

# Het sturen van netwerken en ketens

Netwerk- en ketenmanagement wordt collectief omarmd in de publieke sector. Dit denken opent vele nieuwe mogelijkheden om effectiever en efficiënter maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Het sturen van netwerken en ketens blijkt in praktijk echter vaak lastig. Om netwerken en ketens beter te laten functioneren, dient men aan een aantal randvoorwaarden te voldoen.

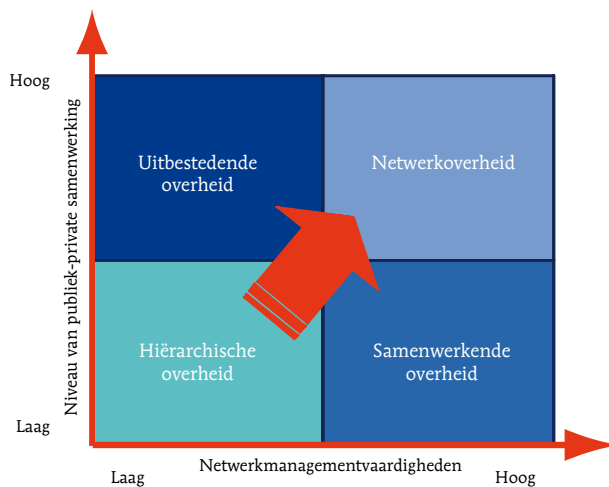
*Paul-Jan Linker*

Sinds een aantal jaren is men relatief wars geworden van stelselwijzigingen en grote reorganisaties. Die kosten veel tijd en energie, die beter kunnen worden ingezet in het primaire proces, zo lijkt het devies te luiden. Het decentraliseren van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Rijk naar het lokale bestuur zet wel verder door. ‘Ontkokeren’ en ‘samenwerken’ zijn woorden die steeds meer betekenis krijgen. Dit zie ik terug in diverse uitingsvormen: centralisatie en standaardisatie van (ondersteunende) processen, al dan niet in de vorm van *shared service centers*, het centraal stellen van ‘de klant’ in de één-loketgedachte van de dienstverlenende overheid, zoals de omgevingsvergunning (Wabo) en klantcontactcentra bij gemeenten, maar ook in het vormen van slimme samenwerkingsverbanden, al dan niet te benoemen als netwerken.

## Ketenoptimalisatie

Het essentiële verschil tussen ketens en netwerken is dat bij ketens de voortbrenging van een product of dienst centraal staat, waarbij de ketenpartners op volgorde hun bijdrage leveren en het (tussen)product doorgeven aan de volgende ketenpartner, terwijl bij netwerken het leveren van toegevoegde waarde centraal staat. Die kan ook worden geleverd zonder direct een partij in het voortbrengingsproces te zijn. Dit kunnen zelfs ook private partijen zijn. Een voorbeeld is ‘Aqua for All’, een netwerkorganisatie die een bijdrage levert aan het reali-

seren van de millenniumdoelen. Jaarlijks zorgt deze netwerkorganisatie onder andere voor meer dan 200.000 drinkwateraansluitingen in de derde wereld. Zij doet dit door kennis, geld en materialen uit zowel de watersector als van private bedrijven te bundelen en deze te koppelen aan projectvoorstellen van NGO’s. NGO’s weten in de derdewereldlanden lokaal waar drinkwater- en sanitair aansluitingen moeten worden gerealiseerd. Deze netwerkorganisatie wordt hierin ondersteund door de minister van Ontwikkelingssamenwerking.



