



2017

**Ketenregie binnen het administratieve  
onderwijsdomein: samen werken of samenwerken?**

KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR DE SUCCESFACTOREN OP HET  
GEBIED VAN NETWERKEFFECTIVITEIT BINNEN EEN  
INTERORGANISATIONEEL SAMENWERKINGSVERBAND  
MINISTERIE ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

SHARON SCHROEVERS  
PUBLIEK MANAGEMENT



***Persoonlijke gegevens***

Sharon Schroevers  
436823ss

***Onderwijsinstelling***

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde  
Master Publiek Management  
Scriptiebegeleider de heer J. Koppenjan  
Tweede lezer de heer M. Fenger

***Organisatie & begeleiding***

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Afdeling Bestuur & Stelsel, i-team  
Praktijkbegeleider de heer P. Kuijt

***Document***

*versie, definitief*  
*augustus 2017*



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van de afgelopen maanden, mijn eindschrift. Deze scriptie is geschreven vanuit mijn masterstudie, Bestuurskunde, Publiek Management aan Erasmus Universiteit Rotterdam. Wellicht vraagt u zich af hoe het onderwerp van deze scriptie, succesfactoren binnen een interorganisatorische samenwerking, tot stand is gekomen? Het is een combinatie van mijn interesse voor netwerken en de fascinatie voor daadwerkelijke succesvolle samenwerkingen. Als bestuurskundige ben je omgevingsbewust en besef je dat er bij een samenwerking verschillende motivaties, belangen en visies spelen. Kortom, een complex werkveld voor een samenwerking waarbij succes geen vanzelfsprekendheid is. Het toeval wil dat er binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vraag was naar het inzichtelijk maken van Admin-K en op welke wijze Admin-K in de toekomst succesvol kan zijn. Waar noodzaak en interesse elkaar ontmoeten, ontstaat er uiteindelijk een onderzoeksrapport, waar met veel enthousiasme aan is gewerkt. Naast het nodige enthousiasme was dit tevens een leerproces voor mij persoonlijk. Discipline, volharding maar tegelijkertijd ook flexibiliteit en veerkracht zijn kernwoorden binnen het scriptieproces die onmisbaar zijn. Hoewel het scriptieproces vaak een individueel proces is, heb ik toch veel hulp ontvangen van een aantal mensen die ik dank verschuldigd ben:

- Ten eerste alle respondenten die een waardevolle bijdrage geleverd hebben aan dit onderzoek. Dank voor de openheid, het delen van de interpretaties en de ervaringen binnen het netwerk;
- Adriaan Zeilemaker, Judith Geraerds en Paul Kuijt voor deze afstudeeropdracht en het vertrouwen in mij;
- Mijn begeleider, Paul Kuijt vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dank voor het wegwijs maken binnen het Ministerie OCW en het kijkje in de bestuurlijke keuken;
- De heer J. Koppenjan voor de waardevolle en inhoudelijke feedback vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam;
- De heer M. Fenger voor de kritische feedback op mijn thesis;
- Mijn thuisbasis (mijn ouders, mijn broers en vriend) voor jullie onvoorwaardelijke steun en het geloof in mij, ook deze keer weer;
- Tot slot wil ook alle personen hartelijk bedanken die hierboven niet genoemd zijn, maar wel een bijdrage hebben geleverd of tot steun zijn geweest op welke wijze dan ook. Mijn dank is groot.

Ik sluit dit voorwoord, maar ook het afgelopen studiejaar graag af met de volgende toepasselijke quote:

*“It always seems impossible until it's done.”, Nelson Mandela*

Dan rest mij alleen nog te zeggen, veel leesplezier.

Sharon Schroevers

Rotterdam, augustus 2017

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>3</b>
<b>Begrippenlijst .....</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>9</b>
1.1. <i>Informatie &amp; Communicatietechnologie (ICT) en de overheid.....</i>	9
1.2. <i>Informatie &amp; Communicatietechnologie (ICT) binnen OCW.....</i>	10
1.3. <i>Probleemstelling .....</i>	11
1.4. <i>Theoretische en maatschappelijke relevantie.....</i>	12
1.5. <i>Leeswijzer.....</i>	12
<b>2. Theoretisch kader.....</b>	<b>13</b>
2.1. <i>Keten – en netwerktheorie .....</i>	13
2.2. <i>Succesfactoren .....</i>	17
2.3. <i>Conceptueel model.....</i>	28
<b>3. Methodologie .....</b>	<b>30</b>
3.1. <i>Kwalitatief onderzoek.....</i>	30
3.2. <i>Single Casestudy.....</i>	30
3.3. <i>Interviews.....</i>	31
3.4. <i>Betrouwbaarheid &amp; validiteit.....</i>	31
3.5. <i>Analyse &amp; rapportage.....</i>	32
3.6. <i>Operationalisatie .....</i>	32
<b>4. Empirische bevindingen .....</b>	<b>35</b>
4.1. <i>Netwerkbeschrijving.....</i>	35
4.2. <i>Analyse collaborative governance model.....</i>	41
4.3. <i>Aanvullende aanbevelingen .....</i>	55
4.4. <i>Conclusie en overzicht empirische bevindingen.....</i>	57
<b>5. Conclusie, reflectie en aanbevelingen .....</b>	<b>59</b>
5.1. <i>Beantwoording deelvragen.....</i>	59

5.2. Reflectie.....	65
5.3. Aanbevelingen.....	66
<b>Bijlagenoverzicht.....</b>	<b>72</b>
<i>Bijlage 1 Uitnodiging respondenten interview.....</i>	<i>73</i>
<i>Bijlage 2 Interviewhandleiding.....</i>	<i>75</i>
<i>Bijlage 3 Lijst van namen respondenten verkennende interviews (vertrouwelijk).....</i>	<i>78</i>
<i>Bijlage 4 Lijst van namen respondenten diepte-interviews (vertrouwelijk).....</i>	<i>79</i>
<i>Bijlage 5 Bijlagenbundel, transcripten.....</i>	<i>81</i>
<b>Lijst afbeeldingen</b>	
Afbeelding 1: Ketenregieniveaus, (Bron: Ruimte voor regie, 2003, p. 10).....	15
Afbeelding 2: Collaborative governance model (Bron: Ansell Gash, 2008, p. 550) .....	19
Afbeelding 3: Wijze van sturen en gerelateerde factoren (Bron: Provan en Kenis, 2007, p. 237) .....	26
Afbeelding 4: Uitgebreid conceptueel model .....	28
Afbeelding 5: Operationalisatieschema .....	34
Afbeelding 6: Admin-K venn.....	36
Afbeelding 7: Doelstellingen Admin-K versus Edu-K.....	38
Afbeelding 8: Actoren overzicht Edu-K versus Admin-K .....	40
Afbeelding 9: Overzicht aanwezig factoren .....	58
Afbeelding 10: Vernieuwd samenwerkingsmodel op basis van dit onderzoek .....	65

# Begrippenlijst

## **Admin-K**

Administratief ketenregie-overleg

## **DUO**

Dienst Uitvoeringsorganisatie

## **EDU-K**

Educatief ketenregie-overleg

## **Kennisnet**

Publieke organisatie op het gebied van ICT en onderwijs

## **Ministerie OCW**

Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

## **PO**

Primair onderwijs

## **PO-Raad**

Raad voor het primair onderwijs

## **SaMBO-ICT**

Samenwerking Beroepsonderwijs ICT

## **VO**

Voortgezet onderwijs

## **VO-Raad**

Raad voor het voortgezet onderwijs

## **VDOD**

Vereniging Digitale Onderwijs Dienstverleners

## Samenvatting

Binnen dit onderzoek worden de succesfactoren besproken die van invloed zijn op interorganisationele samenwerkingsverbanden, ofwel *collaborative governance*, waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen. De Nederlandse overheid ervaart dat ICT een steeds grotere rol speelt binnen het onderwijsdomein. Van digitale leermiddelen tot vaardigheden van de leraar, de ontwikkelingen raken het onderwijs onontkoombaar. Het informatielandschap is een gedeelde ruimte waar (semi-) publieke en private partijen elkaar (noodzakelijkerwijs) ontmoeten. Door de vele ontwikkelingen – en soms onverwachte politieke invloeden - ontstaat er een toenemende druk op uitvoeringsorganisaties in deze sector. Er spelen verschillende projecten in verschillende ketens. De snel veranderende ontwikkelingen binnen het onderwijs en de daarmee samenhangende complexe vraagstukken vragen om een effectieve interorganisationele aanpak. In de domeinen PO (primair onderwijs) en VO (voorgezet onderwijs) ontstaan er vaak generieke functionaliteiten. Zinvol is om deze generieke functionaliteiten gezamenlijk op te pakken en de toekomstige ontwikkelingen op ICT-gebied tijdig met elkaar te bespreken om verrassingen bij de ketenpartners te voorkomen. Kortom een effectief administratief ketenregieplatform om de ontwikkelingen met elkaar te bespreken en waar nodig de generieke functionaliteiten te onderzoeken. De hoofdvraag binnen dit onderzoek luidt als volgt:

***In welke mate zijn succesfactoren uit het model van Ansell en Gash (2008) binnen het administratieve ketenregieoverleg aanwezig om tot een effectieve interorganisationele samenwerking te komen?***

Om bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden staat het onderzoeksmodel van Ansell en Gash (2008) centraal binnen dit onderzoek. Dit contingentiemodel is gebaseerd op een uitgebreide meta-analyse en wordt aangevuld met relevante theoretische uitgangspunten van Provan en Kenis, Koppenjan en Klijn, Emerson et al. en Provan en Milward.

Binnen dit onderzoek is gebruik gemaakt van datatriangulatie middels documentanalyse, wetenschappelijke literatuur en interviews. Ansell en Gash (2008) maken onderscheid tussen startvariabelen en procesvariabelen. De startvariabelen macht- en middelenverhouding, drijfveren/prikkels om te participeren en tot slot het verleden van eerdere samenwerkingen (initieel vertrouwensniveau). De factoren gericht op het samenwerkingsproces zijn persoonlijk contact, het verder opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Daarnaast zijn er ook twee intermediërende factoren in het model opgenomen: institutioneel ontwerp en faciliterend leiderschap. Naast het bestaande model is binnen dit onderzoek is tevens op basis van de literatuur de intermediërende factor 'wijze van sturing' opgenomen. Op basis van de literatuur wordt verondersteld dat deze samenwerkingsfactoren invloed hebben op de mate van uitkomsten ofwel de netwerkeffectiviteit van het samenwerkingsverband.

Hoewel de effectiviteit nog niet duidelijk wordt ervaren, blijkt dat de respondenten toch potentie zien in het samenwerkingsverband Admin-K. Volgens de respondenten komt dit met name omdat men nog niet helder heeft wat de gezamenlijke visie, missie en doelen zijn van de samenwerking. De volgende startvariabelen zijn aanwezig: machtsverhoudingen (hoge mate),

prikkels om deel te nemen (hoge mate) en verleden van eerdere samenwerkingen (hoge mate). De procesvariabelen 'persoonlijk contact' en de factor 'het verder opbouwen van vertrouwen' zijn in zekere mate aanwezig. De volgende factoren zijn in mindere mate aanwezig: verder opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid van het proces, gedeelde betekenisgeving, tussentijdse resultaten. De volgende mediërende factoren worden in mindere mate ervaren: faciliterend leiderschap en institutioneel ontwerp. De respondenten ervaren de rol van het Ministerie van OCW als leidend in de factor 'wijze van sturen'.

Tot slot worden er binnen dit rapport ook suggesties gedaan aan de praktijk. Aanbevelingen zijn onder andere het uitzetten van een vervolgonderzoek en het organiseren van een heidag/strategische sessie. Bij een eventueel vervolgonderzoek is het nuttig om vergelijkend onderzoek te doen naar het parallelle samenwerkingsverband Edu-K. Dit omdat de parallelle processen elkaar beïnvloeden. Op deze wijze is het niet voor alle respondenten helder hoe deze samenwerkingsverbanden zich tot elkaar verhouden.

# **1. Inleiding**

## **1.1. Informatie & Communicatietechnologie (ICT) en de overheid**

De inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) is binnen allerlei overheidsdomeinen de laatste jaren explosief gestegen. Binnen het onderwijs is dit niet anders. De ICT-ontwikkelingen doen zich dan wel in rap tempo voor, het beeld van ICT-projecten en de overheid wordt vaak niet als een succesvolle combinatie gezien. Volgens de Algemene Rekenkamer (2007) zijn ICT-projecten binnen de overheid problematisch vanwege de complexiteit. Zo zijn er onvoorziene deadlines als gevolg van dringende problemen waarbij een snelle oplossing is vereist. De overheid verwacht immers een spoedige oplossing bij urgente zaken. Het tijdspad van dergelijke deadlines brengt zorgen met zich mee zoals onrealistische verwachtingen. Ook is er onvoldoende tijd om doelen en eisen uit één te zetten. Daarnaast is het leiden van een ICT-project een lastig proces vanwege verschillende betrokken organisaties en instanties waarbij de autonomie van actoren (zoals scholen) een rol spelen. Samenwerkingen met publieke en private organisaties zijn vereist om het onderwijs te bevorderen en te moderniseren. Alleen wanneer krachten worden gebundeld kan het onderwijs optimaal profijt ervaren van de ICT-toepassingen. Het informatielandschap is een gedeelde ruimte, waar veel ontwikkelingen samenkomen. Partijen zijn in die zin steeds meer afhankelijk van elkaar. Naast de onderlinge afhankelijkheden nemen (daardoor) ook de ketenactiviteiten toe. Deze vraagstukken zijn dusdanig complex dat er een beroep wordt gedaan op meerdere relevante actoren (Bussemaker & Dekker, Kamerbrief ICT ontwikkelingen bij OCW, 2016). Dit wijst uit dat samenwerking met verschillende actoren noodzakelijk is om binnen het gedeelde informatielandschap een bijdrage te kunnen aan het administratieve onderwijsdomein. Alvorens een daadwerkelijke bijdrage geleverd kan worden, is een goede samenwerking van cruciaal belang. Binnen het onderwijsdomein is om die reden sinds ruim een jaar het Administratieve Ketenregieoverleg (Admin-K) gestart. Binnen deze samenwerking zijn zowel private als publieke partijen betrokken om regie te voeren op de verschillende administratieve ketens binnen het onderwijsveld. In de praktijk blijkt echter dat het starten van een interorganisatorische samenwerking niet automatisch betekent dat dit leidt tot succes. Binnen dit onderzoek zal om die reden nader onderzoek worden gedaan naar dit administratieve ketenregieplatform en welke succesfactoren er aanwezig zijn en in welke mate. Middels het inzichtelijk maken van de aanwezigheid van factoren en het in kaart brengen van factoren die ontbreken wordt er getracht een beeld te schetsen waar mogelijkheden liggen om het netwerk in de toekomst effectiever te maken.

## **1.2. Informatie & Communicatietechnologie (ICT) binnen OCW**

Het Ministerie van OCW streeft op het gebied van gegevens en informatie die nodig is voor de dienstverlening naar een gelijkwaardige informatiepositie van overheid, onderwijs-/cultuur-/wetenschapsinstellingen maar ook van professionals, deelnemers en gebruikers (Bussemaker & Dekker, Kamerbrief ICT ontwikkelingen bij OCW, 2016). Actoren zijn van elkaar afhankelijk binnen dit toenemende complexe landschap. In de kamerbrief van december 2016 over ICT-ontwikkelingen bij OCW wordt de stijgende complexiteit benadrukt:

*“De toenemende complexiteit en de noodzaak tot continu kunnen veranderen vraagt om een andere manier van samenwerken aan ambities, in wisselende rolverdelingen en verantwoordelijkheden. In de uitwisseling van leerlinggegevens tussen scholen (leerlingadministratie), DUO (Basisregister onderwijs) en gemeenten (leerplicht en verzuim) zijn we afhankelijk van elkaar voor wat betreft kwaliteit van de gegevens en de wijze van informatiebeveiliging in de hele keten. Een goede relatie gebaseerd op wederzijds vertrouwen legt voor deze samenwerking het fundament.”*

(Bussemaker & Dekker, Kamerbrief ICT ontwikkelingen bij OCW, 2016, p. 6)

Uit de kamerbrief wordt duidelijk dat ketensamenwerking binnen het ICT-domein van OCW niet meer weg te denken is. Echter roept deze vorm van samenwerking wel vragen op binnen het gebied van opdrachtgeverschap, rollen en verantwoordelijkheden (Bussemaker & Dekker, Kamerbrief ICT ontwikkelingen bij OCW, 2016). De snelle ICT-ontwikkelingen en de samenwerking met verschillende actoren vragen om een effectieve aanpak.

Digitalisering binnen het onderwijs heeft invloed op grofweg drie onderwerpen: de leermiddelen, de onderwijsdoelen en de organisatie. Volgens de Onderwijsraad (2017) is op het organisatie-aspect waarbij men doelt op de ondersteunende processen, nauwelijks verscheidenheid opgemerkt. Binnen de andere twee onderwerpen, de leermiddelen en de onderwijsdoelen is variatie waar te nemen wanneer men kijkt naar de sectoren, leerkrachten en onderwijsinstellingen.

Volgens de Onderwijsraad (2017) biedt de digitale opmars mogelijkheden binnen het onderwijs als het gaat om het vergroten van de productiviteit en het versterken van de concurrentiepositie. De digitalisering biedt gelegenheid om het Nederlandse onderwijs te verstevigen. ICT biedt kansen voor het educatieve aspect en biedt tevens mogelijkheden voor het secundaire, administratieve aspect binnen het onderwijs. Binnen het administratieve aspect kan dit de doelmatigheid vergroten middels administratieve processen die efficiënter worden ingeschakeld. Door deze inzet ontstaat er tijdswinst, waardoor er ruimte ontstaat voor andere activiteiten en doeleinden. Een fors bedrag van de onderwijsinvesteringen gaan naar ICT gericht op het administratieve domein. Een efficiënte toepassing van ICT-middelen kan werkdruk reduceren (Onderwijsraad, 2017). De Onderwijsraad wijst echter, bij het noemen van deze voordelen, wel op de beperking dat er tot op heden weinig onderzoek is gedaan naar de inzet van ICT en welke positieve gevolgen dit heeft voor onder andere aspecten op het secundaire proces. Zo kunnen ICT-toepassingen mogelijk een bijdrage leveren aan het besparen van kosten en wellicht een kwaliteitsimpuls geven. Dit zijn vooralsnog aannames, omdat overtuigend bewijsgrond tot op heden ontbreekt (Onderwijsraad, 2017). Binnen alle sectoren

heeft de digitalisering zich een weg gebaand als het gaat om het administratieve proces. Zo zijn er digitale systemen rondom absentieregistratie, leervolgsystemen en de registratie van cijfers.

### **1.3. Probleemstelling**

Om verrassingen te voorkomen, verwachtingen te managen en helderheid te hebben over de *governance* van ICT-projecten is het zinvol om relevante actoren te betrekken bij de aanpak van de snelle digitalisering binnen het onderwijsdomein. Die mogelijkheid doet zich voor in de vorm van een platform, Admin-K. Admin-K is een ketenregieplatform, een samenwerkingsverband in netwerkvorm, waarin publieke en private partijen het overleg voeren over een goed functionerende administratieve keten voor de sectoren 'Primair Onderwijs' (PO) en 'Voortgezet Onderwijs' (VO). Partijen creëren binnen dit samenwerkingsverband gezamenlijke randvoorwaarden voor een succesvolle inzet van ICT binnen het administratieve proces, voor nu en in de toekomst. De reden voor samenwerking is de steeds grotere vraag naar digitalisering op het gebied van onderwijs. Naast een toename van de vraagstukken zijn de vraagstukken ook anders van aard: complexer (door de snelheid), het terrein is relatief onbekend, politieke beslissingen zijn onvoorzien en een toename van de verantwoordingsdruk. Kortom, door nieuwe en snelle ontwikkelingen die vaak resulteren in complexe vraagstukken en de gedeelde ruimte die is ontstaan, is er samenwerking nodig tussen verschillende publieke en private partijen om daar tijdig op te kunnen sturen. De samenwerking op het administratieve onderwijs/ICT-domein is ruim een jaar geleden van start gegaan, de vraag die hierbij van belang is: is het samenwerkingsverband zoals deze is opgezet ook daadwerkelijk (voldoende) effectief en kan daardoor het doel, 'een goed functionerend administratief ketenregieplatform te zijn' behaald worden? Aan de hand van de inleiding kan de volgende centrale probleemstelling en bijbehorende deelvragen geformuleerd worden:

***In welke mate zijn succesfactoren uit het model van Ansell en Gash (2008) binnen het administratieve ketenregieoverleg aanwezig om tot een effectieve interorganisatiele samenwerking te komen?***

#### **Theoretische deelvragen:**

1. Welke inzichten zijn er omtrent ketens, netwerken en *collaborative governance*?
2. Wat is netwerkeffectiviteit en hoe kan dit worden gemeten?
3. Welke relevante succesfactoren biedt de literatuur omtrent netwerkeffectiviteit?

#### **Empirische deelvragen:**

4. Hoe kan de samenwerking getypeerd worden?
5. Welke relevante succesfactoren zijn aanwezig en in welke mate?
6. Welke perceptie hebben respondenten over de effectiviteit van de huidige samenwerking?
7. Op welke wijze kan, aan de hand van de succesfactoren, de effectiviteit binnen Admin-K verbeterd worden?

## **1.4. Theoretische en maatschappelijke relevantie**

Provan, Fish en Sydow (2007) geven in het artikel aan dat er de laatste jaren een ontwikkeling is doorgemaakt op het gebied van inzichten omtrent samenwerkingen zoals netwerken. Het is binnen de bestuurskundige literatuur sinds jaren een populair onderwerp. Echter geven diezelfde auteurs direct aan dat de theorie nog beperkt is. Ook Provan en Milward (2001) pleiten voor meer onderzoek op het gebied van netwerkactiviteiten, opbrengsten van het netwerk en de structuren op het niveau van het netwerk. Er is aanvullend onderzoek nodig in de bestuurskundige discipline en specifiek in het publieke domein. Provan en Milward (2001) haken hierop aan en pleiten voor onderzoek waarbij afstand wordt gedaan van het beschrijven van de activiteiten en netwerkgedrag maar met name te bestuderen hoe organisaties opereren in het netwerk. Van belang is volgens Provan en Milward (2001) om daarbij niet uitsluitend de besturing te onderzoeken maar het gehele netwerk om een beeld hiervan te kunnen schetsen. Een centraal concept binnen dit onderzoek is '*collaborative governance*'. Dit concept is een steeds populairder onderzoeksterrein aan het worden. Mogelijk is *collaborative governance* een nieuw bestuurskundig paradigma, echter pleiten Emerson et al. (2011) voor verder onderzoek om te zien welke factoren wanneer en in welke context de factoren van toepassing zijn (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). Met dit onderzoek wordt getracht een bescheiden bijdrage te leveren aan theorievorming rondom *collaborative governance*. Echter enige terughoudendheid en bescheidenheid is op zijn plaats, omdat het onderzoek beperkt is.

Op het gebied van maatschappelijke relevantie is dit onderzoek relevant omdat samenwerken in een netwerk een uitdaging is en vraagt om randvoorwaarden vooral omdat het hier een samenwerking betreft met zowel private als publieke partijen. Dit zijn partijen die andere waarden en doelen voor ogen (kunnen) hebben. De uitkomsten van dit onderzoek hebben tot doel om de effectiviteit van netwerken op het gebied van sociale infrastructuur tussen zowel publieke als private partijen te bevorderen. De maatschappelijke relevantie binnen dit onderzoek behelst het opstellen van aanbevelingen en het aandragen van praktisch advies om het ketenregieplatform effectief te kunnen laten functioneren. Dit met als doel de publieke waarden vanuit de publieke sector in een samenwerking met het private domein op het gebied van onderwijs en ICT te kunnen waarborgen.

## **1.5. Leeswijzer**

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de theoretische kaders en uitgangspunten voor dit onderzoek gevormd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologie van dit onderzoek verantwoord. Hoofdstuk 4 toont de empirische bevindingen. Dit hoofdstuk schetst allereerst een overzicht van het netwerk en gaat vervolgens in op de empirische deelvragen die middels de bevindingen worden beantwoord. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusie, reflectie en aanbevelingen gevormd waarbij de centrale onderzoeksvraag beantwoord zal worden. Tevens zullen er aanbevelingen geschetst worden voor zowel de praktijk als voor de bestuurskundige wetenschap. Als afsluiting worden implicaties van dit onderzoek geschetst.

## **2. Theoretisch kader**

Binnen dit hoofdstuk worden de theoretische uitgangspunten voor verder onderzoek verzameld. In dit hoofdstuk komt allereerst theorie omtrent netwerk en ketens aan bod. De casus binnen dit onderzoek is Admin-K, een administratief ketenregieoverleg. Om een helder beeld te hebben bij de netwerkbeschrijving verder op in dit rapport is het van belang om de kernbegrippen rondom keten(regie) en netwerken te benoemen. Hoewel de effectiviteit niet op een directe wijze wordt gemeten binnen dit onderzoek maar middels succesfactoren is het van belang om kort stil te staan bij het begrip netwerkeffectiviteit en bijbehorende niveaus. Vervolgens wordt er gekeken naar welke succesfactoren er zijn om een samenwerkingsverband succesvol te laten zijn. De succesfactoren staan centraal binnen dit onderzoek en worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. De succesfactoren vormen binnen dit onderzoek het onderzoeksinstrument voor het samenwerkingsverband Admin-K. Tot slot worden deze factoren weergegeven in een conceptueel onderzoeksmodel.

### **2.1. Keten – en netwerktheorie**

Ten eerste wordt in deze subparagraaf aandacht besteed aan theorie rondom keten(regie) en netwerken. Vervolgens worden de kernbegrippen rondom ketens en netwerken gedefinieerd. Daaropvolgend wordt het concept ketenregie behandeld met bijbehorende niveaus. Tot slot wordt er kort stilgestaan bij de term netwerkeffectiviteit.

#### **2.1.1. Ketens & netwerken**

Binnen dit onderzoek hebben ketens en ketensamenwerkingen een centrale plaats. Met ketensamenwerking richt dit onderzoek zich specifiek op de maatschappelijke keten en niet op de welbekende logistieke keten. De maatschappelijke keten kenmerkt zich volgens Grijpink (2005) doordat het resultaat, de uitkomst van de samenwerking, maatschappelijk gericht is. Zo geeft Grijpink aan: *“Een belangrijk uitgangspunt bij het begrip keten is dat ketenpartijen die samenwerking alleen maar opbrengen, als zij daartoe worden gedwongen doordat er een dominant ketenprobleem heerst”* (Grijpink, 2005, p. 5). Met dit probleem doelt Grijpink (2005) op een probleem wat als individuele organisatie niet op te lossen is, omdat het dusdanig complex is. De samenwerking in de keten kan plaats vinden in verschillende verbanden, dit is afhankelijk van de ketenkwestie (Grijpink, 2005). Een andere definitie wordt gegeven door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninklijkerelaties (BZK), *“Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Bij de ordering en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het ‘primaire proces’ doorloopt, de opeenvolgende stappen in de dienstverlening”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, p. 7). Binnen deze definitie worden de volgtijdelijke handelingen centraal gesteld. Linker (2006) definieert een keten als *“meerdere organisaties die deels van elkaars diensten of producten afhankelijk zijn om te beantwoorden aan complexe organisatie-overstijgende vraagstukken”* (2006, p. 120). Linker legt de nadruk op overstijgende vraagstukken, wat tevens kenmerkend is voor dit onderzoek. Er zijn uiteraard meerdere samenwerkingsvormen dan specifiek een ‘keten’. Wat specifiek voor een keten is, is dat alle partijen in de keten betrokken zijn en bijdragen aan het creëren van een product of dienst. Ofwel om het ketendoel te behalen leveren alle partijen een operationele bijdrage. Hiermee is een keten onderscheidend van een samenwerking in een netwerkverband. Bij een netwerk zijn

tevens verschillende partijen betrokken maar dit is niet noodzakelijk. Deze partijen kunnen zelf het proces beïnvloeden. Hoewel er dus onderscheid is tussen ketens en netwerken grijpen deze concepten op elkaar in. Ketens zijn een onderliggende vorm van een netwerk (Korsten, z.d.). Doordat er raakvlakken zijn bij de definities netwerken en ketens wordt er binnen dit onderzoek niet strikt gekeken naar de definiëring voor beiden. De mogelijkheid bestaat dat er niet altijd sprake is van een volgtijdelijke relatie waardoor beide definities gehanteerd kunnen worden. Om echter aan te sluiten bij de wetenschappelijke termen zal het begrip netwerk gehanteerd worden.

