen en mechanismen binnen het netwerk, wordt deze benadering vooral gebruikt bij het operationaliseren van de afhankelijke variabele (netwerkprestaties). Bij deze variabele is het namelijk van belang om inzicht te

krijgen in het functioneren van het netwerk en de verschillende factoren die een invloed hebben op de prestaties van het netwerk.

2.2.2 Benadering 2: Netwerkmanagement

De tweede benadering binnen de netwerkliteratuur die Dal Molin en Masella (2015a) benoemen is de netwerkmanagementbenadering. Netwerkmanagement refereert naar: *“een set van activiteiten die uitgevoerd worden door netwerkmanagers ten einde het behouden van een cluster van verschillende organisaties die betrokken zijn in het leveren van publieke diensten en producten”* (Dal Molin en Masella, 2015a). Zoals uit deze definitie blijkt is in deze benadering van netwerktheorieën aandacht voor het doen en laten van netwerkmanagers. Er wordt gekeken naar de activiteiten en strategieën van netwerkmanagers om organisaties met conflicterende doelen bij elkaar te houden (Dal Molin & Masella, 2015a). De meest gebruikte verdeling in de activiteiten en strategieën van netwerkmanagers is die van Agranoff en McGuire (2001), waarin onderscheid wordt gemaakt tussen het selecteren van actoren (activeren), het stellen van randvoorwaarden (framen), het creëren van commitment voor een gezamenlijk doel (mobiliseren) en het creëren van een omgeving waarin positieve interactie tussen actoren mogelijk is (synthetiseren). Verder onderscheidt Herranz (2008) twee activiteiten van een netwerkmanager als *reactieve facilitatie en contingente coördinatie* en benoemt Klijn (2005) *procesmanagement en institutioneel ontwerpen* als taken van een netwerkmanager. De outcome van het netwerk wordt in de netwerkmanagementbenadering bepaald in termen van de kwaliteit van de geleverde dienst of product en de effectiviteit van het netwerk.

In de literatuur binnen de netwerkmanagementbenadering is de rol van de overheid niet per definitie relevant, maar zijn netwerkmanager het object van analyse. Hoewel netwerkmanagers vaak in dienst zijn van overheid, is de bijzondere rol van de overheid hierin niet relevant (Dal Molin & Masella, 2015a). Omdat in dit onderzoek niet de netwerkmanager als persoon, maar de overheid als organisatie (ministerie) het centrale object is van analyse, is deze benadering in de netwerkliteratuur niet geschikt. Daarnaast komt uit de eerder genoemde definitie van netwerkmanagent naar voren dat het bij netwerkmanagement gaat om het leveren van publieke diensten of goederen. In de twee netwerken die worden onderzocht ligt de nadruk niet op het leveren van een bepaald goed of dienst, maar op het oplossen van een probleem en het komen tot een beslissing waar overeenstemming over is. Derhalve kan ook op dit vlak geen inzicht gewonnen worden uit deze benadering. De netwerkmanagementbenadering komt daarom verder niet terug in dit onderzoek.

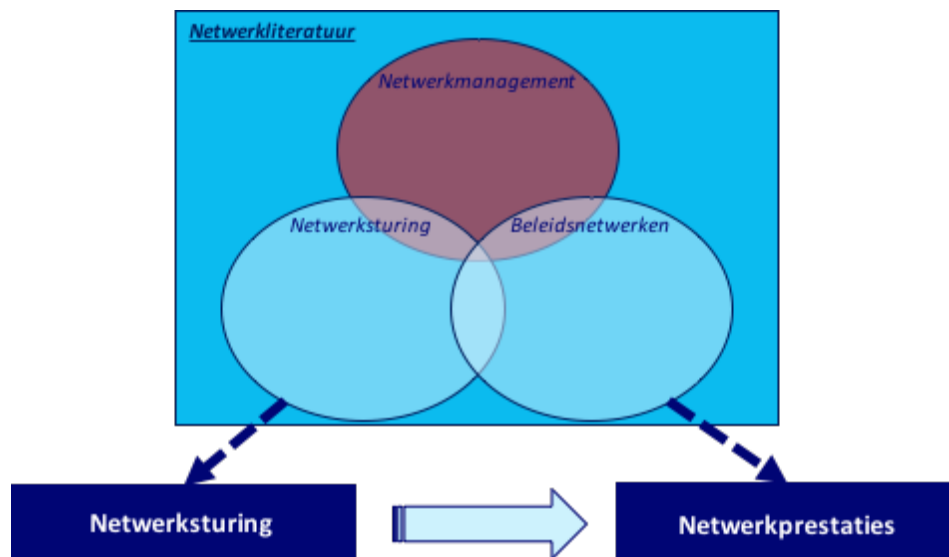
2.2.3 Benadering 3: Netwerksturing

De derde benadering die door Dal Molin en Masella (2015a) wordt genoemd is netwerksturing. Netwerksturing wordt gedefinieerd als: *“individuele en institutionele actoren die gezamenlijk de activiteiten van een set aan actoren binnen een bepaalde publieke dienstverlening of publieke goederen productie, controleren, definiëren en besturen. Deze activiteiten bevatten zowel het strategische als operationele besluitvormingsproces”* (Dal Molin & Masella, 2015a). Uit deze definitie komt een aantal belangrijke elementen naar voren die kenmerkend zijn voor deze benadering van netwerken. Bij netwerksturing gaat het om sturende activiteiten van publieke instituties die de leiding hebben over het besturen van het netwerk en de actoren daarbinnen (Sorensen & Torfing, 2007). De activiteiten bevatten zowel strategische als operationele besluitvormingsprocessen over een langere en kortere termijn. Vaak vinden deze activiteiten ook plaats binnen een omgeving met een set aan normen en

regels (Sorensen & Torfing, 2007). Netwerksturing is verder voornamelijk gericht op netwerken die een dienst verlenen aan de samenleving.

Dal Molin en Masella (2015a) stellen dat in de netwerksturingsbenadering de overheid verschillende rollen inneemt op twee verschillende niveaus. Op macroniveau is het de taak van de overheid om een gemeenschappelijke visie te definiëren, doelstellingen vast te stellen en adequate communicatie- en verantwoordingsmechanismen te creëren. Op microniveau neemt de overheid de rol in van netwerkpartner. De overheid onderhandelt dan met de andere actoren in het netwerk en dient te balanceren tussen een sturende- en controlerende rol. Het is hierbij de (nationale) overheid die de leiding heeft over het stellen van netwerkdoelen, het opstellen van de regels over de functionering van het netwerk en het definiëren van de omvang en samenstelling van het netwerk (Dal Molin & Masella, 2015). Daarnaast is een belangrijk element van deze benadering dat een fundamentele rol is weggelegd voor publieke organisaties in het implementeren, controleren en besturen van netwerken. De uitkomst van netwerken in deze benadering wordt geduid in termen van democratie en effectiviteit.

Figuur 3: Relevantie van benaderingen netwerkliteratuur (gebaseerd op Dal Molin & Masella, 2015a)



De literatuur binnen deze benadering wordt relevant geacht voor dit onderzoek. In dit onderzoek ligt de nadruk op de bijzondere rol van de overheid bij het sturen van een netwerk. Dit is exact waar deze benadering van uit gaat. Ondanks deze goede aansluiting sluit ook deze benadering niet perfect aan op dit onderzoek. Het netwerk is in deze benadering namelijk gericht op dienstverlening en minder op besluitvorming, terwijl de verhouding in dit onderzoek andersom ligt. Dit maakt deze benadering minder relevant om de processen binnen het netwerk bloot te leggen, maar vooral relevant bij het bekijken van de rol van de overheid bij het sturen van een netwerk. De benadering gaat voornamelijk in op de rol van de overheid bij besturen van een netwerk, waarin de overheid op macro- en microniveau stuurt bij het definiëren van een gemeenschappelijke visie, het opzetten van communicatiemechanismen en interacteert met de partijen in het netwerk. (Dal Molin & Masella, 2015a). Derhalve zal deze benadering in de netwerkliteratuur gebruikt worden om een beter beeld te krijgen van de onafhankelijk variabele (netwerksturing), terwijl de literatuur over beleidsnetwerken gebruikt zal worden om inzicht te krijgen in de afhankelijke variabele (netwerkprestaties). In figuur 3

worden de drie benaderingen schematisch weergegeven waarin duidelijk wordt dat deze benadering deels overlappen, omdat zij ook overeenkomsten vertonen. Tevens wordt hierin beschreven welke benaderingen gebruikt worden voor het verkrijgen van inzicht in de onafhankelijke (netwerksturing) en afhankelijke variabele (netwerkprestaties) in dit onderzoek. Daarnaast worden in tabel 2 de belangrijkste kenmerken van de drie benaderingen samengevat. Dit biedt een duidelijk overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen de benaderingen waarin ook helder wordt waarom de benaderingen van *beleidsnetwerken* en *netwerksturing* wel worden gebruikt en de benadering van *netwerkmanagement* niet.

Tabel 2: Verschillende benaderingen in de netwerkliteratuur (Dal Molin & Masella, 2015a)

Onderwerp	Sub-onderwerp	Beleidsnetwerken	Netwerksturing	Netwerkmanagement
Netwerkinhoud	Beweegreden	Besluitvorming	Dienstverlening	Dienstverlening
	Relevante waarde	Participatie & betrokkenheid	Machtsverhoudingen	Leidinggeven
Actoren	Type	Individuen en organisaties	Individuen en organisaties	Individuen en organisaties
	Rol van de overheid	Relevant	Relevant	Niet relevant
Relatie tussen actoren	Doorlooptijd	Tijdelijk	Continu	Continu
Activiteiten	Interactieregels	Bepaald	Onbepaald	Onbepaald
	Bestuur en controle	-	Bepaald	-
Uitkomst	Relevante uitkomst dimensies	Innovativiteit en doeltreffendheid	Democratie en Effectiviteit	Effectiviteit en kwaliteit
	Uitkomst is relevant voor	Publieke instanties en private belanghebbenden	Publieke instanties	Klanten en managers

2.3 Netwerksturing

Hiervoor is bepaald dat bij het bekijken van de rol van de ministeries geput wordt uit de literatuur omtrent netwerksturing. In deze paragraaf wordt beschreven waarom netwerksturing benodigd is (2.3.1), welke drie verschillende vormen van netwerksturing te onderscheiden zijn (2.3.2) en welke vier instrumenten van netwerksturing benoemd worden (2.3.3).

2.3.1 Waarom netwerksturing?

Bij het oplossen van complexe maatschappelijke problemen is een grote rol weggelegd voor de gemeenschap bestaande uit bedrijven en instellingen. De overheid is niet in staat om op zichzelf dergelijke vraagstukken op te lossen en is hiervoor aangewezen op andere organisaties (Van Bueren et al., 2003). Derhalve wordt er bij complexe vraagstukken voor gekozen om netwerken vorm te geven waarin belanghebbenden binnen de gemeenschap zijn aangesloten, zodat zij kunnen bijdragen aan het oplossen van het probleem (Goldsmith & Eggers, 2004). Hoewel de overheid opereert in het netwerk, betekent dit niet dat zij net als de andere partners simpelweg één van de partijen is in een netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000). De overheid vervult een bijzondere rol in het netwerk omdat zij, in

tegenstelling tot andere partijen, 1) democratisch gekozen is, 2) van haar verwacht wordt dat zij eerlijk en integer handelt en 3) beschikking heeft over een groot budget en het geweldsmonopolie (Klijn & Koppenjan, 2000). Zij kunnen echter niet door middel van hiërarchie sturen zoals bij de benadering van een rechtmatige overheid de standaard was (zie paragraaf 2.1). Door de verschuiving 'van government naar governance' heeft de overheid een andere rol gekregen in de totstandkoming van beleid (Teisman, 2005). Zij heeft nu andere competenties en instrumenten nodig om beleidsresultaten te realiseren. Overheden definiëren de wettelijke bepalingen tussen organisaties, bemiddelen in dialoog tussen actoren, lossen geschillen op en bepalen de strategische context waarin actoren opereren (Jessop, 2003). Deze nieuwe sturingsinstrumenten kunnen geschaard worden onder wat in de literatuur governance, meta-governance of netwerksturing wordt genoemd (Issett et al., 2011; Sorensen & Torfing, 2007; Teisman, 2005). In dit onderzoek wordt dit fenomeen benoemd als netwerksturing.

2.3.2 Vormen van netwerksturing

De laatste jaren is er onder wetenschappers veel belangstelling voor netwerksturing (zie bijvoorbeeld: Baker & Stoker, 2012; Haveri et al., 2009). In de literatuur hieromtrent wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende vormen van netwerksturing. Provan en Kenis (2008) categoriseren de vormen van netwerksturing aan de hand van twee dimensies. De eerste dimensie is de mate en frequentie van de interactie tussen de actoren in het netwerk. Dit kan variëren van enerzijds interactie tussen alle actoren onderling tot anderzijds interactie met één partij die contact heeft met de andere actoren in het netwerk. De tweede dimensie aan de hand waarvan de vormen van netwerksturing worden gecategoriseerd is of een netwerk extern of intern wordt bestuurd (Provan & Kenis, 2007). Aan de hand van deze twee dimensies beschrijven zij drie vormen van netwerksturing, namelijk *zelfsturend netwerk*, *leidersorganisatienetwerk* en een *netwerk administratieve organisatie* (NAO). Hierna worden alle vormen beschreven aan de hand van de belangrijkste karakteristieken.

2.3.2.1 Vorm 1: Zelfsturend netwerk

Provan en Kenis (2007) geven aan dat de meest simpele en meest gebruikte vorm van netwerksturing een vorm is waarbij het netwerk door participanten wordt bestuurd. Bij deze vorm van netwerksturing wordt het netwerk door de actoren bestuurd zonder een unieke besturende organisatie. Doorgaans zijn deze zelfsturende netwerken zeer gedecentraliseerd waarbij actoren met elkaar interacteren op basis van gelijkwaardigheid (Provan & Kenis, 2007). Zelfsturende netwerken zijn compleet afhankelijk van de betrokkenheid en commitment van alle actoren. Deze actoren zijn tevens verantwoordelijk voor het besturen van de interne en externe relaties en operationele activiteiten binnen het netwerk (Provan & Kenis, 2007). Een zelfsturend netwerk werkt alleen wanneer actoren participeren op basis van gelijkwaardigheid en gecommitteerd zijn aan de doelen van het netwerk. Binnen het netwerk worden besluiten gezamenlijk gemaakt en worden managementactiviteiten gezamenlijk uitgevoerd. De macht in het netwerk is gelijkwaardig verdeeld onder de actoren ondanks verschillen in grootte, beschikking over middelen of prestaties van de verschillende organisaties (Provan & Kenis, 2007).

2.3.2.2 Vorm 2: Leidersorganisatienetwerk

Hoewel een zelfsturend netwerk veel voordelen heeft, zijn er ook mogelijke ineffectieve gevolgen van een dergelijk netwerk. In dat geval kan een leidersorganisatienetwerk de voorkeur genieten. In dit type netwerk is er één centrale organisatie die het netwerk bestuurt en coördineert (Provan & Kenis, 2007). De desbetreffende organisatie kan deze centrale positie bezitten door de middelen of legitimiteit die

de organisatie bezit. In veel gevallen fungeert een publieke organisatie als leidersorganisatie in het netwerk (Teisman & Klijn, 2002). In een leidersorganisatienetwerk worden alle netwerkactiviteiten en besluiten gecoördineerd door deze ene partij. Dit betekent dat dit een zeer gecentraliseerde vorm van netwerken is met een asymmetrische machtsverdeling (Provan en Kenis, 2008). De leidersorganisatie beheert het netwerk en faciliteert de aangesloten actoren in hun inspanningen om de netwerkdoelen te bereiken.

2.3.2.3 Vorm 3: Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)

De laatste vorm van netwerksturing die door Provan en Kenis (2008) genoemd wordt, is de NAO-vorm. Dit sturingsmodel gaat uit van een afzonderlijke administratieve entiteit die wordt opgezet en belast is met het besturen van het netwerk en haar activiteiten. Hoewel de netwerkleden, net als bij de leidersorganisatienetwerk-vorm, nog steeds met elkaar interacteren, is de NAO-vorm ook zeer sterk gecentraliseerd. De NAO speelt een belangrijk rol in het coördineren en ondersteunen van het netwerk (Provan & Kenis, 2007). In tegenstelling tot de leidersorganisatie-vorm wordt het netwerk in de NAO-vorm extern bestuurd. De NAO is vaak, ook in netwerken binnen het bedrijfsleven, een overheids- of non-profit organisatie. Deze partij kan zich voordoen in de vorm van een individu die vaak aangeduid wordt als netwerkfacilitator of -makelaar of een formele organisatie met eigen personeel en bestuur opererend vanuit een fysiek afzonderlijk kantoor (Provan, Isett en Milward 2004: in Provan & Kenis, 2007). Door de overheid opgezette NAO's zijn over het algemeen opgezet wanneer het netwerk wordt gevormd om de groei te stimuleren door middel van gerichte financiering en/of het netwerk faciliteren om ervoor te zorgen dat de doelen van het netwerk worden gehaald (Goldsmith & Eggers 2004).

Kortom zijn er drie vormen waarop netwerksturing georganiseerd kan worden. Deze vormen geven aan in hoeverre er contact is tussen de actoren in het netwerk en bepalen of het netwerk extern of intern bestuurd wordt. De patronen van interactie binnen deze drie vormen worden schematisch weergegeven in figuur 4. De vorm die wordt gekozen heeft invloed op de wijze waarop netwerksturing wordt toegepast, maar geeft geen inzicht in de verschillende instrumenten van netwerksturing (de 'hoe'). De relatie tussen de vormen van netwerksturing en de instrumenten van netwerksturing wordt verder niet bekeken in dit onderzoek, aangezien de scope van dit onderzoek zich beperkt tot het onderzoeken van de invloed van de instrumenten van netwerksturing op de prestaties van netwerken (zie figuur 1). De instrumenten van netwerksturing worden in de volgende paragraaf beschreven.

Figuur 4: Vormen van netwerksturing



2.3.3 Instrumenten van netwerksturing

De hiervoor beschreven theorie van Provan en Kenis (2008) geeft inzicht in de verschillende vormen van netwerksturing. Dit geeft echter nog geen inzicht in de inhoud van netwerksturing. Wat houdt netwerksturing in en hoe kan een overheid netwerksturing toepassen? Hierna wordt op basis van de beschikbare literatuur over netwerken inzicht gegeven in wat dit fenomeen behelst. Sorensen (2006) en Sorensen en Torfing (2009) hebben tot op heden het meeste onderzoek gedaan naar de verschillende instrumenten van netwerksturing die de overheid kan gebruiken. Zij maken hierbij een onderscheid tussen hands-off en hands-on instrumenten, die op verschillende wijzen beide bijdragen aan het sturen van het netwerk. Sorensen en Torfing (2009) benoemen hierbij vier instrumenten van netwerksturing; *netwerkontwerpen*, *netwerkframing*, *netwerkbeheer* en *netwerkparticipatie*. Alvorens een uitgebreide beschrijving gegeven wordt van deze instrumenten, worden hierna de verschillende relevante inzichten in de literatuur omtrent netwerksturing uiteengezet.

Dal Molin en Masella (2015b) stellen in hun analyse van de wetenschappelijke literatuur dat er drie relevante bijdragen geïdentificeerd kunnen worden binnen de literatuur over instrumenten van netwerksturing. Kooiman en Jentoft (2009) hebben netwerksturing gedefinieerd als ‘derde orde bestuur’ en richten zich op de normen die door verschillende stakeholders gedragen worden. Hoewel stakeholders van elkaar kunnen verschillen in de normen die zij belangrijk vinden, kunnen ze het wel eens worden over het feit dat ieder zijn eigen belang heeft en vanuit deze perceptie participeert. Hoewel dit een relevant inzicht is, geeft het geen inzicht in de wijze waarop de overheid een netwerk kan sturen. Daarom wordt deze benadering verder niet gebruikt in dit onderzoek. Klijn en Koppenjan (2004) hebben netwerksturing bekeken vanuit het oogpunt van publieke managers die de taak hebben om complexe netwerken binnen de publieke sector te beheren en managen. Dit gaat sterk uit van de rol van netwerkmanagers die actief participeren in het netwerk, wat doet denken aan de eerder genoemde benadering ‘netwerkmanagement’. Hierbij is reeds geconstateerd dat deze benadering niet goed aansluit bij dit onderzoek omdat de (nationale) overheid het object is van analyse en niet de managers binnen het netwerk. Daarom wordt ook deze benadering verder niet gebruikt in dit onderzoek. Sorensen en Torfing (2007) hebben een nieuw inzicht geïntroduceerd waarin netwerksturing wordt opgevat als het middel waarmee overheden de capaciteiten van een groep heterogene actoren kunnen mobiliseren, terwijl zij de mogelijkheid behouden om de reikwijdte en het resultaat van het netwerk te beïnvloeden (Dal Molin & Masella, 2015b). Sorensen en Torfing (2007) richten zich specifiek op netwerksturing door de overheid en geven inzicht in de verschillende instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft bij het toepassen van netwerksturing. Aangezien dit hetgeen is wat in dit onderzoek centraal staat, wordt hierna verder voortgebouwd op deze benadering, waarin ook andere auteurs ter sprake komen met aanvullende relevante inzichten.

Zoals hiervoor beschreven benoemen Sorensen en Torfing (2009) vier verschillende instrumenten van netwerksturing die onder te verdelen zijn in hands-off en hands-on instrumenten. Het netwerkontwerpen en netwerkframing zijn hands-off instrumenten omdat deze op afstand van de deelnemers van het netwerk worden geïmplementeerd en omdat ze gerelateerd zijn aan de vaststelling van de randvoorwaarden en kaders. Het netwerkbeheer en netwerkparticipatie zijn hands-on instrumenten omdat ze worden gekenmerkt door directe interactie met de actoren (Sorensen & Torfing, 2009). In tegenstelling tot de NPM-benadering waarin enkel hands-off instrumenten worden benoemd, stellen Sorensen en Torfing (2009) dat een combinatie van zowel hands-off als hands-on instrumenten het meest effectief is. Hands-off netwerksturing dienen vaak aangevuld te worden met

hands-on netwerksturing waarin de overheid het netwerk op een meer directe en proactieve manier kan beïnvloeden. Daarnaast kan het ontwerpen en framen van het netwerk voldoende zijn in de beginfase van het netwerk, waarin actoren worden geselecteerd en de basiskaders voor de interactie binnen het netwerk worden gedefinieerd. Later in de levensloop van het netwerk, wanneer tekenen van mislukkingen, conflicten of uitsluiting zich voordoen of wanneer het beleid dat wordt gevormd te ver af staat van wat door de actoren als acceptabel wordt gezien, is er niet alleen behoefte aan het herontwerpen en -framen van het netwerk maar ook aan hands-on instrumenten waarin in directe interactie met het netwerk conflicten verholpen kunnen worden (Sorensen & Torfing, 2007; Dal Molin & Masella, 2015b). In tabel 3 wordt een beschrijving gegeven van de instrumenten van netwerksturing, het voornaamste doel van het instrument en de specifieke taken van de overheid die hieraan gekoppeld zijn. In het restant van deze paragraaf wordt achtereenvolgens ieder instrument nader toegelicht en beschreven.

Tabel 3: Samenvatting instrumenten van netwerksturing

Instrument	Doel	Taken
Netwerkontwerpen	Beïnvloeden van de omvang, de kenmerken en de institutionele procedures van de netwerken	— Definieren van beleidsdoelen en de daarbij aansluitende actoren — Vormgeven van procedures voor onderhandeling en interactie tussen actoren — Stellen van mijlpalen en deadlines om bepaalde output te leveren
Netwerkframing	Bepalen van politieke doelen, fiscale voorwaarden en de juridische grondslag van het netwerk	— Doelen framen die bijdragen aan het op één lijn krijgen van de doelen van de actoren — Actoren ervan overtuigen dat er behoefte is aan coördinatie en gezamenlijke actie — Versterken van afhankelijkheden tussen actoren door verduidelijken van rolverdeling — Het aandragen van goede voorbeelden
Netwerkbeheer	Verminderen van spanningen tussen actoren/verlagen van de transactiekosten	— Verminderen van negatieve spanningen tussen actoren — Faciliteren van collectieve educatie — Zwakkere actoren bekrachtigen in het besluitvormingsproces
Netwerkparticipatie	Beïnvloeden van de beleidsagenda, mogelijke alternatieven die de overheid tot zijn beschikking heeft en de output van het netwerk	— Het institutionaliseren van succesvolle processen en het leren van mislukkingen — Het realiseren van overwinningen en het creëren van een gevoel van mede-eigendom voor dergelijke overwinningen — Discussie over alternatieve opties van probleemstellingen realiseren

2.3.3.1 Instrument 1: Netwerkontwerpen

Het ontwerpen van het netwerk is het eerste netwerksturingsinstrument dat de overheid kan gebruiken om een netwerk te sturen. Dit instrument is gericht op het beïnvloeden van de omvang, kenmerken en institutionele procedures van het netwerk. Het ontwerpen is, in tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, niet een instrument dat enkel bij de oprichtingsfase van het netwerk gebruikt wordt. Het dient ook gebruikt te worden voor wijzigingen in het institutioneel ontwerp van het netwerk. Allereerst dient bij netwerkontwerpen het netwerk gevormd te worden rond een aantal helder gedefinieerde beleidsdoelen. Het focussen op een set aan beleidsdoelen in plaats van een

beleidsprogramma leidt direct tot de vraag welke actoren kunnen bijdragen aan het behalen van deze doelen. Een veel voorkomend probleem bij het identificeren van actoren is het betrekken van de zogenaamde ‘usual suspects’. Dit zijn de actoren waar vaak mee samengewerkt wordt rondom beleidsproblemen binnen het domein. Het enkel selecteren van usual suspects kan echter leiden tot ineffectieve oplossingen voor het probleem omdat cruciale actoren, die in staat zijn om een significante bijdrage te leveren aan het bereiken van de doelstellingen, niet worden betrokken in het netwerk terwijl andere actoren die wellicht minder te bieden hebben in het oplossen van het probleem wel worden geïncludeerd (Sorensen & Torfing, 2009). Daarnaast is het voor de verdere interactie tussen actoren van belang dat de overheid, unilateraal of door onderhandeling, een aantal deadlines stelt voor het leveren van bepaalde resultaten. Door het stellen van mijlpalen worden de actoren in het netwerk geprikkeld om resultaten te produceren in de vorm van bijvoorbeeld rapporten, beleidsvoorstellen en interventies (Sorensen & Torfing, 2009). Verder is het bij netwerkontwerpen van belang om procedures voor samenwerking en onderhandeling vorm te geven. Hiermee wordt de effectiviteit van de samenwerking vergroot, de transactiekosten verlaagd en conflicten door onzekerheden en de afwezigheid van coördinatie voorkomen. Sorensen en Torfing (2009) stellen echter dat het initiële ontwerp van een netwerk niet per definitie leidt tot effectiviteit. Het is daarom voor de overheid van belang dat bepaalde elementen van het ontwerp worden verwijderd wanneer deze, nadat netwerkframing en netwerkbeheer zijn toegepast, onsuccesvol blijken te zijn.

Daarnaast is het bij netwerkontwerpen voor de overheid van belang om te zorgen voor een groter bewustzijn onder de samenleving over de vorming van het netwerk, zodat zij op de hoogte zijn over de totstandkoming van het netwerk, wat haar taken zijn, wie de deelnemers zijn en hoe ze kunnen worden gecontacteerd (Dal Molin & Masella, 2015b). Het ontwerp van de institutionele procedures in het netwerk kan ook zorgen voor publiciteit over relevante opbrengsten van het netwerk om het publieke debat te stimuleren en politiek verzet te vergemakkelijken. Netwerkontwerpen kan daarnaast ook bijdragen aan een intensieve betrokkenheid van relevante en betrokken actoren in een netwerk en het voorkomen van externe uitsluiting. Als het onmogelijk is om alle relevante en betrokken actoren te betrekken, dan is het de taak van de overheid een poging te doen om systematische patronen van uitsluiting te voorkomen (Dal Molin & Masella, 2015b). In dit onderzoek wordt niet gekeken naar de publiciteit dat door het netwerk gerealiseerd wordt. Dit is voor de netwerken in dit onderzoek niet van belang omdat het niet gaat om dienstverlenende netwerken in de zin dat zij als netwerk een dienst leveren aan de samenleving. De netwerken zijn met name gericht op het vormen van beleid en het komen tot beleidsmaatregelen. Kortom gaat het bij netwerkontwerpen om het definiëren van beleidsdoelen en de daarbij aansluitende actoren, het stellen van mijlpalen en deadlines om bepaalde output te leveren en het vormgeven van procedures voor onderhandeling en interactie tussen actoren. In tabel 4 worden deze verschillende taken samengevat.

Tabel 4: Netwerkontwerpen

Instrument	Taken
Ontwerpen	— Definiëren van beleidsdoelen en de daarbij aansluitende actoren — Vormgeven van procedures voor onderhandeling en interactie tussen actoren — Stellen van mijlpalen en deadlines om bepaalde output te leveren

2.3.3.2 Instrument 2: Netwerkframing

Netwerkframing is een doorlopend proces waarin de arena voor netwerkinteractie vormgegeven wordt door middel van indirecte middelen, zoals het framen van algemene doelstellingen, specificatie van de fiscale en wettelijke bepalingen en het definiëren van de gezamenlijke missie van het netwerk (Sorensen & Torfing, 2009). Bij netwerkframing is het daarnaast van belang dat beleidsdoelstellingen op een manier worden geframed waarbij zij bijdragen aan het op één lijn krijgen van de doelen van de actoren en hen ervan overtuigen dat er behoefte is aan coördinatie en gezamenlijke actie (Termeer & Koppenjan, 1997 in: Dal Molin & Masella, 2015b). Het framen van het netwerk bestaat ook voor een deel uit ‘*storytelling*’ door verspreiding van goede voorbeelden. Hiermee kan invloed uitgeoefend worden op de wijze waarop actoren hun doelen willen bereiken. De overheid kan daarnaast ook de wederzijdse afhankelijkheden onder de netwerkactoren versterken om zo de uitwisseling van middelen te stimuleren. Dit kan zowel door het verduidelijken van de belangen, de rollen en de capaciteiten van de deelnemende actoren, of door het voorstellen van oplossingen waar alle actoren het eens over kunnen worden (Sorensen & Torfing, 2009). Als doelen zijn uitgelijnd, middelen zijn uitgewisseld, en doeltreffend beleid wordt uitgevoerd, is het belangrijk dat de winsten uit het netwerk worden gedeeld met de actoren, zodat dit kan dienen als een stimulans voor verdere samenwerking. Het netwerk kan worden beloond door het mandaat en autonomie te verlengen, de waardering en invloed te verhogen en de beschikbare middelen te verhogen (Sorensen & Torfing, 2009).

Daarnaast dient netwerkframing gebruikt te worden om ervoor te zorgen dat de beleidsprocessen verlopen binnen een algemeen politieke, economische en ideële kader goedgekeurd door gekozen politici en gehandhaafd door de bevoegde ambtenaren (Goldsmith & Eggers, 2004). Voorts kan dit gebruikt worden bij de onderhandelingen over de politieke, fiscale, en juridische voorwaarden, zodat de actoren een duidelijk idee hebben van wat het politieke systeem ziet als politiek haalbaar en passend beleid. De volgende stap in framing is dan voor de overheid om een manier van toezicht op de prestaties van het netwerk vorm te geven op basis van de onderhandelde randvoorwaarden. Dit dient tevens hand in hand te gaan met het opstellen van consequenties in gevallen van niet naleving. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot zachte sancties (bijvoorbeeld in termen van naming en shaming), of een flexibele aanpassing van de randvoorwaarden om nieuwe ontwikkelingen en toekomstige innovatie te vergemakkelijken (Sorensen & Torfing, 2009). Concluderend wordt framing gebruikt door de overheid om de politieke doelen, fiscale voorwaarden en de juridische grondslag van het netwerk te bepalen. Dit gebeurt onder andere door doelstellingen te framen op een wijze dat ze bijdragen aan het op één lijn krijgen van de verschillende doelen van de actoren, het overtuigen van de actoren dat er behoefte is aan gezamenlijk actie, het versterken van afhankelijkheden tussen actoren en het aandragen van goede voorbeelden over relevante maatschappelijke problemen (Sorensen & Torfing, 2009; Dal Molin & Masella, 2015b). In tabel 5 worden deze verschillende taken samengevat.

Tabel 5: Netwerkframing

Instrument	Taken
Netwerkframing	— Doelen framen die bijdragen aan het op één lijn krijgen van de doelen van de actoren — Actoren ervan overtuigen dat er behoefte is aan coördinatie en gezamenlijke actie — Versterken van afhankelijkheden tussen actoren door verduidelijken van rolverdeling — Het aandragen van goede voorbeelden

2.3.3.3 Instrument 3: Netwerkbeheer

Netwerkbeheer is het eerste instrument dat Sorensen en Torfing (2009) scharen onder wat zij hands-on instrumenten noemen. Dit zijn instrumenten waarbij de overheid in directe contact staat met het netwerk. Het beheren van het netwerk gaat in op de interactie en dialoog met het netwerk, maar niet de directe deelname aan de onderhandelingen binnen het netwerk (Sorensen & Torfing, 2009). Netwerkbeheer kan gebruikt worden om transactiekosten van het netwerk te verlagen door enerzijds het verlenen van voldoende steun en middelen en anderzijds door versterking van actoren door individuele of collectieve educatie te financieren (door bijvoorbeeld deelname aan cursussen, seminars en conferenties, uitnodigen van gastsprekers enzovoorts). Daarnaast kan netwerkbeheer bijdragen aan het verminderen van negatieve spanningen in een netwerk door gebruik te maken van agendasetting, arbitrage, gezamenlijke feitenonderzoek en het faciliteren van wederzijds leren (Klijn & Koppenjan 2004). Verder dient de overheid bij het netwerkbeheer duidelijk aan te geven dat een flexibele aanpassing van doel en middelen aanvaardbaar is zolang het wordt ondersteund door goede argumenten, het de uitkomst is van een compromis tussen de belangrijkste spelers in het netwerk en niet gepaard gaat met grote kostenverschuivingen. Het vasthouden aan vooraf gedefinieerde doelen en middelen zal wederzijds leren en innovatief beleid belemmeren (Sorensen & Torfing, 2009).

Bij het beheer van het netwerk is het tevens van belang dat zwakkere actoren selectief bekrachtigd worden. Door het vergroten van hun kennis en middelen, hen zich te helpen organiseren en het vergroten van hun invloed, kan de gelijkheid in het besluitvormingsproces vergroot worden. De overheid kan ook bijdragen aan het verhogen van de transparantie binnen het netwerk door ervoor te zorgen dat relevante informatie wordt verspreid onder alle deelnemers in het netwerk in een duidelijke en toegankelijke vorm (Sorensen & Torfing, 2009). Ten slotte kan de overheid nagaan of de vertegenwoordigers van de private partijen ook de steun krijgen van hun eigen achterban door direct met die achterban te communiceren. De overheid kan hierin duidelijk maken aan de vertegenwoordigers in het netwerk dat het netwerk niet alleen het doel heeft om te komen tot interne consensus, maar ook het doel heeft om inzicht te krijgen in de steun die de actoren genieten van de sociale en politieke groepen die zij zeggen te vertegenwoordigen (Sorensen & Torfing, 2009). Concluderend wordt netwerkbeheer gebruikt om spanningen te verminderen en transactiekosten te verlagen. Dit wordt onder andere gedaan door negatieve spanningen in het netwerk te verkleinen, collectief leren in het netwerk te faciliteren en zwakkere actoren te bekrachtigen. In tabel 6 zijn de verschillende taken van netwerkbeheer die in dit onderzoek bekeken worden samengevat.

