

Jan van Dijk
en Anneleen van Beek

Netwerkoverheid

Een vrije uitwisseling van informatie met het gebruik van communicatienetwerken is karakteristiek voor pluriformiteit. Informatiesamenleving is dus tegelijk netwerksamenleving, en omgekeerd. Daar hoort onlosmakelijk een netwerkoverheid bij.

Dit hoofdstuk schetst een toekomstperspectief voor zo'n overheid. Netwerken gelden als relatief nieuw organisatie- en sturingsprincipe. Het verschilt van twee oudere principes: hiërarchie en markt. Deze ideaaltypische sturingswijzen zijn waarneembaar in drie historische fasen van overheidsorganisatie: de traditionele overheid, de hedendaagse, kantelende overheid en de toekomstige netwerkoverheid. Zij raken praktisch vermengd, en kunnen daardoor met elkaar botsen zoals o.a. het netwerkproject P-Direkt toont. Tot besluit staan tien principes vermeld voor het management van netwerkorganisaties bij de overheid.

Inleiding

De term *netwerk* valt alom in discussies over bestuur en beleid van de overheid. Daarvoor gelden zowel maatschappelijke en organisatorische als technologische redenen. Zo spreekt men van een netwerksamenleving (Castells, 1996; Van Dijk 1991/2001, 2006). Dat wil zeggen dat de structuur van sociale en organisatienetwerken bovendrijft in alle sferen van de maatschappij, van netwerkeconomie tot digitale cultuur. Dit wordt krachtig ondersteund door de opkomst van medianetwerken zoals het Internet en andere netwerken van tele- en massacommunicatie.

Als deze typering van de huidige maatschappij juist is, moet zij ook te onderkennen zijn bij de overheid. En inderdaad treft men in vele voorstellen voor een herstructurering van de overheid, zowel de regering als het openbaar bestuur, sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw allerlei suggesties aan voor decentralisering van de overheid en verzelfstandiging of privatisering van haar onderdelen. Allerlei vormen van netwerken zouden daarbij voor de noodzakelijke organisatorische coördinatie moeten zorgen. Door computernetwerken en het Internet kwam daar nog het perspectief van een elektronische overheid bij.

Ook in Nederland is men begonnen met de aanleg van een ict-infrastructuur om alle onderdelen van de overheid te verbinden. Daarvoor wordt gewerkt aan een stelsel van basisregistraties en worden steeds meer elektronische diensten van overheden gedeeld. Deze technologische infrastructuur van netwerken oefent op de langere termijn stellig een grote invloed uit op de organisatiewijze van de overheid als geheel.

In dit hoofdstuk schetsen wij een perspectief van een netwerkoverheid in organisatorisch en technologisch opzicht. De tijdshorizon is pakweg dertig jaar. Het perspectief van een netwerkoverheid is overigens eerder geschetst door de zogenoemde commissie Docters van Leeuwen (Commissie Overheid en ICT, 2001). Haar rapport was echter sterk ideologisch en normatief. Zij bepleitte een overheid die gesteund door ict meer horizontale en minder verticale relaties ontwikkelt en een minder dominante rol speelt in een policentrische samenleving; een overheid ook die flexibeler is en meer ruimte biedt voor burgers en bedrijven.

Het gebruik van netwerken is niet het enige organisatieconcept bij de hedendaagse overheid. Wij betogen dat het functioneren van de Nederlandse overheid gekenmerkt wordt door een combinatie van drie ideaaltypische sturingswijzen. Dat zijn de traditionele hiërarchie, de markt en de

¹ Bewerking van *The Perspective of Network Government*, in: *ICTs, Citizens & Governance: After the Hype!*, A.Meijer et al. (same stellers), IOS Press, 2008, Series: Innovation and the Public Sector.

meer recente sturingswijze die gebruik maakt van netwerken als organisatieprincipe. De laatstgenoemde wijze wint langzamerhand terrein, vandaar de term netwerkoverheid. Het betreft echter een langdurige evolutie die vertrekt vanuit de traditionele overheid met haar hiërarchie als dominante sturingswijze. Via de transitiefase met een gespannen combinatie van sturingswijzen die een kantelende overheid genoemd kan worden, zo rond de laatste eeuwwisseling, krijgen we het perspectief van een netwerkoverheid. Netwerkorganisaties en computernetwerken vormen in dat geval de belangrijkste middelen bij de sturing door de overheid. Tegelijk spelen hiërarchie (centrale regie en politieke verantwoordelijkheid) en markt (uitbesteding en privatisering) wel degelijk nog steeds een belangrijke rol.

Een sturingswijze gebaseerd op netwerken is niet per se beter dan die van de hiërarchie of de markt. Vernetwerkte sturing heeft ook belangrijke nadelen zoals in 2005 bleek in de Verenigde Staten na de ramp veroorzaakt door de orkaan Katrina. De vele verzelfstandigde agentschappen e.d. van de Amerikaanse federale en lokale overheid werkten bij de hulpverlening volstrekt langs elkaar heen; elke centrale regie ontbrak. Daarom staat aan het eind van dit hoofdstuk een aantal belangrijke principes voor het management van netwerken geformuleerd.

Maar eerst definiëren we wat netwerken zijn en in welke vormen of configuraties zij bij de overheid voorkomen. Daarna geven we toelichting op de ideaaltypische sturingswijzen van hiërarchie, markt en netwerk. Dat wordt gevolgd door een karakterisering van drie historische fasen waarin deze sturingswijzen verschillend gecombineerd zijn: de traditionele overheid, de kantelende overheid en de netwerkoverheid. De botsing van sturingswijzen illustreren wij met het project P-Direkt, een poging om een netwerk van gezamenlijke personeelsregistraties en salarisadministraties bij Nederlandse rijksoverheid te vormen.

Netwerken en netwerkconfiguraties bij de overheid

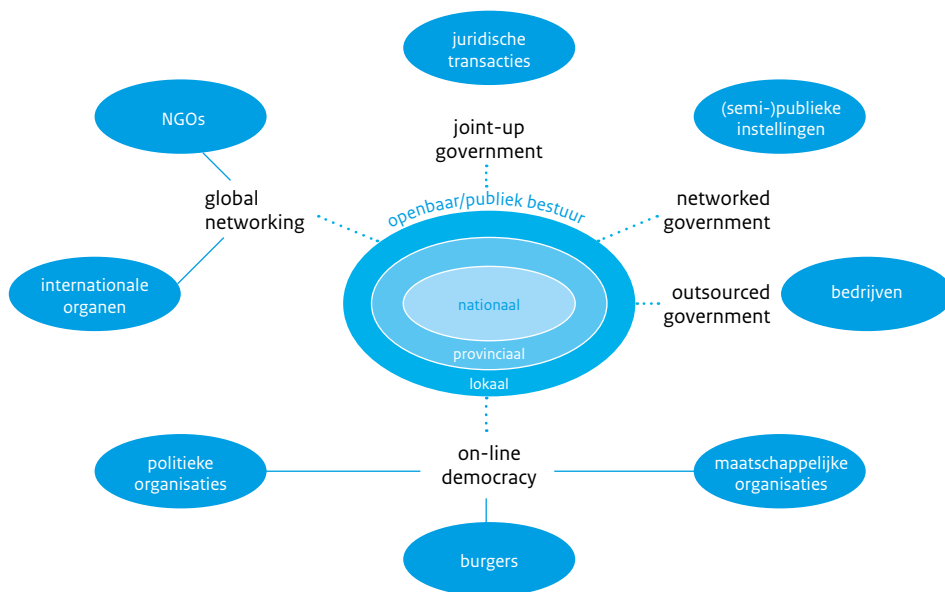
Een netwerk is een verzameling van relaties tussen de elementen van een grotere eenheid (van Dijk, 2001, 2006). Het aantal elementen moet minimaal drie zijn om van een netwerk te kunnen spreken. Deze elementen worden ook wel *knooppunten* (Engels: *nodes*) genoemd.

