

## **Samenvatting: de etnografie van zorgende netwerken**

Netwerkvorming wordt vaak als oplossing gepresenteerd voor de omgang met urgente vraagstukken in de zorg, zoals een groeiende zorgvraag door steeds ouder wordende populaties en toenemende arbeidsmarkttekorten. Tegelijkertijd vereist netwerken de herconfiguratie van diepgewortelde professionele, organisatorische, administratieve, geografische en institutionele grenzen. Dit proefschrift richt zich op zorgende netwerken als een sturingsorde in de maak. Met zorgende netwerken als object van studie wordt bedoeld: geformaliseerde of informele samenwerkingsverbanden in de zorg die bestaan uit knooppunten tussen meerdere actoren om zorg voor burgers te (re)organiseren. Dit proefschrift beschouwt netwerken als activiteit (werkwoord) en niet zozeer als ding (zelfstandig naamwoord).

In het huidige netwerkonderzoek valt een empirisch tekort voor alledaags bestuur op te merken. Dit kan worden toegeschreven aan twee dominante aannames: (1) samenwerkingsverbanden zijn min of meer plaatsloos en contextvrij, en (2) samenwerkingsverbanden zijn gegeven en begrensde entiteiten. Beide aannames lijken zich te concentreren op de formele aspecten van samenwerken. Dit proefschrift behandelt sociale interactie in relatie tot formele *en* informele dynamieken van zorgende netwerken. Door een zogenoemde ‘gelaagde’ etnografie in de Nederlandse ouderen- en ziekenhuiszorg wordt gepoogd om inzicht te krijgen in hoe netwerken zich ontvouwt, en met welke gevolgen voor beleid en praktijk. De volgende onderzoeksvraag staat centraal: *Hoe ontvouwt netwerken zich in de dagelijkse sturingsactiviteiten en interacties van betrokken actoren, en met welke gevolgen voor hun rol en werk?*

Op basis van verschillende empirische vindplaatsen in de ouderen- en ziekenhuiszorg kan worden geconcludeerd dat netwerken gekenmerkt wordt door meervoudigheid, voortdurendheid, plaatselijkheid, gelaagdheid én de benodigde lenigheid.

De *meervoudigheid* van netwerken verwijst naar de empirische realiteit dat netwerken geen op zichzelf staande activiteit is binnen de grenzen van een samenwerking, maar betrekking heeft op knooppunten van meerdere samenwerkingsverbanden. Het overmatig gebruik van zorgende netwerken als generieke oplossingsstrategie miskent daarom opkomende problemen rondom toegankelijkheid van zorg, bestuurlijke en professionele drukte en institutionele fragmentatie. Uit hoofdstuk 2 en 3 blijkt dat netwerken geen ‘integraal onderdeel’ van professioneel werk is. Daardoor is netwerken niet vanzelfsprekend. Dit roept aanpalend de vraag op: moet iedereen netwerken? Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen en strategieën van ziekenhuisbestuurders om de belangen van de organisatie op één lijn te brengen met de activiteit van netwerken. Zorgen via netwerken is in dit geval niet alleen een manier om te overleven. Het helpt minder dominante ziekenhuizen om macht en invloed te verwerven in het ‘netwerk van samenwerkingen’, omdat ze onderdeel worden van de strategische ambities van anderen rondom (medische) zorgverlening. Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van een netwerkplatform als strategie om een netwerk van netwerken te besturen. Een platformstructuur kan actoren namelijk helpen bij het coördineren van netwerkactiviteiten die vaak verspreid zijn over verschillende bestuurlijke, professionele en beleidsvormende lagen. De geboden steun activeert en faciliteert actoren, omdat zij misschien de noodzaak wel voelen om te netwerken, maar daarvoor slechts beperkte tijd, expertise of sociaal kapitaal hebben.

*Voortdurendheid* houdt in dat netwerken geen duidelijk begin en einde heeft, maar voortdurend werk vereist. Hoe als professionals, bestuurders en beleidsmakers te navigeren door organisatorische, epistemische en normatieve ambiguïteiten is niet vanzelfsprekend, maar moet door hen steeds opnieuw worden ontdekt en ontwikkeld. Strategiedocumenten en netjes

