

Prof.dr. René Torenvlied

De mantra van coördinatie of het optimisme over netwerken in de publieke sector



Universiteit Leiden

De mantra van coördinatie of het optimisme over netwerken in de publieke sector

Oratie uitgesproken door

Prof. dr. René Torenvlied

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van
Bestuurskunde, in het bijzonder het Management van de Publieke Sector

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 26 oktober 2012



Universiteit Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, mijnheren de decanen, mijnheer de burgemeester, leden van de besturen van de faculteiten, collega's van de Universiteit Leiden en daarbuiten, waarde studenten, toehoorders, familie, vrienden en vriendinnen,

1. Introductie¹

Leven wij in de beste van alle denkbare werelden? Als wij de krant openslaan, schreeuwt het onrecht ons toe. Groot en klein. Oorlogen, scheepsrampen, piraterij, corruptie, armoede, criminaliteit, onveiligheid, eenzaamheid, verwaarlozing, oorlogskinderen, ziekte, ernstig voetbalgeweld - om enkele voorbeelden te noemen.² Neen, dames en heren, wij leven waarschijnlijk *niet* in de beste van alle denkbare werelden - maar wij doen er alles aan om er het beste van te maken.

Omdat wij als moderne burgers menen dat maatschappelijke problemen voortvloeien uit aanwijsbare ketens van oorzaken en gevolgen, wenden wij ons tot de overheid om die problemen op te lossen.³ De publieke sector kan maatschappelijke problemen verminderen door “publieke waarden” te creëren.⁴ Die publieke waarden zouden zich moeten vertalen in hoogwaardige dienstverlening waarmee de burger (als opdrachtgever⁵ en als klant) tevreden zou moeten zijn - dat is dan de beste van alle denkbare werelden.

Bij het creëren van publieke waarden zijn verschillende organisaties en instellingen betrokken, die allemaal sterk afhankelijk zijn van elkaar - bijvoorbeeld in het verrichten van hun dagelijkse activiteiten, routines en handelingen - maar ook bij het ontwikkelen van hun toekomstige beleid, plannen en strategieën.⁶ Afhankelijkheden zie je, bijvoorbeeld, terug in de gezondheidszorg tussen huisartsen, medisch specialisten en zorgverzekeraars; in het veiligheidsbeleid tussen maatschappelijke organisaties, politie en inlichtingendiensten; of in de jeugdhulpverlening tussen jeugdzorg, politie en scholen. Al die wederzijdse afhankelijkheden zorgen ervoor dat organisaties en instellingen hun activiteiten moeten afstemmen en onderling moeten samenwerken.⁷

Dat coördinatie en samenwerking hand in hand gaan met hoogwaardige dienstverlening lijkt bijna vanzelfsprekend, maar dat is het niet. In deze rede zal ik nader ingaan op de vraag in hoeverre al dat afstemmen, coördineren en samenwerken ook daadwerkelijk leidt tot een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening in de publieke sector. Ik geef u drie, actuele voorbeelden.

1.1. Coördinatie en samenwerking leiden tot geldverspilling

Er is een heftige discussie gaande over marktwerking en samenwerking in de zorg. Aan de ene kant moeten ziekenhuizen en zorginstellingen met elkaar concurreren. Wat blijkt: concurrentie tussen ziekenhuizen leidt tot een gebrek aan coördinatie en volstrekt onnodige geldverspilling.⁸ Zo zijn er in Nederland slechts negen PET-scans nodig om aan de vraag te voldoen, terwijl er 44 PET-scans aanwezig zijn in verschillende ziekenhuizen.⁹ Tot deze conclusie komen de bestuursvoorzitters van twee grote ziekenhuizen in het NCRV programma “Altijd Wat”.¹⁰ “Ik zou mijn geld liever zetten op samenwerken, goede afspraken en vertrouwen” zo verzucht de bestuursvoorzitter van het AMC. In het tijdschrift “Arts en Auto” wordt dit vertaald met de stelling: “samenwerken is het beste frame”.¹¹ Aan de andere kant: recent is een onderzoek gestart naar mogelijke samenwerking tussen zorgverzekeraars en ziekenhuizen die bewust te lage contracten afsluiten ten koste van premiebetalers en concurrenten (NRC-Next, 6 oktober 2012).

1.2. Coördinatie en samenwerking leiden tot ruzie

In Friesland ligt een klein dorpje dat Burum heet. Dit dorpje huisvest één van de grote zenuwcentra in de Nederlandse strijd tegen het terrorisme, met de geheimzinnige naam “Nationale Sigint Organisatie”: een satelliet park.¹² “Het grote oor” noemen de inwoners van Burum het ook wel. De schotels zijn in staat om alle satellietcommunicatie ter wereld te onderscheppen. Telefoon, fax en internetverkeer, waaronder - zo stelt de Volkskrant - “internetcommunicatie uit Afrikaanse dorpen zonder kabelverbinding”. Bij het gebruik van deze installatie moeten de *Algemene Inlichtingen* en Veiligheidsdienst (AIVD)

en de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) samenwerken. Maar die diensten maken volgens de Volkskrant alleen maar ruzie. Volstrekt los van elkaar ontsleutelen en ontcijferen de AIVD en MIVD alle signalen.¹³

1.3. Coördinatie en samenwerking leiden tot onaantvaardbare kosten

In een onderzoek naar 27 gevallen van zeer ernstige kindermishandeling constateerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011) dat organisaties in de jeugdhulpverlening de taken zo efficiënt verdeelden, dat er geen redundante informatie meer beschikbaar kon komen om missers te corrigeren, juiste risico-inschattingen te maken en interventies te plegen. De Raad adviseerde om de coördinatie in de jeugdzorg te verbeteren. Maar, die coördinatie heeft ook een keerzijde. Zo stelt pedagoog Peter Cuypers in de Volkskrant (10 mei 2012) dat professionals – jeugdhulpverleners - juist machteloos staan *omdat* zij zoveel moeten afstemmen en coördineren. De hulpverlening aan kinderen vindt daardoor veel minder plaats tijdens huisbezoeken, maar des te meer achter bureaus en in vergaderzalen.¹⁴

2. De mantra van coördinatie

Het onderwerp van deze rede - de effecten van coördinatie en samenwerking op de kwaliteit van publieke dienstverlening - worden door zowel de samenleving als de wetenschap benaderd vanuit een groot *optimisme*. Vanuit de *samenleving* klinkt dit optimisme door in aanbevelingen om de publieke sector te verbeteren. Is er onvoldoende afstemming? Meer coördineren! Is er sprake van een gebrekkige coöperatie? Meer samenwerken! Het lijkt, geachte aanwezigen, wel een mantra. Het is de *mantra van coördinatie* die doorklinkt wanneer er ook maar iets mis gaat in de publieke dienstverlening.

Volgens de Dikke van Dale (Van Boon & Geeraerts, 2008) is een mantra een “met goddelijke kracht geladen spreuk in het hindoeïsme”. Mantra’s worden herhaald en herhaald om hun goddelijke werking kracht bij te zetten. Met het begrip coördinatie is het niet anders: het aanbevelen van coördinatie heeft

thans, zo lijkt het wel, een vergelijkbare status gekregen in het openbaar bestuur als het reciteren van “Hare Krishna”.

Wij zien de mantra van coördinatie ook terug in de bestrijding van de huidige financieel-economische crisis. Die crisis dwingt overheden wereldwijd tot zeer forse bezuinigingen op de uitgaven in de publieke sector.¹⁵ In samenhang met die bezuinigingsoperaties worden in veel landen grootschalige en structurele hervormingen in de publieke sector doorgevoerd - bijvoorbeeld op de terreinen van arbeidsmarkt, pensioenstelsels, zorg, gezondheid, defensie, onderwijs, cultuur. Veel van de hervormingen vergen allerlei (nieuwe) vormen van samenwerking en coördinatie tussen organisaties en instellingen.

De drie voorbeelden uit het begin van mijn rede geven aanleiding je af te vragen of meer coördinatie en meer afstemming wel altijd de oplossing vormen voor alle problemen in de publieke sector.¹⁶ Zoals we in het voorbeeld van het “grote oor” hebben gezien, kan samenwerking ook leiden tot ruzie en conflict. Maar leidt die ruzie ook noodzakelijkerwijs tot een slechte publieke dienstverlening? Ik kan mij indenken dat twee inlichtingendiensten die los van elkaar gegevens analyseren, samen minder snel cruciale informatie over het hoofd zien.¹⁷ Dat mag anderzijds weer niet leiden tot torenhoge kosten van overleg, zoals in de jeugdhulpverlening worden gesignaleerd. Coördinatie en samenwerking kunnen aangemoedigd worden door regels en instituties, zoals het voorbeeld in de gezondheidszorg laat zien - met soms onbedoelde en negatieve gevolgen. Wat voor coördinatie en samenwerking is er eigenlijk nodig? Wanneer wel en wanneer niet? Dat zijn relevante, bestuurskundige vragen.

De bestuurskunde is een *sociale wetenschap* die met goddelijke krachten weinig te maken heeft. In de sociale wetenschap zoeken wij naar een wetenschappelijk gefundeerde onderbouwing voor onze uitspraken.¹⁸ Daarom is het ook belangrijk om onze vragen zo te formuleren (Ultee, 1996) dat er sprake kan zijn van een vooruitgang in wetenschappelijke kennis. De weten-

schappelijke vragen die wij stellen, moeten daarbij een *verklarend* karakter hebben.¹⁹ De mantra van coördinatie vertaalt zich dan in vragen zoals:

1. In hoeverre bestaat er eigenlijk een positieve samenhang tussen de relaties die organisaties in de publieke sector onderhouden en de kwaliteit van publieke dienstverlening?
2. Als er een dergelijke samenhang bestaat - hoe sterk is dan het *effect* van coördinatie en samenwerking op die kwaliteit?
3. In welke situaties en onder welke condities komen de effecten tot stand? Kunnen meer (of andere) coördinatie en samenwerking ook leiden tot een *verslechtering* van de kwaliteit van publieke dienstverlening? Zo ja, in welke situaties?

En, ten slotte:

4. In hoeverre zijn de antwoorden die wij vinden op de bovenstaande vragen afhankelijk van de context, wat betreft:
 - a. De specifieke situatie waarin de organisatie of de sector zich bevindt?
 - b. De indicatoren waarmee wij de “kwaliteit van de publieke dienstverlening” vaststellen.

3. De netwerkbenadering en de optimistische wetenschap

Niet alleen de samenleving benadert afstemming, coördinatie en samenwerking met een groot optimisme. Hetzelfde geldt voor de *wetenschap*. In de bestuurskunde hebben zich grote benaderingen ontwikkeld voor grote vraagstukken van maatschappelijke sturing.²⁰ De netwerkbenadering bestudeert de afstemming, coördinatie en samenwerking tussen organisaties in de publieke sector.²¹ In de bestuurskunde lijkt de netwerkbenadering, in tegenstelling tot veel andere conceptuele benaderingen, een “blijvertje” te zijn - mede ook door de inspanningen van de collega’s uit Rotterdam.²² Waar het postmodernisme als stroming in de bestuurskunde langzaam is doodgebloed, is de netwerkbenadering nog steeds springlevend. Ik ben blij als ik aan beide ontwikkelingen een steentje heb kunnen bijdragen (zie: Nelissen, De Goede & Van Twist, 2004: 277).

De netwerkbenadering in de bestuurskunde is gedeeltelijk verankerd in een brede “netwerkbenadering” in de sociale wetenschappen. Het belangrijkste kenmerk van deze benadering is dat de eenheden in onze verklaringen en analyses niet alleen actoren zijn (mensen of organisaties), maar ook de relaties tussen deze actoren. Zelf bouw ik voort op het meer kwantitatieve en modelmatige onderzoek naar besluitvormingsnetwerken. In Nederland is dat onderzoek door mijn leermeester Frans Stokman tot bloei gebracht (Doreian & Stokman, 1997; Mokken & Stokman, 1976; Stokman, 1994; Thomson, Stokman & Torenvlied, 2003; Torenvlied, Stokman & Akkerman, 2008). Hij combineerde inzichten uit de politicologie, sociologie, economie en bestuurskunde - voortbouwend op het werk van de socioloog James Coleman.²³ Door een onderzoekssubsidie van het CVB van de Universiteit Utrecht, toegekend aan Eva Demerouti en mij, heb ik het onderzoek kunnen verleggen naar het bestuurskundige onderwerp van de kwaliteit van de dienstverlening in de publieke sector.

Net zoals de maatschappelijke mantra van coördinatie heeft de meer conceptuele bestuurskundige netwerkbenadering een optimistische boodschap. Vervlechting van organisaties en een kundig management van complexe afhankelijkheden zouden *de* oplossing bieden voor vraagstukken waarin de publieke sector zich bevindt.²⁴ De benadering is soms waanzinnig abstract, sterk normatief geladen, een oplossing voor alle problemen en toepasbaar op van alles en nog wat. Daarom noemen Christopher Pollitt en Peter Hupe (2012) het netwerkbegrip in de bestuurskunde ook wel een “magisch concept”. Ik sluit mij graag aan bij dat “magische” als een treffende benaming: voeg er wetenschappelijk onderzoek aan toe en we hebben een magisch realistisch kunstwerk dat in het voormalige museum van Dirk Scheringa niet zou misstaan.

