

# Democratisch verankerde governance networks

Een kwalitatief onderzoek naar democratische verankering bij *governance networks*

Sander Swierts  
433861  
23-06-2017

Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master Bestuurskunde: Publiek Management

Eerste begeleider: prof. dr. Mark van Twist  
Tweede begeleider: prof. dr. Jurian Edelenbos



Met dank aan de respondenten, mijn begeleiders,  
mijn naasten en alle anderen die hebben meegedacht en  
steun hebben geboden tijdens het schrijven.

## Abstract

In deze scriptie wordt gezocht naar factoren die invloed hebben op democratische verankering van *governance networks*. De academische discussie over de rol die *governance networks* kunnen spelen in westerse democratieën is vooralsnog onbeslecht. Deze scriptie draagt bij aan die discussie door van vier Green Deals de democratische verankering te onderzoeken.

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van een evaluatiemodel voor democratische verankering. Dit model definieert vier ankerpunten: via controle door bewindslieden, via de achterban van netwerk actoren, via maatschappelijke verantwoording en via democratische regels en normen. Per casus zijn vier interviews afgenomen met betrokkenen waarbij deze vier punten aan bod kwamen. Ook zijn relevante documenten bestudeerd. Door de analyse van deze data werd duidelijk welke factoren invloed hebben op de verankering van de vier Green Deals en de bijbehorende *governance networks*.

Uit de casussen blijken twee factoren relatief vaak bij te dragen aan de totstandkoming van democratische verankering.

De eerste factor is de invloed van het belang van een effectief netwerk op democratische verankering. In de data komen vormen van verankering vooral voor, wanneer ze ook van belang zijn voor de effectiviteit van het netwerk. Democratische verankering komt dan niet tot stand als gevolg van een streven naar democratische legitimiteit, maar als gevolg van een streven naar doeltreffendheid.

De tweede factor is de invloed van de overheid op democratische verankering. Met *metagovernance* kan de overheid het netwerk succesvol aanmoedigen om vormen van democratische verankering op te nemen in de samenwerking.

Daarmee laat dit onderzoek zien dat *governance networks* niet inherent onverenigbaar zijn met representatieve democratie. Dit hangt vooral af van hoe een *governance network* in elkaar zit. Daarnaast is de vondst van deze twee factoren belangrijk voor het 'verbeteren' van de democratische verankering van netwerken. Ervan uitgaande dat een netwerk belang hecht aan zijn effectiviteit, zou een strategie van de overheid kunnen zijn om met *metagovernance* aan te sturen op het verweven van vormen van democratische verankering en activiteiten gericht op effectiviteit. Zo wordt de verankering gestimuleerd door het te koppelen aan het succes van het netwerk.

Ook lijkt dit onderzoek erop te wijzen dat het in de praktijk, anders dan in de wetenschap, ongebruikelijk is de democratische legitimiteit van *governance networks* te verkennen. Gezien de maatschappelijk roep om aanvullende vormen van inspraak in het huidige stelsel van democratisch openbaar bestuur, is het aan te bevelen de kansen en risico's op het gebied van democratische legitimiteit van *governance networks* ook in de praktijk meer aandacht te geven.

## Inhoud

Abstract .....	iii
1. Inleiding .....	1
2. Theorie.....	4
2.1 <i>Network governance</i> .....	4
2.1.1 Geschiedenis van het denken over <i>network governance</i> .....	4
2.1.2 <i>Network governance</i> in dit onderzoek .....	5
2.1.3 Metagovernance .....	7
2.2 Democratische implicaties van <i>network governance</i> .....	8
2.3 Evalueren van de democratische eigenschappen van <i>governance networks</i> .....	9
2.3.2 Evaluatiemodel voor de democratische verankering van <i>governance networks</i> .....	11
2.3.3 Verwachtingen over het ontstaan democratische verankering.....	19
2.4 Conceptueel model .....	21
3. Onderzoeksubject.....	22
3.1 Ontwikkeling.....	22
3.2 Beschrijving instrument.....	24
3.2.1 Anatomie van de Green Deal .....	24
3.2.2 Fasen van de Green Deal.....	25
4. Methode .....	26
4.1 Sampling .....	26
4.1.1 Theoretische relevantie.....	26
4.1.2 Spreiding.....	27
4.1.3 Bereikbaarheid .....	27
4.1.4 Geselecteerde casussen .....	28
4.2 Onderzoeksdesign .....	28
4.3 Dataverzameling.....	29
4.3.1 Interviews .....	29
4.3.2 Documenten .....	31
4.4 Analyse .....	32
4.4.1 Verticaal.....	32
4.4.2 Horizontaal .....	33
5. Resultaten & Analyse .....	35
5.1 Casusbeschrijvingen .....	35
5.1.1 Green Deal 167: Groene Daken.....	35
5.1.2 Green Deal 185: Openbaar toegankelijke elektrische infrastructuur .....	35
5.1.3 Green Deal 191: Verduurzamen voedselconsumptie .....	36

5.1.4 Green Deal 171: Visserij voor een schone zee .....	36
5.2 Horizontale analyse .....	37
5.2.1 Democratische verankering via controle door bewindslieden .....	37
5.2.2 Democratische verankering via de achterban van netwerkactoren .....	41
5.2.3 Democratische verankering via maatschappelijke verantwoording .....	45
5.2.4 Democratische verankering via democratische regels en normen .....	50
6. Conclusie .....	58
6.1 Beantwoording deelvragen .....	58
6.1.1 Deelvraag 1 .....	58
6.1.2 Deelvraag 2 .....	59
6.1.3 Deelvraag 3 .....	59
6.1.4 Deelvraag 4 .....	60
6.2 Beantwoording hoofdvraag .....	61
6.3 Discussie .....	63
6.3.1 Betekenis .....	63
6.3.2 Aanbevelingen .....	64
6.3.3 Beperkingen .....	65
Verwijzingen .....	67
Bijlagen .....	71
Bijlage A: Verticale analyse .....	71
Green Deal 167: Groene Daken .....	71
Green Deal 185: Openbaar toegankelijke elektrische infrastructuur .....	74
Green Deal 191: Verduurzamen voedselconsumptie .....	78
Green Deal 171: Visserij voor een schone zee .....	82
Bijlage B: Interviews .....	85
Bijlage C: Gespreksleidraad .....	86
Uitgebreid .....	86
Kort .....	88







## 1. Inleiding

De afgelopen twee decennia lijkt er 'iets' aan de hand met het westers democratische systeem, maar niemand weet precies wat of hoe het opgelost kan worden. De luide stem waarmee bevolkingen kiezen voor politici die zich profileren als buitenstaanders, lijkt te laten horen dat men zich niet kan vinden in de manier waarop de gevestigde politieke partijen hun werk doen. Daarom heeft het Sociaal Cultureel Planbureau eind 2015 een poging gedaan om uit te zoeken of de Nederlandse democratie in zijn huidige vorm überhaupt nog wel toekomst heeft als het ligt aan de bevolking. Daaruit kwam de ogenschijnlijk tegenstrijdige bevinding die naar voren komt is dat burgers nog altijd zeer gecharmeerd zijn van democratie als regeringsvorm, maar dat er veel kritiek is op de dagelijkse politieke invulling daarvan. "Politici luisteren niet en burgers hebben weinig te zeggen, is de klacht" (NRC Handelsblad, 2015).

Er blijkt veel steun te zijn voor het gebruik van directere vormen van democratie, zoals referenda. De meeste respondenten zijn echter niet van mening dat de burger invloed moet hebben op alle wetten en uiteindelijk wordt representatieve democratie als regeringsvorm nog steeds verkozen boven een systeem waarin directe inspraak de standaard is. Volgens het SCP duidt dat erop dat een gedeelte van de Nederlanders van mening is dat representatieve democratie niet moet worden vervangen door directe democratie, maar ermee moet worden aangevuld. Dit komt voort uit onvrede over de responsiviteit van de politiek. Tegelijkertijd willen burgers niet altijd en overal over meebeslissen. Het gaat voornamelijk over de mogelijkheid tot inspraak wanneer daar behoefte aan is (Den Ridder & Dekker, 2015). Dit rapport demonstreert de noodzaak van een zoektocht naar een responsievere democratie. Nieuwe vormen van maatschappelijke representatie en participatie in openbaar bestuur kunnen daar mogelijk aan bijdragen.

Daarnaast is de laatste twee decennia ook een bestuurlijke verandering te bemerken. De verandering "*van government naar governance*", zoals een van de respondenten uit dit onderzoek het typeerde, verwijzend naar denkers als Rhodes (1997). Waar de overheid zich vroeger focuste op het rechtmatig uitvoeren van haar taken en dat daarna uitbreide met een focus op prestatie binnen die rechtmatigheid, richt ze zich nu steeds meer op het betrekken van maatschappelijke actoren in het uitvoeren van die taken (Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, Van Gerwen, & Kruitwagen, 2014). Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke aanbestedingen, akkoorden die met sectoren worden gesloten maar ook de manier waarop met burgerinitiatieven wordt omgegaan. In plaats van de traditioneel hiërarchische werkwijze, gaat het dus om bestuur dat probeert aan te sluiten bij initiatieven uit de samenleving, zoals Mark Rutte dat een paar jaar geleden noemde (Rutte, 2013). Het maatschappelijk welzijn wordt dan niet alleen vormgegeven door de staat of marktwerking, maar er wordt ook ruimte gecreëerd voor continue onderhandeling en samenwerking tussen staat, markt en burger.

Deze ontwikkeling is ook terug te zien in de aandacht die er in de academische literatuur aan wordt besteed (Klijn & Koppenjan, 2012). Daarin wordt deze nieuwe vorm van bestuur vaak aangeduid met de term *network governance*. Hoewel er al bijna twintig jaar onderzoek naar wordt gedaan, lijkt een eenduidige definitie van *network governance*, of überhaupt overeenstemming dat *network governance* de beste term is, nog niet gevonden (Klijn, 2008). Een diepere uitwerking van de term *network governance* is te vinden in hoofdstuk twee. Voor nu volstaat te zeggen dat het sturing van de maatschappij door interdependente netwerken van relatief autonome actoren betreft, die gezamenlijk publieke waarde creëren. Veel van het onderzoek naar deze netwerken focust zich op de prestaties en het management ervan (Agranoff & McGuire, 2001; Frederickson, 2005). Zo bezien lijken *governance networks* technocratische instrumenten voor het bedrijven van effectief en efficiënt maatschappelijk bestuur.

Een groeiende collectie aan literatuur betwist dat beeld en onderzoekt de democratische aspecten van *network governance*. De spanningen tussen *governance networks* en instituties van representatieve democratie en het betrekken van stakeholders bij publieke waarde creatie zijn hierbij de voornaamste focus (Klijn, 2008). Net zoals bij het onderzoek naar de prestaties van *governance networks*, is voor onderzoek naar de democratische aspecten van *governance networks* ook een methode van evaluatie nodig om *governance networks* met elkaar te kunnen vergelijken (Mathur & Skelcher, 2007; Sørensen & Torfing, 2005a; Provan & Milward, 2001).

### Onderzoeksvraag

Deze twee ontwikkelingen leiden tot de vraag welke rol *network governance* kan spelen binnen de huidige vorm van westerse democratie. Om bij te dragen aan de kennis daarover wordt in dit onderzoek het democratisch karakter van vier *governance networks* onderzocht. Dit wordt gedaan aan de hand van het evaluatie model van 'democratische verankering' van *governance networks* dat hoofdzakelijk is ontwikkeld door Jacob Torfing en Eva Sørensen (Sørensen & Torfing, 2005; Sørensen & Torfing, 2005a; Sørensen & Torfing, 2007; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012). De democratische verankering van een *governance network* verwijst naar de mate waarin een netwerk verbonden is met democratische principes uit de gangbare stromingen in de bestuurskundige en politicologische literatuur. Deze principes worden in het model ondergebracht in vier ankerpunten. Vertaald naar de onderzoekscontext beslaan deze vier punten de verankering via controle door bewindslieden, de achterban van netwerkactoren, maatschappelijke verantwoording en democratische regels en normen.

Door de democratische verankering van vier *governance networks* te onderzoeken worden lessen opgedaan over de manier waarop democratische verankering ontstaat. Die kennis kan bijdragen aan zowel de bestuurskundige discussie over *network governance* als de bestuurlijke praktijk van *governance networks*. Maar bovenal draagt deze kennis bij aan de zoektocht naar nieuwe of aanvullende vormen van democratie, zoals *governance networks*, in tijden dat de democratie in huidige vorm ter discussie staat (Hirst, 2002; Den Ridder & Dekker, 2015). Deze zoektocht heeft in dit onderzoek geleid tot de volgende hoofdvraag van dit onderzoek:

---

Hoe komt de democratische verankering van *governance networks* tot stand?

---

In het model van Torfing en Sørensen wordt democratische verankering opgedeeld in vier vormen, of ankerpunten. De hoofdvraag kan daarom opgedeeld worden in vier vragen die elk een ankerpunt behandelen. De antwoorden op deze vier vragen geven gezamenlijk antwoord op de hoofdvraag, net zoals de vier ankerpunten tezamen democratische verankering vormen. De vier deelvragen zijn:

1. Hoe komt democratische verankering via *controle door bewindslieden* tot stand bij *governance networks*?
2. Hoe komt democratische verankering via *de achterban van netwerkactoren* tot stand bij *governance networks*?
3. Hoe komt democratische verankering via *maatschappelijke verantwoording* tot stand bij *governance networks*?
4. Hoe komt democratische verankering via *democratische regels en normen* tot stand bij *governance networks*?

