

*Maatschappelijke vraagstukken vragen om
toezicht vanuit netwerkperspectief*

Balanceren tussen egocentrisch en ecocentrisch

‘Zorg dat interne toezichthouders niet het doodlopend paadje worden achter bestuurders als het gaat om het realiseren van effectieve samenwerking in netwerken.’ Een hartenkreet van een bestuurder uit het publieke domein, die ongerust is over de rol van toezichthouders. Wat zit hierachter? Waar loopt het dan dood?

Toezichthouders onderkennen het belang van netwerken en samenwerken en zeggen dat het maatschappelijk perspectief belangrijk is. Toch blijken zij veelal te kijken en te handelen vanuit een dominant organisatieperspectief. De praktijk laat dus een discrepantie zien.

Barbara Geurtsen duidt hoe anders kijken en handelen kan bijdragen aan een stimulerende rol van toezicht in de beweging naar organisatienetwerken, ten dienste van de maatschappelijke opgaves.



Barbara Geurtsen is adviseur, onderzoeker en procesbegeleider op het gebied van governance van netwerken. Zij is verbonden aan Common Eye, een organisatieadviesbureau gespecialiseerd in samenwerken. Ook is zij toezichthouder in zorg en welzijn, NVTZ brancheambassadeur Welzijn en lid scientific-team EISON-onderzoek.

Het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken kan geen enkele organisatie alleen. Het netwerk is niet dé oplossing voor maatschappelijke problemen. Het is een andere, relatief nieuwe, organisatievorm die het mogelijk maakt om over grenzen van vakmanschap, (in)formele organisaties en sectoren heen samen te werken om met elkaar nieuwe antwoorden te geven op complexe maatschappelijke vraagstukken. Voorbeelden zijn te vinden in vraagstukken zoals de bestrijding van armoede, de energietransitie of versterken van participatie en sociale inclusie.

De governance van netwerken verschilt principieel van de governance van organisaties, die vaak vanuit hiërarchie, regels en centrale autoriteit worden aangestuurd. De governance van netwerken (Bevir 2011; Kenis & Cambré 2019; Provan & Kenis 2008) kenmerkt zich onder meer door de wederzijdse afhankelijkheid en pluriformiteit van partijen, het inleveren van autonomie ten gunste van het gezamenlijke belang, het ontbreken van hiërarchie en een coördinatie

die berust op vertrouwen, spelregels, wederkerigheid, diplomatie en verbindend leiderschap.

Verschuivende belangen, wisselende perspectieven of wisseling van deelnemers aan tafel zetten een eerder besluit steeds opnieuw in beweging (De Bruijn et al. 2017). Dit complexe besluitvormingsproces wordt ook nog eens beïnvloed door belangen en relaties die spelen in andere arena's, waarbij partijen elkaar in wisselende samenstellingen tegenkomen. Bovendien zijn contextfactoren van grote invloed op bijvoorbeeld het onderling vertrouwen, belangen, dynamiek of keuzes voor passende governance van het netwerk.

Dit vraagt van toezicht en bestuur om netwerken anders te benaderen: vanuit een nieuw arsenaal aan kennis, perspectief en repertoire waar de gezamenlijke maatschappelijke waardecreatie centraal staat. Als het gaat om het inrichten van toezicht op netwerken is daar nog geen richtlijn voor. Het is een nieuwe opgave die volop in ontwikkeling is. Dit vraagt van spelers in de praktijk en van onderzoekers om met elkaar te leren en te ontdekken wat passende