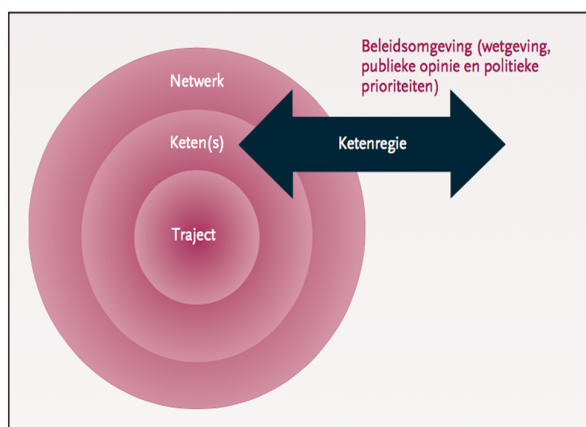
### 2.1.2. Ketenregie

Nu twee kernbegrippen zijn gedefinieerd omtrent ketens en netwerken is het zinvol om te kijken naar het concept ketenregie. Dit onderzoek richt zich vooral op de regie van ketens, specifiek het Administratieve Ketenregieoverleg (Admin-K). De literatuur geeft aan *“de (aan)sturing van ketens dient afzonderlijk in de schijnwerpers te staan, omdat andere rollen en werkvormen nodig zijn dan de traditionele sturingsvormen die zijn gebaseerd op hiërarchie en macht”* (Aa, Regie en ICT in dienstbare ketens, 2009, p. 93). Uit de theorie blijkt dat er vraag is naar hoe ketenregie ingezet kan worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Hier wordt in de volgende alinea *‘collaborative governance’* op ingegaan. Allereerst is het zaak om helder voor ogen te hebben wat er wordt verstaan onder ketenregie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft daarvoor de volgende omschrijving: *“Het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten.”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, p. 8). Een andere definitie wordt gegeven door Van der Aa (2009): *“De noties om sturing te geven aan ketensamenwerking* (Aa, Regie en ICT in dienstbare ketens, 2009, p. 19). Er zijn uiteraard meerdere definities, maar wat opvalt zijn de termen organiseren en sturing binnen deze definities. In kernbegrippen over ketenregie heeft sturing een belangrijk aandeel. Dit brengt ons in paragraaf 2.2 ‘theoretische uitgangspunten rondom succes’ op het volgende wetenschappelijk concept *‘collaborative governance’*, dat de basis vormt voor het verdere verloop van het onderzoek.

Allereerst is van belang om te kijken op welke niveaus ketenregie gevoerd kan worden? Ketenregie kan plaats vinden op vier verschillende niveaus: trajectniveau, ketenniveau, netwerkniveau en beleidsomgevingsniveau (Beemer & Roost, 2003)

- Op **trajectniveau** heeft de klant een centrale plaats. Op dit niveau werken professionals voor en met de klant;
- Op **ketenniveau** worden overeenkomsten gemaakt tussen de organisaties waar de professionals werkzaam zijn. Dit kunnen partijen zijn uit het publieke domein maar ook private partijen;
- Binnen het **netwerkniveau** treffen alle stakeholders elkaar die betrokken zijn bij één of meerdere ketens. Partijen die zich hier bevinden zijn opdrachtgevers, probleemeigenaren en financiers. Dit niveau is van groot belang binnen politiek-bestuurlijke omgevingen waarbij het gaat om risicovolle situaties. Tevens is dit niveau een vereiste voor de onderliggende niveaus: het keten – en trajectniveau;
- In het **beleidsomgevingniveau** worden kaders vastgesteld ten behoeve van de dienstverlening, zoals wet – en regelgeving. In deze omgeving wordt de keten door deze kaders, wet – en regelgeving gestimuleerd of belemmert. Op deze wijze kan de keten beïnvloed worden door de beleidsomgeving.

In onderstaand figuur (Afbeelding 1) presenteert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) de niveaus van ketenregie. Binnen dit onderzoek is er sprake van netwerkniveau, omdat het overleg plaats vindt op directieniveau en er verschillende vraagstukken ter tafel komen.



**AFBEELDING 1:**  
**KETENREGIENIVEAUS, (BRON:**  
**RUIMTE VOOR REGIE, 2003,**  
**P. 10)**

### **2.1.3. Netwerkeffectiviteit & netwerkniveaus**

Hoe meet je netwerkeffectiviteit? Volgens de literatuur is onderzoek rondom netwerkeffectiviteit lastig. Binnen de literatuur is dan ook geen overeenstemming over het concept effectiviteit (Raab, Mannak, & Cambré, 2015). Een verklaring hiervoor is dat niet altijd duidelijk is voor wie het netwerk effectief is. Effectiviteit kan op verschillende niveaus gemeten worden. Zo kan effectiviteit gemeten worden op community (gemeenschap), netwerk en deelnemer (participant)/ organisatie niveau. Alle niveaus zijn met elkaar verbonden, maar worden elk gekenmerkt door hun eigen belang. Het is daarom relevant om er bewust van te zijn dat effectiviteit op het ene niveau niet automatisch betekent dat effectiviteit op het andere niveau ook aanwezig is. Er zijn binnen de literatuur overigens naast de niveaus van Provan en Milward (2001) nog meerdere vormen van netwerkeffectiviteit. Zo hanteren de auteurs Wasserman en Galaskiewisc (1994) micro - en macroniveau om het netwerk te analyseren. Ook Turrini et al. (2010) hanteren soortgelijke niveaus op het gebied van netwerkeffectiviteit: cliënt niveau, community level en het netwerkniveau. Turrini et al. (2010) delen de laatste factor overigens op in drie uitgangspunten: de capaciteit om gedeelde doelen te bereiken, innovatie en verandering en de duurzaamheid en levensvatbaarheid van het netwerk. (Turrini, Christofi, Frosini, & Nasi, 2010).

Effectiviteit op participanten niveau gaat over individuele organisatiefactoren zoals uitkomsten voor de doelgroep of klant, legitimiteit, de kosten en de verworven middelen. Het niveau van de organisatie meet vooral de effectiviteit op het specifieke organisatiebelang en het bereiken van de eigen belangen. Op netwerkniveau ligt vooral de nadruk op het samen bereiken van gedeelde doelen en het behalen van gezamenlijke resultaten (Provan & Milward, Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, 2001). Hoewel het een lastig concept is hebben Provan en Kenis (2007, p. 230) een definitie rondom netwerkeffectiviteit geformuleerd: *“Het bereiken van positieve netwerk-niveau uitkomsten die normaliter niet bereikt worden door een individuele organisationele participerende deelnemer”* (Provan & Kenis, Modes of

Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, 2007, p. 230) Deze definitie legt de nadruk op de effectiviteit van het gehele netwerk en sluit daarmee de component van de effectiviteit op het individuele niveau uit.

#### **2.1.4. Deelconclusie**

In de besproken uitgangspunten binnen deze subparagraaf blijkt dat netwerken en ketens raakvlakken hebben maar ook verschillend van elkaar zijn op bepaalde punten. Binnen ketens is er vaak sprake van een dominant ketenprobleem en zijn vaak alle partijen binnen de keten betrokken. In tegenstelling tot een netwerk zijn niet alle actoren betrokken bij het probleem of het creëren van een product of dienst. Ketenregie focust zich vooral op het organiseren en sturen van een bepaald niveau. De regie kan op vier niveaus worden gevoerd: trajectniveau, ketenniveau, netwerkniveau en beleidsomgevingsniveau. Aangezien het binnen dit onderzoek een samenwerkingsverband betreft tussen partijen die zich bevinden in een politiek-bestuurlijke omgeving in meerdere onderwijsketens spreken we binnen dit onderzoek van ketenregie op netwerkniveau. Dit is overeenstemmend met de niveaus van netwerkeffectiviteit. Ook binnen netwerkeffectiviteit zijn er verschillende niveaus: deelnemersniveau, organisatieniveau en netwerkniveau. Ook binnen dit aspect wordt er gekeken naar het netwerkniveau, waarbij het gaat om het behalen van gedeelde doelen. Hoewel er binnen dit onderzoek niet zozeer de relatie wordt gemeten van netwerkeffectiviteit, maar de succesfactoren die bouwstenen vormen om te laten zien dat het samenwerkingsverband succesvol is of kan zijn in de toekomst. Welke factoren er reeds aanwezig zijn of in mindere mate aanwezig zijn en aandacht behoeven. De succesvariabelen komen in de volgende paragraaf aanbod.

## 2.2. Succesfactoren

Binnen dit gedeelte van het theoretisch kader zal er allereerst kort toegelicht worden wat er wordt verstaan onder *collaborative governance* om vervolgens de startvoorwaarden die Ansell en Gash (2008) benoemen toe te lichten. Ansell en Gash (2008) hebben een contingentiemodel ontwikkeld wat bestaat uit allerlei kritische succesfactoren om te komen tot een succesvol samenwerkingsverband. Tot slot wordt er ingegaan op de variabele, vorm van sturing. Deze factor heeft invloed op de effectiviteit van een samenwerkingsverband en wordt om die reden nader toegelicht.

### 2.2.1. Samenwerkend bestuur, ‘collaborative governance’

Het concept dat centraal staat binnen dit onderzoek is *collaborative governance*. Ansell en Gash (2008) omschrijven ‘*collaborative governance*’ als:

*“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets”* (Ansell & Gash, 2008, p. 544). Deze definitie zet aan tot een zestal criteria:

- Het forum wordt geïnitieerd door overheidsinstanties of – instellingen;
- Het forum bevat ook niet-statelijke actoren;
- Deelnemers zijn direct betrokken bij de besluitvorming en worden niet alleen geraadpleegd;
- Het forum is formeel georganiseerd en komt collectief bijeen;
- Het forum heeft tot doel om besluiten te nemen op basis van consensus;
- De focus richt zich op de samenwerking van de domeinen *public policy of public management*. (Ansell & Gash, 2008, pp. 544 - 545)

Echter wordt in het artikel van Ansell en Gash (2008) aangegeven dat deze omschrijving breed is gedefinieerd en dat dit hierdoor een belemmering kan zijn voor verdere theorievorming. Een andere definitie wordt gegeven door Emerson et al. (2011):

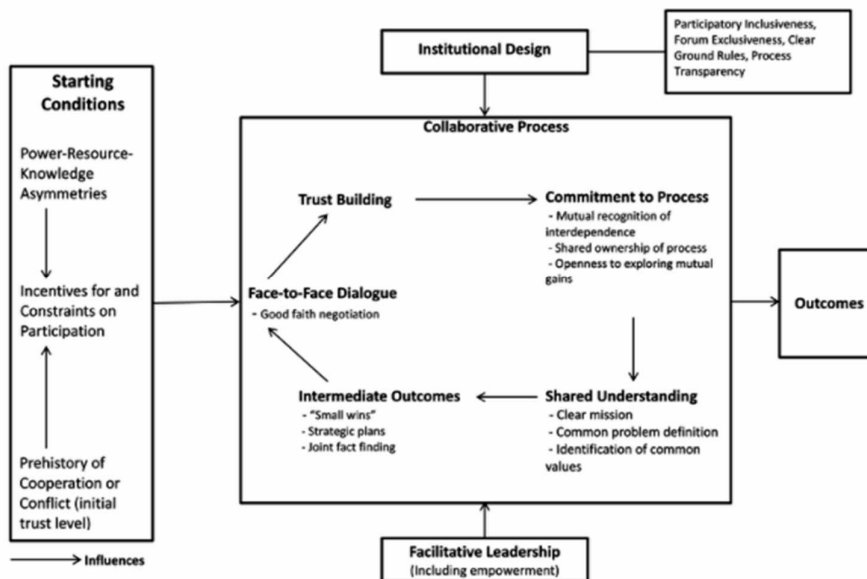
*“as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.”* (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011, p. 2)

Deze laatste definitie geeft aan dat ook het maatschappelijk middenveld en de private partijen centraal staan. Daarmee creëert de definitie ruimte om hybride vormen als publiek-private samenwerkingen en sociale partnerschappen mee te nemen die van belang zijn voor dit onderzoek. Een andere definitie wordt gegeven door O’leary et al. (2006, p. 7): *“Collaborative public management is a concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements to solve problems that cannot be solved or easily solved by single organizations. Collaborative means to co-labor, to cooperate to achieve common goals, working across boundaries in multisector relationships. Cooperation is based on the value of reciprocity”* (O’Leary, Gerard & Bing, 2006, p. 7). Tevens definiëren O’Leary et al. (2006, p. 7) aansluitend ook meteen het begrip governance *“Governance means to steer the process that influences decisions and actions within the private, public, and civic sector”* (O’Leary, Gerard, & Bing, 2006, p. 7).

Ansell en Gash (2008) bieden met het begrip *collaborative governance* mogelijkheden om het ketenregieplatform te onderzoeken. Bij ketenregie staat de sturing met verschillende partijen centraal. Bij beide samenwerkingsverbanden staan zowel de private als publieke partijen centraal. Uiteraard zijn er verschillen tussen netwerken, ketens en het begrip *collaborative governance*. Het voornaamste verschil tussen ketens en netwerken is de betrokkenheid van de actoren. Binnen een keten zijn vaak alle actoren betrokken bij het creëren van een product of dienst, bij een netwerk is de betrokkenheid minder noodzakelijk. Echter gaat het hier om een ketenregieplatform, waarbij er gekeken wordt op een bepaald niveau naar de sturing van bepaalde processen. Deze sturing komt meer overeen met het begrip *collaborative governance*, waarbinnen verschillende partijen met elkaar samenwerken. De begrippen ketens en netwerken zijn van belang om de context te kunnen schetsen.

### **2.2.2. Model omtrent succesfactoren**

Het model van Ansell en Gash (2008) is aan de hand van 137 casestudies gevormd. Het model (Afbeelding 2) is opgebouwd aan de hand van een aantal kritische succesfactoren verdeeld in startvoorwaarden, procesvariabelen of intermediaire variabelen. De procesvariabelen staan binnen het gehele model centraal. Desalniettemin hechten Ansell en Gash (2008) ook waarde aan startvariabelen en de intermediaire factoren: leiderschap en het institutionele ontwerp, omdat deze factoren van invloed zijn op de procesfase. Ansell en Gash (2008) geven aan dat het model iteratief van aard is en daarom geen lineair model is. Om die reden is het als cyclus vormgegeven. Het model van Ansell en Gash (2008) beschrijven de auteurs als een contingentieel model. Het model kent daarom geen optimale situatie maar is afhankelijk van de omgeving. Een aandachtspunt van dit model is dat de casussen die geanalyseerd zijn vooral Amerikaans van aard zijn. De bevindingen zijn gedaan op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, gezondheid, internationale betrekkingen en op het gebied van sociale welzijn. Het model van Ansell en Gash (2008) wordt binnen dit onderzoek als waardevol onderzoeksinstrument beschouwd om te onderzoeken welke succesfactoren er aanwezig zijn binnen de samenwerking. Het model biedt de mogelijkheid om het huidige Admin-K te analyseren. Binnen dit onderzoek worden alle factoren uit het model onderzocht, om zo een gehele weergave te geven van de kritische succesfactoren die volgens Ansell en Gash (2008) van invloed zijn. Volgens Ansell & Gash (2008) zijn er een aantal startcondities die het starten van een samenwerkingsverband kunnen vereenvoudigen. De startcondities worden onderscheiden in drie onderliggende dimensies namelijk, machtsverhoudingen, prikkels om te participeren en het verleden van de samenwerking. De procesfactoren bestaan uit: persoonlijk contact, opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid bij het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Daarnaast schetst het model twee intermediaire factoren namelijk het institutionele ontwerp en faciliterend leiderschap.



Afbeelding 2: Collaborative governance model (Bron: Ansell Gash, 2008, p. 550)

### 2.3.3. Startvoorwaarden

Volgens Ansell en Gash (2008) zijn er een aantal voorwaarden die het starten van een samenwerking vergemakkelijken of juist bemoeilijken. De auteurs hebben de hoeveelheid uitkomsten terug kunnen brengen naar drie voorwaarden die van invloed zijn bij het starten van een samenwerking. De auteurs onderscheiden de volgende drie startvoorwaarden: afhankelijkheden in macht – en middelen, de prikkels om te participeren en de voorgeschiedenis van eerdere samenwerking. Wanneer één of meerdere factoren de start belemmeren, zal om tot een goede samenwerking te kunnen komen allereerst deze barrières moeten worden overwonnen (Ansell & Gash, 2008). De startvoorwaarden zullen per factor worden besproken.

#### 2.3.3.1. Aandacht voor onbalans in macht – en middelen

Vaak beschikken de actoren binnen de samenwerking niet over dezelfde typen en hoeveelheid macht en middelen. Deze onbalans in macht en middelen levert vaak problemen op binnen samenwerkingen. Wanneer er een disbalans is tussen capaciteit, organisatie, voorschriften en/of middelen om als gelijkwaardige actoren deel te nemen kan dit problemen veroorzaken. Hierdoor kan er een bepaalde gevoeligheid voor manipulatie van de meest machtige actoren ontstaan. Een ander probleem is dat stakeholders die relevant worden geacht voor het proces, niet kunnen deelnemen omdat deze partijen niet over voldoende middelen beschikken. Een ander probleem dat benadrukt wordt is het (beperkte) niveau van kennis of deskundigheid van bepaalde partijen om te kunnen participeren in het overleg omdat bijvoorbeeld de discussie een technische inhoud heeft. Tot slot kan er ook een disbalans zijn in het ontbreken van tijd, vrijheid en of energie om te participeren in samenwerkingsprocessen die vaak veel vragen van een actor. Geen van bovenstaande belemmeringen zijn onoverkomelijk. Van belang is echter hoe er wordt omgegaan met deze onbalans en de ondersteuning hierin. Wanneer de juiste ondersteuning geboden wordt en de juiste strategie

wordt toegepast om ook de zwakkere stakeholders te laten participeren, levert dit geen problemen op. Wanneer er dus voldoende aandacht is voor de disbalans kan dit het starten van een samenwerking vergemakkelijken.

### **2.3.3.2.      *Prikkels, drijfveren om te participeren***

Aangezien het grootste gedeelte van de actoren vaak participeert op vrijwillige deelname, zijn er veelal bepaalde prikkels bij de actoren die ervoor zorgen dat men deelneemt. Uit het artikel van Ansell en Gash (2008) blijkt dat (onbalans in) macht en middelen van invloed zijn op het deelnemen aan de samenwerking. Een drijfveer om deel te nemen is dat de actor afhankelijk is van het probleemoplossend vermogen in het samenwerkingsverband. Doordat men bewust is van de afhankelijkheid om het beoogde doel te kunnen bereiken, zal men eerder overgaan tot samenwerken. Wanneer de actor ziet dat er 'winst' (op welke wijze dan ook) valt te behalen, zal de actor dit als een stimulans ervaren om deel te nemen. Een reden om deel te nemen is het daadwerkelijk actief mee participeren. Wanneer de actor slechts mag deelnemen omdat de actor op het gebied van raadgeving interessant is en daardoor een inactieve rol heeft, zal de actor minder snel deelnemen. Vaak is een financiële prikkel ook een belangrijke stimulans. (Ansell & Gash, 2008)

### **2.3.3.3.      *Geschiedenis van conflict en/of samenwerking***

De theorie benadrukt dat de voorgeschiedenis van de samenwerking de huidige samenwerking positief of negatief kan beïnvloeden. Wanneer een partij in hoge mate afhankelijk is van een andere partij vergroot dat de kans op barrières. Wanneer er een voorgeschiedenis is waarbij conflicten zijn geweest, moet ervoor gewaakt worden dat er geen vicieuze cirkel ontstaat. Hoewel een conflict uit het verleden niet per definitie een negatieve weerslag hoeft te hebben op een toekomstige samenwerking hangt het vaak samen met een dalend vertrouwensniveau wat een negatieve invloed heeft op de samenwerking. Belangrijk is daarom dat er een initieel vertrouwensniveau is om de samenwerking aan te gaan (Ansell & Gash, 2008).

### **2.3.4.          *Procesfactoren***

Volgens Ansell en Gash (2008) is het samenwerkingsproces een fase die lastig is te beschrijven. Dit komt met name vanwege de niet-lineaire opbouw. Het model zoals het is geschetst is een vereenvoudiging. Zo is het volgens dezelfde auteurs lastig om aan te geven bij welke variabele het samenwerkingsproces start. De auteurs hebben om die reden de factoren verwerkt in een cyclus. De factoren die behoren tot het samenwerkingsproces zijn: persoonlijk contact, verder opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid met het proces, een gedeelde betekenisgeving en tussentijds uitkomsten. De procesfactoren worden hieronder besproken. (Ansell & Gash, 2008).

#### **2.3.4.1.      *Persoonlijk contact***

Communicatie is het hart van de samenwerking en om die reden start het proces met deze fase. Het samenwerkingsproces bouwt op het persoonlijke contact tussen de stakeholders. Van belang is dat de dialogen consensus georiënteerd zijn om zo te ontdekken waar er voor de partijen een win-winsituatie optreedt. Het persoonlijk gesprek is niet alleen gericht op consensus. Het dient ook om mogelijke knelpunten te bespreken. Volgens Ansell en Gash (2008) is persoonlijk contact het hart van de samenwerking, omdat het de basis is voor andere factoren zoals gedeelde betekenisgeving, het creëren van verbondenheid en het verder opbouwen van vertrouwen. Het is dus van essentieel belang dat actoren elkaar regelmatig spreken en overleg voeren. Zonder persoonlijk contact is het lastig om een samenwerkingsverband succesvol te laten zijn. (Ansell & Gash, 2008)

### **2.3.4.2. Verder opbouwen van vertrouwen**

Een andere belangrijke variabele is volgens de literatuur, vertrouwen. Wanneer het ontbreekt aan vertrouwen wordt een succesvolle samenwerking lastig. Volgens de theorie gaat het niet alleen om het proces van samenwerking maar dient er expliciet aandacht te worden besteed aan het bouwen van vertrouwen met en tussen de stakeholders. Vertrouwen wordt in de literatuur gedefinieerd als *“De verwachting van een partij A waarmee een andere partij B zich van opportunistisch gedrag zal onthouden wanneer daar wel de mogelijkheid toe is* (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, p. 196). Ook McEvily, Perrone en Zaheer (2003) benadrukken de intentie van de andere actor door vertrouwen te omschrijven als *“de bereidheid om de kwetsbaarheid te ervaren gebaseerd op positieve intenties en gedragingen van de andere actor”* (McEvily, Perrone, & Zaheer., 2003, p. 92). Ook Koppenjan en Klijn (2016) definiëren vertrouwen als *“de waarneming van de goede bedoelingen van de andere partijen”* (2016, p. 190). Indien er actoren zijn met een moeizame voorgeschiedenis zal dit een negatieve werking hebben wanneer er een nieuw samenwerkingsverband wordt gestart, zoals eerder genoemd bij de startcondities. Juist in dit stadium, bij de start, is het van belang om te bouwen aan vertrouwen. Volgens Ansell en Gash (2008) is het van belang dat actoren accepteren dat er prioriteit ligt bij het bouwen aan vertrouwen. Het opbouwen van vertrouwen kost vaak veel tijd, juist voor een samenwerking op lange termijn is het om die reden relevant om er de nodige aandacht aan te besteden (Ansell & Gash, 2008). Vaak hebben actoren verschillende belangen en uiteenlopende percepties waardoor bij nieuwe netwerken vaak geen sprake is van een hoog vertrouwensgehalte. Volgens Edelenbos, Klijn en Steijn (2010) bestaan er verschillende vormen van het concept vertrouwen:

- **Overeenkomstig vertrouwen**  
In algemene zin voldoen de partijen aan de afspraken die zijn opgesteld.
- **Vertrouwen op basis van het voordeel van de twijfel**  
Partijen geven elkaar het voordeel van de twijfel.
- **Betrouwbaarheid**  
Partijen houden rekening met de intenties en bedoelingen van andere partijen.
- **Afwezigheid van opportunistisch gedrag**  
Partijen gebruiken niet de inzet van anderen om hun eigen belangen na te streven.
- **Vertrouwen op basis van goede wil**  
Partijen gaan er hierbij vanuit dat intenties van de andere partijen in de basis goed zijn. (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010)

Een hoge mate van vertrouwen kan cruciale voordelen opleveren. Edelenbos et al. (2010) en Koppenjan en Klijn (2016) geven in de theorie een aantal redenen waarom specifiek vertrouwen van groot belang is binnen een (netwerk)samenwerking. Ten eerste reduceert het de transactiekosten. Een tweede argument is dat deelnemende partijen hun middelen eerder beschikbaar stellen wanneer er vertrouwen in het netwerk aanwezig is. Dit zorgt vervolgens voor een stabiele relatie. Het ontbreken van een stabiele relatie zorgt voor complexiteit in de relatie. Instabiliteit en onzekerheid hebben een negatieve werking en komen logischerwijs niet ten goede bij de samenwerking. Er moet juist aandacht besteed worden aan het beperken van deze negatieve invloeden of het oplossen door te investeren in de relatie. Wanneer er wordt geïnvesteerd in de relatie en in dynamiek op langere termijn zullen partijen sneller bereid zijn om risico's te nemen. Dit is één van de factoren waarom partijen toch risico's durven nemen in bijvoorbeeld het economisch investeren in een oplossing terwijl dit niet zonder risico is (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Dit

verklaart ook waarom sommige netwerken wel synergistische winsten boeken en anderen netwerken niet (Klijn & Koppenjan, 2016). Een derde motivering is dat vertrouwen kennisuitwisseling stimuleert. Interactie tussen de actoren is daarbij niet geheel onbelangrijk. Tot slot het vierde punt, het stimuleren van innovatie middels het aanwezige vertrouwen (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Het verleden van interacties met deelnemende actoren binnen het netwerk heeft invloed op het inschatten van de betrouwbaarheid van de partners binnen het netwerk (Giest, 2017). Ook Provan en Kenis (2007, p. 238) geven aan dat vertrouwen één van de succesfactoren is om netwerkeffectiviteit te bereiken. Daarnaast is vertrouwen nodig voor een duurzame relatie en eventuele toekomstige samenwerkingen. Vertrouwen wordt omschreven als “*de bereidheid om kwetsbaarheden te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties en het gedrag van de andere actor*” (Provan & Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, 2007, p. 238). Wanneer vertrouwen wordt geschonden zal het niveau van het vertrouwen verminderen of in het slechtste geval geheel verdwijnen. Vertrouwen kan versterkt worden door het ontstaan van wederzijdse winsten voor de partijen. Volgens Huxham en Vangen (Huxham & Vangen, 2005) kan er sprake zijn van een zogenaamde ‘vertrouwenscyclus’, waarbij een beperkt basisvertrouwen (initiële niveau) kan stijgen naar wederzijds vertrouwend gedrag. De groei wordt doorgemaakt aan de hand van toenemende dynamiek en stijgende interacties. Koppenjan en Klijn (2016) sluiten hierbij aan door aan te geven dat er in het beginsel bij een netwerksamenwerking een beperkt niveau van vertrouwen aanwezig is, er dient specifieke aandacht te zijn voor het proces van het verder opbouwen van vertrouwen. (Klijn & Koppenjan, 2016)

#### **2.3.4.3. Betrokkenheid met het proces**

Uit onderzoek is gebleken dat betrokkenheid van de belanghebbenden een relevante variabele is voor de samenwerking. De mate van betrokkenheid kan gezien worden als succes - of faal variabele voor de samenwerking. Echter uit de literatuur blijkt dat het uitblijven van betrokkenheid van hogere bestuurslagen van de overheid wordt gezien als een tekortkoming. Betrokkenheid leidt terug naar de oorspronkelijke motivatie om deel te nemen aan het *collaborative governance*. Belanghebbenden nemen vaak deel aan een samenwerking om hun perspectief niet te verzwakken, legitimiteit voor hun positie te kunnen waarborgen of om een wettelijke taak uit te voeren. Om tot de beoogde beleidsresultaten te komen is betrokkenheid van belang. Daarbij is vertrouwen bij het onderhandelen om uiteindelijk tot een win-winsituatie te komen een essentieel onderdeel. Echter betrokkenheid en samenwerking vragen om een verschuiving naar wat men noemt wederzijdse erkenning en een gezamenlijke waardering.