Tabel 6: Netwerkbeheer

Instrument	Taken
Netwerkbeheer	— Verminderen van negatieve spanningen tussen actoren — Faciliteren van collectieve educatie — Zwakkere actoren bekrachtigen in het besluitvormingsproces

2.3.3.4 Instrument 4: Netwerkparticipatie

Het uitvoeren van netwerkparticipatie creëert een complexe situatie waarin de overheid één van de vele netwerkdeelnemers wordt, maar een reflectieve blik op het netwerk behoudt om zo de activiteiten te beïnvloeden. Bij netwerkparticipatie is het van belang dat de overheid langdurige

samenwerking tussen actoren vergemakkelijkt. Door actief deel te nemen aan het netwerk kan de overheid helpen om snelle overwinningen te behalen door ‘het plukken van het laagst hangend fruit’ en het creëren van een gevoel van mede-eigenaarschap voor dergelijke successen door middel van herhaalde nadruk op de bijdrage van de deelnemende partijen (Sorensen & Torfing, 2009). Deze snelle overwinningen en een gevoel van mede-eigenaarschap bij de actoren stimuleren verdere inzet en de bereidheid om middelen en risico's te delen. Het strategisch gedrag van individuele actoren zal namelijk vaak afhangen van het gedrag van andere actoren. Klijn en Koppenjan (2004) stellen dat in het begin iedere partij afwacht om te zien welk spel wordt gespeeld door de andere actoren. In deze situatie kan de overheid in staat zijn om vertrouwen op te bouwen tussen actoren, door het eenzijdig geven van vertrouwen aan het netwerk en de verschillende actoren. Als de overheid de deuren heeft geopend tot het geven van vertrouwen, kunnen andere actoren volgen. Dit resulteert uiteindelijk in het ontwikkelen van algemeen vertrouwen binnen het netwerk waarbij de actoren van elkaar verwachten dat zij niet hun eigen machtspositie misbruiken in de onderhandelingen om hun eigen belang te waarborgen (Dal Molin & Masella, 2015b). Op vertrouwen gebaseerde interactie kan leiden tot succesvolle sturing, maar het kan ook leiden tot mislukkingen. Hierbij is het de taak van de overheid om het netwerk aan te moedigen om te leren van de processen die zijn mislukt en degene die wel gewerkt hebben te institutionaliseren. Netwerksturing is voor een groot gedeelte gebaseerd op ‘trial and error’, maar het is van cruciaal belang om processen en procedures die goed lijken te werken te institutionaliseren (Sorensen & Torfing, 2009).

Verder is het bij netwerkparticipatie van belang om bij te dragen aan de beïnvloeding van de beleidsagenda. Aan de ene kant moet de beleidsagenda niet zo breed zijn dat het gerichte discussies en krachtige besluiten voorkomt, maar aan de andere kant moet het breed genoeg zijn om te voorkomen dat er sprake is van interne uitsluiting van actoren, waarbij netwerkactoren worden uitgesloten door hun benaderingen niet op te nemen in de beleidsagenda. De beleidsagenda moet het voor alle actoren mogelijk maken om deel te nemen aan discussies over het beleid zonder het gevoel te hebben te worden beperkt door de vorm en inhoud van het beleidsdiscours. De overheid kan zich ook inspannen om een open beraadslaging van alternatieve opties en probleemstellingen te verzekeren en het vroegtijdig eindigen van de discussie, op basis van een bepaalde set van overheersende waarden en opvattingen, te voorkomen (Dal Molin & Masella, 2015b). Sorensen en Torfing (2009) stellen dat in een pluralistische samenleving de overheid erop moet aandringen dat elkaar bestrijdende beleidsmakers elkaars recht op het geven van een mening respecteren en hier een goede politieke respons op terug geven. Samenvattend gaat het bij netwerkparticipatie om beïnvloeding van de beleidsagenda en mogelijke alternatieven. Hierbij is onder andere van belang dat de overheid succesvolle processen institutionaliseert, overwinningen realiseert en hier mede-eigenaarschap over creëert en discussie tussen actoren bevordert. In tabel 7 worden de verschillende taken die vallen onder netwerkparticipatie samengevat.

Tabel 7: Netwerkparticipatie

Instrument	Taken
Netwerkparticipatie	— Het institutionaliseren van succesvolle processen en het leren van mislukkingen — Het realiseren van overwinningen en het creëren van een gevoel van mede-eigendom voor dergelijke overwinningen — Discussie over alternatieve opties van probleemstellingen realiseren

2.4 Invloed van netwerksturing op netwerkprestaties

Er is veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit en prestaties van netwerken. Een aantal auteurs hebben zich voornamelijk gericht op de verschillende elementen van netwerkeffectiviteit (Provan & Milward, 1995; 2001; Kenis & Provan, 2009). Andere auteurs hebben onderzoek gedaan naar de factoren die invloed hebben op de prestaties van netwerken. Turini et al. (2010) hebben een meta-analyse uitgevoerd van de literatuur omtrent de factoren die invloed hebben op de prestaties van netwerken. Hieruit is een raamwerk ontstaan gekomen dat inzicht geeft in de causale relaties rondom netwerkprestaties. In dit raamwerk is onder andere te zien dat netwerksturende activiteiten invloed hebben op de prestaties van netwerken. Hierna worden allereerst alle factoren benoemd die van invloed zijn op netwerkprestaties (2.4.1), waarna vervolgens dieper wordt gekeken naar de relatie tussen netwerksturing en netwerkprestaties (2.4.2).

2.4.1 Verschillende kenmerken die van invloed zijn op netwerkprestaties

Turini et al. (2010) stellen dat de factoren die van invloed zijn op netwerkprestaties onder te verdelen zijn in *structurele*, *functionele* en *contextuele* kenmerken. *Structurele kenmerken* hebben betrekking op de formele structuren, procedures en mechanismen binnen het netwerk. Eén van de belangrijke factoren hierin die invloed heeft op netwerkprestaties is de grootte van het netwerk. Provan en Kenis (2008) geven aan dat de grootte van het netwerk invloed kan hebben op de wijze waarop het netwerk functioneert. Naast het aantal deelnemers kan ook de heterogeniteit van de deelnemers een invloed hebben op de prestaties van een netwerk (Mitchell, Agle & Wood, 1997). Er wordt gesteld dat hoe groter het netwerk wordt, hoe lager de mate van waargenomen effectiviteit (Turini et al., 2010). Andere voorbeelden van structurele kenmerken die van invloed zijn op de prestaties van een netwerk zijn onder andere de externe controle, formalisatie, verantwoordelijkheid, integratiemechanismen en interne stabiliteit (Turini et al., 2010). Daarnaast zijn er ook *contextuele kenmerken* die van invloed kunnen zijn op de prestaties van netwerken. Eén van deze factoren is de vrijgevigheid in middelen. De vrijgevigheid in middelen doelt op de mate waarin middelen beschikbaar zijn voor het netwerk vanuit de omgeving en geeft de mate van onzekerheid weer waar het netwerk mee te maken krijgt bij het uitvoeren van haar activiteiten (Turini et al., 2010). Andere contextuele kenmerken van het netwerk die invloed hebben op de prestaties van netwerk zijn de systeemstabiliteit, cohesie en steun van de gemeenschap. Turini et al. (2010) benoemen ook een aantal functionele kenmerken die van invloed kunnen zijn op de prestaties van netwerken. *Functionele kenmerken* doelen op de management- en coördinerende activiteiten die van invloed zijn op het netwerk. Hiermee zijn deze functionele kenmerken gelijk te trekken met wat in dit onderzoek wordt verstaan onder netwerksturing. Turini et al. (2010) stellen dat verschillende factoren binnen de groep 'functionele kenmerken' van invloed zijn op de effectiviteit van netwerken. De veronderstelling die hier onder ligt is dat voor de aansturing van netwerken een andere wijze van sturing gevraagd wordt dan voor het managen van organisaties. In tegenstelling tot een organisatie is het in een netwerk niet mogelijk of wenselijk om op hiërarchische wijze te sturen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Het opzetten van een goede organisatiestructuur en het afsluiten van contracten leidt niet per definitie tot goede uitkomsten van het netwerk (Klijn et al., 2010).

2.4.2 De relatie tussen netwerksturing en de prestaties van netwerken

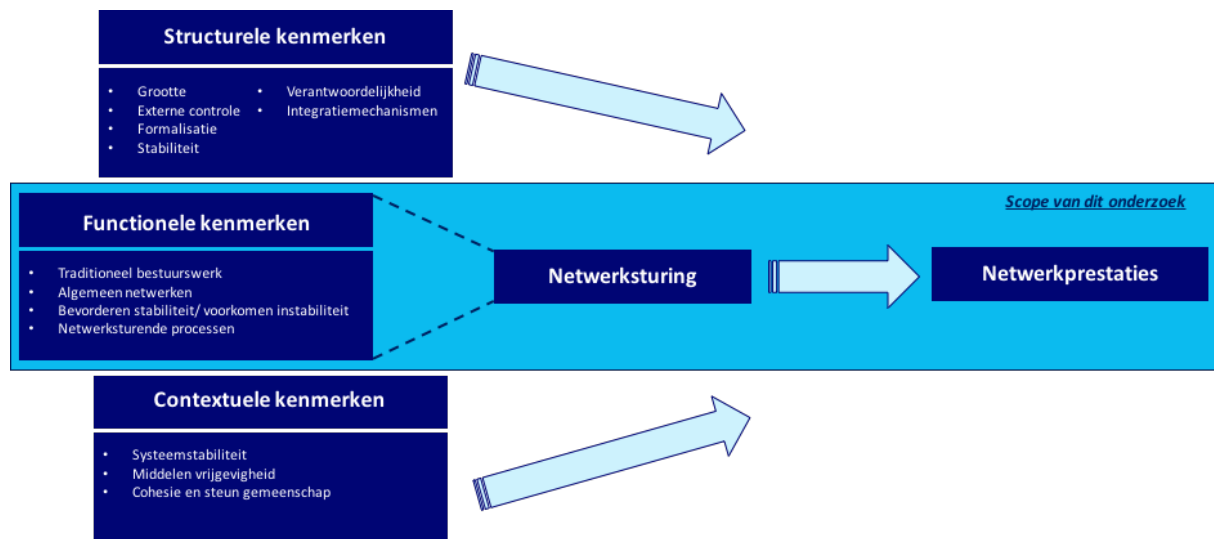
Turini et al. (2010) geven dus aan dat onder andere netwerksturende activiteiten van invloed kunnen zijn op de prestaties van netwerken. Verschillende auteurs bevestigen dat netwerksturende activiteiten een effect hebben op de prestaties van netwerken en beschrijven tevens hoe dit verband zich in de

praktijk voor doet. Zo kunnen netwerksturende activiteiten door de overheid invloed hebben op de prestaties van netwerken, omdat de overheid zich kan opstellen als een centraal punt voor verbindingen tussen actoren (Provan & Kenis, 2007) als eerlijke makelaar binnen het netwerk kan fungeren of leiderschap en stabiliteit kan bieden (Provan & Milward, 1995). Het belang van netwerksturing komt voornamelijk door de complexiteit die per definitie gekoppeld is aan netwerken. Netwerken zijn uitermate complex en bestaan uit actoren die sterk van elkaar kunnen verschillen in termen van doelstellingen, probleemperceptie, belangen enzovoorts (Van Bueren et al., 2003). Vaak dient een overheid samen te werken met andere lagen van de overheid en andere maatschappelijke en private organisaties. Dit komt ook doordat netwerken vaak zijn opgericht om 'wicked problems' op te lossen (Rittel & Webber, 1973). Dit zijn problemen die een vorm van onzekerheid, complexiteit en divergentie met zich mee dragen (Head & Alford, 2015). Hier komt bij dat actoren met elkaar interacteren door middel van onderhandeling, wat resulteert in complexe processen tussen de actoren in het netwerk (Torfing, 2007). Voor het functioneren van het netwerk is het echter van belang dat er goede contacten zijn tussen de actoren binnen het netwerk (Klijn et al., 2010; Provan & Milward, 2001). Het belang van contacten en 'inbedding' (de manier waarop actoren verbonden zijn met het gehele netwerk) wordt ook onderstreept door diverse studies die gebruikmaken van een sociale netwerkanalyse. Zij tonen aan dat deze inbedding belangrijk is voor het bereiken van resultaten. Bij het leggen van deze verbindingen tussen actoren in een complexe omgeving speelt volgens Klijn et al. (2010) netwerksturing een cruciale rol. Door de eerder genoemde complexiteit van een netwerk zijn netwerksturende activiteiten noodzakelijk, omdat een breed scala aan actoren en beleidsniveaus moeten worden aangesloten om de gewenste resultaten te behalen en complexe problemen op te lossen. De overheid speelt hierin een belangrijke rol bij het identificeren én verbinden van de vele verschillende actoren (Goldsmith & Eggers, 2004).

Het verband tussen netwerksturende activiteiten en de uitkomsten van netwerken is daarnaast ook in meerdere empirische onderzoeken aangetoond. Zo is in een recente casestudie van twee netwerken geconstateerd dat de efficiëntie van deze netwerken afhankelijk is van overheidsinstanties die al dan niet competent zijn om netwerksturing uit te voeren (Sorensen, 2006). In een ander onderzoek van Edelenbos en Klijn (2006) wordt op basis van zes casestudies geconcludeerd dat het belang van goed procesbeheer bepalend is voor het succes van interactieve besluitvormingsprocessen binnen netwerken.

Al met al zijn er dus vele verschillende factoren die van invloed zijn op de prestaties van een netwerk, waar netwerksturing één van is. Deze kenmerken worden in dit onderzoek verder niet gebruikt, maar dienen enkel om het gehele pallet aan factoren die van invloed zijn op netwerkprestaties bloot te leggen. In dit onderzoek wordt in het vervolg enkel gekeken naar de invloed van netwerksturing op de prestaties van netwerken. In figuur 5 wordt een algeheel beeld gegeven van de causale relaties rondom netwerkprestaties en wordt tevens geïllustreerd waar de scope van dit onderzoek ligt.

Figuur 5: Causale relaties netwerkprestaties (Gebaseerd op: Turini et al., 2010)



2.5 Netwerkprestaties

Door de grote toename in het gebruik van netwerken in de publieke sector, hebben veel auteurs onderzoek gedaan naar de prestaties en effectiviteit van netwerken. Hoewel het gebruik van netwerken door professionals en beleidsmakers als aantrekkelijk wordt beschouwd, wordt in de wetenschap de vraag gesteld of netwerken in de publieke sector wel echt werken (Provan & Milward, 2001). Turini et al. (2010) stellen dat dergelijke zorgen gerechtvaardigd zijn door het feit dat, ondanks de uitzonderlijke toename van de theoretische en empirische werken over netwerken en netwerkprestaties, een algemene theorie over de prestaties van netwerken en de determinanten hiervan nog ontbreekt. Hoewel ook over de definitie van netwerkprestaties wordt getwist, wordt vaak de definitie van Provan en Kenis (2007) gebruikt. Zij definiëren netwerkprestaties als *“het verkrijgen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet bereikt kunnen worden door onafhankelijk opererende individuele deelnemers”*. Uit de definitie komt naar voren dat het hierbij nadrukkelijk gaat om het bereiken van positieve uitkomsten met het netwerk. Voets, Van Dooren en De Rynck (2008) geven aan dat dit perspectief op netwerkprestaties, dat sterk uitgaat van het perspectief van de presterende overheid (zie paragraaf 2.1), overheerst in het meten van de prestaties van netwerken. Dit perspectief legt de nadruk op effectiviteit en efficiëntie. Het uitgangspunt hierin is dat een netwerk effectief en efficiënt is wanneer het de vooraf gestelde doelen bereikt, met zo min mogelijk input (kosten) en zo hoog mogelijke output.

Hoewel het behalen van doelen een belangrijk element is om de prestatie van netwerken te bepalen, beargumenteren Voets et al. (2008) dat dit eendimensionaal is en niet de volledigheid van de prestaties van netwerken dekt. In tegenstelling tot de private sector is in de publieke sector vaak sprake van vage niet-meetbare doelstellingen gericht op het dienen van het publiek belang. Het behartigen van publieke belangen bevat meer dan alleen het stellen van doelen, het produceren van producten en diensten en het evalueren van prestaties. Hood (1991) stelt dat in de context van de publieke sector, naast het meten van de *productie* en het behalen van doelen, tevens aandacht besteed dient te worden aan het *proces* en het *stelsel*. Bij het meten van de prestaties van het netwerk door ook te kijken naar het proces en stelsel wordt rekening gehouden met de specifieke situatie van

de overheid. De overheid dient, in tegenstelling tot marktpartijen, op een ethische, eerlijke en democratische wijze te opereren (Hood, 1991). Bij het bekijken van de procesprestaties wordt het succes van het netwerk gemeten aan de hand van de mate van de democratische legitimiteit van het netwerk waarbij gekeken wordt naar verantwoordelijkheid, legitimiteit en instemming. De stelselprestaties zijn te vatten in termen van de robuustheid en veerkracht van het netwerk. Provan en Milward (1995) onderscheiden twee categorieën waarmee deze dimensie gemeten kan worden, namelijk de structuur en context van het netwerk. Bij het analyseren van de structuur van een netwerk wordt gekeken naar de onderlinge verbinding, cohesie en samenhang onder actoren en de mate van centralisatie. Bij het bekijken van de context wordt aandacht besteed aan de stabiliteit en levensvatbaarheid van het netwerk (Turini et al., 2010). In dit onderzoek wordt de prestaties van netwerken bekeken in de breedste zin, waarbij gekeken wordt naar de *productieprestaties*, *procesprestaties* en *stelselprestaties* van de netwerken. De beschrijving van de inhoud van deze verschillende dimensies komt hierna aan bod.

2.5.1 Productprestaties

De eerste dimensie van netwerkprestaties volgt de NPM-benadering van netwerkprestaties waarin doelbereiking het belangrijkste criterium is. Hierbij wordt gesteld dat netwerken succesvol zijn wanneer ze effectief zijn en hun doelen behalen. Afgezien van het feit dat dit een eendimensionale blik is op het begrip 'prestatie', is het behalen van resultaten wel een belangrijk element om prestaties van netwerken te meten. Zonder het bereiken van doelen verliest een netwerk namelijk vertrouwen en wordt het uiteindelijk irrelevant (Huxham & Vangen, 2005).

Het analyseren van de effectiviteit van een netwerk is echter complexer dan het meten van de prestaties van één organisatie. Het meest problematische hiervan is het feit dat een netwerk bestaat uit meerdere organisaties met meerdere achterbannen die zij vertegenwoordigen. De vraag '*effectief voor wie?*' is in dat geval zeer prominent in het bepalen van de prestaties van een netwerk (Provan en Kenis, 2008). Er zijn situaties denkbaar waarin één groep actoren in een netwerk tevreden is met het bereikte resultaat, terwijl een andere groep actoren het juist bestempelt als een mislukking. Om deze reden zou bij het bepalen van de productprestaties van een netwerk gekeken moeten worden naar de prestaties op verschillende niveaus (Voets et al., 2008). Provan en Milward (2001) geven aan dat productprestaties bekeken kunnen worden op drie niveaus, namelijk het niveau van de *deelnemer*, *netwerk* en *gemeenschap*. Op het niveau van *deelnemer* wordt de productprestatie bekeken aan hand van het vervullen van het eigen belang (Voets et al., 2008). Dit kan breder gedefinieerd worden als de tevredenheid van de deelnemer ten aanzien van het netwerk. Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat dit bepaald kan worden door te kijken naar de mate waarin de deelnemers tevreden zijn met de gerealiseerde oplossingen. Op dit niveau zijn de deelnemers voldaan indien zij onzekerheid over hun positie in het netwerk kunnen reduceren en in staat zijn om toegang te krijgen tot de middelen van anderen (Voets et al., 2008). Op het niveau van het netwerk kunnen de prestaties gemeten worden aan de hand van de doelbereiking van het gehele netwerk. Hoe meer actoren in het netwerk tevreden zijn over gerealiseerde oplossingen, hoe hoger de productprestaties van het netwerk. Op het niveau van de *gemeenschap* gaat het om de perceptie van de samenleving in het algemeen en de belanghebbenden specifiek. Hierbij wordt gekeken naar in hoeverre zij het idee hebben dat problemen opgelost worden (Provan & Milward, 2001). Doelbereiking op het ene niveau impliceert niet per definitie ook doelbereiking op het andere niveau. De netwerkleden kunnen stellen dat het netwerk presteert omdat het hun eigen belang behartigt, terwijl de *gemeenschap* ontevreden is omdat zij

geconfronteerd wordt met negatieve neveneffecten (De Rynck & Voets, 2006). In tabel 8 worden op de drie niveaus de relevante criteria beschreven.

Tabel 8: Productprestaties op drie niveaus

Niveau	Criteria
Deelnemer	Het behartigen van het eigen belang/doel
Netwerken	Aantal actoren dat tevreden is over gerealiseerde oplossingen
Gemeenschap	Het idee hebben dat problemen opgelost worden

2.5.2 Procesprestaties

Zoals eerder gesteld heeft de overheid een bijzondere rol in de samenleving waarbij zij geacht wordt ethisch, eerlijk en democratisch te handelen. Democratische legitimiteit wordt door verschillende auteurs gezien als een belangrijk criterium om de prestaties van een netwerk te meten (Boyne, 2002). Aangezien de democratische legitimiteit niet terug te zien is aan het resultaat (productprestaties) dat door het netwerk wordt opgeleverd, wordt dit gemeten door te kijken naar het proces binnen het netwerk. Bij het analyseren van de procesprestaties van een netwerk stellen Skelcher, De Rynck, Klijn en Voets (2008) dat deze bestaat uit drie componenten, namelijk *legitimiteit, verantwoordelijkheid en instemming*. Legitimiteit kan onderverdeeld worden in formele en informele legitimiteit. De eerste vorm verwijst naar de formele toestemming voor het netwerk om op te treden in een bepaald beleidsgebied (Skelcher et al. 2008). Omdat een publiek netwerk wordt beschouwd als een onderdeel van publiek beleid dat gebruik maakt van publieke middelen, moet het formeel worden opgedragen om namens de overheid op te treden in een bepaald domein. Deze formele legitimiteit kan worden verleend door een formele verklaring ter ondersteuning van het netwerk en zijn agenda af te geven. Voor de publieke organisaties in het netwerk kan deze verklaring de vorm aannemen van een formeel besluit van politieke vertegenwoordigers om een netwerk op te zetten of als organisatie aan te sluiten in het netwerk (Voets et al., 2008). Terwijl de formele legitimiteit van een netwerk verwijst naar een formeel mandaat voor het handelen van het netwerk, doelt de informele legitimiteit op de mate waarin actoren zich ondersteunend opstellen tegenover het feitelijke functioneren van het netwerk (Skelcher et al. 2008). Pressman en Wildavsky (1973) geven aan dat de informele legitimiteit van groter belang is voor het functioneren van het netwerk, maar dat deze vorm van legitimiteit moeilijker meetbaar is. Provan en Milward (2001) stellen dat de informele legitimiteit tot uiting komt in mate waarin een actor toewijding toont aan de gezamenlijke doelstellingen van het netwerk. Omdat de netwerken die in dit onderzoek geanalyseerd worden geen formele status hebben, wordt in dit onderzoek voornamelijk gekeken naar de informele legitimiteit van het netwerk.

Een ander element dat geanalyseerd dient te worden bij het bepalen van de procesprestaties van het netwerk is de mate van *overeenstemming* in het netwerk (Voets, Van Dooren & De Ryck, 2008). Dit doelt op het vragen naar én het uiten van instemming voor besluiten of acties die genomen worden door het netwerk. Skelcher et al. (2008) geven aan dat deze overeenstemming op drie manieren tot uiting komt in een netwerksituatie, namelijk bij 1) de zaken waarover instemming gevraagd wordt, 2) de mechanismen om instemming te geven en 3) de status van de instemming (Skelcher et al. 2008). Bij de zaken waarover instemming gevraagd wordt zijn twee elementen van belang, namelijk het aantal en het belang van de zaken waarover instemming gevraagd wordt aan de actoren. Vanuit het

democratisch perspectief is het uitgangspunt dat hoe hoger het aantal en hoe groter het belang van de kwesties die voor instemming worden aangeboden aan de actoren, hoe hoger de prestaties op dit criterium. Het tweede criterium is gerelateerd aan de mechanismen om instemming te geven. Procesprestaties duiden op de aanwezigheid en gebruik van geschikte mechanismen in de wijze waarop instemming gegeven kan worden (Voets et al., 2008). Het laatste criterium heeft betrekking op de status van instemming. Dit criterium doelt op de mate waarin het geven of niet geven van instemming een impact heeft op het netwerk. Dit kan te zien zijn in het netwerk door het al dan niet aanwezig zijn van een meerderheidsmechanisme of vetorecht in het komen tot beslissingen of het feit dat de status van instemming alleen als advies wordt beschouwd (Voets et al., 2008). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de instemming van particulieren ondergeschikt mag worden gemaakt aan de instemming van overheidsactoren met democratische steun.

Het laatste element dat door Voets et al. (2008) wordt genoemd bij het bepalen van de procesprestaties is de *verantwoordelijkheid*. Hierbij worden twee elementen onderscheiden, namelijk het afleggen van verantwoording en het aansprakelijk gesteld worden. Het netwerk dient verantwoording af te leggen aan haar leden en de gemeenschap. Het afleggen van verantwoording verwijst ook naar de feedbackloop tussen vertegenwoordigers in het netwerk en de organisatie die ze vertegenwoordigen. Communicatie kan worden beschouwd als het belangrijkste criterium in het meten van de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Indicatoren zijn dan bijvoorbeeld het aantal ontmoetingen met de belanghebbenden in de gemeenschap en de mate van deelname aan dergelijke bijeenkomsten (Voets et al., 2008).

2.5.3 Stelselprestaties

Bij het bekijken van de stelselprestaties wordt uitgegaan van een netwerk dat bestaat uit de organisatorische en relationele infrastructuur. Deze infrastructuur geeft de robuustheid en veerkracht van het netwerk weer. De vraag die hierin centraal staat is: *“Is de overheid beter uitgerust bij het omgaan met situaties van maatschappelijke spanning dankzij het netwerk?”*. Het eerste criterium om de prestaties op deze dimensie te bepalen is het lidmaatschap (Boyne, 2002 in Voets et al., 2008). Het goed kunnen presteren van een netwerk is afhankelijk van de toegang tot middelen zoals informatie, financiën, competenties, productiecapaciteit en legitimiteit. Netwerken worden immers vaak opgericht omdat men afhankelijk is van ieders middelen (Koppenjan & Klijn 2004). Dit betekent dat hoe meer leden een netwerk heeft, hoe hoger het aantal relevante middelen dat het netwerk tot zijn beschikking heeft. Een netwerk dat groeit, of in ieder geval haar aantal leden behoudt, wordt geacht om stelselprestaties te bereiken. Het verlies van leden wordt door Provan en Milward (2001) beschouwd als een verlies van stelselprestaties. Het uitbreiden van het aantal netwerkleden kan echter ook leiden tot een afname van de netwerkprestaties op de andere dimensies. Een verhoging van het aantal leden leidt namelijk ook tot hogere coördinatiekosten (Provan & Kenis, 2008). Hierdoor zou het kunnen zijn dat deze verhoging in coördinatiekosten het voordeel van de aanwezigheid van een groot aantal actoren teniet doet. Het aantal leden is derhalve niet genoeg om de stelselprestaties te meten. Het lid zijn impliceert namelijk niet per definitie een positieve bijdrage van de actor aan het beleidsvormingsproces. Het kan zelfs zo zijn dat een actor slecht lid is van een netwerk om het functioneren hiervan te belemmeren (Voets et al., 2008). Daarom wordt bij het bekijken van de stelselprestaties niet gekeken naar het aantal leden maar juist naar de wijze waarop de netwerkleden participeren in het netwerk (Provan & Milward, 2001).

Provan en Milward (2001) benoemen een ander criterium die de stelselprestaties van het netwerk bepalen, namelijk de kwaliteit van de relaties tussen actoren. Zij bepalen deze kwaliteit aan de hand van de *multiplexiteit en dichtheid* van het netwerk. Provan, Fish en Sydow (2007) geven aan dat de multiplexiteit zich vertaalt in de mate van verbondenheid en cohesie in het netwerk. Het gaat hier om de intensiteit van de relaties tussen de actoren in een netwerk. Voorbeelden hiervan zijn het vormen van gezamenlijke projecten en programma's en het delen van personeel. De verbondenheid is daarnaast af te leiden door te kijken naar of de relaties tussen actoren enkelvoudig of meervoudig zijn. Bij een enkelvoudige relatie wordt tussen de actoren alleen samengewerkt op één beleidsonderwerp terwijl in een meervoudige relaties de actoren op meerdere onderwerpen samenwerken. Hierbij duiden enkelvoudige relaties op lagere stelselprestaties dan meervoudige relaties (Voets et al., 2008).

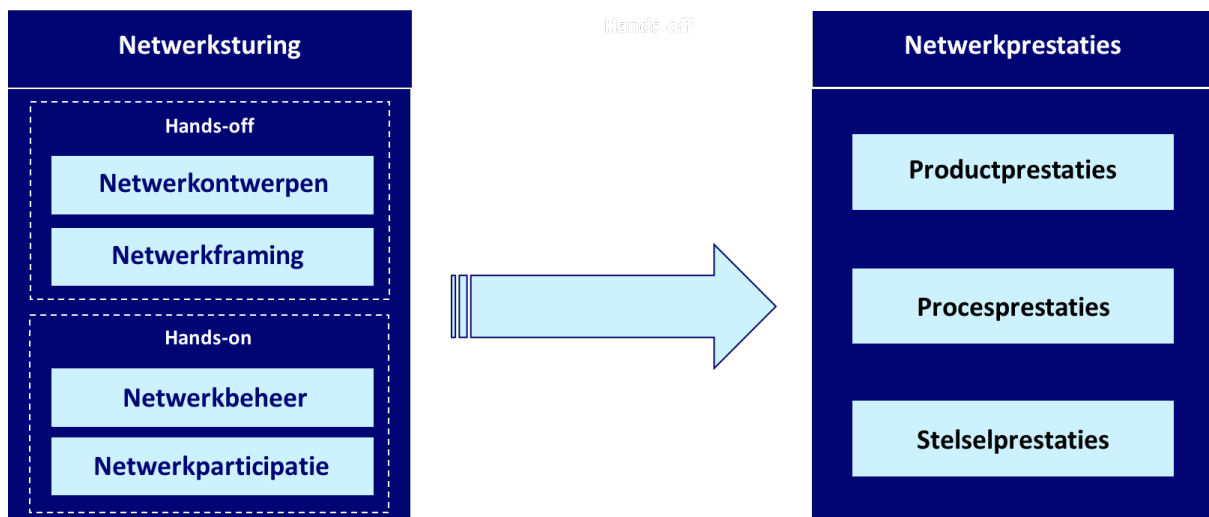
Een ander element voor het bepalen van de kwaliteit van relaties tussen actoren is de *dichtheid* van het netwerk. De dichtheid van het netwerk doelt op de mate waarin iedere actor in het netwerk contact heeft met de andere actoren in het netwerk. Het idee van dichtheid is dat een groot aantal verbindingen in het netwerk beter zijn dan een klein aantal verbindingen. Veel onderling contact in het netwerk stimuleert informatiedeling, onderling vertrouwen en verkleint zo de mogelijkheden voor opportunistisch en egoïstisch gedrag (Nielsen, 2007). Een hogere frequentie van contact kan volgens Klijn et al. (2010) betekenen dat de respondenten elkaar beter kennen, elkaar meer vertrouwen en meer betrokken zijn bij het netwerk. Een grotere mate van contact tussen actoren leidt echter niet per definitie tot een effectiever netwerk, omdat meer relaties ook vraagt om meer coördinatie (Provan & Kenis, 2008). Het tegenovergestelde van dichtheid kan gezien worden als een vorm van fragmentatie waarin organisaties of groepen van organisaties niet met elkaar in verbinding staan. Derhalve kan gesteld worden dat een hoge mate van dichtheid een positieve indicator is van stelselprestaties terwijl fragmentatie duidt op lagere stelselprestaties. De kwaliteit van relaties kan een aanzienlijke positieve invloed hebben op de capaciteit van de overheid om crisissen te weerstaan en zich aan te passen aan toekomstige uitdagingen. In tijden van maatschappelijke druk wordt namelijk de traditionele keten van routines verbroken en zijn conventionele manieren om beleid te vormen niet langere toereikend. Gesteld wordt dat publieke actoren die relaties hebben met andere overheidsinstellingen en private partijen beter in staat om dingen te veranderen ondanks moeilijke omstandigheden (Agranoff & McGuire, 2001).

2.6 Conceptueel model

In dit theoretisch kader zijn verschillende inzichten verworven die bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Het eerste element dat een bijdrage levert hieraan is de verdieping in het fenomeen netwerksturing. Op basis van de wetenschappelijke literatuur is duidelijk geworden dat er twee typen (hands-off en hands-on) en vier verschillende instrumenten van netwerksturing te onderscheiden zijn (netwerkpontwerpen, netwerkframing, netwerkbeheer en netwerkparticipatie) (Sorensen & Torfing, 2007). Bij de verdieping in de prestaties van netwerken is op basis van verschillende inzichten een driedeling gemaakt bij het meten van de netwerkprestaties. De prestaties van de netwerken wordt gemeten door te kijken naar de productprestaties, procesprestaties en stelselprestaties (Voets et al., 2008). In dit hoofdstuk is tevens geconstateerd dat op basis van de literatuur gesteld kan worden dat er inderdaad een verband is tussen netwerksturing en de prestaties van netwerken (Turini et al., 2010). Dit komt door de complexiteit van de beleidvormingsprocessen binnen netwerken en de cruciale rol die de overheid hierin speelt bij het verbinden van de actoren (Klijn et al., 2010). Op basis van al deze inzichten wordt in dit onderzoek het

onderstaande conceptueel model gebruikt om de relatie tussen de wijze waarop de overheid netwerksturing toepast en de netwerkprestaties te bepalen (figuur 6) Hierbij wordt verondersteld dat er een verband is tussen de wijze waarop netwerksturing wordt uitgevoerd en de prestaties van het netwerk. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven welke onderzoeksmethoden gebruikt zijn om de twee cases te analyseren en na te gaan of er een verband is tussen netwerksturing en netwerkprestaties.

Figuur 6: Conceptueel model



3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden die gebruikt zijn in dit onderzoek beschreven. Allereerst wordt het onderzoekdesign beschreven (§3.1). Vervolgens wordt de caseselectie beschreven (§3.2). Daarna zijn de dataverzamelmethode(n) uiteengezet (§3.3). Verder worden de gebruikte variabelen van dit onderzoek geoperationaliseerd (§3.4) en wordt de wijze van data-analyse uiteengezet (§3.5). Tot slot worden de belangrijkste keuzes in dit onderzoek bekeken aan de hand van de gevolgen voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek (§3.6).

3.1 Onderzoekdesign

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Hierbij is talig materiaal verzameld en geanalyseerd om uitspraken te doen over de werkelijkheid (Bleijenbergh, 2013). Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering, omdat deze benadering uitermate geschikt is voor het onderzoeken van gedragingen van organisaties en personen. Aangezien in dit onderzoek de gedragingen van de ministeries en andere actoren centraal staan, is deze onderzoeksbenadering het meest geschikt. Bij het meten van de netwerkprestaties worden respondenten in interviews gevraagd om zich uit te laten over de prestaties van het netwerk op de dimensies van het product, proces en stelsel. Door respondenten hier in een interview naar te vragen is het mogelijk om de onderliggende onderbouwingen en oorzaken hiervan te onderzoeken. Bij het meten van de onafhankelijke variabele (netwerksturing) worden respondenten gevraagd naar de activiteiten en instrumenten die door de ministeries gebruikt worden bij het sturen van het netwerk. Om een objectief beeld hiervan te krijgen worden zowel de ministeries als de andere actoren hiernaar gevraagd.