De grotere eenheid is in dit geval de overheid als geheel. Maar eenheden kunnen ook op lagere niveaus verondersteld zijn, zoals een afzonderlijke overheidsorganisatie met haar afdelingen en individuele ambtenaren als gerelateerde elementen.

Een basisveronderstelling van de netwerktheorie is dat interne en externe relaties steeds belangrijker worden bij de handelingen van de betreffende sociale eenheid en zijn elementen (Monge en Contractor, 2003). Voor de overheid worden de redenen hiervoor beneden genoemd.

Eerst tonen we met figuur 1 een netwerkoverheid op het meest algemene, maatschappelijke niveau. Volgens deze schets is aan de overheid nog steeds een centrale plaats toegekend in het politieke systeem van onze maatschappij. Men kan echter ook zien dat de andere actoren in staat zijn de overheid te passeren door onderling politieke en andere relaties aan te gaan.

Figuur 1 dient tevens om vijf belangrijke soorten van netwerkoverheid te identificeren. De eerste soort is de samenwerking van organisaties van het openbaar bestuur. Deze wordt in de Engelstalige literatuur *joint-up government* genoemd. Het betreft ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties op alle niveaus. In toenemende mate staan zij voor gezamenlijke opdrachten, vooral in verband met de inrichting van een elektronische overheid. Daarvoor roepen zij projectgroepen, beheersorganisaties, regiegroepen en task forces in het leven die de vorm aannemen van een min of meer tijdelijk netwerk. Deze soort van netwerkoverheid is het voornaamste onderwerp van dit hoofdstuk.



Figuur 1: Soorten van Netwerkoverheid in het Politiek Systeem als Netwerk.²

Meer naar de rand in figuur 1 treft men echter ook andere soorten van netwerkoverheid aan. Allereerst de zogenoemde *networked government* (Goldsmith & Eggers, 2004). Dit zijn publiek-private samenwerkingsverbanden of partnerships die het karakter van een netwerk hebben aangenomen. Zij treden buiten de centrale overheid en komen op het terrein van de geheel of gedeeltelijk verzelfstandigde organisaties. Bij de grote verzelfstandigingoperaties van de Nederlandse overheid in de jaren tachtig en negentig hebben de ZBOs (zelfstandige bestuursorganen) in hun werk en het toezicht hierop vele relaties met onderdelen van de centrale overheid en met reguleringsinstanties gehandhaafd. Deze relaties worden door Goldsmith & Eggers geanalyseerd als netwerken, zoals gezegd onder de noemer van *networked government*.

Een verwante soort bestempelden dezelfde auteurs als *outsourced government*. In dat geval hebben volledig private of commerciële organisaties overheidstaken overgenomen in het kader van privatisering. Zij moeten echter wel voortdurend verantwoording afleggen aan de overheid of aan toezichthoudende instanties en ook die relaties tellen als een netwerk. Uitbesteding bij de overheid en in de economie als geheel wordt tegenwoordig gerealiseerd door allerlei netwerkconfiguraties van (onder) aanbestedende bedrijven.

Een vierde soort netwerkoverheid betreft de relaties van de politieke takken van de overheid met burgers en bedrijven. Dat heet in de Engelstalige literatuur ondermeer *online democracy* (Hague &

² Aanpassing van J. van Dijk, *De Netwerkmaatschappij* (2001).

Loader, 1999; Hacker & van Dijk, 2000; Shane, 2004; Chadwick, 2005). Centraal hierin staat het Internet als netwerk voor politieke participatie van burgers.

Een laatste soort netwerkoverheid is *global networking* (Slaughter, 2004; Mueller, 2010). Het betreft netwerken van nationale overheden en hun onderdelen in officiële verbanden zoals de EU, de VN en de WTO en de netwerken van NGOs (non-governmental organizations), transnationale ondernemingen en hun lobbygroepen die deze internationale organen adresseren. In toenemende mate ondervinden de netwerken van nationale overheden concurrentie van deze andere internationale netwerken. Volgens Slaughter (2004) worden de laatstgenoemden steeds machtiger in verhouding tot nationale overheden.

In organisatieverband bestaan drie soorten netwerken: interorganisatorische, intra-organisatorische en interpersoonlijke. Een interorganisatorisch netwerk is bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Binnen, intra dus, moderne organisaties zoals matrixorganisaties ontstaan in toenemende mate allerlei projectgroepen en teams met een bepaalde taak die afdelingsgrenzen overschrijden en daarbij de vorm aannemen van een netwerk. Zo ook bij de overheid.

Soms ziet men een combinatie van inter- en intra-organisatorische netwerken. Dan werken gelijksoortige projectgroepen en teams van verschillende organisaties samen. Een voorbeeld was het overkoepelende programmateam Andere Overheid. Daarin zaten vertegenwoordigers van de teams uit de verschillende ministeries die vorm probeerden te geven aan de het project Andere Overheid van de regering Balkenende II. Een recenter voorbeeld is het NUP (Nationaal Uitvoeringsprogramma voor de elektronische overheid) als samenwerkingsverband van ministeries, gemeenten, uitvoerings- en beheersorganisaties en basisregistraties.

Tenslotte bestaan er allerlei interpersoonlijke netwerken van ambtenaren binnen de formele samenwerkingsverbanden, of daarbuiten. Die netwerken kennen grotendeels een informeel karakter, maar spelen een zeer belangrijke rol in de samenwerking zowel in de positieve als de negatieve zin.

Bij het Nederlandse openbaar bestuur zijn wel 1.300 organisaties (ministeries, provincies, gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties) betrokken bij de vormgeving van de elektronische overheid. Dat vormt vanaf de eeuwwisseling de belangrijkste aanleiding voor samenwerking bij de overheid. De netwerkconfiguraties die zij hiervoor scheppen bezitten de volgende taakstellingen.

Overleg

Voorbeelden van formeel overleg zijn het elo-bewindspersonenoverleg (elo: elektronische overheid) van de ministeries die verantwoordelijk zijn voor het programma elektronische overheid, het bestuurlijke overleg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en het InterProvinciaal Orgaan (IPO) over de samenwerking van gemeenten en provincies. Een voorbeeld van een informeel overleg is de Manifestgroep. Daarin zijn grote uitvoeringsorganisaties verzameld om de uitvoering van de voorzieningen van de elektronische overheid te bespreken: Belastingdienst, Informatie BeheerGroep (IBG), College voor Zorgverzekeringen (CvZ), en Sociale VerzekeringBank (SVB), Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV), Kadaster, Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en Kamer van Koophandel (KvK).

Aansturing of regie

Zo stuurde de regiegroep ICT en Overheid, die bestaat uit gemeenten en de ministeries van BZK – aldaar, om precies te zijn, het ‘onderdeel’ Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) – en EL&I

(Economische Zaken, Landbouw en Innovatie), de gemeenten aan op het gebied van ict. Verder voert de stuurgroep Elektronische Provincies, die bestaat uit de provincies en BZK, de regie over de provincies in de elektronische overheid.