**Figuur 1 Samenwerking en netwerkmanagement**

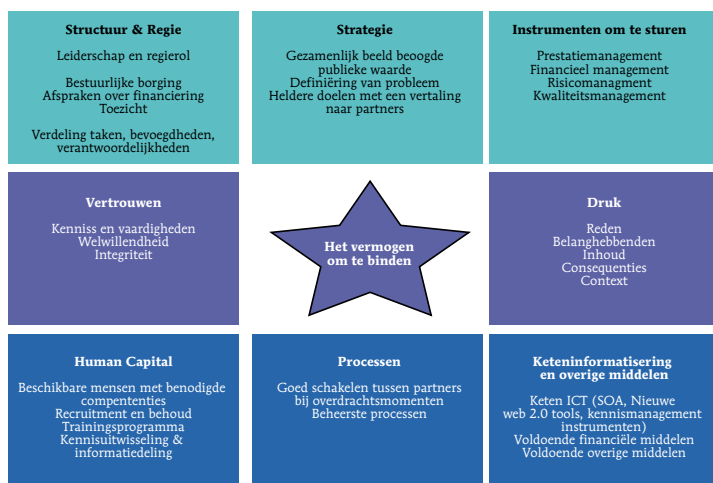


### Gezondheidszorg in Washington

Bijna twee eeuwen lang was het General Hospital van Washington de spil van de gezondheidszorg in de regio. De laatste jaren had het ziekenhuis, dat eigendom van de stad was, te kampen met slecht bestuur en grote verliezen. In plaats van te vragen: 'Hoe kunnen we het ziekenhuis redden?', stelde burgemeester Williams een fundamentele vraag: 'Is het mijn taak om een stadsziekenhuis te besturen of is het mijn taak om de inwoners de beste kwaliteit gezondheidszorg te garanderen?' Voormalig stadsbestuurder John Koskinen herinnert zich de discussie: 'Het district (Columbia) scoorde veel te laag op de landelijke statistieken van de gezondheidszorg. De discussie was niet of we het ziekenhuis wel of niet moesten faciliteren, maar hoe we de statistieken konden verbeteren. We gingen een stap terug en vroegen: 'Waardoor zou de gezondheidszorg in de stad verbeteren?' Toen de vraag zo werd geformuleerd, was het antwoord meteen duidelijk. Sluit het General Hospital en gebruik de financiële middelen

van de stad die het ziekenhuis in stand hielden voor een netwerk van private ziekenhuizen en gemeentelijke gezondheidscentra. Het stadsbestuur meende dat dit niet alleen belastinggeld zou besparen, maar ook meer gezondheidszorg zou opleveren voor meer mensen. 'We besloten dat het stadsbestuur zich niet moest bezighouden met het besturen van ziekenhuizen, maar met het leveren van gezondheidszorg voor mensen die het nodig hebben', zei Koskinen. 'We bieden nu een beter vangnet in de gezondheidszorg voor de stadsbewoners dan vroeger met het General Hospital van Washington het geval was.'

Het vormen van een gezondheidszorgnetwerk voor Washington en omstreken bracht burgemeester Williams nog een voordeel: de ondercapaciteit van de talloze klinieken en private ziekenhuizen verspreid over de stad was opgelost. Door de gezondheidszorg met overheidsgeld samen te smelten tot een netwerk, kon hij over de hele linie betere dienstverlening bieden dan toen zij afzonderlijk van elkaar opereerden.



**Figuur 2** Criteria voor goed netwerkmanagement (Linker, 2008)

Maar ook ketenmanagement ontwikkelt zich in de publieke sector. Zo gaan zorgverzekeraars binnenkort de producten en diensten op het terrein van dementie niet meer bij de afzonderlijke ketenpartners inkopen, maar bij 'de keten'. Dat vraagt van de ketenpartijen dat zij zich organiseren en de keten gaan optimaliseren.

De genoemde trends leiden ertoe dat publieke taken niet alleen meer worden gerealiseerd door de traditionele hiërarchische overheid, maar steeds meer worden uitbesteed, steeds meer door overheden samen en steeds meer in netwerken (met ook niet-overheidpartners) worden uitgevoerd. Figuur 1 geeft dit weer.