Daarnaast is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een meervoudige casestudie waarin twee verschillende cases zijn onderzocht en vergeleken. Casestudies zijn uitermate geschikt voor het onderzoeken van verschijnselen en verklarende factoren (Van Thiel, 2010). Aangezien in dit onderzoek gezocht wordt naar verklarende factoren voor de prestaties die de twee netwerken behalen, is een casestudie een geschikte onderzoeksmethode. Door middels een vergelijking van de twee cases op zoek te gaan naar variaties en patronen in de afhankelijke (netwerkprestaties) en onafhankelijke variabele (netwerksturing), kunnen verbanden tussen deze twee variabelen gevonden worden. Dit zou niet mogelijk zijn bij het analyseren van een enkele case. Verder is dit onderzoek beschrijvend en verklarend van aard. Het beschrijvende deel van dit onderzoek is terug te zien in de uitgebreide beschrijving van de prestaties van de netwerken en de wijze waarop netwerksturing is toegepast door de ministeries. Het verklarende deel van dit onderzoek komt naar voren bij het verklaren van de netwerkprestaties van de twee netwerken door te kijken of deze in verband staan met de wijze waarop netwerksturing is toegepast door de twee ministeries.

3.2 Caseselectie

Bij het selecteren van cases voor dit onderzoek is gekozen om twee verschillende netwerken te onderzoeken, namelijk het netwerk rondom verkeersveiligheid en het netwerk rondom de jeugdhulp. Bij het netwerk rondom verkeersveiligheid wordt specifiek gekeken naar de partijen die met elkaar samenwerken bij de totstandkoming van het Strategisch Plan Verkeerveiligheid 2030. In het kader van het netwerk rondom de jeugdhulp wordt gekeken naar de partijen die met elkaar samenwerken om de transitie en transformatie van de jeugdhulp, naar aanleiding van de Jeugdwet, te laten slagen. Bij beide netwerken wordt uitsluitend gekeken naar het netwerk op nationaal niveau rondom de

ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS). Hoewel er rondom de jeugdhulp en verkeersveiligheid ook netwerken zijn op lokaal en regionaal niveau, is er voor gekozen om in dit onderzoek de vergelijking te maken tussen twee netwerken op nationaal niveau. Binnen beide domeinen (verkeersveiligheid en jeugdhulp) wordt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau samengewerkt met de landelijke partners. In dit onderzoek wordt in beide domeinen gekeken naar de samenwerking op ambtelijk niveau omdat deze samenwerking intensiever is en meer bepalend is voor het al dan niet behalen van de landelijke doelstellingen.

Daarnaast is bij de selectie van deze cases gekozen voor een vergelijking tussen twee ‘most similar’ cases. Hierbij is gekozen voor deze twee specifieke domeinen, omdat zij wat betreft bestuurslagen en verantwoordelijkheden vergelijkbaar zijn. Binnen beide domeinen hebben een aantal jaar geleden decentralisaties plaatsgevonden waardoor een deel van de verantwoordelijkheden niet meer aan de ministeries zijn toebedeeld, maar bij provincies en/of gemeenten liggen. Dit is een cruciaal element dat de netwerken in de twee domeinen vergelijkbaar maakt. De decentralisaties hebben er namelijk voor gezorgd dat de rol van de ministeries is veranderd en dat zij het publiek belang slechts kunnen behartigen door het sturen van een netwerk aan verschillende partijen en stakeholders. Desondanks zijn beide ministeries nog steeds systeemverantwoordelijk voor het behalen van de gestelde doelstellingen. Verder zijn in beide domeinen verschillende belanghebbenden betrokken bij de totstandkoming van beleid. Deze partijen hebben, zoals bij elk complex probleem vaak verschillende probleempercepties, belangen, doelen enzovoorts. Door deze vergelijkbare cases met elkaar te vergelijken, wordt zo veel mogelijk vermeden dat variatie in de resultaten te wijten is aan factoren als verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor kunnen, door te bekijken hoe het netwerk presteert en hoe netwerksturing wordt uitgevoerd, de variaties in prestaties tussen de twee netwerken (mogelijk) gekoppeld worden aan de wijze waarop netwerksturing is toegepast.

3.3 Dataverzameling

Ter beantwoording van de centrale vraagstelling in dit onderzoek wordt in de dataverzameling gebruik gemaakt van (semigestructureerde) interviews en een documentenanalyse. Door twee vormen van data te gebruiken worden de bevindingen uit de interviews geverifieerd vanuit de documenten, waardoor de kwaliteit van dit onderzoek toeneemt (Bleijenbergh, 2013). Indien de resultaten uit de interviews en documenten overeenkomen, wordt dit gezien als een toegevoegde waarde van de validiteit van het onderzoek. Hierna wordt voor beide methoden een beschrijving gegeven van de exacte uitvoering ervan.

3.3.1 Interviews

Om beter inzicht te krijgen in de concepten en causale relaties die vanuit het theoretisch kader naar voren zijn gekomen, zijn interviews gehouden. De interviews zijn gehouden in de vorm van een semigestructureerde interview waarbij vooraf geformuleerde vragen zijn opgesteld aan de hand van de variabelen die in het conceptueel model zijn benoemd. In dit onderzoek zijn dit 1) de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen en 2) de prestaties van de netwerken. Er is gekozen voor een semigestructureerd interview omdat deze wijze van interviewen de onderzoeker in staat stelt om tijdens het interview verdiepvragen te stellen, om zo een diepgaand beeld te krijgen van de werkelijkheid en de oorzaken van deze werkelijkheid (Van Thiel, 2010). De vragen uit de interviewgids komen voort uit de hierna beschreven operationalisering van de variabelen (zie tabel 9). Daarnaast zorgt het gebruik maken van semigestructureerde interviews ervoor dat tijdens iedere interview

vragen op een soortgelijke manier geformuleerd worden, terwijl de mogelijkheid om door te vragen blijft bestaan. De interviewgide die gebruikt is, is terug te vinden in bijlage 1.

Omdat een groot aantal organisaties betrokken is in de twee onderzochte netwerken, is het niet mogelijk om respondenten van alle partijen te interviewen. Daarom zijn vooraf respondenten voor de interviews geselecteerd. Voor de selectie van respondenten in beide netwerken is allereerst gekeken naar de organisaties die een grote invloed hebben op het beleid dat tot stand komt in het netwerk. Daarnaast is er naar gestreefd om zo veel mogelijk verschillende typen organisaties te betrekken in het onderzoek. Hierbij is gekeken naar de rol die de organisatie speelt in het netwerk en de grootte van de organisatie. In het netwerk rondom verkeersveiligheid zijn derhalve respondenten van een kennisinstituut, justitionele organisatie, verschillende wegbeheerders, het ministerie en meerdere (grote en kleine) belangenorganisaties geïnterviewd. In het netwerk rondom de jeugdhulp zijn respondenten geïnterviewd van een decentrale overheid, werkgeversorganisatie, kennisinstituut, cliëntenorganisatie, beroepsvereniging, ministerie en verschillende brancheorganisaties. Na het selecteren van de organisaties is vervolgens gekeken welke persoon (of personen) deze organisatie vertegenwoordigt in het netwerk. In totaal zijn tweeëntwintig respondenten geïnterviewd in dit onderzoek, waarvan twaalf respondenten binnen het netwerk rondom verkeersveiligheid en tien respondenten binnen het netwerk rondom de jeugdhulp. Een lijst van de geïnterviewde respondenten (geanonimiseerd) is terug te vinden in bijlage 2. Bij het selecteren van de respondenten is daarnaast nadrukkelijk gekeken naar het niveau waarop deze personen acteren in het netwerk. Zoals eerder vermeld wordt in dit onderzoek enkel gekeken naar het netwerk op ambtelijk niveau en wordt het bestuurlijk niveau buiten beschouwing gelaten. Om een valide en betrouwbaar beeld te krijgen van de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen, zijn niet alleen de ministeries hier naar gevraagd maar ook alle andere actoren. Zo wordt vermeden dat (mogelijk) sociaal wenselijke antwoorden van de ministeries voor waarheid worden gezien.

3.3.2 Documentenanalyse

Ter aanvulling op de interviews is gebruik gemaakt van een documentenanalyse. Er zijn verschillende documenten geanalyseerd die inzicht geven in beide netwerken en de rol van de ministeries hierin. Dit zijn onder andere beleidstukken (zoals het 'SPV-2020', de 'Beleidsimpuls Verkeersveiligheid' en het 'Transitieplan Jeugdwet') en Kamerstukken waarin verkeersveiligheid of de jeugdhulp besproken wordt. Daarnaast is ook een aantal interne documenten geanalyseerd dat is verkregen na aanvraag bij de ministeries of andere partners. De inzichten die verkregen zijn uit de documentenanalyse hebben voornamelijk bijgedragen aan het beschrijven van de netwerken en de partijen daarbinnen. Daarnaast is de documentenanalyse gebruikt om inzicht te krijgen in de wijze waarop de ministeries netwerksturing uitvoeren. Ten slotte is de documentenanalyse gebruikt om bepaalde bevindingen uit de interviews te verifiëren.

3.4 Operationalisatie

De in het theoretisch kader besproken concepten van netwerksturing en netwerkprestaties dienen geoperationaliseerd te worden tot meetbare indicatoren. Zo kunnen de wetenschappelijke concepten geanalyseerd worden in de geselecteerde cases. Van Thiel (2010) geeft aan dat operationalisering onder te verdelen is in drie stappen. De eerste stap van de operationalisering is het definiëren van de variabelen en het aanpassen van deze definities aan de context van het onderzoek. De tweede stap is om op basis hiervan indicatoren op te stellen waarmee deze variabelen gemeten kunnen worden. De

laatste stap is het bepalen van de waarden die de verschillende indicatoren kunnen aannemen. Hierna wordt per variabele beschreven op welke wijze deze geoperationaliseerd is tot meetbare indicatoren.

3.4.1 Netwerksturing

Bij de definiëring van netwerksturing wordt uitgegaan van de definitie van Sorensen en Torfing (2009). Zij stellen dat netwerksturing te definiëren is als: “*de inspanning van een gelegitimeerde overheid bij het sturen van netwerken door middel van regels en andere strategieën*”. Om een beter inzicht te krijgen in de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen, wordt deze variabelen verdeeld in vier verschillende dimensies. Deze dimensies zijn in overeenstemming met de vier instrumenten van netwerkensturing: netwerkontwerpen, netwerkframing, netwerkbeheer en netwerkparticipatie. Ieder instrument heeft een ander doel en omvat andere taken die de ministeries kunnen gebruiken om sturing te geven aan de netwerken. Bij de operationalisering van deze instrumenten zijn de verschillende taken die onder deze instrumenten vallen (zie paragraaf 2.3) vertaald naar indicatoren die verwerkt zijn in de interviews. Bij de dimensies van netwerksturing worden geen concrete waarden gekoppeld, omdat in dit onderzoek de interesse vooral uitgaat naar de vraag *hoe* de ministeries hier invulling aan gegeven hebben en niet *in hoeverre* ze dit hebben gedaan. Dit maakt een open analysemethode het meest wenselijk.

3.4.2 Netwerkprestaties

De prestatie van netwerken is in het theoretisch kader gedefinieerd als: “*het verkrijgen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet bereikt kunnen worden door onafhankelijk opererende individuele deelnemers*”. De prestaties van de twee netwerken in dit onderzoek worden gemeten op basis van drie dimensies, namelijk de productprestaties, procesprestaties en stelselprestaties. Per dimensie is een aantal indicatoren geformuleerd dat inzicht geeft in de prestaties van het netwerk op de desbetreffende dimensie. Deze operationalisatie heeft plaatsgevonden op basis van de beschrijving hiervan in het theoretisch kader (zie paragraaf 2.5)

Bij de analyse van de indicatoren wordt de waarde hierop in de meeste gevallen gemeten door te kijken of de indicator *niet aanwezig*, *enigszins aanwezig*, *aanwezig* of *sterk aanwezig* is. Wanneer aantallen gemeten worden (zoals bij het aantal actoren dat ergens tevreden over is), worden de waarden bepaald door te kijken of het er *zeer weinig*, *weinig*, *veel* of *zeer veel* zijn (aangegeven als: -, +/-, +, +/+). Er is gekozen voor een verdeling in vier categorieën om te voorkomen dat de resultaten van het onderzoek in het midden geplaatst kunnen worden (wat bijvoorbeeld bij drie of vijf categorieën wel mogelijk is) en der halve weinig betekenis hebben. Bij één van de indicatoren (de wijze waarop er wordt gecommuniceerd) wordt bij bepaling van de waarden gekeken naar welke vorm van contact er plaatsvindt (face-to-face of anderszins). Hierbij wordt face-to-face contact gezien als de meeste gunstige vorm van contact tussen actoren. De bepaling van de waarden bij de indicatoren van netwerkprestaties wordt gedaan op basis van het inzicht dat de onderzoeker aan de hand van de gecodeerde fragmenten haalt. Hierbij wordt gekeken naar 1) wat de respondenten hebben gesteld omtrent een indicator en 2) het aantal actoren dat iets heeft gesteld. In tabel 9 wordt op basis van de hiervoor genoemde stappen van Van Thiel (2010) een algeheel beeld gegeven van de operationalisatie van de gebruikte variabelen in dit onderzoek.

Tabel 9: Operationalisatie variabelen

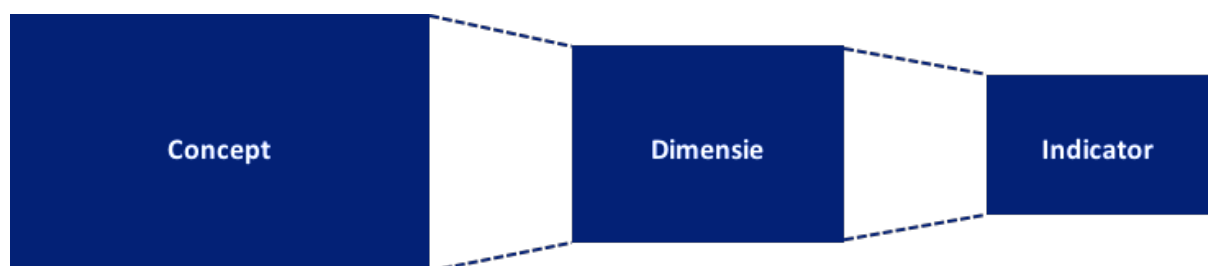
Variabele	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Waarden
Netwerksturing (onafhankelijk)	De inspanning van een gelegitimeerde overheid bij het sturen van netwerken door middel van regels en andere strategieën, met het uiteindelijke doel het vormgeven en aansturen van bepaalde vormen van de sturing van netwerken	Netwerkontwerpen	Het selecteren van actoren	Open
			Het opzetten van communicatiekanalen tussen actoren	
			Het stellen van deadlines of mijlpalen voor het leveren van bepaalde resultaten	
		Netwerkframing	De toewijzing en verdeling van middelen aan actoren	Open
			De formulering van doelstellingen	
			Het presenteren van geslaagde voorbeelden aan actoren	
			Verduidelijk van rollen, belangen en capaciteiten	
			Aanzetten tot gezamenlijke actie	
		Netwerkbeheer	Het verminderen van spanningen en conflicten tussen actoren.	Open
			Het aanpassen van de doelstellingen op basis van de behoeften van de verschillende organisaties	
			Ervoor zorgen dat zwakkere actoren een sterkere positie krijgen in het netwerk	
			Faciliteren in activiteiten van collectief leren	
		Netwerkparticipatie	Het netwerk aanmoedigen om succesvolle processen en procedures te institutionaliseren en te leren van mislukkingen	Open
			Het creëren van een gevoel van mede-eigendom voor overwinningen	
			Ervoor zorgen dat er tussen actoren discussie plaatsvindt over alternatieve percepties op het probleem	
Netwerkprestaties (afhankelijk)	Het verkrijgen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet bereikt kunnen worden door onafhankelijk opererende individuele deelnemers	Productprestaties	Mate waarin actoren het gevoel hebben dat hun eigen doelen behaald worden	- , +/- , + , +/+
			Mate waarin de actoren tevreden zijn over de gerealiseerde oplossingen/maatregelen	- , +/- , + , +/+
			Het aantal actoren dat tevreden is over de gerealiseerde oplossingen/maatregelen	- , +/- , + , +/+
			Mate waarin de gemeenschap het idee heeft dat problemen opgelost worden	- , +/- , + , +/+
		Procesprestaties	Mate waarin actoren het eens zijn met de wijze waarop het netwerk functioneert	- , +/- , + , +/+
			Het aantal en het belang van kwesties dat aan actoren in het netwerk wordt voorgelegd om al dan niet instemming voor te geven.	- , +/- , + , +/+
			Mate waarin actoren zich kunnen vinden in de doelstellingen van het netwerk	- , +/- , + , +/+

	De aanwezigheid van procedures voor actoren waarmee zij kunnen meebeslissen over het functioneren van het netwerk	-, +/-, +, +/+
Stelselprestaties	Hoe vaak er tussen actoren in het netwerk gecommuniceerd wordt	-, +/-, +, +/+
	Wijze waarop er wordt gecommuniceerd	Face-to-face, anderszins
	Mate waarin iedere actor in het netwerk contact heeft met de andere actoren in het netwerk (aantal relaties)	-, +/-, +, +/+
	Mate waarin de structuur van het netwerk al dan niet robuust/vast is	-, +/-, +, +/+

3.5 Data-analyse

Voorafgaand aan de analyse van de data zijn de interviews uitgewerkt in transcripten. Na het transcriberen is het materiaal gecodeerd aan de hand van een codeerschema. Het codeerschema bestaat uit 1) het centrale concept, 2) de verschillende dimensies hiervan en 3) de indicatoren waarmee dit gemeten is. In figuur 7 wordt schematisch weergegeven hoe deze drie elementen met elkaar in verband staan. De exacte invulling van het codeerschema is gebaseerd op dezelfde indeling als de operationalisering van de variabelen (tabel 9). Bij het analyseren van het onderzoeksmateriaal zijn allereerst de centrale concepten gekoppeld aan relevante fragmenten uit de transcripten. Vervolgens zijn de relevante fragmenten gecodeerd aan de hand van de dimensies. Tot slot zijn deze fragmenten gecodeerd aan de hand van de indicatoren. Het coderen is uitgevoerd volgens de principes van deductief coderen (Bleijenbergh, 2013). Voor het coderen is gebruik gemaakt van het programma 'Atlas T.I.'. Dit is een programma dat de onderzoeker ondersteunt in het coderen van documenten, het samenvoegen van fragmenten en het leggen van verbanden tussen de fragmenten. Indien in de interviews factoren zijn benoemd door respondenten die niet als zodanig zijn terug te vinden in de operationalisering (en waarvoor dus geen code is ontwikkeld) is inductief gecodeerd. In dat geval zijn de begrippen die de respondenten zelf benoemen, gebruikt als basis voor nieuwe codes (Bleijenbergh, 2013).

Figuur 7: Operationalisatie variabelen



De gecodeerde fragmenten zijn vervolgens per variabele bij elkaar samengevoegd om een algeheel beeld te krijgen van de relevante fragmenten per variabele. Na het verkrijgen van dit overzicht van alle relevante data per concept, is vervolgens overgegaan tot interpretatie van de data. Bij de interpretatie van de data is gelet op de wijze waarop de ministeries sturing geven aan het netwerk, de prestaties van het netwerk en hoe het eerstgenoemde invloed heeft op het laatste. Bij het vaststellen van de prestaties van het netwerk, zijn waarden toegekend. Deze waarden zijn geformuleerd in termen van

niet aanwezig, enigszins aanwezig, aanwezig, sterk aanwezig. Op basis van de waarderingen van de verschillende prestaties (product, proces en stelsel), wordt de prestatie van de netwerken bepaald. Naast de prestaties van het netwerk wordt tevens gekeken naar de wijze waarop de ministeries netwerksturing uitvoeren aan de hand van de vier instrumenten van netwerksturing. Door te kijken naar fragmenten waarin de ministeries zelf reflecteren op hun rol en naar fragmenten waarin de andere respondenten reflecteren op de rol van de ministeries, is een beschrijving gegeven van de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen. Aan de indicatoren van netwerksturing worden geen specifieke waarden gekoppeld. Het is namelijk de doelstelling om inzicht te krijgen hóé de ministeries hier invulling aan geven en niet zozeer de mate waarin ze dit doen. Tot slot zijn de twee bovenstaande inzichten aan elkaar gekoppeld waardoor inzicht ontstaat in het verband tussen netwerksturing en de prestaties van het netwerk. Om dit laatste te kunnen vaststellen wordt door de onderzoeker gezocht naar patronen in de aanwezigheid van netwerkprestaties en de wijze waarop de instrumenten van netwerksturing uitgevoerd zijn. Om deze patronen te ontdekken wordt allereerst gekeken naar de variatie in de netwerkprestaties tussen de twee netwerken. Vervolgens wordt gekeken of er verbanden te zien zijn tussen de waargenomen variatie in netwerkprestaties en variatie in de wijze waarop netwerksturing wordt toegepast door de twee ministeries.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Verschillende keuzes die in dit onderzoek gemaakt zijn ten aanzien van de onderzoeksmethoden hebben hun weerslag op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Bij de betrouwbaarheid wordt gekeken naar de *nauwkeurigheid* en *consistentie* waarmee de variabelen in het onderzoek zijn gemeten. De nauwkeurigheid van het onderzoek doelt op de meetinstrumenten die gebruikt zijn om de data te analyseren, terwijl de consistentie betrekking heeft op de herhaalbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Bij het bekijken van de validiteit van het onderzoek wordt gekeken naar de interne en externe validiteit. De interne validiteit heeft betrekking op het meten wat men wil meten en de externe validiteit is gericht op de mate waarin de resultaten van het onderzoek te generaliseren zijn naar de gehele populatie (Bleijenbergh, 2013). Hierna worden de gevolgen van de verschillende keuzes in dit onderzoek voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toegelicht.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews en een documentenanalyse. De vragen uit de interviews zijn opgesteld aan de hand van de geoperationaliseerde variabelen zoals hiervoor beschreven. Door de interviewvragen vooraf vast te leggen wordt gegarandeerd dat ongeveer dezelfde formulering gebruikt wordt bij het interviewen van de respondenten, waarmee de betrouwbaarheid en consistentie van het onderzoek wordt vergroot (Van Thiel, 2010). Daarnaast laat een semigestructureerd interview de onderzoeker vrij om tijdens het interview door te vragen, wat de (interne) validiteit van de resultaten ten goede komt. Bovendien is ervoor gekozen de interviews volledig uit te werken in transcripten. Hoewel deze wijze van verslaglegging tijdrovend is, geeft dit de meest accurate en volledige weergave van hetgeen dat de respondenten stellen. Ook middels deze weg wordt getracht de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten. Verder zijn zowel de interviewtranscripten als de geselecteerde documenten geanalyseerd door middel van het vooraf opgestelde codeerschema. Door deze deductieve wijze van codering wordt de betrouwbaarheid van de data-analyse verhoogd. Een risico dat schuilt bij het afnemen van de interviews is dat een aantal onderzochte factoren gevoelig van aard zijn. In de interviewgide is derhalve rekening gehouden met deze gevoeligheid door dergelijke begrippen te neutraliseren zodat deze niet een negatieve associatie opwekken. Daarnaast worden de interviews op basis van vertrouwelijkheid afgenomen en de

respondenten geanonimiseerd ter voorkoming van sociaal wenselijke antwoorden. Gepoogd wordt om hiermee de interne validiteit te vergroten.

In dit onderzoek is daarnaast de keuze gemaakt om gebruik te maken van een meervoudige casestudy. Een veelgehoorde kritiek op casestudies is dat de cognitieve achtergrond van de onderzoeker mogelijk de interpretatie van de data beïnvloedt (Flyvberg, 2006). Om te zorgen dat aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek wordt voorkomen, worden in dit onderzoek de gemaakte keuzes en stappen uitgebreid toegelicht. Daarnaast worden de gemaakte keuzes in dit onderzoek regelmatig voorgelegd aan andere onderzoekers die hier met een kritische blik naar kijken en van oordeel voorzien. Hierdoor ontstaat er een mate van intersubjectiviteit (Van Thiel, 2010). Daarnaast is bij een meervoudige casestudy de steekproefselectie van groot belang. In dit onderzoek is gekozen om twee cases te onderzoeken. Door dit relatief lage aantal cases is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek niet groot. De resultaten die in dit onderzoek geconstateerd zijn, zullen niet per definitie gelden voor andere landelijke netwerken en andere ministeries. Dit is echter ook niet het doel van dit onderzoek. Er wordt niet gepoogd om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren, maar om een dieper inzicht te krijgen in de rol van de ministeries in de onderzochte netwerken en hoe dit invloed heeft op de prestaties van deze netwerken. Vanwege de rijke informatie die hiermee kan worden verzameld zijn casestudies uitermate geschikt om de analytische generaliseerbaarheid van het onderzoek te vergroten (Yin, 1994).

Verder is het risico in dit onderzoek dat de afwijkingen in prestaties van netwerken niet direct te relateren zijn aan de wijze waarop netwerksturing wordt toegepast. Zoals in het theoretisch kader naar voren is gekomen zijn er veel andere factoren die van invloed zijn op de prestaties van netwerken. Dit heeft effect op de interne validiteit van het onderzoek. Het risico hierop is getracht te verkleinen door twee netwerken te onderzoeken die zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn, waardoor verschillen in prestaties zo min mogelijk gelinkt kunnen worden aan andere factoren dan netwerksturing, zoals de grootte van de netwerken of de verantwoordingsmechanismen. Zo kunnen verbanden ontdekt worden tussen deze twee variabelen en kunnen andere externe factoren (grotendeels) uitgesloten worden. Desondanks kunnen externe factoren niet compleet uitgesloten worden en blijft het mogelijk dat andere factoren de prestaties van de netwerken beïnvloedt.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. In de eerste paragraaf wordt gekeken naar het landelijk netwerk rondom verkeersveiligheid. Hierbij is aandacht voor hoe het netwerk eruit ziet, hoe het ministerie van IenM hier sturing aan geeft en hoe het netwerk presteert (§4.1). In de tweede paragraaf wordt op dezelfde punten een beschrijving gegeven van het netwerk rondom de jeugdhulp (§4.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking tussen de twee netwerken waarin duidelijk wordt welke invloed de wijze van netwerksturing heeft op de prestaties van de twee netwerken (§4.3).

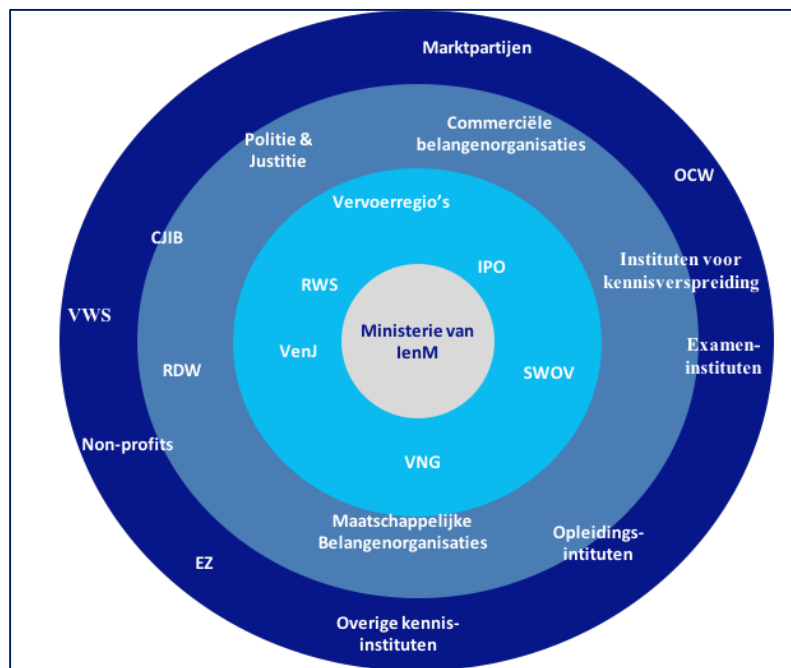
4.1 Casus 1: Verkeersveiligheid

Het ministerie van IenM werkt met veel partijen samen om de verkeersveiligheid in Nederland te verbeteren. Dit netwerk van partijen wordt gebruikt om beleid op te stellen en te komen tot concrete maatregelen die de verkeersveiligheid ten goede komen. Het beleid rondom verkeersveiligheid is grotendeels gedecentraliseerd naar provincies, gemeenten en waterschappen. Zij zijn de wegbeheerders van de provinciale, gemeentelijke en waterschapswegen. Op landelijk niveau worden de provincies vertegenwoordigd door het Interprovinciaal overleg (IPO), de gemeenten door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vervoerregio's 'Metropoolregio Rotterdam Den Haag' (MRDH) en 'Vervoerregio Amsterdam' en de waterschappen door de Unie van Waterschappen. De Rijkswegen (snelwegen en autowegen) worden in opdracht van het ministerie van IenM beheert door Rijkswaterstaat (RWS). De Unie van Waterschappen zijn veel minder betrokken bij het beleid rondom verkeersveiligheid dan de andere wegbeheerders, omdat er nog maar weinig waterschapswegen zijn in Nederland. Zij worden der halve buiten beschouwing gelaten als er gesproken wordt over de wegbeheerders. Naast de andere wegbeheerders werkt het ministerie ook samen met verschillende kennisinstituten, belangenorganisaties, politie en justitie, brancheorganisaties en andere overheidsorganisaties. Met name de (maatschappelijke en commerciële) belangenorganisaties spelen een belangrijke rol in het netwerk. Deze verzameling aan partijen wordt in dit onderzoek gezien als 'het landelijke netwerk rondom verkeersveiligheid'. Dit netwerk is niet formeel vastgelegd als zijnde een netwerk en kan gezien worden als een groot scala aan belanghebbenden die met elkaar samenwerken om tot (beleids)maatregelen te komen die de verkeersveiligheid in Nederland positief beïnvloeden. De intensiteit van de samenwerking tussen het ministerie en de actoren verschilt per actor. Het ministerie werkt zeer nauw samen met de wegbeheerders (IPO, VNG en RWS), het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Dit zijn de kernpartners van het ministerie als het gaat om verkeersveiligheid. Daarnaast werkt het ministerie ook intensief samen met andere partijen die verkeersveiligheid beïnvloeden. Dit zijn met name belangenorganisaties die het belang van een bepaalde doelgroep in verkeer vertegenwoordigen. De belangenorganisaties rondom verkeersveiligheid hebben niet enkel de taak om het belang van hun achterban te vertegenwoordigen. Zij ontvangen soms ook subsidie van het ministeries om bepaalde maatregelen uit te voeren, zoals het ontwikkelen van campagnes of educatiemiddelen. In figuur 8 is een schematische weergave gegeven van het netwerk rondom verkeersveiligheid zoals het uit de interviews en documenten naar voren is gekomen¹.

¹ 1 De weergave van het netwerk is bedoeld om inzicht te geven in de partijen die hierin deelnemen en weer te geven hoe intensief de samenwerking met het ministerie is. Dit is gebaseerd op het inzicht van de onderzoeker op basis van de geanalyseerde documenten en interviews

Het landelijke netwerk rondom verkeersveiligheid is op dit moment met name gericht op de totstandkoming van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) 2030. De belanghebbenden rondom verkeersveiligheid werken doorgaans ook met elkaar samen, maar deze samenwerking in het netwerk is geïntensifieerd nu het SPV gevormd dient te worden (R1, R5). Hierna wordt allereerst inzicht gegeven in de prestaties van het netwerk aan de hand van drie dimensies hiervan die in het theoretisch kader zijn beschreven. Vervolgens wordt gekeken naar de wijze waarop het ministerie van IenM het netwerk stuurt.

Figuur 8: Landelijk netwerk verkeersveiligheid



4.1.1 Netwerkprestaties

Zoals reeds in het theoretisch kader naar voren is gekomen, worden de prestaties in dit onderzoek gemeten op drie verschillende dimensies. Hierbij wordt gekeken naar de productprestaties, procesprestaties en stelselprestaties. Hierna worden de drie dimensies achtereenvolgens doorlopen, waarbij na iedere dimensie een samenvatting wordt gegeven van de prestaties van het netwerk op de desbetreffende dimensie. Hierbij worden scores gegeven voor het netwerk op de verschillende indicatoren en wordt een gemiddelde gepresenteerd op een geleidende schaal.

Productprestaties

Bij de productprestaties wordt bekeken of het netwerk al dan niet haar gestelde doelen behaalt. Deze prestaties worden op drie verschillende niveaus gemeten, namelijk het niveau van de deelnemer, netwerk en gemeenschap.

Bij het behalen van de productprestaties van de individuele deelnemer is gekeken naar in hoeverre respondenten het gevoel hebben dat het belang van hun organisatie voldoende vertegenwoordigd wordt in het beleid dat door het netwerk wordt opgesteld. Uit de interviews is gebleken dat het erg wisselt of de respondenten het gevoel hebben dat hun eigen belang voldoende vertegenwoordigd wordt in het beleid dat tot stand komt. Hierin is duidelijk te zien dat er een verschil te zien is tussen de

‘grote’ partijen met een hoge mate van betrokkenheid bij het ministerie en de kleinere partijen. De wegbeheerders zijn over het algemeen tevreden over de mate waarin hun belang vertegenwoordigd wordt (R5, R6, R10). De tevredenheid bij de andere actoren varieert echter sterk. Twee respondenten van kleine belangenorganisaties zijn niet tevreden over de mate waarin hun belang vertegenwoordigd wordt (R11, R12). Zij stellen dat de nadruk in het beleid voor verkeersveiligheid niet ligt op de doelgroepen waarvoor zij het belang behartigen. Zo geeft de respondent van een belangenorganisatie aan dat zij graag terug willen zien dat er in het verkeersveiligheidsbeleid meer aandacht komt voor gedragsbeïnvloeding en educatie als methode om de verkeersveiligheid te verbeteren, in plaats van infrastructuur en handhaving (R8, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Een andere respondent van een grote belangenorganisatie concludeerde het volgende over de wijze waarop het belang van actoren gewogen wordt in het netwerk (R4, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017).

“Het is natuurlijk niet altijd mogelijk om één op één dingen over te nemen die wij aandragen. Het is uiteindelijk ook de verantwoordelijkheid van het ministerie om alle belangen die meespelen mee te wegen”

Bij het bepalen van de productprestaties op het niveau van het netwerk is gekeken naar het aantal actoren dat tevreden is over de gerealiseerde oplossingen. Uit de interviews is gebleken dat een meerderheid van de actoren niet tevreden is over de maatregelen die de laatste jaren zijn uitgevoerd om de verkeersveiligheid te verbeteren. Veel actoren geven aan dat de oplossingen voor het probleem van weinig ‘lef’ getuigen en niet voor een grote verandering hebben gezorgd in de verbetering van de verkeersveiligheid (R4, R5, R7, R11, R12). Deze bewering onderbouwen zij veelal door te stellen dat het aantal verkeersdoden en -gewonden blijft stijgen ondanks de genomen maatregelen. De tegenvallende doden- en gewondencijfers zijn aanleiding geweest voor de koersverandering van het verkeersveiligheidsbeleid van een ‘op ongevallen gebaseerde’ aanpak, naar een meer risicogestuurde aanpak. Er wordt gehoopt dat deze aanpak wel weer zal zorgen voor een daling in het aantal verkeersslachtoffers. Het ministerie zelf stelt namelijk ook dat de huidige maatregelen (nog) niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd (R1, persoonlijke communicatie, 1 mei 2017). Een respondent van het ministerie stelde namelijk:

“In de verkenning van de SWOV staat dat de maatregelen uit de beleidsimpuls nog niet hebben geleid tot een zichtbare verbetering. We zijn wel bezig met de goede doelgroepen denk ik, maar het moet nog wel blijken in hoeverre dit gaat leiden tot verbeteringen.”

