



# De governance van 'wicked' netwerken

AUTEURS: CONNIE AARSBERGEN-LIGTVOET EN LIESBETH RIJSDIJK



Dit artikel is de afsluiting van een vierluik over wicked vraagstukken. In de voorgaande artikelen bespraken we wat kenmerkend voor wicked vraagstukken is, het instrument om deze vraagstukken in kaart te brengen (de Wicked Explorer) en het managen van wicked vraagstukken in een VUCA-wereld; een wereld die *Volatile is, Uncertain, Complex en Ambiguous*. Dit laatste artikel gaat over de governance van netwerksamenwerking rond wicked vraagstukken. Deze vraagstukken zijn zo complex, met zoveel verschillende belanghebbenden, mogelijke perspectieven en oplossingsrichtingen, dat ze samenwerking over organisatiegrenzen heen vragen en vaak in een netwerksamenwerking worden aangepakt. Voorbeelden daarvan zijn de energietransitie en complexe maatschappelijke vraagstukken in zorg en welzijn. De vraag die in dit artikel centraal staat is waar je als projectmanager op moet sturen als er geen hiërarchie en geen concrete doelstellingen zijn?

De *energietransitie* die nu gaande is in onze maatschappij richting duurzame energie is een voorbeeld van een wicked (complex) vraagstuk dat in Nederland veelal in netwerksamenwerking tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en burgerinitiatieven wordt opgepakt. Om de energietransitie te realiseren zijn al deze partijen, en meer, nodig. Er wordt gewerkt aan technische oplossingen, aan sociale innovatie, aan nieuwe financieringsvormen en lokale energieopwekking en -voorziening. Technisch is er al veel mogelijk, maar het gaat bij de transitie vooral ook om een gedragsverandering van burgers, over betaalbaarheid opdat ook burgers met een smalle beurs kunnen profiteren van de energietransitie. We hebben bij dit thema te maken met verschillende belangen, met geen pasklare antwoorden, met een steeds veranderend speelveld. Door in netwerken samen te werken, waarbij gelijkwaardige partners





komen en gaan al naar gelang de behoefte van de fase waarin de transitie zich bevindt, kan het energievraagstuk vanuit zowel technisch, sociaal als economisch perspectief worden aangepakt en expertise en nieuwe kennis gedeeld worden.

Hoewel netwerksamenwerking meer en meer als de nieuwe manier van werken bij complexe vraagstukken wordt gezien, levert het ook een aantal uitdagingen op, die onder andere met governance te maken hebben. Governance gaat over besturen en toezicht houden. Als we het hebben over governance van een project, dan is er (meestal) duidelijkheid over de doelen, het proces, de aansturing en de verantwoording. De projectleider stuurt aan en legt verantwoording af. Bij een netwerksamenwerking, is er niet één leider; een netwerk is van alle betrokkenen. Van echte sturing is geen sprake omdat er veelal geen hiërarchische relaties tussen de netwerkpartners zijn. Toch moet er ook voor deze netwerken de vinger aan de pols gehouden worden. De vraag die in dit artikel centraal staat is: *Hoe kan de governance van netwerksamenwerking er uitzien?* We passen daarbij de corporate governance cirkel van Frans van Luit toe op netwerken (zie ook *kaderstuk*). Maar eerst gaan we in op een aantal relevante kenmerken van netwerksamenwerking.

**De Wicked Governance Explorer is een tool waarmee vastgesteld kan worden waar het netwerk staat als het gaat om de governance ervan**

### **Geen hiërarchie, wel leiderschap**

Kenmerkend voor netwerken die zich met wicked uitdagingen bezighouden is dat er weinig of geen hiërarchie is. Partners in een netwerk doen meestal mee uit vrijwilligheid. Ze voelen zich betrokken bij het vraagstuk. De betrokkenheid kan vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid gevoed worden, maar ook omdat het wicked vraagstuk een kans of bedreiging voor de toekomst van de organisatie kan vormen, zie de energietransitie voor energiebedrijven. Ondanks dat er vaak niet één leider is, hebben netwerken wel behoefte aan leiderschap. In de praktijk zie je dat verschillende leidersrollen over verschillende deelnemers aan het netwerk verspreid zijn: de één zet de koers uit, de ander neemt beslissingen en een derde verbindt mensen aan elkaar. Samen vormen ze het netwerkleiderschap, oftewel gedeeld leiderschap én eigenaarschap. Er kan binnen het netwerk ook gewisseld worden, afhankelijk van de fase waarin het proces zich verkeert en de soort organisatie die daarbij cruciaal is (Willems, Linck & Kaats, 2018). Traditionele manieren van het leiden van een project, bijvoorbeeld met een projectteam en een *board* achter zich, passen niet goed bij netwerken. Hoe dan wel? Over deze vraag heeft zich de afgelopen jaren een aantal Nederlandse bestuurskundigen gebogen, mede omdat overheden ook steeds meer samen met burgers en organisaties een participatiesamenleving moeten vormgeven.