Coördinatie

Een voorbeeld was de Coördinatiecommissie Elektronische Dienstverlening en Identificatie (CEDI). Zij functioneerde als een coördinerend, informeel overleg op rijksniveau, bestaande uit betrokken secretarissen- en directeuren-generaal.

Uitvoering

De stichting ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU) is in 2001 opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. Overheden kunnen hun ict-opdrachten door ICTU laten uitvoeren. Zij worden dan automatisch lid van de stichting.

Een specifieke uitvoeringsorganisatie, apart dus van ICTU, was P-Direkt voor ontwikkeling van een gedeelde personeelsadministratie en salarisverwerking voor de ministeries. Het dienovereenkomstige netwerk bestaat uit vertegenwoordigers van ministeries, projectleiders en – uitvoerders en uitvoerende it-bedrijven. Ook het NUP vormt natuurlijk een netwerk van uitvoerders.

Beheer

De Gemeenschappelijke BeheerOrganisatie (GBO, inmiddels Logius) is per 1 januari 2006 verantwoordelijk voor het beheer en de verdere ontwikkeling van een aantal overheidsbrede ict-voorzieningen zoals DigiD en de Overheidstransactiepoort (later: Digipoort).

Dit overzicht toont overigens slechts een deel van de netwerkconfiguraties die op landelijk niveau bestaan voor de elektronische overheid. Dergelijke configuraties zijn er ook op andere gebieden en op andere niveaus (provincies en gemeenten). Kenmerkend is dat hun organisatievorm bestaande indelingen en afdelingen van de overheid doorsnijdt om bepaalde overheidstaken beter te kunnen verrichten.

Kortom, het traditionele, hiërarchische model van overheidsorganisatie, gebaseerd op geografische indeling en bestuurlijke autonomie van onderdelen, is niet langer adequaat voor grootschalige, complexe besturing en uitvoering. Voor deze taken heeft de overheid haar traditionele model aangepast. Dat is een ontwikkeling van steeds verdergaande fragmentatie van de organisatie door verkokering en versplintering, een beweging die verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering nog eens versterken. Organisatorische indelingen inclusief bestuurlijke autonomie zijn echter in wezen blijven bestaan. Daaraan hebben de netwerkconfiguraties zoals hierboven geschetst evenmin iets veranderd. De vraag is zelfs of zij de versplintering nog versterken omdat zij binnen het bestaande hiërarchische model blijven, of dat wel degelijk een andere sturingswijze van de overheid naar voren komt die tot een ander type overheidsorganisatie zou kunnen leiden, een netwerkoeverheid?

Drie ideaaltypische sturingswijzen: hiërarchie, markt en netwerk

Thompson et al. (1990) en vooral Powell (1990) hebben de in hun ogen belangrijkste wijzen van algemene maatschappelijke coördinatie uitgewerkt in drie ideaaltypen. Het zijn in feite algemene wijzen van organisatie met nadruk op sturing. Zij zijn toepasbaar op de economie, het openbaar bestuur en de overheid als geheel. In de economie gaat het bij de ideaaltypen hiërarchie en markt om de klassieke tegenstelling staat of plan versus markt. Volgens Powell heeft zich in de loop van de twintigste eeuw een “form of economic organization” ontwikkeld die “neither market nor

hierarchy” is, een netwerkvorm van organisatie. Hij stelt deze naast de bestaande vormen. Van Dijk (2006, pp. 72-76) heeft Powells typologie verder ontwikkeld en de netwerkvorm geplaatst tussen hiërarchie en markt. Zoals tabel 1 opsomt deelt netwerk enkele kenmerken met zowel hiërarchie als markt.

		organisatievorm		
		markt	netwerk	hiërarchie
organisatiekenmerk	bestaansrecht	contract, eigendomsrecht	kerncompetentie	werkgever-/nemer
	ordening	onafhankelijk	onderling afhankelijk (interdependent)	afhankelijk
	doel	winst	wederzijds voordeel	loopbaan
	middelen	prijs	betrekking	routine
	relaties	concurrentie	concurrentie en samenwerking	verticaal
	beheersingsdimensie	horizontaal	horizontaal en verticaal	verticaal
	coördinatie	horizontaal	horizontaal en verticaal	verticaal
	conflictbeheersing	zakelijke transactie, rechtsgang	vertrouwen, reputatie	procedure, toezicht
	flexibiliteit	hoog	medium	laag

Tabel 1: Organisatievormen in economisch verkeer.³

De ruimte ontbreekt hier om deze tabel volledig te verklaren.⁴ Wij lichten de netwerkkolom eruit om aan te geven welke functie netwerken als organisatie- en sturingsprincipe voor de overheid kunnen hebben.

Van oudsher konden taken van de overheid slechts overheidsintern, dat wil zeggen door ambtenaren van verschillende diensten verricht worden, of uitbesteed aan de markt met een bepaald contract. In de hedendaagse overheid ziet men meer complexe arbeidsdelingen verschijnen die gebaseerd zijn op onderlinge samenwerking van overheidsdiensten, of op samenwerking van overheidsdiensten met deels of geheel onafhankelijke partijen, bijvoorbeeld bij publiek-private samenwerking. Zij kunnen de vorm van een netwerk aannemen. De basis hiervan is niet een duidelijke onderschikking (dienst-opdracht) of economisch contract, maar een min of meer tijdelijke samenwerking waarin de partijen elkaar aanvullen en wederzijds van elkaars kracht gebruik maken. Die partijen zijn daardoor sterk van elkaar afhankelijk. De samenwerking is gericht op wederzijds voordeel en niet op de winst van de afzonderlijke partij, noch op het versterken van haar positie in organisatorisch opzicht. Een duidelijke taakstelling en een vorm van toezicht en verantwoording zijn van beslissend belang voor het succes van een dergelijke samenwerking. De klassieke sturingswijzen van de hiërarchie (politiek en bestuurlijk gezag binnen de overheid) en de markt (concurrentie en winstmaximalisatie) werken hier immers niet meer om het succes van de gezamenlijke onderneming te beoordelen.

³ Bron: Van Dijk, *The Network Society* (2006); tabel is aanpassing van Powell (1990).

⁴ Zie Van Dijk, *ibid.*

Eén van de belangrijkste hedendaagse functies van netwerken is het bereiken van gezamenlijke doelen in een maatschappij met zeer ver doorgevoerde vormen van arbeidsdeling (van Dijk, 1991/2001, 2006). Dit geldt ook voor de overheid. Haar verkokering en versplintering zijn een gevolg van een vergaande arbeidsdeling binnen het traditionele hiërarchische model van overheidsorganisatie die door recente verzelfstandiging en privatisering alleen maar versterkt is. De dwarsverbanden die aangelegd worden in de bovengenoemde netwerkconfiguraties zijn daarom een compensatie, een soort noodverband voor (te) ver doorgesloten arbeidsdeling. Het bereiken van gezamenlijke doelen wordt hier niet gerealiseerd door de onzichtbare hand van de markt en zijn prijzen, noch door de zichtbare hand van het (overheid) management en zijn routines, maar door het wederzijds voordeel dat bereikt kan worden in bewuste overeenkomsten van min of meer onafhankelijke actoren met hun relaties.