Op het niveau van de gemeenschap is gekeken naar in hoeverre de gemeenschap het idee heeft dat het probleem opgelost wordt. Omdat in dit onderzoek de samenleving niet hiernaar is gevraagd, wordt gekeken naar in hoeverre de vertegenwoordigers van de gemeenschap (belangenorganisaties) het idee hebben dat de verkeersveiligheid verbeterd wordt. Uit de gesprekken met de respondenten die deze organisaties vertegenwoordigen komt naar voren dat geen van hen het idee heeft dat de verkeersveiligheid verbeterd wordt (R4, R8, R11, R12). Ook dit wordt onderbouwd met de stijging in het aantal verkeersdoden en -gewonden de afgelopen jaren. Dit laat volgens hen duidelijk zien dat de verkeersveiligheid niet verbeterd wordt. In tabel 10 wordt op basis van de interviews een samenvatting gegeven van de waargenomen waarden van het netwerk op de verschillende indicatoren van productprestaties. Tevens wordt in de tabel het gemiddelde weergegeven van de productprestaties van het netwerk op een geleidende schaal.

Tabel 10: Samenvatting productprestaties verkeersveiligheid

Dimensies	Indicatoren		Waarde			
Productprestaties	- Tevredenheid over vertegenwoordiging eigen belang - Tevredenheid over gerealiseerde maatregelen - Het idee hebben dat het probleem opgelost wordt		- Enigszins aanwezig - Afwezig - Afwezig			
Afwezig	Enigszins aanwezig		Aanwezig		Zeer aanwezig	

Procesprestaties

De procesprestaties van het netwerk hebben betrekking op het proces van samenwerking in het netwerk en de inspraak die actoren hebben. Een groot gedeelte van de respondenten geeft aan dat de wijze waarop het netwerk functioneert verbeterd is in vergelijking met de voorgaande jaren, maar dat het functioneren nog steeds voor verbetering vatbaar is. Zo stellen meerdere respondenten dat organisaties in het netwerk elkaar steeds beter weten te vinden en dat er goed contact is tussen hen (R4, R7, R8, R10, R11, R12). Een aantal andere respondenten geeft echter ook aan dat zij niet geheel tevreden zijn over het functioneren omdat structureel contact tussen actoren ontbreekt (R5, R8). Hoewel er wel contacten zijn op basis van projecten, plannen of ontwikkelingen, ontbreekt de continuïteit hierin. Zo vindt er geen regulier overleg plaats tussen een groot gedeelte van de actoren in het netwerk. Dit maakt het volgens sommige respondenten lastig om met elkaar samen te werken als er geen directe aanleiding is om contact met elkaar op te zoeken (R5, persoonlijke communicatie 8 mei 2017). Verschillende partijen zijn wel hoopvol gestemd over het recent gestarte traject rondom het SPV 2030. In dit traject worden verschillende organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan sessies waarin ze met andere actoren kunnen spreken over verkeersveiligheid.

Een andere belangrijke indicator voor procesprestaties is de mate waarin actoren inspraak hebben in het netwerk. Dit uit zich in de kwesties waarover actoren mogen meepraten en -beslissen én in hoeverre deze kwesties van belang zijn. Uit de interviews is gebleken dat de meeste respondenten over het grootste gedeelte van de onderwerpen mogen meepraten. Zij worden voor allerlei thema's binnen verkeersveiligheid door het ministerie uitgenodigd om hierover mee te praten en krijgen hierin de ruimte om hun input te geven. In hoeverre zij ook mogen meebeslissen of invloed hebben op de beslissingen die het ministerie neemt is hen niet altijd duidelijk. Het is namelijk volgens de actoren wel het ministerie die uiteindelijk de knopen doorhakt en bepaalt welke richting het beleid op gaat. De ene keer is het voor respondenten duidelijker wat met hun input is gedaan dan de andere keer. De actoren hebben dus wel de gelegenheid om mee te praten over de belangrijke kwesties binnen het netwerk, maar kunnen niet altijd meebeslissen. Met name bij kwesties die betrekking hebben op geld of wetgeving ligt het initiatief bij het ministerie en niet de actoren. Zo stelde een respondent van een kennisinstituut: *"Zaken als geld en wetgeving, alles wat iets is van een centrale organisatie, daar kun je om vragen maar daar gaan uiteindelijk één of meerdere centrale partijen over"* (R7, persoonlijke communicatie 29 mei 2017). Een andere vorm van inspraak is het mee kunnen beslissen over het proces van samenwerking binnen het netwerk. Hierbij is gebleken dat de respondenten die deelnemen aan het kernteamoverleg wel de mogelijkheid hebben om mee te beslissen over het proces van samenwerking, al is het ministerie hierin leidend. Bij de overige respondenten blijkt dat zij nagenoeg

geen inspraak hebben op het proces van samenwerking in het netwerk. Een voorbeeld hiervan is het recent opgestarte traject rondom het SPV 2030. Alle actoren, behalve de kernpartners, hebben geen inspraak gehad op het verloop van dit proces. Daarnaast hebben deze actoren een alternatief proces opgezet bestaande uit een groot verkeersveiligheidsdiner en verschillende werkgroepen. Deze groep actoren heeft tevens het ‘Manifest verkeersveiligheid’ opgesteld waarin zij zelf gewenste maatregelen voor de verkeersveiligheid benoemen (Verkeersveiligheid: Een nationale prioriteit, 2017).

De mate waarin actoren zich kunnen vinden in de doelstelling van het netwerk is tevens een indicator van de procesprestaties van een netwerk. Uit de interviews komt naar voren dat er een tweedeling te zien is in de mate waarin actoren zich kunnen vinden in de doelstellingen van het netwerk. Uit de interviews komt naar voren dat alle wegbeheerders zich kunnen vinden in de doelstellingen die gesteld zijn (R5, R6, R9, R10). Dit is niet opmerkelijk aangezien zij zich bij het vormgeven van het SPV 2020 hebben gecommitteerd aan deze doelstellingen door het plan mede te ondertekenen. Eén van de wegbeheerders geeft daarentegen wel aan dat zij zich deels kunnen vinden in de doelstelling, maar dat ze deze graag uitgesplitst zouden zien worden naar de verschillende wegbeheerders, waardoor het behalen van de doelstelling meer binnen het bereik komt te liggen (R5, persoonlijke communicatie, 8 mei 2017). Bij de andere actoren is de tevredenheid over de doelstelling verdeeld. Omdat niet iedereen heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de doelstelling en zich dus niet heeft gecommitteerd hieraan, hebben zij niet het gevoel dat dit de gezamenlijk doelstelling is van het netwerk. Zij zien het als de doelstelling van de wegbeheerders, waar zij een bijdrage aan leveren (R8, R11). Onder de respondenten is een aantal ook van mening dat de doelstelling niet uitgedrukt dient te worden in een concreet aantal verkeersdoden en -gewonden, maar dat de doelstelling altijd zou moeten zijn om te streven naar nul verkeersdoden en gewonden in het verkeer. Eén van de respondenten van een belangenorganisatie stelde hierover het volgende (R12, persoonlijke communicatie 12 juni 2017):

“Ik denk dat de doelstelling van het netwerk duurzame verkeersveiligheid zou moeten zijn. Dat we steeds dichterbij de 0 komen en eigenlijk mag je geen tussendoelstelling stellen want dan accepteer je verkeersslachtoffers.”

Deze mening werd gedeeld door meerdere respondenten. Dezelfde respondent stelde: *“Ik denk dat ongeveer een helft van de actoren zich daar (doelstelling van 0 gewonden en doden) achter schaaft en de andere helft de doelstellingen van lenM omarmt”* (R12, persoonlijke communicatie 12 juni 2017). In tabel 11 wordt een samenvattende weergave gegeven van de procesprestaties van het netwerk.

Tabel 11: Samenvatting procesprestaties verkeersveiligheid

Dimensies	Indicatoren	Waarde
Procesprestaties	- Tevredenheid over feitelijk functioneren van het netwerk - Inspraak over thema's - Kunnen vinden in doelstellingen - Meebeslissen over proces van samenwerking	- Enigszins aanwezig - Aanwezig - Enigszins aanwezig - Afwezig
Afwezig	Enigszins aanwezig	Aanwezig
		Zeer aanwezig

Stelselprestaties

Bij het bepalen van de stelselprestaties, zijn belangrijk indicatoren de dichtheid en multiplexiteit van het netwerk. Dit doelt op de mate waarin actoren contact hebben met elkaar en hoe regelmatig dit contact tussen actoren is (Provan & Milward, 2001).

Wanneer in dit onderzoek aandacht wordt besteed aan de multiplexiteit van het netwerk, wordt gekeken naar de mate van contact tussen actoren in het netwerk. Uit de interviews komt naar voren dat de grote meerderheid van de respondenten aangeeft dat zij veel contact hebben met de andere actoren in het netwerk, al verschilt de intensiteit van het contact per actor. Zo stelde een respondent van een belangenorganisatie: *“Dat verschilt een beetje per actor. Sommigen spreek ik elke week en anderen wat minder frequent. Dat is een beetje afhankelijk van de actualiteit of van onderwerpen die spelen.”* (R4, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Omdat er geen regulier overleg is tussen een groot aantal actoren, vindt het contact tussen hen vooral plaats rondom gezamenlijk projecten die zij vaak zelf hebben opgezet. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het STAR-initiatief en het verkeersveiligheidsmanifest. Het STAR-initiatief is een samenwerkingsverband van onder andere de SWOV, IPO, VIA, Verbond van Verzekeraars, ANWB en andere partijen die als doel hebben om de registratie van verkeersongevallen te verbeteren. Het meest alomvattende gezamenlijke initiatief is het verkeersveiligheidsmanifest (Verkeersveiligheid: een nationale prioriteit, 2017). In dit manifest, dat op initiatief van ANWB tot stand is gekomen en door ongeveer dertig verschillende organisaties is ondertekend, staan concrete maatregelen die de actoren voor ogen hebben om de verkeersveiligheid te verbeteren. In het kader van onder meer deze projecten en initiatieven spreken veel actoren elkaar. Ook worden door het ministerie verschillende overleggen georganiseerd rondom deelthema's zoals landelijke verkeersveiligheidscampagnes, fietsveiligheid en ongevallenregistratie. Ook in het kader van deze overleggen spreken actoren elkaar.

Bij het bekijken van de dichtheid van het netwerk, wordt gekeken naar de mate waarin iedere actor in het netwerk contact heeft met de andere actoren in het netwerk. Uit de interviews is gebleken dat het contact dat een actor heeft met andere actoren sterk verschilt per actor. Het contact dat tussen actoren plaatsvindt heeft een specifiek doel, zoals bijvoorbeeld het gezamenlijk opzetten en uitvoeren van een project. Daarnaast wordt een aantal keer per jaar het verkeersveiligheidsdiner georganiseerd waarbij een groot aantal actoren elkaar spreekt. Afgezien van dit diner is er buiten projecten om nauwelijks contact tussen actoren, aangezien er geen regulier overleg is waarbij alle actoren bijeenkomen om verkeersveiligheid te bespreken. Het enige vaste overlegmoment dat tussen een deel van de actoren gevoerd wordt, is het kernteamoverleg dat eens per maand plaatsvindt. Hierin overleggen de verschillende wegbeheerders (VNG, IPO, Rijkswaterstaat, MRDH), het ministerie van IenM en het ministerie van VenJ over verkeersveiligheid. Het overige contact tussen actoren vindt voornamelijk plaats op het moment dat actoren samenwerken in gezamenlijke projecten. Een respondent vatte het bovenstaande samen door te stellen (R5, persoonlijke communicatie, 8 mei 2017):

“Er zijn zoveel partijen die iets doen. Dat zijn allemaal partijen die ik wel weet te vinden als het moet, maar waar ik niet heel veel contact mee heb. Dat is ook niet nodig op dit moment”

Daarnaast is het voor de stelselprestaties van belang dat zo veel mogelijk relevante actoren deelnemen in het netwerk, zodat er verschillende middelen en instrumenten aanwezig zijn in het netwerk. Uit de interviews is gebleken dat veel actoren het idee hebben dat niet alle (in potentie) relevante actoren

betrokken zijn in het netwerk. Een aantal respondenten geeft aan dat verkeersveiligheid raakt aan andere domeinen en dat het derhalve noodzakelijk is om met hen samen te werken. Hierbij wordt onder andere het ministerie van VWS veelvuldig genoemd als ontbrekende actor (R2, R7, R10). Tot op heden zijn het ministerie van VWS en andere zorgpartijen nog niet betrokken bij het beleid rondom verkeersveiligheid, al wordt door veel respondenten wel gesteld dat dit van grote toegevoegde waarde kan zijn. Zo stelt een respondent van een wegbeheerder: *“De zorgpartijen zijn veel minder een traditionele partij in de verkeersveiligheid. Terwijl zeker als je het hebt over bijvoorbeeld verstrekking van scootmobielen en andere thema’s rondom vergrijzing, zijn die stakeholders wel van belang”* (R10, persoonlijke communicatie, 3 mei 2017). Een ander veelgenoemde groep actoren die niet genoeg betrokken zijn, zijn de marktpartijen. Een aantal respondenten geeft aan dat marktpartijen een grote invloed (kunnen) hebben op verkeersveiligheid, maar desondanks niet betrokken zijn (R6, R11, R12). Zij noemen hierbij organisaties als alcoholproducenten, app-ontwikkelaars, smartphoneproducenten, autofabrikanten et cetera. Het ministerie van IenM geeft zelf ook aan dat zij deze partijen graag meer willen betrekken in het netwerk, maar dat dit tot op heden lastig blijkt te zijn. Een respondent van het ministerie stelde: *“Het bedrijfsleven kan zeker een bijdrage leveren, maar ze moeten daar wel het belang van zien ook voor henzelf. Ze zullen niet zo snel zeggen van we denken wel met jullie mee, als ze daar geen voordeel in zien vanuit hun perspectief”* (R1, persoonlijke communicatie, 1 mei 2017). In tabel 12 worden de stelselprestaties van het netwerk samengevat.

Tabel 12: Samenvatting stelselprestaties verkeersveiligheid

Dimensies	Indicatoren	Waarde	
Stelselprestaties	• Intensiteit van onderling contact • Wijze waarop er wordt gecommuniceerd • Aantal relaties tussen de actoren • Alle in potentie relevante actoren betrokken	• Aanwezig • Zeer divers, ad-hoc • Veel • Enigszins aanwezig	
Afwezig	Enigszins aanwezig	Aanwezig	Zeer aanwezig

4.1.2 Netwerksturing

Aan de hand van de vier instrumenten van netwerksturing (netwerkontwerpen, netwerkframing, netwerkbeheer en netwerkparticipatie) is gekeken naar de wijze waarop het ministerie van IenM netwerksturing heeft toegepast. Hierna worden achtereenvolgens de verschillende instrumenten van netwerksturing doorlopen waarin wordt beschreven hoe het ministerie hier invulling aan geeft.

Netwerkontwerpen

Netwerkontwerpen is gericht op het beïnvloeden van de omvang, kenmerken en institutionele procedures van het netwerk (Sorensen & Torfing, 2007). Een onderdeel van netwerkontwerpen is het selecteren van actoren voor het netwerk. Het ministerie van IenM geeft aan dat het selecteren van actoren op verschillende wijzen is gebeurd, maar niet geheel bewust is gedaan. Een aantal actoren ontvangt subsidie van het ministerie om bepaalde maatregelen uit te voeren ten aanzien van de verkeersveiligheid. Deze actoren zijn logischerwijs onderdeel van het netwerk. Het ministerie geeft aan dat bij de andere actoren sprake is van een wisselwerking in de selectie. Zo heeft het ministerie

niet per definitie zelf alle actoren geselecteerd, maar dienen deze actoren zich ook zelf aan bij het ministerie. Dit zijn met name belangenorganisaties die een achterban vertegenwoordigen en invloed willen uitoefenen op het beleid dat invloed heeft op hun achterban. Maar ook het ministerie zoekt contact met hen omdat zij hen nodig heeft om een idee te krijgen van hoe bepaalde branches tegen bepaalde maatregelen aankijken. Ook heeft het ministerie gekeken naar de organisaties die noodzakelijk zijn om de verkeersveiligheid te verbeteren, omdat zij hier invloed op hebben. Een respondent van het ministerie stelde hier het volgende over: *“Als je bepaalde maatregelen wilt nemen dan heb je de branches of partners daar wel bij nodig. Er moet wel voldoende draagvlak zijn, daarom moet je over en weer elkaar blijven opzoeken”* (R1, persoonlijke communicatie, 1 mei 2017).

Bij het selecteren van actoren is het van belang dat voorkomen wordt dat enkel de zogenaamde ‘usual suspects’ betrokken worden in het netwerk. Een aantal respondenten geeft aan dat zij constateren dat het ministerie tot op heden vaak alleen de partijen die bekend zijn binnen het domein van verkeersveiligheid betrekken bij de totstandkoming van beleid (R4, R5). Hierdoor is het risico op het enkel selecteren van usual suspects aanwezig. Het netwerk waar op dit moment actief contact mee is, bestaat vooralsnog uit de partijen die logischerwijs betrokken zijn bij verkeer en verkeersveiligheid. Zowel het ministerie als de andere actoren geven echter wel aan dat zij hier een verandering in verwachten te zien bij de recent gestarte beleidsvormingsproces rondom het SPV 2030. Het ministerie geeft aan dat ze bij dit plan juist andere partijen uit verschillende domeinen, die tot op heden niet betrokken zijn bij verkeersveiligheid, wilt betrekken (R1, persoonlijke communicatie, 1 mei 2017). Een aantal respondenten geeft aan dat juist hierin winst te behalen valt bij het verbeteren van de verkeersveiligheid (R1, R4, R5, R12).

Een ander element van netwerkontwerpen is het opzetten van communicatiekanalen tussen actoren. Het ministerie van IenM heeft een aantal communicatiekanalen opgezet tussen actoren. Het meest concrete communicatiekanaal dat gebruikt wordt om verkeersveiligheid en het SPV 2030 te bespreken, is het eerder genoemde kernteamoverleg. Dit is een overleg waarin de verschillende wegbeheerders en het ministerie van VenJ de verkeersveiligheid bespreken. SWOV is agenda-lid van het kernteam en kan aansluiten indien nodig. De andere actoren zijn niet betrokken in dit overleg. Daarnaast is recentelijk een nieuwe website opgezet waarin gecommuniceerd wordt over het traject rondom het SPV 2030. Buiten het kernteamoverleg om is er tussen actoren met name contact rondom specifieke thema’s of projecten die raken aan verkeersveiligheid. Er zijn onder andere aparte overlegstructuren voor het bespreken van landelijke verkeersveiligheids campagnes en fietsveiligheid. Deze overleggen zijn gericht op het vormgeven van beleid en maatregelen op de specifieke thema’s. Hierbij worden, op basis van de thematiek die besproken wordt, de relevante actoren die hiermee bezig zijn uitgenodigd. Deze overleggen zijn dus niet gericht op het overleggen over verkeersveiligheid in de bredere zin of het SPV 2030. Eén van de respondent vatte samen welke kanalen er zijn tussen actoren: (R5, persoonlijke communicatie, 8 mei 2017).

“Het kernteam is eigenlijk het enige actieve kanaal tussen actoren. Natuurlijk heeft het ministerie wel communicatiekanalen als je het hebt over campagnes en dergelijke, maar dat is een hele andere tak van sport. Binnen het netwerk is eigenlijk het enige wat wij actief hebben een overlegstructuur onder de wegbeheerders”

Meerdere respondenten geven daarnaast aan dat zij het gevoel hebben dat een overkoepelend overleg met ‘alle’ actoren in het landelijk netwerk ontbreekt (R4, R5, R8). Het zou volgens deze

respondenten goed zijn om een overleg te organiseren waarbij meer actoren met elkaar overleggen, aangezien het ministerie wel stelt dat de verkeersveiligheid enkel gezamenlijk met alle actoren verbeterd kan worden. Volgens een respondent hoort daar *“ook een vaste overlegstructuur bij met andere partners dan alleen met de wegbeheerders, maar wel met een gerichte opdracht en gerichte doelen”* (R5, persoonlijke communicatie, 8 mei 2017).

Bij het netwerkontwerpen is het tevens van belang dat deadlines of mijlpalen worden gesteld. Uit de interviews komt naar voren dat het ministerie op twee manieren gebruik maakt van deadlines in het netwerk. De meeste deadlines zijn direct gekoppeld aan een overlegstructuur rondom een bepaald thema. Een voorbeeld hiervan is een overleg rondom de introductie van een nieuw voertuig (speed pedelec), waar een respondent het volgende over heeft gezegd: *“In zo’n structuur worden wel afspraken gemaakt. We zijn bijvoorbeeld bezig met het schrijven van een notitie of beleidsstuk, waarvoor we graag input willen hebben van allerlei organisaties. Dan wordt er natuurlijk gewerkt naar een datum en dat is de deadline”* (R4, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Deze deadlines worden dus gesteld in specifieke overlegstructuren en zijn gericht op het maken van concrete producten zoals beleidsnotities. Ook maakt het ministerie gebruik van mijlpalen bij het vormgeven van het SPV 2030. De oplevering van het plan is eind 2018 gepland. Tussentijds zijn er deadlines voor het definiëren van de bouwstenen en het verder uitwerken hiervan. Deze deadlines zijn echter niet bekend voor alle actoren in het netwerk. De deadlines zijn vooraf alleen besproken met de deelnemers van het kernteamoverleg. De deadline is meer een mijlpaal voor het ministerie zelf en niet voor de andere actoren geeft een respondent aan door te stellen: *“Ze hebben de ambitie om dat plan volgend jaar klaar te hebben. Maar dat is meer gericht op hun eigen projectorganisatie dan dat een soort mijlpaal of deadline is voor externe partijen”* (R7, Persoonlijke communicatie, 29 mei 2017).

Netwerkframing

Een belangrijk onderdeel van netwerkframing is het framen van het beleidsdoel. Dit dient te gebeuren op een wijze waarbij alle afzonderlijke organisatiedoelen van de actoren op één lijn komen te liggen en waarbij het duidelijk is dat gezamenlijke actie noodzakelijk is (Sorensen & Torfing, 2007). Het ministerie heeft, in samenspraak met gemeenten, provincies en de SWOV, doelstellingen gedefinieerd die zij wilt behalen. Deze doelen zijn genoemd in het SPV 2020 en luiden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008):

- Maximaal 750 doden en 17.000 ernstig gewonden in het verkeer in 2010
- Maximaal 500 doden en 10.600 ernstig gewonden in 2020

De doelstellingen zijn tot stand gekomen door de recente ontwikkelingen en beleid op dat moment in kaart te brengen en op basis daarvan een trend te voorspellen in de daling van het aantal verkeersdoden en -gewonden. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeer (SWOV) heeft hierin een dominante rol vervuld. Dit wetenschappelijk instituut, dat deels door het ministerie gesubsidieerd wordt, doet het overgrote deel van het wetenschappelijk onderzoek over verkeersveiligheid. Zij hebben op basis van de ontwikkelingen en beleid op het moment dat het SPV 2020 werd opgesteld (in 2007) een voorspelling gedaan van welke aantallen in 2020 haalbaar zijn (R1, R7). Daarnaast zijn ook gemeenten en provincies nadrukkelijk meegenomen bij de totstandkoming van de doelstelling. Zij hebben mede het SPV ondertekend, waardoor zij ook ter verantwoording geroepen kunnen worden voor het al dan niet behalen van deze doelstelling.

Bij het formuleren van de genoemde doelstellingen, uitgedrukt in het aantal verkeersdoden en – gewonden, is geen sprake van een bewuste framing van het doel. Het formuleren van de doelstelling heeft dus geen directe bijdrage geleverd aan de sturing van het netwerk. Het dient slechts als een referentiepunt om samen naar toe te werken. Zo geeft een respondent van een belangenorganisatie aan (R4, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017):

*“Het is een doel dat op een dergelijk abstractieniveau is dat het niet heel sturend is.
Je wilt natuurlijk allemaal een punt op de horizon definiëren waar je naar toe werk.
Het is dus een soort referentiepunt, maar het is niet sturend”*

Veel respondenten geven daarnaast aan dat zij wel beseffen dat gezamenlijk actie nodig is, maar dat dit niet per se door het toedoen van het ministerie is ontstaan. Zo zijn ruim dertig partijen op initiatief van de ANWB betrokken bij het opstellen van het eerder genoemde verkeersveiligheidsmanifest (Verkeersveiligheid: een nationale prioriteit, 2017). Deze partijen hebben gezamenlijk het manifest opgesteld waarin staat hoe zij graag de verkeersveiligheid zouden willen verbeteren. Dit manifest is echter tot stand gekomen op initiatief van de ANWB en niet het ministerie. Daarnaast geeft een aantal actoren aan dat het ministerie wel zegt dat het streeft naar gezamenlijkheid, maar dat dit niet altijd terug te zien is in het handelen van het ministerie (R8, R11, R12). Op dit moment wordt het beleid op verkeersveiligheid door respondenten veelal gezien als een actie van de verschillende overheden in plaats van een gezamenlijk actie van het netwerk. Op de vraag of er op dit door het ministerie wordt aangezet op gezamenlijke actie, stelde een respondent het volgende: *“Ik denk op dit moment nog niet. Het is nog teveel een actie van het ministerie in plaats van een gezamenlijke actie”* (R8, persoonlijke communicatie, 22 mei 2017).

Het verduidelijken van de afhankelijkheden tussen actoren om zo de uitwisseling van middelen te stimuleren is tevens een taak van netwerkframing. Voor zover bekend heeft het ministerie dit niet structureel gedaan. Een aantal respondenten heeft zich ook specifiek uitgelaten over een onduidelijke rolverdeling tussen de verschillende actoren. De rolverdeling tussen de verschillende overheidslagen is wel bekend, omdat dit grotendeels wettelijk is vastgelegd. Bij de andere partijen vanuit het maatschappelijke middenveld zijn de rollen, belangen en capaciteiten niet verduidelijkt. Een aantal respondenten geeft aan dat dit grotendeels voor iedereen duidelijk is omdat zij al langer in het netwerk opereren en de verschillende partijen goed kennen (R4, R7, R8). Tegelijkertijd geeft een aantal respondenten ook aan dat er wel bepaalde onduidelijkheden zijn die verscherpt zouden kunnen worden. Zo stelde een respondent van een wegbeheerder: *“Deels spreekt het voor zich, maar deels zijn het ook verwachtingen en de praktijk hoeft daar niet altijd mee te matchen dus daar zit een grijs gebied”* (R6, persoonlijke communicatie, 23 mei 2017). Het ministerie heeft wel een actorenanalyse opgesteld, waarin de verschillende verantwoordelijkheden, instrumenten en doelen van alle actoren in het netwerk in kaart zijn gebracht. Dit is echter een intern document dat dient voor het eigen inzicht van het ministerie en is niet bestemd voor het netwerk en is derhalve ook niet met hen gedeeld.

Een andere taak dat binnen netwerkframing te onderscheiden is, is het gebruik maken van eerdere geslaagde voorbeelden om het netwerk te motiveren en hen te sturen in de wijze waarop zij de doelstelling trachten te behalen. Het ministerie heeft hier wel gebruik van gemaakt in het netwerk. Zo stelde een respondent van het ministerie: *“Het is wel een methode die je gebruikt als je partijen in beweging wilt brengen”* (R1, persoonlijke communicatie, 1 mei 2017). Met name bij de gemeenten is dit duidelijk terug te zien. Het ministerie heeft best practices van gemeenten die voorlopen in kaart

gebracht en gedeeld met andere gemeenten om hen voorbeelden te geven en handvatten te bieden waarmee ze zelf aan de slag kunnen gaan. Zo is de gemeente Amsterdam al redelijk ver in het ontwikkelen van de risicogestuurde aanpak die het ministerie breder wil toepassen. Dit voorbeeld wordt dan ook graag door het ministerie gebruikt ter illustratie van hoe het georganiseerd kan worden. Ook maakt het ministerie in het kader van verschillende deelthema's gebruik van voorbeelden waarvan bewezen is dat het gewerkt heeft in het verleden. Dit wordt gebruikt ter inspiratie voor het netwerk om nieuwe oplossingen en maatregelen te bedenken voor de desbetreffende deelthema, zoals bijvoorbeeld verkeersveiligheidscampagnes. Eén van de best practices hierin is de welbekende BOB-campagne.

Netwerkbeheer

Netwerkbeheer is van belang bij het verlagen van de transactiekosten van het netwerk. Een belangrijk element om dit te realiseren is het verminderen van mogelijke negatieve spanningen die er zijn tussen de actoren. Op de vraag of er überhaupt sprake is van spanningen in het netwerk gaf het grootste gedeelte van de respondenten aan dat er wel spanningen zijn tussen actoren in het netwerk (R1, R4, R6, R7, R8, R9, R12). Deze spanningen ontstaan doordat er in het netwerk actoren opereren met verschillende belangen die soms tegenover elkaar kunnen staan. Een respondent van een kennisinstituut vatte samen door te stellen: *"Spanningen zijn er altijd. Al is het alleen al dat iedereen een eigen belang heeft. Die spanningen zitten er continu en dat heeft te maken met de rollen die de verschillende organisaties spelen"* (R7, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017). Een aantal respondenten geeft aan dat het ministerie zich niet altijd bewust is van de spanningen en dat ze daardoor ook geen actieve rol vervult in het verminderen van de spanningen. Zij zien niet dat het ministerie zich actief inzet om spanningen te verminderen. Een respondent van een belangenorganisatie stelt: *"In een overlegsituatie kan ik me best wel voorstellen dat het ministerie probeert om compromissen te sluiten, maar het is mij niet bij gebleven dat ze daar nou een specifieke actieve rol in spelen"* (R4, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017).

Een ander element van netwerkbeheer is het bekrachtigen van zwakkere actoren in het netwerk. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat het ministerie een redelijk actieve rol heeft in het bekrachtigen van zwakkere actoren. Zij hebben veel kleinere organisaties een 'plek gegeven aan tafel' waardoor zij mee kunnen praten over het beleid. Of zij daarmee ook echt invloed hebben op het beleid is niet duidelijk. Daarnaast ontvangt een aantal (kleine) organisaties subsidie van het ministerie. Een respondent van één van de kleinere actoren in het netwerk stelde dat zij wel een sterkere positie hebben gekregen in het netwerk, maar dat niet duidelijk is of dit komt door het handelen van het ministerie. Deze respondent stelde namelijk: *"We worden steeds meer genoemd in de Kamer of door de minister. Ik weet niet of dat actief beleid is van lenM of dat het komt omdat onze relatie met de individuele beleidsmakers goed is"* (R12, persoonlijke communicatie, 12 juni 2017). Daarnaast hebben veel partijen zelf het initiatief genomen om zichzelf te bekrachtigen door zich te verenigen in het verkeersveiligheidsmanifest. Hier is geen sturing van het ministerie aan te pas gekomen.

Het faciliteren van activiteiten waarin het netwerk collectief kan leren is een andere ander element van netwerkbeheer. Uit de interviews is gebleken dat het ministerie dit wel doet, maar dat zij niet de meest actieve partij hierin zijn. De verschillende kennisinstituten hebben hier een actievere rol in. Dit concludeerde een respondent van een kennisinstituut door te stellen (R7, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017):

“Er zijn natuurlijk een hoop organisaties die een kennisverspreidende rol hebben die daarin actief zijn. Ik denk niet dat het ministerie daar per se op dit moment de leiding heeft, maar dat hoeft ook niet omdat er al best veel partijen actief in zijn”

Eén van de bijeenkomsten waarin collectief wordt geleerd is het Nationale Verkeersveiligheidscongres (NVVC). Dit congres wordt door het ministerie, SWOV, ANWB en VVN gezamenlijk iedere twee jaar georganiseerd. Voor dit congres worden alle actoren uitgenodigd om gezamenlijk kennis op te doen over verkeersveiligheidsthema's. Afgezien van dit congres worden activiteiten waarin het netwerk collectief kan leren voornamelijk georganiseerd door de kennisinstituten van verkeersveiligheid: SWOV en CROW-KpVV. Deze organisaties organiseren bijeenkomsten waarbij kennis wordt gedeeld met en tussen actoren. Zo organiseert de SWOV bijvoorbeeld kenniscafés waarin als netwerk collectief kennis wordt opgedaan. Hoewel het ministerie hier niet direct aan bijdraagt, leveren zij wel indirect een bijdrage omdat zij subsidie verleent aan deze organisaties.

Netwerkparticipatie

Bij het uitvoeren van netwerkparticipatie gaat het om taken van netwerksturing waarbij het ministerie in directe zin participeert in het netwerk. Een belangrijk onderdeel hiervan is het creëren van een gevoel van mede-eigenaarschap bij de actoren voor de behaalde resultaten (Sorensen & Torfing, 2009). Uit de interviews is naar voren gekomen dat het ministerie dit gedeeltelijk gedaan heeft. Wat betreft het creëren van een gevoel van mede-eigenaarschap bij de wegbeheerders (gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat), heeft het ministerie dit gedaan door hen zeer nauw te betrekken bij het beleidvormingsproces. Daarnaast hebben de wegbeheerders mede het SPV 2020 opgesteld en ondertekend, waardoor zij zich ook verantwoordelijk en mede-eigenaar voelen van de behaalde resultaten. Een respondent van een belangenorganisatie stelde: *“Ik denk dat ze dat eerder zullen doen bij medeoverheden. Ik heb dat het zelf nog niet echt meegemaakt, dat dat gebeurd is”* (R4, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Uit deze quote blijkt onder andere dat bij de andere actoren minder mede-eigenaarschap wordt gecreëerd. Deze actoren hebben wel meegepraat over het SPV 2020, maar hebben dit plan niet ondertekend en hebben zich ook niet gecommitteerd aan de doelstelling. Zij zijn daardoor niet formeel verantwoordelijk en aansprakelijk voor het behalen van de doelstellingen, waardoor zij zich ook minder eigenaar voelen voor het al dan niet behalen van deze doelstellingen. De andere wegbeheerders kunnen, omdat zij het SPV wel ondertekend hebben, wel aangesproken worden op het al dan niet behalen van de doelstellingen, al gebeurt dit nauwelijks. Een respondent van een wegbeheerder geeft aan dat het niet laten ondertekenen van het SPV 2020 en de doelstelling ertoe heeft geleid dat de andere actoren zich minder eigenaar voelen van het resultaat door te stellen (R5, persoonlijke communicatie, 8 mei 2017):

“Ze zullen wel voelen dat ze bijdragen en dat ze goede dingen doen en dat doen ze ook. Maar zij worden er niet direct op aangesproken als het misgaat, dus ik denk dat hun gevoel ook anders is op het moment dat het goed gaat. Dat is weer die juridische aansprakelijkheid waar je niet omheen kan”

Een ander element van netwerkparticipatie is het aanmoedigen van actoren om succesvolle voorbeelden de standaard te maken en te leren van mislukkingen. Uit de interviews blijkt dat het ministerie wel probeert de doen, maar dat dit door de decentralisaties niet altijd mogelijk is. Een voorbeeld waarbij het ministerie dit wel heeft gedaan is door te kiezen voor de risicogestuurde aanpak. Deze aanpak op verkeersveiligheid werd voorheen door de provincies gebruikt en bleek succesvol te

zijn. Op basis hiervan heeft het ministerie deze aanpak geadopteerd door in het SPV 2030 de risicogestuurde aanpak landelijk uit te zetten. Dit is een concreet voorbeeld van het standaardiseren van succesvolle voorbeelden. Ook geven respondenten aan dat het ministerie vaak kijkt naar wat wel en niet werkt en dit meeneemt bij het opstellen van nieuw beleid (R4, R11, R12). Echter blijkt ook dat de decentralisatie er voor heeft gezorgd dat het lastiger is om succesvolle voorbeelden de standaard te maken. De doelstelling van de decentralisatie was namelijk om juist niet te standaardiseren, maar maatwerk mogelijk te maken per provincie en gemeente. Een respondent van een kennisinstituut stelt dat hierdoor grote verschillen zijn ontstaan tussen verschillende gemeenten en provincies en vatte samen door te stellen: *“Het sturingsmechanisme is veel losser geworden en daarmee de vrijblijvendheid en zeggenschap van individuele partijen groter en daarmee de diversiteit waarvoor gekozen wordt en de snelheid waarmee bepaalde oplossingen worden doorgevoerd”* (R7, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017).