### **Netwerkregisseur of procesarchitect**

Praktisch en toegankelijk is het werk van Licht (2013; 2016). Hij buigt zich over het dilemma dat in een netwerk waarin de deelnemers niet op hiërarchie zitten te wachten, toch leiding moet worden gegeven. De term ‘projectleider’ sneuvelt als eerste in het netwerkvocabulaire. Liever wordt gesproken over een ‘netwerkregisseur’. De term ‘coördinator’ komt ook voor, maar deze heeft als nadeel dat de functie te veel als ondersteunend kan worden begrepen.



De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2016) geven handvatten hoe richting te geven aan complexe processen. Zij geven de voorkeur aan de term 'proces' wanneer zij spreken over netwerken. De term 'project' gebruiken ze ook, maar dan voor traditionele vraagstukken die niet al te complex zijn en dus hiërarchiek, volgens de PDCA-cyclus, kunnen worden afgehandeld. Met de term proces willen deze auteurs benadrukken dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is om het vraagstuk te definiëren, de doelstellingen te bepalen, en oplossingsrichtingen te verkennen. In plaats van 'netwerkgeregisseur', gebruiken zij de term 'procesarchitect', die inhoudelijke- (bijvoorbeeld kennis over informatie- en communicatietechnologie), menselijke- (bijvoorbeeld inlevingsvermogen) en adviescompetenties (bijvoorbeeld motiveren en het managen van verwachtingen) nodig heeft om zonder hiërarchieke macht toch richting te geven. Een proces kan zodanig ontworpen worden, dat netwerkpartners met vaak tegenovergestelde belangen toch op een respectvolle wijze onderhandelen en er een open besluitvorming kan plaatsvinden. Bescherming van de kernwaarden van de deelnemende partners blijkt daarbij cruciaal te zijn om wantrouwen in het netwerk te voorkomen. Vooral het afspreken van spelregels kan helpen om het onderlinge vertrouwen vast te houden.

### **Governance van netwerken**

In een netwerkproces bestaat het risico dat het proces niet verder komt. Door de verschillende belangen in het netwerk, is het mogelijk dat de netwerkpartners strategisch gedrag gaan vertonen om het proces expres te vertragen. Maar even zo goed kan de complexiteit zo groot zijn dat de partners er oprecht niet uitkomen. De achterban wil echter wel dat er schot in de zaak komt om het complexe vraagstuk op te lossen c.q. de negatieve effecten ervan te verminderen. Achter de netwerkpartners staan leidinggevendenden, bestuurders, volksvertegenwoordigers, moederorganisaties

of clubleden die ook willen weten of de tijd en energie die ze via hun vertegenwoordiger in het proces stoppen, daadwerkelijk wat oplevert. En wanneer er het idee is dat het netwerk niet verder komt, kan de (financiële) stekker eruit getrokken worden. Hier speelt de governance van de netwerksamenwerking een belangrijke rol.

Het voorkomen van het risico op 'oeverloos geouwehoer zonder concrete resultaten' is eigenlijk een governance-vraagstuk. Ook in traditionele organisaties moet ervoor worden gewaakt dat een proces effectief verloopt. Ook daar moet nagegaan worden of de doelstellingen en afspraken die gemaakt zijn over de kwaliteit van de dienstverlening (of producten) zijn gehaald en maatregelen die zijn genomen ook daadwerkelijk effectief waren. Eén veel toegepaste methode om het toezicht, bestuur en beheersing van processen vorm te geven, is de governance-cirkel van Frans van Luit.