## Relevantie

Onderzoek naar de factoren die bijdragen aan democratische verankering en naar de manier waarop die bijdrage wordt geleverd heeft zowel maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie. In het verlengde van de eerder beschreven dynamiek waar westerse democratische systemen in verkeren kan *network governance* en de bijbehorende praktijk gezien worden als een poging tot doorontwikkeling van het democratische systeem. Om ervoor te zorgen dat het controlerende onderdeel van dat systeem zich in gepast tempo mee ontwikkelt, is het belangrijk dat er wordt gediscussieerd over de invulling van democratische controle wanneer het systeem zich ontwikkelt. Onderzoeken zoals deze bieden in empirie geaarde gespreksstof voor die discussie en geven deelnemers aan netwerken de mogelijkheid om te leren van de *best practices* van andere netwerken zodat het spreekwoordelijke wiel niet opnieuw uitgevonden hoeft te worden.

Wetenschappelijk gezien is meer kennis over het ontstaan van democratische verankering van belang omdat de academische discussie over het democratische karakter van *governance networks* nog verre van voorbij is. Kenmerkend is dat Torfing en Sørensen hun evaluatiemodel zelf brengen als propositie en niet als uitgekristalliseerd meetinstrument. Dat demonstreert de noodzaak van meer kennis over de constructie van democratische verankering.

## Leeswijzer

De scriptie is als volgt opgebouwd. Na de inleiding in dit hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 het theoretische fundament worden gelegd van het onderzoek. Daarin wordt uitgewerkt wat in deze studie onder *network governance* wordt verstaan en wordt het evaluatiemodel van democratische verankering geïntroduceerd. Hier worden de deelvragen ook inhoudelijk toegelicht. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de beleidscontext van de Green Deals ter introductie van het onderzoeksobject. Hoofdstuk 4 doet daarna verslag van de manier waarop de vier *governance networks* geselecteerd en onderzocht zijn. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de resultaten en analyses van het onderzoek naar deze casussen gepresenteerd. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 besproken wat er op basis van dit onderzoek geconcludeerd en geleerd kan worden. Ook wordt de betekenis van dit onderzoek besproken en welke beperkingen het heeft.

## 2. Theorie

In dit hoofdstuk wordt de theorie beschreven waar de vraagstelling van dit onderzoek uit voort komt. Allereerst wordt de historische context van *network governance* geschetst en wordt uitgelegd wat er in dit onderzoek verstaan wordt onder *network governance*. Daarna wordt beschreven wat de rol is van democratie in *network governance*. In het verlengde daarvan wordt beschreven hoe de democratische kwaliteit van *network governance* beoordeeld kan worden middels het evaluatiemodel van Torfing en Sørensen. Het hoofdstuk eindigt met de vraag hoe democratische kwaliteiten van netwerken ontstaan.

### 2.1 *Network governance*

Voor een onderzoek naar de werking van democratische verankering is een goed begrip van *network governance* essentieel. In deze paragraaf wordt de geschiedenis van *network governance* besproken en wordt duidelijk wat in dit onderzoek verstaan wordt onder *network governance*.

#### 2.1.1 Geschiedenis van het denken over *network governance*

Voor de twee wereldoorlogen van de vorige eeuw werd de creatie van publieke waarde voornamelijk gedaan door de gemeenschap en de markt (Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, Van Gerwen, & Kruitwagen, 2014). De verschillende kerken zorgden voor sociale voorzieningen, zorg en de verdeling van werkgelegenheid en kapitaal werden grotendeels aan de dialoog tussen werknemers en werkgevers overgelaten. Toen na de Tweede Wereldoorlog de wederopbouw van Europa werd gestart pakte de overheden dat groots aan. Veel productieprocessen van publieke waarde zoals huisvesting, sociale verzekeringen en zorg werden door de overheid feitelijk opgenomen in de wederopbouw. Dit werd voornamelijk gedaan met behulp van een bureaucratisch ingerichte overheid die alle productieprocessen zelf overzag. De theoretische basis voor deze manier van staatsinrichting is te vinden in klassieke bestuurskundige werken van bijvoorbeeld Max Weber (1978).

Deze vleit van de staat resulteerde in een groots overheidsapparaat dat in de jaren '70 tegen zijn grenzen aan begon te lopen. Er gingen stemmen op die de houdbaarheid van zo'n grote overheid bevroegen. Ten eerste zorgden maatschappelijke processen als ontzuiling voor een afname aan politieke steun door de maatschappij. Daarmee werd ook de legitimiteit van een alomvattende overheid minder. Ten tweede maakte de economische crisis in de jaren '70 en '80 dat het steeds moeilijker werd om de verzorgingsstaat te bekostigen. Er waren immers meer mensen die een beroep deden op de staat, maar er was steeds minder geld om daar gehoor aan te geven (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, pp. 17-18).

Deze economische en politieke crisis was de voedingsbodem voor een nieuw perspectief op openbaar bestuur dat werd geïnspireerd door het bedrijfsleven, genaamd New Public Management (NPM) (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Het paradigma van New Public Management schrijft een bedrijfskundiger invalshoek voor het openbaar bestuur voor met als doel de inefficiëntie van de naoorlogse overheid te lijf te gaan. Om de lasten van de overheid te verlichten werden publieke organisaties geprivatiseerd, publieke diensten uitbesteed en vermarkt. Daarnaast werd de werkwijze van het bedrijfsleven ter inspiratie gebruikt voor het veranderen van de werkwijze van de overheid (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, pp. 17-18). Overheidsbeleid werd daarmee in toenemende mate beoordeeld langs kwantitatieve maatstaven van effectiviteit en efficiëntie in plaats van de politieke idealen die eraan ten grondslag lagen. De rol van politici beperkte zich dan ook steeds meer tot het ontwerpen van een algemeen beleid waar vervolgens invulling aan werd gegeven door de verschillende op afstand geplaatste diensten. Daarnaast werd, naar voorbeeld van de markt, ook de burger geïncorporeerd bij het maken van overheidsbeleid. Met behulp van consumentenpanels en

keuzevrijheid werd getracht de burger te betrekken (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, pp. 17-18). Normatief gezien zorgde deze veranderingen voor een verschuiving van aandacht voor zorgvuldigheid naar aandacht voor effectiviteit en efficiëntie (Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, Van Gerwen, & Kruitwagen, 2014, pp. 17-18). Deze verschuiving is geen vervanging van normen maar een uitbreiding van normen. Het openbaar bestuur moet zich nog steeds houden aan de eisen voor rechtmatig bestuur, maar binnen die kaders is het belangrijk dat er zo efficiënt en effectief mogelijk bestuurd wordt.

Deze beweging van publieke waarde creatie richting de markt zorgde voor een toename in de arbeidsdeling met als gevolg een breed scala aan agentschappen, uitvoeringsdiensten en private dienstverleners. Door deze fragmentatie ontstond de noodzaak voor horizontale coördinatie tussen deze verschillende actoren (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 19).

Ook wierp voortschrijdend bestuurskundig inzicht het concept van '*wicked problems*' op dat problemen beschrijft die zich slecht laten definiëren vanwege een constant veranderende sociale context en daardoor dus ook geen simpele oplossingen kennen (Roberts, 2000). De nieuwe bredere interpretatie van multidisciplinaire beleidsterreinen als preventieve gezondheidszorg, openbare veiligheid en werkgelegenheid zijn hier variaties op en vragen om coördinatie van de versplinterde publieke sector (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 19).

Ondanks de pogingen van het New Public Management om de burger te betrekken bij hun bestuur nam de vervreemding tussen bestuur en burger nog steeds toe. Aan de ene kant kwam dit door de afstand binnen het overheidsapparaat tussen de straat en het proces van beleidsvorming, maar aan de andere kant ook door de toenemende diversiteit onder burgers en de steeds complexere maatschappelijke problemen die daarmee gepaard gaan (Bogason & Musso, 2006). Netwerkvormen van *governance* bieden een andere manier waarop de maatschappij betrokken kan worden bij het bestuur. Ditmaal niet als 'klant' aan de outputzijde van de productie van publieke waarde, maar door de maatschappij de betrekken bij de *throughput* en soms zelfs *input* van de productie van publieke waarde (zie ook paragraaf 2.1.2).

Uit de fragmentatie van de overheid en de samenleving ontstond en ontstaat de noodzaak tot coördinatie van actoren die bijdragen aan publieke diensten. Nog steeds ontstaan nieuw typen samenwerkingsverbanden tussen publieke actoren en private actoren die de problemen van deze fragmentatie moeten oplossen. Kenmerkend is dat de van origine hiërarchische relatie tussen overheid en maatschappij horizontaler van aard wordt (Rhodes, 1997). De horizon aan samenwerkingsverbanden verbreed mee. Zoals Pollit in 2003 al opmerkte, "[...] the broader literature on policy and programme co-ordination is huge, diverse and thoroughly international" (p. 39). Sindsdien is daarin weinig veranderd en is het maken van een compleet overzicht onbegonnen werk. In de volgende paragraaf wordt daarom uiteengezet wat het perspectief op *network governance* is zoals dat wordt gebruikt in dit onderzoek.

### 2.1.2 *Network governance* in dit onderzoek

In de literatuur zijn veel verschillende definities van en termen voor *governance* te vinden (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Kersbergen en Van Waarden (2004) onderscheiden negen verschillende vormen van *governance* in verschillende disciplines. Een van die vormen combineert het begrip *governance* met het begrip netwerk. In deze stroming van literatuur wordt gezocht naar begrip van sturing middels netwerken. Deze stroming splitst zich ook weer op in legio varianten, maar die kunnen grofweg worden ingedeeld in studies naar netwerken van publieke organisaties, netwerken van private organisaties en combinaties van de twee. Netwerken gefocust op publieke actoren hebben veel te maken met wat in de literatuur wordt aangeduid met *multi-level governance*. Governance verwijst hierin naar de machtsrelaties die voortkomen uit de interacties van de actoren

en het beleid dat daarmee gevormd wordt. Multi-level verwijst naar de verschillende overheidsniveaus (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal) waar de netwerkactoren toe behoren. Netwerken van private actoren worden vaak als zelf organiserend getypeerd. *Governance* vindt dan grotendeels plaats zonder *government*. Vaak zijn dat soort samenwerkingen sector gebonden. Binnen de literatuur verschillen netwerken van andere vormen van governance doordat ze worden neergezet als pluricentrische vormen van governance, in plaats van multicentrische of unicentrische vormen. De sturing komt dan dus niet voort uit respectievelijk de onzichtbare hand van een markt waar oneindig veel actoren toe behoren of één hogere autoriteit zoals de overheid of een machtige marktpartij die alle andere actoren zijn wil kan opleggen.

De belangrijkste eigenschap van het *network governance* perspectief is de aanname dat een geünificeerde overheid geen monopolie heeft op het sturen van de samenleving, maar dit samen met andere overheden, publieke, semipublieke en private actoren doet (Rhodes, 1997; Sørensen & Torfing, 2005). Soms betreft dit een samenwerking, maar zoals aangegeven kan het ook zo zijn dat de overheid er niet bij betrokken is. De overheid is slechts één van de instituties die de samenleving stuurt. *Governance* is breder dan *government* (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p. 146). *Governance* als categorie omvat dus alle vormen van sturing van de samenleving. *Network governance* is dan de vorm van *governance* die voortkomt uit netwerken van maatschappelijke actoren.

Sørensen en Torfing (2005) definiëren *governance networks*, de samenstelling van actoren die *network governance* doet, als volgt<sup>1</sup>:

- Een set van relatief stabiele horizontale relaties tussen *interdependente* maar operationeel gezien *autonome* actoren
- die interacteren middels *onderhandeling*
- binnen een *relatief geïnstitutionaliseerd framework* van regels, normen, kennis en gedeeld beeld van de sociale werkelijkheid
- dat *zichzelf reguleert* binnen de kaders die gesteld zijn door externe actoren
- en dat de *creatie van publieke waarde* nastreeft in den brede (visie, ideevorming, plannen, regelgeving).

Deze definitie biedt de ruimte om een grote diversiteit aan netwerken te beschrijven, maar bevat tegelijkertijd veel genoemde elementen van *governance networks* (Rhodes, 2007). *Governance networks* komen in allerlei soorten en maten. Ze kunnen zowel *bottom-up* als *top-down* zijn, zowel informeel als formeel, zowel binnen als tussen organisaties, zowel kortdurend als langdurend, zowel specifiek als algemeen (Sørensen & Torfing, 2005, p. 197). Dat maakt het ook zo lastig voor auteurs om een eenduidige definitie te ontwikkelen die al deze vormen vangt.

Het eerste punt van de definitie wordt mee bedoeld dat actoren in *governance networks* autonoom van elkaar bestaan en handelen, maar dat ze elkaar nodig hebben om een gezamenlijk doel te bereiken. Om dat doel te halen is er binnen het *governance network* niet één actor die het bevel voert boven de andere partijen, maar het doel wordt ook niet bereikt door een onderlinge competitie. In plaats daarvan kan het doel enkel behaald worden door met onderhandeling tot consensus te komen. Deze onderhandelingen kunnen alleen plaatsvinden wanneer er binnen het netwerk een gedeelde cultuur is die bestaat uit gedeelde gedragsregels, gedeelde kennis en een gedeeld beeld van de werkelijkheid. Deze gedeelde cultuur hoeft niet breder te zijn dan dat nodig is voor het behalen van het gezamenlijke doel. Deze gedeelde cultuur bestaat enkel wanneer de actoren de cultuur gezamenlijk in stand houden door middel van zelfregulering. Volledige autonomie

---

<sup>1</sup> Eigen vertaling.

is in een sociale context nooit mogelijk, dus deze zelfregulering kan enkel plaats vinden binnen de kaders die door externe actoren (bijvoorbeeld overheden) worden gesteld. Het doel wat de actoren van het *governance network* nastreven moet in deze definitie van collectieve toegevoegde waarde zijn. Strikt genomen hoeft de gemeenschap waarin *network governance* plaatsvindt niet de samenleving te zijn, maar kan de gemeenschap bijvoorbeeld ook een bedrijfssector behelzen (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p. 151). In dit onderzoek, net als in de definitie van Sørensen en Torfing (2005), wordt met de gemeenschap waar publieke waarde voor wordt gecreëerd, de samenleving bedoeld.