Betrokkenheid is weliswaar een moeilijk vraagstuk, omdat er ook betrokkenheid wordt gevraagd van actoren op onderwerpen die mogelijk niet door alle actoren worden ondersteund, waardoor er minder consensus is en risico's toe kunnen nemen. Tevens kan ook de dynamiek van de onderhandelingen onvoorziene bewegingen aannemen. Ook is vertrouwen hierbij weer een belangrijk element. De inzet en betrokkenheid is afhankelijk van de mate van vertrouwen in de andere actoren en de mate waarin men respect toont voor de verschillende visies en interesses van andere belanghebbenden. Aangezien het proces van samenwerking verschillende en onverwachte richtingen kan aannemen is vertrouwen in de mate van integriteit rondom procedures van overleggen en onderhandeling onmisbaar. Om betrokkenheid verder te versterken kan men inzetten op een gevoel van eigenaarschap. Vaak zijn de niet-statelijk actoren geen (direct) onderdeel van het besluitvormingsproces. Vertrouwen blijft een terugkerend element eveneens als verantwoordelijkheid dat als een belangrijk element wordt beschouwd. Verantwoordelijkheid bestaat in deze context uit een gedeelde verantwoording dragen voor het proces. Ook wanneer

partijen als zogenaamde 'tegenstander' worden gezien. Ook hier keert de vraag terug, is er voldoende vertrouwen om verantwoordelijkheid te delen. Een onevenwichtige machtsbalans of uiteenlopende interpretaties en percepties kunnen barrières vormen voor een gedeelde verantwoordelijkheid/ eigenaarschap. Samengevat, schetsen Ansell en Gash (2008) drie dimensies binnen de succesvariabele betrokkenheid, die nauw verbonden is met de motivatie om deel te nemen. Ten eerste het accepteren van de onderlinge afhankelijkheden tussen de deelnemende partijen. Ten tweede het creëren van een gezamenlijk eigenaarschap over het samenwerkingsproces. Tot slot, het bieden van openheid over de mogelijke voordelen creëert ook betrokkenheid binnen de samenwerking. (Ansell & Gash, 2008).

#### **2.3.4.4. Gedeelde betekenisgeving**

Op een gegeven moment moet er in het samenwerkingsproces een gedeeld begrip ontstaan. Dit begrip moet aangeven wat er collectief bereikt kan worden. Aan een 'gedeeld begrip' worden vaak verschillende definities toegekend. Veel voorkomende definities zijn 'een gedeelde visie', 'gedeelde missie' en 'een gemeenschappelijk doel'. Een gedeeld begrip kan ook doelen op het bereiken van een akkoord over de definitie van het probleem, of overeenstemming over de kennis die vereist is om het probleem aan te kunnen pakken. De ontwikkeling van een gedeeld begrip kan gezien worden als een zogenaamd 'gedeeld leerproces'. Ook Shortell et al. (2002) vragen aandacht voor een gedeelde visie. Volgens Shortell et al. (2002) is een belangrijke reden voor het niet behalen van het beoogde doel namelijk het ontbreken van een gedeelde visie. Deze visie moet handvatten bieden om activiteiten en initiatieven uit te kunnen voeren die onderdeel zijn van de visie. Emerson et al. (2011) onderscheiden bij betrokkenheid vier onderdelen: ontdekken, definiëren, overleggen en besluiten. Daarnaast geven Emerson et al. (2011) aan dat het goed is om helder naar elkaar uit te spreken welke partij door welke groep wordt vertegenwoordigd. Daarnaast geven Ansell en Gash (2008) maar ook Emerson et al. (2011) aan dat het van belang is om de juiste partijen om de tafel te hebben. Emerson et al. (2011) schetsen een aantal faseringen rondom betekenisgeving. De fase ontdekken (*discovery*) gaat om het onderzoeken of er gedeelde belangen zijn. De definitiefasering focust zich op het formuleren van gezamenlijke doelen – en doelstellingen. De overlegfase wordt getypeerd als eerlijke communicatie met de partijen. In deze fase gaat het niet om het samenbrengen van de belangen maar ligt de nadruk op het uitwisselen van vragen van andere partijen. De laatste fase richt zich op het maken van gemeenschappelijke beslissingen om de koers te bepalen met daarbij zowel procedurele afspraken (als werkgroepen toekennen of het ter tafel brengen van een discussie) als inhoudelijke afspraken (zoals afspraken over bespreekpunten en definitieve raadgeving). (Ansell & Gash, 2008).

#### **2.3.4.5. Tussentijdse uitkomsten, 'Quick wins'**

Eerdere onderzoeken suggereren dat samenwerking eerder zal plaats vinden wanneer de doeleinden en voordelen helder zijn en kleine 'winsten' duidelijk zijn. De kleine behaalde winsten, zogenoemde *small wins*, kunnen terug vertaald worden naar het samenwerkingsproces en kunnen om die reden gezien worden als nieuwe input en feedback om het vertrouwen en de betrokkenheid binnen de samenwerking verder te versterken. *Joint-fact finding* kan gezien worden als onderdeel van tussentijdse uitkomsten. Dit kan ingezet worden om tussentijdse behaalde resultaten te rapporteren. Dit kan op deze wijze bijdragen aan het bereiken van hoger gestelde doelen. Daarnaast heeft het weergeven van tussentijdse uitkomsten mogelijk een positieve invloed op het verder opbouwen van vertrouwen. Dit komt omdat er op deze wijze al in een vroeg stadium de opbrengsten van de totale samenwerking aan het licht kunnen komen (Ansell & Gash, 2008).

### **2.3.5. Intermediërende factoren**

De intermediërende factoren behoren niet tot de startvoorwaarden maar hebben wel invloed op het samenwerkingsproces. De intermediërende factoren die Ansell en Gash (2008) benoemen zijn leiderschap en institutioneel ontwerp. Binnen dit onderzoek wordt de factor 'wijze van sturen' als aanvullende factor opgenomen. De intermediërende factoren worden in deze paragraaf besproken.

#### **2.3.5.1. Leiderschap**

Leiderschap wordt veelal beschouwd als een essentieel component om partijen aan tafel te krijgen en tevens als relevant sturingsmechanisme om complexe problemen te sturen. Niet altijd is faciliterend leiderschap nodig, er zijn situaties waarbij dit zelfstandig gebeurt. Echter benadrukt de literatuur de relevantie van faciliterend leiderschap vanwege het samenbrengen van de verschillende partijen en het creëren van een collectieve gedachte, de spirit om samen te gaan werken. In het artikel van Ansell en Gash (2008) worden drie vormen van onderhandelen aangereikt: faciliteren, bemiddelen of een derde (onafhankelijk) partij inzetten. De faciliterende vorm dringt zich het minst op bij de stakeholders. Een faciliterende rol heeft ten doel om de integriteit binnen het samenwerkingsverband te behouden wanneer men streeft naar consensus. Wanneer er een partij deelneemt die bemiddelt, verhoogt dit de activiteit van deze rol. Deze partij heeft in deze rol beschikking tot gedetailleerde informatie wanneer partijen zelf niet tot een win-winsituatie komen. Ten slotte is er ook nog een derde vorm, genaamd de derde partij. Deze vorm is van toepassing wanneer actoren niet tot consensus komen via bemiddeling, dan kan een derde partij uitkomst bieden. De literatuur wijst op het belang van de aanwezigheid van leiderschap. Leiderschap zorgt voor het opstellen en het handhaven van heldere spelregels binnen de samenwerking, het creëren van vertrouwen, zorgt ervoor dat de dialoog wordt aangegaan en zorgt daarnaast ook voor een verkenning van wederzijdse profijten/voordelen. Lasker en Weiss (via artikel Ansel & Gash 2008) wijzen erop dat leiders over vier competenties moeten beschikken: het actief participeren, aanmoedigen, zorgen voor een breed draagvlak en het faciliteren van groepsdynamiek. Deze onderzoekers concluderen dat een succesvolle samenwerking ook gebruik kan maken van meerdere leiders, zowel formeel als informeel. Meerdere leiders kunnen dus tevens zorgen voor een effectieve samenwerking. Leiderschap is ook van belang om de zwakkere deelnemende actoren te vertegenwoordigen en zo sterker te maken. Ozawa (in Ansell & Gash, 2008) wijst erop dat transformatieve dynamiek van belang is met als doel het ontstaan van machtsevenwicht tussen de deelnemende partijen. Daarnaast is deze techniek van belang om te ontdekken waar het wederzijdse voordeel, de win-win-mogelijkheden, zich bevinden. Dit kan volgens Lasker en Weiss (via artikel Ansel & Gash 2008) door middel van faciliterende vaardigheden waaronder het stimuleren om naar elkaar te luisteren. Ook moeten de leiders over creatief vermogen beschikken om de kennis van de verschillende partijen te kunnen verbinden. Door deze verbinding van kennis kunnen de actoren vernieuwende ideeën inbrengen. Leiderschap is in grotere mate van belang wanneer er onevenwichtige relaties zijn. Bij een asymmetrische verdeling van deze elementen zal meer aandacht moeten uitgaan naar het leiderschap. Desondanks is de kwaliteit van de leider afhankelijk van de context. Ook kunnen er spanningen ontstaan tussen een overtuigende rol en de mate van neutraliteit van de leider. Dit kan tot conflicten leiden. Het kan in zulke situaties nuttig zijn om een externe bemiddelaar aan te stellen. Deze externe persoon heeft geen belang bij de uitkomsten van het proces en kan de belangen daardoor scheiden. Daarbij is het niet altijd nodig dat de externe leider/bemiddelaar een grote invloed heeft tijdens het proces. Een externe leider is zinvol, maar grote invloed op het proces is niet altijd noodzakelijk. (Ansell & Gash, 2008)

### **2.3.5.2. Institutioneel ontwerp**

Het institutionele ontwerp refereert aan basisprotocollen en de basisregels voor een samenwerking. Deze zijn noodzakelijk voor de procedurele legitimiteit van het samenwerkingsverband. Een fundamenteel probleem bij het opzetten en inrichten van de samenwerking is, welke actoren relevant zijn om te participeren in het samenwerkingsverband (inclusiviteit). Daarbij is volgens de literatuur van belang dat het een open en veelomvattend proces moet zijn, omdat het anders de gedachte oproept bij de actoren dat de partijen die een legitieme kans hebben gekregen, meer *commitment* naar het proces zullen creëren.

Bij het institutionele ontwerp zijn er een aantal aandachtspunten die tot succes kunnen leiden. Eén daarvan is dat alle probleembetrokkenen aanwezig moeten zijn. Een ander punt is dat er voldoende deelnemende partijen aanwezig zijn om het probleem te kunnen schetsen. Wanneer er partijen worden buitengesloten kan dit een negatieve impact hebben op de legitimiteit van het samenwerkingsproces. Om een brede participatie te bewerkstelligen zal er actie ondernomen moeten worden op dit punt. Reilly (via Ansell & Gash, 2008) geeft aan dat er veel oog moet zijn voor het verkrijgen van de juiste belanghebbenden aan tafel en dat men ervoor moet waken dat kritische spelers niet uitgesloten worden. Wanneer dit wel gebeurt, is dit één van de redenen van het mislukken van de samenwerking. Een legitiem proces is gebaseerd op twee hoofdelementen. Ten eerste om als belanghebbenden met elkaar overleg te voeren over de beleidsresultaten en uitkomsten. Ten tweede, ontstaat er daardoor een brede consensus over de beleidsuitkomsten en resultaten. Belangrijk zijn daarom de strategieën die kunnen worden ingezet om de juiste belanghebbenden te laten participeren.

Ook kan het voorkomen dat een actor/ belanghebbende een prikkel ervaart om niet deel te nemen. Dit kan zo zijn wanneer een actor een andere mogelijkheid ervaart om haar of zijn strategische agenda te vervullen. In – en exclusiviteit zijn belangrijke begrippen, welke belanghebbenden nemen wel en niet deel aan de samenwerking. Wanneer het ontbreekt aan andere interessante fora zal het eenvoudiger zijn om de belanghebbende te stimuleren om deel te nemen aan dit specifieke platform. Wanneer een belanghebbende wordt geweerd zal de betreffende belanghebbende opzoek gaan naar andere opties. Indien er verschillende alternatieven zijn, kan dit een negatieve invloed hebben op de effectiviteit van de samenwerking en kan er volgens de literatuur worden gesteld dat de samenwerking daardoor niet optimaal gerealiseerd kan worden. Van belang zijn daarom de fundamentele regels en de openheid/transparantie over het proces.

Leiders zullen benadrukken om te goeder trouw te handelen en vanuit die gedachte compromissen te sluiten en een win-winsituatie te creëren. Toch zijn er bij de deelnemers vaak twijfels over het proces. Dit komt omdat ze vaak vooral oog hebben voor eigen belang, ongerust zijn over de macht die andere belanghebbenden bezitten en de indruk hebben dat er sprake is van een bepaalde manipulatie. Om een legitiem proces te creëren is er dus transparantie nodig en dat actoren het gevoel hebben dat het er eerlijk en open aan toe gaat. Dit geeft de belanghebbenden het gevoel dat de onderhandelingen serieus zijn. Een ander belangrijk punt wat geschaard wordt onder het institutionele ontwerp zijn de rollen. Het is van belang dat rollen eenduidig zijn omschreven. Het benoemen en omschrijven van de rollen is een belangrijk kenmerk van de institutionele inrichting. Ook is de consensus een sleutelbegrip binnen het institutioneel ontwerp. Nog een aandachtspunt onder het element institutioneel ontwerp zijn deadlines. Deadlines worden wisselend beoordeeld in de literatuur. Deadlines zijn enerzijds van belang om de effectiviteit van de discussies te kunnen

waarborgen. Anderzijds vormen deadlines een barrière wanneer er ingezet wordt op een langdurige samenwerking. Het kan voorkomen dat samenwerking wordt gehinderd wanneer een deadline door een andere partij niet behaald wordt. Een punt wat hierbij uitkomst biedt is om binnen de samenwerking realistisch deadlines te stellen. (Ansell & Gash, 2008)

### **2.3.5.3. Wijze van sturen**

Volgens Provan en Kenis (2007) speelt de vorm van sturen van de samenwerking een belangrijke rol in de mate van netwerkeffectiviteit. Er zijn drie typen netwerken, namelijk *shared participant-governed network*, *lead organisation governed network* (LOGN) en de *network administrative organisation* (NAO). Bij het (*shared*) *participant governed network* besturen de netwerkleden zelf het netwerk. Er is geen actor aanwezig die over afwijkende of unieke bestuurlijke entiteit beschikt. Sturing kan binnen dit netwerk formeel of informeel georganiseerd zijn. In deze gedeelde vorm moet er sprake zijn van betrokkenheid van een groot aantal leden (Provan & Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, 2007). Wanneer er sprake is van gedecentraliseerde sturing door de leden waarbij (bijna) alle netwerkleden interacteren op gelijk niveau is er sprake van *shared participant governed network*. Echter kan het ook zijn dat er geen sprake is van gedeelde sturing. Er is sprake van gecentraliseerde sturing wanneer een netwerklid beschikt over de sturing binnen het netwerk, kortom een asymmetrische verhouding (Provan & Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, 2007). Men spreekt van *lead organisation governed network* (LOGN) wanneer één netwerklid de leiding binnen het netwerk neemt. Belangrijke activiteiten en beslissingen worden gecoördineerd door deze ene leidende actor. De sturing binnen het netwerk in deze vorm kan geduid worden door toepassing van sterke centralisatie, 'brokered' en asymmetrische macht. Belangrijk hierbij is dat Provan en Kenis (2007) aangeven dat deze netwerkvorm waarbij de leidende organisatie faciliteert in de activiteiten deze afstemmen/samenbrengen met de doelen van de eigen leidende organisatie. Tot slot de *network administrative organisation* (NAO), deze vorm richt zich vooral op het coördineren en organiseren van netwerkactiviteiten. Binnen deze vorm is net als bij de LOGN sprake van centralisatie, echter gaat het hierbij om een externe leidende organisatie. De rol van de NAO kan ingevuld worden door een publieke/ non-profit partij. De NAO kan bestaan uit slechts een individu ook kan er sprake zijn van een grotere NAO als zijnde organisatie. De NAO-organisatie kan bepaald worden door mandaat of door de netwerkleden. Aangegeven wijzen van sturen kunnen worden opgedeeld in mate van vertrouwen, doelverwevenheid, aantal deelnemende partijen en het niveau van de netwerkcompetentie (overzicht afbeelding 3). (Provan & Kenis, Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, 2007)

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density, highly centralized	Moderate number	Moderately low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to many	Moderately high	High

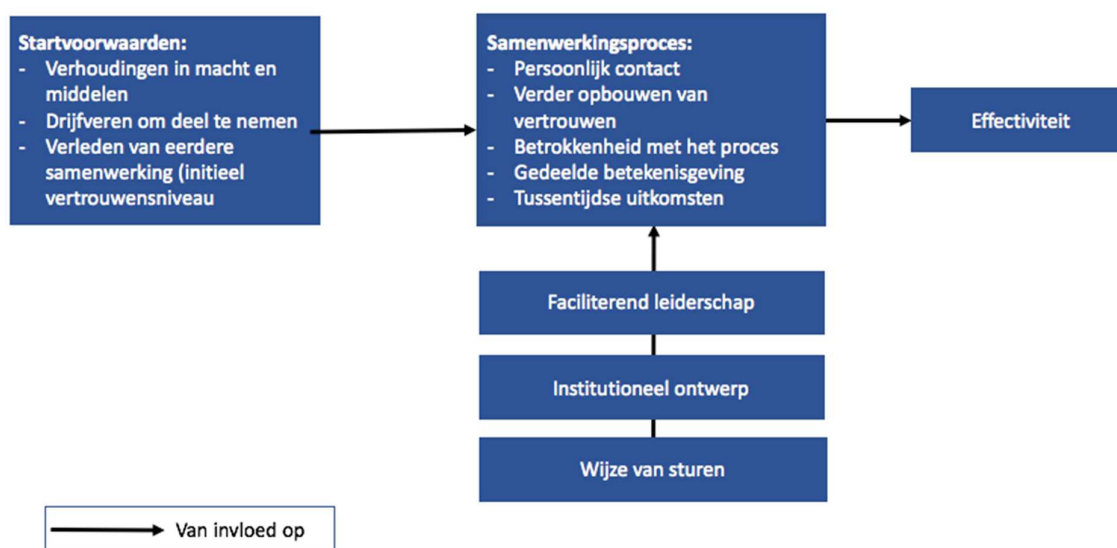
Afbeelding 3: Wijze van sturen en gerelateerde factoren (Bron: Provan en Kenis, 2007, p. 237)

#### **2.3.5.4. Deelconclusie succesfactoren**

Het contingentiemodel van Ansell en Gash (2008) biedt de mogelijkheid om middels verschillende factoren de potentie van het samenwerkingsverband te meten. Het model kent vier centrale onderdelen: startvoorwaarden, procesvariabelen, institutioneel ontwerp en faciliterend leiderschap (intermediërende variabelen). De startvoorwaarden kunnen opgedeeld worden in drie onderliggende indicatoren: de verhoudingen tussen macht en middelen, de prikkels om te participeren en het verleden van eerdere samenwerkingen. Volgens de auteurs, Ansell en Gash (2008), zijn deze drie factoren van invloed om een samenwerking aan te moedigen of een samenwerking te belemmeren. De procesvariabelen bestaan uit een vijftal variabelen: persoonlijk contact, opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid bij het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Tevens zijn er volgens de auteurs van het model ook twee factoren die wel van invloed zijn maar niet onder de startvariabelen en procesvariabelen horen. Deze twee variabelen zijn het institutioneel ontwerp en faciliterend leiderschap. Daarnaast wordt in deze subparagraaf ook de wijze van sturing als onderdeel belicht. Volgens Provan en Kenis (2007) heeft de wijze van sturing in een samenwerkingsverband, anders dan faciliterend leiderschap, een belangrijke invloed op de effectiviteit van de samenwerking.

## 2.3. Conceptueel model

In dit theoretisch kader zijn de kritische succesfactoren van het contingentiemodel rondom *collaborative governance* behandeld. De factoren zijn gebaseerd op een uitgebreide meta-analyse studie, waarbij resultaten uit eerdere onderzoeken zijn verzameld om tot dit model te komen. De factoren kunnen getypeerd worden als bouwstenen die een bijdrage kunnen leveren aan het succes van de samenwerking. Het model is niet zozeer het ultieme ontwerp voor een succesvolle samenwerking, maar meer een basis waarbij deze factoren onmisbaar zijn. Het is daarmee geen uitgewerkt plan. Er zullen ongetwijfeld meer en andere kritische succesfactoren zijn voor een samenwerkingsverband, maar omdat Ansell en Gash (2008) met deze factoren een basis creëren, zijn deze factoren leidend binnen dit onderzoek. Daarnaast wordt er getracht om een volledig beeld te schetsen van de casus Admin-K (ketenregieoverleg). Om die reden zijn alle factoren onderzocht binnen dit onderzoek. Het contingentiemodel biedt hiervoor de mogelijkheid. Tevens wordt er doormiddel van het toepassen van het model voldaan aan de vraag vanuit de praktijk, namelijk in hoeverre succesfactoren tot op heden aanwezig zijn en hoe het samenwerkingsverband in de toekomst succesvol kan worden. Naast de bestaande factoren is er een aanvullende intermediaire factor toegevoegd, wijze van sturen. Binnen het theoretisch kader wordt aangegeven dat deze factor van invloed is op de effectiviteit van een samenwerking. Van belang is om te benoemen dat binnen dit onderzoek er geen directe relaties worden onderzocht. De variabelen worden dus niet getoetst, maar schetsen een weergave van de mogelijkheden tot succes. Binnen dit onderzoek wordt de aanwezigheid van bepaalde succesfactoren onderzocht met als doel om inzichtelijk te maken op welke punten het administratieve netwerk mogelijk al succes heeft geboekt en welke factoren meer aandacht behoeven. De factoren zijn samengevoegd in een conceptueel model (Afbeelding 4).



Afbeelding 4: Uitgebreid conceptueel model

De pijlen symboliseren dat de variabelen van invloed zijn op andere variabelen binnen het model. Er zijn binnen dit model afhankelijke-, onafhankelijke – en intermediaire variabelen geschetst. De afhankelijke variabele binnen dit onderzoek is de effectiviteit van het samenwerkingsverband, hoe succesvol is het samenwerkingsverband. De onafhankelijke variabelen binnen dit model zijn de

startvoorwaarden bestaande uit, macht – en middelenverhouding, prikkels om te participeren en het verleden van eerdere samenwerkingen. De procesvariabelen zijn afhankelijk van de startvoorwaarden. Verwacht wordt dat de intermediërende variabelen invloed hebben op het samenwerkingsproces en deze variabelen negatief of positief kunnen beïnvloeden. Binnen dit onderzoek wordt uitgegaan van een invloedsrelatie. Deze (onderlinge) relaties worden binnen dit onderzoek niet getoetst. De mate van aanwezigheid van de succesfactoren wordt weergegeven middels de opzet van het model zoals Ansell en Gash (2008) hebben ontwikkeld.

### **3. Methodologie**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksmethode die wordt toegepast om empirische data te verzamelen. In voorgaand hoofdstuk is relevante literatuur vergaard. Binnen dit hoofdstuk zal worden toegelicht welke onderzoeksstrategie wordt toegepast, welke wijze van dataverzameling de onderzoeker heeft aangewend en tot slot hoe de verzamelende data verwerkt en geanalyseerd kan worden.

#### **3.1. Kwalitatief onderzoek**

Het onderzoek is zowel beschrijvend als exploratief van aard. Het onderzoek is beschrijvend aan de hand van de theoretische bouwstenen die de (wetenschappelijke) literatuur biedt. Eveneens is er sprake van een explorerende component deze verwijst naar het toestaan van mogelijk ontbrekende factoren en onderliggende dimensies die beperkt zijn op het gebied van netwerkeffectiviteit. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek omdat deze vorm het mogelijk maakt om intenties/interpretaties van groepen of individuen te onderzoeken. Kwalitatief onderzoek wordt gedaan wanneer de onderzoeker een probleem wil begrijpen (Creswell, 2013). Tevens geeft Creswell (2013) aan dat kwalitatief onderzoek het mogelijk maakt om aanvullingen te kunnen doen op bestaande theorie die tot op heden onvoldoende of deels beschikbaar is. Deze onderzoeksmethode sluit daarom goed aan op de theoretisch relevantie van dit onderzoek. Van belang is om te vermelden dat in dit kwalitatieve onderzoek, onderzoek wordt gedaan naar de mate van aanwezigheid van succesfactoren om een uitspraak te kunnen doen over de mate van effectiviteit. De kritische succesfactoren uit het theoretisch kader worden gebruikt om de potentie in kaart te brengen van het administratieve samenwerkingsverband. Er worden geen direct relaties gemeten.

#### **3.2. Single Casestudy**

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een single-casestudy onderzoek. Verschuren en Doorewaard (2015) definiëren een *casestudy* als “een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijke begrensde objecten of processen” (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 179). Binnen dit onderzoek wordt het samenwerkingsverband, Admin-K, als casus onderzocht. Tevens geven Verschuren en Doorewaard (2015) een aantal kenmerken waarin een casestudy zich onderscheidt van andere vormen. Kenmerken uit deze opsomming die binnen dit onderzoek zichtbaar zijn: meer diepgaand dan verbredend, sprake van een selectieve steekproef en toepassing van een kwalitatieve methode (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 179). Er is binnen dit onderzoek gekozen om geen vergelijkende casestudy met het parallelle educatieve platform (Edu-K) te laten plaats vinden, omdat er bij een exploratief onderzoek wordt aangeraden om bij de casuselectie gebruik te maken van een minimale variatie (Verschuren & Doorewaard, 2015). Echter de educatieve en administratieve ketenregieoverleggen verschillen te veel op punten als de structuur, aanwezige actoren en de inhoudelijke onderwerpen. Binnen een casestudy is het mogelijk om gebruik te maken van diverse onderzoeksmethoden. Op deze wijze worden de toevalligheden beperkt door gebruik te maken van datatriangulatie: interviews, bijwonen van bijeenkomsten, (wetenschappelijke) literatuur en documenten. De primaire data, om de onderzoeksvraag sluitend te kunnen beantwoorden, wordt verkregen uit zowel verkennende als diepte-interviews.

### **3.3. Interviews**

De exploratieve interviews worden afgenomen bij respondenten die intern direct betrokken zijn bij de administratieve ketensamenwerking of respondenten die ervaring hebben in een soortgelijke ketensamenwerking. De reden voor het houden van exploratieve interviews is om het probleem inzichtelijk te maken. Deze informatie is niet beschikbaar in de literatuur en daarom is logischerwijs empirisch onderzoek nodig (Creswell, 2013). Zowel de verkennende als diepte-interviews zijn semigestructureerd (bijlage 2: interviewhandleiding). Deze methode wordt toegepast vanwege het open karakter. Op deze manier kunnen er gedurende het onderzoek concepten en/of theorieën bijkomen die relevant worden geacht voor het onderzoek en de volgorde van de vragen kan daardoor wijzigen (Bryman, 2012). Daarnaast laat deze methode ook de mogelijkheid toe om aanvullende vragen te stellen wanneer de context hierom vraagt.