Netwerken zijn echter geen organisatievorm van zuivere samenwerking. In de gehele menselijke geschiedenis zijn zij steeds een combinatie geweest van samenwerking en concurrentie (McNeill en McNeill, 2003). Dit komt omdat de deelnemende actoren tegelijk van elkaar afhankelijk en onafhankelijk zijn. Zoals de moderne economie een combinatie is van strategische allianties, monopolies en oligopolies aan de ene kant en zware concurrentie aan de andere kant, zo is de hedendaagse overheid een complex dat enerzijds als een geheel probeert op te treden, anderzijds middels bestuurlijke autonomie of gescheiden organisatie van onderdelen intern concurreert om posities en middelen in de collectieve sector. In alle netwerkvormen van samenwerking binnen de overheid en in de publiek-private samenwerking blijft de drijfveer van concurrentie bestaan.

Het belangrijkste kenmerk van het netwerk als sturingswijze is de combinatie van horizontale en verticale controle (lees ook: beheersing) en coördinatie. Het is niet enkel gebaseerd op verticale controle en coördinatie zoals de hiërarchie en evenmin op hun horizontale vorm zoals de markt, maar op een aaneenschakeling van centrale en decentrale structuren. Dat is het 'geheim' van het mogelijke succes van netwerken als een flexibele organisatievorm. Met behulp van ict valt de combinatie van centrale registratie, controle en coördinatie met decentrale uitvoering, aanpassing aan de omgeving en coördinatie gemakkelijker dan voorheen te bereiken (Zuurmond, 1994). De populaire opvatting van netwerken als een platte, horizontale organisatievorm is dan ook bijzonder eenzijdig. Zij zijn slechts 'plat' in vergelijking met de sturingswijze van een hiërarchie. Netwerken vertonen ook centra en vormen van centrale aansturing. Als zij die niet hebben vallen netwerken in de vorm van samenwerkingsverbanden snel uiteen, ook bij de overheid.

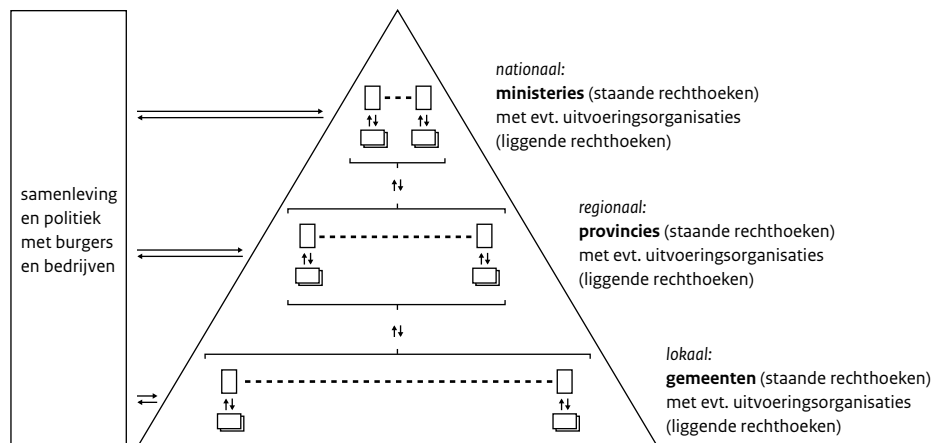
Ook centrale aansturing houdt deze verbanden echter niet meer overeind als de basis van overeenstemming van netwerken niet tot stand komt of wegvalt: het wederzijdse vertrouwen van de participanten. Dat vertrouwen vergt veel onderlinge communicatie, cultuurovereenkomst en structureel vergelijkbare posities. Onderling vertrouwen en de gekende reputatie van participanten moeten de oplossing bieden bij optredende meningsverschillen en conflicten. Een centraal gezag, in dit geval bij de overheid, of een gang naar de rechter of zelfs maar bemiddeling kan hier geen oplossing bieden. De overheid mag dan in theorie één geheel zijn, in de praktijk is een gebrek aan onderlinge communicatie, cultuurovereenkomst en vergelijkbare posities van overheidsdiensten vaak dodelijk voor samenwerkingsverbanden.

Elke concrete organisatie van de overheid als geheel in een bepaalde fase van ontwikkeling wordt gekenmerkt door een bepaalde combinatie van de drie ideaaltypische sturingswijzen. In de fase van de traditionele overheidsorganisatie was de hiërarchie overheersend. Markt en netwerken speelden een ondergeschikte rol, de markt in de vorm van financiële verantwoording en netwerken in de vorm van informele communicatie. In de huidige fase van een kantelende overheidsorganisatie, die in de

jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werd geïnitieerd door perspectieven van liberalisering en new public management, ziet men de opkomst van de markt (middels uitbesteding en privatisering) en netwerken (in de vorm van verzelfstandiging en allerlei samenwerkingsconstructies van delen van de overheid). In het toekomstperspectief van een netwerkoverheid is de sturingswijze van netwerken zowel organisatorisch (netwerkorganisatie) als technologisch (ict-infrastructuur) dominant. Ook bij de kantelende overheid en de netwerkoverheid blijven hiërarchie en markt echter als sturingswijzen actief, al is het in de vorm van min of meer democratische politiek-bestuurlijke aansturing en min of meer vergaande uitbesteding aan de omringende markteconomie. In de volgende drie paragrafen beschrijven we hoe de combinaties van sturingswijzen in de drie achtereenvolgende fasen van overheidsorganisatie eruit zien onder meer door ze voor te stellen in een figuurlijk model.

Traditionele overheid

De traditionele overheid neemt de vorm aan van een piramide (Frissen, 1996), dus met een hiërarchische top-down structuur. Het eerste kenmerk van een hiërarchie is dat de niveaus volledig in elkaar passen en aggregeren tot het eerstvolgende hogere niveau. Het tweede kenmerk is dat de hogere niveaus de lagere aansturen (top-down). Deze sturingswijze past bij een territoriale indeling van de staat en het beginsel van de begrensde bestuurlijke autonomie van lagere onderdelen. Politieke sturing van de organisaties van het openbaar bestuur gebeurt op alle niveaus van de samenleving en bestuurlijke ordening (nationaal, provinciaal, lokaal). In democratische staten gebeurt dit op democratische grondslag, door parlementaire organen en regeringen. Ambtelijke uitvoeringsorganisaties worden geacht zuivere uitvoerders te zijn van het beleid. Figuur 2 bevat een model van de traditionele overheid. Het laat zich vergelijken met de hierna volgende modellen van een kantelende en een netwerkoverheid.



Figuur 2: Traditionele overheidshiërarchie.

Bij de traditionele overheid worden de relaties van informatie, communicatie en bestuur ondersteund door media van face-to-face communicatie, schriftelijke media, telefoon en omroep. Met deze media

benadert de overheid burgers en bedrijven in de vorm van externe communicatie. Omgekeerd doen burgers en bedrijven hetzelfde met eigen kanalen (ingezonden brieven, gesprekken met politici en ambtenaren, telefoon en baliebezoek).

De traditionele overheid zelf legt de nadruk op interne communicatie die voor een deel bestaat uit informeel overleg. Ook bij de traditionele overheid kan dit overigens al het karakter aannemen van een netwerk binnen of tussen overheidsonderdelen. Voor de administratie en allocatie van budgetten binnen de grenzen van de hiërarchie kunnen procedures uit de markteconomie gehanteerd worden.