### 2.1.3 Metagovernance

Als *network governance* een manier is waarop publieke waarde gecreëerd kan worden, dan zijn overheden erbij gebaat om *network governance* zo goed mogelijk te laten verlopen. Ze zijn in andere woorden gebaat bij een handelingsperspectief voor het sturen van netwerksturing. Het onderzoek naar dergelijke handelingsperspectieven duidt de *governance* van (*network*) *governance* vaak aan met de term *metagovernance* (Jessop, 2003). *Metagovernance* is volgens Jessop het organiseren van condities om de best mogelijke uitkomsten van *governance* te behalen (idem: 108). Die definitie wordt in dit onderzoek ook aangehouden. In principe kunnen alle partijen aan *metagovernance* doen, maar omdat het de bedoeling is bij te dragen aan het handelingsperspectief van overheden, wordt de overheid of haar vertegenwoordiger in dit onderzoek gezien als de *metagovernor*, degene die *metagovernance* 'doet'. Dan blijft echter nog wel de vraag over hoe de organisatie van die condities eruitziet. Welke vormen van *metagovernance* zijn er?

Ook hierbij zijn er verschillende theoretische perspectieven te vinden in de literatuur. Deze perspectieven hebben elk hun eigen ideeën over hoe netwerken gestuurd kunnen worden door *metagovernors*. In de vier perspectieven op *metagovernance* die Sørensen en Torfing (2007a) onderscheiden komt een tweedeling naar voren met betrekking tot de vormen van *metagovernance*: *hands-on* en *hands-off metagovernance*.

*Hands-on metagovernance* bestaat uit directe beïnvloeding van het netwerk. Directe participatie en procesmanagement zijn de vormen waarin *hands-on metagovernance* naar voren komt. Wanneer een *metagovernor* zich mengt in de inhoudelijke discussie tussen de netwerkactoren is er sprake van directe participatie. De *metagovernor* is dan in feite één van de netwerkactoren die in het netwerk samenwerken. Een minder ingrijpende vorm van beïnvloeding is wanneer een *metagovernor* zich met het samenwerkingsproces van het netwerk bezighoudt en niet met de inhoud. Het gaat dan vooral om het faciliteren van de samenwerking.

*Hands-off metagovernance* wordt gekenmerkt door het indirect beïnvloeden van het netwerk. Dat kan gedaan worden door de institutionele context van een netwerk te ontwerpen en door het netwerk te voorzien van *framing*. Het verschil daartussen is dat bij het ontwerpen van de institutionele context een relatief rigide omgeving van regels, normen en procedures wordt geschapen waar een netwerk rekening mee moet houden en dat bij *framing* een meer fluïde narratieve context wordt geschapen van globale doelen, verwachtingen en positionering van het netwerk (Fotel, Sørensen, & Torfing, 2008, p. 5; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 135).

Meestal betekent dat het stimuleren van het netwerk om de gezamenlijke doelstellingen te behalen, maar de literatuur suggereert ook dat *metagovernance* kan worden ingezet om democratische verankering te bevorderen.

Deze verschillende vormen van *metagovernance* kunnen in de praktijk met elkaar gecombineerd worden om de effectieve en efficiënte werking van *governance networks* te versoepelen. De vraag is of *metagovernance* ook handvatten biedt voor de beïnvloeding van de democratische kwaliteiten

van *governance networks*. Daarvoor is het eerst belangrijk een overzicht te krijgen van de democratische implicaties van *network governance* die tot op heden beschreven zijn.

## 2.2 Democratische implicaties van *network governance*

In het schrijven over *network governance* heeft men zich tot nu toe voornamelijk gericht op de vraag hoe *governance networks* de efficiëntie en effectiviteit van sturing kunnen vergroten. Hoewel er soms wel aandacht wordt besteed aan de democratische aspecten van *network governance*, gebeurt dat meestal vluchtig en als bijzaak. Mogelijk heeft dit te maken met het inherent normatieve karakter van de discussie over de democratische implicaties voor de representatieve democratie. Of het zinvol is die discussie te voeren is namelijk afhankelijk van wat men verwacht dat de impact van *network governance* zal zijn. Nu is de wetenschap over het algemeen vrij goed in het bevestigen dan wel verwerpen van verwachtingen, maar in dit specifieke veld is daar op basis van de aanwezige empirische informatie nog geen eenduidig antwoord op te geven (Klijn & Skelcher, 2008; Sørensen & Torfing, 2007, p. 233)

Sørensen en Torfing (2007) stellen dat de discussie over de democratische impact van *network governance* gebaseerd is op verschillende opvattingen over wat democratie is. Hoe de democratische implicaties van *network governance* worden beoordeeld hangt immers in de eerste plaats af van de definitie van democratie die men hanteert. Het diverse veld van liberaal democratische theorie is in te delen in twee categorieën (March & Olsen, 1989): overwegend aggregerende theorieën en overwegend integrerende theorieën.

De aggregerende theorieën gaan ervan uit dat in een democratie de politieke macht eerst geaggregeerd moet worden, zodat het vervolgens eerlijk verdeeld kan worden onder het *demos* dat zichzelf regeert. Dat wordt gedaan via verkiezingen. Zo is ieders stem evenveel waard en wordt de private sfeer van de kiezer, en daarmee de individuele vrijheid, zo groot mogelijk gehouden. De instituties van traditionele representatieve democratie hebben dus als taak om deze vrijheid en politieke gelijkheid te bewerkstelligen (Sørensen & Torfing, 2005).

Integrerende theorieën gaan er juist vanuit dat de politieke strijd om de geaggregeerde macht vervangen kan worden door redelijke en zorgvuldige discussie over wat het algemeen belang inhoudt. Het belangrijkste doel van de democratische instituties is in dat geval om bij burgers te zorgen voor een onderling gemeenschaps- en verantwoordelijkheidsgevoel zodat burgers zich verplicht voelen te handelen in het algemeen belang. Dit wordt gedaan door grootschalige en intensieve burgerschapsvorming in de organisaties die gezamenlijk de *civil society* vormen. Om de integrerende vorm van representatieve democratie te laten slagen is dus een goed functionerende *civil society* nodig die kiezers opleidt tot burgers die bijdragen aan het algemeen belang (Sørensen & Torfing, 2005).

Zowel aggregerende als integrerende democratische theorie hebben als voorwaarde dat er een duidelijk onderscheid is tussen overheid en maatschappij. Bij aggregerende theorie garandeert deze scheiding de eerlijke verdeling van politieke macht en individuele vrijheid. Bij integrerende theorie garandeert deze scheiding het bestaan van de instituties die zorgen voor een arena waarbinnen politieke discussie kan plaatsvinden. Wanneer de staat zich in die discussie zou mengen, verliest ze haar onpartijdigheid en daarmee de mogelijkheid om democratische discussie te faciliteren.

Andersom zorgt het betrekken van de *civil society* bij het uitvoeren van taken van de staat voor hetzelfde probleem.

Zo bezien is *network governance* een gevaar voor de traditionele vorm van representatieve democratie. *Network governance* vertroebelt namelijk de scheiding tussen de publieke en private sfeer. Bij aggregerende vormen van democratie wordt de soevereiniteit van de gekozen overheid ondermijnt en daarmee komt de gelijke verdeling van politieke macht in gevaar. Bij integrerende vormen zorgen *governance networks* misschien wel voor een verhoogde burgerbetrokkenheid bij de



publieke zaak, maar zit het gevaar in de tendens van publieke netwerken om zich te richten op specifieke belangen en niet het algemeen belang. De onpartijdigheid van de staat komt daarmee in gevaar wanneer ze deelneemt aan *governance networks*.

In de laatste paar decenia ontwikkelt zich echter ook een 'post-liberaal' perspectief op democratische theorie die de implicaties van *network governance* positiever doch complexer inschat (Sørensen & Torfing, 2005). Deze theorieën herdefiniëren de betekenis van het concept liberale democratie, bevragen de noodzaak van de representatieve democratische instituties zoals de scheiding tussen publiek en privaat en bevragen de veronderstelling dat politieke besluitvorming enkel binnen de overheid plaatsvindt. Er wordt gezocht naar nieuwe percepties van democratie en nieuwe instituties waarbij een helder gedefinieerde natie-staat en een scheiding tussen samenleving en staat geen voorwaarde is. Ondanks deze overeenkomsten benaderen post-liberale theorieën dit vanuit verschillende hoeken. In die verschillende hoeken zijn vier perspectieven te onderscheiden: competitieve democratie, *outcome* democratie, agonistische democratie en gemeenschapsdemocratie (Sørensen & Torfing, 2007). Deze perspectieven zijn de theoretische basis van het model van democratische verankering dat in de volgende paragraaf wordt behandeld.

In de post-liberaal democratische theorieën zijn zowel mogelijke toevoegingen op als problemen met traditionele representatieve democratie te onderscheiden. *Governance networks* bieden de mogelijkheid om meer actoren te betrekken bij het proces van politieke besluitvorming en flexibiliteit aan democratische instituties. Dat kunnen ze echter niet alleen. *Network governance* is geen vervanging van de representatieve democratie, maar een aanvulling erop. Naast de officiële territoriaal gedefinieerde overheden, bieden *governance networks* de mogelijkheid op anderszins territoriaal en functioneel gedefinieerde democratische instituties. De representatieve democratische instituties hebben als taak deze nieuwe instituties te coördineren en reguleren. De lijst van kansen én risico's laat zien dat *governance networks* niet inherent succesvol zijn. *Metagovernance* kan daarmee niet enkel een handelingsperspectief zijn om de efficiëntie en effectiviteit van publieke waarde creatie te vergroten, maar ook om bij te dragen aan de democratische kwaliteiten van dat proces (Sørensen & Torfing, 2007)

Als representatieve democratische instituties, zoals overheden, de democratische kwaliteiten van *governance networks* willen beïnvloeden is er informatie nodig over de manier waarop die democratische kwaliteiten tot stand komen. Ondanks de vele theorieën over post-liberale democratie en *network governance* is hier weinig empirische informatie over beschikbaar. Het gebrek aan empirische informatie wordt echter wel steeds meer opgevangen door onderzoek (Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen, & Sullivan, 2011; Klijn & Koppenjan, 2000; Fotel, Sørensen, & Torfing, 2008), maar dit blijft nog steeds beperkt vergeleken met het onderzoek naar de effectiviteit van *governance networks*. Ook kunnen de democratische aspecten van *governance networks* niet goed onderzocht worden met instrumenten die bedoeld zijn de effectiviteit te analyseren. Daarom wordt in het volgende paragraaf gezocht naar een geschikt instrument om de democratische aspecten van *governance networks* te onderzoeken.

### 2.3 Evalueren van de democratische eigenschappen van *governance networks*

De bovenstaande theoretische perspectieven geven aanleiding om *governance networks* te beoordelen op hun democratische eigenschappen. Aan de ene kant zijn er risico's te identificeren, aan de andere kant kansen. Om erachter te komen hoe een *governance network* ervoor staat en vervolgens iets te kunnen leren over de factoren die daaraan hebben bijgedragen, is het nodig om een netwerk te kunnen beoordelen. Het probleem is echter dat er verschillende perspectieven en bijbehorende manieren zijn waarop dat kan. Torfing en Sørensen hebben een evaluatiemodel ontwikkeld waarin ze in ieder geval de bovenstaande theoretische perspectieven hebben verwerkt.

Maar ook los van de diversiteit aan theoretische perspectieven zijn er bepaalde eigenschappen waaraan het meetinstrument moet voldoen. Er zijn meerdere ideeën over hoe de evaluatie van *governance networks* aangepakt dient te worden. Een aantal daarvan die bijdragen aan het begrip van het evaluatiemodel van Torfing en Sørensen worden hieronder uitgelicht.

Allereerst bestaat het idee dat voor een volledig onderzoek van een *governance network* niet alleen de formele structuur moet worden bestudeerd, maar ook de informele eigenschappen. Mathur en Skelcher laten zien dat er naast positivistische methoden voor de formele structuur ook interpretatieve methoden nodig zijn voor het onderzoek van de meer informele eigenschappen (Mathur & Skelcher, 2007). In dit onderzoek is geprobeerd zowel het formele als het informele in kaart te brengen dus is er zowel gekeken naar de aanwezigheid van vastgelegde regels en structuren in documenten, als de ervaringen van deelnemers aan het netwerk zelf. In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe dit gebeurt.

De evaluatie van *governance networks* wordt door Hertting en Vedung vanuit een meer theoretische hoek benaderd (2012). De verschillende perspectieven op verantwoording zij beschrijven geven een basis om de omgeving te betrekken in de analyse van het netwerk. Naast het traditionele hiërarchische begrip van verantwoording kan er bij *governance networks* ook gekeken worden naar andere vormen van verantwoording. In de traditionele hiërarchische vorm van verantwoording wordt gekeken naar de verticale relatie tussen de principaal en de agent en de mate waarin de principaal kan controleren hoe hij de agent zijn gedelegeerde taken uitvoert. *Governance networks*, waar de actoren ideaaltypisch gelijkwaardig en autonoom zijn, nodigen uit tot andere perspectieven op verantwoording en daarmee andere perspectieven op de traditionele principaal-agentrelatie in het openbaar bestuur.