In de bijlage (Bijlagen 3 en 4: lijst van namen met respondenten) bevindt zich een overzicht van de respondenten en bijbehorende argumentatie waarom betreffende persoon relevant is voor dit onderzoek. Twee diepte-interviews zijn telefonisch afgenomen op verzoek van de respondenten wegens beperkte beschikbaarheid. Alle andere interviews zijn persoonlijk afgenomen.

De onderzoeker heeft een aantal topics gebaseerd op de factoren en indicatoren die verkregen zijn uit de literatuur. Hoewel de interviewstopics gebaseerd zijn op het theoretisch kader, biedt het theoretisch kader niet bij elke variabele of indicator een specifieke of sluitende operationele definitie. Dit wordt zichtbaar in het dichotome karakter van het operationalisatieschema (Afbeelding 5: Operationalisatieschema). Om die reden is er gebruik gemaakt van *sensitizing concepts*. Deze concepten krijgen middels de praktijk een uitingsvorm welke van toepassing is op deze specifieke casus, Admin-K.

### **3.4. Betrouwbaarheid & validiteit**

Bij het waarborgen van betrouwbaarheid binnen een onderzoek staan de termen nauwkeurigheid en consistentie centraal. Deze twee begrippen zijn binnen dit onderzoek op een zo goed mogelijke manier geïntegreerd. Zo zijn topics binnen het semigestructureerde interview gebaseerd op eerder verkregen theoretische uitgangspunten waardoor er *sensitizing concepts* zijn ontstaan, welke tevens relevant zijn als leidraad bij de analyse van de empirische gegevens. De modellen en de concepten binnen dit onderzoek zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur. Op deze wijze wordt de betrouwbaarheid van de resultaten vergroot. Er is getracht het proces van dit onderzoek zo goed mogelijk te beschrijven om zo replicatie mogelijk te maken. Daarnaast zijn de theoretische indicatoren leidend binnen dit onderzoek, waardoor kans op herhaalbaarheid van dit onderzoek groter is. De vraag is echter of replicatie mogelijk is, omdat het bij dit onderzoek om percepties en meningen gaat. Deze kunnen in de loop der tijd wijzigen, waardoor uitkomsten niet overeenstemmend zijn (Thiel, 2010). Om validiteit te waarborgen is de operationalisatie en het meetinstrumenten gebaseerd op eerdere wetenschappelijke werken (Afbeelding 5: Operationalisatieschema). Daarnaast is er binnen dit onderzoek gebruikt gemaakt van een '*member check*', de resultaten die de onderzoeker heeft verzameld zijn ter controle voorgelegd aan de respondenten. Het nut hiervan is om de informatie en interpretatie van de onderzoeker te controleren (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 255). Daarnaast creëert het uitvoeren van een membercheck draagvlak en acceptatie voor de uitkomsten (Thiel, 2010).

Voor de verkennende interviews is de selectie gebaseerd op betrokkenheid bij ketenregieoverleggen binnen het onderwijsdomein. Deze ervaring wordt relevant geacht omdat er geleerd kan worden van (interne) ervaringen onder collega's. De selectie van de respondenten ten behoeve van de diepte-

interviews is op gebaseerd het criteria: directe betrokkenheid binnen Admin-K. De contactgegevens zijn verkregen via een sleutelpersoon. Daarnaast is er rekening gehouden met het punt van datasaturatie. Bij het optreden van dit punt, is het niet nodig om verdere interviews af te nemen. Dit punt van verzadiging is van belang met name in het kader van dit onderzoek welke het niet toelaat om het gehele netwerk uitvoerig te bevragen.

### **3.5. Analyse & rapportage**

De interviews worden aan de hand van audio-opnames getranscribeerd. Voorafgaand aan het interview is toestemming gevraagd aan de respondent voor het opnemen van het interview. De reden voor letterlijke transcriptie is dat er op deze wijze gebruik gemaakt kan worden van letterlijke citaten (Thiel, 2010). Voor het analyseren van de data is het programma Atlas-ti gebruikt. Voor de analyse van de data is gebruik gemaakt van drie faseringen: open codering, axiale codering en tot slot selectieve codering. Allereerst *sensitizing* en open coderen (Verschuren & Doorewaard, 2015 ). De eerdergenoemde '*sensitizing concepts*', dit zijn bij de analyse de concepten die richtinggevend zijn. De betekenisgeving van het concept is in deze fase vrij open. Vervolgens is er gebruik gemaakt van open codering en zijn er codes en labels toegekend aan zinsdelen van de transcripten. Middels de codes worden relevante delen onderscheiden van de minder relevante fragmenten. In de derde fase, leidt selectief coderen tot een selectie van bruikbare fragmenten aan de hand van de centraal gestelde indicatoren binnen dit onderzoek. (Verschuren & Doorewaard, 2015 )

### **3.6. Operationalisatie**

Aan de hand van het theoretisch kader is er een operationalisatieschema opgesteld (Afbeelding 5: Operationalisatieschema). Het schema is gebaseerd op centrale begrippen binnen het theoretisch kader.

Centraal begrip	Indicatoren	Sub-indicatoren
<b>Startfactoren</b>	<b>1. Disbalans in verhoudingen tussen macht en middelen</b> <b>2. Drijfveren om deel te nemen</b> <b>3. Voorgeschiedenis van samenwerking/ conflict</b>	1.1. Ja aanwezig/ Nee afwezig * 2.1. Ja aanwezig/ Nee afwezig * 3.1. Ja aanwezig/ Nee afwezig *
<b>Procesfactoren</b>	<b>4. persoonlijk contact</b>	4.1. Actoren ontmoeten elkaar middels bijeenkomsten, vergaderingen (face-to-face dialoog)
	<b>5. Bouwen aan vertrouwen</b>	5.1. Er wordt gebouwd aan vertrouwen 5.2. Er wordt niet gebouwd aan vertrouwen 5.3. Actoren zijn positief over status van vertrouwen
	<b>6. Betrokken met het proces</b>	6.1. Er is wederzijdse herkenning in afhankelijkheden binnen de samenwerking 6.2. Er is gedeeld eigenaarschap over de samenwerking 6.3. Er is openheid over wederzijdse profijten via de samenwerking
	<b>7. Gedeelde betekenisgeving</b>	7.1. Er is een duidelijke missie 7.2. Er is een gedeelde probleemdefinitie 7.3. Er is identificatie van gedeelde waarden
	<b>8. Tussentijdse uitkomsten</b>	8.1. Er worden kleine winsten geboekt 8.2. Er zijn strategische plannen opgesteld 8.3. Er is sprake van Joint fact-finding
	<b>Intermediërende factoren</b>	<b>9. Institutioneel ontwerp</b>
<b>10. Leiderschap</b> (Draagvlak creëren/ empowerment)		10.1. Er is een mate van leiderschap aanwezig 10.2. Deelnemende partijen worden betrokken door een leider 10.3. Leiderschap zorgt voor evenwichtige relaties 10.4. Leiderschap creëert draagvlak tussen de partijen 10.5. Leiderschap is onafhankelijk 10.6. Leiderschap kan de belangen van de partijen scheiden
<b>11. Wijze van sturen: Shared governance</b>		11.1. Netwerkliden besturen zelf het netwerk 11.2. Geen bestuurlijke entiteit aanwezig 11.3. Groot gedeelte actoren is betrokken

	<b>9. Wijze van sturen: Shared governance</b>	11.1. Netwerkliden besturen zelf het netwerk 11.2. Geen bestuurlijke entiteit aanwezig 11.3. Groot gedeelte actoren is betrokken 11.4. Actoren zijn gelijkwaardig
	<b>12. Wijze van sturen: Lead Administrative Organisation</b>	12.1. Eén netwerk lid heeft de leiding 12.2. Acties en beslissingen zijn gecoördineerd door één leider 12.3. De macht is asymmetrisch verdeeld (brokered) 12.4. Partijen zijn niet gelijkwaardig 12.5. Leidende organisatie stemt activiteit af met eigen doelen
	<b>13. Wijze van sturen: Network Administrative organisation</b>	13.1. Externe partij heeft de leiding 13.2. Partij die vooral gericht is op het coördineren en organiseren 13.3. Externe partij krijgt mandaat van netwerkliden
<b>Netwerk - effectiviteit (afhankelijke variabele)</b>	<b>14. Perceptie netwerkeffectiviteit</b>	14.1. Het netwerk wordt als productief/ effectief ervaren 14.2. Er zijn al doelen behaald die men als individuele organisatie niet kan behalen 14.3. Er zijn al tussentijdse successen behaald (small of quick wins)

\* middels interview wordt verkregen of deze factor aanwezig is en in welke hoedanigheid

Afbeelding 5: Operationalisatieschema

## **4. Empirische bevindingen**

Dit hoofdstuk schetst allereerst het administratieve ketenregieoverleg (Admin-K). Met het oog op de daaropvolgende 'empirische bevindingen' is het van belang om allereerst het netwerk te beschrijven en een korte analyse te maken van de deelnemende actoren. Daaropvolgend worden de bevindingen besproken middels de succesfactoren uit het model van Ansell en Gash (2008). Per element wordt er afgesloten met een deelconclusie. Tot slot is er binnen dit hoofdstuk ook aandacht voor aanvullende aanbevelingen.

### **4.1. Netwerkbeschrijving**

ICT speelt een steeds grotere rol binnen het onderwijsdomein. Van digitale leermiddelen tot vaardigheden van de leraar, het is onontkoombaar dat de ontwikkelingen het onderwijs raken. Digitalisering en onderwijs zijn geen losstaande elementen maar liggen in het verlengde van elkaar. Het informatielandschap is een gedeelde ruimte. Er is sprake van publiek-private samenwerking op het gebied van deze ontwikkelingen. Om deze snel veranderende ontwikkelingen binnen het onderwijs en de daarmee samenhangende complexe vraagstukken op een effectieve wijze aan te pakken zijn er twee gremia voor ketenoverleg opgericht: een ketenoverleg voor de educatieve keten en een ketenoverleg voor de administratieve keten. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op het administratieve ketenregieoverleg. Echter om de lezer een goede beeldvorming van het administratieve netwerk te kunnen schetsen is het van belang om ook het educatieve ketenoverleg kort nader toe te lichten.

#### **4.1.1. Educatieve keten**

Edu-K is een publiek-privaat samenwerkingsverband gericht op de educatieve kant. Binnen dit samenwerkingsverband zijn er verschillende partijen uit de onderwijsketen betrokken om gezamenlijk afspraken te maken over randvoorwaarden bij de inzet en gebruik van ICT in het onderwijs domein, voor vandaag de dag maar ook voor toekomst. Edu-K richt zich op vier kernthema's: inzicht in het leerproces, toegang tot het leermateriaal, privacy en continuïteit en beveiliging. De actoren die lid zijn van deze keten zijn: po-/vo-/mbo –raad, GEU, KBbE, VDOD, Ministerie van OCW en wordt ondersteund door Kennisnet (Afbeelding 8: Actoren overzicht Edu-K versus Admin-K). (EDU-k, z.d.)

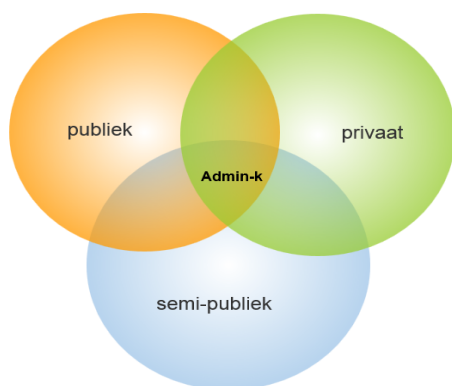
#### **4.1.2. Administratieve keten**

Ontwikkelingen in de administratieve keten gaan snel, zijn complex, omvangrijk en gaan vaak gepaard met forse investeringen. Veel van de verschillende ketenvraagstukken spelen aan verschillende tafels en in specifieke beleidsnetwerken. Daarbij spelen er vaak politieke beslissingen die onvoorzien zijn, maar wel prioriteit hebben. Tegelijkertijd worden aan de onderwijsinstellingen verschillende eisen gesteld. Enerzijds om mee te gaan met de ontwikkelingen en besluiten die zijn doorgevoerd. Anderzijds om hierover verantwoording af te leggen. De beleids- en verantwoordingsinformatie neemt hierdoor toe, zowel op stelsel als op instellingsniveau om ervoor te zorgen dat aanpassingen in de uitwisseling en registratie van gegevens tijdig worden gerealiseerd. Dit zorgt ervoor dat er veel druk ontstaat in de keten. Er moet veel door dezelfde 'trechter'. Admin-K kan getypeerd worden als platform waar publieke en private partijen (Afbeelding 6: Admin-K venn) de mogelijkheid hebben om vraagstukken ter tafel te brengen die een effectieve ketensamenwerking op het gebied van voorgezet onderwijs (VO) en primair onderwijs (PO) tot doel hebben. Om deze reden is in de informatiekamer van 19 februari 2016 besloten om per onderwijssector een ketenregieplatform in te richten. Voor de sectoren Hoger Onderwijs (HO) en Middelbaar

Beroepsonderwijs (MBO) bestaan al dergelijke overleggen. Vanaf februari 2016 bestaat dit overleg ook voor de sectoren Primair Onderwijs (PO) en Voorgezet Onderwijs (VO). Het ketenregieplatform Admin-K (PO/VO) richt zich op uitvoeringsvraagstukken in het administratieve domein (Kuijt, Doel, positie en samenstelling ketenregie-overleg, 2016). De volgende actoren bevinden zich in de keten op directieniveau: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Dienst Uitvoerend Onderwijs (DUO), Kennisnet, Sectorraden PO- en VO-raad (namens scholen) en de Vereniging Digitale Onderwijs Dienstverleners (VDOD). De VDOD is een vereniging binnen de keten die de belangen vertegenwoordigt van de private partijen, de leveranciers van diensten en systemen op het gebied van onderwijs, informatie en communicatietechnologie. Binnen deze setting kan er om die reden gesproken worden van een sectoroverstijgende samenwerking maar ook van een publiek-private samenwerking. Aan verschillende kanten van de keten ontstaat druk: er is sprake van schaarste op het gebied van capaciteit en tegelijkertijd neemt extra financiering af. De administratieve keten is opgericht met het doel om transparante en voorspelbare portfolio op het gebied van ICT en administratieve trajecten te kunnen opmaken om zo de haalbaarheid te vergroten en de knelpunten bij de uitvoering te verkleinen of waar mogelijk te voorkomen.

Binnen Admin-K worden geen besluiten genomen over afzonderlijke projecten. Besluitvorming over deze trajecten vindt plaats in specifieke beleidsnetwerken. Wel kan Admin-K op portfolioniveau besluiten nemen over planning en prioriteiten. Het overleg binnen Admin-K wordt geleid aan de hand van input van de ketenpartners. Deze input wordt vormgegeven door het planningsoverzicht (i-agenda) waarbij issues en spanningen zichtbaar worden. (Kuijt, Gezamenlijke uitgangspunten Admin-K, 2017)

Een strikte scheiding tussen de administratieve keten en educatieve keten is echter lastig. Dit komt omdat vele processen op elkaar ingrijpen. Zo zijn de ontwikkelingen op het gebied van toetsen en examineren een typisch educatieve kwestie alhoewel dit ook zijn uitwerking heeft op de administratieve processen en systemen bij DUO en scholen. Dit geldt voor meerdere onderwerpen, zoals: verzuimregister, passend onderwijs, flexibilisering en lerarenregister. Kortom: beide ketens hebben een andere invalshoek en hebben verschillende raakvlakken met elkaar waardoor een expliciete scheiding lastig is. (Kuijt, Gezamenlijke uitgangspunten Admin-K, 2017)



**AFBEELDING 6: ADMIN-K VENN**

### **4.1.3. Doel(stellingen) Admin-K**

Edu-K heeft reeds haar doelstellingen gevormd. Ook binnen Admin-K is er een eerste opgezet gemaakt voor de doelstellingen van de samenwerking. De vier doelstellingen worden kort beschreven (Afbeelding 7: Doelstellingen Admin-K versus Edu-K)

Ten eerste het *bespreken van het portfolio van de ketenprojecten*. Het administratieve samenwerkingsverband richt zich niet op afzonderlijke projecten of beleidsdossiers maar vooral op het gehele portfolio van ketenprojecten. Er kan om die reden gesproken worden van ketenbreed portfoliomanagement. De ketenprojecten hebben invloed op de beschikbare capaciteit en daardoor kan er spanning ontstaan binnen de samenwerking. Het is daarom van belang dat er een tijdige planning is voor de deelnemende partijen. Om hierop in te spelen is de gezamenlijke agenda ontwikkeld, de i-agenda. De i-agenda wordt jaarlijks geactualiseerd en biedt een overzicht van één kalenderjaar en een vooruitblik naar het volgend jaar. Naast het hebben van de i-agenda is het ook van belang dat stakeholders tijdig geïnformeerd worden over welke ontwikkelingen eraan komen. Het Ministerie OCW heeft (bij wet – en regelgeving) als stakeholder inzicht op zowel het onderwijsbeleid (OCW) als het rijksbrede informatiebeleid (BZK). (Kuijt, Doel, positie en samenstelling ketenregie-overleg, 2016)

Ten tweede *het stimuleren van samenhang tussen projecten*. Projecten hebben gewoonlijk verschillende opdrachtgevers en diverse dossierhouders, hierdoor is er te weinig oog voor de raakvlakken en samenhang tussen de projecten. Samenhang kan plaatsvinden per domein of op het gebied van randvoorwaardelijke zaken. Bij domeinen kan men denken aan toetsen en examens, deelnemersgegevens, personeelsgegevens en financiële gegevens. Bij randvoorwaardelijke zaken betreft het zaken als privacy en security. Doordat er te weinig oog is voor raakvlakken en samenhang, worden generieke functionaliteiten onderbenut. Admin-K is het platform waar aandachtspunten als deze geadresseerd kunnen worden en waar vervolgens afspraken over gemaakt kunnen worden. Het voornemen is om Admin-K te laten groeien tot een tactisch overleg per domein en daarmee vergelijkbaar met Edu-K.

Ten derde *het bespreken van publiek-private gewenste ontwikkelingen rondom de basisinfrastructuur*. Er zijn naast Admin-K verschillende overlegstructuren. Zo is er de informatiekamer, dit is een bestuurlijk overleg met sectoroverstijgende vraagstukken rondom de ICT-basisinfrastructuur. Het verschil met de informatiekamer en Admin-K is dat Admin-K zich specifiek richt op de sectoren PO en VO en dat hierin ook de private partijen participeren.

Ten vierde *het stimuleren van innovatie en doorontwikkeling*. Het is naast bestaande of toekomstige projecten die overkoepelend zijn ook zinvol om innovatie te stimuleren. Dit kan binnen Admin-K door publiek en privaat kennis te delen, omdat beide domeinen over verschillende kennis en mogelijkheden beschikken. Zo kan er op deze wijze een kwaliteitsimpuls geleverd worden om de administratieve keten te optimaliseren door ideeën en voorstellen aan te brengen binnen Admin-K.

Doelstellingen Admin-K	Doelstellingen Edu-k
Het portfolio van projecten in de administratieve keten met elkaar te bespreken;	Ontwikkelingen in de educatieve keten met elkaar te bespreken;
Activiteiten te bundelen, en waar nodig te richten en te sturen;	De educatieve keten op een optimale en toekomst vaste manier te laten werken;
De administratieve keten op een optimale en toekomst vaste manier te laten werken;	Activiteiten te bundelen, en waar nodig te richten en te sturen;
Initiatieven te ontplooien die ketenbevorderend werken.	Initiatieven te ontplooien die ketenbevorderend werken.

Afbeelding 7: Doelstellingen Admin-K versus Edu-K

#### 4.1.4. I-agenda

De i-agenda is een instrument dat overzicht biedt over lopende en komende projecten in de sectoren PO (Primair Onderwijs) en VO (Voortgezet Onderwijs). Dit instrument is circa twee jaar geleden geïnitieerd door de uitvoeringspartijen VDOD en DUO. Om dit instrument te actualiseren is er een Kerngroep I-agenda samengesteld. De partijen OCW, PO-Raad, VO-Raad, DUO, Kennisnet en VDOD vormen de Kerngroep I-agenda. Naast het actualiseren van de i-agenda heeft de kerngroep tevens de functie om Admin-K te adviseren (VDOD, 2017). De i-agenda is een relevant instrument voor Admin-K omdat het voorziet in input voor het administratieve ketenregieoverleg.

#### 4.1.5. Belangrijkste spelers

Zoals zojuist geschetst schuiven zowel publieke partijen (OCW, DUO), sectororganisaties (PO-Raad, VO-Raad) als private partijen (VDOD) aan tafel. Het is van belang om kort te schetsen vanuit welke branche men deelneemt, om zo meer inzicht te krijgen in de dynamiek en de standpunten bij de empirie. Tevens is in een actorenoverzicht toegevoegd om inzichtelijk te maken welke actoren er deelnemen en hoe dit zich verhoudt tot het parallelle netwerk Edu-K (Afbeelding 8: Actoren overzicht Edu-K versus Admin-K).

## **Publieke partijen:**

### **Ministerie OCW**

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is initiatiefnemer van Admin-K (het administratieve ketenregieoverleg). Het Ministerie OCW stelt beleid op welke van invloed kan zijn op het administratieve proces in het onderwijsdomein. Deze partij heeft twee afgevaardigden aan tafel binnen Admin-K: de voorzitter en de secretaris.

### **DUO**

DUO is de uitvoeringsorganisatie van de overheid. DUO werkt in het onderwijs specifiek voor onderwijsinstellingen en deelnemers in het onderwijs en financiert en informeert deze doelgroepen. DUO heeft gedegen kennis over het administratieve en financiële proces binnen het onderwijsdomein. DUO heeft als organisatie tot doel om informatie te verzamelen, te verwerken en het waardevoller maken van deze gegevens en het leveren van betrouwbare informatie (DUO, z.d.). Binnen Admin-K is DUO vertegenwoordigd door de directeur Register en Examens van de uitvoeringsorganisatie.

### **Kennisnet**

Kennisnet ondersteunt de sectororganisaties en wordt gesubsidieerd door het Ministerie OCW. Kennisnet ziet zichzelf als publieke speler. Als ondersteuningsorganisatie op het gebied van ICT kijkt Kennisnet vooral naar hoe het onderwijs in de toekomst gebruik kan maken van ontwikkelingen die zich voordoen om zo doelen te kunnen behalen en in te spelen op vraagstukken binnen het onderwijs (Kennisnet, z.d.). Kennisnet wordt binnen Admin-K vertegenwoordigd door de directeur van Kennisnet.

## **Sectororganisaties**

### **PO-Raad**

De PO-Raad is de sectororganisatie binnen het primair onderwijs. De raad vertegenwoordigt gezamenlijke belangen van het speciaal – en basisonderwijs. De kwaliteit van het onderwijs is een belangrijk uitgangspunt binnen de raad (PO-Raad, z.d.). De PO-Raad is binnen Admin-K vertegenwoordigd middels de voorzitter van de PO-Raad en een ondersteunend beleidsmedewerker.

### **VO-Raad**

De VO-raad is een sectororganisatie en behartigt de belangen van haar leden uit het voorgezet onderwijs en heeft als doel om het voorgezet onderwijs op kwalitatief gebied te optimaliseren. De VO-Raad vertegenwoordigt een aanzienlijk deel van de scholen binnen het voortgezet onderwijs (1200 scholen, in totaal 324 schoolbesturen) (Wat doet de VO-Raad, z.d.). Ook vanuit de VO-Raad nemen er twee afgevaardigden deel aan het Admin-K overleg, de voorzitter van de VO-Raad en een ondersteunend beleidsmedewerker.

## Private partijen

### VDOD

De vereniging van Digitale Onderwijs Dienstverleners (VDOD) is een belangenorganisatie en vertegenwoordigt daarmee de leveranciers binnen het onderwijs. Naast het behartigen van de belangen van haar leden is deze vereniging ook gericht op innovatie aan de hand van gezamenlijke uitgangspunten. De VDOD is vertegenwoordigd namens de voorzitter van de VDOD. (VDOD, 2017)

Admin-K	Edu-K
OCW	OCW
PO-raad	PO- raad
VO-raad	VO-raad
Kennisnet	MBO-raad
DUO	GEU (brancheorganisatie voor aanbieders van leermiddelen, toetsen en educatieve dienstverlening)
	KBb-E (branchevereniging van distributeurs in de educatieve keten)
	VDOD (branchevereniging van digitale dienstverleners)
	Kennisnet

Afbeelding 8: Actoren overzicht Edu-K versus Admin-K

#### **4.1.6. Complex netwerk, samenhangende overlegstructuren**

Veel beleidsdossiers in het primaire en voorgezet onderwijs hebben invloed op het administratieve domein, processen en systemen, bij onderwijsinstellingen en DUO. Voorbeelden hiervan zijn het verzuimregister, digitaal toetsen en examineren, het lerarenregister en vereenvoudiging van de bekostiging. Het moderniseren van bestaande ketenprocessen is vaak noodzaak, vanwege bijvoorbeeld de toenemende security en privacy. Naast de noodzakelijke modernisatie van de huidige ketenprocessen is het ook een uitdaging voor de uitvoerende partijen: DUO en de VDOD. Door de toenemende digitalisering wordt vaak een beroep gedaan op dezelfde uitvoeringspartijen. De samenstelling binnen Admin-K is divers. Er nemen zowel semipubliek, als publiek als private partijen deel. De samenstelling van het huidige overleg moet organisch groeien. In de nota van het Ministerie van OCW staat aangegeven dat er een gezamenlijke wens is om te starten (Kuijt, Doel, positie en samenstelling ketenregie-overleg, 2016). De wil om te starten is van belang om de samenwerking aan te gaan. Er zijn tot op heden nog geen vastgestelde thema's die het kader van Admin-K bepalen. Dit is wel van belang, omdat er ook allerlei andere overleggen plaats vinden. Vaak in een andere samenstelling, maar die raakvlakken hebben met het administratieve proces. Voorbeeld van een overleg dat speelt is het softwareleverancieroverleg tussen scholen en OCW

voor de sector PO en VO. Ook is er een overleg rondom gegevensstromen in de personeelsketen en financiële keten, maar dit overleg is nog niet publiek-privaat ingericht. Dit betreft tot op heden de publieke partijen, maar er is ook hier behoefte om uit te breiden in de samenstelling met private partijen. Daarnaast is er ook een overlegstructuur gevormd tussen de raden (PO en VO) en de VDOD waarbij men zich richt op de ontwikkeling en de implementatie van 'Overstapservice Onderwijs' (OSO), waarbij het snel en veilig overdragen van gegevens centraal staat. Binnen deze bestaande overlegvormen zal Admin-K zichzelf moeten vormen. Daarnaast is Admin-K afhankelijk van het vooroverleg 'Kerngroep I-agenda', waarbinnen het overzicht wordt gevormd. Projecten kunnen per onderdeel worden uitgevoerd, maar cumulatie van meerdere projecten op een bepaald moment of in één jaar kan problemen opleveren voor één of meerdere partijen binnen de ketensamenwerking. De I-agenda biedt overzicht in de lopende en aankomende projecten. De 'Kerngroep I-agenda' is gestart vanuit het Admin-K, maar het streven is om de knelpunten van beide ketens, Admin-K en Edu-K, inzichtelijk te maken. De i-agenda moet om die reden vanuit beide ketens onderhouden worden. Echter om de i-agenda goed te onderhouden en het goede administratieve gesprek hierover te voeren, is een effectief platform van belang. De verwachting is dat de digitalisering binnen het onderwijs alleen maar zal toenemen en er een toename zal zijn van de partijen binnen de keten. Het ketenregieplatform bestaat nu ruim een jaar. Het is vanuit toekomstig perspectief relevant om de huidige samenwerking te analyseren: hoe effectief is het platform tot nu toe en waar kan verbetering geboekt worden om de samenwerking te optimaliseren (Kuijt, Doel, positie en samenstelling ketenregie-overleg, 2016). Om het huidige samenwerkingsverband te analyseren, wordt er gebruikt gemaakt van het *collaborative governance model*.