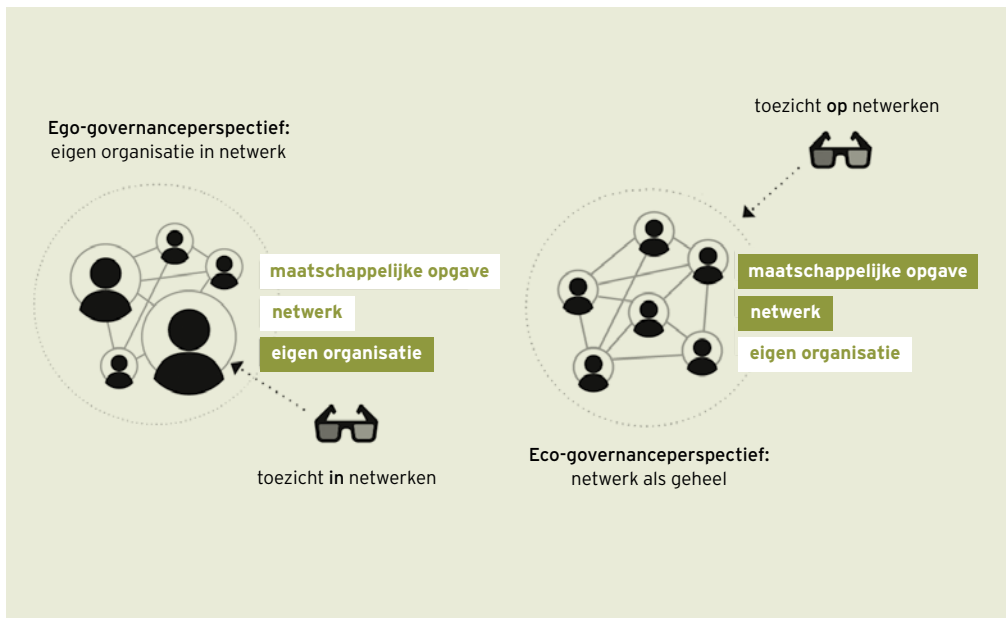
toezichtarrangementen zijn voor netwerken. Binnen de huidige institutionele kaders zijn nu grofweg drie smaken te onderscheiden: getrapd via de eigen bestuurder, een eigen toezichtorgaan bij een nieuwe entiteit of ontmoeting tussen toezicht en bestuur van partijen in het netwerk. Welke vorm passend is, dat is afhankelijk van de context en het stadium van het netwerk.

Hoewel er nog veel is te ontdekken als het gaat om vernieuwende passende vormen en manieren van intern en extern toezicht op netwerken¹, laten eerste verkennende onderzoeken² en praktijkervaring³ zien dat verbreding van het governanceperspectief een relevant aspect is in deze zoektocht. Dit artikel gaat over wat dit impliceert voor het huidige intern toezicht.

Wisseling van perspectief in en op het netwerk

De bestaande institutionele kaders, kennis en ervaring zijn (in)gericht op toezicht, besturing en verantwoording van een organisatie. In de praktijk is dit *egocentrisch perspectief* dominant (Provan & Lemaire 2012). Het toezicht is vooral gericht op de eigen organisatie in het netwerk. Bij netwerken gaat het om het organiseren van de tussenruimte (Kaats & De Caluwé 2023). Die netwerken vragen om een ander perspectief toe te voegen: het *ecocentrisch perspectief* (Provan & Lemaire 2012; Provan & Kenis 2008) dat is gericht op de gezamenlijke doelen van het netwerk en de meerwaarde voor samenleving en burgers (Figuur 1).

Figuur 1. Perspectieven in beeld: toezicht in en toezicht op het netwerk



Bron: Geurtsen, B. (2021)

Egocentrisch perspectief

De huidige inrichting, kennis en denkwijze over toezicht hebben sterke invloed op de rolopvatting van intern toezichthouders. Mensen die een rol als toezichthouder vervullen, voelen zich sterk verantwoordelijk voor de eigen organisatie en mensen. Dit heeft impact op het perspectief van waaruit zij naar netwerken kijken (Geurtsen, 2021). Wanneer netwerken op de agenda staan, kijken toezichthouders vooral naar hun organisatie *in* het netwerk (Geurtsen, 2021). Het egocentrisch perspectief is dominant. Toezichthouders zijn in dialoog met hun bestuur dan veelal gericht op de risico's voor de (financiële) continuïteit en de meerwaarde voor de eigen organisatie. 'We agenderen het netwerk in de vergadering, maar we zijn met het bestuur eigenlijk vooral in gesprek over de vraag welk deel van de aanbesteding in onze organisatie valt en over de risico's van de samenwerking voor onze continuïteit,' aldus een intern toezichthouder (Geurtsen, 2021). Onderzoek in sociaal wonen laat een vergelijkbaar effect zien (Kenis et al. 2023).

Vaak zijn toezichthouders zich niet bewust dat zij wel spreken over netwerken, maar in hun kijken en handelen toch sterk gericht zijn op

'Vaak zijn toezichthouders zich niet bewust dat zij wel spreken over netwerken, maar in hun kijken en handelen toch sterk gericht zijn op de belangen van en voor de eigen organisatie'

de belangen van en voor de eigen organisatie. Wanneer toezichthouders kennis opdoen over de governance van netwerken, dan ontstaat vaak bewustwording dat hun 'oude kijken' (vanuit het organisatiebelang) niet een passend perspectief is in relatie tot netwerken⁴.