Verder blijkt uit de interviews dat het ministerie deels bijdraagt aan het faciliteren van discussie over alternatieve percepties op verkeersveiligheid. Zo vindt er bij de overleggen op deelthema's discussies plaats over de wijze waarop de verschillende actoren het probleem zien en de mogelijke oplossingen die men voor ogen heeft. Dit vindt bijvoorbeeld plaats bij een overleg over de zelfrijdende auto of fietsers. Een respondent stelt echter wel dat het denken op één bepaalde manier wel de standaard is. Het organiseren van tegenspraak en het bieden van ruimte voor alternatieve percepties is volgens deze respondent niet aan de orde (R12, persoonlijke communicatie, 12 juni 2017). Waar wel op grotere schaal gediscussieerd wordt over alternatieve percepties van verkeersveiligheid is bij het verkeersveiligheidsdiner. Dit is echter tot stand gekomen op initiatief van de ANWB en is daarmee niet het resultaat van netwerksturing door het ministerie. Ter voorbereiding op het opstellen van het SPV 2030 worden daarentegen wel verschillende sessies georganiseerd waarin actoren in discussie zullen gaan over alternatieve percepties op verkeersveiligheid. Deze sessies hebben echter nog niet plaatsgevonden.

4.1.3 Deelconclusie verkeersveiligheid

Hiervoor blijkt dat de prestaties van het netwerk rondom verkeersveiligheid verschilt op de drie dimensies. Bij de productprestaties wordt duidelijk dat deze nagenoeg afwezig zijn. Zowel op het niveau van de deelnemer, netwerk als gemeenschap is er sprake van een relatief lage score. In het kader van de procesprestaties is het beeld gemengder waarbij naar voren komt dat de actoren wel inspraak hebben op de inhoud van beleid, maar niet of nauwelijks inspraak op het proces van samenwerking. Daarentegen zijn de actoren veelal wel tevreden over het functioneren van het netwerk en kan ongeveer de helft van de actoren zich vinden in de doelstellingen zoals die nu geformuleerd zijn. Bij de stelselprestaties blijkt dat er veel contact is tussen actoren, maar dat dit contact voornamelijk plaatsvindt rondom gezamenlijke projecten of deelonderwerpen. Daarnaast blijkt dat veel actoren vinden dat een aantal in potentie relevante actoren niet betrokken zijn in het netwerk.

Bij het bekijken van de wijze waarop het ministerie netwerksturing heeft toegepast, komt aan aantal inzichten naar voren. Bij het netwerkontwerpen heeft het ministerie niet bewust de actoren geselecteerd aan de hand van de doelstellingen. Hierdoor bestaat het risico dat enkel de usual suspects binnen dit beleidsterrein betrokken worden. Daarnaast heeft het ministerie, afgezien van het kernteamoverleg, geen communicatiekanalen opgezet tussen actoren in het kader van

verkeersveiligheid in de brede zin. Wel zijn er overlegstructuren op deelonderwerpen. Het stellen van mijlpalen en deadlines heeft het ministerie wel gedaan in het kader van het SPV, maar deze deadlines of mijlpalen zijn niet bekend voor alle actoren.

Bij netwerkframing is naar voren gekomen dat het ministerie de beleidsdoelen niet geframed heeft op een wijze waarop deze sturend zijn. De doelen zijn abstract en dragen niet bij aan het op één lijn krijgen van de doelen van de actoren. Daarnaast heeft het ministerie niet of nauwelijks de rolverdeling in het netwerk verduidelijkt. Voorts maakt het ministerie wel nadrukkelijk gebruik van eerder geslaagde voorbeelden, wanneer deze beschikbaar zijn. Daarnaast heeft het ministerie niet alle actoren ervan overtuigd dat er behoefte is aan gezamenlijk actie, maar is dit alleen gebeurt bij de wegbeheerders.

Als gekeken wordt naar de wijze waarop het ministerie netwerkbeheer uitvoert, blijkt dat het ministerie niet altijd zicht heeft op de spanningen in het netwerk en wisselend acteert hierop, waarbij soms wel actie wordt ondernomen en soms niet. Het ministerie heeft daarnaast wel gefaciliteerd in activiteiten waarin het netwerk collectief kan leren. Dit wordt voornamelijk indirect gedaan door subsidieverlening aan kennisinstituten. Het ministerie heeft daarnaast wel geprobeerd om zwakkere actoren te bekrachtigen door hen bij veel overleggen op deelonderwerpen te betrekken en door het verlenen van subsidie.

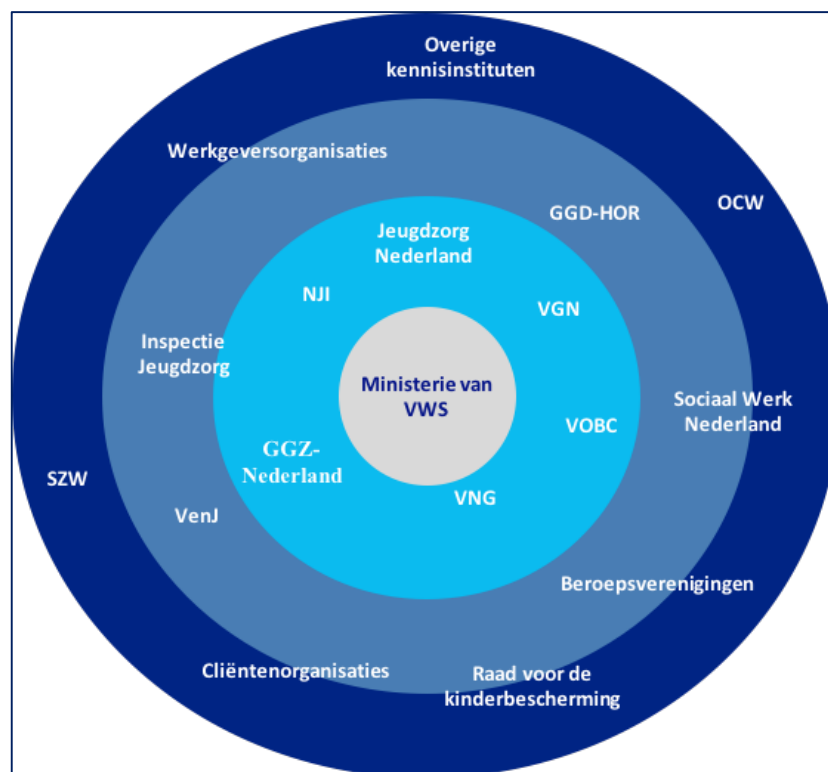
In geval van netwerkparticipatie is geconstateerd dat het ministerie van IenM wel heeft aangemoedigd om succesvolle voorbeelden de standaard te maken. Desondanks is dit niet in alle gevallen gelukt. Aangezien blijkt dat er sprake is van versnipperd beleid als gevolg van de decentralisatie. Verder heeft het ministerie enkel bij de medeoverheden een gevoel van mede-eigenaarschap gecreëerd. Hoewel het ministerie stelt dat verkeersveiligheid iets is van alle actoren, blijkt het in de praktijk voornamelijk iets te zijn van de wegbeheerders. Voorts komt naar voren dat het ministerie niet de meest actieve rol heeft in het faciliteren in discussie over alternatieve probleempercepties. Deze rol wordt met name uitgevoerd door de kennisinstituten, die wel worden gesubsidieerd door het ministerie van IenM of door de ANWB bij het verkeersveiligheidsdiner.

4.2 Casus 2: Jeugdhulp

Op 1 januari 2015 is na een lang politiek traject uiteindelijk de Jeugdwet ingevoerd. Voorafgaand aan de invoering hiervan was er zeer veel maatschappelijke discussie over deze wet en de invoering ervan. Deze wet heeft ervoor gezorgd dat een groot gedeelte van de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp is verschoven van het ministerie van VWS en provincies naar gemeenten. Het ministerie draagt hierdoor de systeemverantwoordelijkheid, terwijl de grootste verantwoordelijkheid wat betreft de uitvoering van de jeugdhulp is toebedeeld aan gemeenten. Daarnaast is in de Jeugdwet een aantal doelstellingen geformuleerd inzake de jeugdhulp. Voor het behalen van deze doelstellingen is het ministerie grotendeels afhankelijk van andere partijen. Zoals eerder gesteld zijn de gemeenten de belangrijkste stakeholders in het veld rondom de jeugdhulp. Zij hebben na de decentralisaties (als gevolg van de Jeugdwet) een grote mate van beleidsvrijheid om de jeugdhulp naar eigen inzicht te organiseren. Op landelijk niveau vertegenwoordigt de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) de gemeenten. Daarnaast werkt het ministerie ook samen met veel verschillende veldpartijen bij het realiseren van een succesvolle transitie en transformatie van de jeugdhulp. Dit zijn onder andere verschillende brancheorganisaties die de zorgaanbieders vertegenwoordigen op landelijk niveau (o.a., de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland en de

Vereniging Orthopedagogische BehandelCentra (VOBC), werkgeversorganisaties, cliëntenorganisaties (o.a. LOC, Ieder(in) en MIND), inspecties (o.a. Inspectie Jeugdzorg), beroepsverenigingen (o.a. NVI, NIP en BPSW) en kennisinstituten zoals het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Movisie (Ministerie van VWS, IPO, VNG, 2013). Dit landelijk netwerk rondom de jeugdhulp werkt op verschillende manieren met elkaar samen om de implementatie van de Jeugdwet te realiseren en de jeugdhulp te verbeteren. Dit doen zij door het voeren van regulier overleg en door programma's en projecten op te zetten waarin verschillende actoren met elkaar samenwerken. In figuur 9 is een schematische weergave van het landelijke netwerk rondom de jeugdhulp zoals deze in dit onderzoek wordt bekeken².

Figuur 9: Landelijk netwerk jeugdhulp



4.2.1 Netwerkprestaties

De prestaties van het netwerk worden gemeten door te kijken naar de productprestaties, procesprestaties en stelselprestaties. Hierna worden de drie verschillende dimensies achtereenvolgens doorlopen, waarbij na iedere dimensie in een tabel een samenvatting wordt gegeven van de prestaties van het netwerk op de desbetreffende dimensie.

Productprestaties

Een onderdeel van de productprestaties van een netwerk wordt bepaald door de mate waarin actoren het gevoel hebben dat hun eigen belang voldoende vertegenwoordigd wordt in het beleid dat door het netwerk wordt opgesteld. In het netwerk rondom de jeugdhulp verschilt het sterk per actor of zij tevreden zijn hierover. Hierin is een tweedeling te zien in het netwerk. De brancheorganisaties zijn

²De weergave van het netwerk is bedoeld om inzicht te geven in de partijen die hierin deelnemen en weer te geven hoe intensief de samenwerking met het ministerie is. Dit is gebaseerd op het inzicht van de onderzoeker op basis van de geanalyseerde documenten en interviews

allen grotendeels tevreden over de mate waarin hun belang vertegenwoordigd wordt in het beleid dat tot stand komt (R16, R17, R18). Zij zijn onderdeel van de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) en hebben in deze vorm regelmatig overleg met de VNG en VWS waarin zij hun visie kunnen verkondigen. Hierdoor hebben zij relatief veel invloed op het beleid dat gericht is op de verbetering van de jeugdhulp. De tevredenheid over de belangenvertegenwoordiging is anders bij de andere actoren. Twee respondenten geven aan dat zij merken dat het ministerie van VWS sterk de nadruk legt op de gespecialiseerde jeugdhulp (psychische gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, jeugdzorg etc.) en minder aandacht heeft voor de preventieve jeugdhulp (welzijnswerk, jongerenwerk etc.) (R14, R21). Zij geven aan dat dit opmerkelijk is aangezien de preventie van zwaardere jeugdhulp wel één van de doelstellingen is van de Jeugdwet (Van Rijn & Teeven, 2013). Eén van deze respondenten stelde: *“Eén van de doelen van de decentralisatie was én is het terugdringen van het bieden van zwaardere hulp door preventie. Maar dan moet je preventie wel als belangrijk onderdeel beschouwen van je transformatie. Mijns inziens gebeurt dat te weinig”* (R21, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). Dezelfde respondent geeft voorbeelden die illustreren dat het ministerie de nadruk legt op gespecialiseerde jeugdhulp (R21, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017):

“Daar zie je dus ook dat veel meer vanuit het ministerie daarop wordt ingericht. De monitoring, beroepsregistratie, landelijke afspraken met verschillende partijen, protocollen die gebruikt worden, screening instrumenten. Daar wordt vanuit VWS veel meer centraal op gestuurd dan de preventieve jeugdhulp. Terwijl we eigenlijk dezelfde groep bedienen”

Voorts zijn ook de beroepsverenigingen en cliëntenorganisaties niet tevreden over de mate waarin hun belang (of het belang van hun achterban) aandacht krijgt bij het opstellen van beleid. Zij hebben beiden het idee dat zij door het ministerie en de andere actoren niet als ‘volwassen’ speler in het netwerk worden gezien. Dit leidt ertoe dat zij, naar hun mening, onvoldoende betrokken worden bij de beleidsvorming (R19, R20). Een respondent van een beroepsvereniging stelt: *“Ik denk wel dat de stem van de professional, dus uiteindelijk ook een behoorlijk grote groep die verantwoordelijk is voor het succes dat de Jeugdwet beoogt, weleens ondergesneeuwd wordt door het belang van het geld: de gemeenten”* (R20, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017).

Een ander element van productprestaties is de tevredenheid onder actoren over de gerealiseerde maatregelen. Veel respondenten geven aan dat het lastig is om te spreken over maatregelen die gerealiseerd zijn. Zij geven aan dat de gerealiseerde maatregelen voornamelijk in de Jeugdwet zijn opgenomen en dat men over de uitgangspunten en maatregelen in de wet tevreden is (R14, R17, R19, R20). De decentralisatie is verreweg de grootste maatregel geweest in de Jeugdwet. Over deze maatregel zijn de meeste actoren tevreden. De respondenten stellen echter dat de decentralisatie te snel is ingevoerd waardoor meerdere knelpunten zijn ontstaan in het stelsel, zoals hoge administratieve lasten en lange wachtlijsten (R14, R19, R16, R18). Daardoor zijn de maatregelen die nu genomen worden vooral gericht op het oplossen van deze knelpunten en kan er nog niet gewerkt worden aan de verdere verbetering van de jeugdhulp.

Het laatste onderdeel van de productprestaties wordt op het niveau van de gemeenschap bekeken en richt zich op de mate waarin de samenleving het idee heeft dat de jeugdhulp verbeterd wordt. Hierbij is gekeken naar de mening van alle actoren, maar wordt voornamelijk de focus gelegd op het standpunt van de cliëntenorganisaties en beroepsverenigingen. Zij vertegenwoordigen de jongeren

die gebruik maken van de jeugdhulp en de professionals binnen de jeugdhulp en hebben derhalve het meest heldere beeld van de tevredenheid onder de gemeenschap over de jeugdhulp. Een respondent van een cliëntenorganisatie geeft aan dat op dit moment gesteld kan worden dat de Jeugdwet nog niet gezorgd heeft voor een verbetering van de jeugdhulp. In vergelijking met de situatie voorafgaand aan de decentralisatie kan op dit moment nog niet gesteld worden dat de jongeren betere zorg ontvangen. Desondanks is deze respondent, en een aantal andere respondenten, wel hoopvol gestemd over de potentie die de decentralisatie met zich meebrengt om de jeugdhulp in de toekomst wel te verbeteren. Een respondent vat samen door te stellen (R19, persoonlijke communicatie, 6 juli 2017):

“Ik snap de visie, onderschrijf de uitgangspunten, maar het tempo is te hoog geweest waardoor een aantal dingen gemist zijn waardoor we het moeten repareren. Voor cliënten is het geen pretje om in deze tijd afhankelijk te zijn van jeugdhulp. Ik hoop over een paar jaar dat je kunt zeggen: ‘je bent nu beter af dan voor de decentralisatie’. Zo ver zijn we nog niet”

Ook een respondent van een beroepsvereniging stelt dat de jeugdhulp nog niet verbeterd is, maar dat de toekomst er wel positief uitziet. Deze respondent stelt namelijk: *“Ik denk wel dat we op de goede weg zitten, maar we zijn er nog niet”* (R20, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). In tabel 13 wordt een samenvatting gegeven van de productprestaties van het netwerk

Tabel 13: Samenvatting productprestaties jeugdhulp

Dimensies	Indicatoren	Waarde	
Productprestaties	• Tevredenheid over vertegenwoordiging eigen belang • Tevredenheid over gerealiseerde maatregelen • Het idee hebben dat het probleem opgelost wordt	• Enigszins aanwezig • Aanwezig • Enigszins aanwezig	
Afwezig	Enigszins aanwezig	Aanwezig	Zeer aanwezig

Procesprestaties

De procesprestaties hebben betrekking op het feitelijk functioneren van het netwerk en de inspraak die actoren hebben op inhoudelijke thema's en het proces van samenwerking (Voets et al, 2008). Uit de interviews is gebleken dat de meerderheid van de respondenten tevreden is over het feitelijk functioneren van het netwerk (R14, R16, R17, R18, R22), terwijl andere respondenten ook aangeven dat hier nog wel winst in te behalen is (R13, R15, R19). De meeste respondenten geven aan dat de verschillende actoren elkaar goed weten te vinden en dat iedereen in principe rechtstreeks contact met elkaar kan leggen. De respondenten die aangeven dat hier nog een verbetering in getroffen kan worden, stellen dat het netwerk vaak nog steeds volgens de oude structuren functioneert die er voorheen binnen het domein waren. Hiermee doelen ze op de vroegere onderverdeling van de jeugdhulp in domeinen als langdurige zorg, Wet maatschappelijke ondersteuning, curatieve zorg of de Zorgverzekeringswet. Door de Jeugdwet zijn deze 'schotten' binnen het domein verdwenen waardoor het jeugddomein één geheel is geworden. Een respondent van het ministerie ziet echter dat een aantal partijen soms nog werkt volgens de oude structuren en nog onvoldoende buiten deze oude structuren stapt (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017).

Een ander onderdeel van de procesprestaties heeft betrekking op de inspraak die actoren hebben op inhoudelijk thema's binnen de jeugdhulp. Uit de interviews is gebleken dat nagenoeg de meeste respondenten het gevoel hebben dat zij over alle thema's binnen de jeugdhulp mogen meepraten (R15, R16, R17, R18, R20, R21). Als dit niet door het ministerie gevraagd wordt, dan hebben de actoren wel de mogelijkheid om op eigen initiatief zich over bepaalde kwesties uit te laten (bijvoorbeeld via de politiek). Hoewel actoren wel over alle onderwerpen mogen meepraten, mogen zij niet altijd meebeslissen. Het kunnen meebeslissen is lastiger omdat het uiteindelijk het ministerie is dat bepaalt of iets al dan niet tot stand komt. Dit is ook sterk politiek afhankelijk aangezien de staatsecretaris hierin een belangrijke rol vervult. Hij dient namelijk verantwoording af te leggen naar de Tweede Kamer voor het beleid. Een respondent van het ministerie zegt hierover het volgende (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017).

“Als we over onderwerpen praten dan proberen we met alle actoren te praten om te horen hoe zij erin zitten en wat zij mee willen geven. Maar soms komen dingen onder zo'n politieke druk te zitten dat het niet goed gaat en dat je actoren beter zou kunnen betrekken. Als het over landelijke dingen gaat rondom een besluit rond wetgeving en dat soort dingen, ligt dat besluit toch bij de bewindspersoon die er uiteindelijk toch zijn dingetje van wilt maken”

Daarnaast is ook gekeken naar de mate waarin actoren kunnen meebeslissen over het proces van samenwerking in het netwerk. Uit de interviews blijkt dat nagenoeg alle respondenten van mening zijn dat zij kunnen meebeslissen over het proces van samenwerking in het netwerk (R13, R14, R16, R17, R20, R21). Binnen het netwerk wordt op verschillende manieren samengewerkt rondom specifieke programma's die zijn opgezet. Eén voorbeeld hiervan is het Programma Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming (PPJ&J). In dit programma is een stuurgroep samengesteld dat bestaat uit een aantal partijen uit het netwerk. Zij bepalen het proces van samenwerking in dit programma. Een ander voorbeeld dat illustreert dat actoren inspraak hebben op het proces van samenwerking in het netwerk, is de totstandkoming van de Jeugdtop. Voordat deze Jeugdtop bestond was er een Bestuurlijk Afstemmingsoverleg Veldpartijen (BAV) waarin ongeveer veertig partijen met elkaar overlegden over de jeugdhulp. Dit overleg werd door veel partijen ervaren als te groot en niet beleidsvormend aangezien elke partij slechts één minuut spreektijd had. Op aandringen van een aantal actoren heeft het ministerie uiteindelijk dit overleg losgelaten en vervangen door een Jeugdtop dat ieder jaar plaatsvindt (R13, R15, R18). Ondanks deze ruime inspraak die actoren hebben in het proces binnen het netwerk, geeft een aantal respondenten ook aan dat er soms geen ruimte is om mee te beslissen over het proces. Dit gebeurt wanneer het ministerie volgens een formele procedure een traject doorloopt. Denk hierbij aan het opstellen van een wetsvoorstel. In dit proces is weinig ruimte om mee te beslissen over het proces (R17, R18). Dit is opvallend aangezien binnen wetgevingsprocedures nu juist rekening gehouden wordt met consultatieprocedures. Een respondent van een brancheorganisatie gaf aan dat het wel eens voorkomt dat actoren alleen geconsulteerd worden omdat het moet of zodat het ministerie tegen de Kamer kan zeggen dat er overlegd is met de stakeholders. Deze respondent concludeerde het volgende (R17, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017):

“Richting de Kamer is het belangrijk dat je zegt van ik heb met de sector overlegd. Het is weleens gebeurd dat we opeens op korte termijn als branches snel werden uitgenodigd voor een bestuurlijk overleg met de staatssecretaris en dan moet het een dag later naar de Tweede Kamer en dan wil hij zeggen van ik heb overlegd met het veld en waarbij wij het gevoel hadden dat het niet de bedoeling was dat het (onze inbreng) zo veel invloed moest hebben”

Een ander onderdeel van de procesprestaties wordt bekeken door te kijken naar in hoeverre de actoren zich kunnen vinden in de doelstellingen van het netwerk. In de Jeugdwet zijn vijf verschillende doelstellingen gesteld die nagestreefd worden met de Jeugdwet (zie figuur 10). Uit de interviews blijkt dat alle respondenten zich kunnen vinden in de doelstellingen die in de Jeugdwet zijn geformuleerd. Een aantal respondenten geeft aan dat de doelen zo geformuleerd zijn dat je als partij niet tegen kunt zijn (R14, R20, R21, R22). Hoewel dus alle respondenten aangeven dat ze zich kunnen vinden in de doelstellingen van de Jeugdwet, geeft een aantal respondenten ook aan dat de praktijk vaak weerbarstiger is en dat de abstracte doelstellingen uit de Jeugdwet in de praktijk tot meer discussie leiden omdat begrippen uit de Jeugdwet voor verschillende organisaties ook een verschillende betekenis kunnen hebben. Nadere toelichting hierop is terug te vinden bij de beschrijving van de wijze waarop het ministerie van VWS netwerkframing heeft toegepast. Een samenvatting van de bevindingen omtrent de procesprestaties wordt beschreven in tabel 14.

Tabel 14: Samenvatting procesprestaties jeugdhulp

Dimensies	Indicatoren	Waarde
Procesprestaties	- Tevredenheid over feitelijk functioneren van het netwerk - Inspraak over thema's - Kunnen vinden in doelstellingen - Meebeslissen over proces van samenwerking	- Enigszins aanwezig - Aanwezig - Zeer aanwezig - Aanwezig
Afwezig	Enigszins aanwezig	Aanwezig
		Zeer aanwezig

Stelselprestaties

De prestaties van het netwerk op de dimensie van het stelsel heeft betrekking op de interactie tussen actoren in het netwerk. Bij het bepalen van de stelselprestaties, zijn belangrijke indicatoren de dichtheid en multiplexiteit van het netwerk. Dit doelt op de mate waarin actoren contact hebben met elkaar en hoe regelmatig dit contact is (Provan & Milward, 2001). Uit de interviews blijkt dat er relatief veel contact is tussen de actoren. Dit contact vindt plaats in bepaalde reguliere overleggen, programma's en projecten, waar er veel van zijn in het netwerk. Het blijkt echter ook dat het per actor verschilt met welke andere actoren zij contact hebben. Veel organisaties werken intensief samen met een gedeelte van het netwerk dat dicht bij hen staat in termen van het specifieke thema binnen de jeugdhulp waar de desbetreffende organisatie in gespecialiseerd is. Zo heeft de brancheorganisatie die zich bezighoudt met de gehandicaptenzorg relatief weinig contact met de organisaties die zich richten op preventieve jeugdhulp, maar wel veel contact met beroepsverenigingen (R17, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). Het ministerie geeft aan dat een oorzaak hiervoor zou kunnen zijn dat actoren vaak nog samenwerken met de partijen waar zij voorafgaand aan de Jeugdwet ook mee samenwerkten in het kader van andere wetten, zoals de Zorgverzekeringswet. Het kost tijd om de omslag te maken naar het brede jeugddomein met alle verschillende partijen en om de waarde die men voor elkaar kan betekenen in te zien, stelt één van de respondenten (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017). Een aantal andere respondenten stelt wel dat zij positief zijn over de ontwikkeling hierin tot nu toe. Waar er voorheen helemaal geen contact was tussen bepaalde partijen (die wat betreft thematiek ver uit elkaar liggen), is door het domein integraal te bekijken wel het eerste

contact ontstaan tussen deze voorheen van elkaar gescheiden aandachtsgebieden. Over het algemeen kan gesteld worden dat er erg veel contact is tussen de actoren in het netwerk in verschillende verbanden (reguliere overleggen, programma's, projecten etc.)

Een andere indicator van stelselprestaties is de mate waarin alle (in potentie) relevante actoren betrokken zijn in het netwerk. De meeste respondenten zijn van mening dat de actoren die zich bezighouden met de jeugdhulp grotendeels wel aangesloten zijn in het netwerk. Desondanks was er volgens enkele respondenten ook een aantal partijen dat niet (genoeg) betrokken is in het netwerk terwijl zij wel relevant zijn en van toegevoegde waarde kunnen zijn in het netwerk. De partij of het domein dat hierbij het meest werd genoemd is het onderwijs. Meerdere respondenten stellen dat het onderwijs niet genoeg betrokken is in het netwerk, terwijl zij wel een belangrijke rol vervullen in de jeugdhulp (R17, R19, R21, R22). Eén van de respondenten vult dit verder aan en stelt dat bij het selecteren van actoren aandacht moet zijn voor de 'vindplaats' van jongeren die hulpverlening nodig hebben. Het onderwijs kan hier een belangrijke rol in vervullen aangezien zij volgens de respondent één van de eerste partijen zijn die problemen waar kunnen nemen bij jongeren (R21, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). De respondenten zouden graag willen zien dat de PO-raad (primair onderwijs) en VO-raad (voortgezet onderwijs) meer betrokken worden in het netwerk rondom de jeugdhulp. Een andere respondent stelt dat ook minderheidsgroepen ontbreken in het netwerk. De vertegenwoordigers van etnische minderheden zijn niet genoeg betrokken in het netwerk op landelijk niveau, waardoor in beleid niet genoeg oog is voor deze groep mensen, stelt de respondent (R14, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). In tabel 15 wordt een samenvattende weergave gegeven van de stelselprestaties van het landelijk netwerk rondom de jeugdhulp.

Tabel 15: Samenvatting stelselprestaties jeugdhulp

Dimensies	Indicatoren	Waarde	
Stelselprestaties	• Intensiteit van onderling contact • Wijze waarop er wordt gecommuniceerd • Aantal relaties tussen de actoren • Alle in potentie relevante actoren betrokken	• Aanwezig • Voornamelijk face-to-face • Veel • Enigszins aanwezig	
Afwezig	Enigszins aanwezig	Aanwezig	Zeer aanwezig

4.2.2 Netwerksturing

Aan de hand van de vier instrumenten van netwerksturing (netwerkontwerpen, netwerkframing, netwerkbeheer en netwerkparticipatie) wordt hierna beschreven hoe het ministerie van VWS sturing geeft aan het landelijk netwerk rondom de jeugdhulp.

Netwerkontwerpen

Het eerste onderdeel van netwerkontwerpen is het selecteren van actoren voor het netwerk (Sorensen & Torfing, 2007). Uit de interviews komt naar voren dat er geen bewuste selectie vanuit het ministerie heeft plaatsgevonden bij het selecteren van de actoren. De actoren waren voorheen ook al in beeld bij het ministerie en die samenwerking is verder doorgezet bij de totstandkoming van de Jeugdwet. De

enige actor die nog niet betrokken was, was de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De gemeenten hadden in het vorige stelsel geen rol in de jeugdhulp en hebben deze pas met de ingang van de Jeugdwet gekregen. Daarom is deze actor als enige actor nog bewust geselecteerd bij de totstandkoming van de Jeugdwet. Door het selecteren op basis van eerdere betrokkenheid bij de jeugdhulp is het risico op het enkel selecteren van usual suspect aanwezig. Een respondent van ministerie vatte de wijze van selectie samen door te stellen (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni):

“Ik denk dat daar geen bewuste selectie heeft plaatsgevonden. We hadden natuurlijk al een wet op de jeugdzorg en de meeste actoren waren eigenlijk daar al wel in beeld, behalve de gemeenten. Die waren veel minder in beeld voor ons dus die hebben we bewust erbij gehaald. Met de andere actoren waren er al relaties op een of andere manier”

Wel geeft een andere respondent aan dat de verschillende actoren met verschillende directies binnen het ministeries contact hadden. Zo had GGZ-Nederland voorheen intensief contact met de directie ‘curatieve zorg’ en had de VGN voornamelijk contact met de directie ‘langdurige zorg’ (R16, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Na de introductie van de Jeugdwet is de directie Jeugd het centrale aanspreekpunt geworden voor al deze actoren in het kader van de jeugdhulp.

Een ander onderdeel van netwerkontwerpen is het opzetten van communicatiekanalen. In het netwerk rondom de jeugdhulp zijn vele verschillende communicatiekanalen tussen actoren opgezet. In de periode voor en na de introductie van de Jeugdwet waren er twee reguliere overleggen tussen alle actoren in het netwerk, namelijk het Bestuurlijk afstemmingsoverleg veldpartijen (BAV) en het Ambtelijk afstemmingsoverleg veldpartijen (AAV). Ongeveer een jaar na de invoering van de Jeugdwet zijn deze overleggen verdwenen. Op dit moment zijn er geen overleggen meer waar het gehele netwerk aan tafel zit (R18, R22). Het enige wat nog met het gehele netwerk gebeurt is de Jeugdtop. Dit is een bijeenkomst dat elk jaar wordt georganiseerd waarin een aantal thema’s binnen de jeugdhulp besproken wordt. Het meest intensieve overleg dat op dit moment plaatsvindt binnen het netwerk is het overleg BGZJ en gemeenten. Dit is een overleg tussen de brancheorganisaties uit de BGZJ, het ministerie van VWS en de VNG. Verder zijn er veel communicatiekanalen opgezet in het kader van programma’s. Zo is er een programma ‘zorglandschap gespecialiseerde jeugdhulp’ gefaciliteerd door VWS waarin een groot aantal partijen, dat zich richt op gespecialiseerde jeugdhulp, bij elkaar komt om te komen tot maatregelen om knelpunten op te lossen. Een ander eerdergenoemde programma is het PPJ&J waarin een groot gedeelte van het netwerk met elkaar overlegt over de professionalisering van professionals in de jeugdhulp. Daarnaast zijn er andere werkgroepen opgezet rondom deelthema’s zoals administratieve lasten, wachtlijsten en de problematiek 18-/18+³. Een aantal respondenten geeft aan dat niet duidelijk is of VWS de overleggen geïnitieerd heeft of dat dit door de VNG is gedaan. Het ministerie van VWS werkt in het kader van de jeugdhulp op landelijk niveau namelijk zeer nauw samen met de VNG (R13, R14, R15, R17, R18). Tot slot zijn er ook verschillende websites opgericht die dienen als communicatiekanaal in het netwerk.

Het stellen van deadlines of mijlpalen is tevens taak die valt onder netwerkontwerpen. In het netwerk rondom de jeugdhulp wordt op twee manieren gebruik gemaakt van deadlines. Allereerst is bij de implementatie van de Jeugdwet een aantal deadlines gesteld voor het behalen van een bepaald

³ Dit is de problematiek die zich voordoet bij het continueren van de jeugdhulp nadat de cliënt achttien jaar is geworden

resultaat. Zo was er bijvoorbeeld een deadline gesteld voor het opstellen van transitiearrangementen en was er een deadline voor het moment dat het kwaliteitskader afgerond moest zijn (R13, R14). Dit zijn twee deadlines die bij de implementatie van de Jeugdwet zijn gesteld en kunnen worden gezien als mijlpalen voor (een gedeelte van) het netwerk. De respondent van het ministerie geeft aan dat daarna vooral geprobeerd is om het veld zelf aan de slag te laten gaan. Zij zien echter een trend waarbij rondom een aantal onderwerpen het ministerie weer, vaak onder druk van de politiek, deadlines gaat stellen. Dit is vaak in het kader van het oplossen van knelpunten in de jeugdhulp zoals bij het oplossen van wachtlijsten en administratieve lasten. Deze respondent vat het stellen van deadlines samen door te stellen (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni).

“Als je kijkt naar de implementatie van de jeugdwet is een hele duidelijk deadline gesteld voor het opstellen van de transitiearrangementen. Ik denk dat we in de periode erna bewust hebben geprobeerd om een beetje naar achter te gaan. Het is gedecentraliseerd dus het is aan het veld. Je ziet dat er nu een aantal onderwerpen zijn waar we wat meer bovenop zitten en wat meer deadlines stellen”

Naast deze grote mijlpalen en deadlines die gesteld werden in de Jeugdwet, wordt in het kader van programma's ook gewerkt met deadlines gericht op het leveren van een bepaald tastbaar deelproduct of output, zoals een document (R20, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Ook worden er deadlines gesteld voor het eindigen van de programma's. Zo is er een deadline gesteld voor het einde van het programma 'zorglandschap gespecialiseerde jeugdhulp' en PPJ&J (R20, R17). Deze deadlines wordt echter vaak verlengd, omdat het gewenste resultaat nog niet bereikt is. Ook is er een deadline gesteld voor het opheffen van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) (R16).