## **4.2. Analyse collaborative governance model**

Binnen dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirische gedeelte gepresenteerd. Tevens worden in dit hoofdstuk de empirische bevindingen en de theoretische context gecombineerd. Per factor worden de resultaten beschreven en ondersteund met relevante citaten die verkregen zijn uit de interviews. Tot slot worden ook aanvullende bevindingen opgenomen. Deze bevindingen zijn niet direct opgenomen als onderzoeksvariabele binnen dit onderzoek, maar worden voldoende relevant geacht om te vermelden. De inhoudelijke vraag die middels de factoren uit het model wordt beantwoord is: welke succesfactoren zijn er aanwezig binnen Admin-K en in welke mate?

### **4.2.1. Startvariabelen**

Allereerst zullen bevindingen omtrent de startvoorwaarden worden geanalyseerd middels een logische volgorde. Eerst komt de startvoorwaarde 'voorgeschiedenis van eerdere samenwerkingen' aan bod. Vervolgens wordt de startvariabele 'prikkel om te participeren' behandeld, om te zien waarom de respondenten deel (willen) nemen aan het samenwerkingsverband. Tot slot wordt er gekeken naar de bevindingen op het gebied van macht – en middelen en in hoeverre deze relatie in evenwicht is. De resultaten zijn verkregen uit de interviews.

#### **4.2.1.1. Voorgeschiedenissamenwerking**

Allereerst is het van belang om te kijken of er barrières zijn vanwege eerder samenwerkingen. Om een interorganisationele samenwerking te starten is het van belang dat de voorgeschiedenis geen problemen oplevert. Volgens Ansell en Gash (2008) kan het verleden van eerdere samenwerkingen de huidige samenwerking positief of negatief beïnvloeden. Dit omdat eerdere conflicten impact kunnen hebben op het initiële vertrouwensniveau (Ansell & Gash, 2008). Uit de interviews blijkt dat de stakeholders (OCW, PO en VO – Raad, VDOD, DUO en Kennisnet) elkaar al kennen van eerdere

overlegtafels zoals Edu-K en OSO (Overstap Serviceonderwijs). Deze partijen werken vaker samen op het gebied van andere trajecten en komen elkaar – naast de parallelle processen – ook tegen in verschillende faseringen van trajecten. Het volgende citaat geeft aan dat de stakeholders elkaar al kennen uit eerdere samenwerkingen voordat Admin-K werd gestart en daarmee ook een bepaald vertrouwensniveau aanwezig is:

*“Het helpt ook dat er een beetje een goede sfeer aan tafel is, waarbij je elkaar wat gunt, elkaar een beetje vertrouwt, dat er een beetje sportiviteit is, dat er niet elke keer wat anders wordt geroepen, dat je van elkaars woord op aan kunt. Dat moet je met elkaar opbouwen. Ik denk dat degenen die nu aan tafel zitten elkaar uit andere circuits kennen, dat helpt bij Admin-K enorm. Ik weet niet of dit nu een barrière is, maar als er gebrek aan vertrouwen zou ontstaan – dat is volgens mij nu niet, er is sprake van wederzijds respect, aan die randvoorwaarde is wel voldaan. Maar zou die wegvallen richting een van de partijen, dan heb je een probleem.”* (Respondent B, bijlagenbundel B)

Uit bovenstaand citaat kan opgemaakt worden dat er enige mate van vertrouwensniveau aanwezig is om met elkaar om de tafel te zitten. Echter de verschillende faseringen binnen een (wets)traject kunnen invloed hebben. In het beginsel kan het gaan om het inwinnen van advies van partijen en het creëren van draagvlak, wanneer het om wetgeving gaat heeft het Ministerie van OCW vaak de uiteindelijke zeggenschap hierover. De eerdere overlegtafels kunnen daarom een barrière vormen bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen. Dit blijkt ook binnen Admin-K het geval te zijn. Er zijn vaak verschillende tafels waar verschillende onderwerpen spelen. Soms zijn onderwerpen politiek gevoelig en kan er bepaalde urgentie ontstaan waar niet elke partij zich in herkent. Of waarbij partijen het idee hebben dat hun stem niet voldoende wordt gehoord. Dit zorgt voor druk in de ketensamenwerking en ook intern bij de partijen vanwege het nodige mandaat. De verschillende faseringen bij de diverse onderwerpen kan stagnatie of belemmering opleveren binnen Admin-K. Zo vertegenwoordigen de sectororganisaties (PO-Raad en VO-Raad) en de VDOD-belangen van hun achterban en hebben zij mandaat nodig bij besluitvorming. De volgende citaten geven weer dat de eerdere fasering van invloed kan zijn op de verdere samenwerking:

*“Wij hebben lange tijd gezegd dit willen we niet. Op deze wijze willen we het niet, laten we dat even vooropstellen. Nou op deze wijze zoals het lerarenregister wordt ingevoerd willen we hem niet. Nou dat gaat gewoon door, politiek. Uiteindelijk wordt die wet aangenomen. Dus tot op dat moment hebben we helemaal niet meegesproken. Dus we hebben ook helemaal niks onderhandeld. We hebben alleen maar aangegeven zoals nu is, is het niet goed. En opeens kom je dan nu in een fase aan tafel, dan gaan we een ander gesprek voeren. Dan ga je dus opeens die tafel gebruiken om dingen in de administratieve kant gewijzigd te krijgen of misschien het financiële component want er komt een grotere administratieve last voor onze besturen. Ja dan hoort er iets tegenover te staan. Dus dan wordt de tafel weer een ander gesprek.”* (Respondent J, bijlagenbundel J)

*“Wij zitten ook in Admin-K, maar we zitten ook in het voortraject. En dat belemmert onze rol ook hoor. Want ik heb gemerkt, dat heb ik ook tegen mijn collega's gezegd, van ja hoor*

*eens even: ik vind het leuk dat wij op de rem zitten met dit verhaal maar daar is wel "straks". Wat hebben we nou nagedacht over wat wij zelf nou nog zouden willen als het er toch komt? Nee dat is niet besproken. We hebben niet nagedacht, als het nou toch moet, kunnen we dan het maximale voor onze leden er weer uithalen."*

(Respondent D, bijlagenbundel D)

#### **4.2.1.2. Prikkel om te participeren**

De perceptie van de respondenten van eerdere samenwerkingen die van invloed kunnen zijn op Admin-K zijn in de voorgaande variabele in kaart gebracht, vervolgens is het van belang om te zien waarom partijen willen participeren binnen de samenwerking. In de interviews laat een groot gedeelte van de respondenten blijken gemotiveerd te zijn om deel te nemen aan Admin-K. De deelnemers zien dan ook de meerwaarde van het overleg in, mits er binnen afzienbare tijd vooruitgang wordt geboekt. De drijfveren zijn het afstemmen van de planning, creëren van samenhang en uiteindelijk een effectief verloop van de ketensamenwerking in zijn geheel te kunnen waarborgen. Het volgende citaat onderbouwt dit:

*"Ik vond dat het eerst wat zoekende was. Wat operationeel soms, maar als dat bestuurlijke verhaal, als dat soort vraagstukken op die tafel uiteindelijk komen, dan heeft het zeker meerwaarde"* (Respondent D, bijlagenbundel D)

Met name de uitvoerende partijen als DUO en de VDOD vinden het overzicht, het weten wat eraan komt, een belangrijke stimulans om deel te nemen. Zeker vanuit capaciteitsoogpunt. Ook vanuit financieel aspect wordt er gekeken vanuit de sectoren PO en VO waar mogelijk generieke onderdelen gelden en hoe dit gezamenlijk opgepakt kan worden. Dit kan financieel gunstig zijn.

Ansell en Gash (2008) geven aan dat wanneer een partij puur alleen wordt benaderd als raadgever en geen beslissingsmacht krijgt, de partij minder gemotiveerd is om deel te nemen. Dit is een aandachtspunt binnen Admin-K, omdat vooral partijen in huidig verband het idee hebben dat het gesprek vooral gevoerd wordt over de wetgevende taken en niet zozeer over innovatie mogelijkheden, zo laat de volgende citaat zien:

*"Beperkingen zijn er altijd en dat kiezen dat zit in een aantal gevallen puur in dat publieke domein, dat is het ketenregie-overleg of het is dominantie van OCW zal ik maar zeggen, ja de wetgever. Helaas dan moet het gewoon, valt er niks te kiezen. Maar als het gaat om publiek-privaat dan heb je misschien nog wat keuzes in planning. Het moet wel maar wanneer doen we het dan? Nou daar voeren we dan het gesprek over en als het gaat om niet wettelijke zaken, maar die wel nodig zijn voor de uitwisseling van gegevens voor een goed werkende administratieve keten, ja dan heb je wel wat te kiezen met z'n allen. Dan is het niet per se OCW die zegt, zo moet het. Private partijen hebben dan ook een stem, die kunnen meedenken en dan is het goed om samen een strategisch gesprek te voeren van welke kant gaan we op"* (Respondent K, bijlagenbundel K)

#### **4.2.1.3. Macht – en middelenverhoudingen**

Tot slot is ook de variabele macht - en middelenverhoudingen een belangrijke startvariabele. Wanneer partijen niet over dezelfde capaciteit beschikken om te participeren binnen het proces, kan er manipulatief gedrag door machtige partijen ontstaan. Het is daarom van belang dat de verhoudingen niet te onevenwichtig zijn. (Ansell & Gash, 2008)

Binnen Admin-K is er sprake van een disbalans in macht- en middelenverhouding. OCW beschikt over doorzettingsmacht en heeft tevens ook de meeste financiële middelen tot haar beschikking. De doorzettingsmacht is binnen Admin-K zichtbaar in de vorm van een wetstraject. Binnen dit traject kan OCW in meer of in mindere mate partijen erbij betrekken, door partijen in het begin mee te laten denken. Ook kan het voorkomen dat er geen wetstraject nodig is, maar dat de partijen afspraken maken zonder dat er een wetsvoorstel wordt ingediend. De beslissingsmacht waarover OCW beschikt zorgt bij de stakeholders voor ongelijke verhoudingen aangezien bij het parallelle samenwerkingsverband Edu-K de dominantie van OCW minder aanwezig is. Er kan gesteld worden dat de verhoudingen binnen Admin-K en Edu-K verschillend zijn. Respondenten ervaren binnen Admin-K minder gelijkwaardig aan tafel deel te nemen zo geven de respondenten aan:

*“Bij de Edu-K tafel zit OCW wat meer ontspannen: van oké, het is goed dat dit gebeurt en zegt af en toe eens wat prikkelende dingen. Maar hier zijn ze in één keer in the lead. Maar van hun uit komen allerlei wetten en regels. En dat vertaalt zich. En ze gaan ook over het geld.” (Respondent J, bijlagenbundel J)*

*“Een mogelijke barrière is de doorzettingsmacht van de verschillende leden. Als die onvoldoende blijkt, dan kan dit, nou ja, weleens het begin van het einde zijn van zo’n overleg. En als er aan de andere kant geen begrip is voor het feit dat wij in een politieke omgeving werken die soms nogal hobbelig is in haar mening en soms dingen wilt die je niet begrijpt, dat er toch dingen afgedwongen worden, dan leidt dat tot problemen” (Respondent B, bijlagenbundel B)*

*“Hoe het op mij afkomt, is dat OCW toch in de lead is.” (Respondent C, bijlagenbundel C)*

*“Als we dingen anders willen doen, zitten we gelijkwaardig aan tafel, dan zeggen we of we het wel of niet willen. Met uitzonderingsgevallen van als wij weer met de wet gaan sleutelen. Wij hebben natuurlijk ook nog de mogelijkheid om met geld mensen te verleiden. Wij hebben andere mechanieken om iets te willen bereiken dan de anderen.” (Respondent B, bijlagenbundel B)*

De perceptie dat partijen niet gelijkwaardig aan tafel zitten, heerst bij zowel de private als bij de publieke partijen. Ook de Raden en de VDOD beschikken over macht. De macht is bij deze actoren vooral aanwezig in de zin van draagvlak en mandaat. Het volgende citaat illustreert dit:

*“OCW is een ander type speler dan de rest. Maar mijn ervaring bij Edu-K is dat je dat prima kan benoemen. Je kunt zeggen: ja jongens, jullie kunnen dit allemaal wel zeggen, maar de wetgever gaat dit doen. Daar hebben we mee te dealen. Je moet duidelijk zijn waarover je*

*bij wijze van spreken niet kunt onderhandelen. Echter is er ook mogelijke onbalans bij partijen waarbij mandaat nodig is om beslissingen te kunnen nemen” (Respondent B, bijlagenbundel B)*

Ansell en Gash (2008) geven zelf aan dat een disbalans problemen op kan opleveren, omdat het gevoel van manipulatie kan ontstaan. Het volgende citaat geeft aan dat respondenten ervaren dat het Ministerie van OCW gebruik maakt van haar doorzettingsmacht ook al is er enige weerstand:

*“Nou, OCW heeft wel doorzettingsmacht. OCW kan natuurlijk altijd zeggen, als je het niet doet, ga ik er een wet van maken” (Respondent H, bijlagenbundel H)*

#### **4.2.1.4. Deelconclusie startvoorwaarden**

De startvoorwaarden zijn van belang. Vooral omdat deze factoren zowel de start van de samenwerking kunnen aanmoedigen als ontmoedigen. Alle drie de startvoorwaarden zijn binnen de interviews aan bod gekomen. Er blijkt een basisvertrouwen aanwezig te zijn door eerdere samenwerkingen. De actoren kennen elkaar van andere (overleg)tafels binnen het onderwijsdomein. Zo komen een aantal partijen elkaar tegen op het parallelle educatieve proces, Edu-K. Echter blijkt dat eerdere samenwerkingen zowel positief als negatief van invloed kunnen zijn. Het is positief wanneer trajecten of dossiers ter tafel komen die bestemd zijn voor de administratieve keten en waar weinig weerstand is. De voorgeschiedenis kan een negatieve invloed hebben wanneer ontwikkelingen wel weerstand oproepen bij de betrokkenen. Admin-K is ruim een jaar geleden gestart vanuit onder andere de gedachte om de ketenprocessen beter op elkaar aan te laten sluiten en zo onverwachte situaties zoveel mogelijk uit te sluiten. Hoewel het project ruim een jaar geleden van start is gegaan bleken er toentertijd weinig (grote) belemmeringen te zijn. De andere indicator, drijfveer om deel te nemen blijkt in grote mate aanwezig te zijn. Vooral op het gebied van capaciteit, kennis, financiën lijken de betrokkenen een prikkel te ervaren om deel te nemen. Tot slot de variabele omtrent macht – en middelenverhoudingen. Uit de interviews blijkt dat er sprake is van een disbalans in macht en middelen. Het Ministerie van OCW heeft veel zeggenschap als het gaat over wetstrajecten en heeft daarnaast ook beschikking over financiële middelen en de nodige capaciteit. Evenwel is het zo dat de Raden beschikken over een achterban en daarmee ook invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkelingen binnen de administratieve keten. De VDOD, als private partij, beschikt vooral over deskundige kennis. Hoewel dus alle partijen in zekere mate zelf over eigen middelen beschikken om deel te nemen, wordt het Ministerie van OCW wel als organisatie gezien die de meeste macht en middelen heeft en daarmee een grotere invloed heeft op het geheel.

#### **4.2.2. Procesvariabelen**

Binnen deze subparagraaf worden de bevindingen rondom procesvariabelen weergegeven en geanalyseerd in de volgorde van persoonlijke contact, het opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid bij de samenwerking, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Ansell en Gash (2008) hebben eerder aangegeven dat het een iteratief proces betreft en daarom is weergegeven in een cyclus. De volgorde van analyse is daarom geen richtlijn voor het starten van bepaalde factoren. De resultaten zijn verkregen uit de interviews.

##### **4.2.2.1. Persoonlijk contact**

Volgens Ansell en Gash (2008) is persoonlijk contact een belangrijke factor bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Echter is persoonlijk contact alleen niet voldoende. De stakeholders binnen Admin-K kennen elkaar van eerdere samenwerkingen en weten elkaar daardoor te vinden.

Respondenten geven aan dat voor nu daarin de eerste winst te behalen valt, zo blijkt uit onderstaande citaten:

*“De sterke punten, nou dat je überhaupt met elkaar aan tafel zit. Dat je dus met elkaar in de beginfase al het gesprek voert, dus dat niet al de functionele eisen al helemaal scherp zijn, maar dat je dat daarvoor eigenlijk al met elkaar verkennt”*  
(Respondent C, bijlagenbundel C)

*“Ik ben hartstikke blij met het feit dat de meest nauw betrokkene überhaupt met elkaar aan tafel zitten”* (Respondent A, bijlagenbundel A)

Het persoonlijk bij elkaar komen wordt als positief ervaren. Admin-K is momenteel ruim een jaar van start en voorheen werden deze onderwerpen op aparte tafels geadresseerd. Admin-K biedt een platform om deze verschillende trajecten te bundelen en overzicht te bieden middels de i-agenda. Hier zal in de toekomst meer aandacht aan besteed moeten worden wanneer de samenstelling van actoren uit wordt gebreed van alleen bekende spelers naar ook onbekende spelers. Een voorbeeld hiervan is dat er ook spelers gaan deelnemen van de P-groep (personele gegevens) en de F-groep (financiële gegevens). Het volgende citaat illustreert dit:

*“Ik zie persoon X met grote regelmaat, persoon Y zag ik met grote regelmaat. Die kennen we ook, de organisatie Z is een bekende partner. Misschien wel ingewikkeld is, dat in de toekomst er vanuit de P en de F-groep nieuwe partners bijkomen. Mensen moeten zich opnieuw settelen, daar moeten we in investeren. Je moet dus ook persoonlijk in elkaar investeren”*  
(Respondent B, bijlagenbundel B)

#### **4.2.2.2. Opbouwen van vertrouwen**

De respondenten geven aan het belangrijk te vinden dat er aandacht wordt geschonken aan het opbouwen van vertrouwen. Het basisvertrouwen om het proces aan te gaan is er, zoals benoemd bij de startvoorwaarden, echter is dit niet voldoende. Er gaat momenteel te weinig aandacht uit naar het opbouwen van vertrouwen. De volgende citaten illustreren dit aandachtspunt:

*“Ik vind wel dat het bij Admin-K een heel open gesprek is tot nu toe. De sfeer, er wordt eerlijk gedeeld, ook vanuit de private kant zeggen ze waar ze tegen aan lopen. Toch heeft iedereen nog wel een mogelijk belang om dingen wel of niet te vertellen”*  
(Respondent I, bijlagenbundel I)

*“Transparantie proberen te creëren en dan zeg ik dat dus precies in de zin dat het er onvoldoende is”* (Respondent L, bijlagenbundel L)

*“Nou, ik denk dat daar nog wel een slag te maken is. Transparantie is één van die elementen die maakt of je ook verder aan vertrouwen kunt bouwen. Dus het is niet hetzelfde, transparantie kan helpen om vertrouwen te laten groeien. Maar de basis zit in wanneer hebben mensen vertrouwen in elkaar? Dat heeft deels denk ik te maken, en misschien nog wel belangrijker dan transparantie, ben je bereid om jezelf te laten zien? Ben je bereid om je eigen belang ook te expliciteren, en daar open over te zijn? En transparant over te zijn? En dat hebben we zeker ook in Edu-K nog niet bereikt. Maar als je daartoe in staat bent, of*

*uitgenodigd wordt, of doorgevraagd wordt, en je bent bereid om dat naar elkaar toe uit te spreken, en ook te accepteren, dat dat jouw onderliggende belang is, dan ben je natuurlijk echt aan vertrouwen aan het bouwen. Hoe bouw je aan dat netwerk, met vertrouwen? ja, dat vraagt gewoon om ook weer onafhankelijk voorzitterschap, maar ook iemand die gevoel heeft om dat naar elkaar toe ook te durven uitspreken. Ja, dan ben je wel iets moois aan het bouwen.” (Respondent H, bijlagenbundel H)*

Een aantal respondenten noemt het opperen van een onafhankelijke voorzitter door OCW als een stimulans om het vertrouwen te vergroten. Overigens nemen er nu partijen deel die elkaar kennen vanuit eerdere samenwerkingen. Dit aandachtspunt zal op termijn meer aandacht moeten krijgen wanneer er ook andere partijen vanuit andere domeinen zullen participeren binnen Admin-K. In de interviews werd veelvuldig benoemd dat voor nu de juiste partijen aan tafel zitten, maar dit op langer termijn gaat zal veranderen.

*“Consequent doen is beter dan consequent praten. Dat zijn allemaal zaken die uiteindelijk maken dat je een ploeg maakt die elkaar onderling vertrouwt, deelbelangen snapt, maar ook bereid is om stappen vooruit te zetten, in het kader van dat gedeelde streefbeeld. Ik merk in Edu-K dat het wel een ploegje is geworden dat elkaar mag, en die dus ook een gunfactor naar elkaar toe hebben. Snel ook bij elkaar even aan de lijn hangen, mag ik even met je babbelen of sparren?” (Respondent H, bijlagenbundel H)*

#### **4.2.2.3. Betrokkenheid bij de samenwerking**

Volgens Ansell en Gash (2008) is het van belang om betrokken te zijn bij de samenwerking. Betrokkenheid valt te onderscheiden in een drietal dimensies: het erkennen van de onderlinge afhankelijkheid, gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces en tot slot de openheid van zaken over de mogelijk gedeelde profijten voor de deelnemende partijen. De partijen zien veelal het belang in van een samenwerking op het administratieve gebied en zien vaak de ‘onderlinge afhankelijkheid’ in bij een ketensamenwerking.

Met de tweede dimensie ‘gezamenlijke eigenaarschap’ wordt de verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband bedoeld. Het is van belang dat bestaande relaties en eigen belangen worden gezien vanuit het samenwerkingsperspectief. Het denken vanuit het gezamenlijke vertrekpunt in plaats van het eigen belang heeft tevens nauw verband met het vertrouwensniveau. Daarnaast ook met in hoeverre dit vertrouwen verder is opgebouwd, omdat men ervan uit moet kunnen gaan dat eigen belangen minder een rol zullen spelen maar dat men vooral denkt vanuit het gezamenlijke belang. Een terugkerend vraagstuk binnen Admin-K is het opdrachtgever-opdrachtnemer vraagstuk. Dit vraagstuk is echter lastig te beantwoorden, omdat binnen dit samenwerkingsverband er verschillende dossiers en trajecten spelen waar niet altijd één stakeholder voor verantwoordelijk is. Zo geeft de volgende respondent aan:

*“Gelijkwaardigheid en structuur aanbrengen. En ook helderheid over wie is dan de opdrachtgever? Ja, dat vind ik in een ketenverband, een vaak moeilijk te beantwoorden vraag” (Respondent H, bijlagenbundel H)*

De betrokkenheid bij het Admin-K proces is in zekere mate aanwezig, maar dit kan volgens de respondenten geoptimaliseerd worden. De win-winsituaties zijn per individuele actor vaak duidelijk maar worden niet openlijk gedeeld. Op dit punt valt volgens de respondenten winst te behalen, zo geeft onderstaand citaat aan:

*“Het is veel meer van jongens dit zijn de knelpunten. Hier moeten we uitkiezen en daar moeten we bij al die tafels keuzes inmaken. Ook binnen OCW en dat soort zaken, moeten we kijken of we daar tot een goede planning met elkaar kunnen komen en dan denk ik dat het een belangrijke winst gaat opleveren. En dat we dus ook in de toekomst minder verrast worden door een aantal zaken en dus ook minder langs elkaar heen werken. Tenminste dat is de bedoeling”* (Respondent G, bijlagenbundel G)

*“Ja, iedereen zit er op hele verschillende manieren aangehaakt”*  
(Respondent F, bijlagenbundel F)

#### **4.2.2.4. Gedeelde betekenisgeving**

Onder gedeelde betekenisgeving verstaan Ansell en Gash (2008) een duidelijke missie, gedeelde probleemdefinitie en gedeelde waarden. Men moet inzien wat er collectief bereikt kan worden. Daarbij zijn doelen op zichzelf niet voldoende, het is van belang dat deze ook voldoende duidelijk zijn en dat deze in lijn zijn met de kernwaarden. Emerson et al. (2011) onderscheiden bij betrokkenheid vier onderdelen: ontdekken, definiëren, overleggen en besluiten. Uit de interviews komt naar voren dat nog niet alle fasen doorlopen zijn. Ook blijkt dat de betrokkenheid van de leden niet als optimaal ervaren wordt. De “terughoudendheid” komt mogelijk doordat er nog veel onduidelijkheid bestaat binnen het platform en dat nog niet alles is afgebakend.

De respondenten geven allen aan dat in grote lijnen duidelijk is wat het doel is en waar men heen wil: een efficiënte informatiehuishouding en een efficiënte werking van de administratieve ketenprocessen. Op de vraag of voor deze doelen draagvlak bestaat bij de andere stakeholders gaan de partijen daar in zekere mate van uit dat dat zo is, zo blijkt uit de interviews. Wel geven de partijen aan dat nooit expliciet is uitgesproken wat de denkbeelden, visie en missie van de participerende partijen zijn. Hierdoor ontstaat twijfel of er daadwerkelijk een gedeeld beeld is. Zo geeft de volgende respondent in het interview aan:

*“We zouden wel een stip op de horizon moeten formeren van waar willen we nou samen over vijf jaar, daarmee over drie jaar en welke stappen zetten we om het in elk geval praktisch te houden. Welke stappen zetten we daar nu de komende jaren, daar zou dan die I-agenda op geënt moeten zijn.”*  
(Respondent A, bijlagenbundel A)

#### **4.2.2.5. Tussentijdse uitkomsten/ kleine winsten**

Volgens onderzoekers Ansell en Gash (2008) zijn het behalen van kleine of tussentijdse winsten van groot belang. Deze winsten versterken op een positieve wijze de factoren betrokkenheid, vertrouwen en gedeelde betekenisgeving. Binnen Admin-K zijn er tot op heden weinig tot geen aanwijsbare tussentijdse resultaten geboekt, zo geven de respondenten aan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat men de basis nog niet goed heeft doorlopen. Er ontstaat veel

onduidelijkheid over de visie, missie, doelen en rollen waardoor tussentijdse uitkomsten nog niet behaald zijn. Het ontbreekt daarmee ook aan tussentijdse metingen en evaluaties en strategische plannen. De respondenten geven aan dat dit wel een gewenste volgende stap is, omdat men daardoor meer betrokkenheid kan genereren. De volgende citaten ondersteunen dit:

*“Het zijn eerder stappen die dan in andere programma's of projecten zijn gezet dan nu nog iets waar we samen als Admin-K iets van een opdracht voor hebben gegeven, wat mij zo bij staat.”* (Respondent D, bijlagenbundel D)

*“Nee, ik zou ze niet zo kunnen benoemen. Ik denk dat ze er wel zijn, maar ik zou niet zo snel een voorbeeld weten. Ik denk dat zo'n type onderzoek waar ik het net over had daar wel antwoord op moet kunnen geven”.* (Respondent B, bijlagenbundel B)

*“Niet echt. We hebben wel nagedacht, we hebben ideeën uitgewisseld maar zolang er geen besluiten worden genomen dan kan je niet zeggen dat we resultaten hebben geboekt.”* (Respondent I, bijlagenbundel I)

#### **4.2.2.6. Deelconclusie Procesfactoren**

Kijkend naar de procesfactoren kan er geconcludeerd worden dat daar nog de nodige stappen gemaakt kunnen worden. Het persoonlijk contact is aanwezig en actoren weten elkaar te vinden. Binnen de startvariabele is aangegeven dat het basisvertrouwensniveau aanwezig is. Door eerdere samenwerkingen weten de partijen vaak met welke partijen ze samenwerken. Hoewel binnen deze samenwerking weer andere belangen spelen dan bij andere samenwerkingen vinden partijen het van belang dat dit wordt uitgesproken. Het uitspreken en weten welke belangen er spelen zou bijdragen aan het verder opbouwen van vertrouwen. Het opbouwen van vertrouwen is van belang voor dit samenwerkingsverband. Edelenbos et al. (2010) geven aan dat het de transactiekosten reduceert maar dat partijen ook eerder hun middelen beschikbaar stellen. Bij Admin-K, waarbij het gaat om regie voeren op administratieve ketenprocessen, zijn deze twee aandachtspunten niet geheel onbelangrijk. Zo zijn kennis en capaciteit van de uitvoerende partijen cruciaal om projecten te kunnen starten. Daar tegenover zijn uitvoerende partijen afhankelijk van bijvoorbeeld het Ministerie van OCW op planmatiggebied, welke trajecten en dossiers staan er op de planning. Ook is het innoveren van de administratieve ketens een gewenst uitgangspunt binnen Admin-K. Ook bij innovatie is vertrouwen van belang. Wanneer er voldoende vertrouwen is, zullen partijen eerder risico's durven nemen en bereid zijn om te investeren in nieuwe projecten ook wanneer dit risicovol is (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Variabelen die meer aandacht verdienen zijn de variabelen: betrokkenheid met het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Betrokkenheid bij het proces vereist meer aandacht met name omdat er in mindere mate sprake is van een gedeeld eigenaarschap. De respondenten ervaren dat ze afhankelijk zijn van elkaar maar de wederzijdse profijt en het gedeeld eigenaarschap kan nog beter benut worden. Ook is er potentie voor de factor gedeelde betekenisgeving. Dit komt doordat er nog geen duidelijke missie, nog geen probleemdefinitie en nog geen gezamenlijke waarden zijn geformuleerd. Bij het bespreken van deze punten kan er gewerkt worden aan een concreet doel, wat momenteel nog ontbreekt. Echter zijn er wel doelen benoemd in de netwerkbeschrijving van Admin-K, maar deze doelen zijn nog niet gezamenlijk afgestemd. Tot slot, de tussentijdse uitkomsten, deze factor is in mindere mate aanwezig. De reden hiervoor is dat de voorgaande factoren eerst aandacht vereisen om tussentijdse resultaten te kunnen behalen, zo blijkt uit de praktijk.