Verbreding naar ecocentrisch perspectief

Een organisatienetwerk vraagt om anders te kijken: het verbreden van het perspectief naar de meerwaarde van het netwerk voor burgers en maatschappij in relatie tot de eigen organisatie. Partners in het netwerk zijn van elkaar afhankelijk om tot positieve resultaten voor samenleving en burgers te komen. De waardecreatie kan alleen plaatsvinden door samenspel tussen partners in het netwerk. Deze meerwaarde wordt gerealiseerd op meerdere niveaus: voor samenleving en burgers, het netwerk zelf en de eigen organisatie (Provan & Milward 2001; Provan & Kenis 2008). Anders dan vaak wordt gedacht is de meerwaarde (outcome) van een netwerk niet hetzelfde als een optelsom van de afzonderlijke resultaten van partijen in het netwerk (Kenis & Cambré, 2019).

Je kunt dus als toezichthouder in de ontwikkeling naar netwerken niet enkel blijven kijken naar wat jouw organisatie toevoegt. Het vraagt om de blik te verbreden en ook te richten *op* het netwerk als geheel. Dit *ecocentrisch perspectief* laat toezichthouders kijken vanuit het perspectief van de samenleving, burgers en het netwerk op zich. Vanuit dit perspectief komen vragen ter tafel als: welke waarde levert het netwerk op voor samenleving en burgers? En wat is de effectiviteit van het netwerk zelf? Het ecocentrisch perspectief op de meerwaarde

van netwerken is in de dialoog in de bestuurskamers nog weinig hoorbaar (Geurtsen, 2021; Kenis et al., 2023; Minkman (red.), 2023).

Andere perspectieven, andere dilemma's zichtbaar

Binnen de huidige (in)richting van governance, waarbij de verantwoordingsrelatie ligt tussen bestuur en toezicht van een organisatie, is het de uitdaging voor toezichthouders om in dialoog met hun bestuur te reflecteren vanuit wisselend perspectief.

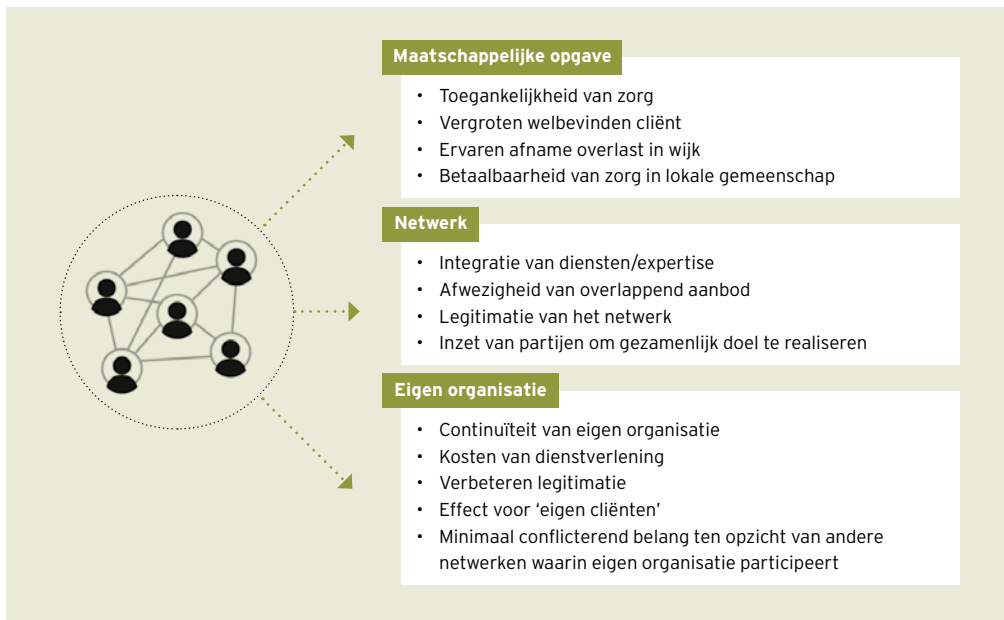
Het egocentrisch perspectief is gericht op vragen zoals: in hoeverre voegt deelname in het netwerk toe aan de realisatie van mijn strategie? Welke kansen en risico's herken ik voor mijn organisatie? Wat vraagt samenwerken van de inrichting en competenties in

mijn organisatie? Hoe borg ik de kernwaarden van mijn organisatie in de samenwerking met anderen? Deze vragen zijn nu al vaak onderwerp van gesprek.