Kantelende overheid

Kanteling van de overheid is het overhellen naar de meer horizontale sturingswijzen van markt en netwerk. Als kader blijft de hiërarchie intact. Aanvullend winnen de sturingswijzen van de markt en netwerken aan belang. Dat uit zich sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in privatisering, uitbesteding en verzelfstandiging. Binnen het resterende openbaar bestuur leidt kanteling tot organisatievormen die de bestaande indelingen van de traditionele overheid doorsnijden of overlappen. Dit zijn in hoofdzaak netwerkconfiguraties. Het betreft stuurgroepen, regiegroepen, coördinatiecommissies, formele en informele overleggen, programmateams, gemeenschappelijke beheersorganisaties en wat dies meer zij. Zo groeit allereerst het aantal organisatorische eenheden sterk, want alle traditionele eenheden blijven bestaan. Zoals gezegd zijn er ongeveer 1.300 overheidsorganisaties, voor een groot deel gemeenten, bezig met het onderwerp waarop dit hoofdstuk toegespitst is: overheid en ict. Voor de bijbehorende taken is intensieve samenwerking noodzakelijk. Daarom is er in de fase van de kantelende overheid voortdurend de roepen om *regie*. Tegelijkertijd is niet precies duidelijk wie daarvoor moet zorgen. De ideeën varieëren van een speciale minister voor ict tot de coördinatie van gemeentelijke activiteiten op het gebied van ict.

De overgangsfase van een kantelende overheid is tevens een fase van voortdurende strijd, aangezien de organisaties die betrokken zijn bij de kanteling voortdurend manoeuvreren om een groter aandeel te krijgen in de hedendaagse besluitvorming en de structuren van de toekomst, onder meer ten aanzien van e-government. Op dit moment ziet men bijvoorbeeld een strijd tussen de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties, en tussen deze uitvoeringsorganisaties onderling. Over wie de grootste greep krijgt over de samenwerkingsverbanden en het gemeenschappelijke beheer van infrastructuren.

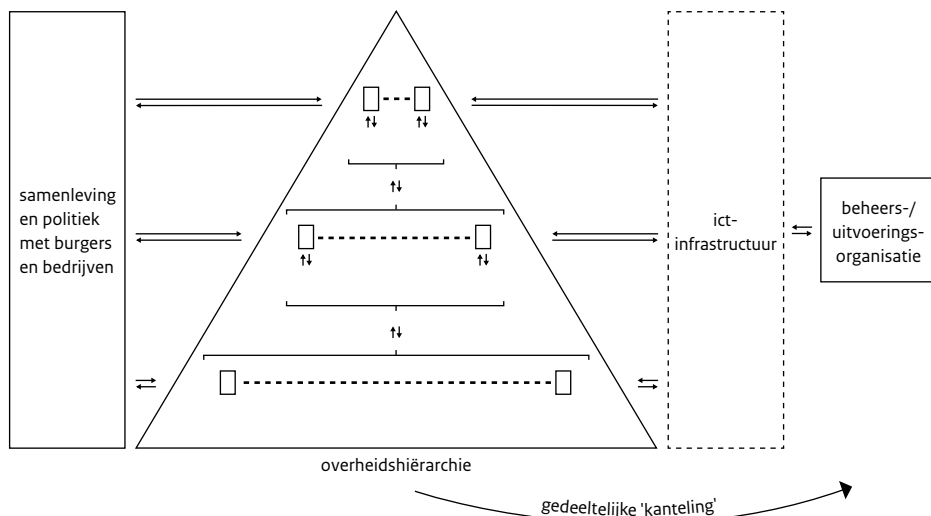
Verder kan men een strijd waarnemen tussen het landelijke en het gemeentelijke niveau over wie de regie en de zeggenschap krijgt over e-government. Een van de vragen is of deze regie meer centraal of decentraal moet zijn.

De overgangsfase duurt naar schatting nog minimaal een mensengeneratie. Zij is begonnen in de jaren tachtig van de vorige eeuw met een politiek van liberalisering, privatisering en deregulering en met voorstellen voor een overheidsbrede herstructurering van de bestuurlijke informatievoorziening, de zogenoemde BIOS-nota's. De overgangsfase eindigt met het volledig operationeel zijn van een overheidsbrede, alom aanwezige ict-infrastructuur en een algehele herstructurering van de organisaties van het openbaar bestuur op alle niveaus daaromheen. Daarmee is overigens niet gezegd dat de organisatie van het toekomstige openbaar bestuur volledig technologisch bepaald is. Politieke motieven en eisen van schaalgrootte en organisatie spelen ook een belangrijke rol. Een generatie is de minimale tijdsperiode die staat voor dergelijke ingrijpende, zeer grootschalige technologische en organisatorische processen met een grote politieke en economische betekenis.

Regelmatig hoort men suggesties om het aantal ministeries drastisch te beperken tot een aantal kerndepartementen. Hetzelfde geldt voor vier of vijf provincies in plaats van het huidige aantal.

De gemeenten hebben al een flinke reductieslag gemaakt en zijn opgenomen in stedelijke regio's. Uitvoeringsorganisaties fuseren of worden opgeheven als gevolg van het volledig uitrollen van de geïntegreerde ict-infrastructuur. In algemene zin worden de uitvoerings- en beheersorganisaties belangrijker in de fase van een kantelende overheid.

De kanteling wordt in figuur 3 zichtbaar doordat interne communicatie, dat wil zeggen binnen de overheid, gedeeltelijk verandert van verticaal naar horizontaal en door de centrale positie van beheers- en uitvoeringsorganisaties. De organisatie die het beheer krijgt van het nieuwe stelsel van basisregistraties geldt hier als voorbeeld van een netwerkconfiguratie die de bestaande organisatorische en technologische infrastructuur van de overheid doet kantelen.



Figuur 3:
Kantelende overheid met beheers- respectievelijk uitvoeringsorganisatie als scharnier.

Netwerkoverheid

Het overheersende organisatieprincipe van netwerken is niet een hiërarchie maar een heterarchie. Dat wil zeggen, de heerschappij komt van elders. In een heterarchie passen lagere niveaus slechts voor een deel in de hogere niveaus (Kontopoulos, 1993). In plaats hiervan verbinden netwerken bestaande niveaus en doorsnijden of overlappen zij hen. Netwerken als organisatievorm realiseren complexe interacties binnen en tussen niveaus. Zo verhogen zij de flexibiliteit van de overheidsorganisatie als geheel. Dit betekent onder andere dat de niveaus van samenleving, organisatie en individu direct met elkaar verbonden zijn en de bestaande indelingen van geografische schaal doorsnijden. Nogmaals, de hoogste niveaus bepalen de laagste niet volledig. Maar het omgekeerde is ook niet het geval. Er is een complexe bepaling van boven en van onderen en op het semi-autonome niveau van het netwerk als zodanig. Zoals hierboven benadrukt hebben netwerken zowel een centrale als een decentrale dimensie.