### **4.2.3. Intermediërende variabelen**

Binnen deze subparagraaf wordt er gekeken naar de intermediërende variabelen, het institutionele ontwerp en faciliterend leiderschap. Naast deze twee variabelen die de auteurs Ansell en Gash (2008) voorschrijven, is er binnen dit onderzoek ook een factor toegevoegd 'de wijze van sturing', ook deze factor wordt behandeld.

#### **4.2.3.1. Leiderschap**

Leiderschap is van belang om partijen aan tafel te krijgen. Faciliterend leiderschap kan ervoor zorgen dat partijen samenwerken en een positieve, gezamenlijke instelling creëren. Een eigenschap van de faciliterend leider is integer handelen. Partijen die geen consensus behalen zijn gebaat bij een integere faciliterende leider die uiteindelijk de neuzen dezelfde kant op krijgt. Een leider zal gemachtigd moeten worden door de stakeholders binnen het samenwerkingsverband. Volgens Ansell en Gash (2008) moet de leider over vier competenties beschikken: participatie stimuleren, zorgen voor een brede invloed en controle, faciliteren van groepsdynamiek en de scope van de samenwerking doortrekken. Een leider kan zowel formeel als informeel zijn, van groot belang is wel dat de leider beschikt over voldoende tijd, vaardigheden en middelen om deze rol ook daadwerkelijk te kunnen vervullen.

Binnen Admin-K ervaren de stakeholders geen duidelijke faciliterende leiderschapsrol. Wel geven de stakeholders aan dat het Ministerie van OCW een bepaalde rol vervult, omdat deze actor zowel de voorzitter als secretaris levert binnen het platform. De huidige voorzitter vanuit OCW zal binnen afzienbare tijd vertrekken. Om die reden is er in de laatste bijeenkomst voorgesteld door het Ministerie van OCW om een onafhankelijke voorzitter aan te stellen voor Admin-K. Binnen het Ministerie van OCW worden de mogelijkheden verkend, zo moet er bijvoorbeeld budget beschikbaar zijn om een onafhankelijk voorzitter aan te kunnen stellen. Hoewel er nog geen onafhankelijk voorzitter is aangesteld, reageren de stakeholders positief op dit voorstel. Zo maken de volgende citaten duidelijk:

*"Ik vind het overigens wel frappant dat OCW dat voorstelde, dat ze nu ook een onafhankelijke voorzitter willen voor Admin-K, terwijl ik denk van jij bent hier zelf veel meer aanzet. Prima als je dat wilt doen. Dan denk ik van dat kan ook een vertrouwenswekkende maatregel zijn."*  
(Respondent J, bijlagenbundel J)

*"En één stap is nu al door OCW gezet, door het aandragen van een onafhankelijk voorzitter. Dat vind ik zo'n factor die heel erg van belang is, omdat je daarmee laat zien dat alle belangrijke spelers ook zich gelijkwaardig in de keten willen opstellen. En dat is ook een belangrijke succesfactor"* (Respondent H, bijlagenbundel H)

Van belang is wel dat de faciliterende leider over voldoende tijd, kennis en vaardigheden beschikt om het samenwerkingsverband goed te kunnen leiden. Er spelen verschillende belangen binnen Admin-K. Het is daarom belangrijk dat de leider de verschillende belangen kan scheiden, geen belang heeft bij de uitkomsten en inhoudelijk betrokken is. Ook geven verschillende respondenten aan dat het belangrijk is dat de leider inhoudelijk betrokken moet zijn, omdat onderwerpen die in de bijeenkomsten aanbod komen technisch van aard kunnen zijn:

*"Er is behoefte aan iemand die min of meer boven de partijen staat. Ook al heeft die geen doorzettingsmacht, maar wel iemand met gezag"* (Respondent F, bijlagenbundel F)

*“Idealiter zou dat iemand moeten zijn met goede lobby-kwaliteiten. Die dus aan de ene kant in het overleg partijen mee kan krijgen maar ook richting de opdrachtgevers naar het departement en wat daar achter zit aan politiek, die rol goed kan vervullen. Dat we zorgen dat er een goede voorzitter zit, dus die dit aankan.”* (Respondent J, bijlagenbundel J)

Naast de huidige voorzittersrol is ook de secretarisrol belegd bij het Ministerie van OCW. De vraag bij een aantal respondenten is of ook deze functie belegd moet worden bij een onafhankelijke partij of bij een partij die minder machtig is aan tafel en waarbij de belangen minder groot zijn. De volgende citaten illustreren dit:

*“Nou, waar ik in ieder geval nog niet helemaal uit ben is waar het secretariaat zou moeten komen te liggen, bij Edu-K die zijn natuurlijk al verder, die hebben een aantal subwerkgroepjes eronder hangen, die veel voorbereidend werk doen. Een tweede-orde vraag waar we ons nog over moeten buigen.”* (Respondent B, bijlagenbundel B)

*“Een secretaris, of een secretariaat voor notulen en dergelijke. Daar wil je een inhoudelijke deelnemer niet mee belasten, want in het belang van de keten is het goed als diegene inhoudelijk kan mee vergaderen.”* (Respondent D, bijlagenbundel D)

#### **4.2.3.2. Institutioneel ontwerp**

Onder het institutionele ontwerp vallen de volgende onderwerpen: inclusiviteit van deelnemers, inclusiviteit van het platform, duidelijke basisregels en transparantie. In de literatuur wordt gepleit voor (minstens) een aantal basisregels en protocollen. In de nota van het Ministerie van OCW wordt het volgende aangegeven *“goed samenwerken vraagt om een aantal basisregels, zoals het voorkomen van verrassingen, overzicht houden, consistent blijven handelen en accepteren dat soms iets niet anders kan.”* (Kuijt, Doel, positie en samenstelling ketenregie-overleg, 2016, p. 2).

Uit de interviews blijkt dat er tot op heden onvoldoende concrete basisregels zijn geformuleerd. De respondenten geven aan dat het niet wenselijk is om het samenwerkingsverband tot in detail vast te leggen met regels en procedures. Wel zijn een aantal basisregels wenselijk, om elkaar aan te kunnen spreken wanneer het proces stagneert. Volgens Ansell en Gash (2008) is het van belang om regels en procedures op te stellen binnen de samenwerking, omdat dit ook een positieve werking kan hebben op het vertrouwen. De volgende citaten geven aan dat afspraken in algemene zin wenselijk zijn:

*“Er is gebrek aan regie en gebrek aan procesafspraken”* (Respondent F, bijlagenbundel F)

*“Ik weet ook niet of dat nou helpt. Ik ben er niet meteen voorstander van, om dit soort clubs te juridiseren. Je kunt het toch niet zo juridisch maken, dat: je hebt getekend, dus je moet ook leveren. Want dan ga je de hele boel juridiseren bij wijze van spreken tot en met de straf aan toe. Het is wel handig dat je wat afspraken maakt, zo werken we samen.”*  
(Respondent B, bijlagenbundel B)

Een ander punt van het institutionele ontwerp is de inclusiviteit van deelnemers. Vrijwel alle respondenten geven aan dat de huidige samenstelling van stakeholders nog niet alle relevante partijen bevat. Er is gestart vanuit partijen die elkaar kenden, omdat Admin-K bij de start nog niet uitgekristalliseerd was om vervolgens ook andere partijen te betrekken. Respondenten geven aan het nuttig te vinden om hierover het gesprek te voeren, maar het heeft geen prioriteit. Het heeft

geen hoge urgentie, omdat de stakeholders eerst graag willen starten met een goede basis. Zo willen respondenten graag eerst bepalen wat voor gezamenlijke visie, missie en domeinen Admin-K voor ogen heeft. Respondenten geven aan graag het gesprek aan te gaan om te bepalen wie er in de toekomst nog meer relevant zijn voor Admin-K. Er zijn verschillende domeinen waar stakeholders (nog) niet deelnemen binnen Admin-K. Zoals partijen op het gebied van personeelsgegevens en financiële gegevens. Om de doelen van Admin-K, zoals het innoveren van de administratieve ketenprocessen, het bieden van een overzicht en het bespreken van de knelpunten zal het aanschuiven van deze partijen noodzakelijk worden geacht. Zo geven volgende citaten weer:

*“Tot nu toe hebben we er de hele tijd over gesproken wie er ook nog bij horen maar dat maakt de scope Admin-K een beetje diffuus. Als je echt die scope wilt verbreden en die domeinen erbij wilt pakken, personeel en financiën, dan heb je ook gewoon andere partners nodig want je hebt weer niet de juiste marktpartijen allemaal aan tafel. Dus ik denk dat het slimmer is om de scope in eerste instantie gewoon wat smaller te houden. Vooral ook omdat we dit nog echt ontwikkelen, dit type samenwerking. Je moet het niet meteen groot en meeslepend maken want dan is de kans van slagen gewoon een stuk kleiner”*

(Respondent F, bijlagenbundel F)

*“Afen toe wordt het eens opgegooid maar nee het gesprek hebben we nooit goed doorgesproken en dat zou op zo'n heidag moeten. Maar dat vond ik tot nu toe een beetje voorbarig, omdat allemaal te gaan doen. Dan moet je de financiële dienstverleners er ook bij hebben. Je moet eerst een soort basis hebben voordat we weer gaan uitbreiden”*

(Respondent K, bijlagenbundel K)

De respondenten hebben zelf ideeën hoe je tot een goede samenstelling kunt komen. Wanneer alle relevante partijen van de dossiers worden uitgenodigd, kan het zijn dat het te groot en daardoor minder effectief wordt. Om de inclusiviteit van de stakeholders te waarborgen kan er volgens de respondenten gewerkt worden met een open stoel, waarbij sprake is van primaire spelers en secundaire spelers (deelnemen wanneer nodig), zo illustreert de volgende respondent:

*“Dat is wel mooi dat die partijen nu aan tafel zitten als je de keten aan tafel wilt hebben. Maar er missen natuurlijk ook groepen. Het hele blok van het pakket financiële leveranciers en de HRM-leveranciers, dat zit er niet in. Dus je moet in ieder geval iedereen de kans geven om ook aan te haken. Dat kan bijvoorbeeld door standing invitation: je bent van harte welkom, je krijgt alle stukken maar als je vindt dat geen agendapunten jou raken, nou prima, dan blijf je weg.”* (Respondent H, bijlagenbundel H)

Een ander aspect wat binnen het institutionele ontwerp valt is een open en eerlijk proces. Wanneer stakeholders transparant en eerlijk zijn binnen het proces voorkomt dit problemen. Stakeholders worden bijvoorbeeld niet verrast in het proces en daardoor ontstaat er zogenoemde 'procedurele legitimiteit'. Deze factor kwam niet in alle interviews heel duidelijk aan bod. In de interviews waar het aspect wel aan bod is gekomen, komt naar voren dat het tot nu toe een open gesprek is. Toch is er nog ruimte om meer kennis te delen. Echter zijn hier nog geen concrete afspraken over gemaakt, omdat andere factoren eerst de basis moeten leggen voor het samenwerkingsverband.

#### **4.2.3.3. Wijze van sturen**

De manier van sturing binnen het netwerk heeft volgens de literatuur een belangrijk effect op de effectiviteit van de samenwerking. Deze mediërende factor kent drie verschillende vormen volgens Provan en Kenis (2007): een network administratieve organisatie (NAO), een leidende organisatie of een gedeeld-participerende type van sturen. Deze wijze van sturen kan worden opgedeeld in mate van vertrouwen, doelverwevenheid, aantal deelnemende partijen en het niveau van de netwerkcompetentie. Binnen de huidige situatie van Admin-K lijkt er vooral sprake te zijn van sturing door een leidende partij. Uit de interviews blijkt dat respondenten geen hele duidelijke vorm van coördinatie ervaren binnen het ketenregieplatform. Zo geeft onderstaand citaat weer:

*“Het is in die zin nu ook wel een netwerkstructuur maar soms er is niet één iemand waar je uiteindelijk van kan zeggen, die geeft ergens een klap op”* (Respondent J, bijlagenbundel J)

De respondenten ervaren niet als gelijkwaardige partners aan tafel te zitten. De sturing wordt vooral vanuit het Ministerie van OCW geïnitieerd waardoor partijen ervaren dat er een bepaalde coördinerende taak ligt bij Ministerie van OCW. Ook geven de respondenten aan dat het voorzitterschap en het secretariaat worden vervuld door het Ministerie van OCW. Ook vinden de overleggen plaats op het Ministerie van OCW. Deze factoren dragen bij aan de perceptie van het ontstaan van een ongelijkwaardige relatie tussen de partijen. Tevens erkennen de respondenten dat het Ministerie van OCW beschikt over doorzettingsmacht wanneer het wet – en regelgeving betreft. Wanneer het geen wet – en regelgeving betreft verwachten de partijen op een meer gelijkwaardig niveau aan tafel te zitten. Hoewel op deze twee verschillende lagen een andere wijze van sturing van toepassing is, ervaren de respondenten het als een doorgetrokken lijn. Ook dit duidt op een leidende organisatie (Lead Organisation Administration Network/ LOGN), waarbij de macht asymmetrisch verdeeld is.

Vanwege het voorstel om een onafhankelijke voorzitter aan te stellen vindt er op korte termijn mogelijk een verschuiving plaats van een leidende organisatie naar een netwerkorganisatie, waarbij een onafhankelijke partij de samenwerking organiseert en coördineert. De respondenten zien dit als een goede kans om de sturing te laten plaats vinden op een meer gelijkwaardig niveau. Bij de vorm NAO, is er een onafhankelijke derde partij die wordt aangesteld om de activiteiten binnen de samenwerking aan te sturen. De NAO kan slechts bestaan uit één persoon die optreedt als een facilitator of zogenaamde makelaar (*broker*), maar het kan ook een formele organisatie zijn. Om als externe partij een samenwerkingsverband te kunnen leiden is er mandaat nodig van de netwerkleden. De respondenten staan positief tegenover het aanstellen van een externe leider. De verwachting is dan ook dat de respondenten de externe leider mandaat zullen toekennen wanneer deze over de juiste kennis en vaardigheden beschikt om het samenwerkingsverband te kunnen leiden. Daarnaast heeft het parallelle ketenregieoverleg (Edu-K) reeds een onafhankelijke voorzitter wat de respondenten als zeer positief ervaren. Onderstaand citaat geeft hiervan een weergave:

*“Daar vind ik Edu-K inmiddels echt wel een voorbeeld in, dat je gewoon een onafhankelijke voorzitter hebt, dat die ondersteunt wordt door een secretaris en dat die ook de input ophaalt bij de verschillende partijen voor de agenda. Dan heb je gewoon meer een gelijkwaardiger iets wanneer je als partners aan tafel zit en daar heeft nu OCW een hele bepalende rol in. Dat is niet helemaal zoals je het wilt hebben.”* (Respondent F, bijlagenbundel F)

#### **4.2.3.4. Deelconclusie Intermediërende variabelen**

De factoren op intermediaire niveau verdienen de nodige aandacht. Zo blijkt er behoefte aan faciliterend leiderschap. De rol van voorzitter en de rol van secretaris worden beiden vervuld door personen in dienst van het Ministerie van OCW. Om het vertrouwen te versterken is er behoefte aan een onafhankelijke voorzitter en indien mogelijk een onafhankelijke secretaris. De variabele van het institutionele ontwerp behoeft ook de nodige aandacht, maar vereist geen prioriteit. Er wordt door Ansell en Gash (2008) gesteld dat de inclusiviteit een belangrijke indicator is om te komen tot een succesvolle samenwerking. Uit de interviews blijkt dat voor nu de juiste partijen deelnemen. Wel geeft het grootste gedeelte van de respondenten aan dat het wenselijk is dat de samenstelling in de toekomst uitgebreid wordt. Dit is wenselijk wanneer er op de andere succesfactoren ook vooruitgang is geboekt. De variabele, wijze van sturen is in overeenstemming met de variabele faciliterend leiderschap. Zo komt naar voren dat respondenten het Ministerie van OCW als leidende organisatie zien en daarmee kan worden getypeerd als een 'leidende organisatie' (Lead Organisation Administration Network).

#### **4.2.4. Netwerkeffectiviteit**

Uit de interviews is gebleken dat de respondenten het administratieve ketenregieoverleg als minder effectief ervaren. De stakeholders delen de ervaring dat het netwerk tot op heden weinig resultaat heeft geboekt en dat er nog geen concrete doelen zijn behaald. Uit de interviews blijkt dat er nog geen concrete resultaten zijn geboekt omdat de basis (gezamenlijke visie, missie en doelen) nog onvoldoende is gelegd. Wel zien de stakeholders meerwaarde in het samenkomen, mits er op korte termijn stappen worden ondernomen om het netwerk meer status en vorm te geven:

*"Dus ik heb het in het begin niet zo erg positief ervaren en nu begint het langzaam begint het wat structuur te krijgen en wat meer waarde te hebben."*

(Respondent F, bijlagenbundel F)

*"Ik bedoel is het effectief? nee het is niet effectief. Maar we vinden elkaar inmiddels zelfs op directieniveau en zelfs op bestuurlijk niveau. Dat is goed, niet alleen op medewerkersniveau maar ook op dat niveau is het belangrijk om elkaar gezien te hebben en elkaar te kennen, dat is ook weer nieuw. Ik geloof dat het effectiever kan."*

(Respondent K, bijlagenbundel K)

Omdat het overleg in deze hoedanigheid als minder effectief wordt ervaren, wordt het overleg wel belangrijk geacht om als bestuurder aan deel te nemen. Zo illustreert het volgende citaat:

*"Het is wel iets waarvan ik zeg: daar moet de bestuurder minimaal naar toe gaan. Met het voorbehoud dat er dan ook echt bestuurlijke vraagstukken op tafel komen, want anders zeggen ze op een gegeven moment van ga jij maar namens mij want dat snap ik niet. Of snap ik niet, dit zijn zoveel details, daar heb ik mijn beleidsadviseurs voor."*

(Respondent D, bijlagenbundel D)

#### **4.2.4.1. Deelconclusie netwerkeffectiviteit**

Om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het huidige samenwerkingsverband blijkt lastig. Met name omdat het onderzoek niet de directe relatie van effectiviteit onderzoekt, maar indirect middels de succesfactoren die een mogelijke indicatie geven voor de huidige stand van zaken en de toekomstige potentie om als samenwerkingsverband succesvol te worden. Uit de besproken factoren blijkt dat nog niet alle factoren optimaal benut worden in de praktijk. Factoren die geoptimaliseerd kunnen worden zijn faciliterend leiderschap, betrokkenheid bij het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. De factor institutioneel ontwerp is tevens in mindere mate aanwezig maar heeft geen hoge prioriteit. Er zal eerst vooruitgang geboekt moeten worden op de andere variabelen, voordat er gestart kan worden met het institutionele ontwerp. De startvoorwaarden voor de samenwerking (verleden van eerdere samenwerking, prikkels om deel te nemen en macht – en middelenverhouding) zijn aanwezig evenals de procesvariabelen persoonlijk contact en het opbouwen van vertrouwen. Deze factor faciliterend leiderschap, bleek in de praktijk in mindere mate aanwezig te zijn. Door het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter en mogelijk een onafhankelijk secretaris zal de factor faciliterend leiderschap in hogere mate benut kunnen worden. De verwachting is dat dit ook een positieve werking zal hebben op het vertrouwen. Daarnaast is gevraagd naar de perceptie van de respondenten over de effectiviteit van het huidige Admin-K. Uit deze reacties blijkt dat de betrokkenen van Admin-K het samenwerkingsverband tot dusver nog niet als effectief ervaren. Bij netwerkeffectiviteit gaat het om bereiken van gezamenlijk doelen die niet per individuele actor haalbaar zijn. Overeenstemmend met de voorgaande factor ‘tussentijdse uitkomsten’ gaven de respondenten aan dat er nog concrete tussentijdse behaalde resultaten te benoemen zijn. Ook gaven de respondenten aan in de voorgaande factor ‘gedeelde betekenisgeving’ dat er tot dusver geen afstemming is geweest over een duidelijke missie, gedeelde probleemdefinitie en waarden. Het is aannemelijk dat het institutioneel ontwerp later in het proces aan bod komt wanneer de basis reeds gevormd is.

### **4.3. Aanvullende aanbevelingen**

Binnen dit onderzoek zijn naast de gestandaardiseerde variabelen ook resultaten naar voren gekomen die van invloed zijn op het samenwerkingsproces, maar niet zijn opgenomen in het conceptuele onderzoekmodel zoals opgesteld. De meest relevante aanvullende bevindingen worden onderstaand toegelicht.

#### **4.3.1. Parallele processen**

Uit de interviews is gebleken dat andere gelijktijdige processen invloed hebben op het parallelle proces van Admin-K. Een voorbeeld van een parallel proces is het overleg Edu-K. Respondenten maken veelal de vergelijking tussen Edu-K en Admin-K. De respondenten die binnen Admin-K actief zijn nemen ook deel aan Edu-K, waardoor snel de vergelijking tussen deze overleggen wordt gemaakt. Echter zijn beide overleggen verschillend van aard. Een belangrijk aandachtspunt waarin volgens de respondenten lastig onderscheid in te maken is, zijn de verschillende rollen. Respondenten ervaren Edu-K als een platform waarbij actoren op een meer gelijkwaardig niveau met elkaar het gesprek aangaan. Bij Admin-K heeft OCW een meer leidende rol wat de overige deelnemende partijen in een andere positie brengt, hiervan is bij Edu-K geen sprake. Daarnaast wordt er binnen Admin-K niet alleen over wetgeving gesproken, een van de doelen van Admin-K is het bevorderen van innovatie. Bij onderwerpen waarbij innovatie centraal staat, wordt er een minder leidende rol verwacht van OCW, maar een meer gelijkwaardige relatie tussen alle partijen. De verschillende rollen en gespreksonderwerpen worden door een aantal respondenten als knelpunt

ervaren. Het is niet altijd duidelijk wanneer welke partij in welke positie aan tafel zit. Volgens de respondenten is dit knelpunt niet geheel weg te nemen. Wel kan er rekening mee worden gehouden door dit expliciet maar kort en bondig te benoemen in Admin-K. Zo geeft de volgende respondent aan:

*“Het is soms wel ingewikkeld, omdat je raden op 26 tafels tegenkomt. Er is altijd wel hommeles op een van die tafels, soms wel op twee of drie tegelijkertijd. Op het moment dat je dat niet kunt scheiden en dat meeneemt, bijvoorbeeld omdat de VO-raad vindt dat er veel meer geld in het systeem gepompt moet worden, voor salarissen, voor weet ik allemaal wat, en je komt op zo’n tafel als deze terecht, waar het helemaal niet over geld gaat, maar je neemt dat mee en gaat dat onderling afhankelijk stellen van elkaar, zeg maar: we gaan alleen maar meewerken aan pseudonimisering als er geld beschikbaar komt voor ICT, dan zet je hem klem. Dat je een beetje op een afgebakend gebied met elkaar praat, zonder dat je dingen van andere tafels meeneemt. Dat is een randvoorwaarde die denk ik heel belangrijk is. Want als zij elke keer dingen zouden meenemen van andere tafels, dan kom je nooit verder.”* (Respondent B, bijlagenbundel B)

#### **4.3.2. Samenhangende processen**

De i-agenda biedt een overzicht van lopende en nieuwe projecten. De i-agenda zou moeten dienen als belangrijke informatiestroom en als input voor Admin-K, zo illustreert het volgende citaat:

*“Wij hebben wel onze I-agenda, ons kernteam dat is zeg maar een vooroverleg voor het ketenregieoverleg. Eigenlijk is dat ook echt bedoeld om de knelpunten waar we tegenaan lopen, in de hele keten, van beleid tot uitvoering en wat dit betekent voor de leveranciers en de instellingen.”* (Respondent C, bijlagenbundel C)

Wat echter mist, zo blijkt uit de interviews, is de status van het overzicht. Respondenten zijn tevreden met het overzicht, maar missen de status van de projecten. De verwachting is dat dit tevens invloed heeft op de perceptie van de effectiviteit van het netwerk. Vooral omdat het een belangrijke informatiestroom is voor het Admin-K netwerk. Echter is dat niet het enige probleem, ook de betrokkenheid ontbreekt bij het vooroverleg. De volgende citaten verklaren dit:

*“De I-agenda is vooral een gezamenlijk instrument om het gesprek te blijven voeren. Het heeft verder geen status waar je mee kunt zwaaien. We kunnen er meer uithalen maar het valt en staat natuurlijk met hoeveel energie kan je erin stoppen. Want de wil is er, we zien allemaal het belang ervan in zowel bij DUO als bij de PO-raad en bij softwareleveranciers en OCW. Maar je moet het wel doen en goed bijhouden.”* (Respondent C, bijlagenbundel C)

#### **4.3.3. Deelconclusie**

Uit de aanvullende bevindingen blijkt dat naast het contingentiemodel nog twee elementen van invloed zijn. Ten eerste blijkt uit de interviews dat parallelle processen invloed hebben op het huidige Admin-K. Binnen het onderwijsdomein spelen er doorgaans meerdere dossiers en trajecten naast elkaar. Dit kunnen diverse onderwerpen zijn die later binnen het administratieve ketendomein opgepakt kunnen worden. Ook kunnen dit onderwerpen zijn niet geschikt zijn voor Admin-K, maar wel de samenwerking beïnvloeden. De invloed kan positief of negatief zijn, omdat partijen

verschillende belangen nastreven. Een parallel proces zoals bijvoorbeeld een wetstraject wat geïnitieerd wordt door het Ministerie van OCW heeft in zijn algemeenheid een positieve invloed wanneer partijen in beginsel uitvoerig worden betrokken en zeggenschap krijgen over de ontwikkeling. Echter kan het ook zijn dat het wetstraject weerstand oplevert in het veld, dit parallelle proces zal dan mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op Admin-K. Het is daarom van groot belang dat partijen de belangen van verschillende tafels weten te scheiden. Daarnaast hebben ook samenhangende processen, zoals het vooroverleg van de i-agenda wat dient als input voor de Administratieve Ketenregieoverleg (Admin-K) invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Bij het ontbreken van een goede voorbereiding zal het mogelijkwijs ook lastiger zijn om dit verderop in de keten goed te kunnen laten verlopen.