Het toevoegen van het ecocentrisch perspectief is gericht op vragen als: in hoeverre bereikt het netwerk de gewenste doelen, functioneert de samenwerking en realiseert het netwerk meerwaarde voor samenleving en burgers? Een hulpmiddel om het functioneren te bespreken, kunnen de vijf condities voor samenwerking zijn: ambities, belangen, relatie, vorm en proces van samenwerking (Kaats & Opheij, 2013).

Het verbreden van het perspectief naar het ecocentrisch perspectief laat toezichthouders kijken naar de meerwaarde van het netwerk op verschillende niveaus: de effecten voor samenleving en burgers, het netwerk en de eigen organisatie (Figuur 2).

Figuur 2: Verschillende perspectieven op meerwaarde van het netwerk



Bron: Geurtsen, B. (2021) gebaseerd op Turrini et al. (2010) en Provan, K. & Milward, H. (2001).

Leren balanceren

Door het óók hanteren van het ecoperspectief ontstaan er mogelijk spanningen tussen de belangen en resultaten voor de organisatie, voor het netwerk, voor de samenleving en voor burgers (maatschappelijke opgave). Vaak zijn spanningen tussen de niveaus van organisatie en het netwerk het onderwerp van gesprek in de bestuurskamer. Dilemma's op het niveau van het netwerk en samenleving en burgers (maatschappelijke opgave) zijn veelal nog een blinde vlek en dus in de praktijk nog weinig onderwerp van gesprek (Geurtsen, 2021). Een voorbeeld van zo'n dilemma is dat een samenwerking bijdraagt aan het kennen en vinden van professionals. Zij zijn hierdoor veelvuldig aan verschillende tafels in overleg (positief effect op netwerkniveau), maar de cliënten in de wijk hebben nog steeds geen duidelijk aanspreekpunt en de toegang tot zorg kent nog steeds lange wachtlijsten (geen meerwaarde voor cliënt). Een ander voorbeeld. Door in een netwerk de zorgcoördinatie goed te organiseren, leidt dit in potentie tot het sneller en effectiever helpen van patiënten of cliënten. Maar die zorgcoördinatie leidt ook tot afname van de eigen autonomie, en minder grip op de eigen instroom.

Ook ontwikkelingen in de omgeving spelen een rol, zoals de toenemende schaarste aan middelen en menskracht. Wanneer een partner in het netwerk in een zorgelijke financiële situatie belandt en de partijen nog wel drie jaar verbonden zijn aan afspraken met de opdrachtgever, dan is de vraag of en tot hoever de eigen organisatie bereid is om mee te bewegen ten gunste van het gezamenlijke belang van het netwerk, de borging van de zorg voor cliënten in de regio en de continuïteit en kwaliteit van de eigen organisatie?

'Partners in het netwerk zijn van elkaar afhankelijk om tot positieve resultaten voor samenleving en burgers te komen'

Dat zijn geen eenvoudige afwegingen. Het afpellen en expliciet maken van de waarden die liggen onder deze tegengestelde belangen is helpend in het goede gesprek in de bestuurskamer (Zonneveld et al., 2020). Een waardenconflict dat dan zichtbaar kan worden is bijvoorbeeld kwaliteit van zorg versus continuïteit of persoonlijke aandacht voor de cliënt versus efficiëntie en effectiviteit. Het leren balanceren tussen belangen en perspectieven is de uitdaging voor intern toezicht in de beweging naar netwerken.

Toezichthouders meenemen in de complexiteit

Om vanuit het ecocentrisch perspectief het gesprek te voeren met het bestuur is ook aandacht nodig voor de vraag: van wie krijgt intern toezicht welke informatie? Nu vinden gesprekken over netwerken vaak plaats op basis van informatie en interpretaties die afkomstig zijn vanuit de eigen bestuurder, de eigen gremia en werkbezoeken in de eigen organisatie. Dit versterkt het reeds bestaande en dominante egocentrisch perspectief.