Naast de maatschappelijke mantra bestaat er kennelijk een wetenschappelijk sprookje. Maar ja, Lieke (...) zoals jij weet: sprookjes bestaan niet, toch?²⁵ Wat blijft er eigenlijk van dat sprookje over, wanneer je de mystiek weghaalt? Wat blijft er

over wanneer je de bestuurskundige netwerkbenadering verder theoretisch uitwerkt in termen van verklarende mechanismen en operationaliseert in empirische termen - zo u wilt, een “evidence-based” grondslag geeft (De Groot, 2010)?²⁶

De huidige grondslag voor het optimisme van het *publiek management* is de kernveronderstelling dat managementactiviteiten bijdragen aan de prestaties van organisaties in de publieke sector (O’Toole & Meier, 2011). Een deel van die managementactiviteiten is *intern* gericht; een ander deel is *extern* gericht - gericht op het succesvol omgaan met de complexiteit van de omgeving van de eigen organisatie - door het ontwikkelen van allerlei netwerkrelaties (Akkerman & Torenvlied, 2011; Gulati, 2007; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Kraatz, 1998; Rethemeyer & Hatmaker, 2007; Torenvlied et al., 2012a; 2012b).

6 De belangrijkste theoretische mechanismen die ten grondslag liggen aan de samenhang tussen inter-organisationale netwerkrelaties en de prestaties van organisaties zijn nog steeds het best verwoord door de Amerikaanse onderzoekers Pfeffer en Salancik (1978, 145-146). Zij stellen dat netwerkrelaties tussen organisaties (a) ervoor zorgen dat informatie over relevante activiteiten die de eigen organisatie raken op een optimale worden verkregen en uitgewisseld; (b) behulpzaam zijn bij het veiligstellen van de betrokkenheid van belanghebbenden bij activiteiten van de eigen organisatie; en (c) de interacties van de eigen organisatie met andere organisaties stabiliseert en daarmee onzekerheid reduceert.

4. Eerste vraag: samenhang op twee analyseniveaus

De *eerste vraag* luidde: bestaat er een samenhang tussen de relaties tussen organisaties in de publieke sector en de kwaliteit van publieke dienstverlening? Systematisch, empirisch netwerkonderzoek in de publieke sector is niet omvangrijk - en zeker niet naar het verband met kwaliteit van de publieke dienstverlening (Akkerman, Torenvlied & Schalk 2012; Brass et al., 2004; O’Toole & Meier, 2011; Provan, Fish & Sydow,

2007).²⁷ Ik focus me hier op twee netwerkbenaderingen waarin een expliciet verband wordt aangebracht met prestaties in de publieke sector, zoals klanttevredenheid. Dit betreft de benadering van gehele netwerken en de benadering van de netwerkactiviteiten van managers.²⁸ Ik laat een derde benadering, de procesbenadering, hier buiten beschouwing.²⁹

Gehele netwerken. De eerste benadering is die van inter-organisationale netwerken. Deze benadering is gericht op de structuur en het bestuur van “gehele” netwerken - ook wel het “gemeenschapsniveau” genoemd (Provan & Milward, 2001). Gehele netwerken zijn verzamelingen van drie of meer organisaties die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bepaalde taak of doelstelling. (Provan & Milward, 1995; Provan & Kenis, 2008). De *kernhypothese* van de inter-organisationale benadering is dat de prestaties van het gehele netwerk samenhangen met de structuur van het netwerk, zoals de mate van centralisering (Akkerman et al., 2012; Provan, Fish & Sydow, 2007). Een vraag op dit analyseniveau is, bijvoorbeeld, waarom alle organisaties in de jeugdzorg binnen een bepaalde regio gezamenlijk *wel* in staat zijn om de prevalentie van kindermishandeling terug te brengen en de organisaties in een andere regio niet. Om deze vraag te beantwoorden, moet je verschillende verzamelingen van organisaties met elkaar vergelijken. Empirisch onderzoek laat inderdaad een samenhang zien tussen netwerkkenmerken en netwerkprestaties: vooral gecentraliseerde netwerken presteren beter.

Netwerken van managers. De tweede benadering is die van de netwerkactiviteit van publieke managers. Deze benadering is gericht op kenmerken van, wat wij noemen, de “ego-netwerken” van managers (O’Toole & Meier, 2011). Het analyseniveau is het niveau van de publieke manager. De kernhypothese van deze benadering is dat de netwerkactiviteit van managers samenhangt met de prestaties van hun organisatie. Een vraag op dit analyseniveau is, bijvoorbeeld, in hoeverre wij verschillen in de prestaties tussen “Centra voor Jeugd en Gezin” van verschillende gemeenten kunnen verklaren uit de relaties die ieder cen-

trum onderhoudt met diverse externe organisaties en instellingen in het brede domein van de jeugdzorg. Om vragen op dit niveau te beantwoorden, moet je dus verschillende organisaties met elkaar vergelijken. Resultaten van empirisch onderzoek geven ook uitgebreide ondersteuning voor de kernhypothese: meer actieve managers presteren beter.

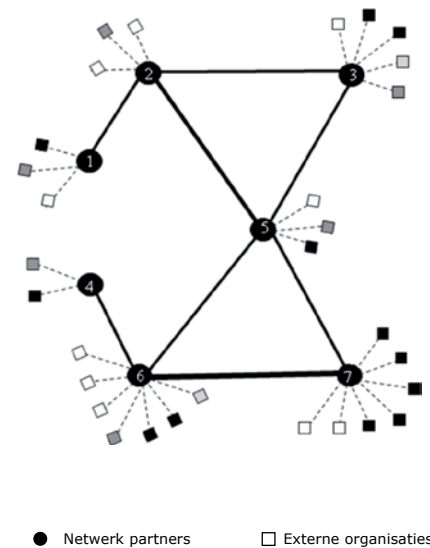
4.1. Een illustratie

De benaderingen van inter-organisationale netwerken en die van de netwerkactiviteit van managers worden geïllustreerd in figuur 1. De zeven punten in de figuur representeren zeven publieke organisaties in een specifiek domein of sector - bijvoorbeeld onderwijsinstellingen die een specifieke opleiding in een studierichting verzorgen, zoals universitaire opleidingen of opleidingen in het HBO en MBO. In dat geval representeren de zeven punten alle “zusteropleidingen” die in Nederland een specifieke opleiding aanbieden.

De relaties binnen het “*inter-organisationale*” opleidingsnetwerk worden gerepresenteerd door de dikke zwarte lijnen, waarbij de dikte van de lijnen de sterkte van de onderlinge relaties tussen de opleidingen weergeeft.³⁰ De relaties kunnen strikt formeel worden gedefinieerd - bijvoorbeeld het gemeenschappelijk lidmaatschap van een overlegplatform, of een samenwerkingsverband. Relaties kunnen ook informeel van aard zijn, bijvoorbeeld de uitwisseling van vertrouwelijke informatie of de sterkte van vriendschapsrelaties tussen organisatieleden (Isett et al., 2011: i162). In figuur 1 is elk van de zeven opleidingen verbonden met tenminste enkele andere opleidingen. Hieruit ontstaat een bepaalde structuur van het gehele opleidingsnetwerk, gekenmerkt door het patroon in dikke relaties. Dat patroon laat zien dat er één centrale opleiding bestaat (opleiding 5) en dat twee opleidingen een perifere plaats innemen (opleidingen 1 en 4).

De netwerkrelaties van publieke organisaties zijn natuurlijk breder dan die in hun specifieke domein. Dit komt door de *netwerkactiviteit van de managers* van deze organisaties. Bij-

voorbeeld, de zeven opleidingen in ons fictieve voorbeeld zijn natuurlijk verbonden met veel meer en een veel breder palet aan externe organisaties dan alleen met hun “zusteropleidingen” in Nederland. In figuur 1 zijn deze organisaties aangeduid met een vierkantje. De middelen en informatie waarover deze externe organisaties en instellingen beschikken, zijn ook belangrijk voor de opleiding - denk bijvoorbeeld aan professionele organisaties in het beroepsveld die stageplaatsen kunnen verlenen en werk bieden aan afgestudeerden, aan organisaties waarvan de opleiding in financiële zin afhankelijk is, of aan organisaties die potentiële studenten naar de opleiding verwijzen (middelbare scholen). De kleur van de vierkantjes geeft deze afhankelijkheid aan. Figuur 1 illustreert dat de managers van sommige opleidingen actiever zijn dan die van andere (zij hebben meer vierkantjes), dat sommige managers zich richten op een specifiek type van afhankelijkheid (hun vierkantjes hebben overwegend dezelfde kleur) en dat managers ook verschillen in de typen van afhankelijkheden (de kleuren van de vierkantjes verschillen tussen de managers).



Figuur 1: Een gestileerd, hypothetisch inter-organisationeel netwerk

Er is veel onderzoek verricht binnen de twee genoemde stromingen - vrijwel altijd los van elkaar - waarin gehele netwerken tussen organisaties of de ego-netwerken van managers gezien worden als operationalisering van de verschillende relaties die er bestaan tussen organisaties, zoals: afstemming, coördinatie, samenwerking, of vertrouwen. Gegeven de overvloed aan vaak conceptuele studies beperk ik mij hieronder tot een keuze uit het onderzoek dat meer empirische uitspraken doet over de samenhang van die netwerken met de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

4.2. Gehele netwerken: Enkele onderzoeksbevindingen

Centralisering. Provan en Milward (1995) bestudeerden de prestaties van lokale netwerken van GGZ instellingen in vier steden in de Verenigde Staten. Zij rapporteren dat de kwaliteit van zorg beter is in meer centraal gecoördineerde netwerken dan in heel dichte of juist gedecentraliseerde netwerken. Hun verklaring is dat centrale coördinatie de nauwe samenwerking garandeert tussen autonome organisaties met potentieel conflicterende doelstellingen (Provan & Milward, 1995, 24). Agranoff (2007) vergeleek 14 netwerken en, hoewel hij niet direct de effecten heeft vastgesteld van activiteiten die zijn gericht op samenwerking, rapporteert hij kwalitatieve ondersteuning voor de toegevoegde waarde van samenwerking in netwerken van publieke organisaties. In zijn algemeenheid is de conclusie dat de aanwezigheid van centrale coördinerende organisaties positief bijdraagt tot de stabiliteit, cohesie en prestaties van netwerken van organisaties (Agranoff & McGuire, 2003; Akkerman, Torenvlied & Schalk, 2012; Brass et al., 2004; Provan, Fish & Sydow, 2007; Rethemeyer & Hatmaker, 2007).

Vertrouwen, consensus en leervermogen. Alter en Hage (1993) vinden dat de aanbieders van dienstverlening een lagere effectiviteit rapporteren wanneer zij in een sterk gecentraliseerd netwerk opereren. Zij wijzen juist op het belang van wederzijds vertrouwen. Ook andere studies benadrukken dat de sterkte van relaties en de dichtheid van het netwerk positief samenhangen met de prestaties van netwerken (Provan, Fish &

Sydow, 2007) - als indicatoren voor de inbedding van relaties in het netwerk. Netwerkinbedding bespoedigt de ontwikkeling van leervermogen, innovatie en vertrouwen tussen organisaties (Coleman, 1990; Gulati, 2007; Raub & Weesie, 1990; Schalk, Torenvlied & Allen, 2010; Uzzi, 1997).³¹ Daarnaast bespoedigt het de ontwikkeling van consensus (Schneider et al., 2003).

4.3. Netwerkactiviteit van managers: Enkele onderzoeksbevindingen

Steun vanuit de omgeving van de organisatie. De netwerkactiviteit van managers wordt meestal geconceptualiseerd als de contactfrequentie van relaties die (top) managers onderhouden met externe organisaties en instellingen - zoals toeleveranciers, belanghebbenden, klanten, samenwerkingspartners, toezichthouders, of politieke actoren. De gedachte dat de omgeving van de organisatie gemanaged kan worden, wordt breed onderbouwd door studies in het (publieke) management. Studies laten zien dat organisaties in staat zijn om verschillende typen en bronnen van steun aan te boren in hun omgeving (Aldrich, 2008). Bozeman (1987) bijvoorbeeld, maakt een onderscheid tussen de steun van externe politieke en ambtelijke actoren, de publieke media, de klanten van de (publieke) organisatie en andere belanghebbenden. De bestuurskundige literatuur benadrukt het belang van steun van politieke actoren en klanten voor het functioneren van de organisatie - bijvoorbeeld om financiële bijdragen te verwerven ten behoeve van de dienstverlening (Lynn, 2007; Rainey & Steinbauer, 1999). Steun van politici, klanten en andere belanghebbenden vormen een kerndimensie in het strategisch model dat de "Kennedy School of Government" heeft ontwikkeld voor overheidsmanagers (Heymann, 1987; Moore, 1995). Moynihan en Pandey (2005) rapporteren positieve effecten van gepercipieerde politieke steun op zelfgerapporteerde prestaties van 83 managers in de publieke sector.

Aanboren van middelen en bufferen van turbulentie in de omgeving. In verschillende studies hebben O'Toole en Meier (2004a; 2004b; 2011) een model van "managerial networking"

ontwikkeld. Hun veronderstelling is dat de netwerkactiviteiten van managers, naar buiten de organisatie in de wederzijds afhankelijke omgeving van de organisatie, een toegevoegde waarde geeft voor het presteren van de organisatie. Dit netwerkgedrag voorziet managers van mogelijkheden om allerlei kansen te benutten en middelen aan te spreken in de omgeving van hun organisatie. De netwerkactiviteiten geven managers ook de mogelijkheid om hun organisatie te beschermen tegen turbulentie in de omgeving van de organisatie - zoals politieke, economische en technische eisen die aan de organisatie worden gesteld (Meier & O'Toole, 2003; 2004). Studies van netwerkactiviteiten van de managers van Texaanse schooldistricten laten overtuigend zien dat de prestaties van leerlingen positief samenhangen met het netwerkgedrag van de managers van de districten (O'Toole & Meier, 2011). Een studie van het sociale kapitaal van schooldirecteuren in de Verenigde Staten (Leana & Pil, 2006) rapporteert dat de omvang van dit kapitaal ook positief samenhangt met schoolprestaties. Onderzoek laat vergelijkbare effecten zien in het Nederlandse primair onderwijs (Akkerman & Torenvlied, 2010; Torenvlied et al., 2012b) en bij opleidingen HBO-verpleegkunde (Akkerman & Torenvlied, 2011; 2012).