Allereerst hebben de netwerkactoren volgens Hertting en Vedung een verantwoordingsplicht naar elkaar. Dit perspectief op verantwoording in horizontale relaties is nodig om problemen in de samenwerking te voorkomen. Partijen moeten elkaar en hun onderlinge interactie in de gaten houden om te zorgen dat iedereen zich aan afspraken houdt en om te zorgen dat de samenwerking soepel verloopt. Partijen zijn dan tegelijkertijd elkaars principaal en agent.

Het tweede verantwoordingsperspectief is verticaal van aard. Iedere organisatie die deelneemt aan het netwerk is namelijk een principaal die zich laat vertegenwoordigen binnen het netwerk door één of meerdere agenten. De vraag is dan of een agent de belangen van een principale organisatie adequaat vertegenwoordigt binnen het netwerk. Zowel de organisatie die de agent vertegenwoordigt als de agent zelf worden in dat geval beschouwd als direct betrokkenen bij het netwerk.

Ten derde noemen Hertting en Vedung de horizontale verantwoording van de netwerkactoren, niet richting elkaar (intern), maar richting relevante stakeholders die geen lid zijn van het netwerk. Deze relevante actoren worden gedefinieerd als '*constituencies*', wat zich in dit geval laat vertalen als de gemeenschap van actoren voor wie het netwerk publieke waarde beoogd te creëren. Laten zien in hoeverre dat gebeurt en responsief interacteren met deze '*constituency*' is dan het afleggen van verantwoording. Deze relatie wordt door Hertting en Vedung net zoals het eerste perspectief als wederkerig gezien in plaats van hiërarchisch.

Tot slot bestaat er de mogelijkheid van verantwoording richting een externe netwerk *governor* zoals een overheid die een bijdrage levert aan het netwerk. Dit vierde perspectief op verantwoording focust op de verantwoording van bijvoorbeeld de financiële middelen, mankracht of bestuurlijke aandacht die het netwerk krijgt. In de analyse van de verantwoording aan de verticaal gerelateerde actor ligt ook de naleving van de voorwaarden van deze inzet besloten. Het netwerk als entiteit is dan agent van de principale externe *governor*.

Voor het gemak zijn deze vier perspectieven ingedeeld langs twee dimensies (zie tabel 3). De eerste

dimensie heeft betrekking op de horizontale dan wel verticale relatie tussen actoren, de tweede op de relaties tussen netwerkactoren onderling (intern) dan wel tussen actoren binnen en buiten het netwerk (extern).

	Intern	Extern
Horizontaal	1. Onderlinge verantwoording	3. Verantwoording van netwerk aan 'constituencies'
Verticaal	2. Verantwoording binnen netwerkpartner: 'moederorganisatie' – vertegenwoordiger	4. Verantwoording van netwerk aan externe <i>governor</i>

Tabel 1: Vier perspectieven op verantwoording van governance networks (Hertting & Vedung, 2012)

Deze vier perspectieven, evenals de 'hardware' en de 'software' van *governance networks* komen allen impliciet terug in het evaluatiemodel van Torfing en Sørensen en geven aan dat hun model niet uit de lucht komt vallen. De gelijkenissen zullen expliciet worden aangegeven in de uitleg van het evaluatiemodel.

### 2.3.2 Evaluatiemodel voor de democratische verankering van *governance networks*

Op basis van de verschillende theoretische perspectieven op de liberale en post-liberale democratie nemen Sørensen en Torfing de stelling dat *governance networks* democratisch noch ondemocratisch zijn als vertrekpunt voor hun evaluatiemodel (Sørensen & Torfing, 2005a). Of een *governance network* democratisch verankerd is hangt enerzijds af van het theoretisch perspectief dat men hanteert en anderzijds van het functioneren van het netwerk en de omgeving waarin dat functioneren tot stand komt. Om het democratische karakter van *network governance* te bepalen moet dus niet alleen de interne werking van een netwerk zelf onderzocht worden maar ook de relaties van het netwerk met zijn politieke omgeving. Torfing en Sørensen noemen dit democratische verankering (Sørensen & Torfing, 2005a, p. 201):

"*Governance networks* are democratically anchored to the extent that they are properly linked to different political constituencies and to a relevant set of democratic norms that are part of the democratic ethos of society. As such, democratic anchorage is a function of the different forms of democratic legitimacy that are obtained when a *governance network*:

- is controlled by democratically elected politicians;
- represents the membership basis of the participating groups and organizations;
- is accountable to a territorially defined citizenry; and
- follows the democratic rules specified by a particular grammar of conduct."

Dit citaat somt op wat democratische verankering betekent in het evaluatiemodel dat Sørensen en Torfing hebben ontwikkeld. Het dient als leidraad voor wat in dit onderzoek wordt verstaan onder democratische verankering, maar vereist uitleg voordat het kan worden gebruikt.

*Governance networks* zijn volgens Torfing en Sørensen op zijn minst in vier punten in meer of mindere mate democratisch verankerd. Democratische verankering is het begrip waarmee de gezamenlijke verankering van een *governance network* wordt aangegeven. Democratische verankering wordt door Sørensen en Torfing dus in feite gebruikt als geoperationaliseerde eenheid van de verschillende democratische aspecten waarop *governance networks* kunnen worden beoordeeld en bestudeerd. Nergens claimen ze dat deze vier ankerpunten uitputtend zijn. Er is dus geen reden om aan te nemen dat het model niet kan worden aangepast op basis van onderzoek en ontwikkelingen in het theoretisch denken. Het ontwikkelen van een volwaardig nieuw perspectief op

post-liberale democratie met bijbehorende literaire stroming ligt echter buiten de scope van dit onderzoek en zal dus niet op worden gefocust.

De richting van het daadwerkelijke onderzoek is praktischer van aard. Als een *governance network* legitimiteit kan ontleen aan deze verankering of democratisch gezien zelfs een aanvulling kan zijn op representatieve democratie, dan is de vraag hoe deze verankering in de praktijk tot stand komt uiterst relevant. Ondanks dat er de laatste jaren steeds meer aandacht komt voor empirisch onderzoek naar de democratische aspecten van *network governance* (Klijn & Edelenbos, 2012; Edelenbos, Steijn, & Klijn, 2010; Fotel, Sørensen, & Torfing, 2008), is dit veld nog niet zover ontwikkeld dat een zoektocht naar de factoren die bijdragen aan de totstandkoming van democratische verankering overbodig is. Verschillende auteurs zinspelen op de mogelijkheid dat *metagovernance* kan worden ingezet om het democratisch potentieel van *governance networks* te ontplooiën (Bogason & Musso, 2006; Sørensen & Torfing, 2007a; Hirst, 2002). Maar hoe dat precies moet gebeuren is nog weinig over duidelijk. Vandaar dat de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt luidt:

“Hoe komt de democratische verankering van *governance networks* tot stand?”

Omdat democratische verankering een functie is van de vier ankerpunten in het model van Torfing en Sørensen, wordt deze vraag in vieren gesplitst. De uitleg van ieder ankerpunt eindigt daarom met een bijbehorende deelvraag.

#### 2.3.2.1 Verankering via controle door bewindslieden

Het eerste ankerpunt betreft wat hier wordt vertaald als de verankering via de controle van bewindspersonen over het netwerk. Dit ankerpunt is gebaseerd op het liberaal democratische idee dat het essentieel is dat de overheid controle heeft over gedelegeerde beleidsbeslissingen om ervoor te kunnen zorgen dat die beslissingen overeenkomen met de wil van de politieke meerderheid van de volksvertegenwoordiging (Schoenbrod, 1993; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 192). Het is echter onrealistisch om te verwachten dat verkozen politici absolute controle hebben over de creatie van publieke waarde. Zeker als dit gebeurt door deel te nemen aan *governance networks* waarin de overige actoren in beginsel autonoom zijn. Als bewindspersonen daarom invloed willen hebben op een netwerk hebben ze een ander handelingsperspectief nodig dan het traditionele. Het eerder beschreven onderzoek naar *metagovernance* probeert dat handelingsperspectief te bieden en de verschillende vormen, die in de praktijk zijn ontstaan, te duiden.

Maar ook vanuit het perspectief van de andere deelnemers aan het *governance network* is het voordelig wanneer het netwerk verankerd is in de controle door bewindslieden. Omdat *governance networks* bestaan in de context van representatieve democratie, kunnen ze veel van hun democratische legitimiteit halen uit de betrokkenheid van bewindslieden. Wanneer bewindslieden, impliciet of expliciet, hun goedkeuring geven aan het netwerk, kan dat het netwerk meer gewicht geven in onderhandelingen met derden (Gooskens, Van Mil, & Modderman, 2016).

Zoals in paragraaf 2.1.3 beschreven, is *metagovernance* een manier waarop hiërarchische invloed wordt uitgeoefend middels (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 135):

1. Het ontwerpen van institutionele regels, normen en procedures die *governance networks* vormen.
2. Het sturen op het doel en *framework* van het netwerk zorgt voor richting en faciliteert de systematische verantwoording door algemene doelen, juridische grenzen en een narratief te definiëren bij het netwerk.

3. Het managen van de interactie tussen de partijen bevordert het netwerk door de verhoudingen binnen het netwerk in evenwicht te houden en de transactiekosten van het netwerken te dempen.
4. Het direct deelnemen aan de interactie binnen het netwerk maakt het mogelijk om invloed uit te oefenen op de specifiek inhoudelijke richting van het netwerk met behulp van leiderschap, argumentatie en het smeden van coalities.

Deze vier vormen zijn dus grofweg de manieren waarop bewindslieden invloed kunnen hebben op *governance networks*. Het is van belang om per situatie af te wegen welke vormen gewenst zijn en in welke intensiteit. Niet iedere situatie vereist dezelfde soort *metagovernance*. Voor *metagovernors* is het van belang om hier professioneel en strategisch over na te denken. Dit is de enige manier waarop ze de *network governance* kunnen beïnvloeden.

Deze vorm van verankering lijkt daarmee sterk op het verticale externe perspectief op verantwoording dat Hertting en Vedung identificeren (2012, pp. 38-39). Bewindslieden zijn in dat geval de externe metagovernors waar het netwerk verantwoording aan af legt.

Bij het beoordelen van de verankering van het netwerk moet dus gekeken worden naar de mate waarin bewindspersonen via hun ambtenarij effectief aan *metagovernance* kunnen doen. Torfing, Peters, Pierre en Sørensen (2012) stellen voor dit te doen door na te denken over wat er 'fout' kan gaan. Ten eerste, moet de bewindspersoon op de hoogte zijn van het bestaan van het netwerk. Zonder deze kennis is het vrijwel onmogelijk voor een bewindspersoon om zich bezig te houden met de *metagovernance* van een netwerk. Ten derde, kan een bewindspersoon door gebrekkige informatie over het netwerk niet effectief *metagovernance* beoefenen. Zelfs wanneer de politieke relevantie adequaat wordt ingeschat, kan zonder voldoende informatie over de voortgang van de activiteiten en de interne en externe context van het netwerk de juiste vorm van *metagovernance* niet worden toegepast. Ten vierde, kan de bewindspersoon de politieke beslissingen met betrekking tot de *metagovernance* teveel overlaten aan de ambtenaar aan wie de *metagovernor*-rol gedelegeerd is. Zelfs als de ambtenaar uit zichzelf handelt in het gedachtegoed van de bewindspersoon, is dat niet meer dan giswerk wanneer er geen heldere communicatie tussen de ambtenaar en de bewindspersoon is geweest. Daarmee wordt voorkomen dat ambtenaren niet bewust of onbewust van de politieke lijn afwijken in de manier waarop ze *metagovernance* uitvoeren.

Gebruikmakend van de bovenstaande overwegingen, kan het eerste ankerpunt bij een *governance network* worden beoordeeld met behulp van de volgende vier vragen (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 194)<sup>2</sup>:

1. In welke mate zijn bewindslieden zich bewust van het bestaan, de rol, en het karakter van het *governance network*, en in welke mate hebben ze toegang tot informatie over de *throughput*, *output* en *outcome*?
2. In welke mate nemen de bewindslieden de rol van *metagovernor* op zich in het netwerk?
3. In welke mate hebben de bewindslieden hun doel van de *metagovernance* gedefinieerd en combineren ze verschillende vormen van *metagovernance* zodat het netwerk bijdraagt aan het realiseren van dat doel?
4. In welke mate nemen bewindslieden actief deel aan het netwerk en in welke mate werken ze samen met hun bestuurders/ambtenaren om een gezamenlijke *metagovernance* strategie te volgen?

---

<sup>2</sup> Vertaald van Engels naar Nederlands en aangepast op onderzoekscontext.

Met deze vragen kan worden onderzocht of er verankering via controle door bewindspersonen aanwezig is. Maar daarmee is nog niet duidelijk welke factoren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze aan- of afwezigheid. Vandaar deelvraag 1:

“Hoe komt democratische verankering via *controle door bewindslieden* tot stand bij *governance networks*?”