Interessant is om de eigen bestuurder te vragen naar informatie die afkomstig is vanuit het netwerk. Het stellen van deze vraag stimuleert het netwerk om ook na te denken over integratie van informatie ten

behoefte van de monitoring en evaluatie van de samenwerking en prestaties (Turrini et al. 2010). Dit aspect krijgt in samenwerkingen vaak minder aandacht, terwijl het een belangrijke factor is die bijdraagt aan de effectiviteit van het netwerk. In de praktijk zijn daarnaast voorbeelden te signaleren van gezamenlijke werkbezoeken of jaarlijkse bijeenkomsten voor (afvaardiging) van toezichthouders en bestuurders op regionaal of netwerk niveau.

Het meenemen van toezichthouders door hen te informeren over het proces aan de gezamenlijke bestuurstafel, heeft ook voor het bestuur een positief effect. Toezichthouders krijgen inzicht in en leren over de complexiteit, kansen en onmogelijkheden in het netwerk. Wanneer intern toezicht is geïnformeerd over de voortgang, is toezicht daarmee ook geëngageerd aan de voortgang, succes of belemmering in het proces. Het doet een beroep om de klankbordrol en expertise van toezichthouders. Zij voelen zich van betekenis. Daarnaast draagt het bij aan de realistische verwachtingen van intern toezicht. Immers, de uitkomst van het besluitvormingsproces in de samenwerking is dynamisch en ontwikkelt zich voortdurend. Het delen van dilemma's is een krachtige manier om toezicht mee te nemen in de complexiteit van netwerken (Klijn et al. 2008 in De Bruijn en Heuvelink, 2017).

'Dilemma's op het niveau van het netwerk en samenleving en burgers (maatschappelijke opgave) zijn veelal nog een blinde vlek'

Netwerken op de jaaragenda

Een andere vraag is hoe netwerken en bijbehorende dilemma's op de agenda van de toezichtvergadering komen. Vaak agendeert de bestuurder ontwikkelingen vanuit de actuele praktijk. Dit vraagt om bestuurlijke sensitiviteit van het bestuur en vertrouwen in deze sensitiviteit door het intern toezicht. Aanvullend is het waardevol om het thema netwerken toe te voegen aan de governance-jaaragenda. Dit nodigt uit om periodiek met elkaar inzicht te hebben in de diversiteit van netwerken en hierop vanuit het perspectief van organisatie én maatschappelijke opgave te reflecteren. Gezien de rol van de raad van toezicht bij de organisatiestrategie, is deze verbinding naar de strategie van samenwerking en het portfolio een logische verbinding.

Goed gesprek over toezicht

Een goed en open gesprek tussen bestuur en intern toezicht van de eigen organisatie over de wijze waarop toezicht van betekenis kan zijn voor bestuur, organisatie, netwerk en samenleving is een startpunt⁵. Het gaat dan in het gesprek vaak over perspectief, rolopvatting, repertoire en het expliciet maken van wederzijdse verwachtingen en behoefte als het gaat om de relatie tussen bestuur en toezicht. Uitkomsten van dit gesprek vinden dan vaak vertaling in de actualisatie van de toezichtvisie en het toezichtkader en kunnen extra aandachtspunten zijn voor een zelfevaluatie.


Op het niveau van het netwerk is het verbinden van intern toezicht in die netwerken een aspect dat nog weinig wordt geagendeerd door de bestuurders aan de samenwerkingsstafel. Terwijl toezicht wel invloed heeft op het besluitvormings- en samenwerkingsproces

Wanneer een bestuurder aan tafel met regelmaat terug moet komen op eerder gemaakte afspraken omdat ‘mijn RvT of RvC nog vragen heeft’, dan heeft dit invloed op de sfeer en het vertrouwen dat andere bestuurders hebben in deze bestuurder waarmee ‘geen afspraken te maken zijn’. De oproep en uitdaging aan bestuurders is om de vraag hoe, wanneer en waarover hun toezicht te betrekken niet onbeantwoord te laten aan de samenwerkingstafel.

Tot slot blijkt dat het belangrijk is om samen met bestuur en toezicht in de organisatie en in het netwerk kennis op te bouwen over governance van netwerken en de bijbehorende complexe dynamiek. Een themadag of deelname aan een opleiding is daarvoor een laagdrempelige invulling. Verdere verdieping is mogelijk door deelname aan actieonderzoek of community of practices. Het borgen van kennis over netwerken verdient ook aandacht bij de werving en selectie van bestuurders en intern toezichthouders.