Netwerkframing

Het stellen en framen van een beleidsdoel is een belangrijk onderdeel van netwerkframing. In het kader van de jeugdhulp zijn vijf doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen zijn opgenomen in de Jeugdwet en worden in figuur 10 weergegeven (Van Rijn & Teeven, 2013; Movisie, 2015).

Figuur 10: Doelstellingen Jeugdwet

1. Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. De-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
3. Eerder de juiste hulp op maat te bieden om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk hulp te bieden met aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp;
4. Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur;
5. Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk

Bij netwerkframing is het van belang dat deze doelstellingen worden geformuleerd op een wijze die bijdraagt aan het op één lijn krijgen van de verschillende doelen van de actoren. Uit de interviews komt naar voren dat de wijze waarop de doelstelling geformuleerd zijn heeft bijgedragen aan het op één lijn krijgen van de doelen van de verschillende actoren. Alle respondenten kunnen zich vinden in de beleidsdoelstellingen en geven aan dat de doelen zo zijn geformuleerd dat je er niet tegen kunt zijn. Een respondent van het ministerie wees erop dat de TAJ in een recent rapport heeft geconcludeerd

dat er een breed draagvlak is voor de uitgangspunten van de Jeugdwet (Sint, 2017). Dit komt volgens een aantal respondenten ook door het feit dat de Jeugdwet gebaseerd is op tendensen die al in de samenleving aanwezig waren, waardoor er draagvlak was voor de decentralisatie van de jeugdhulp en de doelstellingen van de Jeugdwet (R15, R22). Een respondent van een brancheorganisatie sluit zich aan bij de constatering dat er draagvlak is voor de doelen en dat deze doelen hebben bijgedragen aan het op één lijn krijgen van de doelen van de actoren en stelt (R17, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017):

“Iedereen heeft natuurlijk zijn eigen belangen, maar bij die doelstellingen denk ik dat iedereen daarvan wel dacht van: ‘dat is goed, daar wil ik wel aan bijdragen, daar kun je niet tegen zijn’. Dus dat helpt wel dat je iets hebt van daar richten we ons op en daar doen we het voor en andere dingen komen op de tweede plaats”

Hoewel de doelen op zichzelf wel hebben bijgedragen aan de eensgezindheid onder de actoren, geeft een aantal respondenten aan dat de praktijk weerbarstiger is. Meerdere actoren geven aan dat de doelstellingen in de Jeugdwet op een vrij hoog abstractieniveau zijn geformuleerd en dat hierdoor geen enkele partij tegen deze doelstellingen kan zijn. Zo stelde een respondent van een kennisinstituut hierover: *“Die doelstellingen van de jeugdwet zijn zo geformuleerd dat niemand tegen kan zijn. Dat is gelijk ook de zwakte ervan, want daardoor is niemand er tegen en ook niemand écht gecommiteerd”* (R22, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Als echter gekeken wordt naar de uitwerking van deze doelstellingen in de praktijk is te zien dat er meer spanning is tussen actoren hierover. Iedereen heeft namelijk zijn eigen perceptie van de doelstellingen en hoe deze bereikt kunnen worden. Deze percepties kunnen verschillen waardoor de doelstellingen op zichzelf wel onderschreven worden, maar de visie op de uitvoering en invulling hiervan kan variëren per actor. Een andere respondent van een brancheorganisatie geeft een voorbeeld waarin te zien is dat de doelen in de praktijk tot meer discussie leiden. Deze respondent stelt dat ‘de-medicaliseren’ een doelstelling is van de Jeugdwet en dat iedereen vindt dat dit moet gebeuren. Dit begrip ‘de-medicaliseren’ wordt echter door actoren op verschillende wijze begrepen en ingevuld (R16, R20). Hoewel de formulering van doelstellingen dus wel heeft bijgedragen aan het op één lijn krijgen van de actor, is de praktijk weerbarstiger en blijven er spanningen bestaan. Een respondent van een beroepsvereniging concludeert derhalve: *“Het heeft wel gezorgd voor focus, maar iedereen heeft daar een andere perceptie van. (...). Er wordt nog heel hard gewerkt aan hoe je daar samen invulling aan kan geven”* (R20, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017).

Een ander onderdeel van netwerkframing is het overtuigen van de actoren dat er behoefte is aan gezamenlijk actie. Uit de interviews blijkt dat de respondenten hier niet eensgezind over zijn. Een groot aantal actoren geeft aan dat het ministerie wel expliciet heeft benadrukt dat de jeugdhulp enkel gezamenlijk verbeterd kan worden en dat de transformatie alleen in gezamenlijkheid tot stand kan komen (R15, R16, R17, R18, R22). Eén van deze respondenten stelt: *“Dat heeft VWS heel nadrukkelijk gedaan. Ik denk dat het een wetenschap is die iedereen wel op z’n netvlies heeft staan dat je niks alleen kan”* (R16, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Ook de staatssecretaris, de heer Van Rijn, heeft constant benadrukt dat de Jeugdwet alleen door gezamenlijke actie van het veld een succes kan worden. Desondanks is een aantal respondenten toch ontevreden over de wijze waarop het ministerie aanzet tot gezamenlijk actie. Twee respondenten vinden dat het ministerie voornamelijk gezamenlijk actie uitvoert met de brancheorganisaties die zich richten op de gespecialiseerde jeugdhulp en dat deze aanzet tot gezamenlijk actie minder is bij de organisaties die zich richten op de preventieve

jeugdhulp (R14, R21). Op de vraag of het ministerie de actoren ervan overtuigd heeft dat gezamenlijk actie noodzakelijk is, antwoordde een respondent (R21, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017):

“Onvoldoende. Wij zouden graag gezamenlijke actie willen, maar we zien wel de neiging van het ministerie om zich te richten op de zwaardere zorg. Jeugdzorg Nederland, VGN et cetera. Dat wij zelf aan de deur moeten kloppen van waarom zitten wij niet aan tafel. Dat is niet overal, maar over het algemeen wel”

Een ander onderdeel van netwerkframing is het verduidelijken van de rollen, belangen en capaciteiten van de verschillende partijen (Sorensen & Torfing, 2007). Uit de interviews komt naar voren dat het ministerie dit wel heeft geprobeerd, maar dat dit niet altijd expliciet zichtbaar is. Een aantal respondenten geeft aan dat het ministerie niet expliciet de rollen en belangen van actoren heeft gespecificeerd (R13, R15, R18, R21), maar dat zij wel heeft gefaciliteerd in het opzetten van overleggen waarin de verschillende actoren elkaar ontmoeten en overleggen over de jeugdhulp (R16, R19). Tijdens deze overleggen gaat het ook over de rol die iedere actor kan invullen. Een respondent van een cliëntenorganisatie stelt: *“Nou volgens mij zet je partijen bij elkaar en je ziet dat vanzelf wel gebeuren en daar gaat het gesprek natuurlijk ook over (...). Dat wrijft ook af en toe flink, maar dat hoeft ook niet verkeerd te zijn”* (R19, persoonlijke communicatie, 6 juni 2017). Op een indirecte manier heeft het ministerie dus bijgedragen aan een verduidelijking van ieders rol, door het opzetten van overleggen waarin dit het onderwerp van gesprek is. Een aantal respondenten geeft ook aan dat zij zelf ook op zoek zijn gegaan naar wat hun rol kan zijn in het nieuwe stelsel. Het ministerie heeft hier niet in gedictieerd door rollen vast te leggen. Zij hebben enkel gefaciliteerd in het gesprek hierover. Eén van de rolverdelingen die een prominente rol speelt in het landelijke netwerk rondom de jeugdhulp is de rolverdeling tussen het ministerie van VWS en de VNG. Nu de jeugdhulp grotendeels gedecentraliseerd is ligt de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de jeugdhulp voornamelijk bij gemeenten. Zij hebben een grote mate van beleidsvrijheid en hebben in principe de regie als het gaat om de jeugdhulp. Desondanks is er vanuit actoren en de politiek een constante vraag naar het ministerie om de leiding te nemen en in te grijpen bij knelpunten. Een goed voorbeeld hiervan is de problematiek rondom administratieve lasten. Na de invoering van de Jeugdwet bleek al snel dat zorgaanbieders te kampen kregen met grote administratieve lasten als gevolg van de vele verschillende manieren waarop individuele gemeenten jeugdhulp inkopen, factureren, declareren, controleren, sturen en monitoren. Zowel vanuit de politiek als vanuit de zorgaanbieders wordt naar het ministerie van VWS gekeken om dit probleem op landelijk niveau op te lossen (R13, R17). Dit zorgt echter voor een onduidelijke rolverdeling tussen het ministerie en de VNG, omdat de VNG het ministerie wijst op de beleidsvrijheid van de gemeenten. Een aantal respondenten stelt dat zij het gevoel hebben dat het ministerie zelf nog op zoek is naar wat haar rol is in het geheel en wat zij over dient te laten aan het veld. Op de vraag of het ministerie de rolverdeling in het netwerk verduidelijkt heeft, stelt een respondent van het ministerie (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017):

“In de hectiek gebeurt dat minder goed dan je wil, maar we proberen wel te kijken met elkaar van wat zou ieders rol zijn. Je ziet van bepaalde stakeholders dat er neiging is om naar ons te kijken van beste overheid wat gaan jullie hier aan doen. Dan proberen wij terug te leggen van wat gaan jullie hier aan doen. Wij zullen ongetwijfeld dingen doen waarvan zij zeggen van “beste overheid moeten jullie dat nu wel doen, had je niet wat meer op je handen kunnen zitten.”

Het gebruik maken van eerdere geslaagde voorbeelden is tevens onderdeel van netwerkframing. Uit de interviews blijkt dat het ministerie hier veelvuldig gebruik van maakt. Verschillende respondenten stellen dat het ministerie een actieve rol vervult in het zoeken van goede voorbeelden en deze kenbaar te maken voor het netwerk (R13, R14, R15, R17, R20, R21). Dit doen zij onder andere door met teams in de praktijk op zoek te gaan naar voorbeelden en deze te delen met actoren op websites, in handreikingen of op congressen. Een respondent stelt dat deze goede voorbeelden worden gebruikt voor twee doeleinden. Deze respondent stelt namelijk: *“Het kan gebruikt worden in communicatie naar de Kamer om te laten zien waar dingen wel goed gaan en het kan gebruikt worden om van te leren: hoe je dingen kunt doen, hoe je mensen bij elkaar kunt brengen en tot een oplossing kunt komen”* (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017). Het ministerie maakt dus nadrukkelijk gebruik van voorbeelden om te laten zien waar het goed gaat en om te leren wat wel werkt.

Netwerkbeheer

Bij de uitvoering van netwerkbeheer door het ministerie is het van belang dat spanningen in het netwerk worden verminderd om zo de transactiekosten te verlagen (Sorensen & Torfing, 2009). Alle respondenten geven aan dat er sprake is van meerdere spanningen in het netwerk. Deze spanningen zijn er tussen verschillende partijen in het netwerk. Eén van de respondenten stelt:

“Uiteraard zijn er spanningen, want iedere stakeholder heeft z’n eigen belangen en z’n eigen dingen waar hij voor staat. Er zijn spanningen tussen het Rijk en gemeenten. Spanningen tussen gemeenten en de aanbieders of spanning tussen het Rijk en de aanbieders. Daar zijn diverse voorbeelden van”

Zoals uit bovenstaande quote blijkt, zijn er verschillende spanningen in het netwerk. Een grote spanning binnen het netwerk is de spanning tussen het ministerie en gemeenten, waarbij er spanning is in hoeverre het ministerie dient in te grijpen of bepaalde zaken moet overlaten aan gemeenten zelf. Daarnaast is er ook een grote spanning tussen zorgaanbieders en gemeenten. Gemeenten hebben een tekort aan middelen en betalen niet altijd een goede prijs voor de zorg, waardoor zorgaanbieders in het uiterste geval failliet kunnen gaan. Daarnaast willen gemeenten graag beleidsvrijheid om op hun eigen manier jeugdhulp in te kopen, factureren, declareren, controleren en monitoren, terwijl zorgaanbieders hier meer uniformiteit in willen hebben aangezien (grote) zorgaanbieders vaak met meerdere gemeenten te maken hebben. Dit maakt het voor hen onhandig om voor elke gemeente een andere wijze van administratie te hanteren (R18, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017). De belangen zijn dermate groot, dat spanningen hoogstwaarschijnlijk altijd zullen blijven bestaan. Het ministerie geeft aan dat zij soms in gesprek probeert te gaan met de partijen waar de spanning zit, maar dat dit niet wil zeggen dat ze het eens worden en dat er een oplossing komt die naar de tevredenheid is van alle partijen. Daarnaast geeft een respondent van het ministerie aan dat zij zich bewust ook niet bemoeien met spanningen tussen de brancheorganisaties door te stellen: *“Als er tussen branches spanningen zijn en die zijn er soms ook, is dat toch wel wat meer waar de branches zelf iets mee moeten doen en oppakken. Wij zullen er iets van zeggen als het belemmert, maar in principe is het iets wat we meer bij hen proberen te leggen”* (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni). Het ministerie heeft dus niet altijd een actieve rol in het verminderen van spanningen. Indien het belemmert proberen ze wel deze spanningen op te lossen door het gesprek met en tussen de desbetreffende organisaties te faciliteren (R13, R15).

Een ander onderdeel van netwerkbeheer is het faciliteren in activiteiten waarin het netwerk collectief kan leren. De meeste respondenten stellen dat het ministerie hier een actieve rol in heeft gehad en nog steeds heeft (R14, R15, R7, R20, R21). Er worden verschillende bijeenkomsten georganiseerd waarin (een gedeelte van) het netwerk collectief kan leren. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de 'Voor de jeugd dag' die twee keer per jaar wordt georganiseerd. Hier worden verschillende workshops gehouden die te maken hebben met jeugdhulp met als doel om het netwerk kennis te laten nemen van goede voorbeelden. Hoewel het ministerie dit evenement niet geheel zelf organiseert, faciliteert zij dit wel door het verlenen van subsidie en het besteden van tijd. Daarnaast organiseert het ministerie, vaak in nauwe samenwerking met de VNG, verschillende uitwisselbijeenkomsten, congressen, enzovoorts. Zo stelde een respondent van een werkgeversorganisatie (R14, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017):

“Ze organiseren congressen, uitwisselbijeenkomsten, speeddate bijeenkomsten. Ook om uit te wisselen, waardoor je meer begrip krijgt voor elkaar en kan leren van hoe doe jij het en hoe doe ik het. Dat doen ze trouwens ook samen met de VNG zodat ook de gemeenten aanhaken”.

Het ministerie faciliteert dus in het collectief leren van het netwerk. De organisatie van deze bijeenkomsten wordt wel vaak gedaan door andere partners zoals het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), de VNG of andere partners. Het ministerie faciliteert dit dan door een financiële bijdrage.

Het bekrachtigen van zwakkere actoren (in termen van grootte of invloed) is tevens een essentieel onderdeel van netwerkbeheer. Uit de interviews bleek dat er twee groepen 'zwakkere' actoren zijn in het netwerk rondom de jeugdhulp, namelijk de beroepsverenigingen en cliëntenorganisaties. Dit zijn vaak kleinere organisaties met minder middelen en minder macht dan de grotere brancheorganisaties. Veel respondenten geven aan dat met name cliëntenverenigingen in het huidige stelsel een ondergeschikte positie hebben (R14, R17, R19). Een aantal respondenten geeft aan dat het ministerie wel geprobeerd heeft om deze actoren te bekrachtigen (R13, R15). Een respondent van het ministerie stelt namelijk (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017):

“Als je kijkt naar cliënten in een decentraal stelsel dan is dat niet een actor die scherp in beeld is bij gemeenten. Je ziet dat het meestal met de aanbieders gaat en dat de cliënten toch echt wel wat meer uit beeld zijn en wat onderschikt zijn bij de beleidsmakers of inkopers. Daar proberen we dan ook de cliëntenorganisaties in te ondersteunen en faciliteren. Er is gefaciliteerd in een cliëntenmonitor over dingen die zij tegen komen en wat goed gaat en niet goed gaat. Die proberen we bewust een stem te geven”

Ondanks dat deze respondent van het ministerie stelt dat geprobeerd is om cliëntenorganisaties te bekrachtigen, kan geconstateerd worden dat zij hierin niet geheel geslaagd zijn. Uit het interview met een cliëntenorganisatie blijkt dat zij zelf ontevreden zijn over hun positie in het netwerk. De respondent van de cliëntenorganisatie stelt dat zij het gevoel hebben dat het belang van cliënten niet zo prominent in het beleid naar voren komt als zou moeten. Zo stelde deze respondent: *“Ik zie het altijd als een soort driehoek. Overheid, aanbieder en cliënten. Dan moet je constateren dat de positie van cliënten in een decentraal stelsel eigenlijk te weinig aandacht heeft gekregen”* (R19, persoonlijke communicatie, 6 juni 2017). Hoewel deze respondent aangeeft dat de cliëntenorganisaties wel worden betrokken, kunnen zij niet écht invloed uitoefenen op het beleid. De respondent stelt namelijk: *“Je hebt een verschil tussen cliëntenorganisaties betrekken om ze te informeren en cliëntenorganisaties volwaardig betrekken zodat ze invloed kunnen uitoefenen. Daar zit een groot verschil tussen”* (R19,

persoonlijke communicatie, 6 juni 2017). Een respondent van een cliëntenorganisatie merkt in concrete zin op dat zij geen invloed kunnen uitoefenen omdat zij vaak niet aan tafel zitten, terwijl brancheorganisaties hier wel aan tafel zitten. De respondent stelt dat de brancheorganisaties een veel sterkere positie hebben in overlegstructuren en als vanzelfsprekend betrokken worden bij het vormen van beleid, terwijl cliëntenorganisaties zelf moeten aangeven dat zij er ook bij betrokken willen worden (R19, persoonlijke communicatie, 6 juni 2017). Niet alleen de respondent van de cliëntenorganisatie zelf merkt op dat zij een zwakkere positie hebben in het gehele netwerk rondom de jeugdhulp in tegenstelling tot het oude stelsel. Zo stelt een respondent van een brancheorganisatie (R16, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017):

“In het oude stelsel waren wij altijd met de cliëntenorganisaties in gesprek. Ze waren onze vanzelfsprekende gesprekspartners, ook bij bestuurlijke overleggen met het ministerie. We zaten vaak aan dezelfde tafel. Als je nu kijkt dan ben je ineens onderdeel van een veel grotere brede jeugdhulpsector geworden, daarmee is heel veel veranderd en zie ik cliënten bijvoorbeeld relatief weinig aan tafel”

Een andere relatief zwakkere groep actoren in het landelijk netwerk rondom de jeugdhulp zijn de beroepsverenigingen. Zij hebben, in tegenstelling tot de cliëntenorganisaties, wel het gevoel dat hun positie in het netwerk is verbeterd. *“Wij zijn één van de zwakkere actoren in het verhaal. Wij zijn toch een beetje het ondergeschoven kindje. Ik vind wel dat daar oog voor is. We worden ook wel, veel meer dan een paar jaar geleden, serieus genomen. Dat het beter kan, dat spreekt voor zich, maar ik vind wel dat dat verbeterd is”* (R20, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Dit gevoel wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het ministerie een groot programma heeft opgezet voor de professionalisering van professionals in de jeugdhulp (PPJ&J), waarmee het ministerie sterk geïnvesteerd heeft in de positie van beroepsverenigingen in het gehele stelsel.

Netwerkp participatie

Bij het uitvoeren van netwerkp participatie gaat het om taken van netwerksturing waarbij het ministerie in directe zin participeert in het netwerk. Een onderdeel hiervan is het creëren van een gevoel van mede-eigenaarschap bij de actoren voor de behaalde resultaten (Sorensen & Torfing, 2009). Uit de interviews blijkt dat het ministerie dit tot op zekere hoogte gedaan heeft. Met name op ambtelijk niveau heeft zij geprobeerd om bij actoren een gevoel van mede-eigenaarschap te creëren door constant te wijzen op het feit dat het ministerie het niet alleen kan en door een beroep te doen op de bijdrage van de partners (R13, R14). Volgens een groot aantal respondenten is echter geen sprake van mede-eigenschap van de behaalde successen, omdat het op dit moment lastig is om te spreken van successen. Een aantal andere respondenten geeft op hun beurt weer aan dat er wel (kleine) successen geboekt zijn, maar dat men nog onvoldoende in staat is om deze ook te benadrukken (R13, R20). Eén van de respondenten vat samen door te stellen (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017):

“Ik zie op ambtelijk dat daar wel wordt gezegd van dat hebben we mooi gedaan of daar heeft iedereen z’n rol goed gepakt, maar ik denk dat het nog te weinig is en heel veel beter kan om stil te staan bij de dingen die goed gaan. Vaak hollen we door op de dingen die nog niet goed gaan en dat zijn er een heleboel dingen die beter kunnen en wordt er minder stilgestaan bij de dingen die al wel goed gaan”

Hoewel op ambtelijk niveau wel wordt ingezet op het mede-eigenaarschap van de actoren, is dit minder het geval op politiek niveau. Op politiek niveau is het de bewindspersoon die in de Tweede Kamer staat en wordt aangesproken. Deze staatssecretaris of minister heeft volgens een respondent de neiging om te zeggen dat hij of zij het gedaan heeft. Er wordt dan wel gezegd dat het samen is gedaan, maar het is altijd de bewindspersoon die meer op de voorgrond staat (R13). Eén respondent herkende dit en zei hier het volgende over (R15, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017): *“Successen zijn toch het gevolg van goed beleid van het ministerie. Dat samen vieren herken ik niet. Ze (het ministerie) hebben wel heel erg van: wij hebben ingegrepen, wij hebben het gered en wij hebben het goed gedaan”*.

Het aanmoedigen tot het standaardiseren van succesvolle voorbeelden en het leren van mislukkingen is tevens een onderdeel van netwerkparticipatie. Uit de interviews blijkt dat het standaardiseren van succesvolle voorbeelden in een decentraal stelsel een probleem blijft. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor de invulling van de jeugdhulp en hechten veel waarde aan hun beleidsvrijheid. Het ministerie is daardoor niet snel geneigd om standaarden te maken die opgelegd worden aan de actoren. Wel heeft het ministerie voor zover mogelijk proberen te faciliteren in het aandragen van handreikingen die gemeenten kunnen gebruiken, hoewel zij hier wel vrij in staan om te beslissen of zij volgens deze handreikingen werken of niet. In samenwerking met de VNG heeft het ministerie veel handreikingen ontwikkeld om gemeenten te laten zien hoe iets heeft gewerkt in andere gemeenten. Een respondent stelt dat sommige gemeenten daar wel gebruik van maken en andere niet (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017). Een aantal respondenten geeft aan dat tot op heden veel gemeenten het toch op zeer verschillende wijzen invullen. Eén van deze respondenten vat dit metaforisch samen door te stellen: *“We zitten nu nog in de fase van 1000 bloemen bloeien. En naar mijn idee moeten we nog wel een periode door voordat je daar een mooie bos van kan maken in plaats van 1000 verschillende bloemen”* (R14, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Er is echter recent een kwestie ontstaan waarbij het ministerie wel toegezegd heeft om standaarden op te stellen. Er was lange tijd grote onenigheid over de financieringsstructuren die gemeenten gebruiken. Deze verschilden sterk per gemeente, waardoor zorgaanbieders (die werken met meerdere gemeenten) te maken kregen met de grote administratieve lasten die hiermee gepaard gingen. Het ministerie is op dit moment bezig met het opstellen van drie opties van financieringsstructuren waarbij de gemeenten verplicht zijn om te kiezen uit één van deze drie opties. Deze drie financieringsstructuren zijn succesvol gebleken en worden nu dus gestandaardiseerd naar andere gemeenten.

Verder is het de taak van het ministerie als netwerksturende organisatie om ervoor te zorgen dat er tussen actoren discussie plaatsvindt over alternatieve percepties van het probleem. Veel respondenten stellen dat het ministerie hier wel voor heeft gezorgd (R13, R14, R16, R17, R18, R22). Deze discussies vinden plaats bij verschillende overleggen. Onder andere in reguliere ambtelijke en bestuurlijke overleggen rondom de jeugdhulp. Daarnaast komen de verschillende percepties op de jeugdhulp aan bod in de verschillende programma's die opgezet zijn in het netwerk. Binnen deze programma's en overleggen krijgen de actoren de kans om hun perceptie op het probleem te geven en aan te dragen hoe zij deze zouden oplossen. Het ministerie heeft dus door het opzetten van overleggen en programma's aangezet op het delen van ieders percepties en de discussie hierover. Eén van de respondenten vatte dit samen en stelde (R13, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017):

“Dat kan rondom programma’s of in ambtelijke of bestuurlijke overlegstructuren. Vlak na de decentralisatie hadden we een heel groot overleg waar alle partijen aan tafels zaten. Dat ging dan langs alle partners om hun perceptie erop te geven. Dan krijg je vanuit de cliëntenorganisaties die percepties van de cliënt duidelijk maakt. Terwijl een beroepsvereniging weer een ander perceptie naar voren kan brengen”

4.2.3 Deelconclusie jeugdhulp

In de analyse hiervoor is terug te zien dat de productprestaties van het netwerk laten zien dat de actoren verdeeld zijn over de mate waarin hun belang behartigd wordt en zij nog niet van mening zijn dat de jeugdhulp verbeterd is, terwijl ze wel gedeeltelijk tevreden zijn over de gerealiseerde maatregelen. Als gekeken wordt naar de procesprestaties blijkt dat de respondenten relatief veel inspraak hebben op zowel het proces als inhoud en dat zij zich allen kunnen vinden in de doelstellingen van het netwerk. Bij de stelselprestaties blijkt dat er veel contact is tussen actoren, maar dat de intensiteit van dit contact kan verschillen per actor. De partijen die van oudsher met elkaar samenwerken, hebben meer onderling contact met elkaar dan met de andere actoren in het netwerk. Daarnaast is gebleken dat de meeste relevante actoren deelnemen in het netwerk, maar dat het onderwijs de grote afwezige is.

Bij het selecteren van actoren heeft het ministerie voornamelijk gebruik gemaakt van bestaande contacten, waarbij het netwerk, na de Jeugdwet, is aangevuld door de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten. Daarnaast heeft het ministerie veel verschillende communicatiekanalen tussen de actoren opgezet, vaak in samenwerking met de VNG. Dit zijn onder andere reguliere ambtelijke overleggen, werkgroepen rondom deelthema’s en verschillende programma’s. Daarnaast maakt het ministerie wel gebruik van het stellen van deadlines en mijlpalen door deze op te nemen in de Jeugdwet en door deadlines te stellen voor het leveren van een bepaald product in het kader van de programma’s.

In het kader van netwerkframing is te zien dat het ministerie de doelstellingen heeft geframed op een wijze die bijdraagt aan het op één lijn krijgen van de doelstellingen van de actoren. De doelen zijn echter op een zeer hoog abstractieniveau geformuleerd waardoor deze doelstellingen in de praktijk nog wel tot discussie kunnen leiden tussen actoren. Daarnaast heeft het ministerie niet in directe zin de rolverdeling verduidelijkt, maar wel gefaciliteerd in het gesprek hierover. Verder blijkt dat het ministerie nadrukkelijk gebruik maakt van goede voorbeelden om aan het netwerk te laten zien wat werkt.

Bij het toepassen van netwerkbeheer blijkt dat er wel veel spanningen zijn in het netwerk, maar dat het ministerie geen actieve rol speelt in het verminderen van spanningen die spelen tussen actoren, tenzij dit de onderlinge samenwerking belemmert. In dat geval wordt door het ministerie aangezet op het voeren van het gesprek hierover. Verder investeert het ministerie nadrukkelijk in activiteiten waarin het netwerk collectief kan leren, door het organiseren van summer schools, seminars, congressen etc. Daarnaast heeft het ministerie wel geprobeerd om zwakkere actoren te bekrachtigen, maar is dit nog onvoldoende gelukt bij de cliëntenorganisaties.

Voorts heeft het ministerie in het kader van netwerkparticipatie deels geprobeerd om succesvolle voorbeelden de standaard te maken door het opstellen van handreikingen waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Het ministerie heeft daarnaast geprobeerd mede-eigenaarschap te creëren bij de actoren door een appél te doen op hun inbreng en constant te benadrukken dat het ministerie de

jeugdhulp niet alleen kan verbeteren, maar dat hiervoor de inbreng van alle partijen benodigd is. Verder heeft het ministerie tot op heden weinig oog voor het benadrukken van de successen die al wel behaald zijn. De nadruk ligt op de knelpunten die ontstaan zijn als gevolg van de decentralisatie. Daarnaast heeft het ministerie een actieve rol in het faciliteren van discussies over alternatieve percepties van het probleem, door het opzetten van de verschillende programma's waarin veel actoren meedenken over de verbetering van de jeugdhulp op bepaalde onderdelen.

4.3 Vergelijking: De invloed van netwerksturing op netwerkprestaties

Om te achterhalen welke invloed de wijze van netwerksturing heeft op de prestaties van de netwerken worden in deze paragraaf de twee cases met elkaar vergeleken. Om te bepalen welke instrumenten van netwerksturing invloed hebben op de prestaties van netwerken worden een aantal stappen doorlopen:

- 1) **Stap 1: Variatie netwerkprestaties:** Bij de verschillende dimensies van netwerkprestaties wordt gekeken of de twee netwerken verschillende vertonen
- 2) **Stap 2: Variatie netwerksturing:** Vervolgens wordt gekeken naar de wijze waarop ministeries netwerksturing hebben toegepast en of hier verschillen in te zien zijn
- 3) **Stap 3: Koppeling variatie:** Tot slot wordt gekeken of er een verband te zien is tussen beide variaties. Dit verband wordt gezocht door te kijken naar de variaties die op basis van de gegevens uit de interviews en het inzicht van de onderzoekers in verband staan met elkaar.

Hierna wordt in tabel 16 allereerst een algemeen beeld gegeven van de prestaties van de twee netwerken en de wijze waarop beide ministeries netwerksturing hebben toegepast. Vervolgens wordt hierna per dimensie van netwerkprestaties bekeken waar de variatie te zien is en welk instrument van netwerksturing hiermee in verband staat.

Tabel 16: Vergelijking verkeersveiligheid en jeugdhulp

Variabele	Dimensie	Indicator	Verkeersveiligheid	Jeugdhulp
Netwerkprestaties	Productprestaties	n.v.t	Redelijke vertegenwoordiging van belangen, lage tevredenheid over oplossing van probleem en maatregelen	Redelijke vertegenwoordiging van belangen, lage tevredenheid over oplossing van probleem, maar enigszins tevredenheid over maatregelen
	Procesprestaties	n.v.t	Inspraak op thema's, maar niet op proces. Lage overeenstemming over doelen	Inspraak op zowel inhoud als proces. Veel overeenstemming over doelen
	Stelselprestaties	n.v.t	Veel contact tussen actoren, maar ad hoc.	Veel contact tussen actoren rond overleggen en programma's
Netwerksturing	Netwerkontwerpen	Selecteren van actoren	Op basis van bestaande structuren	Op basis van bestaande structuren
		Opzetten communicatiekanalen	Regulier overleg kernpartners. Overleggen op deelthema's	Regulier overleg kernpartners. Diverse programma's
		Deadlines/mijlpalen stellen	Mijlpalen gesteld, maar niet kenbaar	Mijlpalen gesteld, wel kenbaar
	Netwerkframing	Beleidsdoelen framen	Niet sturend	Wel sturend, maar abstract

	Gezamenlijk actie	Niet overtuigd	Wel overtuigd
	Verduidelijken rollen/belangen	Geen actieve rolverdeling	Geen actieve rolverdeling
	Best practices	Wel gebruikt	Wel gebruikt
Netwerkbeheer	Spanningen verminderen	Slechts incidenteel	Slechts incidenteel
	Collectief leren	Wel gedaan in de vorm van conferenties kenniscafés etc.	Wel gedaan in de vorm conferenties etc.
	Zwakkere actoren versterken	Gedeeltelijk gedaan door subsidieverlening	Gedeeltelijk gedaan, maar niet effectief
Netwerkparticipatie	Succesvolle voorbeelden standaard maken	Tot op zekere hoogte gedaan	Tot op zekere hoogte gedaan
	Mede-eigenaarschap	Mede-eigenaarschap enkel bij medewegbeheerders	Wel mede-eigenaarschap, geen successen gevierd
	Discussie alternatieve percepties	Enigszins gedaan	Wel gedaan

4.3.1 Productprestaties

Bij het bekijken van de productprestaties in de twee verschillende netwerken komt naar voren dat deze grotendeels overeenkomen en nauwelijks variatie vertonen. Binnen beide netwerken is een redelijke vertegenwoordiging van belangen, waarbij dit verschilt per actor. Daarnaast is in beide netwerken een lage tevredenheid over de mate waarin het probleem wordt opgelost. De netwerken verschillen echter wel in de tevredenheid over de gerealiseerde maatregelen. In het landelijk netwerk rondom verkeersveiligheid is er een lage mate van tevredenheid over de gerealiseerde maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren, terwijl deze tevredenheid in het netwerk rondom de jeugdhulp hoger ligt.

Als gekeken wordt naar de instrumenten van netwerksturing die hier mogelijk van invloed op zijn, is voornamelijk op te merken dat 1) de wijze waarop het ministerie heeft geprobeerd om mede-eigenaarschap te creëren van invloed en 2) de wijze waarop is aangezet tot het voeren van discussies over alternatieve percepties van het probleem, een verband vertoont met de tevredenheid over de gerealiseerde maatregelen. Zo heeft het ministerie voorafgaand aan de invoering van Jeugdwet meerdere ambtelijke en bestuurlijke overleggen georganiseerd waarin actoren geïnformeerd werden en zelf input konden leveren voor de wet. Aangezien zij toen zeer intensief betrokken zijn bij de voortgang van de wet en de maatregelen hierin, heeft dit er vermoedelijk toe bijgedragen dat zij nu meer tevreden zijn over de maatregelen die daarin genomen zijn. Deze overleggen zijn tevens een mechanisme waarmee het mede-eigenaarschap voor de behaalde resultaten vergroot wordt, aangezien zij nadrukkelijk betrokken zijn bij de totstandkoming van de wet en hier indirect instemming aan hebben gegeven. Dit is minder het geval geweest bij het netwerk rondom verkeersveiligheid. Daarin zijn bij de totstandkoming van maatregelen veel minder de verschillende percepties van alle actoren opgenomen en is de focus meer gelegd op de visie van de wegbeheerders. Dit geldt tevens ook voor het creëren van het mede-eigenaarschap. Ook dit is voornamelijk bij de wegbeheerders gedaan. Hieruit kan geconcludeerd worden dat instrumenten van netwerkparticipatie vermoedelijk invloed hebben op de productprestaties van de twee netwerken. In figuur 11 wordt dit verband schematisch weergegeven.