5. Tweede vraag: maken netwerken tussen organisaties het verschil?

Met het vaststellen van de samenhang tussen netwerkkenmerken en prestaties in de publieke sector lijkt het wel of wij in wetenschappelijk Eldorado zijn beland. Of toch niet? Veel onderzoek naar samenwerking en coördinatie in netwerken in de publieke sector heeft ook tekortkomingen. Er treden soms ernstige methodologische problemen op. In de eerste plaats is veel onderzoek gebaseerd op gevalsstudies, of op studies met een relatief gering aantal cases. Hierdoor kan het toeval een grote rol spelen en is het niet goed mogelijk om algemeen geldende uitspraken te doen. Daar gaat ons optimisme!

In de tweede plaats worden de prestaties vaak gevraagd aan de managers zelf. Beoordelingen van de eigen prestaties zijn

vaak vertekend door allerlei zaken. Sommige mensen hebben, bijvoorbeeld, de neiging om zichzelf systematisch beter te beoordelen dan anderen. Andere mensen zijn juist meestal heel kritisch over het eigen functioneren. Zo kunnen allerlei kenmerken van mensen, die niet zijn gemeten, de samenhang tussen netwerkgedrag en prestaties beïnvloeden.³² De kwaliteit van publieke dienstverlening is echt iets anders dan een totaal aan percepties van managers.

Een derde tekortkoming is dat metingen vaak niet worden herhaald, zodat het onduidelijk blijft wat oorzaak is en wat gevolg.³³ Bij netwerken speelt altijd de vraag of effecten optreden door selectie, of door processen binnen het netwerk, zoals samenwerking, coördinatie, of leergedrag. Het kan immers zo zijn, dat het de best presterende organisaties zijn die gaan samenwerken. Of dat slecht presterende organisaties op een gegeven moment uit een samenwerkingsverband worden gezet.³⁴

In ons onderzoek naar netwerken in de publieke sector en de kwaliteit van publieke dienstverlening hebben wij geprobeerd de twee eerste tekortkomingen te vermijden. Wij hebben ervoor gekozen om grootschalig en kwantitatief onderzoek te verrichten. Wij hebben bovendien de prestatiematen steeds onafhankelijk van onze onderzoekseenheden gemeten; daar kom ik later nog op terug. Aan de derde tekortkoming (geen herhaalde metingen) kunnen wij pas in vervolgonderzoek iets doen.

Dat het onderzoek grootschalig is, heeft nog een belangrijk extra voordeel. Dit voordeel is dat wij in staat zijn om uitspraken te doen over de *omvang* van de effecten van coördinatie en samenwerking in netwerken. Dit is de tweede vraag die ik in het begin stelde. Hoe groot is de bijdrage van coördinatie en samenwerking eigenlijk? Maakt dit het verschil tussen een burger die een "heel klein beetje" tevreden is en een burger die een "klein beetje" tevreden is? Of het verschil tussen een "heel klein beetje" tevreden burger en een "dik tevreden" burger? Met andere woorden, kan je als publieke manager *echt* iets bereiken

door middel van netwerkvorming en ontplooiing van netwerkactiviteiten? Of zijn we ook nu weer veel te optimistisch? Dat er een samenhang bestaat is mooi. Maar, het probleem is dat je als wetenschapper vaak wel veel kunt verklaren, maar dat dit meestal net niet de variabelen betreft die je gemakkelijk kunt veranderen.³⁵ Ik schets twee voorbeelden - ontleend aan ons onderzoek in de context van het onderwijs.

5.1. Netwerken in het HBO en de tevredenheid van afgestudeerden

In het najaar van 2008 zat ik met Jim Allen, van het Research centrum voor Onderwijs en de Arbeidsmarkt (ROA), te puzzelen. Wij zochten naar een onderzoeksdesign waarin het verband kan worden onderzocht tussen samenwerkingsrelaties in het hoger onderwijs en kenmerken van afgestudeerden - zoals hun tevredenheid met de opleiding, arbeidsmarktpositie en startsalaris. Dat zijn feitelijk prestatiepunten. We startten met de studierichting van de PABO's (leerkracht basisschool). Dit is uitgegroeid tot een zeer grootschalig onderzoek (Schalk, Torenvlied & Allen, 2010) waarin, we met Jelmer Schalk en Agnes Akkerman uiteindelijk vijf HBO studierichtingen hebben onderzocht (Akkerman, Torenvlied & Schalk, 2012).³⁶ Binnen deze vijf studierichtingen hebben wij gekeken naar 91 opleidingen. En binnen deze 91 opleidingen hebben wij gekeken naar de tevredenheid, arbeidsmarktpositie en startsalaris van iets meer dan 18.000 afgestudeerden, verdeeld over vijf afzonderlijke jaren van afgestudeerden (cohorten).

In onze verklaring van de tevredenheid van afgestudeerden in het hoger beroepsonderwijs nemen wij vanzelfsprekend de *individuele* kenmerken van de afgestudeerden zelf mee. Het kan immers veel uitmaken voor hun tevredenheid of zij goed presteerden op de middelbare school, of zij man zijn dan wel vrouw, welke leeftijd zij hebben, of zij allochtoon dan wel autochtoon zijn, of wat hun startsalaris is. De vraag is nu, in welke mate de tevredenheid van afgestudeerden wordt bepaald door hun *individuele* kenmerken en in hoeverre de tevredenheid wordt bepaald door kenmerken van de *opleiding* en van de *samenwerkingsnetwerken* waarin de opleiding is ingebed?

Iets meer dan 94 procent van alle variatie in de tevredenheid van afgestudeerden kan worden verklaard door kenmerken van de individuele afgestudeerden zelf. Ongeveer vijf procent kan worden verklaard uit kenmerken van de opleidingen en ongeveer één procent is toe te schrijven aan variatie tussen studierichtingen. Met andere woorden: de kenmerken van de netwerken van de opleidingen hebben invloed op maximaal zes procent van de variatie in tevredenheid van afgestudeerden. Voorlopige conclusie: als wij in ons enthousiasme de tevredenheid van afgestudeerden willen verhogen, zouden we ons eigenlijk het beste kunnen richten op een verandering van, bijvoorbeeld, hun leeftijd, geslacht, of startsalaris. Dat is natuurlijk onzin: we kunnen op dit individuele niveau weliswaar veel verklaren, maar onze mogelijkheden om hierop invloed uit te oefenen zijn slechts heel beperkt.

De cruciale vraag is wat de *omvang* is van het effect van de structuur van de samenwerking (de netwerkinbedding). Laten we daarvoor eens kijken naar de samenwerkingsrelaties van de PABO's. Uit het onderzoek blijkt dat de kans dat een afgestudeerde met tevredenheid terugblijkt op de studie 84 procent is als zij heeft gestudeerd bij een PABO die sterke samenwerkingsrelaties onderhoudt met andere PABOs. De kans op een tevreden afgestudeerde daalt van 84 naar 72 procent voor PABO's die zwakke relaties onderhouden of een geïsoleerde positie innemen in het netwerk van PABO opleidingen. Het verschil is dus iets meer dan tien procent. Naar mijn idee is dat eigenlijk best een aanzienlijk verschil - zeker als wij kijken naar het aantal afgestudeerden in het hoger beroepsonderwijs. In het studiejaar 2009/2010 zijn in het HBO bijvoorbeeld in totaal 62 duizend diploma's uitgereikt (CBS, 2011: 102). Dan bestaat het door ons vastgestelde effect uit 6.000 meer tevreden afgestudeerden per jaar.³⁷ Dat geeft best reden tot optimisme!

5.2. Netwerkactiviteit van schooldirecteuren en de prestaties van hun leerlingen

Voortbouwend op het werk van Larry O'Toole en Ken Meier (2011) naar de managers van Texaanse schooldistricten heb

ik met Petra van den Bekerom en Agnes Akkerman - en in samenwerking met Inge de Wolf, van de Inspectie voor het Onderwijs, een grote survey uitgezet onder alle, bijna 7.000 schooldirecteuren in het primair onderwijs. Van 1.348 schooldirecteuren kregen wij een vragenlijst terug - een representatieve respons van bijna 20 procent (Torenvlied & Akkerman, 2012). Wij ondervroegen hen over tal van managementactiviteiten, waaronder hun externe netwerkactiviteit naar meer dan 40 verschillende typen van externe organisaties en instellingen die wij op basis van kwalitatieve interviews hadden onderscheiden (Bekerom et al., 2010). Wij hebben de antwoorden gekoppeld aan schoolgegevens, zoals gemiddelde CITO scores van leerlingen, en het oordeel van de onderwijsinspectie (Torenvlied et al., 2012b; voor een discussie over schoolprestaties zie: o.a. Dijkstra et al., 2001).

In onze verklaring van de schoolprestaties van leerlingen hebben wij de kenmerken van de school en schoolpopulatie meegenomen.³⁸ Zo hebben wij rekening gehouden met het aantal leerlingen, het percentage achterstandsléerlingen en het percentage docenten met een deeltijdaanstelling.³⁹ Ook nu wordt de variatie in schoolprestaties tussen scholen vooral verklaard uit kenmerken van de leerlingpopulatie of de docentenpopulatie.

De vraag is, wederom, wat de *omvang* is van het effect van netwerkactiviteit van de schooldirecteur. De *afzonderlijke* effecten van netwerkactiviteiten zijn significant, maar niet heel sterk. Wanneer schooldirecteuren hun netwerkactiviteit - naar bijvoorbeeld gemeentelijke organisaties - verhogen van gemiddeld maandelijks naar dagelijks, dan neemt de cito-score van hun leerlingen gemiddeld 1 punt toe - dat is een toename van vier procent.⁴⁰ In hun onderzoek naar Texaanse schooldistricten rapporteren O'Toole en Meier (2004b: 472) een effectgrootte van vijf procent.

Als we kijken naar de gezamenlijke effecten van *alle* managementvariabelen, inclusief het intern management gericht op de betrokkenheid van het schoolteam of versterking van de

kwaliteit van het personeel,⁴¹ dan komen we op een maximaal verschil van gemiddeld 6 punten - ofwel bijna 25 procent. Dit maakt niet alleen het verschil tussen een (zeer) zwakke of een gemiddelde school; het kan voor individuele leerlingen ook echt een belangrijk verschil uitmaken in de kansen die zij geboden krijgen om zich in hun schoolloopbaan verder te ontwikkelen. En dat is - uiteindelijk - het belangrijkste criterium om schoolprestaties op te beoordelen.

6. Naar een nieuwe generatie van netwerkonderzoek in de publieke sector

Fantastisch, zult u zeggen. Publieke managers kunnen dus toch het verschil maken als het gaat om kwaliteit van publieke dienstverlening. Door te coördineren en door samen te werken. De belofte van de netwerkbenadering heeft een stevige empirische basis. Ik zal u eerlijk bekennen dat ik best verbaasd was over de sterkte van de effecten die wij vinden. We zouden met recht *optimistisch* kunnen zijn.

Ach, dat optimisme, daar gaan we weer. Laat ik dit feestje maar weer eens proberen te bederven. We zijn nu aanbeland bij de derde vraag die ik stelde. Kort gezegd luidde deze: kunnen meer of andere coördinatie en samenwerking ook tot een *verslechtering* van de kwaliteit van publieke dienstverlening leiden? Op deze vraag heb ik op dit moment slechts de contouren van een antwoord. Deze derde vraag vormt namelijk een belangrijk onderdeel van wat ik zie als een nieuwe agenda voor netwerkonderzoek in de publieke sector - een agenda waar ik vanzelfsprekend graag een bijdrage aan wil leveren.

6.1. Derde vraag: Perverse effecten van netwerksamenwerking
Alarmerend genoeg wijst onderzoek uit dat er ook perverse effecten bestaan van coördinatie en samenwerking tussen organisaties in de publieke sector - dit zijn onbedoelde negatieve effecten.⁴²

Sommige van die effecten werden al vroeg door onderzoekers onderkend, bijvoorbeeld een gebrek aan legitimiteit of pro-

blemen bij publieke verantwoording (Bovens, 2000). Ook heel recent kopte NRC-next nog “De keerzijde van onze overlegcultuur is dat er zelden wordt afgerekend” (NRC next, 8 oktober 2012). Ook problemen in de verstandhouding tussen overheidsdiensten kregen eerder al ruime aandacht, zoals in het bureaupolitieke model (Allison & Halperin, 1972; zie ook: de oratie van Rosenthal, 1988).

Daarnaast wordt in de literatuur ruime aandacht geschonken aan netwerken van organisaties die maatschappelijk *verwerpelijke* doelstellingen nastreven, zoals de maffia of terreurorganisaties (Bakker, Raab & Milward, 2012; Raab & Milward, 2003). Of netwerken die plotseling maatschappelijk suboptimale uitkomsten opleveren, zoals de verzekeraars en ziekenhuizen uit ons eerste voorbeeld (zie ook: Flache & Macy, 1996) - of situaties van onwenselijke kartelvorming (Provan, Fish & Sydow, 2007). Daarnaast zijn veel studies verschenen over de prestatieparadox in de publieke dienstverlening. Deze studies richten zich meestal op verschillen tussen gerapporteerde en feitelijke prestaties, of de disfunctionele en disproportionele aandacht voor nauw gedefinieerde, specifieke indicatoren waarover uitvoerders en bestuurders verantwoording moeten afleggen - waarmee andere aspecten van het functioneren van organisaties uit het oog worden verloren (Cohen, 1998; Harbour, 2009; Van Thiel & Leeuw, 2002).⁴³

Interessant voor de ontwikkeling van het netwerkonderzoek in de publieke sector is dat ook publieke organisaties die zich met *oprechte*⁴⁴ intenties storten in netwerkvorming - en hun netwerkcontacten ook actief onderhouden - ongewild in grote problemen kunnen komen wanneer zij samenwerken en coördineren. Opvallend genoeg is er weinig systematisch onderzoek naar de condities, de omstandigheden, waaronder perverse en paradoxale effecten optreden van coördinatie en samenwerking tussen publieke organisaties (zie ook: Pollitt, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2000).