### → Van hiërarchische overheid naar netwerkoeverheid

Beleidsdepartementen staan ook steeds meer open voor ideeën van buitenaf om complexe vraagstukken c.q. kansen te benutten. Zo heeft het ministerie van EZ bijvoorbeeld de vraag op de markt uitgezet hoe snelgroeiende ondernemingen het beste kunnen worden gefaciliteerd in hun doorgroei. Het ministerie van BZK schrijft prijsvragen uit voor goede ideeën met betrekking tot het gebruik van web 2.0-technologie. Zij doet daarmee een beroep op de creatieve denkkraft van burgers, ondernemers en ambtenaren. Voor de realisatie van de ideeën stelt het ministerie een substantieel geldbedrag beschikbaar.

### Veelbelovend en moeilijk

Netwerkmanagement is veelbelovend. De gedachte is geweldig om maatschappelijke vraagstukken centraal te stellen en daar omheen de benodigde partijen te verbinden, om samen effectiever te zijn dan als ieder voor zich

een bijdrage probeert te leveren. Het opent nieuwe mogelijkheden en genereert daarmee vaak ook veel energie in beginsel. Netwerkmanagement vereist echter creativiteit, een goed doordacht 'operating model' ('hoe moet het gaan werken?'), discipline en uithoudingsvermogen. Als eerste vereist het creativiteit om ('out of the box') te bedenken welke vraagstukken zich lenen voor een 'netwerk benadering'. Zo hebben een waterschap en een drinkwaterbedrijf samen strategische verkenningen uitgevoerd op het snijvlak van water en gezondheid, water en veiligheid, et cetera. Daar kwam bijvoorbeeld het vraagstuk van 'hormonen in het oppervlaktewater' uit. Vervolgens moeten de partijen worden geselecteerd die nodig zijn voor een goede aanpak. De volgende uitdaging is hoe deze partijen te activeren om mee te doen. Wat is hun belang? Tot slot is het nodig om het netwerk goed te laten functioneren en aan te sturen. In dit artikel ga ik verder in op de criteria c.q. randvoorwaarden die hiervoor gelden.

### Criteria voor goed netwerkmanagement

Op basis van onderzoek en praktijkervaring kunnen de volgende criteria voor goed netwerkmanagement worden onderscheiden (zie figuur 2). Het model is een combinatie van bestaande theorieën en modellen, zoals 'governing by network' (Harvard university/Deloitte Research), het sturingsmodel (Linker), de *balanced scorecard* (Kaplan/Norton), het INK-managementmodel, vertrouwen (Mayer) en druk (Oliver).

De eerste laag bevat de *managementvoorwaarden* (structuur, strategie en instrumenten). Zijn de verantwoordelijkheden/bevoegdheden/interventiemogelijkheden aangaande het sturen op middeleninzet duidelijk en logisch voor iedereen? (wie doet wat?) Zijn leiderschap en regie goed belegd en zijn de bestuurlijke borging en toezicht goed geregeld (zodat bij problemen op de werkvloer duidelijk is via welke kanalen bestuurlijk kan worden doorgezet waar nodig)? Hoe duidelijk en logisch is de systematiek van het financieren? Zijn de gewenste effecten en daarvan afgeleide doelen duidelijk en goed verdeeld onder de verschillende partijen? Zijn de benodigde instrumenten voorhanden om de uitvoering, het succes, de middeleninzet en de risico's van het activiteiten van het netwerk goed te kunnen volgen?

In de tweede laag zitten de cruciale *bewegingsvoorwaarden*.<sup>1</sup> Zonder vertrouwen en druk blijft iedereen op zijn

plek. In welke mate is er vertrouwen tussen de verschillende partijen? Zijn (voor alle partijen) de goede prikkels aanwezig om de gemaakte afspraken na te komen c.q. de netwerkdoelstellingen te realiseren?

De derde laag gaat over de *operationele voorwaarden*. Kan de netwerkorganisatie beschikken over voldoende gekwalificeerde medewerkers? Zijn de processen goed doordacht (met name op de schakelpunten tussen partijen) en worden ze goed beheerst? Worden de processen goed ondersteund met de benodigde (ICT-)middelen? Netwerken kunnen op deze criteria worden geanalyseerd. Dit dient echter op drie niveaus plaats te vinden. Allereerst is het netwerk zo sterk als de zwakste schakel, dus het ontwikkelniveau van de afzonderlijke partijen is van belang. Ten tweede is de een-op-eensamenwerking tussen partijen in het netwerk van belang. Ten slotte kan men het netwerk beschouwen als één virtuele organisatie die moet voldoen aan de criteria.