### 2.3.2.2 Verankering via de achterban van netwerkactoren

In de verschillende post-liberaal democratische perspectieven wordt het democratische belang van invloed op het netwerk door externe actoren (i.e. die niet direct deelnemen aan het netwerk) benadrukt. Vooral wanneer actoren op hun beurt sterk worden beïnvloed door het netwerk is het van belang dat zij invloed hebben. Daaraan kan het netwerk vanuit deze theoretische perspectieven legitimiteit ontleen. De externe actoren die worden beïnvloed door het netwerk komen grofweg in twee varianten: zij die worden vertegenwoordigd in het netwerk en zij die niet worden vertegenwoordigd in het netwerk. Het gaat hier dan niet om vertegenwoordiging middels een bewindspersoon of diens ambtenaar, maar om vertegenwoordiging door een van de netwerkactoren die niet middels de representatieve democratische weg gelegitimeerd zijn. Zij die ook worden vertegenwoordigd door een netwerkactor anders dan de overheid worden hier voor het gemak aangeduid met de term achterban. De andere variant wordt in de volgende paragraaf behandeld. Wanneer Hertting en Vedung spreken over het verticale interne perspectief op verantwoording, dan lijkt dit sterk op de verankering via de achterban van netwerkactoren (2012, pp. 38-39). Het gaat dan immers om de verantwoording van de vertegenwoordiger aan de ‘moederorganisatie’ (i.e. de achterban). De achterban is in dat geval de principaal en de vertegenwoordiger de agent.

Maar vertegenwoordiging van een achterban is niet zo eenduidig als dat het op het eerste gezicht lijkt. Als een netwerkactor de officiële vertegenwoordiger is van een bepaalde achterban, bijvoorbeeld in het geval van een vereniging, dan is goed te onderzoeken hoe en in hoeverre de achterban invloed heeft op het netwerk middels hun vertegenwoordiging. Maar in praktijk is vertegenwoordiging niet statisch. Het volgen van de redeneerlijn van agonistische en *governmentality* theorie leidt tot de veronderstelling dat de identiteit en het wereldbeeld van mensen dynamisch is en kan veranderen door invloeden van buitenaf. De vertegenwoordiger kan zijn (toekomstige) achterban immers proberen te overtuigen van bepaalde standpunten. Vertegenwoordigen is dus niet enkel een uitvoerende, maar ook een performatieve activiteit. Dat wil zeggen: vertegenwoordigers hebben invloed op wie en wat zij vertegenwoordigen (Saward, 2008; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 195).

Voor een analyse van de verankering via de achterban van netwerkactoren betekent dat twee dingen. Een, netwerkactoren moeten publiekelijk expliciet maken wie en wat zij vertegenwoordigen. Anders is het voor een potentiële achterban onmogelijk om te bepalen of ze zich daarmee identificeren of niet. Twee, deze achterban moet weten dat de netwerkactor die uitspraak doet en duidelijk maken of ze het daar al dan niet mee eens zijn. Om dat te kunnen bepalen moet een achterban echter wel de mogelijkheid hebben om de manier waarop ze vertegenwoordigd worden tegen het licht te houden. Dat betekent dat ze voldoende informatie over het functioneren van het netwerk nodig hebben en in staat gesteld worden om dit kritisch te bevragen. Maar als netwerkactoren niet gevoelig zijn voor de meningen van hun achterban en de effectiviteit van het netwerk er ook niet van afhankelijk is, draagt de verankering via de achterban van netwerkactoren nog weinig bij aan de democratische legitimiteit van het netwerk. Een belangrijk onderdeel van dit ankerpunt is dus dat de invloed van netwerkactoren in het netwerk afhankelijk is van hun responsiviteit ten opzicht van hun. Een achterban is hiermee niet alleen in staat om het netwerk in toom te houden, maar heeft ook de mogelijkheid om nieuwe perspectieven

aan te dragen en het netwerk ertoe te bewegen nieuwe belangen na te streven. Vanuit post-liberaal perspectief kan dit zorgen voor een verbetering van de democratie.

Wanneer het mandaat van een vertegenwoordiger echter te beperkt wordt, kan dat zorgen voor effectiviteitsproblemen. Netwerfactoren onderhandelen immers constant over de activiteiten, richting en probleemdefinities van een netwerk. Daarvoor hebben vertegenwoordigers het vertrouwen van hun achterban nodig. Vertegenwoordiging bestaat immers zodat de achterban niet alles onderling hoeft te overleggen tijdens samenwerking met andere actoren. Teveel invloed van de achterban op de vertegenwoordiger is daarom ook niet goed. Democratische verankering en effectiviteit kunnen hier met elkaar op gespannen voet staan.

Met deze redeneerlijn is de verankering via de achterban van netwerfactoren volgens Torfing en Sørensen te onderzoeken door de volgende vragen te beantwoorden (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 197):

1. In hoeverre zegt een *governance network* specifiek relevante en/of beïnvloedde actoren te vertegenwoordigen?
2. In hoeverre zijn de vertegenwoordigde actoren zich bewust van het feit dat deze uitspraken worden gedaan en accepteren ze de uitspraken actief als legitiem?
3. In hoeverre hebben de vertegenwoordigde actoren de capaciteit en mogelijkheid om de manier waarop hun belangen worden gedefinieerd en behartigd door de vertegenwoordigers te beïnvloeden?
4. In hoeverre hangt de invloed van het *governance network* af van de mate waarin het gevoelig is voor de opvattingen van de vertegenwoordigde actoren?

Ook hier geldt dat met deze vragen enkel de aanwezigheid van de verankering wordt onderzocht. Empirische informatie over welke factoren hieraan bijdragen ontbreekt. Meer informatie hierover draagt bij aan de *metagovernance*-gereedschapskist die de overheid tot zijn beschikking heeft. Daarom is deelvraag 2:

“Hoe komt democratische verankering via *de achterban van netwerfactoren* tot stand bij *governance networks*?”

### 2.3.2.3 Verankering via maatschappelijke verantwoording

Het derde ankerpunt wordt volgens Torfing en Sørensen bepaald door de mate waarin het netwerk zich verantwoord aan een “*territorially defined citizenry*” (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, pp. 197-199), voor het gemak hier aangeduid met de term maatschappij. Feitelijk bedoelen Torfing en Sørensen de burgers van een, tot op zekere hoogte, soeverein gebied. Dit gebied kan in dit geval lokaal, regionaal, nationaal of transnationaal zijn. Het argument voor het belang van verankering van een *governance network* in deze burgerij is terug te vinden in het traditioneel representatief democratische perspectief. Daarin is het namelijk van groot belang dat het electoraat van een bepaald gebied beschikt over informatie over het functioneren van de overheid onder leiding van de door hen verkozen politicus. Nu is één van de kerneigenschappen van een *governance network* dat het geen hiërarchische relatie met de overheid heeft, maar dat betekent niet dat de kiezer het functioneren van de overheid in het netwerk of de keuze om aan het netwerk deel te nemen niet kan beoordelen. Omdat *network governance* echter een gezamenlijke prestatie is, valt praktisch niet te onderscheiden wie achteraf waarvoor verantwoordelijk is geweest. Alle partijen tezamen hebben daarom een horizontale externe verantwoordingsrelatie met de maatschappij, of de ‘*constituencies*’ zoals Hertting en Vedung het noemen (2012, pp. 38-39).

De vraag is echter wie de maatschappij precies is. Het is gezien de specifieke aard van *governance networks* namelijk niet zinnig en realistisch om alle kiezers binnen het electoraat van een overheid

actief te informeren over de bezigheden van ieder *governance network* waaraan de overheid deelneemt. Dat zou enkel informationele overbelasting tot gevolg hebben. Als een *governance network* zich dus verantwoordt richting 'de maatschappij', hoeft dat enkel te zijn gericht op de, ten opzichte van het netwerk, relevante en beïnvloedde actoren. Zij zijn degenen op wiens werkelijkheid het netwerk invloed heeft en meestal ook degenen die verstand hebben van het specifieke beleidsonderwerp. Maar zelfs dan is het onrealistisch om te verwachten dat alle beïnvloedde actoren zich met het netwerk bezig zullen houden. Een sub-elite van media, experts, NGO's, belangenorganisaties, politici en anderszins *empowered* actoren zal daarom moeten voldoen als kritisch publiek van *governance networks* (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, pp. 198-199).

Afgezien van het informeren van het publiek zodat ze weloverwogen hun volksvertegenwoordiging kunnen kiezen, heeft maatschappelijke verantwoording een tweede functie. Het zorgt ervoor dat het netwerk niet in de schaduw kan opereren. Het overleggen van de ruwe data proces en resultaten is daarvoor niet genoeg. De verantwoording vereist een narratief waarmee het netwerk de processen en resultaten duiding geeft. Dat narratief kan dan publiekelijk bediscussieerd en bevestigd worden. Torfing en Sørensen noemen dat "*narrative accountability*" (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, pp. 198-199). Ook hier geldt dat deze verantwoording niet enkel een borgingsmechanisme hoeft te zijn, maar dat het ook constructieve discussie teweeg kan brengen waardoor ook externe actoren bij kunnen dragen aan het netwerk. Vanuit het perspectief van competitieve, agonistische en gemeenschapsdemocratie zou deze discussie bijdragen aan de democratische legitimiteit van het netwerk.

Om kritische evaluatie van het netwerk door het publiek mogelijk te maken, moet volgens Torfing et al. (2012, p. 199) voldaan worden aan twee voorwaarden.

De eerste is transparantie. De taak, het mandaat en de samenstelling van een *governance network* moeten voor het publiek inzichtelijk zijn. Zonder regelmatige berichtgeving over de voortgang van het proces en de motivatie van keuzes die zijn gemaakt, is het voor het publiek echter nog steeds niet mogelijk om een mening te vormen over het functioneren van het netwerk. Gezien de fragiliteit van *governance networks* is het soms nodig om informatie weg te laten uit deze berichtgeving, maar dan moet wel uitgelegd worden met welke reden dat wordt gedaan zodat ook dat bevestigd kan worden.

De tweede voorwaarde is de aanwezigheid van een doorlopende dialoog tussen het publiek en het netwerk via de media. Deze voorwaarde van Torfing en Sørensen is echter alleen haalbaar voor *governance networks* die een hoge politieke gevoeligheid hebben. Wanneer het netwerk geen grote publiekelijke interesse en bekendheid geniet, kan een doorlopende dialoog met het publiek zelfs overbodig zijn omdat het niet bijdraagt aan de democratische legitimiteit van het netwerk. Of er inderdaad geen interesse is in dialoog kan echter alleen worden bepaald door mogelijkheden tot dialoog aan te bieden. In dit onderzoek zal daarom niet in eerste instantie de aanwezigheid van dialoog worden geanalyseerd, maar de aanwezigheid van de mogelijkheid tot dialoog. Het netwerk ontleent dan een zekere mate aan democratische legitimiteit doordat de deur voor discussie in ieder geval open staat.

De mogelijkheid tot evaluatie van het functioneren van het netwerk door het publiek draagt echter nog weinig bij aan democratische legitimiteit wanneer het netwerk ongevoelig is voor de inbreng van het publiek. Voor democratische verankering via maatschappelijke verantwoording is het daarom van belang dat het *governance network* responsief is ten opzichte van het publiek.

Op basis van het bovenstaande stellen Torfing en Sørensen voor de verankering via maatschappelijke verantwoording te analyseren met de volgende vragen (2012, p. 199):



1. In hoeverre zijn de taken, het mandaat, en de compositie van het *governance network* transparant voor het relevante publiek?
2. In hoeverre zijn de doelen, strategieën en evaluaties van de *outputs* en de *outcome* van het *governance network* publiek toegankelijk?
3. In hoeverre schetst het *governance network* een narratief dat de doelen, activiteiten en resultaten rechtvaardigt in de ogen van het relevante publiek?
4. In hoeverre nemen de actoren van het *governance network* deel aan het kritische publieke debat over de doelen, acties en resultaten van het netwerk en in hoeverre zijn ze responsief voor de alternatieven die worden aangedragen?

Ook bij dit ankerpunt geldt dat Torfing en Sørensen wel een methode voorstellen om de aanwezigheid ervan te beoordelen, maar niet duidelijk maken wat bijdraagt aan de aan- of afwezigheid van verankering via maatschappelijke verantwoording. Daarom is deelvraag 3:

“Hoe komt democratische verankering via *maatschappelijke verantwoording* tot stand bij *governance networks*?”

#### 2.3.2.4 Verankering via *democratische regels en normen*

De eerste drie ankerpunten hebben een voornamelijk externe focus. Ze gaan over de manier waarop het *governance network* omgaat met zijn omgeving. Dit vierde ankerpunt gaat in op de werking van het *governance network* zelf. Volgens Torfing en Sørensen kan er democratische legitimiteit aan de werking van het netwerk zelf ontleent worden wanneer het netwerk algemeen geaccepteerde democratische normen en gedragsregels volgt (Sørensen & Torfing, 2005a, p. 211). Dit is in feite een uitbreiding op het horizontale interne verantwoordingsperspectief van Hertting en Vedung waarbij vooral de financiële onderlinge verantwoording centraal staat (2012, pp. 38-39). De uitbreiding van Sørensen en Torfing is direct problematisch, want wat algemeen geaccepteerde democratische normen en gedragsregels zijn is zeer subjectief.

Alle democratische theorieën die in dit hoofdstuk zijn besproken houden er eigen normen en regels op na. Sommige zijn uniek, sommige variëren op normen en regels van andere theorieën. Wanneer de realisatie dat democratie in constante ontwikkeling is daarbij wordt opgeteld, is helder dat een uitputtende lijst van gedetailleerde normen en regels voor *governance netwerken* niet is op te stellen. Wat wel kan is een voorlopige, contingente lijst opstellen met voor *governance networks* relevante en geaccepteerde normen en regels.