Wat betreft perverse effecten zien we, bijvoorbeeld:

- dat de netwerkactiviteiten van de managers van Texaanse schooldistricten geen effect hebben op de prestaties van zwarte of Latino studenten, maar wel op die van meer *geprivilegieerde* studenten (O’Toole & Meier, 2004).

Wat betreft paradoxale effecten:

- dat de meest succesvolle strategie voor individuele HBO opleidingen - het ontwikkelen van zoveel mogelijk relaties met andere opleidingen in het veld - op het niveau van het netwerk van de studierichting als *geheel* kan leiden tot een dichte structuur die relatief slechter presteert (Akkerman, Schalk & Torenvlied, 2012; Schalk, Torenvlied & Allen, 2010).⁴⁵
- dat schooldirecteuren die investeren in netwerkrelaties met hetzij nationale, dan wel met lokale organisaties en instellingen het veel beter doen dan schooldirecteuren die investeren in relaties met beide tegelijkertijd. (Akkerman & Torenvlied, 2010). Een vergelijkbaar effect zien we in de Amerikaanse data (Torenvlied et al., 2012a).

Theoretisch kunnen wij de mechanismen voor perverse effecten zoeken in verschillende onderzoeksbenaderingen en wetenschappelijke disciplines. In de eerste plaats bestaan er eenvoudigweg belangentegenstellingen tussen organisaties die moeten, of willen, samenwerken om een collectief doel te bereiken. Hiernaar is veel onderzoek gedaan en er is veel over geschreven. Denk daarbij wederom aan de benaderingen van politieke netwerken en beleidsnetwerken. Of aan problemen rond bureaupolitiek (Allison & Halperin, 1972) waarvan de perikelen rond het “grote oor” uit de inleiding een mooi voorbeeld is. Ook het oplossen van complexe collectieve actieproblemen door institutionele ontwerpen (Dietz, Ostrom & Stern, 2003) gaat uit van (strategische) afhankelijkheden tussen personen of organisaties. De hypothese is dat netwerkinbedding ervoor kan zorgen dat vertrouwen ontstaat waardoor sociale actoren minder opportunistisch gedrag vertonen - ondanks hun belangentegenstellingen (Coleman, 1990; Williamson, 1991). Maar,

netwerkinbedding kan ook ertoe leiden dat sociale actoren gezamenlijk *opportunistisch* gedrag vertonen, tegen een publiek of collectief belang in (Flache & Macy, 1996).

In de tweede plaats kunnen wij inzichten ontleen aan de meer kwalitatieve studies naar netwerksamenwerking, “network collaboration” (Agranoff, 2007; Agranoff & McGuire, 2003). Hun studies laten zien dat samenwerking tussen organisaties niet onproblematisch is - in de zin dat netwerksamenwerking ook veel kosten met zich meebrengt. Dat zien we terug in het voorbeeld van de machteloosheid van de organisaties in de jeugdzorg die zoveel moeten samenwerken. Het betreft hier *opportunitetskosten* van het niet actief zijn in andere activiteiten dan netwerkactiviteiten, bijvoorbeeld het interne management van de eigen organisatie. *Coördinatiekosten* ontstaan wanneer organisaties onderling tot gecoördineerd activiteiten moeten komen en hun gedrag actief moeten afstemmen. Dit vergt inzet, energie, investeren en veel praten en vergaderen. Publieke organisaties worden daarnaast ook geconfronteerd met kosten in de vorm van een verlies aan autonomie wanneer zij zijn ingebed in afstemmings- en samenwerkingsrelaties met andere organisaties die hun gedrag monitoren en beperkingen stellen aan hun doeleinden, voorkeuren, strategieën en gedragsalternatieven. Tenslotte moeten organisaties in samenwerkingsnetwerken vaak conflicterende doelen verenigen en nieuwe, overkoepelende doeleinden formuleren. Dit brengt - naast het inleveren op de eigen belangen, ook de kosten van compromisvorming met zich mee en dat kan weer leiden tot het ontstaan van forse conflicten. Kortom, theoretische benaderingen van netwerken in de publieke sector zouden ook de (vaak verborgen) kosten van samenwerking moeten incorporeren in de geboden verklaringen van de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Op dit moment zijn de kosten van samenwerking meestal slechts impliciet opgenomen in verklarende theorieën van samenwerking in de publieke sector, bijvoorbeeld in modellen van netwerk “governance” (Provan & Kenis, 2008). De

kosten van netwerkactiviteit van managers worden slechts ad hoc genoemd in verklaringen voor non-lineaire effecten van netwerkactiviteit op prestaties van organisaties in het publieke management model van Meier en O’Toole (Hicklin, Meier & O’Toole, 2008), of als verklaring voor de elkaar onderdrukkende effecten van verschillende dimensies van netwerkactiviteit (Akkerman & Torenvlied, 2010; Torenvlied et al., 2012a). In een recente studie naar de Texaanse schooldistrictdata hebben wij een start gemaakt dergelijke kosten explicieter te modelleren (Torenvlied et al., 2012a).

Andere perverse effecten hoeven niet uit kosten te ontstaan, maar uit de aggregatie van de individuele strategieën van organisaties en instellingen naar een gehele netwerkstructuur. Deze onbedoelde effecten van netwerksamenwerking kunnen ontstaan uit de complexe spanningsvelden waarmee managers moeten omgaan: zo moeten zij vertrouwen bestendigen door hechte en gesloten netwerken op te bouwen. Dergelijke netwerken zijn veel moeilijker te monitoren, minder transparant en zij genereren daarmee wellicht ook minder legitieme uitkomsten. Deze benadering van vertekende uitkomsten lijkt op economische modellen van “regulatory capture” (Laffont & Tirole, 1991). Met andere woorden, netwerksamenwerking kan vertekende uitkomsten opleveren, waarbij de behoeften van gemarginaliseerde groepen in de samenleving op de achtergrond komen. Vergelijk de hierboven genoemde vertekening in de resultaten van netwerkactiviteit van de managers van Texaanse schooldistricten (O’Toole & Meier, 2004). Zij bedienen vooral de geprivilegieerde groepen leerlingen die toch al zouden hebben geprofiteerd van het aangeboden onderwijs.⁴⁶

Tenslotte kunnen de netwerkactiviteiten op organisatieniveau (de netwerkactiviteit van managers) en op collectief niveau (de structuur van de gehele netwerken) elkaar bijten, waardoor de prestatie van het netwerk als geheel achterblijft (Akkerman, Torenvlied & Schalk, 2012; Provan & Sydow, 2008). Als alle managers streven naar het onderhouden van veel relaties, ontstaat een inter-organisatieel netwerk met een hoge dicht-

heid, waarin organisaties wellicht weer minder mogelijkheden hebben zich ten opzichte van elkaar te ontplooiën (Buskens & Van de Rijt, 2008). De recente *theorie van netwerken* in de natuurwetenschappen (Watts, 2004; Watts & Strogatz, 1998; maar zie ook: Bendor, 1985; Burt, 1992; Granovetter, 1985) kan een antwoord bieden op dergelijke puzzels die wij in de praktijk waarnemen (Akkerman, Torenvlied & Schalk, 2012; Morrissey et al., 1994; Provan, Fish & Sydow, 2007). Het gestileerde netwerk in figuur 1 bevat dichte, lokale clusters van organisaties rond opleidingen die zelf weer onderling verbonden zijn met het meer gecentraliseerde netwerk van opleidingen. Een dergelijk netwerk wordt wel een *small-world*⁴⁷ netwerk genoemd. De benadering van “small-world” netwerken wordt steeds meer toegepast in de sociale wetenschappen, maar niet in onderzoek naar de publieke sector (Uzzi et al., 2007).

6.2. Vierde vraag: De invloed van de context

Met de vierde vraag treedt een nieuwe complicatie op: in hoeverre hangen de gevonden effecten af van de context waarin het onderzoek plaatsvond? Presentaties op bestuurskundige congressen eindigen vaak met de uiterst geruststellende mededeling dat de gevonden effecten heel erg afhankelijk zijn van de specifieke onderzoekscontext. Zo bezien zou het onderzoek van collega's O'Toole en Meier primair een model opleveren van Texaanse schooldistricten en ons onderzoek van het Nederlandse onderwijssysteem. Door te hameren op de context wordt het doen van algemeen geldende uitspraken buitengewoon lastig - en, zoals u begrijpt, druist dat in tegen mijn wetenschapsopvatting (Akkerman & Torenvlied, 1997).⁴⁷ Maar we kunnen de specifieke context ook niet wegpoezen. Omwille van de tijd neem ik het onderzoek naar netwerkactiviteiten van managers als uitgangspunt.

Specifieke netwerkdimensies in specifieke situaties. De onafhankelijke variabele ‘netwerkactiviteit’ is meestal erg algemeen en abstract. Zo blijkt het dat de netwerkactiviteiten van managers beschreven kunnen worden aan de hand van één activiteitenmaat. Dit wordt gerapporteerd in de studies van de Texaanse

schooldistricten (Meier & O'Toole, 2003: 692; O'Toole & Meier, 2004b: 479), maar blijkt ook uit ons onderzoek naar de HBO-Verpleegkunde opleidingen (Akkerman & Torenvlied, 2011) en uit bedrijfskundig onderzoek (Geletkanycz, Boyd & Finkelstein, 2001; Peng & Luo, 2000; Stam & Elfring, 2008). Managers zijn meer of minder actief - en de meer actieve zijn het meest succesvol. Dit is een onwaarschijnlijk resultaat. Het zou impliceren dat managers die een soort ADHD netwerkstijl ontwikkelen - impulsief, overactief, tot je erbij neervalt - de besten zijn. Los van het feit dat we misschien allemaal wel iemand kennen die aan deze beschrijving voldoet, is het onwaarschijnlijk dat dit gedrag ook altijd tot de beste resultaten leidt.

Theoretisch kan je verwachten dat managers relaties onderhouden met externe organisaties en instellingen die helpen bij het behalen van specifieke prestaties in specifieke situaties. Bijvoorbeeld, succesvolle managers van publieke organisaties in financiële nood onderhouden waarschijnlijk relaties met allerlei potentiële geldschietters. Hieruit kan je afleiden dat er verschillende typen van externe organisaties en instellingen zijn die verschillende dimensies van netwerkactiviteit reflecteren.

Opmerkelijk genoeg staat het onderzoek naar de dimensies van netwerkactiviteit nog helemaal in de kinderschoenen. Dat is geen wonder: dergelijk onderzoek leunt sterk op meettheorie - en meettheorie is een zwaar ondergeschoven kindje in het bestuurskundig onderzoek. Recent hebben wij dit in ons onderzoek naar de schooldirecteuren ingebracht. In plaats van de gebruikelijke klassieke testtheorie (factoranalyse en betrouwbaarheidsanalyse) hebben wij “item-respons” modellen gebruikt (zoals Mokken schaalanalyse). Nu vinden wij plots verschillende consistente en goed interpreteerbare dimensies van de netwerkactiviteit van schooldirecteuren (Bekerom et al., 2010; Torenvlied & Akkerman, 2012). Bijvoorbeeld netwerkactiviteit gericht op nationale organisaties en instellingen, gericht op gemeentelijke instellingen, of gericht op instellingen in de jeugdzorg.

Verschillende dimensies vinden wij ook in ons onderzoek naar de HBO-Verpleegkunde opleidingen (Akkerman & Torenvlied, 2012) en - spectaculair genoeg - ook in een heranalyse van de gegevens over de Texaanse schooldistricten (Torenvlied et al., 2012a). Ook Texaanse “superintendents” differentiëren tussen meer lokaal- en federaal gerichte netwerkactiviteit. In andere contexten (zoals managers in de gezondheidszorg of politie) zullen de dimensies ongetwijfeld weer anders zijn.

Specifieke prestatie-indicatoren. De afhankelijke variabele, de prestatie-indicatoren die wij gebruiken, zijn juist vaak heel specifiek. De samenhang tussen netwerkkenmerken en prestatie varieert met de prestatie-indicator die wij gebruiken. Prestaties in de publieke sector vormen een “meervoudig” verschijnsel (Boyne et al., 2006; Dijkstra, 2012; Moynihan, 2008; Radin, 2006) dat veel verschillende dimensies kan omvatten. Bijvoorbeeld, in het hoger onderwijs zijn er *objectieve* indicatoren voor *uitkomsten*, zoals: diplomarendementen, het startsalaris van afgestudeerden of de werkloosheidsduur na het afstuderen. Objectieve indicatoren zijn er ook voor *proceskenmerken*, zoals: uitvalpercentages of omzwaaipercentages. Daarnaast zijn er *subjectieve* indicatoren voor weer andere aspecten van de prestaties, zoals de resultaten van studentenevaluaties of de tevredenheid van afgestudeerden.⁴⁸

De scores op prestatie-indicatoren hangen vaak met elkaar samen, maar die samenhang is niet altijd even sterk.⁴⁹ Dat heeft minstens twee belangrijke consequenties.

1. Er kunnen weer paradoxale effecten zichtbaar worden. Samenwerking en coördinatie kunnen heel positief uitwerken op het bereiken van sommige prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld instroom van studenten en studierendementen), maar dramatisch uitpakken voor andere prestatie-indicatoren.
2. Er ontstaan blinde vlekken. Vaak zijn bruikbare gegevens immers slechts beschikbaar over een beperkt deel van het brede spectrum van prestaties in de publieke sector. In het primair onderwijs wordt, bijvoorbeeld, een stevige discussie

gevoerd over de vraag of de cognitieve ontwikkeling van kinderen wel altijd voorop moet staan, terwijl de sociale en culturele ontwikkeling van kinderen net zo belangrijk is.