De governance-cirkel van Frans van Luit is ontworpen voor corporate governance. Wij denken dat het echter ook behulpzaam kan zijn bij de governance-problematiek van netwerken. Maar hoe verschillen netwerken ten opzichte van traditionele (private en publieke) organisaties, waarvoor de governance-cirkel oorspronkelijk bedoeld is?

**Verschil 1. Toezicht:** In een netwerk zijn er op de achtergrond meestal verschillende toezichthouders actief. Vaak is er geen aparte toezichthouder voor het netwerk zelf, maar dit betekent niet dat er geen toezicht is. Wanneer bijvoorbeeld een overheidsorganisatie de kartrekker is van een netwerk, moet er op een gegeven moment toch verantwoording afgelegd worden aan de volksvertegenwoordigers over de effectiviteit van het netwerk. Maar ook wanneer commerciële organisaties in een netwerk meedoen, zijn er directies, RvB's en RvC's die willen weten of de uren die de afgevaardigde experts kosten, ook wel verantwoord zijn.



In grotere netwerken, met een problematiek op nationaal of internationaal niveau, kan het overigens wel voorkomen dat er een vorm van toezicht is. Er kunnen zogenaamde ‘platforms’ worden gevormd. Denk aan het Platform Mobiliteit, waarin grote maatschappelijke organisaties als de ANWB, BOVAG, Stichting Natuur en Milieu participeerden. In dit platform zitten de (top)bestuurders van deze organisaties, en tegenwoordig kunnen er zelfs ook Bekende Nederlanders inzitten. Ze fungeren als boegbeeld en committeren de deelnemende organisaties aan het proces. De grotere organisaties hebben vaak beleidsmedewerkers in dienst, die zij voor het netwerk beschikbaar stellen. Het platform vervult vooral de rol van toezichthouder, maar kan ook bestuurlijke taken op zich nemen, door richtlijnen en kaders te definiëren voor het netwerk.

**Vershil 2. Bestuur:** Een veelvoorkomende werkvorm voor netwerken is een stuurgroep. Hier kunnen bestuurders van deelnemende organisaties zelf in zitten, terwijl grotere organisaties hun beleidsmedewerkers afvaardigen. In de stuurgroep zit meestal een persoon die de rol van netwerkregisseur op zich neemt. Vaak is het iemand die een natuurlijk gezag heeft en op basis van enthousiasme en charisma de creatieve doch eigenwijze kikkers in de kruiwagen houdt.

Het kan ook zijn dat er het netwerk helemaal geen officiële vorm van bestuur kent. Er is gewoon een enthousiaste visionair die mensen inspireert en als een spin in het web het netwerk bij elkaar houdt. Deze vorm is wel kwetsbaar, want wanneer de kartrekker wegvalt, stort het netwerk ook meestal in.

Wat een lastig punt kan zijn in netwerken is het ontbreken van een éénduidige probleemdefinitie en concrete doelstellingen, omdat er veel verschillende belanghebbenden betrokken zijn, die allemaal evenveel te zeggen hebben. Top-down een knoop doorhakken is dan niet aan de orde.

Aan de ene kant is het belangrijk om de probleemdefiniëring en doelstellingen zo snel mogelijk duidelijk te krijgen, aan de andere kant betekent dit afbakening en versmalling van het complexe vraagstuk. De kans is dan groot dat er vroeg wege worden afgesloten die voor het oplossen van het probleem later toch van belang blijken te zijn. Een mogelijke oplossing voor dit dilemma is om de probleemdefiniëring continu te bespreken en indien nodig te herzien en ook de doelstellingen gaandeweg aan te passen en flexibel hierop in te spelen.

**Vershil 3. Beheersing:** Een gevolg van het niet concreet kunnen definiëren van het probleem en de doelstellingen, is dat het lastig wordt een beheersinstrumentarium (KPI's) te gebruiken. En ook al zouden er SMART geformuleerde doelstellingen zijn, dan nog zijn er geen hiërarchische lijnen die het naleven van de doelstellingen zouden kunnen afdwingen.