Figuur 11: Verband tussen netwerksturing en productprestaties



4.3.2 Procesprestaties

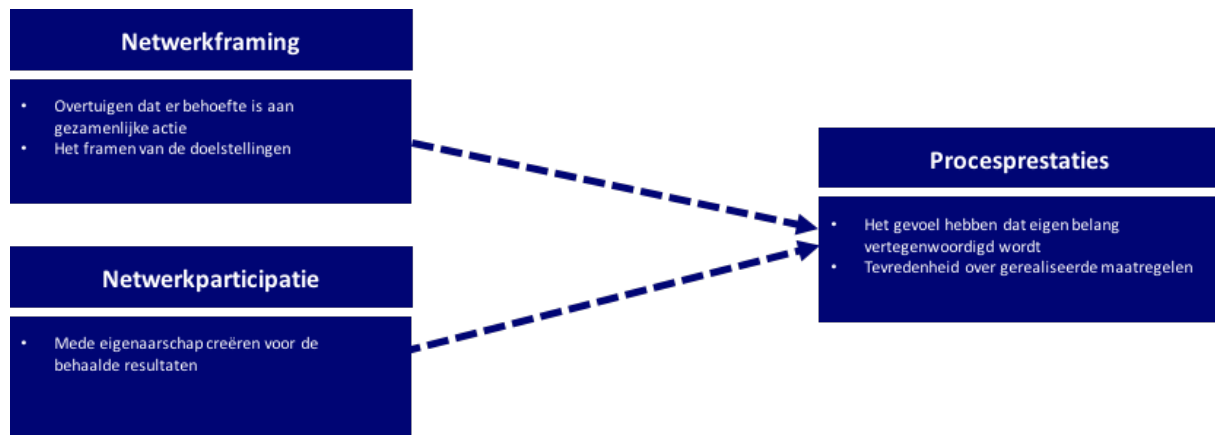
In tegenstelling tot het beeld bij de productprestaties, is er een grotere variatie te zien bij de procesprestaties van de twee netwerken. Zowel bij de inspraak van actoren op het proces van samenwerking als bij de overeenstemming over de doelen is er een verschil te zien tussen beide netwerken. Allereerst is er een verschil te zien in de inspraak die actoren hebben in het proces van samenwerking. Bij het landelijk netwerk rondom verkeersveiligheid hebben de meeste actoren niet of nauwelijks inspraak in het proces van samenwerking in het netwerk. Het proces wordt voornamelijk door het ministerie gestuurd waarin wordt overlegd met de overige wegbeheerders. De andere actoren hebben geen inspraak in het proces. Bij het landelijke netwerk rondom de jeugdhulp hebben de actoren wel nadrukkelijk inspraak in het proces van samenwerking.

Als gekeken wordt naar de instrumenten van netwerksturing die hier mogelijk van invloed op zijn, dan wordt duidelijk dat het ministerie van VWS, in tegenstelling tot lenM, wel heeft aangezet op gezamenlijke actie onder de actoren. Dit hebben zij gedaan door continu aan actoren duidelijk te maken dat zij niet alleen de jeugdhulp kunnen verbeteren, maar dat zij hiervoor afhankelijk zijn van de andere actoren. Dit hebben zij in de periode voor en na invoering van de Jeugdwet gedaan in bestuurlijke en ambtelijke overleggen en doen zij nu nog steeds in de vorm van verschillende programma's. Daarnaast blijkt ook dat het ministerie van VWS in tegenstelling tot lenM wel (met succes) heeft geprobeerd om mede-eigenaarschap te creëren voor de behaalde resultaten. Er wordt dus gesteld dat het aanzetten tot gezamenlijke actie en het creëren van mede-eigenaarschap van invloed zijn geweest op de procesprestaties van de twee netwerken.

Daarnaast is zoals eerder gesteld ook variatie te zien in de overeenstemming over de doelstellingen. In het netwerk rondom de jeugdhulp is er een grote mate van overeenstemming over de doelen, terwijl dit in het netwerk rondom verkeersveiligheid minder het geval is. Deze variatie staat in verband met de wijze waarop de doelstellingen geframed zijn door de ministeries. In tegenstelling tot het ministerie van lenM, heeft het ministerie van VWS bij het framen van de doelstellingen nadrukkelijk gebruik gemaakt van tendensen die er al waren in de samenleving. Zij hebben op basis van de overeenstemming die er al was in de samenleving, de doelstellingen van de Jeugdwet geformuleerd op een hoog abstractieniveau waardoor iedereen zich erin kan vinden en tegen zijn niet mogelijk is. Daarnaast zijn de doelstellingen voorafgaand aan de invoering van de wet meerdere malen besproken in ambtelijke en bestuurlijke overleggen, waar alle actoren aan tafel zaten. Dit is niet gedaan bij de doelstellingen rondom verkeersveiligheid. Deze doelstellingen zijn voornamelijk in overleg met de wegbeheerders en de SWOV tot stand gekomen en zijn gebaseerd op wat, ten tijde van de vaststelling, wetenschappelijk gezien haalbaar leek. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat

activiteiten van netwerkframing en netwerkparticipatie invloed hebben op de procesprestaties van de twee netwerken. Dit wordt in figuur 12 weergegeven.

Figuur 12: Verband tussen netwerksturing en procesprestaties



4.3.3 Stelselprestaties

Bij de vergelijking van de stelselprestaties van de twee netwerken valt op dat de twee netwerken op een aantal indicatoren overeenkomen en op een aantal verschillen. In beide netwerken is veel contact tussen actoren en hebben nagenoeg alle actoren rechtsreeks contact met elkaar, wat duidt op een hoge mate van verbondenheid. Er is echter een verschil te zien in de stabiliteit en continuïteit van dit contact tussen actoren. Bij het netwerk rondom verkeersveiligheid bleek dat veel van het contact tussen actoren redelijk ad-hoc tot stand komt op basis van recente ontwikkelingen of projecten die in gezamenlijkheid zijn opgezet door actoren onderling. Hoewel er in het netwerk rondom de jeugdhulp ook soms ad-hoc gecommuniceerd wordt, is er meer sprake van structureel contract tussen actoren. Deze structurele wijze van communiceren verhoogt de robuustheid van het netwerk en wijst op een hogere stelselprestatie van het netwerk.

Deze variatie staat in verband met de wijze waarop de ministeries netwerksturing hebben toegepast. Het instrument van netwerksturing die invloed lijkt te hebben op de stelselprestaties van de twee netwerken, is het netwerkontwerpen. Twee taken van de overheid die onder netwerkontwerpen vallen zijn het selecteren van actoren en het opzetten van communicatiekanalen. Het ministerie van VWS heeft een aantal vaste overlegstructuren opgezet waarin actoren met elkaar communiceren rondom de jeugdhulp of specifieke thema's daarbinnen. Zo was er voorheen overleg met alle actoren, dat later is vervangen door de Jeugdtop. Daarnaast zijn meerdere programma's opgezet waarin actoren gedurende een langere periode structureel overleg met elkaar hebben over een bepaald onderwerp. Door het opzetten van deze communicatiekanalen heeft het ministerie structurele momenten opgezet waarin actoren in het veld elkaar kunnen spreken en met elkaar samenwerken. Dit is minder het geval bij het netwerk rondom verkeersveiligheid, waarbij het ministerie van IenM veel minder structurele overleggen tussen actoren heeft opgezet.

Een ander element dat bepalend is voor de stelselprestaties is de aanwezigheid van (in potentie) relevante actoren om ervoor te zorgen dat het netwerk als geheel beschikt over alle benodigde middelen. Hierbij is te zien dat in beide netwerken actoren ontbreken die relevant worden geacht voor het netwerk. Hoewel hierin dus geen variatie is gevonden tussen de twee netwerken, is in de resultaten

wel genoeg aanleiding gevonden om te stellen dat dit in verband staat met de wijze waarop de ministeries actoren geselecteerd hebben. Beide ministeries hebben namelijk de actoren in het netwerk geselecteerd op basis van de relaties die er al waren met de actoren. Hierdoor bestaan beide netwerken dus uit de zogenaamde usual suspects en worden in potentie relevante actoren (waar geen bestaande relatie mee is) niet betrokken in het netwerk. In het netwerk rondom verkeersveiligheid is dit de gezondheidszorg en in het netwerk rondom jeugdhulp is dit het onderwijs. Hiermee heeft de wijze waarop actoren geselecteerd zijn invloed op de stelselprestaties van de twee netwerken. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat instrumenten van netwerkontwerpen van invloed zijn op de stelselprestaties van de twee netwerken. Dit wordt in figuur 13 weergegeven.

Figuur 13: Verband tussen netwerksturing en stelselprestaties



4.3.4 Samenvatting

Door de twee verschillende cases met elkaar te vergelijken is inzicht verkregen in de instrumenten van netwerksturing die van invloed zijn op de prestaties van de twee netwerken. Hierbij zijn een aantal specifieke verbanden geconstateerd tussen netwerksturing en netwerkprestaties. Zo lijkt de mate de wijze van netwerkparticipatie invloed te hebben op de productprestaties van de netwerken. Daarnaast vertonen instrumenten van netwerkframing en –participatie een verband met de procesprestaties van de twee netwerken. Tot slot is geconstateerd dat er een relatie is tussen de wijze waarop beide ministeries het netwerk ontworpen hebben en de stelselprestaties van de twee netwerken. In het volgende hoofdstuk wordt, op basis van de bevindingen uit onder meer dit hoofdstuk, de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord.

5. Conclusie en Discussie

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre er een verband is tussen de wijze waarop de twee ministeries netwerksturing uitvoeren en de prestaties van de netwerken. In het vorige hoofdstuk zijn de prestaties van de netwerken, de wijze van netwerksturing door de ministeries en het verband tussen deze twee uiteengezet. In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek, die luidt:

“In hoeverre is er een verband tussen de wijze waarop de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) netwerksturing uitvoeren binnen hun netwerken en de prestaties van die netwerken?”

Alvorens hier een antwoord op wordt geformuleerd, worden eerst de deelvragen van dit onderzoek beantwoord (§5.1). Voortbouwend op de antwoorden op de deelvragen wordt vervolgens het antwoord op de centrale vraagstelling geformuleerd (§5.2). Voorts wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op het theoretisch kader, de gebruikte onderzoeksmethoden en resultaten van dit onderzoek (§5.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor de twee onderzochte ministeries.

5.1 Beantwoording van de deelvragen

De beantwoording van verschillende deelvragen hebben er gezamenlijk toe geleid dat stap voor stap het antwoord op de centrale vraagstelling is ontstaan. Hierna worden achtereenvolgens de verschillende deelvragen beantwoord op basis van hetgeen in deze thesis is beschreven.

De eerste deelvraag in dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de overheid een netwerk kan sturen en luidt: *“Op welke wijze kan de overheid netwerksturing toepassen?”*. Het antwoord op deze deelvraag is aan bod gekomen in het theoretisch kader en vormt het fundament van de onafhankelijke variabele (netwerksturing). In het theoretisch kader is beschreven dat netwerksturing wordt gedefinieerd als: *“de inspanning van een gelegitimeerde overheid bij het sturen van netwerken door middel van regels en andere strategieën”*. Op basis van de wetenschappelijke literatuur over netwerksturing is gesteld dat er drie vormen van netwerksturing zijn die de patronen van interactie binnen het netwerk bepalen (zie paragraaf 2.2.2). Naast de verschillende vormen van netwerksturing, beschrijft de literatuur ook verschillende instrumenten die de overheid tot zijn beschikking heeft bij het sturen van netwerken. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in hands-off en hands-on instrumenten, waarbij hands-off instrumenten worden toegepast op afstand van het netwerk en hands-on instrumenten in directe participatie binnen het netwerk. Hiermee wordt in de literatuur aangegeven dat de overheid zowel een rol heeft in het bepalen van kaders en randvoorwaarden als het direct participeren in het netwerk waarbij de overheid op een meer proactieve manier kan sturen in het netwerk. Dit gaat tegen de veelgehoorde veronderstelling in waarbij de overheid slechts wordt gezien als een faciliterende, coördinerende en kaderstellende organisatie. Sorensen & Torfing (2009) stellen dat voor het bereiken van een optimaal resultaat hands-off instrumenten niet genoeg zijn. Slechts de combinatie van zowel hands-off als hands-on instrumenten leiden tot het gewenste resultaat. In totaal zijn er twee hands-off instrumenten (netwerkontwerpen en netwerkframing) en twee hands-on instrumenten (netwerkbeheer en netwerkparticipatie). Netwerkontwerpen omvat de

activiteiten van de overheid die gericht zijn op het beïnvloeden van de omvang, kenmerken en institutionele procedures van het netwerk. Netwerkframing doelt op de activiteiten van een overheid bij het bepalen van de politieke doelen, fiscale voorwaarden en juridische grondslag van het netwerk. Netwerkbeheer heeft als doel om spanningen tussen actoren te verkleinen en de transactiekosten te verlagen. Netwerkparticipatie omvat het beïnvloeden van de beleidsagenda en de verscheidenheid aan mogelijke alternatieven die de overheid tot zijn beschikking heeft.

De tweede deelvraag richt zich op de afhankelijke variabele van het conceptueel model en luidt: *“Wat zijn de determinanten van een presterend netwerk?”*. De beantwoording van deze deelvraag is aan bod gekomen in het theoretisch kader. Op basis van verschillende auteurs (o.a. Voets et al., 2008; Turini et al., & Provan & Milward, 2001) is gekeken naar de wijze waarop prestaties van netwerken gemeten kunnen worden. Hierbij is geconcludeerd dat netwerkprestaties niet alleen te vatten zijn in termen van doelbereiking, maar ook in procesmatige en stelselmatige elementen. Derhalve zijn de prestaties van netwerken gemeten door te kijken naar de productprestaties, procesprestaties en stelselprestaties. Bij de productprestaties staat de mate van doelbereiking in het netwerk centraal. Hier is het echter van groot belang dat antwoord gegeven wordt op de vraag *‘effectief voor wie?’*. Daarom wordt in dit onderzoek gekeken naar de doelbereiking op het niveau van de *deelnemer, netwerk* en *gemeenschap*. Bij de procesprestaties van het netwerk wordt gekeken naar de democratische legitimiteit van de processen in het netwerk. De democratische legitimiteit van het netwerk is daarmee een determinant van een presterend netwerk, aangezien de betrokkenheid van actoren van cruciaal belang is voor de bekwaamheid van het netwerk om te komen tot nieuwe oplossingen. Tot slot wordt bij de stelselprestaties gekeken naar de verbondenheid, dichtheid en robuustheid van het netwerk als determinant van de prestaties.

Bij de derde deelvraag staan de twee landelijke netwerken centraal. In het voorgaande hoofdstuk zijn, alvorens een beschrijving is gegeven van de netwerkprestaties en de wijze van netwerksturing, de twee netwerken beschreven op basis van de data die verkregen zijn uit de interviews en documenten. Uit deze resultaten bleek dat beide ministeries met veel partijen samenwerken op landelijk niveau en dat de ministeries met bepaalde partijen intensiever samenwerken dan met anderen. Het ministerie van IenM werkt in het kader van verkeersveiligheid voornamelijk samen met wegbeheerders (VNG, IPO, Rijkswaterstaat, vervoerregio's), politie en justitie, brancheorganisaties, kennisinstituten en vele verschillende belangenorganisaties, waarbij de samenwerking met de wegbeheerders het meest intensief is. Het ministerie van VWS werkt in het kader van de jeugdhulp samen met onder andere de VNG, brancheorganisaties, cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen, werkgeversorganisaties en kennisinstituten, waarbij de samenwerking met de VNG en brancheorganisaties het meest intensief is. Hieruit blijkt tevens dat het type partijen dat onderdeel is van de twee netwerken verschilt. Bij het netwerk rondom verkeersveiligheid zijn het (afgezien van de wegbeheerders en justitie) voornamelijk (commerciële) belangenorganisaties die participeren in het netwerk. In het netwerk rondom de jeugdhulp is er een heel ander beeld, waarbij voornamelijk (semi-)publieke organisaties deel uitmaken van het netwerk. Aan de hand van de interviews zijn de netwerken schematisch weergegeven volgens een schalenmodel, waarin het ministerie de centrale actor is en de andere partijen eromheen op een bepaalde afstand (naar intensiteit van de samenwerking) zijn geplaatst (zie figuur 8 & 9).

De vierde deelvraag van dit onderzoek luidt: *“Wat zijn de prestaties van de twee netwerken?”*. Hierbij is op basis van de determinanten van een presterend netwerk gekeken naar de prestaties van de twee

netwerken. Bij het bekijken van het netwerk rondom verkeersveiligheid is te zien dat de productprestaties zeer laag liggen. Dit is niet verwonderlijk aangezien het aantal verkeersdoden en -gewonden de laatste jaren stijgt en het inmiddels duidelijk is dat de doelstellingen voor 2020 niet gehaald gaan worden. De procesprestaties vertonen een gunstiger beeld, maar zijn ook niet in hoge mate aanwezig. Dit komt omdat de partijen wel inspraak hebben op thema's, maar niet op het proces van samenwerking. Bij de stelselprestaties blijkt dat er veel contact is tussen actoren. Dit contact vindt voornamelijk plaats rondom projecten die zijn opgezet om een bepaald specifiek probleem binnen verkeersveiligheid op te lossen, zoals de ongevallenregistratie of fietsveiligheid. Dit contact tussen actoren is echter deels ad-hoc, wat niet gunstig is voor de robuustheid van het netwerk. Daarnaast is nog een aantal relevante actoren niet betrokken in het netwerk. Hierbij zijn marktpartijen en het zorgdomein de twee grote afwezigen. Bij het netwerk rondom de jeugdhulp liggen de productprestaties ook redelijk laag. Dit komt doordat de Jeugdwet recentelijk is ingevoerd en tot dusver niet heeft geleid tot een verbetering van de jeugdhulp. Er zijn verschillende knelpunten ontstaan door de invoering van de Jeugdwet, die nog verholpen moeten worden voordat verbetering van de jeugdhulp mogelijk is. De procesprestaties in dit netwerk zijn relatief gezien hoog. De actoren hebben veel inspraak op thema's en het proces van samenwerking en er is overeenstemming over de doelstellingen van het netwerk. Ook de stelselprestaties vertonen een positief beeld. Er is veel contact tussen actoren in verschillende overleggen. Er mist echter nog een aantal relevante actoren, aangezien het netwerk vooral bestaat uit de usual suspects. Hierbij wordt het onderwijs benoemd als een zeer relevante actor die nog niet (genoeg) betrokken is.

Bij de beantwoording van de vijfde deelvraag is in het vorige hoofdstuk gekeken naar de wijze waarop de twee ministeries netwerksturing toepassen. De rol van de twee ministeries is geanalyseerd aan de hand van de vier instrumenten van netwerksturing. Hieruit is gebleken dat beide ministeries gebruik maken van deze vier verschillende instrumenten. Hierin zijn een aantal verschillen en overeenkomsten te zien tussen de twee ministeries. De wijze van netwerksturing door de ministeries komen onder andere overeen bij de wijze waarop actoren geselecteerd zijn, het gebruik van best practises, en het faciliteren van het netwerk collectief kan leren. Er zijn echter ook een aantal variaties aangetroffen in de wijze waarop de twee ministeries netwerksturing toepassen. Zo is geconstateerd dat de ministeries verschillen in wijze waarop communicatiekanalen zijn opgezet, aangezet wordt tot gezamenlijke actie en beleidsdoelen geframed worden. Daarnaast is ook gebleken dat de ministeries over het algemeen meer gebruik maken van hands-off instrumenten dan hands-on instrumenten. Zij zijn actiever in het stellen van bepaalde kaders, zoals de omvang, doelen en randvoorwaarden van de netwerken, dan in het proactief participeren in het netwerk. Zo blijkt onder andere dat de ministeries nauwelijks actief zijn in het verminderen van spanningen in het netwerk. Dit wordt door hen gezien als iets wat tussen de actoren speelt en waar het ministerie geen actieve rol in heeft. In de reflectie op de resultaten wordt uitgebreid reflecteert op deze constatering (zie paragraaf 5.2.3).

5.2 Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op het verband tussen netwerkprestaties en de wijze waarop netwerksturing wordt uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar de prestaties van de netwerken op de dimensies van het product, proces en stelsel. In paragraaf 4.3 is een vergelijking gemaakt tussen de twee netwerken en ministeries en is op basis hiervan gesteld of netwerksturing al dan niet van invloed is op de netwerkprestaties. Door te kijken naar de variatie in netwerkprestaties en deze te vergelijken

met de variatie in de wijze waarop netwerksturing wordt toegepast, is geconcludeerd welke instrumenten van netwerksturing invloed hebben op de (dimensies van) netwerkprestaties.

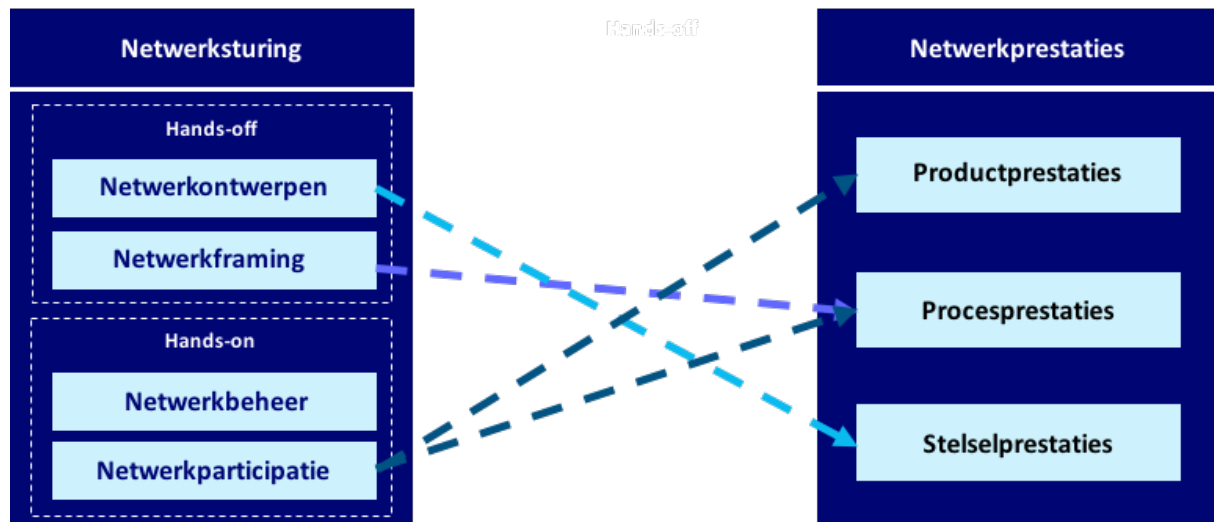
Allereerst kan gesteld worden dat er, zoals verondersteld in het conceptueel model, inderdaad een verband te zien is tussen netwerksturing en netwerkprestaties. Er is gebleken dat instrumenten van netwerkparticipatie van invloed zijn op de productprestaties van het netwerk. Uit de vergelijking van de twee cases is namelijk gebleken dat er een verschil is in de mate waarin de actoren tevreden zijn over de gerealiseerde maatregelen. Waarbij de actoren rondom de jeugdhulp relatief tevreden zijn over de decentralisatie, is er bij het netwerk rondom verkeersveiligheid ontevredenheid over de huidige maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren. Dit geldt overigens niet voor alle actoren in het netwerk. Dit verschil in tevredenheid lijkt afhankelijk te zijn van de wijze waarop het ministerie heeft aangezet tot discussie over verschillende percepties van het probleem en mede-eigenaarschap heeft gecreëerd voor de behaalde resultaten. Waarbij het ministerie van IenM dit enkel gedaan heeft bij de wegbeheerders door het gezamenlijk ondertekenen van het strategisch plan, heeft het ministerie van VWS dit bij meer actoren gedaan door het (voorafgaand aan de Jeugdwet) organiseren van ambtelijke en bestuurlijke overleggen waarin alle actoren werden meegenomen.

Tevens is gebleken dat instrumenten van netwerkframing en netwerkparticipatie invloed hebben op de procesprestaties van de twee netwerken. Hierbij is naar voren gekomen dat het overtuigen van het feit dat er behoefte is aan gezamenlijke actie van invloed is op de inspraak die actoren hebben op het proces van samenwerking. Zo heeft het ministerie van VWS wel aangezet tot gezamenlijke actie bij de actoren door tijdens verschillende overleggen en programma's constant een appél te doen op hun inbreng. Het ministerie van IenM heeft dit in mindere mate gedaan door alleen bij de wegbeheerders en politie en justitie te benadrukken dat gezamenlijke actie noodzakelijk is. Daarnaast is er een verband gevonden tussen de wijze waarop het ministerie de doelen heeft geframed en de overeenstemming die er in het netwerk is over deze doelstellingen. Zo is er in de jeugdhulp een grote mate van overeenstemming over de doelen van de Jeugdwet, terwijl er rondom verkeersveiligheid discussie is over of het doel uitgedrukt dient te worden in een specifiek aantal doden en gewonden of dat de doelstelling altijd moet zijn om nul doden en gewonden te realiseren (wetende dat dit nooit gerealiseerd zal worden). Dit komt vermoedelijk omdat bij de Jeugdwet de doelstellingen zijn bepaald op basis van de overeenstemming die er al was in de samenleving, terwijl bij verkeersveiligheid deze doelen zijn geformuleerd op basis van wat wetenschappelijk gezien haalbaar leek.

Voorts is gebleken dat instrumenten van netwerkontwerpen invloed hebben op de stelselprestaties van de twee netwerken. Hierbij is concreet te zien dat de wijze waarop het ministerie actoren heeft geselecteerd invloed heeft op de verscheidenheid aan middelen waar het ministerie beschikking tot heeft. Beide ministeries hebben niet bewust actoren geselecteerd en hebben een netwerk vormgegeven dat grotendeels bestaat uit de partijen waar doorgaans mee samengewerkt wordt (usual suspects). Door deze wijze van selecteren missen er een aantal belangrijke actoren in het netwerk die over kennis of middelen beschikken die voor het netwerk van waarde kunnen zijn. Zo missen in het netwerk rondom verkeersveiligheid de marktpartijen en het zorgdomein en wordt het onderwijs gemist in het netwerk rondom de jeugdhulp. Daarnaast heeft het opzetten van communicatiekanalen invloed op de wijze waarop actoren contact hebben met elkaar. Het ministerie van VWS heeft veel verschillende programma's en overleggen opgezet waarin actoren elkaar continu face-to-face spreken, terwijl dit bij het netwerk rondom verkeersveiligheid minder het geval is waardoor actoren

voornamelijk ad-hoc contact hebben rondom projecten. Hierdoor ontbreekt structureel contact tussen actoren wat nadelig is voor de stabiliteit van het netwerk. Hierbij dient wel gesteld te worden dat bij het netwerk rondom de jeugdhulp soms sprake kan zijn van een overmaat aan overleggen.

Figuur 14: Samenvatting verband tussen netwerksturing en netwerkprestaties



Al met al kan geconcludeerd worden dat verschillende instrumenten van netwerksturing, zoals verwacht in het theoretisch kader, invloed hebben op de prestaties van netwerken. Dit verband tussen netwerksturing en netwerkprestaties is in dit onderzoek niet alleen aangetoond, maar tevens gespecificeerd naar de verschillende dimensies van netwerkprestaties. Zo is duidelijk geworden dat netwerkontwerpen geen verband vertoont met productprestaties en procesprestaties, maar wel met stelselprestaties. Daarnaast is gebleken dat netwerkframing invloed heeft op de procesprestaties van de twee netwerken. Verder hebben instrumenten van netwerkparticipatie invloed op zowel de procesprestaties als productprestaties van de twee netwerken. In figuur 14 worden, aan de hand van het conceptueel model van dit onderzoek, alle gevonden verbanden schematisch weergegeven. In de volgende paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op het gehele onderzoek waarbij onder andere gereflecteerd wordt op de hiervoor genoemde verbanden.

5.2 Discussie

In deze paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op het gehele onderzoek. Hierbij wordt gereflecteerd op het theoretisch kader, de gebruikte onderzoeksmethoden en de resultaten van het onderzoek. Tot slot wordt afgesloten met een aantal concrete aanbevelingen voor de ministeries van VWS en IenM ter verbetering van de wijze waarop zij netwerksturing toepassen.

5.2.1 Reflectie op het theoretisch kader

In het theoretisch kader is de wetenschappelijk literatuur omtrent netwerken beschreven. Hieruit is gebleken dat de grote verscheidenheid aan netwerkliteratuur onder te verdelen is in drie verschillende benaderingen. Terugkijkend hierop heeft deze verdeling in benaderingen een grote bijdrage geleverd aan het ordenen van de grote verscheidenheid aan literatuur, om uiteindelijk te bepalen welke literatuur voor dit onderzoek relevant is. Op basis van deze literatuur zijn vervolgens de onafhankelijke en afhankelijke variabele uiteengezet. Hieruit bleek onder andere dat de prestaties van netwerken op drie verschillende dimensies gemeten dienen te worden. Op basis van de resultaten is terug te zien

dat deze verdeling in dimensies waardevol is geweest om de prestaties van de twee netwerken in zijn volledigheid te begrijpen. Er is namelijk geconstateerd dat de productprestaties weinig variatie vertonen, terwijl de andere dimensies van netwerkprestatie wel variatie vertonen en illustreren dat het presteren van netwerken niet enkel gebaseerd is op het al dan niet behalen van de doelen.

Wat tevens opvalt bij het reflecteren op het theoretisch kader is dat in de literatuur gesteld wordt dat een hoge mate van inspraak onderdeel is van de procesprestaties en een determinant is van een presterend netwerk. Terugkijkend hierop dient hierbij een belangrijke kanttekening geplaatst te worden. Uit de resultaten is inderdaad gebleken dat inspraak van actoren een positieve invloed heeft op het presteren van het netwerk, maar daarentegen is ook gebleken dat te veel inspraak een nadeel kan zijn. Het is ook mogelijk dat er sprake is van een overmaat aan inspraak van actoren door vele verschillende overlegstructuren. Met name de actoren binnen het netwerk rondom de jeugdhulp hadden het idee dat deze overleggen niet altijd leiden tot concrete beslissingen en maatregelen. Dit kan leiden tot frustratie bij de actoren of ervoor zorgen dat deze actoren niet meer deel gaan nemen aan bepaalde overleggen, omdat het vertrouwen ontbreekt dat de overleggen zin hebben. Uiteindelijk leidt niet alleen tot een verspilling van middelen (voor het organiseren van deze overleggen), maar kan het ook ervoor zorgen dat het netwerk haar doelen niet behaalt en uiteindelijk irrelevant wordt. Bij de procesprestaties van het netwerk dient dus gesteld te worden dat inspraak van actoren een determinant is van een presterend netwerk mits er ook concrete beslissingen genomen worden op basis van de input van de actoren.

Daarnaast zijn in het theoretisch kader ook de vier instrumenten van netwerksturing, gebaseerd op Sorensen en Torfing (2007; 2009), aan bod gekomen. Terugkijkend op deze verdeling blijkt dat hier een groot gedeelte van de activiteiten van een netwerksturende organisatie in zijn ondergebracht. Hiermee is dit een gedegen kader waarmee de rol van de overheid in netwerk bekeken kan worden. Deze indeling van vier instrumenten is echter niet volledig. In de interviews is gebleken dat er activiteiten zijn die worden verwacht van de overheid die niet opgenomen zijn in dit raamwerk. Zo bleek uit een aantal interviews dat het monitoren van de voortgang gezien wordt als een taak van de overheid, al is deze activiteit niet opgenomen in het model dat gebruikt is in dit onderzoek. Hiervan kan gesteld worden dat dit gezien kan worden als een toevoeging op de huidige literatuur omtrent netwerksturing. Daarnaast zijn een aantal taken wel in het theoretisch kader benoemd als instrumenten van netwerksturing, terwijl dit door een aantal respondenten wordt gezien als ongewenste sturing. Denk hierbij aan het stellen van deadlines en het standaardiseren van goede voorbeelden. Hiervan kan gesteld worden dat kritisch gekeken dient te worden of deze taken onderdeel zijn van netwerksturing en hoe deze taken uitgevoerd kunnen worden met de huidige verdeling van verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur.

Verder is in het theoretisch kader het conceptueel model van dit onderzoek gepresenteerd waarin gesteld werd dat instrumenten van netwerksturing van invloed zijn op de prestaties van netwerken. Hierbij werd echter niet gespecificeerd welke instrumenten invloed hebben op de specifieke dimensies van netwerkprestaties. Uit dit onderzoek is uiteindelijk gebleken dat niet alle instrumenten van netwerksturing invloed hebben op alle dimensies van netwerkprestaties, maar dat hierin gespecificeerd kan worden welke instrumenten van netwerksturing invloed hebben op één of een aantal dimensies van netwerkprestaties (zie figuur 14). Hiermee is het zeer brede conceptueel model, dat in theoretisch kader gepresenteerd is, verder gespecificeerd. Hiermee is dit onderzoek van

toegevoegde waarde geweest op de huidige wetenschappelijke literatuur door deze verder te specificeren. Het is daarbij aangeraden om, uitgaande van de resultaten van dit onderzoek, (statistisch) vervolgonderzoek te doen naar de gespecificeerde verbanden tussen bepaalde instrumenten van netwerksturing en specifieke dimensies van netwerkprestaties. Hiermee kan kennis ontwikkeld worden die overheden gericht kan helpen bij het invullen van hun verantwoordelijkheid als netwerksturende organisatie. Uit figuur 14 blijkt tevens dat er geen relatie is aangetroffen tussen netwerkbeheer en de prestaties van netwerken. Hiermee kan echter niet gesteld worden dat netwerkbeheer geen invloed heeft op de prestaties van netwerk. Het is in dit onderzoek slechts niet mogelijk om dit verband te leggen omdat in de twee onderzochte cases op vergelijkbare wijze netwerkbeheer wordt toegepast. Derhalve is geen variatie aangetroffen in de wijze waarop netwerkbeheer is toegepast door de twee ministeries en kan er geen verband gelegd worden met variaties van de prestaties in de twee netwerken.

5.2.2 Reflectie op de onderzoeksmethoden

Voorafgaand aan het uitvoeren van dit onderzoek waren er een enkele uitdagingen wat betreft de methodologie die gebruikt dient te worden. De grootste uitdaging hierin was de selectie van cases. Om een uitspraak te kunnen doen over het verband tussen netwerksturing en netwerkprestaties is het noodzakelijk om meerdere cases te onderzoeken en vergelijken. Hierbij is het van belang dat deze twee cases zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. Het is lastig gebleken om op landelijk niveau twee netwerken en ministeries te vinden die vergelijkbaar zijn. Er zijn immers niet twee dezelfde ministeries die met elkaar vergeleken kunnen worden. De enige optie was derhalve om twee verschillende ministeries en netwerken met elkaar te vergelijken die toch grote overeenkomsten vertonen. Uiteindelijk is de keuze gevallen op een vergelijking tussen het ministerie van IenM in het kader van verkeersveiligheid en het ministerie van VWS inzake de jeugdhulp. De twee ministeries en netwerken vertonen een aantal grote inhoudelijke verschillen. Het meest voor de hand liggende verschil is dat het ene netwerk zich op een inhoudelijk gezien totaal ander domein richt dan het andere netwerk. Er is namelijk een groot verschil tussen verkeersveiligheid en jeugdhulp. Dit inhoudelijke verschil is echter geen obstakel gebleken omdat netwerksturing zich niet richt op inhoudelijke thema's, maar aandacht besteedt aan bepaalde generalistische concepten van netwerksturende activiteiten. Een ander verschil tussen de twee cases dat duidelijk werd tijdens het onderzoek is dat de twee netwerken in verschillende fasen van het beleidsvormingsproces verkeren. Hoewel beide netwerken al langere tijd bestaan, is de intensiteit van de samenwerking afhankelijk van de fase van het beleidsvormingsproces waarin het netwerk zich bevindt. Het landelijk netwerk omtrent verkeersveiligheid bevindt zich ten tijde van het onderzoek in de fase van de voorbereiding voor het opstellen van het SPV 2030. Het beleidsvormingsproces komt hier net op gang waardoor een aantal zaken nog niet geheel duidelijk is over hoe het proces gaat verlopen. Het netwerk rondom de jeugdhulp bevindt zich in een andere fase van het beleidsvormingsproces. Zij hebben twee jaar geleden in het kader van de Jeugdwet een grote transformatie meegemaakt waarbij de verantwoordelijkheden en taken van partijen flink zijn verschoven. Op dit moment verkeert dit netwerk nog steeds in een fase waarin de problemen en uitdagingen, die met de transitie en transformatie gepaard zijn gegaan, worden aangepakt. Het verschil in de fasen waarin de netwerken zich bevinden heeft zijn weerslag op de resultaten van dit onderzoek, omdat respondenten vaak voorbeelden gebruiken van de situatie waar ze op dit moment verkeren en niet altijd in staat zijn om bepaalde fenomenen in retrospectief te bekijken. Daarnaast heeft de fase in het beleidsvormingsproces invloed op de intensiteit van de samenwerking en de rol

van het ministerie in het netwerk. Derhalve heeft dit verschil in beleidsvormingsfase invloed gehad op de uitspraken van de respondenten en daarmee de resultaten van het onderzoek.