afgebakende netwerkstructuren zijn geen oplossing voor de inherente beweeglijkheid en onduidelijkheid van netwerken. Dergelijke kunstmatige ordeningen kunnen slechts tijdelijk soelaas bieden. Aangezien zorgzame netwerken bewegende objecten zijn die in de loop van de tijd groeien of krimpen, met veranderende functies en doeleinden (*'function creep'*) en naast elkaar bestaande in- en uitsluitingsmechanismen. Hoofdstuk 1 liet zien dat het werken in en met een 'netwerk aan samenwerkingen' het sturingsrepertoire van bestuurders en professionals kan vergroten. Maar dit vraagt wel om relationele vaardigheden die niet vanzelfsprekend zijn. Netwerken vraagt zowel intern als extern werk (het verplaatsen in en tussen netwerken en de organisatie). Hoofdstuk 2 en 3 laten bijvoorbeeld zien hoe bestuurders zich tegelijkertijd verhouden tot overlappende en tegenstrijdige belangen, doeleinden, ambities, wet- en regelgeving en emoties. Hoofdstuk 5 laat het bemiddelende werk zien op het snijvlak van beleid en praktijk. Zorgende netwerken zijn, kortom, dynamische entiteiten die om voortdurende inzet vragen van betrokkenen.

*Plaatselijkheid* gaat over de lokale situering van netwerken. Netwerken staat niet los van de sociaal-culturele, institutionele en geografische context waarin het beoogd effect te hebben. Dergelijke processen gaan over het construeren van de plek die bepaalt waar te netwerken (bijvoorbeeld 'de regio' als beleidslaag), met wie en voor welke specifieke lokale behoeften en voor welke burgers. Huidige regulering is echter nog niet gericht op de plek waar netwerken vorm moet krijgen, maar is vooral gericht op individuele organisaties en professionals. De praktijk van netwerken in dit proefschrift laat zien dat netwerken eerder werkt ondanks dan dankzij bestaande wet- en regelgeving. Hoofdstukken 5 en 6 laten zien hoe regionale actoren en systeempartijen de regio proberen vorm te geven en 'transformeren' van een administratieve (geografische) plaats tot een (legitiem) sturingsobject voor het organiseren van zorg. Beleidsmakers zoeken naar beleidsinstrumenten om de regio robuuster te maken. Hoofdstuk 4 laat zien dat samenwerkingsverbanden worden opgezet en onderhouden door diverse (potentiële) netwerkactoren, maar dat (tijdelijke) inmenging 'van buitenaf' nodig is om lokale problemen te slechten. Zorgende netwerken zijn dynamische entiteiten zonder vooraf bepaalde, eenduidige geografische of beleidsmatige grenzen, maar geven daar mede vorm aan.

*Gelaagdheid* omvat enerzijds dat netwerken ingebed is in onderliggende dynamieken, zoals relaties en interacties tussen professionals en managers, tussen organisaties en gemeenschappen, tussen decentrale en centrale overheden (of beleidslagen) en kaders. Wie werkt aan netwerken komt met verschillende organisatie- en beleidsniveaus in contact en zal deze moeten mobiliseren en bewerken. Netwerken is geen machtsvrije activiteit, maar is betwist en verknoopt met verschillende belangen en beleidslagen. Het vormgeven aan samenwerking als antwoord op de behoeften van burgers is geen solistische onderneming. Netwerken als gelaagde praktijk van bestuur en zorg vraagt namelijk voortdurend werk van actoren binnen organisaties, maar ook om de inmenging van buitenaf om van netwerken een gelegitimeerde activiteit te maken binnen het bredere palet aan samenwerkingsrelaties, de institutionele context en geografische plaats. Hoofdstuk 4 laat zien dat beleidsmakers zich bemoeien met regionale netwerken, waarbij ze macht en invloed uitoefenen om de lokale traagheid van netwerken te overwinnen. Hoofdstuk 5 laat zien hoe zogenoemde 'vage' beleidsfiguren zoeken naar (en interveniëren via) creatieve manieren om netwerken een gangbare praktijk te maken. Vage beleidsfiguren die mediëren tussen beleid en praktijk zijn meer dan een symptoom van ambiguïteit. Zij geven de sturingsorde mede vorm.