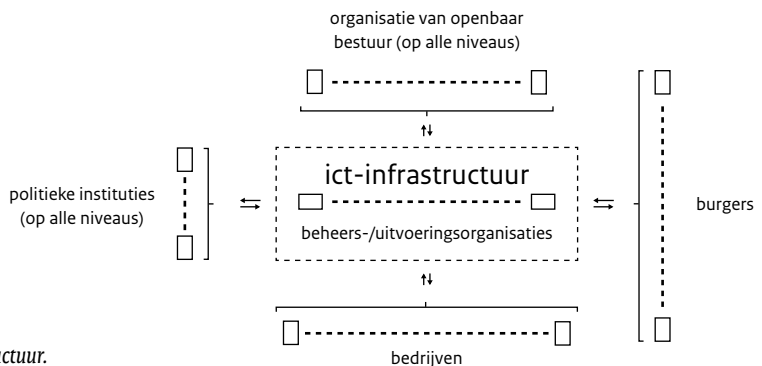
Bij de kantelende overheid zien we al dat de klassieke territoriale indelingen doorsneden raken door een uniforme infrastructuur en door netwerken die in gezamenlijke beheersorganisaties het landelijke en het plaatselijke direct aan elkaar koppelen, bijvoorbeeld bij de basisregisters. Maar in de netwerkmaatschappij en bij de netwerkoverheid blijven geografische fysieke indelingen en schaalgrootte relevant. Dat komt omdat mensen fysiek, psychisch, sociaal en cultureel verankerd zijn in plaatselijke omgevingen (van Dijk 1991/2001, 2006). Het betekent wel dat er verbindende structuren ontstaan, gedragen door een alom aanwezige infrastructuur van ict, die de lijnen van informatie, communicatie en beheer in de politiek en het openbaar bestuur veel korter maken. Voor het eerst wordt de utopie van een overheid als een soepel werkend en transparant geheel, als ware het een enkele organisatie, enigszins reëel.

De netwerkoverheid is verder gekanteld. Oorspronkelijk verticale structuren zijn gedraaid naar horizontale, gedragen door een alles verbindende ict-infrastructuur en zijn beheersorganisaties. Sommigen hebben hieruit afgeleid dat bij de netwerkoverheid de verticale structuren volledig vervangen zijn door horizontale en daarmee ook volledig decentraal zou worden. Netwerken worden geacht plat te zijn, zonder centra. Tegelijk zou de politieke aansturing, de hiërarchie, marginaliseren. Dat is het idee van de virtuele staat als 'lege' staat (Frissen, 1996, 1999).

Nogmaals moet benadrukt worden dat dit een verkeerde voorstelling van zaken is. In werkelijkheid blijft bepaling van boven, dus vormen van hiërarchie, ook bij een netwerkoverheid bestaan. Dat gebeurt op twee manieren. Allereerst transformeert de bureaucratie van de traditionele overheid in een infocratie (Zuurmond, 1994). Beheersing is voortaan in de eerste plaats verdisconteerd in de informatietechnologie zelf, hier het ict-netwerk. Netwerken hebben net zo goed centra als klassieke hiërarchieën, ze werken alleen anders.

De tweede wijze van bepaling van boven bij de netwerkoverheid is de politieke aansturing hiervan, al is deze mogelijk van onderen (democratisch) onderbouwd. De infocratie als vorm van technocratie laat voldoende ruimte open voor een inhoudelijke, normatieve aansturing van alle relevante sociaal-culturele en politieke niveaus van de samenleving. Wellicht wordt dit dan enerzijds een politieke aansturing op hoofdlijnen, anderzijds een invulling van (lokale) details.

Ook de sturingswijze van de markt blijft aanwezig bij de netwerkoverheid. Afhankelijk van de politieke voorkeur is de overheid groter of kleiner, sterker of zwakker ten opzichte van de markt.



*Figuur 4:
Netwerkoverheid
met 'centrale' ict-infrastructuur.*

Network government (partnerships) en outsourced government (uitbesteding) kunnen een min of meer belangrijke rol spelen in de aansluiting op joint-up government.

De gezamenlijke ict-infrastructuur vormt de ruggengraat van de netwerkoverheid. De geherstructureerde resterende organisaties van het openbaar bestuur, de uitvoeringsorganisaties en de politieke organen, ambtenaren, burgers en bedrijven liggen hier als het ware omheen gedrapeerd. De beheersorganisaties van de ict-infrastructuur spelen een belangrijke rol bij de infocratie. De structuur van de netwerkoverheid staat getekend in Figuur 4.

Een botsing van sturingswijzen

Het kan nog wel twee of meer decennia duren vooraleer een dergelijke alomvattende ict-infrastructuur gerealiseerd is. Er zijn niet alleen vele technische en juridische problemen te overwinnen. Kenmerkend, vooral in de fase van de kantelende overheid, is de fundamentele botsing van sturingswijzen. Een duidelijke illustratie biedt P-Direkt, een project dat onderzocht is door de auditdiensten van de ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken en door de Algemene Rekenkamer.

P-Direkt is een typisch voorbeeld van een netwerkconfiguratie, omgeven en mede aangestuurd door een hiërarchische overheid en door de markt. Het is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van de Nederlandse overheid (behalve het ministerie van Defensie) om dienstverlening voor personeelsadministratie en salarisverwerking te delen. Dit dient gerealiseerd te worden met een ict-netwerkvoorziening, een zogenoemd shared service centrum. De kern is een centrale basisregistratie met gedeelde gegevens, aangevuld met gewenste eigen gegevens en faciliteiten voor de deelnemende ministeries.

Opdrachtgever was indertijd de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK). De minister voor BVK viel onder die van BZK. De minister voor BVK was echter politiek verantwoordelijk en berichtte het kabinet regelmatig over voortgang. De plaatsvervangend secretarissen-generaal zijn op dit moment eindverantwoordelijk voor een goede overgang van 'hun' departementen naar P-Direkt. Het Algemeen Projectleiders Overleg (APO) telt alle departementale projectleiders met mandaat van de plaatsvervangend secretarissen-generaal om het departementale standpunt te vertegenwoordigen.

Voor de opbouw en het beheer van deze voorziening zag het toenmalige kabinet Balkenende in 2003 een logische rol voor de markt weggelegd. In 2004 werd hiervoor via een Europese aanbestedingsprocedure een externe marktpartij gezocht met resultaatverantwoordelijkheid voor ontwerp, bouw, exploitatie en beheer van deze infrastructuur volgens "marktstandaarden."⁵ Het consortium IBL bestaande uit de bedrijven IBM en LogicaCMG werd de 'gelukkige' winnaar van de aanbesteding.

P-Direkt veronderstelt een integrale administratie voor human resources bij de ministeries volgens gelijke standaarden en procedures. Dat consortium heeft de beoogde administratie echter niet gerealiseerd.

Ieder ministerie had haar eigen gespecialiseerde manier van personeelszaken en bijbehorende taakverdeling, routines en procedures. Elk ministerie had immers aparte personeelsafdelingen die ieder afzonderlijk strikt verantwoordelijk zijn voor een specifiek deel van de taken die gedefinieerd zijn voor de personeelsadministratie en salarisverwerking. De afdelingen werden als vanouds hiërarchisch aangestuurd en aangesproken op het realiseren van deze taken. De ministeries stelden heel verschillende eisen aan de te ontwikkelen standaarden en procedures van P-Direkt. Zoals *Automatisering Gids* op 14 oktober 2005 berichtte:

⁵ Brief aan de tweede kamer: Tweede Voortgangsrapportage P-Direkt, 24 januari 2005.