Het alternatief voor traditionele beheersingsinstrumenten dat in netwerken wordt gevonden is om binnen het netwerk gezamenlijk spelregels met elkaar af te spreken. De Bruijn en Ten Heuvelhof gaan in hun boek *Management in Netwerken* (2017) uitgebreid in op hoe spelregels kunnen werken in een netwerk. Uitgangspunt is erkenning van de verschillende belangen (to agree to disagree), waarbij verrassend genoeg volgens de auteurs een beetje strategisch handelen best kan. Zo mag een actor best ‘majoreren’ (dat is een beetje meer vragen om uiteindelijk in het compromis te krijgen wat echt nodig is). Het strategisch handelen kent overigens wel grenzen, bij vuil spel is het vertrouwen snel weg. De netwerkpartner is in het netwerk vaak dan ook meteen uitgespeeld.

**Vershil 4. Controle:** In het netwerk zijn er meestal geen auditors die controleren of de netwerkpartners zich wel aan de afspraken houden. Zeker wanneer er geen meetbare doelen zijn,

valt er weinig te toetsen. Maar wat wel kan is elkaar aanspreken op afspraken en commitment. Vrijwillig meedoen betekent namelijk geen vrijblijvendheid.

**Vershil 5. Informatie:** In het governance-proces dient informatie vooral om toezichthouders en het management op de hoogte te stellen van de voorde-ningen binnen hun organisatie. In een netwerk is het van belang dat de achterban (de moeder-organisaties van de deelnemers) van het netwerk geïnformeerd wordt waar het netwerk staat en of er al progressie is in het oplossen of verminderen van het (wicked) vraagstuk.

Er is nog een reden om de informatievoorziening in een netwerk goed te regelen. Het is namelijk voor veel netwerkpartners één van de belang-rijkste redenen om mee te doen. Met de verkregen informatie hopen ze zich strategisch te kunnen voorbereiden op de ontwikkelingen die eraan zitten te komen. Droogt deze informatie op, dan wordt de wil om te participeren in het netwerk meestal minder. Nauw hiermee samenhangend is het probleem in netwerken dat ook partners deelnemen die er strategisch voordeel bij hebben om informatie achter te houden, bijvoorbeeld uit angst competitief voordeel te verliezen. En dan stukt de informatievoorziening weer.

Er is dus vertrouwen in het netwerk nodig om transparant met de informatie om te gaan. De eerder genoemde spelregels uit *Management in Netwerken* (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2017) kunnen daarbij helpen. Het boek bevat tevens bruikbaar advies hoe praktisch een goed infor-matiemanagementsysteem op te zetten voor een netwerk dat echt werkt.

Als de governance-cirkel rond is, komt de infor-matie over de effectiviteit van het netwerk terecht bij de achterbannen en moederorganisaties van de netwerkpartners. Zij kunnen nagaan of het netwerk

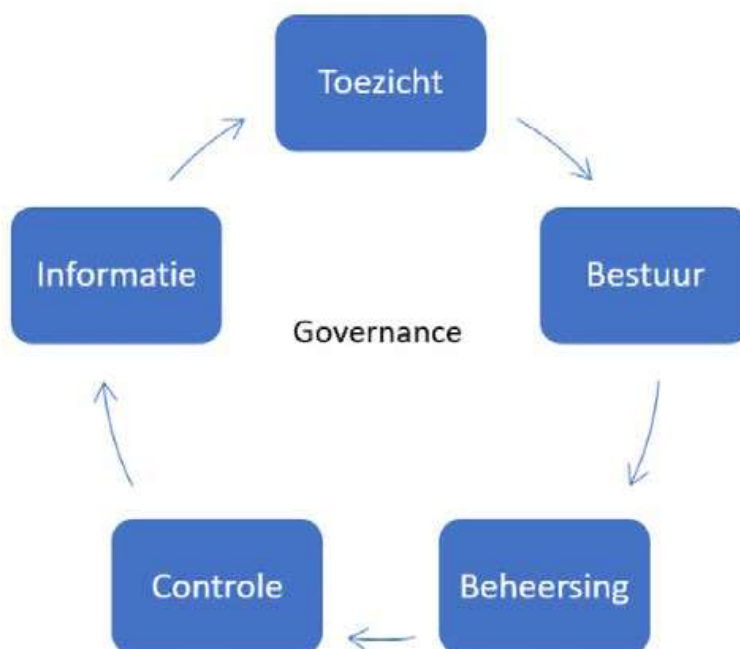
voldoende vooruitgang boekt. Bij stagnatie kan er ingesprongen worden. De boegbeelden worden in stelling gebracht om de energie in het netwerk terug te brengen. Wellicht vraagt de volgende fase om een andere netwerkregisseur, om nieuwe spelregels en andere werkvormen. Er worden richt-lijnen en kaders gegeven waarmee het bestuur weer verder kan.