### Valkuilen

Vanzelfsprekend zijn alle criteria van belang voor het goed laten functioneren van netwerken en ketens, maar verkennend onderzoek en de praktijk leren dat vooral het met elkaar formuleren van een wervende gemeenschappelijke doelstelling die iedereen motiveert, belangrijk is. Kortom: 'wanneer steken we met elkaar de vlag uit?', waarbij men ook moet waken dat niet de indruk wordt gewekt dat straks één partij er met de vlag vandoor gaat. Verder zijn leiderschap ('wie trekt de kar?') en de regierol (integrator) van belang. Tot slot moet heel goed worden nagedacht of alle partijen de benodigde prikkels hebben om hun aandeel te leveren ('voorwaartse druk'). Ook als hun andere (kern)taken weer prioriteit krijgen en de bijdrage aan het netwerk op de achtergrond dreigt te raken ('zijwaartse druk').

### Grootste uitdaging

Netwerkmanagement leent zich goed voor vraagstukken die op de traditionele (hiërarchische) manier niet effectief genoeg kunnen worden opgepakt. Georganiseerde samenwerking tussen verschillende partijen kan dan heel doeltreffend zijn. De keerzijde is echter dat in een netwerk alle partijen en daarmee niemand echt verantwoordelijk is voor het realiseren van het beoogde doel. Dat betekent dat doelen voor netwerken voor alle betrokken partijen ook voldoende intrinsieke motivatie en energie moeten creëren dat het netwerk toch effectief wordt en blijft. Dat is waar-schijnlijk de grootste uitdaging van netwerkmanagers.

### Het jeugdbeleid

Ter illustratie kan men de verschillende partijen die binnen een regio samenwerken op het gebied van jeugdbeleid beschouwen als een netwerk. Een netwerk waarin verschillende subketens moeten samenwerken, zoals de zorgketen (Jeugdgezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg, Zorgaanbieders), de justitiële keten (het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, bureau Halt), het welzijnswerk en het onderwijsveld (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, BVE). Doorlichting van dit netwerk in een regio leverde op dat met name de sturing op netwerk-niveau verbetering behoefde. Het was bijvoorbeeld niet duidelijk wat nu precies de gezamenlijke doelen en prestaties waren, processen waren niet optimaal afgestemd en werden niet goed ondersteund met (geïntegreerde) ICT-middelen. Het vertrouwen tussen de partijen was behoorlijk hoog en gaf een goede basis om hier samen aan te werken. Zorgwekkend was wel dat de onderwijsinstellingen moeizaam aanhaakten in netwerkverband.

Naar aanleiding van deze analyse ontwikkelt men nu verbeteringen zoals het gezamenlijk ontwikkelen en monitoren van de effectindicatoren op netwerk-niveau. Een andere constatering is dat de onderwijsinstellingen vooral wordt gevraagd om een bredere verantwoordelijkheid op zich te nemen, terwijl de druk op de kwaliteit van het onderwijs ook al toeneemt. Daarom lijkt het verstandiger om een andere insteek te kiezen en vooral die onderwijsinstellingen die met de doelgroep te maken hebben, gericht ondersteuning aan te bieden.

*Drs. Paul-Jan Linker is gespecialiseerd in sturing- en verantwoordingsvraagstukken in de publieke sector en werkzaam bij Deloitte Consulting. Hij is auteur van het boek 'Sturing in de Rijksdienst'. Tevens was hij van 2001 tot en met 2007 projectmanager en jurysecretaris van de F.G. Kordestrofee, de prijs voor de organisatie met de beste publieke verantwoording.*

### Noten

- 1 Zie ook de andere artikelen uit deze drieluik van Linker: 'De basis voor goed sturen' (nummer 3-2008) en 'Instrumenten voor sturing: ordening en samenhang' (nummer 5-2008).