De cognitieve ontwikkeling is veel gemakkelijker te meten.

Idealiter zouden wij een *brede verzameling van maatschappelijke en publieke uitkomsten* moeten onderzoeken om prestaties van organisaties en netwerken te beoordelen (Akkerman & Torenvlied, 2011; 2012; De Bruijn, 2007; Harbour, 2009; Leana & Pil, 2006; O’Toole & Meier, 2004; Torenvlied et al., 2012b; Van Thiel & Leeuw, 2003). Daarbij moeten waarden als legitimiteit, transparantie en gelijkwaardigheid niet vergeten worden. Zo ontstaat er een breder inzicht in netwerkeffecten in de publieke sector, ontdaan van blinde vlekken (Boyne et al., 2006; Radin, 2006).

Bij het formuleren van meerdimensionale prestatiematen moeten we, uiteindelijk, ook beter nadenken over de publieke waarden die wij willen en kunnen creëren als samenleving. De burger is daarover *optimistisch* - soms veel te optimistisch.⁵⁰ Niet alles kunnen wij bewerkstelligen - en dat is maar goed ook.⁵¹ Daarbij komt dat organisaties in de publieke sector altijd zullen blijven ruziemaken, veel te lang vergaderen en onderhevig blijven aan tegenstrijdige sturingsregimes. Dat maakt ons vakgebied zo boeiend en relevant; nu en in de toekomst.

Een woord van dank

Aan het einde van mijn rede gekomen wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. Allereerst wil ik het College van Bestuur van de Universiteit Leiden en de besturen van de Faculteiten Sociale Wetenschappen en Campus Den Haag danken voor mijn benoeming. Ik hoop in de komende tijd een mooie bijdrage te kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van het Instituut Bestuurskunde, de Faculteit Campus Den Haag en deze universiteit - samen met de hooggeleerde collega’s Edwin Bakker, Frits van der Meer, Jos Raadschelders en Bernard Steunenberg.

Persoonlijk wil ik Frans Stokman danken, die mij sterk intellectueel gestimuleerd heeft, niet alleen in mijn ontwikkeling als theoretisch-empirisch wetenschapper, maar ook in mijn ontwikkeling van brede onderzoeksinteresses. Agnes Akkerman, met wie ik in een productief samenwerkingsverband buitengewoon spannende projecten ontwikkel en uitvoer. Larry O'Toole en Ken Meier, die mij hebben gestimuleerd het management van de publieke sector te omarmen als een intellectueel uitdagend onderzoeksterrein. Ik wil ook mijn (andere) co-auteurs danken voor de fijne samenwerking - waaronder alle promovendi en postdocs.

Waarde collega's van het Instituut Bestuurskunde en Faculteit Campus Den Haag. Mijn komst naar Leiden - en later Den Haag - ervaar ik door uw grote betrokkenheid, uw motivatie en uw collegialiteit nog steeds als een rijke ervaring. Het is buitengewoon plezierig om met u te mogen werken en te bouwen aan het brede palet van bestuurskundig onderwijs en onderzoek - in hartje Den Haag: een prachtige locatie, onverlet de sterke banden die bestaan tussen het Instituut en de stad Leiden.

16

Dames en heren studenten (waaronder ook de studentleden van het instituutsbestuur en de opleidingscommissie). Tot u, wil ik nog een speciaal woord richten. Trekt u zich vooral niets aan van al mijn kanttekeningen bij ons optimisme de samenleving in netwerkverband te kunnen veranderen. U bent primair gestart met uw opleiding bestuurskunde omdat u de samenleving wilt *begrijpen om* deze te *veranderen*. Verlies dat streven niet en geniet ervan nu u studeert. Onderhoud uw studie al ware het een mooie tuin en doe het daarbij vooral niet rustig aan.

De mens is immers, zo besluit Voltaire zijn boek *Candide*, "op aarde (...) om ofwel te *vergaan van onrust*, ofwel te *sterven van verveling*".⁵² Een tussenweg is er niet. Ik hoop oprecht, dat ik, vanmiddag, uitsluitend de *onrust* bij u heb los gemaakt.

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 Ik wil graag Agnes Akkerman, Jaap van Donselaar, Laurien Hakvoort, Hille Torenvlied en Inge de Wolf danken voor hun commentaar op een eerdere versie.
- 2 In de sociologie wordt het onderscheid aangebracht tussen ongelijkheidsproblemen, cohesieproblemen en rationaliseringsproblemen (Ultee, Arts & Flap, 1996).
- 3 Ik definieer de publieke sector in brede zin, als de (semi-) publieke sector, waarin organisaties en instellingen actief zijn die alle (deels) publieke doelstellingen verwezenlijken en/of (deels) afhankelijk zijn van publieke middelen. Volgens deze omschrijving vallen ook private organisaties, zoals ziekenhuizen, onder de definitie van de publieke sector. Erg verschillend van de definitie van Rosenthal e.a. (1996: 20) in het leerboek over het openbaar bestuur is deze niet. Zij omschrijven het openbaar bestuur als “het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij” en de publieke sector als het openbaar bestuur plus particuliere organisaties met publieke taken (Rosenthal et al., 1996: 22).
- 4 Het creëren van publieke waarde klinkt tamelijk vaag, maar refereert aan de publieke doelstellingen die overheden en overheidsorganisaties collectief formuleren, waaronder ook doelstellingen als transparantie en legitimiteit. Het wordt onderscheiden van het creëren van toegevoegde waarde of het streven naar winst in de private sector. Het creëren van publieke waarde ligt aan de basis van het model van publiek management dat is ontwikkeld aan de Kennedy School of Government van Harvard University (Heymann, 1987; Moore, 1995).
- 5 In de principaal-agent theorie, ontleend aan het vakgebied van de politieke economie, wordt de burger vaak gezien als de uiteindelijke opdrachtgever van politiek en bestuur (Mueller, 2003).
- 6 Afhankelijkheden bestaan er op en tussen allerlei niveaus: sectoraal, lokaal, Europees en op internationaal niveau. De organisaties betreffen allerlei overheidsorganisaties, agentschappen, semiprivate

instellingen, cliëntenorganisaties, het bedrijfsleven en politieke instituties. De afhankelijkheden kunnen uiteraard strategisch van aard zijn, bijvoorbeeld in het leveren van een bijdrage aan een collectief goed, maar die afhankelijkheid kan ook liggen in het goed afstemmen van handelingen om een gemeenschappelijk probleem op te lossen. De afhankelijkheid tussen organisaties brengt mee dat zij *informatie en middelen* van elkaar nodig hebben om hun primaire proces goed te kunnen laten verlopen. Op het operationele niveau zouden organisaties in de publieke sector, bijvoorbeeld, toegang moeten hebben tot informatie over de vraag en behoeften die leven bij hun doelgroepen en klanten. Zij zouden ook toegang moeten hebben tot kennis van innovaties en nieuwe technologieën die op hun gebied ontwikkeld worden. Op het meer *strategische* niveau zouden organisaties in de publieke sector goed geïnformeerd moeten raken over (trends in) opvattingen die leven bij het brede publiek, en de opvattingen, steun en beleidsvoorstellen van (vaak politieke) opdrachtgevers voor de missie van de organisatie. Organisaties moeten toegang hebben tot de instituties waarvan zij financieel afhankelijk zijn. Daarnaast moeten organisaties *vertrouwde* andere organisaties vaak medewerking verlenen, en met hen samenwerken, om gezamenlijk op te treden - waarbij transactiekosten dienen te reduceren en hun vermogen tot leren en innoveren dienen te vergroten (Aldrich, 2008; Pfeffer & Salancik, 1978; Powell et al., 1996; Zaheer et al., 1998).

- 7 Naast “coordination” onderscheidt het Angelsaksische taalgebied bij samenwerking tussen “cooperation” en “collaboration”. Merriam-Webster Online (2012) definieert “cooperation” als “to act together or in compliance for mutual benefit” en “collaboration” als “to work together jointly, especially in an intellectual endeavor”. Daar zit natuurlijk niet zoveel verschil tussen. Een subtiele interpretatie die vaak impliciet blijft, is dat “collaboration” betrekking heeft op het

- gemeenschappelijk oplossen van problemen en het formuleren van gemeenschappelijke doelen, terwijl “cooperation” vooral betrekking heeft op het produceren van collectieve goederen en gemeenschappelijke diensten.
- 8 Tegelijkertijd worden werkprocessen sterk gestandaardiseerd. Zo is er een fixatie ontstaan op medische handelingen en medicijnen die worden geboekt in een uiterst ondoorzichtig systeem. Dat systeem heette DBC (Diagnose Behandel Combinatie). Om doelmatig te werken vergt dat systeem afstemming en nauwe samenwerking tussen allerlei partijen. Het ondoorzichtige systeem is per 1 januari veranderd in een nieuw systeem met de passende naam DOT (dat betekent DBC - “Op weg naar *Transparantie*”). Die laatste toevoeging is natuurlijk onthullend (zie de Nederlandse Zorg Autoriteit op <http://www.nza.nl>).
 - 9 De apparaten kosten per stuk 3 miljoen euro, exclusief opleidingskosten van personeel (De Volkskrant, 24 juli 2012).
 - 10 Het betreft het Maasstad ziekenhuis (dhr. Westerlaken) en het Amsterdam Medisch Centrum (dhr. Levi), uitzending op 24 juli 2012.
 - 11 Blog van Daan Marselis in de online versie van het tijdschrift, 25 juli 2012, <http://www.artsenauto.nl/samenwerken-het-perfecte-frame/>, geraadpleegd op 10 september 2012.
 - 12 “Jagen op terroristen vanuit de polder”, De Volkskrant, 23 juni 2012.
 - 13 De meest beruchte situatie uit de recente geschiedenis is het gebrek aan coördinatie tussen FBI en CIA in de aanloop naar 11 september, die kan hebben bijgedragen tot het negeren van informatie over de naderende aanslagen (9/11 Commission, 2004). In de Amerikaanse literatuur wordt dit verschijnsel ook wel aangeduid met “bureaucratic politics” (Allison & Halperin, 1972).
 - 14 Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kindbescherming, onderwijsinstellingen, geestelijke gezondheidszorg, uitkeringsorganisaties, politie, justitie, gemeentelijke en provinciale instanties. Stemmen de instellingen niet af, dan heeft dat strikte financiële consequenties. Op dit moment wordt de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten voorbereid, waarbij ook bovenlokale, intergemeentelijke samenwerking erg belangrijk wordt gevonden (Cok et al., 2011). Dat kan dus ook een keerzijde hebben.
 - 15 Zomaar een greep uit de berichtgeving: najaar 2010 maakte de Nederlandse overheid bekend de intentie te hebben om de overheidsuitgaven terug te brengen met €18 miljard. Het Verenigd Koninkrijk definieerde een taakstelling van €94 miljard euro in de opvolgende vier jaar. In juli 2011 bereikte het Italiaanse congres een akkoord ter waarde van €48 miljard aan bezuinigingen, te realiseren in de daaropvolgende 3,5 jaar. In augustus 2011 besloot het Amerikaanse Congres om bezuinigingen in de publieke sector te realiseren ter waarde van \$917 miljard binnen tien jaar en verdere bezuinigingen ter waarde van \$1.500 miljard geprojecteerd in de toekomst.
 - 16 Waarom klinkt de mantra van coördinatie zo sterk door in adviezen aan het openbaar bestuur en aan managers in de publieke sector? Coördinatie is een typische oplossing voor “ontembare” maatschappelijke problemen. Problemen zijn spanningsvelden tussen de maatstaven die wij aanleggen en onze waarneming van de werkelijkheid. Bij ontembare problemen wordt de oplossing vaak in dezelfde termen geformuleerd als het probleem (Hoppe, 1989; Thompson & Tuden, 1959). Ontembare maatschappelijke problemen onderscheiden zich op twee dimensies van andere maatschappelijke problemen (zoals *technische* problemen, *wetenschappelijke* problemen of *ethische* problemen). In de eerste plaats bestaat er in de wetenschap, of in de professionele praktijk, weinig zekerheid van kennis over de oorzaken en achtergrond van het probleem. Hieruit volgt dat het vaak niet duidelijk is *wat* het probleem eigenlijk is, laat staan *wat* voor oplossingen er bedacht moeten worden. In de tweede plaats bestaat er weinig maatschappelijke consensus over