Een ander verschil tussen de twee netwerken heeft betrekking op het type organisaties die onderdeel zijn van de netwerken. Zoals eerder gesteld bestaat het netwerk rondom verkeersveiligheid (afgezien van de wegbeheerders en justitie) voornamelijk uit (commerciële) belangenorganisaties die een bepaald belang dienen. Het netwerk rondom de jeugdhulp bestaat hoofdzakelijk uit (semi-) publieke organisaties. Dit verschil zorgt voor een andere dynamiek in het netwerk. Aangezien (semi-) publieke organisaties, net als het ministerie, het publiek belang dienen, zijn dit partijen waar gemakkelijk mee samengewerkt kan worden (ondanks de verschillende deelbelangen). Het uitgangspunt is namelijk altijd dat men hetzelfde belang dient en hetzelfde doel nastreeft. Bij de belangenorganisaties rondom verkeersveiligheid is deze samenwerking lastiger. Zij zullen net als het ministerie ook gericht zijn op het voorkomen van verkeersgewonden en -doden, maar kunnen tegelijkertijd ook gericht zijn op het verkopen van een product of dienst. Der halve kunnen deze partijen het beleid ook gebruiken voor hun eigen belang in plaats van enkel voor het publiek belang. Dit heeft effect op de wijze waarop het ministerie met deze actoren omgaat en hoe zij hen betrekken bij de totstandkoming van beleid. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat het ministerie van IenM, in tegenstelling tot het ministerie van VWS, een groot gedeelte van het netwerk niet betreft bij het vormgeven van het proces van samenwerking. Hiermee heeft het verschil in type organisaties dus effect op de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen.

Ondanks de hiervoor genoemde verschillen, zijn er ook vele overeenkomsten tussen deze netwerken die de vergelijking valide maken. Belangrijke elementen die zeer bepalend zijn voor de rol van het ministerie zijn hetzelfde bij de twee cases. Zo zijn beide domeinen gedecentraliseerd. Hierdoor zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verschoven, waarbij lagere bestuurslagen een grote verantwoordelijkheid hebben gekregen en ministeries de systeemverantwoordelijkheid dragen. Daarnaast is er sprake van een groot netwerk aan veldpartijen waarvan de ministeries afhankelijk zijn voor de uitvoering van beleid. Deze cruciale elementen van de rol van het ministerie zijn vergelijkbaar in beide cases, waardoor een vergelijking tussen de twee cases mogelijk is. Daarnaast is in het onderzoek rekening gehouden met de verschillen die er zijn waardoor de verschillen een geringe invloed hebben gehad op de resultaten. Zo zijn de vragen in de interviews bewust geformuleerd op wijze waarbij ze niet refereren naar 1) de beleidsvormingsfase waarin het netwerk zich bevindt en 2) de inhoudelijk thema's waar het netwerk zich mee bezig houdt. Hierdoor zijn de vragen op dezelfde wijze door de respondenten in beide domeinen te beantwoorden.

Een ander aandachtspunt in dit onderzoek is de rol van de onderzoeker bij het interpreteren van de data. Bij de resultaten heeft de onderzoeker, op basis van de beschikbare data, de waardes van de dimensies van netwerkprestaties beoordeeld in termen van *afwezig, enigszins aanwezig, aanwezig en zeer aanwezig*. Omdat hier de onderzoeker op basis van kwalitatieve data de keuze maakt om de resultaten te categoriseren in deze vier categorieën, is het niet geheel ondenkbaar dat een andere onderzoeker kan verschillen in de waardes die gegeven worden op basis van de kwalitatieve data, omdat de interpretatie van de onderzoeker hierin altijd een rol speelt. De afhankelijkheid van de interpretatie van de onderzoeker is getracht te beperken door inzichtelijk te maken op basis waarvan bepaalde keuzes zijn gemaakt en waardes zijn gegeven en door de data op basis van deductieve codes te coderen. Hierdoor is de wijze van codering herleidbaar en kan een andere onderzoeker van dezelfde

codering gebruik maken. Daarom is het aannemelijk dat een andere onderzoeker slechts in geringe mate de data anders zou kunnen interpreteren waarbij hoogstens voor één categorie hoger of lager gekozen zou kunnen worden. Zo kan bijvoorbeeld een andere onderzoeker een waarde bepalen op *enigszins aanwezig* in plaats van *afwezig*, maar niet *afwezig* in plaats van *aanwezig*. Een andere mogelijkheid zou zijn om de respondenten zelf de waardes voor de netwerkprestaties te laten beoordelen. Hierbij is echter het risico aanwezig dat respondenten de prestaties van netwerken op een te positieve wijze beoordelen, waardoor geen objectief beeld gekregen wordt van de prestaties van de netwerken. Het risico hierop ligt vele malen lager bij het afnemen van interviews. Derhalve is gekozen om op basis van interviews de prestaties van de netwerken te beoordelen. Om de objectiviteit van de waardes te vergroten zou het bij een vervolgonderzoek aangeraden zijn om de netwerkprestaties op kwantitatieve wijze te meten. Hierdoor ontbreekt het begrip over de vraag waarom de prestaties van netwerken zijn zoals ze zijn, maar is er wel een meer accurate wijze om netwerkprestaties te bepalen en is er de mogelijkheid om een groter aantal cases met elkaar te vergelijken. In dit vervolgonderzoek kunnen tevens de gespecificeerde verbanden tussen bepaalde instrumenten van netwerksturing en specifieke dimensies van netwerkprestaties, die gevonden zijn in dit onderzoek, op statistische wijze getoetst worden.

5.2.3 Reflectie op de resultaten

Terugkijkend op de resultaten kan een aantal zaken geconcludeerd worden. Allereerst is uit de vergelijking van de twee cases gebleken dat er inderdaad een verband is tussen de netwerkprestaties en de wijze waarop netwerksturing is toegepast. Dit verband blijkt tevens uit de uitspraken van de respondenten. Alle respondenten geven bij de slotvraag van het interview (zie bijlage 1) aan dat zij van mening zijn dat de wijze waarop het ministerie acteert in het netwerk invloed heeft op de prestaties van het netwerk. Wat hierbij opvalt is dat er nauwelijks een relatie te zien is tussen de wijze waarop netwerksturing is toegepast en de productprestaties van het netwerk. Uitgaande van de interviews is hier een aantal vermoedelijke oorzaken voor. De productprestaties laten zien of het netwerk haar doelen behaalt. Zoals in het theoretisch kader duidelijk is geworden zijn er, naast netwerksturing, veel andere factoren die van invloed zijn op de prestaties van een netwerk. Het al dan niet behalen van de doelen van het netwerk is daarom niet in directe zin te wijten aan de wijze waarop het ministerie netwerksturing heeft uitgevoerd. Zo geven alle respondenten in het netwerk rondom verkeersveiligheid aan dat zij niet het gevoel hebben dat de verkeersveiligheid verbeterd wordt. Dit komt omdat het aantal verkeersdoden en -gewonden uitermate tegenvallen. Er kan echter niet gesteld worden of dit te wijten is aan de wijze waarop netwerksturing is toegepast door het ministerie van IenM. Deze tegenvallende cijfers zijn namelijk voor een groot gedeelte ook te wijten aan maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing (waardoor er meer oudere verkeersdeelnemers zijn), de opkomst van de e-bike (waardoor er meer kwetsbare fietsers op de weg zijn) enzovoorts. Hetzelfde geldt voor het landelijk netwerk rondom de jeugdhulp waarbij de tegenvallende resultaten onder andere te wijten zijn aan de knelpunten die ontstaan zijn als gevolg van de recente decentralisaties. Hoewel ook beargumenteerd zou kunnen worden dat de ministeries niet in staat zijn gebleken om maatregelen te treffen om de verkeersveiligheid en jeugdhulp te verbeteren, is dit verband niet zo stellig te leggen. Derhalve kan door deze overige intermediaire factoren lastig een directe relatie tussen netwerksturing en dit specifieke onderdeel van productprestaties gelegd worden.

Een ander interessant gegeven dat uit de resultaten van dit onderzoek is gebleken, is dat het ministerie niet de enige organisatie is die instrumenten van netwerksturing toepast. Zo laten beide ministeries

veel van de activiteiten waarin collectief geleerd wordt en discussie gevoerd wordt over alternatieve probleempercepties (bv. congressen en uitwisselbijeenkomsten) organiseren door kennisinstituten of andere partners. Dit komt omdat deze partijen vanuit hun kennisverspreidende rol hiervoor meer geschikt zijn dan het ministerie. Wel dragen de ministeries hieraan bij door dit te faciliteren middels financiering. Ook het bij elkaar brengen van partijen gebeurt soms door andere actoren dan het ministerie. Rondom de jeugdhulp heeft de VNG een zeer actieve rol in het organiseren van overleggen en het bij elkaar brengen van partijen. Dit komt doordat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de jeugdhulp en derhalve een prominente rol spelen in het kader van de jeugdhulp. De VNG is derhalve, als koepelorganisatie van de gemeenten, geschikt om verschillende actoren en gemeenten bij elkaar te brengen. In het netwerk rondom verkeersveiligheid vervult de ANWB een actieve rol in het bij elkaar brengen van partijen. Zij organiseren het verkeersveiligheidsdiner waarbij ongeveer vijftig verschillende actoren aanwezig zijn. Tevens zijn naar aanleiding van dit diner verschillende werkgroepen (bestaande uit een aantal actoren) ontstaan die gezamenlijk werken aan maatregelen. Daarnaast hebben een groot aantal van deze actoren gezamenlijk het 'manifest verkeersveiligheid' opgesteld voor de nieuwe minister van IenM (Verkeersveiligheid: een nationale prioriteit, 2017). Hierbij is dus te zien dat een belangenorganisatie een netwerksturende taak op zich neemt in het bij elkaar brengen van actoren, het aanzetten tot discussie onder deze actoren en het overtuigen dat er behoefte is aan gezamenlijke actie. Het is tot op heden nog niet duidelijk hoe het ministerie hier mee omgaat. Hierbij is tevens een verschil te zien in de wijze waarop de VNG deze rol invult in het netwerk rondom de jeugdhulp en de wijze waarop de ANWB dit doet in het netwerk rondom verkeersveiligheid. Waarbij de VNG deze rol in nauwe samenwerking met het ministerie van VWS invult, doet de ANWB dit grotendeels op eigen initiatief.

Daarnaast is uit de resultaten van dit onderzoek gebleken dat beide ministeries meer gebruik maken van hands-off instrumenten van netwerksturing dan hands-on instrumenten van netwerksturing. Zij zijn actiever in het stellen van kaders, randvoorwaarden en doelen dan in het actief participeren in het netwerk. Zo zijn beide ministeries redelijk passief in het verminderen van spanningen tussen actoren. Dit is een groot gemis voor de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen. Het is voor de overheid namelijk van essentieel belang om spanningen tussen actoren te verminderen om zo te bevorderen dat middelen uitgewisseld worden en gezamenlijk het probleem aangepakt wordt. Deze terughoudendheid van de ministeries komt ook naar voren bij het standaardiseren van succesvolle voorbeelden. Omdat beide domeinen gedecentraliseerd zijn kunnen of willen de ministeries niet aan lagere bestuurslagen of andere actoren bepaalde richtlijnen opdwingen. De ministeries proberen zich in gedecentraliseerde domeinen afzijdig te houden van de daadwerkelijk uitvoering van maatregelen, omdat deze verantwoordelijkheid elders belegd is. Hierin is te zien dat de ministeries worstelen met hun rol als systeemverantwoordelijke waardoor zij bepaalde hands-on instrumenten van netwerksturing nalaten. Hierdoor missen zij echter een aantal cruciale elementen van netwerksturing die bepalend zijn voor de prestaties van netwerk. Hoewel in de beginfase van het netwerk, waarin actoren worden geselecteerd en de kaders voor de interactie binnen het netwerk worden gedefinieerd, hands-off instrumenten genoeg zijn. Later in de levensloop van het netwerk, wanneer tekenen van mislukkingen, conflicten of uitsluiting zich voordoen of wanneer het beleid dat wordt gevormd te ver af staat van wat door de actoren als acceptabel wordt gezien, is er niet alleen behoefte aan het herontwerpen en -framen van het netwerk maar ook aan hands-on instrumenten waarin in directe interactie met het netwerk conflicten verholpen kunnen worden (Dan Molin & Masella, 2015b; Sorensen & Torfing, 2007). Hoewel hands-on instrumenten van netwerksturing dus essentieel zijn,

dient hierbij wel nadrukkelijk rekening gehouden te worden met de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de ministeries en andere partijen.

Voorts is in de resultaten van dit onderzoek geconstateerd dat de politiek invloed heeft op de wijze waarop de ministeries netwerksturing toepassen en de mate waarin de netwerken presteren. In het theoretisch kader zijn verschillende factoren benoemd van invloed zijn op netwerksturing en netwerkprestaties (zie figuur 1). Hierin is echter niet gesteld dat de politiek één van deze factoren is. Hoewel de respondenten niet specifiek gevraagd zijn naar de rol van de politiek, omdat dit geen onderdeel is van het conceptueel model, is dit in meerdere interviews wel benoemd als een factor die invloed heeft op de wijze waarop ministeries sturen. Deze invloed van de politiek is geconstateerd bij beide cases, maar vooral bij het netwerk rondom de jeugdhulp.

Voorbeeld lobbyactiviteiten netwerkleden

- In het netwerk rondom verkeersveiligheid is het manifest verkeersveiligheid opgesteld door meer dan dertig partijen en aangeboden aan het demissionair kabinet. Hierin zijn beleidsmaatregelen opgenomen die de netwerkleden voor ogen hebben om de verkeersveiligheid te verbeteren.
- In het kader van de jeugdhulp is er een lobby naar de Tweede kamer in de vorm van het Jeugdportaal. Dit is een groep stakeholders die gezamenlijk een stem vormen naar de Tweede Kamer en hen voorzien van informatie over de implementatie van de Jeugdwet en al hetgeen hierbij komt kijken.

Uit het onderzoek is gebleken dat de politiek op verschillende manieren een zeer belangrijke rol speelt in het netwerk. Ten eerste speelt de politiek een belangrijke rol omdat de Tweede Kamer vatbaar is voor lobbyactiviteiten van de netwerkleden. Nagenoeg alle organisaties, die niet onderdeel zijn van de overheid, lobbyen bij de Kamerleden om hun belang onder de aandacht te brengen van de Kamer (en daarmee de minister en staatssecretaris). In het netwerk rondom verkeersveiligheid gebeurt dit met name door belangenorganisaties, terwijl dit in het kader van de jeugdhulp gedaan wordt door brancheorganisaties, cliëntenorganisaties en beroepsverenigingen. Zij proberen via de Tweede Kamer hun standpunten onder de aandacht te brengen, om zo het ministerie, in de vorm van de minister of staatssecretaris, te 'dwingen' om hierop te reageren of hier een maatregel op te treffen. Hierop aansluitend speelt de Tweede Kamer een bepalende rol in het al dan niet aannemen van moties. Met name in het kader van de jeugdhulp worden regelmatig moties aan de Kamer aangeboden. Indien een motie wordt aangenomen is de minister of staatssecretaris gedwongen om een maatregel te treffen betreffende de motie. Hierdoor zijn ook de ambtelijke medewerkers van het ministerie verplicht te handelen in overeenstemming met de motie, al zouden zij zelf ervoor gekozen hebben om dit op een andere manier te doen. Hiermee heeft het een grote invloed op het handelen van het ministerie en daarmee ook op het ambtelijk netwerk.

Daarnaast heeft de politiek invloed op de middelen die besteed worden aan het thema. Zo is er veel aandacht voor de jeugdhulp in de media en Tweede Kamer. Het is een zeer maatschappelijk relevant vraagstuk dat hoog op de politieke agenda staat, waardoor er bestuurlijke prioriteit voor aanwezig is. Dit vertaalt zich in directe zin in de aanwezigheid van een grote hoeveelheid middelen (geld) voor de jeugdhulp. Door deze middelen is het ministerie van VWS in staat om verschillende (dure) programma's op te zetten waarin actoren samen kunnen werken. In tegenstelling tot de jeugdhulp is

er voor verkeersveiligheid minder aandacht in de media en Tweede Kamer. Hierdoor is er ook minder bestuurlijke prioriteit voor het onderwerp en daarmee ook minder budget beschikbaar voor het opzetten van projecten, programma's en overleggen. Dit heeft derhalve invloed op de wijze waarop de ministeries netwerksturing hebben toegepast en daarmee ook op de resultaten van dit onderzoek.

De invloed van de politiek is tevens een opmerkelijke bevinding die de relevantie van dit onderzoek onderschrijft. Zoals in het eerste hoofdstuk is gesteld, is dit onderzoek onder andere wetenschappelijk relevant door het feit dat dit onderzoek zich richt op een netwerk op nationaal niveau, terwijl veel andere onderzoeken zich richten op netwerken op regionaal of lokaal niveau. Achteraf blijkt dat er inderdaad een belangrijk verschil is tussen deze twee niveaus. Hoewel op lokaal niveau de politiek ook zeker invloed heeft, door de inmenging van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, is de invloed van de politiek op nationaal niveau van een andere orde. Met name in het kader van de jeugdhulp rust er een enorme politiek druk op het ministerie van VWS om de Jeugdwet tot een succes te brengen. Deze politiek druk is minder aan de orde op lokaal niveau.

5.2.4 Aanbevelingen

In dit onderzoek is een aantal inzichten naar voren gekomen die als materiaal kunnen dienen voor overheden om hun wijze van netwerksturing aan te passen om zo mogelijk de prestaties van hun netwerk te verhogen. Hierbij is het voor een overheid allereerst van belang om bewust te zijn van het feit dat de wijze waarop deze sturende rol ingevuld wordt, invloed heeft op de prestaties van het netwerk. Dit betekent dat een overheid weloverwogen met deze verantwoordelijkheid om dient te gaan en dient te kijken naar hoe zij deze verantwoordelijkheid invullen.

Voort dient een overheid te kijken naar de prestaties van haar netwerk op de verschillende dimensies. Indien zij bijvoorbeeld ontevreden is over de procesprestaties van het netwerk, terwijl zij tevreden is over de product- en stelselprestaties, is het aangeraden om te kijken naar de wijze waarop netwerkframing en netwerkparticipatie toegepast wordt. Bij ontevredenheid over stelselprestaties van het netwerk zit de oplossing waarschijnlijk in het netwerkontwerpen en bij ontevredenheid over de productprestaties kan gekeken worden naar de wijze waarop netwerkparticipatie wordt toegepast. Indien de overheid helder heeft welk instrument van netwerksturing kan bijdragen aan het verhogen van de prestaties, dient zij hiervoor lessen te halen uit het theoretisch kader van dit onderzoek waarin uitgebreid is beschreven hoe de instrumenten toegepast dienen te worden (zie paragraaf 2.3).

Daarnaast is hiervoor gesteld dat de onderzochte ministeries terughoudend zijn in het toepassen van hands-on instrumenten. Dit is onder andere te zien aan het feit dat beide ministeries uiterst passief zijn in het oplossen van geschillen en verminderen van spanningen. Deze terughoudendheid komt vermoedelijk door de terughoudendheid van ministeries die (slechts) de systeemverantwoordelijkheid dragen, waardoor zij zich redelijk afzijdig proberen te houden van de daadwerkelijke uitvoering van beleid. De hands-on instrumenten van netwerksturing zijn echter cruciaal voor het bereiken van de optimale prestaties. Derhalve wordt aanbevolen om, met inachtneming van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie, niet terughoudend te zijn in het sturen van het netwerk door directe participatie daarbinnen. Afgezien van deze algemene aanbevelingen worden, op basis van de specifieke context, twee onderzochte ministeries van gespecificeerde aanbevelingen voorzien.

5.2.4.1 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Overkoepelend ambtelijk en bestuurlijk overleg

Hoewel spanningen in een netwerk nooit geheel te voorkomen zijn, zijn er wel bepaalde maatregelen die vooraf getroffen kunnen worden om deze te verminderen. Hierbij dient gestreefd te worden naar het bereiken van overeenstemming over de plannen van het ministerie. Daarom wordt geadviseerd om, vóór het vaststellen van het strategisch plan, een ambtelijk én bestuurlijk overleg op te zetten waar alle cruciale actoren bij elkaar aan tafel zitten. In het ambtelijk overleg dient het gesprek gevoerd te worden over een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen en de verantwoordelijkheden daarbij. Vervolgens is het van belang om de bevindingen uit het ambtelijk overleg op te schalen naar het bestuurlijk overleg, waarin besluitvorming plaats kan vinden. Het is overigens ook aangeraden om dit overleg na het vaststellen van het SPV een vervolg te geven. De invulling van het vervolg dient bepaald te worden op basis van de behoeften van de actoren en het ministerie. Het is overigens aangeraden om ook de overleggen die er op dit moment zijn rondom deelthema's te behouden om dieper in te gaan op specifieke problematiek.

Mede-eigenaarschap door gezamenlijk plan

Uit het onderzoek is gebleken dat het mede-eigenaarschap onder de actoren zeer laag ligt (afgezien van de wegbeheerders). Om mede-eigenaarschap bij de actoren te creëren wordt geadviseerd om allereerst de intentie te hebben om het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 samen met de andere actoren vast te stellen en te ondertekenen. Voorafgaand hieraan moet niet alleen de discussie gevoerd worden over mogelijk maatregelen, maar zeker ook over de maatschappelijk gewenste resultaten (doelstellingen) en de met het oog daarop te vervullen randvoorwaarden. Dit omvat zaken als de onderlinge rolverdeling, verantwoordelijkheden en verhoudingen. Hierbij dient, in woorden en daden, benadrukt te worden dat gezamenlijke actie van alle actoren noodzakelijk is voor het behalen van de gewenste resultaten. Indien overeenstemming wordt bereikt over het bovenstaande is het zaak dat alle cruciale actoren het plan ondertekenen en zich committeren aan hetgeen hierin is vastgelegd. Hierbij is het tevens mogelijk om mechanismen in stelling te brengen die eraan bijdragen dat actoren ook aangesproken kunnen worden indien zij niet in overeenstemming met de afspraken handelen, om zo vrijblijvendheid te voorkomen.

5.2.4.2 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport

Een prominentere rol voor cliëntenorganisaties

Om succesvol beleid te realiseren is het van belang dat cruciale actoren bekrachtigd worden, vooral indien deze actoren zwakker zijn dan andere actoren in termen van grootte en invloed. Door selectieve bekrachtiging van de cliëntenorganisaties kan de gelijkheid in het besluitvormingsproces vergroot worden, wat ten goede komt aan de democratische legitimiteit van het netwerk en het draagvlak voor het beleid dat tot stand komt. Derhalve wordt geadviseerd om cliëntenorganisaties een meer prominente rol te geven in het netwerk. Dit kan gedaan worden door hen inzicht te geven in de overleggen die er zijn en in gezamenlijkheid te bepalen bij welke overleggen de inbreng van de cliëntenorganisaties van toegevoegde waarde kan zijn. Daarnaast kan het ministerie hen helpen zich te organiseren en hen voorzien van de juiste kennis en middelen om een bijdrage te leveren aan deze overleggen.

Het selecteren van actoren op basis van de doelstellingen

Met de introductie van de Jeugdwet is geprobeerd het jeugddomein als geheel te benaderen en de eerdere 'schotten' die er waren te verwijderen. Dit zou een positief effect op de jeugdhulp moeten hebben. Hoewel het jeugddomein op papier nu wel één geheel is geworden, valt dit in praktijk toch tegen. Verschillende respondenten geven aan dat bepaalde actoren in het netwerk missen. Dit komt vermoedelijk door de wijze waarop het ministerie actoren geselecteerd heeft. De actoren zijn namelijk geselecteerd op basis van de actoren die voorheen ook betrokken waren bij de jeugdhulp. Derhalve wordt geadviseerd om op basis van beleidsdoelstellingen bewust actoren te selecteren voor het netwerk. Hierbij dient gekeken te worden naar welke actoren, uitgaande van de uitgangspunten en doelen van de Jeugdwet, een toegevoegde waarde kunnen leveren. Dit moet het selectiecriteria zijn voor deelname aan het netwerk. Eerdere betrokkenheid in het verleden speelt hierin geen rol. Indien op deze wijze geselecteerd wordt, wordt verwacht dat in potentie relevante actoren automatisch meer in beeld raken en onderdeel worden van het netwerk. Het onderwijs is op dit moment hierin de voornaamste afwezige partij.

Literatuur

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.

Baker, K., & Stoker, G. (2012). Metagovernance and nuclear power in Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(7), 1026-1051.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Bruijn, H. de., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717-735.

Bruin, H. de. & Heuvelhof, E. ten. (2007). *Management in netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext*. Amsterdam: Boom Lemma.

Bueren, E. M. van., Klijn, E., & Koppenjan, F. M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 193-212.

Castells, M. (2011). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*. New York: John Wiley and Sons.

Dal Molin. M., & Masella, C. (2015a). Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. *Springer Science+Business*. 823-849.

Dal Molin. M., & Masella, C. (2015b). From fragmentation tot comprehensiveness in network governance. *Public Organisation Review*. 16(4). 493-508.

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

Goldsmith, S., & Eggers, W. (2004). *Governing by network*. Washington: Brookings Institution Press.

Haveri, A., Nyholm, I., Roiseland, A. R., & Vabo, I. (2009). Governing collaboration: Practices of meta governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539-556.

Head. B.W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Huxham, C., & Vangen, S. (2005) *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.

Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 157-173.

Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as social and political communication*, 101-116.

Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: the role of government in "crowded" policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1), 27-50.

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

Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public administration*, 88(4), 1063-1082.

Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818-836.

Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Meer bereiken: Door een brede, gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven: Anders kijken, anders denken, anders doen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, IPO, VNG. (2013). *Transitieplan Jeugd: Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, IPO en VNG.

Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM. (2005). *Uitvoeringsagenda van Nota mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.

Movisie. (2015). *Transitie jeugdzorg: een overzicht*. Geraadpleegd 20 juli 2017, op <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>.

NJI. (z.j.). *Van Rijn wil minder administratieve lasten in de jeugdhulp*. Geraadpleegd 20 juli 2017, op <http://www.nji.nl/nl/Van-Rijn-wil-minder-administratieve-lasten-in-de-jeugdhulp>.

Pestoff, V.A., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2012). *New public governance, the third sector and co-production*. London: Routhledge.

Planwet Verkeer en Vervoer. (2000). Geraadpleegd 11 maart 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011353/>.

Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015: Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*.

Pressmann, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly*, 1-33.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, 61(4), 414–23.

Provan, K. G., Fish, A. and Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks, *Journal of Management*. 33(3), 479–516.

Provan, K. G., Isett, K. R., & Milward, H. B. (2004). Cooperation and compromise: A network response to conflicting institutional pressures in community mental health. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(3), 489-514.

Provan, K. G., Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Raad van State. (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.

Rhodes, R. A. W. (1999). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.

Rijn, M. J. van. & Teeven, F. (2013). *Memorie van toelichting bij de jeugdwet*. Kamerstukken II 2012-2013, 33684, nr. 3. Den Haag: SDU.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.

Sint, M. (2017). *Zorgen voor de jeugd: Transitie Autoriteit Jeugd. Derde jaarrapportage*. Den Haag: Transitie Autoriteit Jeugd.

Skelcher, C., De Rynck, F., Klijn, E. H., & Voets, J. (2008). Designing democratic institutions for collaborative economic development: Lessons from Belgian and Dutch cases. In *The theory and practice of local governance and economic development* (pp. 215-232). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sorensen, E. (2006). Meta-governance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114.

Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Asking governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.

Steen, M. van der., Scherpenisse, J., & Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Steen, M. van der., Schulz, M., Chin-A-Fat, N., & Twist, M. van. (2016). *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Steen, M. van der., Hajer, M. A., Scherpenisse, J., Gerwen, O. J. van., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Teisman, E., & Klijn, E. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197–205.

Twist, M. van., & Steen, M. van der. (2012). *Overheidssturing in een netwerksamenleving kan niet hiërarchisch*. Geraadpleegd 15 augustus 2017, op <https://www.socialevraagstukken.nl/overheidssturing-in-een-netwerksamenleving/>.

Twist, M. van., Steen, M. van der., & Chin-A-Fat, N. (2017). *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Van der Steen, M., Hajer, M. A., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

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

Verkeerveiligheid: een nationale prioriteit. (2017). ANWB: Den Haag.

Weijermars, W., Korving, H., Schagen, I. van., Goldenbeld, C. & Bos, N. (2016). *Monitor Verkeerveiligheid 2016: Toename verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeerveiligheid (SWOV).

Bijlage 1: Interviewguide

Interviewguide

60 min.

Inleiding

- Voorstellen
- Uitleg over het doel van het onderzoek
- Uitleg over de structuur van het interview
- Vragen of het gesprek opgenomen mag worden

5 min.

Algemene vragen

- Wat is uw functie binnen de organisatie?
- Wat is uw rol in het landelijke netwerk rondom verkeersveiligheid/jeugdhulp?

20 min.

Netwerksturing

Netwerkontwerpen

- Heeft het ministerie actoren geselecteerd? Zo ja hoe? Welke actoren?
- Heeft het ministerie communicatiekanalen tussen actoren opgezet? Zo ja, welke? (face-to-face, anderszins)
- Heeft het ministerie (unilateraal of door onderhandeling) deadlines gesteld voor het leveren van bepaalde producten (rapporten, conferenties etc.)?

Netwerkframing

- Heeft het ministerie de beleidsdoelen geformuleerd op een wijze waarop het bijdraagt aan het op één lijn krijgen van de doelen van de actoren? Zo ja, hoe?
- Heeft het ministerie de actoren ervan overtuigt dat er behoefte is aan coördinatie en gezamenlijke actie? Zo ja, hoe?
- Heeft het ministerie de belangen, rollen en capaciteiten van de deelnemende actoren verduidelijkt? Zo ja, hoe?
- Heeft het ministerie (juridische) randvoorwaarden gedefinieerd die gelden voor de actoren? Zo ja, welke?
- Maakt het ministerie gebruik van eerdere geslaagde voorbeelden (best practises) in het netwerk aan betrokken actoren? Zo ja, hoe?

Netwerkbeheer

- Zijn er spanningen tussen actoren binnen het netwerk?
- Heeft het ministerie iets gedaan om deze mogelijke spanningen tussen actoren binnen het netwerk te verminderen? Zo ja, wat?
- Heeft het ministerie gefaciliteerd in activiteiten waarin het netwerk collectief kan leren (bijvoorbeeld: cursussen, seminars en conferenties, uitnodigen van gastsprekers)
- Heeft het ministerie ervoor gezorgd dat zwakkere actoren (in termen van invloed) informeel of formeel een sterkere positie krijgen in het netwerk? Zo ja, hoe?

Netwerkparticipatie

- Heeft het ministerie de organisaties aangemoedigd om succesvolle voorbeelden de standaard te maken en te leren van mislukkingen? Zo ja, hoe?
- Heeft het ministerie geprobeerd om bij actoren een gevoel van mede eigenaarschap te creëren voor de behaalde overwinningen? Zo ja, hoe?
- Heeft het ministerie ervoor gezorgd dat er tussen actoren discussie plaatsvindt over alternatieve percepties van het probleem? Zo ja hoe?

20 min.

Netwerkprestaties

Productprestaties

- In hoeverre heeft u het gevoel dat uw belang behartigd wordt?
- In hoeverre heeft u het idee dat de verkeersveiligheid/jeugdhulp verbeterd wordt?
- In hoeverre bent u tevreden over de gerealiseerde maatregelen om het probleem op te lossen?

Procesprestaties

- Wat vindt u van het feitelijk functioneren van het netwerk? Bent u hier tevreden over?
- Over welke kwesties of thema's binnen het netwerk mogen actoren meepraten/meebeslissen? In hoeverre zijn deze kwesties van belang?
- In hoeverre kunt u zich vinden in de doelstellingen van het netwerk?
- Zijn er methoden waarmee actoren mee kunnen beslissen over het proces van samenwerking van het netwerk?

Stelselprestaties

- Hoe vaak (en op welke wijze) heeft u contact met de andere actoren in het netwerk?
- Met hoeveel van de actoren in het netwerk heeft u rechtstreeks contact? Hoe intensief is dit contact?
- In hoeverre zijn alle in potentie relevante actoren betrokken in het netwerk? (verschillende middelen)
- Is er sprake van een formeel vastgelegde netwerkstructuur of een organisatie die het netwerkbeheer verzorgd?

10 min.

Effect van netwerksturing op prestaties

- Heeft de rol van het ministerie volgens u invloed op de prestaties van het netwerk?
- Hoe uit dit effect zich? Welke invloed heeft het?
- Welke instrumenten van netwerksturing zijn het meest van belang en waarvoor?

5 min.

Overige factoren

- Zijn er volgens u nog andere factoren die effect hebben op de prestaties van het netwerk? (Andere onafhankelijke/contextuele variabelen)

Afsluiting

- Zijn er naar uw mening nog zaken onbelicht gebleven?
- Zou ik documenten mogen inzien die betrekking hebben op de rol van het ministerie
- Heeft u interesse (in een samenvatting van) het rapport als het af is?
- Zou ik u naderhand nog contact met u mogen opnemen als er zaken niet geheel duidelijk zijn?
- Bedankt voor uw tijd.

Bijlage 2: Respondenten

Tabel 17: Respondenten verkeersveiligheid

Type organisatie	Functie	Datum interview
Ministerie	R1: Afdelingshoofd R2: Beleidsadviseur	1 mei 2017 9 juni 2017
Justitie	R3: Beleidsadviseur	19 juni 2017
(Grote) belangenorganisatie	R4: Beleidsadviseur	18 mei 2017
Wegbeheerder	R5: Beleidsadviseur	8 mei 2017
Wegbeheerder	R6: Beleidsmedewerker	23 mei 2017
Kennisinstituut	R7: Onderzoeker	29 mei 2017
(Gesubsidieerde) belangenorganisatie	R8: Adjunct-directeur	22 mei 2017
Vervoerregio	R9: Beleidsadviseur	8 mei 2017
Wegbeheerder	R10: Beleidsadviseur	3 mei 2017
(Kleine) belangenorganisatie	R11: Beleidsmedewerker	21 juni 2017
(Kleine) belangenorganisatie	R12: Directeur	12 juni 2017

Tabel 18: Respondenten jeugdhulp

Organisatie	Functie	Datum
Ministerie	R13: Afdelingshoofd	30 juni 2017
Werkgeversorganisatie	R14: Beleidsadviseur	29 juni 2017
Lagere bestuurslaag	R15: Beleidsmedewerker	30 juni 2017
Brancheorganisatie	R16: Beleidsadviseur	10 juli 2017
Brancheorganisatie	R17: Directeur	28 juni 2017
Brancheorganisatie	R18: Directeur	3 juli 2017
Clëntenorganisatie	R19: Beleidsmedewerker	6 juni 2017
Beroepsvereniging	R20: Beleidsmedewerker	29 juni 2017
Vertegenwoordiger welzijnswerk	R21: Beleidsadviseur	28 juni 2017
Kennisinstituut	R22: Directeur	18 juli 2017