De volger van regels en normen heeft echter altijd beschikking over een zekere mate van discretionaire ruimte. Regels zijn immers altijd aan interpretatie onderhevig en de toepassing ervan verschilt per situatie. Bij beoordeling op de naleving van regels en normen moet dus vooral gekeken worden naar hoe ze in de praktijk worden gedefinieerd en nageleefd op een manier die past bij de context (Wittgenstein, 1986; Sørensen & Torfing, 2005a, p. 212).

Op basis van de theoretische perspectieven op liberale en post-liberale democratie formuleren Sørensen en Torfing drie vormen van normatieve regels die relevant zijn voor *governance networks* (2005a, pp. 211-214). Ze betreffen de formatie, de onderlinge omgang en de bijdrage aan democratische ontwikkeling van *governance networks*.

De norm met betrekking tot de formatie vereist gelijkwaardige inclusie van beïnvloede en relevante actoren. Het gaat er dan om dat in de actoren die door het netwerk worden beïnvloed of die nodig zijn voor de realisatie van het netwerk, betrokken zijn bij het netwerk. De mate waarin zij betrokken zijn bij het netwerk moet afhangen van respectievelijk de mate waarin ze worden beïnvloed door het netwerk en de mate waarin ze nodig zijn voor de realisatie van de doelen van het netwerk. Ook is het belangrijk dat de discussie met betrekking tot de voorwaarden voor in- en exclusie van actoren

gevoerd blijft worden. Dit moet terugkomen in de specifieke regels die het netwerk uiteindelijk voor zichzelf opstelt en hanteert. Het is ook van belang dat de procedures en regels voor toetreding tot het netwerk openbaar zijn (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 200). Wanneer beïnvloede of relevante actoren niet deel willen nemen aan het netwerk of weigeren samen te werken met andere betrokken actoren, dan is het logisch dat ze niet betrokken worden bij het netwerk. De democratische legitimiteit van het netwerk hoeft daar niet onder te lijden zolang er geluisterd wordt naar de mening van deze actoren en ze de mogelijkheid krijgen een alternatief netwerk te vormen. Daarnaast moeten de actoren binnen het netwerk niet door de andere netwerkactoren gemarginaliseerd worden. Dat is in feite ook exclusie. Ook hier moet de inclusie afhankelijk zijn van de mate waarin de netwerkactor of diens achterban beïnvloed wordt door het netwerk of de mate waarin de netwerkactor bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van het netwerk. Ook dit komt idealiter terug in de specifieke regels en procedures die het netwerk ontwikkelt.

De tweede norm borduurt hier op voort. Dat vereist democratische discussie: een discussie op basis van agonistisch respect voor elkaars standpunten, waarbij het bereiken van een consensus het doel is en waarbij het proces van besluitvorming zo transparant mogelijk is (Sørensen & Torfing, 2005a, p. 213). Democratische discussie is een begrip dat op legio manieren kan worden gedefinieerd vanwege de diversiteit aan democratische theorie. Sørensen en Torfing hebben op basis van de eerder behandelde perspectieven echter drie onderdelen gekozen waarop een *governance network* beoordeeld wordt met dit model. Deze drie onderdelen zijn contingent en kunnen dus aangevuld, uitgebreid of veranderd worden op basis van nieuwe of andere theorie.

Het eerste onderdeel van democratische discussie is het agonistisch respect dat actoren voor elkaar hebben. Daarmee wordt bedoeld dat netwerkactoren het volledig met elkaar oneens kunnen zijn, maar wel elkaars recht om die mening te uiten verdedigen. Het is namelijk belangrijk dat actoren vrij zijn om hun mening te geven. Dit is iets waar in de culturele varianten van post-liberaal democratische theorie het meeste nadruk op ligt, maar ook voorkomt bij de calculerende vormen. Voor deze norm is het dan ook belangrijk dat actoren binnen het netwerk zich gedragen als vijanden die elkaar figuurlijk naar het leven staan, maar als tegenspelers die weliswaar in strijd verwickeld zijn, maar daarbij elkaar wel de mogelijkheid gunnen om te spelen.

Het doel van die democratische discussie is het bereiken van een grove consensus. Dat is het tweede onderdeel van de norm. In het ergste geval kan er natuurlijk gestemd worden over zaken waarover geen overeenkomst kan worden bereikt, maar idealiter vinden de netwerkactoren een oplossing waar iedereen het mee eens kan zijn. Als dat niet mogelijk is moet het actoren vrij staan het netwerk te verlaten en zelf een nieuw netwerk op te zetten.

Tot slot, is hiervoor een besluitvormingsproces nodig dat zo transparant mogelijk is. Actoren moeten immers begrijpen hoe een bepaald besluit van het netwerk tot stand komt om daar tijdig invloed op uit te kunnen oefenen. Wanneer dat niet helder is, kan een actor feitelijk niet meedoen aan de discussie.

De derde norm betreft de bijdrage van het *governance network* aan de democratische eigenschappen en de verbetering van het bestuur van de samenleving. De recente relatieve afname in politiek engagement van kiezers in Westerse samenlevingen, maakt het relevant om te beoordelen op de bijdrage aan ontwikkeling van de democratie (Hirst, 2002). Dit kan gedaan worden door met de uitkomsten van het netwerk bij te dragen aan sociale en politieke gelijkheid, een publieke waarde die traditioneel gezien de verantwoordelijkheid is van representatief democratische instituties maar in post-liberale theorie ook geproduceerd kan worden door *governance networks* (Fung & Wright, 2003). Een andere manier is dat het *governance network* bijdraagt aan de politieke *empowerment* van de netwerkactoren. Vooral wanneer netwerkactoren niet tot de elite behoren heeft dit een democratiserende werking. Als een netwerkactor al veel politiek sociaal en cultureel kapitaal heeft,

voegt deelname aan het *governance network* daar relatief minder aan toe dan wanneer dat niet het geval is. Tot slot kan het netwerk ook bijdragen aan de ontwikkeling van de democratie door middels zelfreflectie te zoeken naar nieuwe vormen van democratie die beleidsvorming en openbaar bestuur meer legitimiteit verschaffen (Sørensen & Torfing, 2005a, p. 214).

De observatie dat democratie in zijn huidige verschijningsvorm tegenstrijdigheden bevat is nu nog net zo relevant als in 1927. De enige manier om democratie te ontwikkelen is door in de praktijk te experimenteren met verschillende vormen (Dewey & Rogers, 2012). *Governance networks*, als relatief nieuwe vorm van *governance* in tijden dat traditionele instituties aan legitimiteit verliezen, moet daarom beoordeeld worden op de mate waarin het de ontwikkeling van democratie bevordert (Sørensen & Torfing, 2005a, p. 214).

De aanwezigheid van de drie normen die hierboven beschreven zijn, kan worden beoordeeld met behulp van de volgende vragen. Zo kan de mate van verankering via democratische normen en regels worden onderzocht (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012, p. 201):

1. In welke mate wordt inclusie en exclusie van partijen gerechtvaardigd met expliciet gemaakte normatieve criteria en in hoeverre zijn deze criteria onderwerp van discussie?
2. In welke mate hangen inclusie en exclusie van een partij af van de mate waarin die partij wordt beïnvloed door het netwerk?
3. In hoeverre vindt de discussie binnen het *governance network* plaats op basis van wederzijds respect en de toewijding van betrokken partijen om overeenstemming te bereiken door middel van onderhandeling?
4. In hoeverre bevordert het *governance network* de ontwikkeling en innovatie van democratie?

Net zoals bij de andere ankerpunten geldt ook hier dat met deze vragen enkel de aanwezigheid van de verankering onderzocht kan worden. De manier waarop deze verankering tot stand komt blijft onbekend. Bij alle ankerpunten is opheldering nodig met betrekking tot het ontstaan ervan, maar zeker wanneer het gaat over normen is het relevant om te onderzoeken welke factoren hieraan ten grondslag liggen. Daarom is deelvraag 4:

“Hoe komt democratische verankering via *democratische regels en normen* tot stand bij *governance networks*?”

### 2.3.3 Verwachtingen over het ontstaan democratische verankering

Bij het onderzoeken van *governance networks* met het bovenstaande model moet er, zoals eerder gezegd, rekening gehouden worden met de context van het netwerk. Dat betekent dat het model voor gebruik zo geoperationaliseerd moet worden dat het passend is voor de situatie. Daar wordt in het volgende hoofdstuk aandacht aan besteed. Het belangrijkste punt waar volgens Torfing et al. (2012, p. 202) echter rekening mee moet worden gehouden is de mate waarin het *governance network* gepolitiseerd is. Hoe meer gepolitiseerd, hoe belangrijker de democratische verankering, aldus Torfing en de zijnen. Wanneer er politiek gezien veel op het spel staat is het democratisch gezien namelijk belangrijker dat het spel volgens de regels verloopt dan wanneer dat niet zo is. De toegevoegde waarde van democratische verankering uit zich dus vooral in politiek geladen situaties. Daarmee is niet gezegd dat democratische verankering in politiek ontspannen situaties niet belangrijk is. Torfing et al. (2012, p. 202) vinden dat democratische verankering nooit onbelangrijk is omdat *governance* processen nooit volledig vrij van politiek kunnen zijn en omdat een gebrek aan verankering de politisering van discutabele onderwerpen verhindert.

Op basis van deze functieomschrijving van democratische verankering zou het logisch zijn om met het evaluatiemodel enkel *governance networks* te onderzoeken die zich in een politiek gespannen

context bevinden. *Governance networks* in een meer politiek ontspannen klimaat zouden volgens deze logica weinig onderzocht worden op hun democratische verankering. Juist om die reden is het interessant om te kijken naar netwerken die niet gepolitiseerd zijn.

Democratische verankering is ook door andere onderzoekers bestudeerd. Om tijdens het empirisch onderzoek geen dubbel werk te doen en voort te bouwen op bestaande kennis, wordt er gekeken welke factoren volgens de literatuur invloed lijken te hebben op het ontstaan van democratische verankering.

Allereerst lijkt bestuurlijke cultuur van invloed te zijn op democratische verankering. Veel van de literatuur met betrekking tot *network governance* lijkt ervan uit te gaan dat hun theorie universeel toepasbaar is. Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen, & Sullivan (2011) zien daar echter geen reden toe en onderzoeken de verhouding tussen representatief democratische instituties en *network governance*. Uit hun onderzoek blijkt dat het verschil tussen een meerderheids- en een consensusdemocratie, en de aanwezigheid van vrijwillige associaties factoren zijn die invloed hebben op de verhouding tussen *network governance* en bestaande instituties. Met meerderheidsdemocratie versus consensusdemocratie wordt het verschil aangegeven tussen samenlevingen waarin de grote meerderheidspartij de richting van het openbaar bestuur bepaalt en samenlevingen waarin de verschillende kleine partijen middels consensus de richting van het openbaar bestuur bepalen. Deze factoren lijken niet alleen verband te houden met de verhouding tussen bestaande democratische instituties en *governance networks*, maar ze hebben ook invloed op de verschijningsvorm van *network governance*. Zo blijkt dat *network governance* in een democratische cultuur van zwak associationalisme en meerderheidsdemocratie eerder geïntstrumentaliseerd wordt door publieke actoren. Sterk associationalisme en een consensusdemocratie maakt *network governance* tot een belangrijke schakel in de ontwikkeling van democratische processen. Nederland wordt gekarakteriseerd als een land waar sterk associationalisme en consensusdemocratie aanwezig zijn. Er is een lange traditie van samenwerking tussen overheden en *civil society*. Daarmee lijkt Nederland vruchtbare grond voor het ontstaan van sterke *governance networks*. Desalniettemin zijn er ook spanningen te identificeren tussen *governance networks* en representatieve democratie. Zo is er een grote vraag vanuit burgers om politiek leiderschap zodat besluitvorming versneld kan worden (idem: pp. 13-15). *Governance networks*, met hun overlegcultuur en verantwoordingsmechanismen, lijken niet efficiënt genoeg te werken naar de zin van burgers. Tegelijkertijd lijkt er ook een gebrek te zijn aan het gevoel van zelfbeschikking. Het vertrouwen in politieke partijen en politiek leiderschap neemt de laatste jaren af met sociale onrust tot gevolg (Dekker, Van der Meer, Schyns, & Steenvoorden, 2009). Of de toename van *network governance* hier tot nog toe niets aan heeft kunnen veranderen of hier juist aan bijdraagt is onduidelijk.

Voor dit onderzoek betekent deze informatie dat inzichten op basis van Nederlandse casussen, Nederlandse inzichten zijn. Ze zijn niet zondermeer van toepassing op andere landen. Uiteraard kunnen uitkomsten wel als inspiratie dienen voor internationaal onderzoek, maar in eerste instantie zal het gebruik van inzichten in dienst staan van de Nederlandse situatie.