*Lenigheid in doelvorming* omvat de verschillende manieren waarop doelen tot stand komen door middel van het netwerken. Dit onderstreept de verschillende manieren waarop actoren betekenis geven aan samenwerken. Netwerken is namelijk niet statisch, maar dynamisch, vol

dubbelzinnigheden en relationele processen waarin interacties en structuren worden gemaakt en aangepast. Het strategisch positioneren is niet vastgelegd in tijd en plaats. Hoofdstuk 3 laat zien dat medisch specialisten en bestuurders een netwerkplatform in eerste instantie gebruiken om professionele (leer)gemeenschappen te faciliteren en te legitimeren. In de loop van de tijd helpt het hen om een organisatie- en netwerk overstijgende impact te hebben op (de organisatie van) de zorg. Dit reikt verder dan het doel van het oorspronkelijke netwerkplatform, namelijk het hanteren van vergaande kwaliteitsregels. Hoofdstuk 4 laat zien hoe beleidsmakers het veld gebruiken om nauwere relaties met regionale actoren te ontwikkelen door in te grijpen in lokale probleempercepties en beoogde oplossingsstrategieën. In hoofdstuk 5 maken de vage beleidsfiguren gebruik van de institutionele leegte die is ontstaan als gevolg van verantwoordelijkheidsstructuren die niet tot nauwelijks passen bij de totstandkoming van (regionale) samenwerkingsverbanden. Dit hoofdstuk toont de opkomst van een type bemiddelende actor die wordt ingezet om veranderingen in het veld te bewerkstelligen.

Vanuit een pragmatisch perspectief op netwerken kom ik tot de volgende typering van het soort werk dat hiermee is gemeoid:

- (1) *Zorgen voor netwerken als een kwestie van maatschappelijke zorg om collectief leren te bevorderen.* Dit omvat de erkenning dat samenwerkingsverbanden een belangrijke maatschappelijke bron zijn om te leren over het werken in en met netwerken. Het omvat ook het herkalibreren en problematiseren van het huidige netwerkdiscours om zowel donkere kanten als kansen te verhelderen.
- (2) *Zorgen door netwerken om uiting te geven aan strategische waarden.* Dit omvat het strategisch positioneren van actoren op een zodanige manier dat de spanningen die inherent zijn aan netwerken productief gemaakt worden. Netwerken gaat namelijk niet alleen gepaard met onzekerheden en dubbelzinnigheden, maar biedt ook potentieel voor verandering in organisaties en in beleid. Dit vraagt creativiteit om onzekere omstandigheden zo te vervormen dat deze in nieuwe strategische paden vertaald kunnen worden.
- (3) *Zorg dragen voor netwerkdoelen en ambities om diverse betrokkenheid mogelijk te maken.* Dit omvat het herstructureren van netwerken naar meer diverse en democratische praktijken van zorg. Dit vraagt om zorg dragen voor betrokkenheid van een brede groep actoren en doelvorming door (langdurige) ondersteuning. Diverse betrokkenheid is noodzakelijk om te voorkomen dat netwerken louter een praktijk wordt voor elite actoren.
- (4) *Het maken van een plek om netwerken legitiem te maken als antwoord op lokale behoeften.* Hier gaat het over waar samenwerkingsverbanden zich moeten ontvouwen, met wie en voor welke behoeften van burgers. Hieraan ten grondslag liggen sturingsobjecten die netwerken een meer 'verantwoordelijke' praktijk van zorg maakt. De constructie van 'de regio' als sturingsobject om te netwerken gaat bijvoorbeeld gepaard met claims over wat (kwaliteit van) zorg omvat en wie daarvoor verantwoordelijk is.

De dimensies van een kritisch-pragmatisch begrip van zorgende netwerken komen voort uit de leefwereld van actoren, zijn minder netjes en doordrenkt met wensdenken, en dus—zo is een centrale conclusie van dit proefschrift—intelligenter en daarmee passender voor de omgang met publieke problemen. Een kritisch-pragmatisch begrip ziet zorgende netwerken als een veelzijdige (relationele) infrastructuur om collectief leren over netwerken als werkwoord mogelijk te maken, en als manier om 'professioneel aanmodderen' een plek te geven in het regionaal samenwerken aan zorg en productief te maken. De etnografie van zorgende netwerken is een pleidooi om netwerken niet te romantiseren, maar om vanuit een kritisch-

pragmatisch perspectief zorg te dragen voor een sturingsorde in de maak die leunt op (regionale) netwerken. De etnografie van zorgende netwerken is een uitnodiging om de rommeligheid van netwerken te erkennen en benutten voor het realiseren van passende antwoorden op urgente zorgvragen.

Dit proefschrift heeft implicaties en aanbevelingen voor beleid, praktijk en netwerkonderzoek. Een sluimerend gevaar voor beleidsmakers (en politici) is het vereenvoudigen of reduceren van de dagelijkse gevolgen van netwerken voor betrokkenen. Leren van verhalen over netwerken uit het veld is daarom belangrijk. Hiermee worden de bijzonderheden van netwerken concreet gemaakt, wat de (politieke) waardensystemen die centraal staan in het netwerkbeleid verrijken en verbreden.