### **Wicked Governance Explorer**

Netwerken beginnen vaak spontaan en partners gaan vol enthousiasme gaan aan de slag. Naarmate het netwerk groeit, groeit ook de behoefte aan governance van het netwerk. Deze netwerken stuiten vrijwel allemaal op het probleem dat er geen hiërarchieke sturingsmoge-lijkheden zijn om verantwoording af te dwingen. Om netwerken te helpen bij hun governance vraagstukken, zijn we bezig een Wicked Governance Explorer te ontwikkelen. De Wicked Governance Explorer is een tool waarmee vastgesteld kan worden waar het netwerk staat als het gaat om de governance ervan. Vanuit bestaande kennis en literatuur krijgt de gebruiker van de tool adviezen en tips om de governance te verbeteren.

Ten aanzien van de methodiek volgt de Wicked Governance Explorer de governance-cirkel van Van Luit (toezicht-bestuur-beheersing-controle-in-formatie). Maar omdat het in netwerken vooral om samenwerken en vertrouwen gaat, wordt het instrument aangevuld met de zogenaamde soft controls (Kaptein, Rozekrans & de Groot, 2005; Lückerath-Rovers, 2011). Zie ook *tabel 1*. Het idee is dat governance naast 'hard controls' (controleren op feitelijke meetbare doelen), ook bestaat uit 'soft controls' zoals integriteit, aansprakelijkheid, onafhankelijkheid, transparantie, evaluatie, kennisontwikkeling, en de samenstelling van toezichthouders en hun Raad.

De Wicked Governance Explorer wordt in 2020 in de praktijk verder getest. Bent u geïnteresseerd

**Figuur 1. De governance cirkel van Frans van Luit**

**Toezicht:** Het toezicht bij private organisaties verloopt meestal via een Raad van Commissarissen die zelf ook weer onder toezicht kunnen staan van de AVA (algemene vergadering van aandeelhouders). In kleinere organisaties kunnen er combinaties zijn met de Raad van Bestuur, waarin er toezichthoudende en uitvoerende bestuurders zijn.

Bij overheidsorganisaties wordt de toezichthoudende en controlerende taak over het functioneren van Ministeries, Gedeputeerde Staten en het College van BenW verricht door de volksvertegenwoordigers (Kamerleden, Statenleden, Raadsleden). In publieke organisaties is dat een Raad van Toezicht, waarin vaak een vertegenwoordiger van het betreffende Ministerie aanwezig is.

De toezichthoudende taak begint bij het geven van richtlijnen en kaders waaraan het uitvoerend beleid moet voldoen.

**Bestuur:** Het bestuur wordt bij een private organisatie meestal verricht door de Raad van Bestuur. (In kleinere organisaties kan dat ook een combinatie zijn van met het uitvoerend management.)

In overheidsorganisaties wordt het Bestuur gevormd door Ministers, Staatssecretaris, Gedeputeerden en Wethouders. In publieke organisaties is er vaak ook een Raad van Bestuur.

Het bestuur stelt verdere doelen van de organisatie vast, binnen de kaders die door de toezichthouder zijn gegeven. Dit kunnen maatschappelijke doelen of ondernemingsdoelen zijn.

**Beheersing:** Het management van de organisatie is belast met de uitvoering van het beleid. Uit de doelen vloeien risico's voort, voor de maatschappij of de onderneming. Het zijn risico's die de effectiviteit en efficiency van het proces negatief beïnvloeden. Vaak betekent dat ook een verslechtering van de kwaliteit van de dienstverlening of geleverde producten. Ook zijn er risico's die de veiligheid en integriteit in gevaar kunnen brengen. Om de risico's meetbaar te maken, kan er gebruik gemaakt worden van diverse risicobeheersingssysteem, waaronder het COSO-raamwerk of het INK-model. Er worden meestal KPI's worden opgesteld zodat de beheersingsmaatregelen ook meetbaar worden.

**Controle:** De controle wordt verricht door interne en externe auditors. Er moet vastgesteld worden of de risico's daadwerkelijk beheerst worden. De wijze waarop is afhankelijk van het risicobeheersingssysteem.