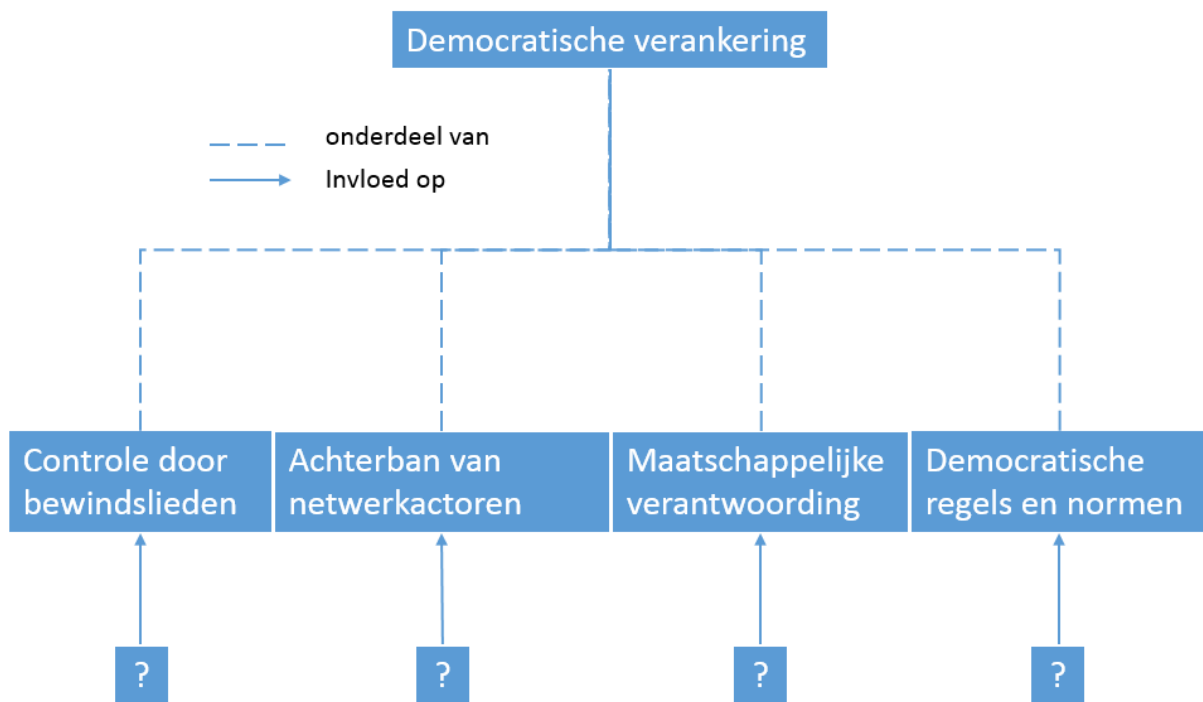
In de Nederlandse situatie lijken niet-publieke netwerkactoren relatief veel invloed te hebben op de uitkomsten van het netwerk (Edelenbos, Steijn, & Klijn, 2010). Onderzoek naar milieuprojecten in Nederland laat zien dat de aanwezigheid van politieke stakeholders geen significante invloed heeft op de uitkomsten van het netwerk en de aanwezigheid van andere stakeholders een positieve invloed heeft op de uitkomsten. Politieke stakeholders worden in dat onderzoek verbonden aan het eerste punt van democratische verankering en andere stakeholders aan het tweede punt van democratische verankering. Nu is die operationalisering niet hetzelfde zoals dat in dit onderzoek wordt gebruikt, maar het impliceert wel dat in Nederland de verankering via de controle van

bewindspersonen (punt 1), ondanks een sterke formele positie, minder stevig is dan de verankering via (de achterban van) netwerkactoren (punt 2). Daarmee is echter niet gezegd dat, vanuit effectiviteitsoogpunt, bestuurlijke betrokkenheid niet mediërend kan werken. Als de overheid een faciliterende rol aanneemt is het logisch dat er met overheidsbetrokkenheid alleen geen positieve uitkomsten kunnen worden bewerkstelligd.

Voor dit onderzoek betekent dat dat verwacht kan worden dat democratische verankering niet enkel voortkomt uit *hands-on* participatie van overheidspartijen. Hoe het dan wel tot stand komt zal moeten blijken.

## 2.4 Conceptueel model

In het onderstaande conceptueel model (figuur 1) is te zien dat democratische verankering conceptueel gezien bestaat uit vier ankerpunten. Van ieder ankerpunt wordt in dit onderzoek bestudeert hoe het al dan niet tot stand komt. De vraagtekens representeren de zoektocht naar de factoren die een invloed hebben op de verschillende ankerpunten. De relatie tussen de ankerpunten en 'democratische verankering' geven aan dat democratische verankering een functie is van deze vier ankerpunten.



Figuur 1: Conceptueel model

### 3. Onderzoeksobject

Voordat wordt overgegaan naar de methode en de onderzoeksresultaten zal in dit hoofdstuk allereerst het onderzoeksobject worden beschreven. Op basis van publicaties over het Green Deals instrument zal hier de historische ontwikkeling, het instrument zelf en de verschillende fasen die Green Deals doorlopen worden omschreven.

In hoofdstuk 4 zullen de overwegingen worden behandeld om te kiezen voor de Green Deals als onderzoeksobject en de specifieke casussen die uit de ruim 200 Green Deals gekozen zijn.

#### 3.1 Ontwikkeling

In het regeerakkoord van 2010 werd voor het eerst aangekondigd dat het kabinet van plan is een Green Deal te sluiten met de samenleving ten behoeve van nationale energiebesparing (Rijksoverheid, 2010). Op dat moment is nog weinig duidelijk over wat die Green Deal precies inhoudt. Toen de Green Deals in 2011 van start gingen bleek het te gaan om meerdere Green Deals, die zich in eerste instantie alleen leken te richten op samenwerking rondom en met de energiesector, rondom de thema's energie, water, grondstoffen en mobiliteit (Kamerstuk 33043, nr. 1, 2011). Het is de bedoeling dat de overheid met deze concrete samenwerkingsprojecten tussen private partijen, rijksoverheid en medeoverheden op korte termijn resultaten boekt. Tegelijkertijd is het ook de bedoeling dat de economie door deze samenwerkingen gestimuleerd wordt. Deze doelstelling wordt samengevat in de kreet 'groene groei', wat zoveel betekent als economische groei die niet ten koste gaat van het milieu.

Deze samenwerkingsprojecten worden aangegaan vanuit de overtuiging dat de overheid alleen uitdagingen zoals stijgende CO<sub>2</sub>-uitstoot, de eindigheid van fossiele brandstoffen en verdwijnende biodiversiteit niet alleen het hoofd kan bieden. Daarvoor heeft ze de hulp van de samenleving in het algemeen en het bedrijfsleven specifiek nodig om te komen met duurzame oplossingen. Een standpunt wat daarmee samenhangt, is dat van de netwerksamenleving. Hoewel de term niet wordt genoemd in de initiële kamerbrief, blijkt wel dat het kabinet met de Green Deal aanpak erkent dat de overheid niet meer de enige macht is die de samenleving vormgeeft. Het bedrijfsleven en andere stakeholders, zoals NGO's en kennisinstellingen dragen creatief bij aan de productie van publieke waarde. De overheid wil ze daarbij helpen en nodigt ze uit om initiatieven in te dienen (idem).

Aan het einde van 2011 zijn er al 75 Green Deals getekend. Eind 2012 zijn dat er al 146. Ook wordt in de eerste voortgangsrapportage van datzelfde jaar biodiversiteit toegevoegd als beleidsthema waar Green Deals op worden gesloten. In 2013 worden daar nog eens vier thema's aan toegevoegd: voedsel, klimaat, bouw en *biobased economy*. Naast deze verbreding van de beleidsterreinen waar Green Deals zich op kunnen richten wordt er vanaf 2013 ook meer gefocust op kwaliteit en impact. De impliciete kwantitatieve doelstelling om zoveel mogelijk deals te sluiten was daarmee van de baan. Dat is te zien aan de toename van het aantal partijen dat deelneemt aan individuele deals en aan de afname van het aantal deals dat per jaar gesloten wordt.

Dit heeft een belangrijke invloed op de vorm van het instrument. Verzoeken voor het sluiten van Green Deals minder snel ingewilligd omdat de aanvragen strenger worden beoordeeld. Er wordt meer aandacht besteed aan het opschalingspotentieel en het helder en meetbaar formuleren van de doelstellingen, acties en verantwoordelijkheden binnen de Green Deal. Ook wordt het Green Deal instrument vanaf 2013 beleidsmatig gepositioneerd binnen de beleidscontext van de Groene Groei agenda en het Nationaal Energieakkoord. De oorspronkelijke thema's van de Green Deals zijn dan ook aangepast op die van het Groene Groei beleid en worden de Green Deals gemonitord op de zogenaamde Groene Groei pijlers. In deze pijlers zijn de vier globale rollen die de overheid voor zichzelf zag weggelegd in Green Deals geherdefinieerd.

Oorspronkelijk zag het kabinet vier typen rijksondersteuning voor zich die de overheid kon bieden (Kamerstuk 33043, nr. 1, 2011):

1. Toegang tot de kapitaalmarkt.
2. Afstemming en regiefunctie.
3. Wet- en regelgeving.
4. Ondersteunen markten voor nieuwe, groene technologie.

Met het eerste type probeert het kabinet bij te dragen aan een oplossing voor de moeilijke zoektocht naar financiële investering voor duurzame projecten. Initiatieven worden dan begeleid in de aanvraag en gewezen op het bestaan van de verschillende subsidies die buiten de Green Deals om beschikbaar zijn. Maar ook probeert de overheid in gesprek te gaan met financierders om kapitaal beschikbaar te stellen voor duurzame projecten. De laatste toevlucht is om het initiatief te voorzien van subsidie uit het budget van de Green Deals zelf, maar enkel met het oog op het rendabel maken van het initiatief. Een initiatief moet dus niet alleen groen zijn, maar ook economisch levensvatbaar. Het tweede type ondersteuning is erop gericht om partijen bij elkaar te brengen en de samenwerking te regisseren. De taak van de rijksoverheid is dan om het samenwerkingsverband status en structuur te geven en het algemeen belang een stem te geven. Individuele partijen met ieder hun eigen belangen hebben moeite daarover heen te kijken en het groter geheel voor ogen te houden, aldus het kabinet. Maar ook het uitspreken van steun aan de samenwerking kan bijdragen aan de kans op succes van een duurzaam initiatief.

Ten derde kijkt de overheid naar manieren om onnodige belemmeringen in wet- en regelgeving op te heffen. Dit kan gaan om administratief zware procedures die versoepeld worden of oude wetgeving die gemoderniseerd dient te worden om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. De juridische begeleiding van een initiatief is echter ook iets wat behoort tot de ondersteuning.

Tot slot probeert de overheid de relatief jonge markten op het gebied van nieuwe groene technologieën en diensten een snelle start te geven. Dat doet ze door bijvoorbeeld zelf het voortouw te nemen en als een van de eersten klant te worden in deze nieuwe markten, maar ook door bij te dragen aan marktonderzoek en promotie van de Nederlandse bedrijven die zich op deze markten begeven in 'Groene handelsmissies'.

Sinds 2013 zijn deze vier typen ondersteuning ondergebracht in de vier Groene Groeipijlers (Rijksoverheid, 2016): wet- en regelgeving, marktprikkels, innovatie en netwerkvorming. Het type acties op de pijler 'wet- en regelgeving' komt vrijwel volledig overeen met het derde type ondersteuning dat in eerste instantie door de overheid was gedefinieerd. Binnen de pijler 'marktprikkels' vallen de acties die bij het vierde type ondersteuning horen. De eerste twee typen ondersteuning zijn echter geherdefinieerd en komen voornamelijk terug in de pijlers 'innovatie' en 'netwerkvorming'. Hoewel uit de voortgangsrapportage niet geheel duidelijk wordt welke acties er precies in deze pijlers thuis horen, lijkt de pijler 'innovatie' vooral acties te bevatten die gericht zijn op het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsverbanden om zo nieuwe producten en verdienmodellen uit te lokken. Het lijkt logisch dat daarvoor een combinatie van de afstemming en regiefunctie en ondersteuning op het gebied van kapitaalvoorziening nodig is door financierders te betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe maatschappelijke verdienmodellen. Dit overlapt enigszins met de pijler 'netwerkvorming', al lijkt die zich meer te richten op het in contact brengen van partijen onderling, met externe partijen, maar ook met partijen binnen de overheid.

Deze veranderende en niet strak omliggende functie van de overheid bij de Green Deals demonstreert hoe de overheid continu op zoek is naar de rol die ze moet spelen in deze samenwerkingsverbanden. Opvallend is echter wel dat de overheid in geen van deze omschreven functies het belang uitspreekt deel te nemen aan de inhoudelijke discussie tussen de netwerkactoren. De leiding daarvoor lijkt te

worden overgelaten aan de andere partijen. Maar de overheid stuurt indirect toch ook op de inhoud, omdat die tegen het licht wordt gehouden tijdens de aanmeldingsprocedure. Een Green Deal wordt namelijk alleen gesloten wanneer deze past binnen de gevoerde beleidscontext.

## 3.2 Beschrijving instrument

### 3.2.1 Anatomie van de Green Deal

Green Deals in hun puurste vorm zijn overeenkomsten waarin afspraken tussen overheid en samenleving omtrent een specifiek project worden vastgelegd ter bevordering van 'groene groei'. Juridisch gezien zijn dit convenanten. Wanneer je de anatomie van een conceptovereenkomst bekijkt, wordt de structuur van de Green Deal duidelijk. Hieronder een beschrijving van de structuur aan de hand van de verschillende onderdelen van de overeenkomst.

#### *Partijen*

Allereerst zijn de namen van de deelnemende partijen te vinden in de tekst. Hierin staat op zijn minst de Rijksoverheid, meestal vertegenwoordigd door de bewindspersoon van het bestuursorgaan dat primair te maken heeft met de Green Deal (vaak het ministerie van IenM, BZK of EZ). Daarnaast is er ook minstens één andere partij. Dit kunnen andere overheden of overheidsinstellingen zijn, maar juist ook private partijen (bijvoorbeeld bedrijven en NGO's). Het is de bedoeling dat deze partijen zelf komen met initiatieven die zich lenen over een Green Deal<sup>3</sup>. De partijen, of in ieder geval één van hen, bevinden zich meestal in het beleidsnetwerk van de overheid. Het komt zelden voor dat onbekende partijen met het idee voor een Green Deal aankloppen en dat deze ook daadwerkelijk gesloten wordt (Van Mil, Gooskens, Van Schelven, & Stutje, 2013).