#### **4.4. Conclusie en overzicht empirische bevindingen**

De tabel (Afbeelding 9: Overzicht aanwezig factoren) geeft een overzicht van de aanwezige variabelen. De categorieën zijn ingedeeld in mate van aanwezigheid: hoge mate van aanwezigheid (++), aanwezig (+) en in mindere mate aanwezig (-). Wanneer een factor in hoge mate aanwezig is, geeft dit een grote kans op het starten van een samenwerking. Geconcludeerd kan worden dat de wens om te starten bij alle respondenten aanwezig is. Hiermee is de prikkel om deel te nemen in hoge mate aanwezig. De voorgeschiedenis en het onderliggende vertrouwensniveau is ook in grote mate aanwezig, omdat de actoren elkaar kennen van voorgaande overleggen. Deze aanwezigheid wil overigens niet garanderen dat de voorgeschiedenis geen rol speelt. Juist bij Admin-K waar verschillende belangen ook op andere tafels liggen, speelt het verleden een rol. Dit geldt eveneens voor de variabele verhoudingen in macht en middelen. Het is niet per definitie een probleem wanneer een actor, in deze casus het Ministerie van OCW, een leidende rol heeft mits er een strategie is om ook de zwakkere partijen voldoende deel te laten nemen aan het samenwerkingsverband.

Opgemaakt kan worden dat de procesvariabelen, in tegenstelling tot de startvariabelen, in mindere mate aanwezig zijn. Hoewel het een iteratief proces is, zijn de logische variabelen om het proces vorm te geven in (hoge) mate aanwezig: persoonlijk contact en het (verder) opbouwen van vertrouwen. De overige drie factoren (betrokkenheid met het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten) zijn in mindere mate aanwezig. Betrokkenheid met het proces ontbreekt niet in zijn geheel maar is ook niet in grote mate aanwezig. De betrokken actoren zijn zich op een bepaald niveau bewust van de onderlinge afhankelijkheid, maar het gezamenlijke eigenaarschap en de openheid over wederzijdse voordelen die bereikt kunnen worden, worden nog niet optimaal benut. Evenzo geldt dit voor de factor gedeelde betekenisgeving, stakeholders hebben een bepaald doel voor ogen en verwachten dat deze ook gedeeld wordt. Uit de interviews blijkt dat ook vrijwel alle respondenten nagenoeg hetzelfde doel voor ogen hebben, met daarbij vaak wel een (specifiek) eigen belang. Opvallend is dat actoren aangeven dat er geen gezamenlijk gesprek is geweest over de doelen maar wel verwachten en hopen dat alle actoren er hetzelfde over denken. De verschillende stappen (ontdekken, definiëren, overleggen en besluiten) uit het theoretisch kader van Emerson et al. (2011) kunnen mogelijk handvatten bieden bij het doorlopen van het komen tot een gedeelde missie. Vrijwel alle respondenten geven ook aan het gesprek hierover te willen voeren. Tot slot de factor tussentijdse uitkomsten, er kan gesteld worden dat er nog geen concrete resultaten zijn behaald of dat respondenten deze niet kunnen benoemen. Wel zien respondenten het ontmoeten

van elkaar als een behaald resultaat. De mediërende factoren faciliterend leiderschap en institutioneel ontwerp zijn in mindere mate aanwezig. De factor faciliterend leiderschap is in mindere mate aanwezig, omdat er behoefte is aan een onafhankelijke voorzitter en indien mogelijk een onafhankelijke secretaris. Het institutionele ontwerp is nog niet aan de orde gekomen als onderwerp binnen Admin-K.

Er kan geconcludeerd worden dat de startvoorwaarden voldoende aanwezig zijn. Dit is van belang om het samenwerkingsverband te starten. De procesvariabelen daarentegen worden nog niet optimaal benut. De factoren die van invloed hierop zijn, de intermediërende variabelen, zijn tevens in mindere mate aanwezig. Van belang is dan ook om te focussen op deze variabelen om verdere vooruitgang te kunnen boeken. Dit geeft een mogelijke reden waarom respondenten het samenwerkingsverband nog niet als effectief ervaren. De verwachting is dat wanneer de intermediërende variabelen in een hogere mate aanwezig zijn dit een positieve invloed heeft op de procesvariabelen. Tevens wordt verwacht dat wanneer de proces variabelen in hogere mate aanwezig zijn dit een positieve invloed heeft op de effectiviteit van het samenwerkingsverband.

Factoren	Indicatoren	Mate van aanwezigheid
<b>Startvoorwaarden</b>	Verhoudingen in macht en middelen	++
	Drijfveer om te participeren	++
	Voorgeschiedenis van eerdere samenwerkingen (Initiële vertrouwen)	++
<b>Procesfactoren</b>	Persoonlijk contact	++
	Opbouwen van vertrouwen	+
	Betrokkenheid met het proces, toewijding	-
	Gedeelde betekenisgeving	-
	Tussentijdse resultaten	-
<b>Mediërende factoren</b>	Faciliterend Leiderschap	-
	Institutioneel ontwerp	-
	Wijze van sturen	Leidende organisatie
<b>Effectiviteit</b>	Perceptie	-

**AFBEELDING 9: OVERZICHT AANWEZIG FACTOREN**

## **5. Conclusie, reflectie en aanbevelingen**

In voorgaand hoofdstuk zijn de succesfactoren voor een samenwerking geanalyseerd. In dit hoofdstuk zal de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden. Voorafgaand aan het beantwoorden van deze centrale onderzoeksvraag wordt eerst antwoord gegeven op de deelvragen om uiteindelijk de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Daarnaast zal een kritische reflectie worden gegeven op dit onderzoek. Vervolgens wordt dit hoofdstuk afgesloten met aanbevelingen.

### **5.1. Beantwoording deelvragen**

Alvorens de centrale vraagstelling beantwoord kan worden, worden eerst de deelvragen beantwoord.

#### **5.1.1. Inzichten omtrent ketens, netwerken en collaborative governance**

Ketens en netwerken hebben overeenkomsten maar verschillen wel degelijk als samenwerkingsvorm. Binnen een keten werken doorgaans alle actoren mee aan een product of dienst. Binnen een netwerk is het niet noodzakelijk dat alle partners betrokken zijn bij het creëren van een product of dienst en tevens is er geen sprake van een volgtijdelijke relatie. Kijkend naar de praktijk is het administratieve samenwerkingsverband (Admin-K) in deze zin lastig te typeren. Admin-K kent in hoofdlijnen twee verschillende processen. Ten eerste betreft het een keten. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer er sprake is van een wetstraject. Vaak zijn dan volgtijdelijke relaties en schakels in grote mate van elkaar afhankelijk. Ten tweede, zijn partijen minder aaneengeschakeld en zijn niet alle partijen nodig om samen te werken op bepaalde onderwerpen. Dit is het geval wanneer het gesprek gaat over innovatie omtrent administratieve processen. Er is dan minder sprake van een volgtijdelijk relatie. Het niveau waarbinnen het ketenregieplatform opereert, kan getypeerd worden als netwerkniveau. Dit komt doordat het een politiek-bestuurlijke omgeving betreft en het overleg plaats vindt op directieniveau. Het begrip *collaborative governance* biedt een andere kijk op Admin-K dan vanuit de begrippen ketens en netwerken. *Collaborative governance* legt de nadruk op het samenwerken met partijen uit zowel de private als de publieke sector als het maatschappelijk middenveld. Juist het interorganisationele karakter van publieke en private partijen kenmerkt Admin-K.

#### **5.1.2. Netwerkeffectiviteit**

Uit het theoretisch kader blijkt dat netwerkeffectiviteit een lastig begrip is. Hoewel er binnen dit onderzoek geen directe relatie wordt onderzocht tussen netwerkeffectiviteit is het zinvol om het kernbegrip te bespreken. Netwerkeffectiviteit kan op verschillende manieren worden gemeten. Binnen dit onderzoek wordt er gesproken op netwerkniveau wanneer het gaat over netwerkeffectiviteit van een samenwerking. Provan en Kenis (2007) geven aan dat netwerkeffectiviteit omschreven kan worden als *“het behalen van positieve resultaten die doorgaans niet te behalen zijn als individuele actor”* (Provan & Kenis, *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*, 2007, p. 230).

#### **5.1.3. Relevante succesfactoren**

Zoals eerder is aangegeven, is netwerkeffectiviteit lastig te meten. Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar een aantal succesfactoren welke Ansell en Gash (2008) weergeven in het

contingentiemodel. Deze factoren worden gezien als mogelijke bouwstenen voor het succesvol maken van een samenwerking. De factoren die binnen dit onderzoek als relevant worden geacht om de potentie van het samenwerkingsverband te meten zijn onderverdeeld in startvoorwaarden, procesvariabelen en intermedierende variabelen. De verschillende fasen zijn vervolgens ook op te splitsen in onderliggende variabelen. Zo behoren tot de startvoorwaarden de verhouding van macht- en middelenbalans, prikkels om deel te nemen aan het samenwerkingsverband en het verleden van eerdere samenwerkingen. Binnen de procesvariabelen horen een vijftal variabelen te weten, persoonlijk contact, verder opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid met het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Tot de intermedierende factoren behoren het institutioneel ontwerp en faciliterend leiderschap.

#### **5.1.4. Typering samenwerkingsverband**

Het is lastig om Admin-K te typeren als een samenwerkingsverband. Het betreft een samenwerkingsverband in de zin van een administratief ketenregieplatform. Of het daarmee een netwerk of keten is, is lastig te bepalen zo blijkt uit de praktijk. Dit lijkt vooral te komen door de twee processen binnen Admin-K, welke eerder zijn beschreven. Uit de interviews blijkt hier onduidelijkheid over te bestaan op het gebied van rollen die hiermee samenhangen. De vraag is of en wie bijvoorbeeld probleemhouder en opdrachtgever zijn en of er een ketenregisseur is. Hier hebben de respondenten geen duidelijk beeld van. Dit komt mogelijk omdat de structuur van het samenwerkingsverband nog niet eenduidig is geformuleerd.

#### **5.1.5. Relevante succesfactoren in de praktijk**

##### **Startvoorwaarden**

Er is getracht om de aanwezigheid van de factoren in Admin-K te onderzoeken zoals deze in het contingentiemodel van Ansell en Gash (2008) worden geschetst. Er is echter enige nuancering noodzakelijk, omdat er geen harde uitspraken gedaan kunnen worden. Er wordt daarom gesproken in enige terughoudendheid. Kijkend naar de startvariabelen blijkt in hoge mate (vrijwel alle respondenten gaven dit aan) dat de voorgeschiedenis invloed heeft op het starten van de samenwerking. Overigens hoeft de voorgeschiedenis niet altijd een negatieve impact te hebben. Wanneer eerdere samenwerkingen voorspoedig zijn verlopen kan dit de samenwerking juist faciliteren. Overigens is de voorgeschiedenis vaak afhankelijk van welke dossiers er spelen. Het lerarenregister zoals deze er nu is, is niet door alle partijen gewenst. Dergelijke vraagstukken die niet gewenst zijn door bepaalde partijen of politiek gevoelig zijn, kunnen een negatieve invloed hebben. Wel is het van belang, zo geven de respondenten aan, dat de verschillende belangen die de partijen nastreven in het volgende stadium van invloed kunnen zijn. Wanneer dit ongewenste ontwikkelingen zijn of waar minder behoefte aan is, vraagt dit extra aandacht bij het starten. Dit geldt overigens niet alleen bij het starten, want ook tijdens Admin-K kunnen er verschillende trajecten, dossiers ter tafel komen die weerstand opleveren bij één of meerdere partijen vanwege de vaak (diverse) belangen. Daarnaast is er tevens in hoge mate sprake van prikkels en drijfveren die de respondenten ervaren om deel te nemen aan het samenwerkingsverband. Partijen nemen met name deel met het doel om de administratieve keten(processen) efficiënter en effectiever te laten verlopen. Dit kan bijvoorbeeld door elkaar goed en tijdig te informeren en verrassingen te voorkomen. Tevens is er sprake van een disbalans in macht en middelen. Ansell en Gash (2008) geven aan dat deze disbalans in principe geen problemen veroorzaakt. Mits deze verschillen niet te groot zijn, elkaar aanvullen en daardoor geen manipulatieve situaties ontstaan. Uit de praktijk blijkt dat er sprake is van disbalans op verschillende aspecten. Als het gaat om zeggenschap en besluitvormend

gezag dan heeft het Ministerie van OCW hierin een duidelijk sterkere rol dan de andere respondenten. Daarnaast is er tevens onbalans op de gebieden kennis, capaciteit en financiën. Hoewel elke partij beschikt over zijn of haar expertise is er toch sprake van een bepaalde onbalans. Het platform is opgezet om onverwachte situaties in de planning te voorkomen en daarmee ook in de uitvoering. De capaciteit van de uitvoerende partijen is beperkt en er moeten daarom keuzes gemaakt worden. De opdrachtgevers (vaak het Ministerie van OCW of de Raden) zijn vaak als eerste op de hoogte van welke trajecten en dossiers gaan spelen. De uitvoerende partijen zijn in hoge mate afhankelijk van deze op partijen om vervolgens hun eigen planning hierop aan te passen. Hier wordt op ingespeeld door de i-agenda. Volgens de respondenten is de i-agenda een goed begin, maar is het van belang om deze ook consequent te actualiseren. Tevens geldt volgens een aantal respondenten dat het van belang is dat het voorbereidend overleg voor de i-agenda met de Kerngroep I-agenda gezien moet worden als belangrijk vooroverleg voor Admin-K waarvoor alle respondenten voldoende tijd en energie beschikbaar stellen. Anderzijds is er ook sprake van een bepaalde kennisasymmetrie bij de uitvoerende partijen. Deze partijen hebben veel inhoudelijke kennis op het gebied van ICT waarover de andere partijen niet beschikken. Aan de hand hiervan kan geconcludeerd worden dat de startvariabelen binnen Admin-K aanwezig zijn en daarmee van invloed zijn op het samenwerkingsproces. De disbalans in macht en middelen is onoverkomelijk, maar behoeft extra aandacht. Zo blijkt dat respondenten het Ministerie van OCW ervaren als een sterke leider. Dit levert niet per definitie problemen op omdat ook de andere deelnemende partijen beschikken over eigen middelen. Wel is het van belang dat er aandacht blijft voor de zwakkere stakeholders binnen Admin-K door juiste strategieën toe te passen. Mogelijk kan in de toekomst de onafhankelijke voorzitter hierbij een rol spelen door de minder sterke stakeholders actief te betrekken en het voorkomen van mogelijke manipulatieve situaties. Daarnaast kan er gesteld worden dat het van belang is dat er rekening wordt gehouden met de voorgeschiedenis van andere overlegtafels die voorafgaand aan Admin-K worden besproken. Deze kunnen het proces negatief en positief beïnvloeden, dit is afhankelijk van de gevoeligheid van het dossier of traject.

### **Procesvoorwaarden**

De procesvariabelen zijn te onderscheiden in: persoonlijk contact, het verder opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid met het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten. Deze onderwerpen zijn eveneens ter sprake gekomen in de interviews. Het persoonlijk contact is in hoge mate aanwezig. Uit de interviews blijkt dat de respondenten het bij elkaar komen op directieniveau ervaren als een pluspunt van de samenwerking. Bestuurders en directeuren geven daarmee blijk het overleg belangrijk genoeg te vinden om, naast dat er vaak een ondersteunend beleidsadviseur aanwezig is, ook zelf tijd vrij te maken om deel te nemen aan het overleg. Een aandachtspunt hierbij is wel dat een aantal respondenten aangaf dat het van belang is om vooruitgang te boeken op korte termijn.

In de tweede variabele, het verder opbouwen van vertrouwen kan vooruitgang worden geboekt. Dit heeft tijd nodig. Uit de interviews blijkt dat er een bepaald vertrouwensniveau aanwezig is. Dit komt doordat de respondenten elkaar kennen van eerdere samenwerkingen. Het basisvertrouwen is aanwezig, maar uit de interviews blijkt dat dit in de toekomst de nodige aandacht vergt en dat de bestuurders met de zogenaamde benen op tafel komen: wie heeft welke belangen en waarom. Door dit punt als aandachtspunt te bespreken, bestaat de mogelijkheid dat het vertrouwen toeneemt.

De derde variabele, betrokkenheid bij het proces is in mindere mate aanwezig binnen het administratieve ketenregieplatform. Uit de interviews blijkt dat het tot op heden onduidelijk is waar

er ruimte is voor gedeeld eigenaarschap. Er wordt binnen wetstrajecten in mindere mate een gedeeld eigenaarschap ervaren. De respondenten ervaren het Ministerie van OCW als een machtige actor die zeggenschap heeft over het traject. Anderzijds is draagvlak van de achterban van de PO - en VO- Raad eveneens van belang. Bij het gesprek over innovatie in de administratieve keten zien respondenten meer mogelijkheden voor een gedeeld eigenaarschap, omdat partners dan op een meer gelijkwaardige manier aan tafel zitten. Uit de interviews blijkt dat partners zich wel afhankelijk van elkaar zien en dat elke partij een bijdrage kan leveren aan het samenwerkingsverband om uiteindelijk de administratieve ketenregieprocessen verder te kunnen optimaliseren en aan gezamenlijke doelen te kunnen werken.

De vierde variabele kan gekenmerkt worden als gedeelde betekenisgeving. Hieronder wordt met name verstaan het delen van een duidelijke missie, gedeelde probleemdefinitie en het formuleren van gedeelde waarden. Uit de praktijk blijkt dat deze variabele in minder mate aanwezig is. Wel geven respondenten aan dat er behoefte bestaat is om deze aandachtspunten te bespreken in een strategische sessie. De respondenten denken in grote lijnen hetzelfde doel voor ogen te hebben. Ook gaan de respondenten er in zekere mate vanuit dat deze doelen worden gedeeld door de andere partijen, zonder dat deze openlijk zijn besproken. Een strategische heisessie kan binnen dit punt uitkomst bieden en voldoet aan de behoeften van de respondenten.

Er kan geconcludeerd worden dat niet alle succesvariabelen in hoge mate aanwezig zijn. Dit kan verklaard worden omdat er nog geen strategische gesprekken hebben plaatsgevonden. Zo blijkt dat het van belang is eerst de basis te bespreken voordat er tussentijdse resultaten behaald kunnen worden. Het samenwerkingsverband kan in toekomst geoptimaliseerd worden wanneer er strategische sessie(s) plaats vinden waarbij actoren komen tot een gedeelde missie, probleemdefinitie en waarden. De strategische sessies kunnen een basis vormen voor een betere samenwerking.

#### **Intermediërende variabelen**

Tot slot de intermediërende variabelen: het institutionele ontwerp, faciliterend leiderschap en de wijze van sturing. Ten eerste het institutionele ontwerp, uit de interviews met direct betrokkenen van Admin-K is gebleken dat hierover nog geen gesprekken zijn gevoerd. Dit is overigens in lijn met de eerdere bevindingen. Respondenten geven te kennen dat het van belang is dat eerst de basis van het samenwerkingsverband aandacht vereist. Ook de variabele faciliterend leiderschap is nog niet in hoge mate aanwezig. De factor faciliterend leiderschap hangt samen met de wijze van sturing, waarbij het Ministerie van OCW als leidende organisatie wordt ervaren.

Geconcludeerd kan worden dat faciliterend leiderschap in de huidige situatie in mindere mate aanwezig is. Faciliterend leiderschap kan mogelijk in de toekomst een positieve invloed op het samenwerkingsverband wanneer er een onafhankelijke voorzitter wordt aangesteld. Dit zou betekenen dat de wijze van sturing verschuift van een leidende organisatie naar een netwerkende organisatie. Bij een netwerkende organisatie zal een externe partij het netwerk leiden. Verwacht wordt dat dit een positieve invloed zal hebben op het samenwerkingsverband omdat op deze wijze diverse belangen van actoren ter tafel kunnen komen. De variabele institutioneel ontwerp is logischerwijs in mindere mate aanwezig, omdat de basisstructuur nog niet gezamenlijk is besproken.

#### **5.1.6. Netwerkeffectiviteit in de praktijk**

Aan de hand van de succesfactoren van Ansell en Gash (2008) is er een poging gedaan om te kijken in

welke mate het netwerk potentie heeft om in de toekomst succesvol te kunnen zijn. Veel respondenten ervaren het ontstaan van Admin-K al als een meerwaarde. Het is niet mogelijk om een totaal oordeel te vellen over de effectiviteit binnen Admin-K. Wel geven respondenten aan Admin-K nog niet in hoge mate als effectief te ervaren. De voornaamste reden die uit de interviews naar voren komt, is het ontbreken aan structuur. Een concreet voorbeeld hiervan is dat er nog geen visie, missie en gezamenlijke doelen zijn geformuleerd. Daarnaast zijn de inhoudelijke thema's nog niet dusdanig gezamenlijk besproken en overeengekomen. In verschillende interviews is naar voren gekomen dat een strategische sessie een bepaalde basis kan bieden om die gezamenlijke betekenisgeving te creëren.

### **5.1.7. Optimaliseren van samenwerkingsverband**

Aan de hand van de interviews zijn een aantal aanbevelingen opgesteld, die verderop in deze paragraaf genoemd worden. Er is op een aantal factoren vooruitgang te boeken. De verwachting is dat de praktische aanbevelingen zoals het organiseren van een strategische sessie en het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter bijdragen aan het optimaliseren van Admin-K.

### **5.1.8. Beantwoording centrale vraagstelling:**

In deze subparagraaf wordt de volgende centrale onderzoeksvraag beantwoord:

***In welke mate zijn succesfactoren uit het model van Ansell en Gash (2008) binnen het administratieve ketenregioverleg aanwezig om tot een effectieve interorganisationale samenwerking te komen?***

Uit dit onderzoek is gebleken dat er zowel factoren in hogere mate als in mindere mate aanwezig zijn binnen het samenwerkingsverband. Onder de startvoorwaarden is de variabele, de voorgeschiedenis van eerdere samenwerking in hoge mate aanwezig. Er zijn veel parallelle en voorbereidende trajecten die invloed hebben bij het starten van een samenwerking. Binnen Admin-K kennen de partijen elkaar van andere overlegtafels. De startvoorwaarde is daarmee in positieve zin in hoge mate aanwezig. Doordat de partijen elkaar al geruime tijd kennen, zorgt dit voor een bepaald vertrouwensniveau om te starten. De variabele prikkels om deel te nemen zijn tevens in positieve zin in hoge mate aanwezig. Admin-K is ontstaan vanuit een gedeelde wens. Respondenten zien het belang in van Admin-K en hebben verschillende drijfveren om te participeren (kennis, capaciteit en op financieel gebied). Tot slot de variabele, macht en middelen verhouding. Deze startvoorwaarde was tevens in hoge mate aanwezig. Deze factor is gedeeltelijk in positieve zin aanwezig doordat partijen allen over (verschillende) middelen beschikken om deel te nemen. Er is echter enige onbalans door de beslissingsbevoegdheid van het Ministerie van OCW. Naast de beslissingsmacht beschikt het Ministerie van OCW ook over de financiële middelen en capaciteitsmiddelen.

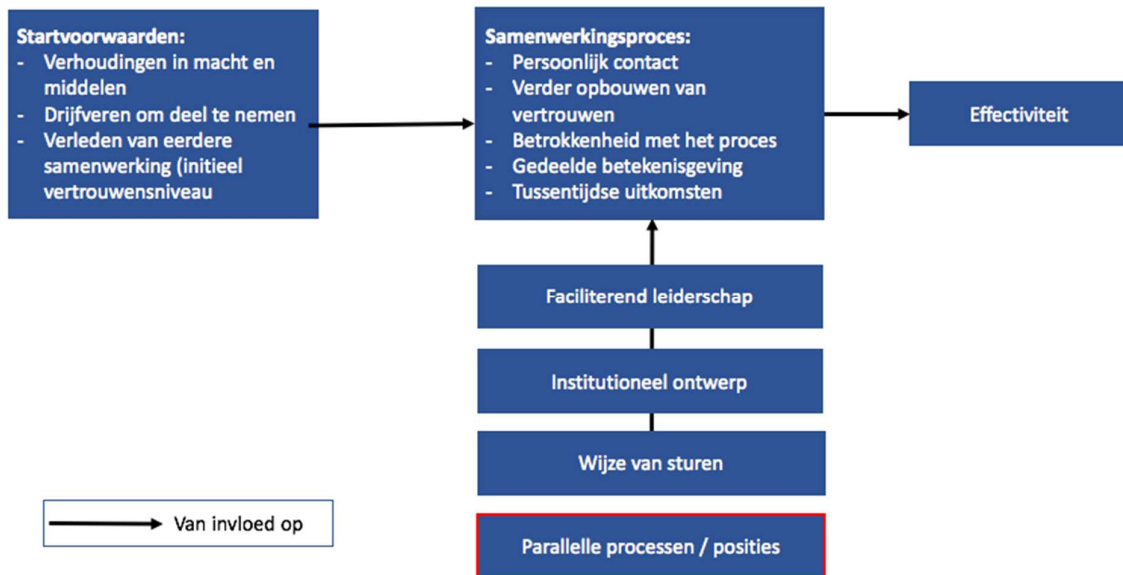
De procesvariabelen, persoonlijk contact en het verder opbouwen van vertrouwen zijn aanwezig. Het persoonlijk contact uit zich in meerdere jaarlijkse bijeenkomsten die georganiseerd worden. Daarnaast ontmoeten de actoren elkaar ook buiten Admin-K waardoor deze factor voldoende aanwezig is. In de factor, het verder opbouwen van vertrouwen zijn ontwikkelingen gaande. Deze factor kan als aanwezig getypeerd worden, echter is het de vraag of de factor in hoge mate aanwezig is. De verwachting is dat wanneer er een onafhankelijke voorzitter wordt aangesteld het vertrouwen wordt versterkt. Het verder opbouwen van vertrouwen is daarmee in ruime zin aanwezig. De variabelen betrokkenheid met het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse uitkomsten zijn in een mindere mate aanwezig. Binnen de variabele betrokkenheid bij het proces, wordt duidelijk

dat men inziet dat men afhankelijk van elkaar is, maar laat wederzijdse profijten en onderwerpen als gedeelde eigenaarschap onder benut. Dit geldt tevens voor de variabele gedeelde betekenisgeving, waarbij het ontbreekt aan gezamenlijke uitgangspunten om na te streven. Aannemelijk is het daarom dat ook de variabele tussentijdse uitkomsten in mindere mate aanwezig is. De verklaring hiervoor is dat het in mindere mate aanwezig zijn van de voorgaande factoren en dat daardoor nog geen concrete tussentijdse resultaten zijn geboekt.

De intermediërende variabelen zijn onder te verdelen in institutioneel ontwerp (mindere mate), faciliterend leiderschap (mindere mate) en de wijze van sturing (leidende organisatie). Het institutionele ontwerp is in mindere mate aanwezig omdat de uitwerking van eerdere factoren ook hierbij van belang is. Het faciliterend leiderschap is in mindere mate aanwezig omdat tot op heden de voorzittersrol en de secretarisrol worden vervuld door personen vanuit het Ministerie van OCW. Met het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter in de toekomst, zal dit naar verwachting een positieve invloed hebben op het proces en zal daarmee de faciliterende rol meer aanwezig zijn. Wanneer er een onafhankelijke voorzitter wordt aangesteld zal dit een verschuiving betekenen van de wijze van de sturing van een leidende organisatie naar een netwerkende organisatie. Vanuit dit onderzoek kan er geconcludeerd worden dat de startvoorwaarden in hoge mate aanwezig zijn. Kijkend naar de procesvariabelen is er vooral aandacht nodig voor de variabelen: opbouwen van vertrouwen, betrokkenheid met het proces, gedeelde betekenisgeving en tussentijdse resultaten. Binnen de intermediërende variabelen is er voor een succesvolle samenwerking volgens het model van Ansell en Gash (2008) aandacht nodig voor faciliterend leiderschap, het institutionele ontwerp en de wijze van sturen. Om het samenwerkingsverband verder te optimaliseren zijn onder de subparagraaf (5.3) 'aanbevelingen' suggesties gedaan om het samenwerkingsverband succesvol te maken.