- de maatstaven die wij zouden moeten aanleggen. Hieruit volgt dat het vaak onduidelijk is *wiens* probleem het eigenlijk is.
- 17 Het gaat hier om “redundante” activiteiten. Mijn tekstverwerker geeft als vertaling voor “redundant” het woord “overbodig”. Dat is natuurlijk onzin, omdat redundancies heel functioneel kunnen zijn. Redundantie betekent dat er in een systeem tegelijkertijd dezelfde processen, vaak parallel, worden doorlopen, of dat systeemkenmerken dezelfde functie hebben. Redundantie zorgt ervoor dat de stabiliteit van een systeem verhoogd wordt (Bendor, 1985; Rowley, Behrens & Krackhardt, 2000). Dat kan ook zijn keerzijde hebben. Een cynisch voorbeeld van een pervers effect van redundantie tussen organisaties is de ontploffing van het ruimteveer Challenger. Deze ontploffing werd deels veroorzaakt door een gebrek aan onderlinge controle op de risiconemende houding van redundante, maar desondanks taakafhankelijke, eenheden binnen het vluchtcentrum van de Amerikaanse ruimtevaartorganisatie NASA (Heimann, 1993).
- 18 De maatschappelijke problemen die centraal staan in deze oratie, of het (modelmatige) wetenschappelijke onderzoek naar netwerken in de publieke sector, zijn vanzelfsprekend intrinsiek waardegeladen. Dat maatschappelijke waarden toch onafhankelijk van de eigen waarden of ideologie van de wetenschapper kunnen worden onderzocht is uitgedragen door Arnold Brecht (1884-1977). Brecht was een Duitse carrière ambtenaar die zich vlak voor de Tweede Wereldoorlog vestigde in de Verenigde Staten en betrokken was bij het opstellen van de grondwet van Duitsland na de Tweede Wereldoorlog. Hij introduceerde het “wetenschappelijk waardenrelativisme” (Brecht, 1947) in zijn werk, dat een vruchtbare oplossing biedt voor de spanning die inherent is in het streven naar een waardevrije wetenschap voor een waardegeladen onderzoeksobject als politiek en openbaar bestuur.
- 19 Voor epistemologische benaderingen zie Rutgers (2004). Voor verschillen in inzicht over de kennisdoelen van de bestuurskunde, zie de verschillen tussen de empirisch-wetenschappelijke benadering van Van Braam (1988) en de praktijkgerichte benadering van Brasz (1976). Zie ook Ultee (1995) over scheidslijnen tussen sociologie en bestuurskunde of Toonen (1998) over bestuurskunde als “normal science”.
- 20 Zoals “governance”, “public management”, “public sector management”, “new public management”, “new public governance”. Conceptuele labels voor de netwerkbenadering zijn: “network governance”, “governance networks”, “public networks”, “collaborative networks”, “network collaboration”, “network management”, “network governance”, “governance networks”, “managerial networking” en “networking”. Referenten van bestuurskundige tijdschriften reageren soms onthutst wanneer je als auteur deze benaderingen per ongeluk door elkaar haalt.
- 21 De netwerkbenadering wordt vaak voorgesteld als een alternatief voor het “Nieuw Publiek Management” (NPM) en voor hiërarchische overheidssturing. Vaak wordt het NPM dan voorgesteld als een “ideaaltypisch model” voor maatschappelijke sturing via de “vrije markt” en de overheid als een “ideaaltypisch model” voor maatschappelijke sturing via een hiërarchie. Dan zou “netwerksturing” een nieuw en mooi alternatief vormen voor beide modellen (zie bijvoorbeeld: Thompson et al., 1998). Helaas is het onderscheid tussen “markt” en “overheid”, zelfs als stilistisch model, volstrekt onvolkomen. De netwerkbenadering omvat eigenlijk beide ideaaltypen als een modelmatige specificatie. De netwerkbenadering biedt daarbij een nadere theoretische en methodologische uitwerking van de bestaande mengvormen tussen markt- en overheidssturing. Die mengvormen bestaan al eeuwenlang in allerlei verschijningsvormen over de gehele wereld - en worden

- nu, onder de naam “new public governance” (Osborne, 2006; 2010) gemeengoed in de Engelstalige literatuur.
- 22 In de sociologie was de basis gelegd door, onder meer, Granovetter (1973; 1974) en, iets later de community power studies van Laumann, Marsden en Galaskiewicz (1977) en Galaskiewicz (1979). Eén van de eerste publicaties in de Nederlandse bestuurskunde vormde de publicatie van Hanf en Scharpf (1978). De basis voor een “polycentrisch” perspectief was eerder gelegd door Ostrom (1974) - verrassend scherp geformuleerd vanuit een verklarende benadering die sterk leunt op methodologisch individualisme en doelgericht gedrag. Vroege Amerikaanse studies zijn Milward (1982) en Provan, Beyer en Kruytbosch (1980). De Nederlandse netwerkbenadering in de bestuurskunde kan worden getraceerd vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw, met de proefschriften van Godfroj (1981) en Baaijens (1988) en de congrespublicatie van de Vereniging voor Bestuurskunde van Bekke en Rosenthal (1984) en de latere publicatie van Koppenjan, De Bruijn en Kickert (1993). Het werk vanuit Leiden, Delft en Rotterdam was vooral gericht op beleidsnetwerken (Hufen & Ringeling, 1990). Later richtte het onderzoek zich meer op de procesbenadering van het managen van complexe problemen in netwerken (Klijn & Koppenjan, 2000; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003). In Tilburg ontwikkelde zich een groep gericht op de studie van gehele netwerken (Provan & Kenis, 2008).
- 23 Naast mijn modelgerichte onderzoek naar beleidsprocessen en beleidsuitvoering vormt meer kwantitatief netwerkonderzoek in de publieke sector een rode draad in mijn onderzoeksinteresses. In de aanloop naar de studies op het gebied van publiek management - die centraal staan in deze oratie - heb ik beleidsnetwerken onderzocht binnen gemeenten (Torenvlied, 1995; 2000) en netwerken onderzocht binnen de arbeidsvoorwaardenvorming in de Stichting van de Arbeid en de metaalsector (Torenvlied & Akkerman, 2004) - later verbreed en uitgediept door Gijs van Houten in zijn promotieonderzoek (Van Houten, 2008). Met Karien Dekker, Herman Lelieveldt en Beate Völker heb ik onderzoek gedaan naar netwerken in het maatschappelijk middenveld (Dekker et al., 2010). Met Frans Stokman en Agnes Akkerman heb netwerkontwikkeling in de ouderenzorg bestudeerd (Torenvlied, Stokman & Akkerman, 2008). Daarnaast ben ik betrokken bij het onderzoeksproject “besmettelijk sociaal conflict” van Agnes Akkerman, waarin wij met Marieke Born, Alex Lehr, Kirsten Thommes en Giedo Jansen - onder meer - onderzoek doen naar de manier waarop netwerken van werknemers en onderhandelaars leiden tot het verspreiding (of juist indammen) van arbeidsconflicten tussen sectoren of ondernemingen.
- 24 Zelf heb ik daar willens en wetens ook weer aan bijgedragen, in mijn James Coleman lezing (Torenvlied, 2011) door te betogen dat sterke relaties tussen organisaties sociale en democratische tekortkomingen in de “asymmetrische” samenleving kunnen verminderen (Coleman, 1984).
- 25 De magische wereld van het kind eindigt meestal rond het zesde levensjaar (Fraiberg, 1959). Lieke is geboren in 2006.
- 26 En met behulp van het beschikbare arsenaal aan methoden en technieken van sociale netwerkanalyse (Carrington, Scott & Wasserman, 2004; Scott, 2000; Wasserman & Faust, 1994) en ook passende multivariate analysetechnieken (Langbein & Felbinger, 2006), waaronder multilevel analyse (Snijders & Bosker, 1999; Hox, 2002).
- 27 Ook voor het vakgebied als de bestuurskunde is het vrijwel onmogelijk om uitputtend alle “netwerkstudies” te bespreken. De reden is dat het concept “netwerk” zoveel verschillende en zoveel uiteenlopende betekenissen en interpretaties kent. Voor het vakgebied van de politicologie specifiek wordt al gesproken van de Babylonische spraakverwarring bij het begrip “beleidsnetwerken” (Börzel, 1998).

- 28 Beide benaderingen bouwen voort op bestaand onderzoek in andere disciplines. In de sociologie wordt gekeken naar, onder andere, effecten van dynamische en ingebedde relaties in sociale netwerken en de ontwikkeling van vertrouwen en sociaal kapitaal (Lin, 2002) op de collectieve uitkomsten van menselijk gedrag. In de managementwetenschappen wordt gekeken naar de effecten van inter-organisatiele relaties op de marktpositie en innovatievermogen van bedrijven (Cropper et al., 2008).
- 29 Een derde benadering, die van *collaboratief management/ netwerk management*, onderscheidt zich van de andere twee benaderingen door zich te concentreren op het *proces* van samenwerking en minder op een verklaring van de *uitkomsten* ervan. Het onderzoek in deze benadering betreft veelal de zelf-gerapporteerde activiteiten en strategieën die managers - binnen samenwerkingsprojecten - ontwikkelen in om inter-organisatiele samenwerking tussen organisaties te stimuleren (Agranoff, 2006; 2007; Agranoff & McGuire, 2003; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008; Klijn & Koppenjan, 2000; O'Leary & Blomgren Bingham, 2009). De toegepaste strategieën hebben invloed op de inhoud en kwaliteit van de relaties die organisaties met elkaar ontwikkelen - bijvoorbeeld de relaties die als lijnstukken worden gepresenteerd in figuur 1. De kernhypothese van de collaboratieve management benadering is dat de zelf-gerapporteerde strategieën van de managers, alsmede het vertrouwen dat zij hebben in andere participanten, samenhangen met het (door hun zelf gepercipieerde) succes van het project als geheel.
- 30 Een lijn kan een specifiek type van relatie weergeven, bijvoorbeeld "het uitwisselen van informatie", het uitwisselen van vertrouwelijke informatie", het "participeren in een gemeenschappelijke activiteit". De lijn kan ook een verzameling van verschillende typen van relaties weergeven die, samen, een "multiplexe" relatie tussen de organisaties representeert.
- 31 Meer technisch gesproken gaat het om overlappende cliques, subnetwerken of clusters binnen het netwerk die empirisch samenhangen met prestaties. Provan en Sebastian (1998) laten bijvoorbeeld zien dat de integratie van diensten - in overlappende cliques - in positieve zin bijdragen tot de effectiviteit van GGZ hulpverlening - gemeten door evaluaties van zowel cliënten als hun gezin of familie.
- 32 Dit methodologische probleem wordt ook wel "common source bias" of "common method bias" genoemd. Het verwijst naar de vertekening die optreedt als je dezelfde persoon antwoord laat geven op vragen die je vervolgens met elkaar in verband brengt - zoals "gepercipieerd vertrouwen" en "zelfgerapporteerde tevredenheid" met de uitkomst van een samenwerkingsproces (Klijn, Edelenbos & Stijn, 2010). Een ander probleem dat optreedt, is dat de gemeten constructen heel erg op elkaar lijken, zoals "gepercipieerde politieke steun" en "gepercipieerd succes" (Moynihan & Pandey, 2005).
- 33 In het onderzoek naar de netwerkactiviteiten van de managers van Texaanse schooldistricten is het mogelijk gebleken om tijdreeksgegevens te verzamelen. Maar, dat onderzoek levert in de praktijk ook veel methodologische problemen op. Zo treffen wij, bijvoorbeeld, relatief weinig variatie in netwerkgedrag aan over de tijd bij managers die aan iedere wave deelnemen. Daarnaast nemen veel schooldistricten in één of meer jaren niet mee aan de enquêtes (panel mortality), waardoor de gegevens onvolledig (ongebalanceerd) zijn. Tenslotte bestaat er ook een natuurlijk verloop van managers waardoor de respondent voor hetzelfde schooldistrict soms een andere persoon is.
- 34 Zoals de Franse filosoof Voltaire schreef: "een neus is geschapen om een bril te dragen; wij dragen dan ook brillen" (Voltaire, 1759: 10).
- 35 Dit probleem is, naar mijn weten, het eerst benoemd in de beleidssociologie, door de Groningse hoogleraar Joop Ellemers (1976). De paradox geldt natuurlijk niet

- alleen voor beleidsinterventies maar evenzeer voor interventies in de inter-organisationale samenwerking tussen organisaties of de netwerkactiviteit van publieke managers.
- 36 Het betreft, naast de PABOs, opleidingen voor: Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Commerciële economie, Management, Economie en Recht, en Verpleegkunde.
- 37 Dit is, toegegeven, wat kort door de bocht. Ik ga er gemakshalve vanuit dat de omvang van het effect van netwerkbedding gelijk is voor verschillende studierichtingen. Deze veronderstelling is wellicht niet zo realistisch en zou moeten worden getoetst.
- 38 Idealiter zou je de individuele leerlingen willen opnemen in de analyse, maar dat is omwille van de privacy moeilijk te realiseren.
- 39 Achterstandsleerlingen zijn leerlingen die op basis van kenmerken van hun ouders en hun sociale achtergrond een grote(re) kans hebben om moeite te hebben met leren. Zij bepalen, mede, de complexiteit en de moeilijkheidsgraad van de taak die de school heeft (Dijkstra et al., 2001). Bij de beoordeling van de kwaliteit van scholen neemt de onderwijsinspectie deze kenmerken mee, vanuit de gedachtegang dat onderwijs een toegevoegde waarde moet hebben op de aanvangscompetenties en -mogelijkheden van leerlingen; niet vanuit een fixatie op verschillen in schoolprestaties in absolute zin.
- 40 In de dataset loopt de schaal van een gemiddelde schoolscore van 521 tot een gemiddelde schoolscore van 546. De schaal loopt bij leerlingen theoretisch van 501 tot 550. Omdat de gemiddelde schoolscore een aggregaat is van de leerlingenscores, zal het minimum en maximum van de schoolscore hoger, respectievelijk lager uitvallen.
- 41 Uit de analyses blijkt bijvoorbeeld ook dat intern management dat is gericht op het versterken van de kwaliteit van docenten (menselijk kapitaal), dempend werkt op een sterk negatief effect van het aantal parttimers op de prestaties van leerlingen.
- 42 Het begrip “pervers effect”, als onbedoelde consequentie van doelgericht gedrag, werd het eerst op expliciete wijze geïntroduceerd door de Amerikaanse socioloog Robert K. Merton (1936).
- 43 De studies over de prestatieparadox besteden geen of weinig aandacht aan effecten van netwerken tussen organisaties of netwerkactiviteit.
- 44 Ook organisaties in “dark networks”, zoals terreurnetwerken of criminele netwerken, kunnen vanzelfsprekend perverse effecten ondervinden van hun netwerkactiviteiten. Het perverse zit hem dan ook niet zozeer in de individuele of collectieve doelstellingen van de organisaties, maar in de onbedoelde effecten die hun gedrag kan hebben op individueel en collectief niveau.
- 45 Voor tegenstellingen tussen individueel netwerkgedrag en collectieve netwerkuitkomsten zie ook: Buskens en Van de Rijt (2008).
- 46 In de terminologie van de Amerikaanse socioloog Robert K. Merton (1968) produceert netwerksamenwerking een “Mattheus-effect”: “Want wie heeft, zal nog meer krijgen”.
- 47 En de opvatting van andere bestuurskundigen; zie bijvoorbeeld de recente oratie van Steven van der Walle (2012) voor een uitgebreider vertoog over de rol van context in de studie van publiek management. Zie ook het pleidooi van Toonen (1998) voor bestuurskunde als “normal science”. Relevant is ook het artikel waarin Ken Meier de positie inneemt van de “Antichrist” in de bestuurskunde die met verve en op overtuigende wijze beschuldigingen weerlegt dat kwantitatief of modelmatig onderzoek in de bestuurskunde positivistisch zou zijn (Meier, 2005).
- 48 Je kunt ook lange termijn effecten van het onderwijs als prestatie beschouwen, waardoor zelfs de internationale concurrentiekracht van de factor arbeid als prestatie-indicator zou kunnen worden gebruikt (Heckman, Heinrich & Smith, 2011; Heinrich, 2007).
- 49 Onderzoek laat zien dat er niet altijd een eenduidige correlatie bestaat tussen verschillende indicatoren van

hetzelfde construct. Bijvoorbeeld, klanttevredenheid is een zeer veel gebruikte prestatie-indicator, niet alleen in ons onderzoek (e.g. Boyne, 2003; Martin et al., 2000; Sanusi, 2007). Echter, de subjectieve beleving van prestaties komen niet altijd overeen met meer objectieve prestatie-maten (e.g. Andrews, Boyne & Walker, 2006; Kelly & Swindell, 2002). Een leuke uitzondering is de studie van Van Ryzin, Immerwahr en Altman (2008) die objectieve metingen van en bewonersoordeelen over zwerfafval in New York onderling vergelijkt: beide metingen komen sterk met elkaar overeen.