Samen de handschoen oppakken

Voor de grote maatschappelijke opgaves is domeinoverstijgende samenwerking onontkoombaar. Er wordt veel belang gehecht aan het onderwerp en nieuwe vormen van organiseren in netwerken. Intern toezichthouders kijken, vaak onbewust, nog sterk en primair naar het belang van de eigen organisatie. Het toevoegen van het netwerkperspectief daagt uit om ook te kijken naar belangen voor het netwerk, gemeenschap en burgers. Het toevoegen van dit perspectief aan het huidige intern toezicht maakt andere dilemma’s zichtbaar. Dit vraagt van toezichthouders en bestuurders om te leren balanceren tussen belangen

voor organisatie, netwerk en samenleving. Dat is een wezenlijke opdracht voor bestuur en toezicht. De oproep is dan ook om met elkaar de handschoen op te pakken. Ga het experiment aan, leer, onderzoek en wissel ervaringen uit. In de complexe dynamiek van netwerken past het om samen met praktijk en wetenschap te experimenteren, te onderzoeken en te leren om zo samen passende vormen en werkwijze voor intern toezicht te ontwikkelen. 

Met dank aan Wilfrid Opheij, partner Common Eye en Mirella Minkman, RvB Vilans en bijzonder hoogleraar Innovatie en governance van integrale zorg, TIAS

Bronnen

- Bevir, M. (2011). *Governance: A very short introduction*. Ashford Colour Press.
- De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof E., (2017), *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Boom-bestuurskunde, Den Haag.
- Een goed gesprek over toezicht in netwerken*, 2022, Common Eye, Levinas Instituut, Vilans, ondersteund door NVTZ.
- Geurtsen B., *Ik zie, ik zie wat jij niet ziet...factoren die bijdragen aan invloed van toezicht op de meerwaarde van netwerken*. Utrecht: Open Universiteit, 2021.
- Kaats E. en De Caluwé M. (september 2023), *Samenwerken aan maatschappelijke opgaven, plaats maken voor gedeelde verantwoordelijkheid*. Boom, Amsterdam.
- Kaats E. en W. Opheij (2013), *Leren samenwerken tussen organisaties*, Vakmedianet.
- Minkman, M., *Toezien op samenwerken naar een verantwoord samenspel*. Wetenschappelijke Adviesraad NVTZ. Utrecht: NVTZ, 2023.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro, Kalmthout.
- Kenis, P. Van Montfort C., Lindeman B. (2023), *Naar passende toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in het domein van het sociaal wonen*.
- Provan, K. & Kenis, P., (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *JPart*, (18), 229-252.

Provan, K.G., & Lemaire, R.H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*. Vol. 72, Iss. 5, pp. 638–648.

Provan, K. & Milward, H. (2001). Do Networks Really Works? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 4(61), 414-423.

Turrini, A., D. Cristofoli, F. Frosini & G. Nasi (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration Review*, 88(2), 528–550.

Zonneveld, N., Raab, J. & Minkman, M.M.(2020) Towards a values framework for integrated health services: An international Delphi study. *BMC health services research*, 20(1), 1-13.

Voetnoten

1. NOW financiert drie projecten op dit gebied. Eén van de projecten is EISON: 'External and Internal Supervision Methods and Modalities for Organizational Networks Addressing Complex Societal Issues'. Een samenwerking tussen externe toezichthouders, brancheverenigingen van intern toezichthouders, netwerken in de praktijk op het gebied van onderwijs, wonen, zorg, veiligheid en justitie, de Universiteit van Tilburg en Vrije Universiteit van Amsterdam. Bron: <https://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/eison>
2. Geurtsen B., Ik zie, ik zie wat jij niet ziet... factoren die bijdragen aan invloed van toezicht op de meerwaarde van netwerken. Utrecht: Open Universiteit, 2021
3. Een goed gesprek over toezicht in netwerken, 2022, Common Eye, Levinas Instituut, Vilans, ondersteund door NVTZ.
4. Geurtsen B., Ik zie, ik zie wat jij niet ziet... factoren die bijdragen aan invloed van toezicht op de meerwaarde van netwerken. Utrecht: Open Universiteit, 2021
5. Een goed gesprek over toezicht in netwerken, 2022, Common Eye, Levinas Instituut, Vilans, ondersteund door NVTZ.