Het project kende een moeizame start. Een eerste detailontwerp van IBM en LogicaCMG werd vorig jaar afgekeurd, waarop de invoering van het shared service centre een jaar werd uitgesteld naar 1 januari 2007. Bij een tweede ontwerp dat IBM van de zomer opleverde, bleek er nog steeds een gat te gapen tussen wat IBM dacht te zullen bouwen en de verwachtingen van de betrokken ministeries.

Opvallend was dat bij dit tweede ontwerp (Lieveense, 2006, p. 59)

pas voor het eerst tussen BZK en de departementen gesproken werd over de concrete functionele acceptatiecriteria waaraan dat ontwerp zou moeten voldoen.

Op 14 oktober 2005 trok IBM zich terug uit het project met een schadeclaim van ruim 20 miljoen euro omdat het bedrijf de kosten zelf had moeten voorfinancieren. Hierna is het project formeel niet stopgezet maar in een fase van doorstart terechtgekomen. Een werkgroep geformeerd vanuit het APO, Taskforce genoemd, werkte onder de titel *Nieuwe Koers* een alternatief scenario uit. Naast het APO en de Taskforce kwamen er interdepartementale werkgroepen. Hierin waren alle departementen vertegenwoordigd. Doel was om in gezamenlijk interdepartementaal verband alsnog te werken aan de transitie naar P-Direkt. Het APO, de Taskforce, de interdepartementale werkgroepen en het consortium kan men beschouwen als netwerken.

Het startsein voor deze doorstart is een brief aan de Ministerraad uit juni 2006 waarin de toenmalige minister voor BVK, Pechtold, toelichtte dat de belangrijkste bouwstenen van P-Direkt verder konden worden ontwikkeld in afwachting van het verschijnen van het rapport van de joint audit en de Algemene Rekenkamer. De activiteiten zijn uitgevoerd in opdracht van BZK en opdrachtnemers waren het ministerie van BZK zelf, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Financiën.

De geschiedenis van P-Direkt is een duidelijk voorbeeld van het botsen van drie sturingswijzen. Het betreffende marktconsortium wenst een duidelijke opdracht waarin de taak, functionaliteit, standaard en prijs van het gewenste systeem exact staan aangegeven, of aan het begin van het project worden gedefinieerd. De departementale hiërarchie bleek niet in staat die opdracht op tijd te leveren. De hiërarchie hield daarentegen lang vast aan eigen wensen, routines en verantwoordelijkheden van onderdelen. Tegelijkertijd wentelt zij de vormgeving van P-Direkt af op het netwerk van projectleiders (APO). Dat bleek bij gebrek aan sturing vanuit het ministerie van BZK de gestelde taak niet zelfstandig te kunnen uitvoeren.⁶ Een dergelijk netwerk wil de gegeven opdracht immers zo efficiënt mogelijk uitvoeren door de samenwerkingsrelaties van de deelnemers optimaal te benutten. Prijzen (markt), routines (hiërarchie) en relaties (netwerk) botsten dus als middelen bij de bepaling van de technische standaarden die de gedeelde voorziening moesten vormgeven.

Principes voor het management van netwerken bij de overheid

Dergelijke botsingen zijn gemeengoed in de kantelingsfase. Het voornaamste probleem is dat het netwerk als sturingswijze onvoldoende loskomt van de bestaande hiërarchie. De meeste netwerkconfiguraties die in het leven geroepen worden door bestaande onderdelen van de overheid zijn 'opzetjes' die gedreven zijn door een verplichting tot samenwerking van bovenaf, door bepaalde

⁶ Voor interview met de projectleider bij Justitie, A. Ehren, zie Lieveense (2006, p. 58).

strategische doelstellingen van de betreffende onderdelen (om meer invloed te verwerven) of simpelweg door afwenteling van taken die deze onderdelen niet goed helemaal zelf kunnen uitvoeren, maar ook niet echt willen loslaten.

Een netwerkconfiguratie die hetzelfde gevaar liep als P-Direkt is GBO (Gemeenschappelijke Beheer-Organisatie; thans Logius) die hiervoor een aantal keren als voorbeeld genoemd werd. Volgens de website in kwestie⁷ was

sinds 1 januari 2006 de Gemeenschappelijke BeheerOrganisatie (GBO.Overheid) verantwoordelijk voor beheer en doorontwikkeling van een aantal overheidsbrede ICT-voorzieningen. Verder worden gemeenschappelijke standaarden ontwikkeld om informatie uitwisseling tussen overheden, burgers en bedrijven te vergemakkelijken. GBO.Overheid is een serviceorganisatie in het publieke domein en levert onder meer diensten op het gebied van authenticatie (DigiD/ PKIoverheid), berichtenverkeer (Overheidstransactiepoort), ICT-veiligheid (Govcert en Waarschuwingsdienst) en open standaarden (Overheids Open Standaarden). [...] De sturing is in handen van een Programmaraad waarin gebruikers vertegenwoordigd zijn. Organisatorisch valt GBO.Overheid onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de laatste twee zinnen van dit citaat is de spanning tussen de sturingswijzen al weer waarneembaar. De opdracht voor GBO was aanzienlijk complexer dan die voor P-Direkt. Dit geldt voor het aantal participanten maar ook voor de technische, juridische en organisatorische problemen die moeten worden opgelost. Het project GBA in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kende een vertraging van zes jaar (realisatie 1994 ipv. 1988). Wat zal het lot zijn van Logius en de voorzieningen die deze moet helpen creëren en beheren? Hoeveel vertraging kent het stelsel van basisregistraties?

De vraag rijst hoe netwerken in de fase van een kantelende overheid gemanaged en aangestuurd moeten worden. In die fase kunnen zij immers niet volledig onafhankelijk van de hiërarchie opereren. Bovendien moeten zij zowel in de fasen van een kantelende als van een netwerkoverheid politiek-bestuurlijk (democratisch) aangestuurd worden.⁸ Daarom beschrijven we tot besluit van dit hoofdstuk een tiental algemene principes. Ze zijn deels gebaseerd op bestaande literatuur (i.h.v. Kickert et al., 1997; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Goldsmith en Eggers, 2004). Deze principes zijn beperkt tot samenwerkende overheden in de fase van een kantelende overheid en zij gelden dus niet noodzakelijk voor andere netwerken waar de overheid mee te maken heeft zoals bij out-sourced government en public-private partnerships.

1. Politiek-bestuurlijke *aansturing* (regie) blijft noodzakelijk in een kantelende en in een netwerkoverheid. Er moet een instantie zijn die de randvoorwaarden van de samenwerking in het netwerk, de doelen die hiervan verwacht worden en een aantal cruciale technische en organisatorische middelen zoals hardware- en softwarestandaarden meegeeft en voortdurend (op afstand) bewaakt. Deze instantie dient het overzicht te houden en zij dient verantwoording af te leggen aan de geëigende organen. Hoe omvangrijker het netwerk, hoe hoger deze instantie in de politiek-bestuurlijke hiërarchie geplaatst moet zijn. Zo zouden de randvoorwaarden, doelen en middelen (zoals standaarden) van

⁷ www.gbo.overheid.nl, geraadpleegd op 30 januari, 2006.