- 50 Het vertrouwen van de burger in het vermogen van het openbaar bestuur om maatschappelijke problemen op te lossen laat onverlet dat het vertrouwen van de burger in de overheid zelf aan schommelingen onderhevig is, vooral in tijden van politieke onzekerheid (zie: Dekker et al., 2012). Een cynisch voorbeeld van extreme publieke verwachtingen vormt het bedreigen van ambulancepersoneel met een wapen omdat zij een geliefd familielid niet meer kunnen reanimeren. Een meer ludiek voorbeeld vormt de “protestmars tegen het slechte weer” die op 21 juli dit jaar plaatsvond. Betrokken burgers maakten daarbij gebruik van hun democratische grondrecht om minimaal twee weken lang, tenminste 25 graden Celsius te eisen - een overigens keurige, bijna SMART geformuleerde prestatie indicator. SMART-C is een acroniem waaraan de kwaliteit van de formulering van beleidsdoelstellingen kan worden afgemeten: Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch en Tijdgebonden (Algemene Rekenkamer, 2005). Later is daar de “C” van Consistent aan toegevoegd (Algemene Rekenkamer, 2012). Het kenmerk “Realistisch” lijkt overigens te ontbreken in de doelstelling van de demonstranten tegen het slechte weer.
- 51 Dit argument past ook goed bij het streven van Ringeling (1993) om een meer evenwichtig beeld te schetsen van overheidsoptreden.

- 52 Cursivering is van mij. Dit is de uitspraak van de ‘moderne’ wetenschapper Martin in het boek *Candide* van Voltaire. Martin is de alter ego van de ouderwetse, Duitse leermeester van Candide, “Pangloss,” die Candide les geeft in de “metafysico-theologo-cosmozwammologie” (Voltaire, 1759: 9-10).

Literatuur

9/11 Commission. 2004. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Official Government Edition. Washington, DC: Government Printing Office.

Agranoff, Robert. 2006. Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review* 66(S1), 56-65.

Agranoff, Robert. 2007. *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Agranoff, Robert & Michael McGuire. 2003. Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(3), 295-326.

Akkerman, Agnes & René Torenvlied. 2012. Public management and network specificity: Effects of colleges' ties with professional organizations on graduates' labour market success and satisfaction. *Public Management Review*. PMR advance access. Doi:10.1080 / 14719037.2012.677213.

Akkerman, Agnes, René Torenvlied & Jelmer Schalk. 2012. Two-level effects of inter-organizational network collaboration on graduate satisfaction: A comparison of five inter-college networks in Dutch higher education. *American Review of Public Administration* 42(6), 654-677.

Akkerman, Agnes & René Torenvlied. 2011. Managing the Agency Environment: Effects of Network Ambition on Agency Performance. *Public Management Review* 13(1), 159-174.

Akkerman, Agnes, & René Torenvlied. 2010. Pupils, principals, and politics: The embeddedness of Dutch primary schools in their local political-administrative environment. Paper presented at the conference on "Democracy, Policy, and Governance: A European Perspective", Texas A&M University, College Station, July 23-24.

Akkerman, Agnes & René Torenvlied. 1997. Er was eens? Postmoderne bijdragen in de bestuurskunde: Een reactie. *Bestuurskunde* 6(1), 30-37.

Algemene Rekenkamer. 2005. *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer. 2012. *Wegwijzer beleidsinformatie in begroting en jaarverslag*. Flyer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Allison, Graham T. & Morton H. Halperin. 1972. Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. *World Politics* 24(S), 40-79.

Aldrich, Howard E. 2008. *Organizations and Environments*. Stanford Business Classics reprint from 1979. Stanford, CA: Stanford University Press.

Alter, Catherine & Jerald Hage. 1993. *Organizations working together: Coordination in interorganizational networks*. Newbury Park, CA: Sage.

Andrews, Rhys, George A. Boyne & Richard Walker. 2006. Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration. In: George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole Jr. and Richard M. Walker (eds) *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 14-34). Cambridge NY: Cambridge University Press.

Baaijens, Joan. 1988. *Beleidsnetwerken in actie: Een analyse van de interactie tussen overheid en belangengroepen, naar aanleiding van het prijs / inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars*. Deventer: Kluwer.

Bakker, René, Jörg Raab & H. Brint Milward. 2012. A preliminary theory of dark network resilience. *Journal of Policy Analysis and Management* 31(1), 33-62.

Bekerom, Petra, René Torenvlied & Agnes Akkerman. 2010. Dimensions of managerial networking: The ties of Dutch primary school principals with external organizations. Paper presented at the 14th Conference of the International Research Society for Public Management, Bern, Zwitserland, April 7-9.

Bekke, Hans & Uri Rosenthal (red.). 1984. *Netwerken rond het openbaar bestuur*. Congrespublicatie Vereniging voor Bestuurskunde. Alphen aan den Rijn: Samson.

- Bendor, Jonathan B. 1985. *Parallel systems: Redundancy in government*. Berkeley / Los Angeles / London: University of California Press.
- Boon, Ton den, Dirk Geeraerts & Nicoline van der Sijs. 2008. *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal*. 14^e, herziene uitgave. Utrecht/ Antwerpen: Van Dale Lexicografie.
- Börzel, Tanja. 1998. Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks. *Public Administration* 76(2), 243-273.
- Bovens, Mark. 2000. *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie Utrecht.
- Boyne, George A. 2003. What is public service improvement? *Public Administration* 81, 211-27.
- Boyne, George A., Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole Jr. & Richard M. Walker (eds). 2006. *Public service performance: perspectives on measurement and management*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Bozeman, Barry. 1987. *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Braam, A. van. 1988. *Leerboek bestuurskunde (2^e druk)*. Coutinho: Muiderberg.
- Brass, Daniel J., Joseph Galaskiewicz, Henrich R. Greve & Wenpin Tsai. 2004. Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. *Academy of Management Journal* 47(6), 795-817.
- Brasz, H. A. 1976. *Methoden van de bestuurskunde: Een inleiding tot de praxeologie van het openbaar bestuur*. Driebergen: Stichting Public Administration Counseling.
- Brecht, Arnold. 1947. Beyond relativism in political theory? *American Political Science Review* 41(3), 470-488.
- Bruijn, Hans de. 2007. *Managing performance in the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Bruijn, Hans de & Ernst ten Heuvelhof. 2008. *Management in networks: On Multi-actor decision-making*. Abingdon: Routledge.
- Bueren, Ellen, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan. 2003. Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Management Research and Theory* 13(2), 193-212.
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural holes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Buskens, Vincent & Arnold van de Rijt. 2008. Dynamics of networks if everyone strives for structural holes. *American Journal of Sociology* 114(2), 371-407.
- Carrington, Peter J., John Scott & Stanley Wasserman. 2005. *Models and methods in social network analysis*. New York: Cambridge Univ. Press.
- CBS. 2011. *Jaarboek Onderwijs in Cijfers*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cok, Leo, Hester Tjalma, Wim Hoddenbagh & Martine Meijers. 2011. *Eerste impressie. Bovenlokale samenwerking transitie jeugdzorg*. Den Haag: VNG.
- Cohen, Harlow B. 1998. The performance paradox. *Academy of Management Executive* 12(3), 30-40.
- Coleman, James S. 1984. *The Asymmetric Society*. Frank W. Abrams Lectures. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cropper, Steve, Mark Ebers, Chris Huxham & Peter Smith Ring (eds). 2008. *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker, Karien, Beate Völker, Herman Lelieveldt & René Torenvlied. 2010. Civic engagement in urban neighborhoods: Does the network of civic organizations influence participation in neighborhood governance? *Journal of Urban Affairs* 32(5), 609-632.
- Dekker, Paul, Pepijn van Houwelingen & Evert Pommer. 2012. *Burgerperspectieven 2012/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dietz, Thomas, Elinor Ostrom & Paul C. Stern. 2003. The struggle to govern the commons. *Science* 302(12 December), 1907-1912.
- Dijkstra, Anne Bert, Sjoerd Karsten, René Veenstra & Adrie J. Visscher. 2001. *Het oog der natie: Scholen op rapport*. Assen: Van Gorcum.
- Dijkstra, Gerrit. 2012. *Botsende waarden in en rond publieke organisaties*. Intreerede Haagse Hogeschool.
- Doreian, Patrick & Frans N. Stokman (eds). 1997. Evolution of social networks. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Ellemers, Joop E. 1976. Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: Krachtige versus manipuleerbare variabelen. *Beleid en Maatschappij* 3, 281-291.
- Flache, Andreas & Michael W. Macy. 1996. The weakness of strong ties: Collective action failure in a highly cohesive subgroup. *Journal of Mathematical Sociology* 21(1-2), 3-28.
- Fraiberg, Selma. 1959. *The magic years: Understanding and handling the problems of early childhood*. Oxford, England: Charles Scribners' Sons.
- Galaskiewicz, Joseph. 1979. The structure of community organizational networks. *Social Forces* 57(4): 1346-1364.
- Geletkanycz, Marta. A., Boyd, Brian. K. & Finkelstein, Sydney. 2001. The strategic value of CEO external directorate networks: Implications for CEO compensation. *Strategic Management Journal* 22, 889-898.
- Godfroij, Arnold. 1981. *Netwerken van organisaties, strategieën, spleen, structuren*. Den Haag: VUGA.
- Granovetter, Mark. 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380.
- Granovetter, Mark. 1974. *Getting a job: A study of contacts and careers*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Groot, Hans de. 2010. *Evidence-based public management*. Oratie Universiteit Twente.
- Gulati, Ranjay. 2007. *Managing network resources: Alliances, affiliations and other relational assets*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, Kenneth & Fritz W. Scharpf (eds). 1978. *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control*. London / Beverly Hills: Sage.
- Harbour, Jerry L. 2009. *The performance paradox: Understanding the real drivers that critically affect outcomes*. New York, NY: Taylor and Francis.
- Heckman, James, Carolyn Heinrich & Jeffrey Smith. 2011. "Chapter 9: Do Short Run Performance Measures Predict Long Run Impacts?" In: Heckman, James, Pascal Courty, Carolyn Heinrich, Gerald Marschke and Jeffrey Smith (eds), *The Performance of Performance Standards* (pp. 273-304). Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Heinrich, Carolyn J. 2007. Evidence-based policy and performance management: Challenges and prospects in two parallel movements. *American Review of Public Administration* 37(3), 255-277.
- Heimann, C.F. Larry. 1993. Understanding the *Challenger* disaster: Organizational structure and the design of reliable systems. *American Political Science Review* 87(2), 421-435.
- Heymann, Philip B. 1987. *The Politics of Public Management*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hicklin, Alisa, Laurence J. O'Toole, Jr., & Kenneth J. Meier. 2008. Serpents in the sand: Managerial networking and nonlinear influences on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), 253-273.
- Hoppe, Rob. 1989. *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Oratie UvA. Muiderberg: Coutinho.
- Houten, Gijs van. 2008. *Beleidsuitvoering in gelaagde stelsels: De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid in het CAO-overleg*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

- Hox, Joop. 2002. *Multilevel analysis: Techniques and applications*. Mahwah NJ: Lawrence Erlbaum.
- Hufen, Hans & Arthur Ringeling. 1990. *Beleidsnetwerken: Overheids- semi-overheids en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.
- Isett, Kimberley R. & Keith G. Provan. 2005. The evolution of dyadic interorganizational relationships in a network of publicly funded nonprofit agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(1), 149-165.
- Isett, Kimberley R., Ines A. Mergel, Kelly LeRoux, Pamela A. Mischen & R. Karl Rethemeyer. 2011. Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(S), S157-S173.
- Kelley, Janet M. & David Swindell. 2002. A multiple indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction surveys. *Public Administration Review* 62(5), 610-621.
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (eds). 1997. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans, Jurriaan Edelenbos & Bram Steijn. 2010. Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration and Society* 42(2), 193-221.
- Klijn, Erik-Hans & Joop F. M. Koppenjan. 2000. Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management* 2(2), 135-158.
- Koppenjan, Joop F.M., Hans A. de Bruijn & Walter J.M. Kickert. 1993. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Kraatz, Matthew S. 1998. Learning by association? Interorganizational networks and adaptation to environmental change. *The Academy of Management Journal* 41(6), 621-643.
- Laffont, Jean-Jacques & Jean Tirole. 1991. The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture. *Quarterly Journal of Economics* 106(4), 1089-1127.
- Langbein, Laura & Claire L. Felbinger. 2006. *Public program evaluation: A statistical guide*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Laumann, Edward O., Peter V. Marsden & Joseph Galaskiewicz. 1977. Community-Elite influence structures: Extension of a network approach. *American Journal of sociology* 83(3): 594-631.
- Leana, Carrie L. & Frits K. Pil. 2006. Social capital and organizational performance: Evidence from urban public schools. *Organization Science* 17(3), 353-366.
- Lin, Nan. 2002. *Social capital: A theory of social structure and action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lynn, Laurence E. 2007. Public management. In: B. Guy Peters & Jon Pierre (eds), *Handbook of public administration* (pp. 13-23). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Martin, Andrew J., Jo Milne-Home, Jenny Barrett, Edward Spalding & Gar Jones. 2006. Graduate satisfaction with university and perceived employment preparation. *Journal of Education and Work* 13(2), 199-213.
- Meier, Kenneth J. 2005. Public administration and the myth of positivism: The antiChrist's view. *Administrative Theory and Praxis* 27(4), 650-668.
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole Jr. 2003. Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review* 63(6), 689-699.
- Merriam-Webster online. 2012. <http://www.merriam-webster.com>.
- Merton, Robert K. 1936. The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review* 1(6), 894-904.
- Merton, Robert K. 1968. The Matthew effect in Science. *Science* 159(3810), 56-63.