### 5.1.9. Aangepast conceptueel model

Uit dit onderzoek is gebleken dat parallelle en samenhangende processen ook invloed hebben op het samenwerkingsverband. Het model van Ansell en Gash (2008) heeft wel de factor ‘verleden van eerdere samenwerkingen’ als kritische startvoorwaarde opgenomen, maar het ontbreekt aan de factor die ook gelijktijdige processen belicht. Binnen Admin-K komen partijen elkaar tegen die elkaar ook regelmatig zien aan andere, parallelle overlegtafels. Het is van belang dat deelnemende partijen dit kunnen scheiden. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek is onderstaand aangepast model (Afbeelding 10: Vernieuwd samenwerkingsmodel op basis van dit onderzoek) gevormd met daarin de factor ‘parallelle processen’ als variabele opgenomen.



AFBEELDING 10: VERNIEUWD SAMENWERKINGSMODEL OP BASIS VAN DIT ONDERZOEK

## 5.2. Reflectie

Zoals in elke onderzoek moeten er keuzes gemaakt worden wat betekent dat dit onderzoek zowel sterke als zwakke punten heeft. Ook binnen dit onderzoek zijn een aantal keuzes gemaakt en de daarbij behorende implicaties. Een kritische reflectie geeft de kernimplicaties weer.

### 5.2.1. Single casestudy

Dit onderzoek heeft uitsluitend onderzoek gedaan naar het samenwerkingsverband binnen het administratieve onderwijsdomein, Admin-K. Doordat alleen deze casus is onderzocht kan de theorie niet gegeneraliseerd worden naar andere samenwerkingsverbanden in andere sectoren of samenwerkingsverbanden die zich bevinden op een ander domein. Hoewel er een bewuste keuze is gemaakt om het parallelle proces Edu-K en andere ketenregieoverleggen niet te onderzoeken vanwege de vele variatie, is er besloten om een single casestudy te houden. Wellicht is het interessant om toch ook verder onderzoek te doen naar vergelijkbare casussen. Dit kan zowel nationaal als internationaal om op deze wijze een zo representatief mogelijk beeld te kunnen schetsen.

## **5.2.2. Rol van de onderzoeker**

Als onderzoeker is het van belang om onafhankelijk het onderzoek te kunnen uitvoeren. Voorafgaand bij de introducties is verwezen naar het waarborgen van de privacy van de respondenten. Om op deze wijze betrouwbaar en respectvol om te gaan met de verkregen data en daarnaast ook om sociaal-wenselijke antwoorden te reduceren. Een mogelijke beperking binnen dit onderzoek is dat de onderzoeker het onderzoek vanuit het Ministerie van OCW uit heeft gevoerd. Respondenten spraken open over hun ervaringen en deelden hun meningen over het algemeen uit. Dit blijkt ook uit de uitkomsten. Echter is het wellicht verstandig om dit bij eventueel vervolgonderzoek als aandachtspunt mee te nemen. Met name omdat uit de interviews blijkt dat het Ministerie van OCW als machtige partners wordt gezien die *in the lead* is. De openheid van de respondenten is mogelijk te verklaren doordat de onderzoeker eerder kennis gemaakt met betreffende personen en een bijeenkomst van Admin-K heeft bijgewoond.

## **5.2.3. Kwalitatief onderzoek**

Binnen dit onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve methode om de beweegredenen en percepties van respondenten te onderzoeken. Deze kwalitatieve aanpak resulteert in, zo is gebleken, bruikbare data. Echter een beperking van deze onderzoeksmethode is dat er geen harde uitspraken kunnen worden gedaan. Er is geen kwantitatief onderzoek verricht en daarmee ontbreekt het aan cijfermatig inzicht over de succesfactoren binnen het administratieve ketenregieoverleg, Admin-K. Tevens kan hierbij de kanttekening gemaakt worden dat het model slechts een indicatie geeft aan de hand van een aantal factoren. De vraag is of de theorie van Ansell en Gash (2008), die binnen dit onderzoek centraal staat, een goede weergave geeft van dit samenwerkingsverband. Er is voor de theorie van Ansell en Gash (2008) gekozen omdat dit model ontworpen is voor samenwerkingen met partijen uit het publieke domein, het private domein en het maatschappelijk middenveld en daarnaast een totaalbeeld geeft van zowel startvariabelen als intermediaire – en procesvariabelen. De vraag is echter welke succesfactoren niet verwerkt zijn in het model, maar die wel relevant zijn voor het samenwerkingsverband. Het is daarom van belang om dit als aandachtspunt te beschouwen. Er is getracht een zo'n volledig mogelijke weergave te geven van de mogelijke succesfactoren voor Admin-K, echter het is onontkoombaar dat er succesfactoren zijn die niet zijn meegenomen maar wel van belang zijn. Het is daarmee slechts een indicatie van de aanwezige factoren uit het model van Ansell en Gash (2008).

## **5.3. Aanbevelingen**

Dit onderzoek toont welke succesfactoren reeds aanwezig zijn en aan welke factoren het nog ontbreekt. Met het oog op de ontbrekende succesfactoren zijn een aantal praktische aanbevelingen te benoemen. De meest relevante aanbevelingen worden hieronder genoemd.

### **5.3.1. Beleg een strategische sessie**

De eerste praktische aanbeveling luidt, het organiseren van een strategische sessie. Deze aanbeveling vindt plaats aan de hand van de factoren 'betrokkenheid met het proces' en 'gedeelde betekenisgeving'. Uit deze factoren blijkt dat er nog geen strategisch gesprek heeft plaats gevonden over deze onderwerpen. Veel actoren geven aan behoefte te hebben om percepties over Admin-K met elkaar te delen. Er is verwarring over basisprincipes binnen ketens. Zo zijn er een aantal thema's die tijdens de heisessie aan de hand van een interactieve sessie besproken kunnen worden. Zo blijkt uit de succesvariabele 'betrokkenheid met het samenwerkingsproces' en de variabele 'gedeelde

betekenisgeving', dat deze onderwerpen zich lenen voor een heisessie. Met het starten van een gesprek over deze aandachtspunten is het vanuit dat vertrekpunt ook zinvol om te kijken waar dan *quick wins* te behalen zijn, hoe vertrouwen verder uitgebouwd kan worden, hoe het leiderschap wordt ingevuld en hoe het institutionele ontwerp vorm krijgt. Het opstellen van een gezamenlijke visie, missie en doelen is van belang om vervolgens een strategie en bijbehorende activiteiten op te kunnen stellen om deze ook daadwerkelijk te kunnen bereiken. Dit levert de noodzakelijke *quick wins* op die vervolgens weer van belang zijn voor de motivatie en een stimulans zijn om deel te nemen aan het platform. Deze aanbeveling kan uitgevoerd worden door een commissie vanuit de leden zelf en/of met de mogelijke aan te stellen nieuwe onafhankelijke voorzitter. Daarnaast kan het ook uitbesteed worden aan een externe partij.

### **5.3.2. Creëer en versterk samenhang tussen parallelle processen**

Uit de aanvullende bevindingen blijkt dat samenhangende processen invloed hebben op het samenwerkingsproces. Binnen het primair en voortgezet onderwijs zijn er twee ketenregieoverleggen waarin het Ministerie van OCW participeert. Daarbinnen zijn projecten/thema's die generiek zijn voor beide ketens of waarbij veel raakvlakken zijn. Uit de interviews is gebleken dat het lastig is om het overzicht te houden, omdat de i-agenda tot op heden geen status heeft. Van belang is om status toe te kennen aan de belangrijkste processen op de i-agenda. Zo weten de uitvoerende partijen welke projecten urgent en minder urgent zijn en welke projecten er in de toekomst gaan spelen. Het is daarom van belang dat de partners van de Kerngroep I-agenda en de Admin-K leden (gedeeltelijk dezelfde leden) met elkaar een sessie beleggen over hoe deze aansluiting beter kan. Mogelijk ligt hier een rol voor beide voorzitters om hierover de mogelijkheden te bespreken en voor de secretarissen van beide overleggen om dit goed te voorbereiden.

### **5.3.3. Bespreken van rollen**

Uit verschillende factoren zoals faciliterend leiderschap en institutioneel ontwerp blijkt dat het bespreken van rollen van belang is. Binnen Admin-K zijn rollen onduidelijk zo blijkt uit de interviews. Respondenten geven aan dat rollen binnen het ketenregieplatform onduidelijk zijn doordat er verschillende partijen met verschillende belangen aan tafel zitten. Deze belangen worden niet altijd openlijk gedeeld. Een andere reden die voor verwarring zorgt omtrent de rollen zijn de parallelle processen bij Admin-K. Partijen, zoals sectororganisaties, kunnen bij verschillende fases van trajecten aan tafel zitten. Binnen deze faseringen kunnen zij ook verschillende rollen/ posities aannemen. Dit geldt ook voor het Ministerie van OCW, welke binnen het ketenregie platform als wetgever aan tafel kan zitten maar ook als gelijkwaardige partner, wanneer men bijvoorbeeld het gesprek voert over innovatie. Essentieel is om te ontdekken welke rollen/posities de actoren hebben binnen het ketenregieplatform en welke taken daarbij horen. Rolhelderheid is van belang om duidelijk te schetsen wie welke "pet" op heeft, maar minstens net zo belangrijk is om bewust te zijn dat de rol/positie per fase kan verschillen.

Elke rol heeft zijn eigen taak, verantwoordelijkheden en daardoor een andere invloed op het proces. Dit is van belang om te benoemen tijdens de overleggen zodat men helder heeft wie wanneer welke rol/positie heeft. Voorbeelden van rollen kunnen zijn: Ketenregisseurs, Opdrachtgevers en kennispartners.

#### **5.3.4. (Commissie) Onafhankelijke voorzitter en onafhankelijke secretaris**

Uit de uitkomsten onder de variabele macht- en middelenverhouding, faciliterend leiderschap en de wijze van sturen blijkt dat het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter een positief invloed kan hebben op het samenwerkingsverband. Dit is met name van belang om de verschillende en soms tegenstrijdige belangen te signaleren, te benoemen en te komen tot een gedeeld belang. Het is belangrijk dat spelers vertrouwen hebben in de voorzitter en secretaris. Echter is de vraag of een onafhankelijke voorzitter voldoende is. In de interviews is een aantal keren naar voren gekomen dat het misschien ook een optie is om de secretarisfunctie te beleggen bij een onafhankelijk persoon. Om die reden is het nuttig om ook de mogelijkheden te bekijken voor zowel een onafhankelijke voorzitter als voor een onafhankelijke secretaris. Om voldoende mandaat te verkrijgen voor beide rollen is het een mogelijkheid om een commissie op te stellen waar een aantal afgevaardigden van Admin-K aan deel kunnen nemen.

#### **5.3.5. Vervolgonderzoek**

Niet alleen ten behoeve van de wetenschappelijke relevantie is een vervolgonderzoek interessant. Ook voor de praktijk kan een vervolgonderzoek relevant zijn. Nu binnen dit onderzoek de bouwstenen onderzocht zijn binnen het Administratieve ketenregie-overleg voor de sectoren Primair Onderwijs (PO) en Voorgezet Onderwijs (VO), is het ook interessant om te kijken naar andere ketenregie overleggen in hoeverre deze succesvol zijn en hoe deze bouwstenen binnen dergelijke samenwerkingen worden ingezet. Mogelijke vergelijkende ketenregieoverleggen zijn SaMBO-ICT (voor MBO) en samenwerking binnen het Hoger Onderwijs met partijen als SURF.

## Bibliografie

- Aa, A. v. (2009). *Regie en ICT in dienstbare ketens*. Den Haag: Lemma.
- Aa, A. v., & Konijn, T. (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Algemene Rekenkamer. (2007, november 27). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Opgehaald van Rekenkamer:  
[http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2007/11/Lessen\\_uit\\_ICT\\_projecten\\_bij\\_de\\_overheid](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2007/11/Lessen_uit_ICT_projecten_bij_de_overheid)
- Algemene Rekenkamer. (2007, november 29). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Opgehaald van Zembla: <https://zembla.vara.nl/data/files/893458855.pdf>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *J-PART*, 543 - 571.
- BAKKER, J., DENTERS, B., VRIELINK, M. O., & KLOK, P.-J. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, 395 - 414.
- Beemer, F., & Roost, M. v. (2003, z.d. z.d.). Het verraderlijke ketenconcept. *Business Process Magazine*, pp. 22 - 28.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bussemaker, J., & Dekker, S. (2016, december 14). ICT ontwikkelingen bij OCW . Den Haag, Nederland.
- Bussemaker, J., & Dekker, S. (2016, december 14). Kamerbrief ICT ontwikkelingen bij OCW. Den Haag, Nederland.
- Creswell, J. W. (2013). *QUALITATIVE INQUIRY & RESEARCH DESIGN'*. London: SAGE Publications.
- Delden, P. v. (2009). *Sterke netwerken, ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Gennep B.V., Uitgeverij van.
- Duivenboden, H. v., Twist, M. v., Veldhuizen, M., & Veld, R. i. (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma BV.
- DUO. (z.d.). *Wie wij zijn*. Opgeroepen op 05 20, 2018, van DUO:  
<https://www.duo.nl/organisatie/over-duo/wie-zijn-we.jsp>
- EDU-k. (z.d.). *EDU-k*. Opgeroepen op maart 20, 2017, van EDU-k: <https://www.edu-k.nl/>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 - 29.
- Europadecentraal. (sd). *PRIVACY: DE ALGEMENE VERORDENING GEGEVENSBEWAKING*. Opgehaald van Europa decentraal:

<https://europadecentraal.nl/onderwerp/informatiemaatschappij/gegevensbescherming-en-de-avg/>

- Giest, S. (2017). Trust Dynamics in Innovation Networks. *Administration & Society*, 1 - 19.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C: BROOKINGS INSTITUTION PRESS.
- Grijpink, J. (2005). *Onze informatiesamenleving in wording: de uitdaging van grootschalige informatie-uitwisseling in de rechtstaat*. Voorburg: Grijpink .
- HISICT. (2014, oktober 16). Opgeroepen op april 2017, 2, van ICT-rapport commissie Elias gepresenteerd: <https://www.hisict.nl/nieuws/ict-rapport-commissie-elias-gepresenteerd>
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 157 - 173.
- Kennisnet. (-). *ICT laten werken voor het onderwijs*. -: -.
- Kennisnet. (z.d.). *ICT laten werken voor het onderwijs*. -: -.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Oxon: Routledge.
- Klijn, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*, 1063 – 1082.
- Korsten, A. (z.d.). Samenwerken in ketens en ketenmanagement. *n.t.*
- Kuijt, P. (2016, september 30). *Doel, positie en samenstelling ketenregie-overleg*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Kuijt, P. (2017, april 12). Gezamenlijke uitgangspunten Admin-K.
- Linker, P.-J. (2006). *Sturing in de rijksdienst*. Assen: Koninklijke Van Gorcum .
- McEvily, B., Perrone, V., & Zaheer., A. (2003). Trust as an organizing principle, *Organization Science*. *Organization Science*, 91 - 103.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Ruimte voor regie: handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke Betrekkingen. Rijswijk: Quantes.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015, juli 7). *De waarde(n) van weten: Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2015/07/07/de-waarde-n-van-weten-strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek-2015-2025>

- O'Leary, R., Gerard, C., & Bing, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 6 - 9.
- Onderwijsraad. (2017). *Doordacht digitaal, Onderwijs in het digitale tijdperk*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.
- PO-Raad. (z.d.). *Over de PO-Raad*. Opgeroepen op mei 17, 2017, van PO-Raad: <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/vereniging-po-raad>
- Provan, Fish, & Sydow. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 479 - 516.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 229 - 252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 414 - 423.
- Raab, J., Mannak, R. S., & Cambré, B. (2015). *Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness*. 2013: J Public Adm Res Theory.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. P. (2013). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Copyright Pearson Benelux.
- Shortell, S. M., Zukoski, A. P., Alexander, J. A., Bazzoli, G. J., Conrad, D. A., Hasnain-Wynia, R., . . . Margolin, F. S. (2002). Evaluating Partnerships for Community Health Improvement: Tracking the Footprints. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 50 - 91.
- Thiel, S. v. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Turrini, A., Christofi, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 528 - 550.
- VDOD. (2017). *Realisatie ICT Ontwikkelingen voor Onderwijs*. n.p.: VDOD.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015 ). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Wasserman, S., & Galaskiewicz, J. (1994). *Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences*. California : Sage Publications.
- Wat doet de VO-Raad*. (z.d.). Opgeroepen op mei 17, 2017, van VO-raad: <https://www.vo-raad.nl/over-de-vo-raad/verenigingsorganisatie/wat-doet-de-vo-raad>
- Ziggers, G. W., Gagalyuk, T., & Hanf, J. (z.d.). Managing Network goals: the interplay of network and firm levels. *Institute for Management Research, Radboud University*, 150 - 160.

## **Bijlagenoverzicht**

- Bijlage 1: Uitnodiging respondenten interview
- Bijlage 2: Interviewhandleiding
- Bijlage 3: Lijst van namen respondenten verkennende-interviews
- Bijlage 4: Lijst van namen respondenten diepte-interviews
- Bijlage 5: Bijlagenbundel met transcripten

## **Bijlage 1 Uitnodiging respondenten interview**

Geachte heer, mevrouw [...],

Graag wil ik mij allereerst kort aan u voorstellen: Ik ben Sharon Schroevers en studeer Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Momenteel ben ik, zoals u wellicht bekend, werkzaam als afstudeerstagiaire binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en doe ik onderzoek naar het in kaart brengen van succesfactoren voor een effectieve samenwerking tussen publieke en private partijen.

Anno 2017 worden steeds meer organisaties in het publieke domein geconfronteerd met complexe vraagstukken. Vraagstukken die vaak niet als individuele organisatie op te lossen zijn. Deze vraagstukken vragen niet alleen om een publiek samenwerkingsverband maar om een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van zowel publieke als private partijen. Het starten van een samenwerkingsverband is één stap, maar hoe wordt ervoor gezorgd dat het netwerk na het starten ervan ook succesvol wordt en blijft. Wat zijn relevante succesfactoren voor een publiek-privaat samenwerkingsverband zoals Admin-K? Zijn de succesfactoren aanwezig en in welke mate? Vragen die ik graag aan u voorleg. De reden waarom ik u benader, is vanwege uw betrokkenheid binnen de 'Educatieve Keten' (Edu-K). Ik nodig u daarom van harte uit voor een interview. Graag verneem ik van u of het u schikt op één van de volgende mogelijkheden: [.....]

Graag geef ik u hieronder nadere toelichting over het doel en de werkwijze van het onderzoek.

### ***Doel van dit onderzoek***

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken of en in welke mate succesfactoren binnen Admin-K aanwezig zijn. Daarnaast heeft het interview als doel om eventuele wensen/behoefte binnen het platform te adresseren. Uiteindelijk zullen de bevindingen aanleiding geven tot aanbevelingen. De verwachting is dat deze aanbevelingen potentie bieden voor het optimaliseren van het platform.

### ***Werkwijze van het interview***

Het interview zal circa één uur tot anderhalf uur duren. Het interview bestaat uit halfopen vragen, waardoor u de gelegenheid krijgt om zelf nadere toelichting te geven op de vragen en daarmee is er tevens ruimte voor persoonlijke inbreng. Voorafgaand aan het interview zal ik u toestemming vragen om van het interview een audio-opname te maken. De reden voor deze opname is enerzijds ter verantwoording aan de onderwijsinstelling en anderzijds om het interview betrouwbaar te kunnen verwerken. De audio-opname zal uitsluitend benut worden voor het verwerken van het interview. Daarnaast wordt deze informatie als vertrouwelijk behandeld en niet beschikbaar gesteld aan derden.

Graag verneem ik van u of u mee wilt werken aan dit onderzoek.

Bij voorbaat heel hartelijk dank voor uw reactie!

Met vriendelijke groet,

Sharon Schroevers  
Afstudeerstagiaire masterstudent Publiek Management

Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

[s.a.schroevers@minocw.nl](mailto:s.a.schroevers@minocw.nl)



### **Gedeelde betekenisgeving**

- Doelen Ketenregieoverleg?
- Consensus met eigen doelen?
- Zijn er verschillende perspectieven?
- Ruimte voor verschillende perspectieven?
- Admin-K geschikt om deze doelen te bereiken?
- Draagvlak voor de doelen?
- Welke rollen/ posities zijn er binnen Admin-K?
- Zijn deze rollen/ posities helder?

### **Sterke en Zwakke punten**

- Wat zijn volgens u de sterke punten van het ketenregieoverleg?
- Wat zijn de zwakke punten van het ketenregieoverleg?
- Wanneer is het ketenregieoverleg succesvol voor u?
- Wat verwacht u op termijn te bereiken te bereiken via het Administratieve ketenregieoverleg?

### **Institutioneel ontwerp**

- Zijn er netwerkregels (bijv. besluitvormingsprocedures)? (Waarom wel, waarom niet)
- Worden netwerkpartners geactiveerd (om verbonden te blijven)?

### **Quick wins**

- Zijn er al kleine winsten geboekt (quick wins)
- Worden resultaten gemeten

### **Leiderschap**

- Is er een bepaald leiderschap aanwezig?
- Wordt er ingezet op een gemeenschappelijk doel?
- Wordt er betrokkenheid gecreëerd?
- Wordt er aandacht besteed aan verschillende percepties van verschillende actoren

### **Toekomstperspectief:**

- Hoe ziet u de toekomst van Admin-K?
- Admin-K duurzaam?

### **Slot vraag**

Als u op dit gebied drie adviezen zou uitbrengen, welke adviezen zijn dat volgens u?

### **Afsluiting**

Heeft u verdere aanvullingen bij dit interview? Heeft u aanvullingen die van belang zijn om mee te nemen als onderzoeker maar nog niet aan bod zijn gekomen? .....

### **Bedanken:**

Indien u verdere vragen heeft naar aanleiding van dit interview, dan kunt u mij bereiken per e-mail ([s.a.schroevers@minocw.nl](mailto:s.a.schroevers@minocw.nl)) of telefonisch (0652205347)

*Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking aan dit interview!*

### **Bijlage 3      Lijst van namen respondenten verkennende interviews (vertrouwelijk)**

*\* De cijfers zijn niet gekoppeld aan de opgenomen citaten in dit rapport. Om persoonlijke herleidbaarheid te voorkomen zijn er letters gegeven aan de citaten binnen dit rapport. Van belang is om te vermelden dat de onderstaande cijfers niet corresponderen met de letters, vanwege het waarborgen van de anonimiteit van de respondenten.*

#### **Verkennende interviews**

<b>Nr</b>	<b>Naam respondent</b>	<b>Functie &amp; organisatie</b>	<b>Reden benaderen</b>	<b>Datum</b>	<b>Locatie</b>
1*	Dhr. M. Jacquet	Beleidsmedewerker Kennis, OCW	Vanuit directie VO-directie betrokken bij Admin-K	19 april 2017	Den Haag
2*	Dhr. R. Slomp	Beleidsmedewerker PO, OCW	Vanuit directie PO-directie betrokken bij Admin-K	20 april 2017	Den Haag
3*	Dhr. R. Mulder	Beleidsmedewerker PO, OCW	Vanuit directie PO-directie betrokken bij Admin-K	25 april 2017	Den Haag
4*	Dhr. D. van Gessel	Beleidsmedewerker Kennis, OCW	Vanuit directie PO-directie betrokken bij Admin-K	25 april 2017	Den Haag
5*	Dhr. S. Horsman	Beleidsmedewerker Kennis, OCW	Vanuit PO-directie betrokken bij Admin-K	1 mei 2017	Den Haag
6*	Mevrouw K. Meijer	Beleidsmedewerker MBO, OCW	Vanuit de directie Kennis secretaris bij MBO ketensamenwerking	2 mei 2017	Den Haag

## Bijlage 4      Lijst van namen respondenten diepte-interviews (vertrouwelijk)

\* De cijfers zijn niet gekoppeld aan de opgenomen citaten in dit rapport. Om persoonlijke herleidbaarheid te voorkomen zijn er letters gegeven aan de citaten binnen dit rapport. Van belang is om te vermelden dat de onderstaande cijfers niet corresponderen met de letters, vanwege het waarborgen van de anonimiteit van de respondenten.

Nr	Naam respondent	Functie & organisatie	Reden	Datum	Locatie
1*	Dhr. A. Van Hoepen	Vicevoorzitter PO-raad	Direct betrokkene Admin-K	18 mei 2017	Rotterdam
2*	Dhr. Huigsloot	Beleidsadviseur informatiebeleid, informatievoorziening en governance, PO-raad	Direct betrokkene Admin-K	18 mei 2017	Rotterdam
3*	Mevrouw A. Goris	Beleidsadviseur privacy & informatiebeveiliging, VO-raad	Direct betrokkene Admin-K	22 mei 2017	Utrecht
4*	Dhr. C. Zintel	Secretaris Educatieve keten, Kennisnet	Ervaring binnen Edu-K, publieke-private samenwerking	24 mei 2017	Zoetermeer
5*	Mevrouw M. Springer	Directeur Vo-raad	Direct betrokkene Admin-K	26 mei 2017	Telefonisch
6*	Dhr. T. Joosten	Voorzitter, vereniging Digitale Onderwijs Dienstverleners (VDOD)	Direct betrokkene Admin-K	29 mei 2017	Den Haag
7*	Dhr. M. de Goffau	Secretaris, vereniging Digitale Onderwijs Dienstverleners (VDOD)	Betrokken bij Admin-K vanuit VDOD, vanuit private domein	29 mei 2017	Den Haag

<b>8*</b>	Mevrouw P. Middleton	Accountmanager DUO	Ondersteunend op gebied Admin-K vanuit DUO	30 mei 2017	Zoetermeer
<b>9*</b>	Dhr. T. Maes	CEO Kennisnet	Direct betrokkene Admin-K	31 mei 2017	Zoetermeer
<b>10*</b>	Dhr. A. Zeilemaker	Plv. directeur primair onderwijs bij het Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Direct betrokkene Admin-K	31 mei 2017	Den Haag
<b>11*</b>	Dhr. K. Brandts	Directeur Register en Examens, DUO	Direct betrokkene Admin-K	31 mei 2017	<i>Telefonisch</i>
<b>12*</b>	Dhr. P. Kuijt	Senior Strategisch adviseur informatievoorziening OCW	Direc betrokkene Admin-K	6 juni 2017	Den Haag

## **Bijlage 5      Bijlagenbundel, transcripten**

*De transcripten zijn te ontvangen op aanvraag*

Bijlage A:	Transcript Respondent A
Bijlage B:	Transcript Respondent B
Bijlage C:	Transcript Respondent C
Bijlage D:	Transcript Respondent D
Bijlage E:	Transcript Respondent E
Bijlage F:	Transcript Respondent F
Bijlage G:	Transcript Respondent G
Bijlage H:	Transcript Respondent H
Bijlage I:	Transcript Respondent I
Bijlage J:	Transcript Respondent J
Bijlage K:	Transcript Respondent K
Bijlage L:	Transcript Respondent L
Bijlage M:	Transcript Respondent M
Bijlage N:	Transcript Respondent N
Bijlage O:	Transcript Respondent O
Bijlage P:	Transcript Respondent P
Bijlage Q:	Transcript Respondent Q