⁸ Met het dissertatie-onderzoek van de tweede auteur van dit artikel zijn concrete richtlijnen voor het managen van netwerken van samenwerkende overheden (joint-up government) geformuleerd na empirisch onderzoek van een aantal van deze netwerken.

een landelijk stelsel van basisregistraties als ruggengraat van de toekomstige nationale ict-infrastructuur door een ministerie met volledige zeggenschap over de ict-architectuur van de centrale overheid aangestuurd moeten worden. Anders zullen de vele betrokken ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten niet op een lijn te krijgen zijn. Het netwerk, bijvoorbeeld dat van een beheersorganisatie, zou vervolgens een onmogelijke taak krijgen.

2. Politiek-bestuurlijke aansturing betekent ook blijvende *democratische verantwoording* op hoofdlijnen aan de in aanmerking komende vertegenwoordigende organen over het werk dat uitgevoerd wordt binnen de gevormde netwerken. Netwerken opereren op een grotere afstand van deze organen. Zij die politiek-bestuurlijk verantwoordelijk zijn mogen bepaalde risico's en verantwoordelijkheden niet op deze organisatievormen afschuiven.
3. Vervolgens moet het netwerk wel voldoende ruimte krijgen om zelfstandig binnen de randvoorwaarden te opereren. Daarvoor moet een *netwerkstructuur met relatief weinig tussenstappen* gecreëerd worden waarmee andere partners in het netwerk gemakkelijk bereikbaar zijn. De structuur zorgt voor een optimale stroom en uitwisseling van ict-hulpmiddelen binnen het netwerk zonder overbelasting door overbodige verbindingen. Zo 'n structuur voorkomt dat overheidsorganisaties langs elkaar heen werken door ontbrekende relaties. Of elkaar belemmeren doordat aan het bestaande traditionele hiërarchisch model wordt vastgehouden en er veel extra 'lijntjes' blijven bestaan.
4. Taakstellingen en verantwoordelijkheden van netwerkconfiguraties moeten *expliciet zijn en duidelijk afgebakend* van die van de hiërarchische onderdelen van de overheid.
5. Het gebruik van netwerken betekent niet teveel centraal willen regelen, maar ook niet te weinig. Het betekent het sturen en afrekenen op *verlangde prestaties* (outtasksen), niet op in detail voorgeschreven processen (outsourcen). Dit geldt ook voor het inschakelen van de markt (commerciële instanties).
6. Er moet een noodzaak zijn voor samenwerking. De deelnemers in het netwerk van samenwerkende overheidsorganisaties moeten inzien dat samenwerking een *wederzijds voordeel* oplevert. Een binding tussen partners ontstaat niet door 'opzetjes' die gedreven worden door een verplichting tot samenwerking van bovenaf of door bepaalde strategische doelstellingen (om meer invloed te verwerven) van één van de partijen. Een wederzijds voordeel ontstaat door (ict-) hulpmiddelen te delen in een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. De deelnemende partijen verwachten van elkaar dat ze investeren in de relatie door hun bijdrage te leveren aan de hulpmiddelen. In ruil hiervoor maken de deelnemende organisaties gebruik van de relatie door te putten uit de (ict-) hulpmiddelen. Afzonderlijke deelnemers 'bezitten' niet langer infrastructurele middelen, maar genereren ze gezamenlijk.
7. Het sturen in netwerken betekent *inzicht hebben in de verschillende belangen* van de deelnemende partijen. In netwerken van samenwerkende overheidsorganisaties spelen zowel formele als informele belangen een rol voor het slagen van de samenwerking. Inzicht in deze belangen wordt verkregen door drie soorten van netwerken te onderscheiden, interorganisatorische, intra-organisatorische en interpersoonlijke.

8. Voortgang en interne verantwoording van netwerken zijn niet gebaseerd op directe supervisie van boven, noch op een contract, maar op onderling *vertrouwen* en de reputatie van de deelnemende partners. Aan vertrouwen moet voortdurend gewerkt worden. Dat lukt indien de opdrachtgevers vanuit de overheid vertrouwen schenken aan het netwerk en doordat er een voortdurende interne communicatie plaatsvindt binnen het netwerk en tussen het netwerk en de opdrachtgevers. Bij deze communicatie moet rekening gehouden worden met eventuele cultuurverschillen van de deelnemende partners.
9. *Identiteit en imago* van het netwerk en zijn deelnemende partners moeten op deze wijze ook ontwikkeld worden. Het netwerk moet een eigen 'gezicht' krijgen. Anders ontstaat te weinig binding en valt het netwerk snel uit elkaar.
10. De prestaties van netwerken (op de taakstelling) moeten *voortdurend gemeten en bewaakt* worden, in eerste instantie door de netwerkpartners zelf die gebruik maken van dezelfde ict-infrastructuur voor hun communicatiekanalen.

Literatuur

- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Management in Netwerken*, Lemma, 1999.
- Castells, M., *The Information Age: Economy, Society and Culture*, deel I: *The Rise of the Network Society*, Blackwell, 1996.
- Chadwick, A., *Internet Politics, States, Citizens, and New Communication Technologies*, Oxford University Press, 2006.
- Commissie Overheid en ICT (cie. Docters van Leeuwen), *Burger en overheid in de informatiesamenleving, De noodzaak van institutionele innovatie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001.
- Dijk, J.A.G.M. van, *De Netwerkmatschappij: Sociale aspecten van nieuwe media*, 1^e – 4^e editie, Bohn Stafleu van Loghum / Samsom, 1991-2001.
- , *The Network Society: Social aspects of new media*, 2^e editie, Sage, 2006.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, 1996.
- , *De lege staat*, Uitgeverij Nieuwezijds, 1999.
- Goldsmith, S., en W. Eggers (2004). *Governing by Network, The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, 2004.
- Hacker, K., en J.A.G.M. van Dijk (samenstellers), *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*, Sage, 2000.
- Hague, B., en B. Loader, *Digital Democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, 1999.
- Kickert, W.M., E.-H. Klijn en J. Koppenjan, *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*, Sage, 1997.
- Kontopoulos, K., *The Logics of Social Structure*, Cambridge University Press, 2003.
- Lievense, P., P-Direkt, Wat er mis ging, in: *Digitaal Bestuur*, jaargang 1, nr. 1, 2005.
- McNeill, J.R., en W.H. McNeill, *The Human Web: A Bird's-Eye View of World History*, W.W. Norton & Company, 2003.
- Monge, P.R., en N.S. Contractor, *Theories of Communication Networks*, Oxford University Press, 2003.
- Mueller, M.L., *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance (Information Revolution and Global Politics)*, The MIT Press, 2010.
- Powell, W., Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizations, in: *Research in Organizational Behaviour*, deel 12, B. Slaw (samensteller), pp. 295-336, JAI, 1990.
- Shane, P.M. (samensteller), *Democracy Online, The prospects of political renewal through the Internet*, Routledge, 2004.
- Slaughter, A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

Thompson, G., J. Frances, R. Levacic en J. Mitchell (samenstellers), *Markets, Hierarchies and Networks: The coordination of social life*, Sage, 1991.

Zuurmond, A., *De infocratie; een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, Phaedrus, 1994.

Prof. dr. Jan A.G.M. van Dijk is hoogleraar Communicatiewetenschap aan de Universiteit Twente, Faculteit der Gedragwetenschappen, leerstoel Sociologie van de Informatiesamenleving.

Ir. Anneleen van Beek is werkzaam bij de Gemeente Den Bosch als Senior beleidsmedewerker Informatiemanagement. Zij is tevens extern promovenda aan de Universiteit Twente, Faculteit der Gedragwetenschappen, Vakgroep Media, Communicatie en Organisatie.