**Informatie:** Om zeker te zijn of de beheersmaatregelen werken, is er informatie nodig. Deze wordt gegenereerd in de organisatie en ter beschikking gesteld aan het toezichthoudend orgaan en het bestuur.

**Toezicht:** Het toezichthoudend orgaan gaat na of de informatie voldoende betrouwbaar is en gebruikt kan worden door het bestuur om nieuwe beslissingen te nemen ten aanzien van de te volgen koers en het voorkomen van risico's in de organisatie.



Tabel 1: Soft Controls toegepast op netwerk governance (gebaseerd op Kaptein, Rozekrans, & de Groot, 2005; Lückcrath-Rovers, 2011).

Dimensies van soft controls	Toelichting
<b>Helderheid</b>	Wederzijdse verwachtingen moeten duidelijk zijn en regelmatig gecheckt en bevestigd worden
<b>Voorbeeldgedrag</b>	Gedrag van de netwerkregisseur en de netwerkpartners versterkt de boodschap (of kan de boodschap ondergraven bij tegengesteld gedrag)
<b>Uitvoerbaarheid</b>	Gedragsnormen dienen wel uitvoerbaar te zijn
<b>Betrokkenheid</b>	Creëren van draagvlak onder betrokkenen
<b>Zichtbaarheid</b>	Zichtbaarheid geeft de mogelijkheid tot bijsturen en corrigeren, en voor het verantwoordelijk houden van eigen gedrag
<b>Bespreekbaarheid</b>	Door over regels te spreken worden netwerkpartners geholpen bij de interpretatie ervan
<b>Sanctioneerbaarheid</b>	Netwerkorganisaties dienen bereid te zijn niet-integer gedrag te bestraffen en goed gedrag te belonen

in dit vervolgonderzoek en denkt u een bijdrage te kunnen leveren, neem dan graag contact op met één van de auteurs.

### Conclusie

Complexe problemen zullen steeds meer in netwerkverband worden aangepakt. De verwachting is dat het traditionele instrumentarium voor projectmanagers hiervoor steeds minder geschikt zal zijn. Met de recente inzichten uit netwerkmanagement, zal de rol van de projectmanager veranderen in een netwerkregisseur, c.q. een procesarchitect. Governance van netwerksamewerking is niet vanzelfsprekend, en zal door het ontbreken van hiërarchieke macht meer gericht zijn op zogenaamde “soft controls” zoals helderheid en betrokkenheid. De Wicked Governance Explorer is een tool dat de netwerkregisseur samen met de netwerkpartners kan inzetten om beter te kunnen sturen.

### Referentielijst

- Bruijn, H. de & ten Heuvelhof, E. (2017). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actor context. Den Haag, Nederland: Boom.
- Bruijn, J.A., ten Heuvelhof, E.F., & in 't Veld, R.J. (2016). Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Amsterdam, Nederland: Boom Uitgevers.
- Kaptein, M., Rozekrans, R., & de Groot, R. (2005). Integriteitklimaat als auditobject. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 79 (10), 466-474. Geraadpleegd van <file:///C:/Users/p72351656/Downloads/Kaptein-Rozenkrans-de%20Groot.pdf>
- Licht, H. (2013). Regievoeren zonder macht. Assen, Nederland: Van Gorcum.
- Licht, H. (2016). Netwerkregie. Samenwerken in en tussen organisaties. Schiedam, Nederland: Strictum Books.
- Lückcrath-Rovers, M. (2011). Soft Controls in Corporate Governance. Jaarboek Compliance 2011, pp. 77-88. Geraadpleegd van <http://www.mluckcrath.nl/uploads/JaarboekCompliance.2010.%20softcontrols-77-88.pdf>
- Van Luit, F. (2017). Corporate Governance. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Willems, N., Linck, R., & Kaats, E. (2018). Organiseren in en met netwerken (1ste druk). Alphen a/d Rijn, Nederland: Vakmedianet Management B.V



**Dr. Connie Aarsbergen-Ligtvoet**, hogeschool docent bedrijfsethiek, [c.aarsbergen@windesheim.nl](mailto:c.aarsbergen@windesheim.nl)

**Dr. Liesbeth Rijdsijk**, senior onderzoeker en programmeur Wicked Vraagstukken, Lectoraat Sociale Innovatie, [e.rijdsijk@windesheim.nl](mailto:e.rijdsijk@windesheim.nl)