- Milward, H. Brint. 1982. Inter organizational policy systems and research on public organizations. *Administration and Society* 13(4): 457-478.
- Mokken, Robert-J. & Frans N. Stokman. 1976. Power and influence as political phenomena. In: B. Barry (ed.), *Power and political theory: Some European perspectives* (pp. 33-54). London: Wiley.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morrissey, Joseph P., Michael Calloway, W. Todd Bartko, M. Susan Ridgley, Howard H. Goldman & Robert I. Paulson. 1994. Local mental health authorities and service system change: Evidence from the Robert Wood Johnson Foundation Program on chronic mental illness. *Milbank Quarterly* 72(1), 49-80.
- Moynihan, Donald P. 2008. *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, Donald P. & Sanjay K. Pandey. 2005. Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3), 421-439.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public choice-III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelissen, Nico, Peter de Goede & Mark van Twist. 2004. *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag: Reed Business Information b.v.
- O'Leary, Rosemary & Lisa Blomgren Bingham (eds). 2009. *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. 2011. *Over de fysieke veiligheid van het jonge kind: Themastudie: voorvallen van kindermishandeling met fatale of bijna fatale afloop*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Osborne, Stephen P. (ed.). 2010. *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London / New York: Routledge.
- Osborne, Stephen P. 2006. The new public governance. *Public Management Review* 8(3), 377-387.
- Ostrom, Vincent. 1974. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- O'Toole, Laurence J., Jr. & Kenneth J. Meier. 2004a. Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks. *Public Administration Review* 64(6), 681-693.
- O'Toole, Laurence J., Jr. & Kenneth J. Meier. 2004b. Public management in intergovernmental networks: matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(4), 469-494.
- O'Toole, Laurence J. Jr. & Kenneth J. Meier. 2011. *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peng, Mike W. & Yadong Luo. 2000. Managerial ties and firm performance in a transition economy: The nature of a micro-macro link. *Academy of Management Journal*, 43, 486-501.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik. 1978. *The external control of organizations: A resource dependence approach*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, Christopher & Peter Hupe. 2012. Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review* 13(5), 641-658.
- Pollitt, Christopher. 2003. *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press..
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2000. *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Walter, Kenneth Koput & Laurel Smith-Doerr, L. 1996. Inter-organizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41, 116-145.

- Provan, Keith G., Janice M. Beyer & Carlos Kruytbosch. 1980. Environmental Linkages and Power in Resource-Dependence Relations Between Organizations. *Administrative Science Quarterly* 25(2): 200-225.
- Provan, Keith G. & Patrick Kenis. 2008. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), 229-252.
- Provan, Keith G. & H. Brinton Milward. 1995. A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly* 40(1), 1-33.
- Provan, Keith G. & H. Brinton Milward. 2001. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review* 61(4), 414-423.
- Provan, Keith G. & Juliann G. Sebastian. 1998. Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Strategic Management Journal* 21(3), 369-386.
- Provan, Keith G., Amy Fish & Jörg Sydow. 2007. Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management* 33(3), 479-516.
- Provan, Keith G. & Jörg Sydow. 2008. Evaluating inter-organizational relationships. In: Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham, and Peter Smith (eds), *The Oxford handbook of inter-organizational relations* (pp. 691-716). Oxford: Oxford University Press.
- Raab, Jörg, & H. Brint Milward. 2003. Dark networks as problems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4), 413-439.
- Radin, Beryl A. 2006. *Challenging the performance movement: Accountability, Complexity, and democratic values*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Rainey, Hal G., & Paula Steinbauer. 1999. Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(1), 1-32.
- Raub, Werner & Jeroen Weesie. 1990. Reputation and efficiency in social interactions: An example of network effects. *American Journal of Sociology* 96(3), 626-654.
- Rethemeyer, R. Karl & Deneen M. Hatmaker. 2007. Network management reconsidered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, 1-30.
- Ringeling, Arthur. 1993. *Het imago van de overheid*. Den Haag: VUGA.
- Rosenthal, Uri, Arthur Ringeling, Mark Bovens, Paul 't Hart & Mark van Twist. 1996. *Openbaar Bestuur*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Rosenthal, Uri. 1988. *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Oratie Rijksuniversiteit Leiden. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Rowley, Tim, Dean Behrens & David Krackhardt. 2000. Redundant governance structures: An analysis of structural and relational embeddedness in the steel and semiconductor industries. *Strategic Management Journal* 21, 369-386.
- Rutgers, Mark. 2004. *Grondslagen van de bestuurskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Sanusi, Jumoke O. 2007. *An exploratory study of undergraduate classroom experiences and occupational attainment in alumni satisfaction with university experiences*. Dissertation University of Missouri-Columbia.
- Schalk, Jelmer, René Torenlvlied & Jim Allen. 2010. Network embeddedness and organizational performance. The strength of strong ties in Dutch higher education. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(3), 629-653.
- Schneider, Mark, John Scholz, Mark Lubell, Denisa Mindruta & Matthew Edwardsen. 2003. Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science* 47(1): 143-58.
- Scott, John. 2000. *Social network analysis: A handbook*. London, UK: SAGE.

- Snijders, Tom A B. & Roel J. Bosker. 1999. *Multilevel analysis: An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. London, UK: Thousand Oaks.
- Stam, Wouter & Tom Elfring. 2008. Entrepreneurial orientation and new venture performance: The moderating role of intra- and extraindustry social capital. *Academy of Management Journal*, 51, 97-111.
- Stokman, Frans N. 1994. Besluitvorming in beleidsnetwerken. In Leo Huberts en Jan Kleinnijenhuis, *Methoden van Invloedsanalyse* (pp. 165-187). Amsterdam / Meppel: Boom.
- Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic, & Jeremy Mitchell. 1998. *Markets, hierarchies, and networks. The coordination of social life*. Thousand Oaks / London: Sage Publishers.
- Thompson, James D. & Arthur Tuden. 1959. Strategies, structures, and processes of organizational decision. In: James D. Thompson, Peter B. Hammond, Robert W. Hawkes & Buford H. Junker (eds), *Comparative studies in administration* (pp. 195-216). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Thomson, Robert, Frans N. Stokman & René Torenvlied. 2003. Models of Collective Decision-making. An Introduction. *Rationality and Society* 15(1), 5-14.
- Toonen, Theo. 1998. Networks, management, and institutions: Public administration as 'normal science'. *Public Administration* 76(2), 229-252.
- Torenvlied, René. 1995. De inbedding van beleidsvisies in beleidsnetwerken. *Beleidswetenschap* 9(4), 323-341.
- Torenvlied, René. 2000. *Political decisions and agency performances*. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers.
- Torenvlied, René. 2011. Managing public performance in the asymmetric society. James S. Coleman lecture. Groningen, May 12.
- Torenvlied, René & Agnes Akkerman. 2004. A theory of soft policy implementation in multilevel systems with an application to Dutch social partnership. *Acta Politica* 39(1), 31-58.
- Torenvlied, René & Agnes Akkerman. 2012. Effects of managers' work motivation and networking activity on their reported levels of external red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(3), 445-471.
- Torenvlied, René, Agnes Akkerman, Kenneth J. Meier & Laurence J. O'Toole, Jr. 2012a. The multiple dimensions of managerial networking. *American Review of Public Administration*. ARPA advance access, DOI: 10.1177 / 0275074012440497.
- Torenvlied, René, Agnes Akkerman, Laurence J. O'Toole Jr. & Kenneth J. Meier. 2012b. A test of the public management model in Dutch primary education: The importance of organizational and environmental context. Paper presented at the Public Management Research Conference: Seeking Excellence in a Time of Change, Shanghai, May 25-27.
- Torenvlied, René, Frans N. Stokman & Agnes Akkerman. 2008. *Beoordelingscriteria voor netwerkontwikkeling in de ouderenzorg*. Notitie voor de programmacommissie ZonMW van het Nationaal Ouderenprogramma. Utrecht: Capaciteitsgroep Sociologie.
- Ultee, Wout. 1995. Bestuurskunde en sociologie: Over reële en irreële scheidslijnen. *Bestuurskunde* 4, 94-102.
- Ultee, Wout. 1996. Do rational choice approaches have problems? *European Sociological Review* 12(2), 167-179.
- Ultee, Wout, Wil Arts & Henk Flap. 1996. *Sociologie: Vragen, uitspraken en bevindingen*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Uzzi, Brian. 1997. Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly* 42(1), 35-67.
- Uzzi, Brian, Luis A.N. Amaral & Felix Reed-Tsochas. 2007. Small-world networks and management science research: A review. *European Management Review* 4(2), 77-91.
- Van Ryzin, Greg G., Stephen Immerwahr & Stan Altman. 2008. Measuring street cleanliness: A comparison of New York City's scorecard and results from a citizen survey. *Public Administration Review* 68, 295-303.

- Van Thiel, Sandra & Frans L. Leeuw. 2002. The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review* 25(3), 267-281.
- Voltaire. 1759. *Candide: Of het optimisme*. (vertaling: Hans van Pinxteren, 2011). Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep.
- Walle, Steven van der. 2012. *Naar een vergelijkende bestuurskunde van de 27*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wasserman, Stanley & Katherine Faust. 1994. *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge, NY: Cambridge Univ. Press.
- Watts, Duncan J. 2004. The 'new' science of networks. *Annual Review of sociology* 30, 243-270.
- Watts, Duncan J. & Steven H. Strogatz. 1998. Collective dynamics of 'small world' networks. *Nature* 393, 440-442.
- Williamson, Oliver E. 1991. Strategizing, economizing, and economic organization. *Strategic Management Journal* 12(S2), 75-94.
- Zaheer, Akbar, Bill McEvily, & Vincenzo Perrone. 1998. Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization Science* 9, 141-159.

PROF.DR. RENÉ TORENVLIED



- 1991 Doctoraal politicologie met specialisatie bestuurskunde, Universiteit van Amsterdam (cum laude)
- 1996 Doctoraat Sociologie, Rijksuniversiteit Groningen (cum laude)
- 1997 Postdoc ASSR, Universiteit van Amsterdam & Universitair docent Bestuurskunde, Vrije Universiteit
- 1999 Universitair docent (Beleids)Sociologie, Universiteit Utrecht
- 2004 Universitair hoofddocent (Beleids)Sociologie, Universiteit Utrecht
- 2009 Bijzonder hoogleraar Modelling van Besluitvorming en Beleidsuitvoering, James S. Coleman leerstoel, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- 2011 Hoogleraar Management van de Publieke Sector, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

In deze oratie wordt ingegaan op het optimisme dat ligt verscholen in maatschappelijke sturing door netwerken van organisaties in de publieke sector. Maatschappelijk klinkt er een mantra van coördinatie; wetenschappelijk wordt de mythe in stand gehouden dat netwerken in de publieke sector alle complexe problemen in de publieke sector zouden kunnen oplossen. Wat blijft er over van dat optimisme wanneer wij de resultaten van grootschalig wetenschappelijk onderzoek in ogenschouw nemen? Kunnen managers in de publieke sector door middel van netwerkactiviteiten het verschil uitmaken wat betreft de kwaliteit van publieke dienstverlening? Zo ja, hoe substantieel is het effect van hun netwerkactiviteiten op prestaties in de publieke sector? Onderzoekresultaten blijken bemoedigend te zijn. Tegelijkertijd laat, alarmerend genoeg, het onderzoek ook onverwachte, perverse effecten zien van netwerkactiviteiten. Die hangen deels samen met de specifieke organisaties en instellingen waarmee publieke organisaties zijn verbonden. Netwerkeffecten blijken bovendien gebonden aan specifieke prestatie-indicatoren. Als het onderzoek zich richt op een beperkt spectrum aan indicatoren kunnen er blinde vlekken in het onderzoek optreden. Een nieuwe generatie van grootschalig netwerkonderzoek in de publieke sector dwingt ons, uiteindelijk, om beter na te denken over de publieke waarden die wij willen en kunnen creëren als samenleving.