De beschreven relaties en interacties in netwerk- en regiovorming in dit proefschrift roepen bovendien de vraag op hoe (burger)vertegenwoordiging georganiseerd kan worden en met welke verantwoording. Zorgende netwerken produceren namelijk vormen van in- en uitsluiting. Netwerkvorming 'integreert' niet alleen, maar sluit ook actoren, kennis en perspectieven uit. Bewustzijn is hiervoor nodig om netwerken een diverse en democratische praktijk van zorg te maken in een veranderende welvaartstaat.

Hoewel dit proefschrift laat zien dat het structureren netwerken in alternatieve sturingsmogelijkheden resulteert, gaat netwerken ook gepaard met de nodige bestuurlijke en professionele drukte en 'projectificatie' met tijdelijke budgetten en kleinschalige experimenten. Inzicht in de gevolgen van dergelijke (conflicterende) coördinatiestructuren kan beleidsmakers helpen om de proliferatie aan netwerkvormen in te dammen.

Een andere implicatie betreft de ontwikkeling van netwerken als object van inspectie. Huidige regelgeving richt zich veelal op bestaande, min of meer zichtbare, *individuele* netwerken die als zodanig geïdentificeerd kunnen worden. De veronderstelling is dat 'het netwerk' aangesproken en ter verantwoording geroepen kan worden. De etnografie van zorgende netwerken laat echter zien dat nieuwe culturen van (democratische) verantwoording en responsiviteit in de (be)sturing van zorg nodig zijn. Dit omvat enerzijds het herformuleren van geïstitutionaliseerde verantwoordelijkheden, en anderzijds het heroverwegen van de interacties tussen beleid en praktijk om over netwerken te leren voor toezicht en bestuur. Hoofdstuk 3 leert dat netwerkplatforms met lenigheid in doelvorming in alternatieve sturingsmogelijkheden resulteert om grip te krijgen op een vernetwerkte zorgcontext.

De toenemende nadruk op netwerken als praktijk van zorg vraagt van zorgprofessionals en bestuurders om opkomende onvolkomenheden te verdragen, maar óók om hieraan verder te sleutelen en zich in het netwerken te bekwamen.

Op basis van mijn onderzoek concludeer ik dat netwerkonderzoek gebaat is bij verdere empirische verkenning van wat zich afspeelt tussen bestuurlijke en professionele niveaus, tussen geografische plaatsen, en hoe dergelijke 'tussenruimten' de interacties en afhankelijkheden tussen beleid en praktijk herconfigureren, en met welke gevolgen voor burgers. Netwerkonderzoek gaat hiermee verder dan alleen analyse op systeemniveau óf implementatievraagstukken op werkvloeren. De coördinatie tussen die analytische niveaus omvat niet alleen 'zichtbare' organisatie- en beleidsniveaus, maar ook onontdekte ruimten, 'vage beleidsfiguren' en rommeligheid. Dergelijke analyses vormen de basis voor een maatschappelijke bestuurskunde die sensitief is voor sociale ervaringen aangaande zorgende netwerken. Etnografisch onderzoek is hierbij belangrijk omdat het zicht biedt op de beleefde

werkelijkheid van actoren en praktijken van netwerken. Ten tweede is het problematiseren van de donkere kanten van netwerken noodzakelijk. Dit proefschrift laat zowel de sturingsmogelijkheden als de (on)verwachte onzekerheden zien. Verder onderzoek naar wat netwerken betekent voor de herverdeling van professionele taken en met welke impact voor formele en informele zorgverleners en wat ‘goede zorg’ dan omvat is wenselijk. Ten derde kan netwerkonderzoek meer in dialoog gaan met diverse methodologische grondslagen, zoals sociale ontwerpers, om tunnelvisie te voorkomen. Het is tijd voor een gedemocratiseerde ‘netwerkwetenschap voor de samenleving’ die rijkelijk put uit de leefwereld van actoren.

Tot slot: de etnografie van zorgende netwerken geeft inzicht in hoe de ‘netwerkonderzoeker’ zich positioneert tijdens grootschalige beleidsveranderingen die zijn geënt op (regionale) netwerken. Netwerkonderzoekers begeven zich namelijk tussen verschillende organisatie- en beleidsniveaus. Dit vraagt om het steeds weer bespreekbaar maken van de identiteit; gevoel te ontwikkelen voor verschillende strategieën van interacties met actoren; vertrouwd te raken met sociaal-culturele dynamieken en de geografische plaats van de netwerkklocaties, en te temporiseren om ‘blinde vlekken’ te herkennen in het dominante netwerkdiscours.