#### *Overwegingen*

In dit onderdeel wordt het decor geschetst waartegen de Green Deal zich afspeelt zoals de partijen dat zien. Door dit decor op te nemen in de tekst geven de partijen blijk van een gedeelde interpretatie van de maatschappelijke context die erom vraagt de Green Deal te sluiten. De overwegingen zijn onderverdeeld in algemene overwegingen die gaan over groene groei en de maatschappij in het algemeen, en specifieke overwegingen die betrekking hebben op de Green Deal zelf. In feite beschrijven de partijen met de overwegingen waarom zij vinden dat de Green Deal moet worden gesloten.

#### *Doelstelling*

Daarna wordt besproken wat het specifieke doel is van de Green Deal. Soms wordt dit meetbaar geformuleerd, maar vaak heeft het doel een kwalitatief en/of intentioneel karakter.

#### *Inzet en acties*

Dit gedeelte geeft een overzicht van de inspanningen die de partijen zullen leveren om de doelstelling van de Green Deal te behalen over dichterbij te brengen. Ook hier zijn de acties soms erg expliciet en meetbaar geformuleerd, maar hebben anderzijds regelmatig de vorm van een streven waarvan de beoordeling niet anders dan formatief kan zijn.

De overheid probeert de initiatieven te steunen vanuit acties die passen binnen de vier Groene Groei Pijlers (Rijksoverheid, 2016). Dat houdt in dat de overheid kan proberen belemmeringen weg te nemen op het gebied van knellende wet- en regelgeving, door het geven van marktprikkels die ertoe leiden dat een initiatief van de grond komt, door het bevorderen van innovatie door menskracht, kennis en in een enkel geval kapitaal beschikbaar te stellen en door netwerken te versterken (bijvoorbeeld partijen bij elkaar brengen).

---

<sup>3</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 29575 nr. 25.



### *Slotbepalingen*

In de slotbepalingen worden de laatste juridische randvoorwaarden besproken zoals de wijze waarop wijzigingen worden doorgevoerd, er toezicht wordt gehouden op de uitvoer, de wijze van opzeggen, et cetera. Belangrijk is dat hierin ook de tijdsduur is aangegeven, die in de regel de drie jaar niet overschrijdt<sup>4</sup>.

### *Communicatie*

Naast de inhoud van de overeenkomst speelt de communicatie rondom de deal ook een belangrijke rol, die niet altijd wordt vastgelegd in de deal. Zo krijgt de deal een handtekening van een hoog bewindspersoon tijdens een publieke ceremonie op een voor de deal relevant evenement. Ook wordt het sluiten van de deal regelmatig vergezeld door journalistieke verslaglegging van de deal. Deze publiciteit zorgt niet alleen voor bekendheid van het project zelf, maar ook voor de partijen die eraan deelnemen.

### 3.2.2 Fasen van de Green Deal

Het Externe Auditrapport van KWINK groep, uit 2013, onderscheid drie fasen in de ideaaltypische Green Deal. Eerst wordt er een verzoek ingediend, dan wordt de deal uitgevoerd zoals afgesproken, tot slot wordt er geprobeerd om het initiatief op te schalen. De laatste fase is tevens de eindfase. Inzicht in hoe die fasen zich ongeveer voltrekken geeft inzicht in de werking van

#### *Indieningsfase*

Een Green Deal begint altijd met het indienen van een aanvraag voor een Green Deal door een veldpartij. Op basis van de documenten die daarbij worden meegeleverd beoordeeld de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) op basis van negen punten of de aanvraag gehonoreerd zal worden (Van Mil, Gooskens, Van Schelven, & Stutje, 2013). Hiermee heeft het RVO een poortwachterfunctie die ervoor zorgt dat het meewerken van de overheid aan het initiatief in lijn is met de beleidsdoelstellingen van de overheid.

Vervolgens wordt in een overleg tussen veldpartijen en de betrokken departementen vastgesteld hoe de gedeelde ambitie wordt behaald en wie daarin welke rol kan spelen. Daar worden afspraken over gemaakt. Wanneer daar overeenkomst over is bereikt wordt de intentieovereenkomst (i.e. de Green Dealtekst) ondertekend door de minister. Omdat het een intentieovereenkomst betreft kan na afloop alleen gekeken worden in hoeverre de partijen geprobeerd hebben hun rollen te vervullen. Een belangrijk doel van de indieningsfase is ook dat er een basis van vertrouwen wordt gecreëerd. In hoeverre de partijen kunnen voldoen aan elkaars verwachtingen moet blijken in de uitvoerings- en opschalingsfase.

#### *Uitvoeringsfase*

Tijdens de uitvoeringsfase neemt de overheid één of meerdere van de eerder beschreven rollen (zie paragraaf 3.1) aan om bij te dragen aan het behalen van de doelstellingen van de Green Deal.

#### *Opschalingsfase/Beëindiging*

Tot slot wordt er gekeken of er opschaling gerealiseerd kan worden. De redeneerlijn is dat door het wegnemen van belemmeringen voor één initiatief, de weg is vrijgemaakt voor navolging van andere initiatieven of dat er opschaling van dat ene initiatief mogelijk is gemaakt. Om zoveel mogelijk uit deze fase te halen is de focus van de hele aanpak inmiddels verlegt van het afsluiten van zoveel mogelijk deals (kwantiteit) naar het zo goed mogelijk helpen van slecht een paar deals (kwaliteit).

---

<sup>4</sup> <http://www.greendeals.nl/faq/> (geraadpleegd op 16-01-2017)

## 4. Methode

Om de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 2 zijn gesteld te beantwoorden is empirisch onderzoek nodig. De literatuurstudie die deze onderzoeksvragen heeft voortgebracht brengt ook een aantal ingrediënten met zich mee die noodzakelijkerwijs terug moeten komen in de methodiek van het empirisch onderzoek: het evaluatiemodel voor democratische verankering en de daarbij horende methodologische eigenschappen. Uiteraard is er ook een object van studie nodig om de onderzoeksmethoden op toe te passen. Deze verschillende ingrediënten zijn samen met methodologische inzichten als volgt verwerkt in de stappen die het onderzoek heeft doorlopen:

1. Er is een selectie gemaakt van casussen.
2. Het evaluatiemodel is geoperationaliseerd.
3. Per casus is de democratische verankering geëvalueerd.
4. Per ankerpunt is de causaliteitsvraag onderzocht.

In dit hoofdstuk wordt de methode uiteengezet aan de hand waarvan dat empirisch onderzoek heeft plaats gevonden. Dit wordt gedaan door deze vier stappen in volgorde te beschrijven. Met deze beschrijving wordt duidelijk hoe de onderzoeksvragen zijn beantwoord. In hoofdstuk 5 worden de resultaten daadwerkelijk gepresenteerd.

### 4.1 Sampling

Voor dit onderzoek is gekozen om Green Deals te bestuderen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Drie argumenten speelden hierbij een rol: theoretische relevantie, spreiding en bereikbaarheid. Deze drie argumenten combineren zich tot een mix van *purposive sampling*, *convenience sampling* en *snowball sampling*.

#### 4.1.1 Theoretische relevantie

De onderzoeksvraag van deze scriptie vereist een casusselectie die in de eerste plaats gericht wordt door theorie. Methodologisch gezien gaat het dan om *purposive sampling*, waarbij casussen niet op basis van kans worden geselecteerd maar op basis van hun relevantie met betrekking tot de onderzoeksvraag (Bryman, 2008, pp. 414-417).

Om casussen te kunnen onderzoeken die zich in een politiek ontspannen context bevinden is ervoor gekozen om de Green Deals te bestuderen. Het positieve discours rondom de Green Deals als geheel en de grote hoeveelheid van verschillende netwerken, zorgen ervoor dat individuele netwerken weinig politiek geladen zijn. Dat betekent niet dat er op dit punt geen relatief verschil is tussen de geselecteerde casussen. Het betekent enkel dat de Green Deals in het algemeen relatief weinig politieke lading dragen ten opzichte van andere *governance networks* die in Nederland bestaan.

Aangezien het netwerk rondom een Green Deal als onderzoekseenheid wordt genomen is het als tweede van essentieel belang dat dit netwerk overeenkomt met de definitie van een *governance network* zoals dat is gepresenteerd in paragraaf 2.1.2. Tijdens het onderzoek is gebleken dat dit voor de gekozen casussen inderdaad het geval is.

Ten derde, hoewel het niet specifiek onderdeel is van de in paragraaf 2.1.2 genoemde definitie, worden *governance networks* veelal gekenmerkt door een grote mate van complexiteit (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Om de aanwezigheid van complexiteit te garanderen is ervoor gekozen enkel casussen te selecteren met minstens tien netwerkactoren. Immers, iedere keer dat er een actor toetreedt tot het netwerk stijgt het aantal relaties in het netwerk exponentieel. Dit zorgt voor complexe afstemming tussen de actoren. Hoewel 'deelname aan een netwerk' in werkelijkheid niet binair in te delen is maar eindeloos veel gradaties kent, wordt in dit onderzoek uit praktische overweging toch gekozen voor een kunstmatige indeling in netwerkactoren en niet-netwerkactoren.

Netwerkfactoren worden in dit onderzoek gedefinieerd als de partijen die de Green Deal ondertekend hebben.

Op basis van de huidige theorie waren er verder geen redenen om de populatie van Green Deals verder te beperken. Het probleem met theorie over democratische verankering is immers dat er slechts beperkte informatie is over factoren en processen die in de praktijk bijdragen aan de ankerpunten. Een verdere filtering op basis van theoretisch beperkt onderbouwde verwachtingen zou er mogelijk zelfs tot kunnen leiden dat relevante empirische informatie over het hoofd wordt gezien. De theoretische overwegingen voor de gekozen vier Green Deals als object van studie zijn dus het begin van de eerste iteratie in het proces van *theoretical sampling* (Bryman, 2008, p. 416).

#### 4.1.2 Spreiding

De volgende stap in de selectie moet daarom plaatsvinden op basis van spreidingsargumenten. Hoewel generalisatie bij kwalitatief onderzoek meestal niet behoort tot de doelstellingen en er ook niet gesteld kan worden dat generalisatie op basis van dit onderzoek mogelijk is, kan kwalitatief onderzoek wel hypothesen genereren die als springplank voor ander onderzoek kunnen dienen. Om op basis van dit onderzoek niet enkel hypothesen te kunnen maken over één specifieke Green Deal, maar over Green Deals en het liefst ook *governance networks* in het algemeen. Bij de selectie van de casussen is daarom een aantal aspecten zoveel mogelijk gespreid.

Allereerst is er rekening gehouden met de periode waarin de *governance networks* van start zijn gegaan. Omdat er na 2013 ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden in de manier waarop Green Deals worden aangegaan door de rijksoverheid is ervoor gekozen om enkel Green Deals te bestuderen die na 2013 van start zijn gegaan. Op die manier wordt er voorkomen dat eventuele bevindingen toe te schrijven zijn aan het verschil tussen de twee versies van het Green Deal instrument. Daarom zijn er enkel Green Deals bestudeerd die zijn ondertekend in 2014 en 2015. Ten tijde van het veldwerk liepen de Green Deals die in 2016 zijn ondertekend nog niet lang genoeg om goed te kunnen bestuderen. Er is daarom gekozen voor een gelijke verdeling van casussen uit 2014 en 2015.

Ten tweede bevinden de thema's waar de geselecteerde Green Deals zich mee bezig houden in verschillende beleidsvelden. De netwerken zijn daardoor op geen andere manier aan elkaar gerelateerd dan via de het Green Deal instrument zelf. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste zorgt spreiding op thema's ervoor dat de kans kleiner is dat eventuele bevindingen toe te schrijven zijn aan het specifieke beleidsveld waar de Green Deal zich in bevindt. En ten tweede zorgt spreiding op thema's ervoor dat de netwerken van de Green Deals niet met elkaar in contact staan, waardoor de kans dat eventuele bevindingen toe te schrijven zijn aan kruisbestuiving tussen de netwerken gering is. Omdat er geen categorisering van alle Green Deals op basis van beleidsveld voor handen is erop gelet dat er geen overlap bestond tussen de beleidsvelden en thema's van de Green Deals zonder daarvan vooraf een indeling te maken. Het maken van een dergelijke categorisering zou namelijk bestudering van alle afzonderlijke Green Deals betekenen.

#### 4.1.3 Bereikbaarheid

Tot slot is er met het filter, opgebouwd uit de bovenstaande argumenten, gezocht naar casussen die goed bereikbaar waren voor onderzoek. De bereikbaarheid van de casussen was niet vanzelfsprekend waardoor een zekere mate van pragmatiek nodig was bij de uiteindelijke selectie van casussen. Twee aspecten waren hierbij van belang: vooraf beschikbare informatie over de Green Deals zelf en de bereikbaarheid van de relevante personen in het netwerk.

Allereerst is er weinig complete geaggregeerde informatie over de Green Deals beschikbaar. Filtering van de Green Deals op basis van thema, samenstelling van actoren, duur, budget, et cetera was

daarom niet mogelijk met de publiek beschikbare informatie. Daarom is ervoor gekozen om op basis van de bovenstaande criteria een selectie te maken op basis van de informatie die bij KWINK groep bekend was over de Green Deals. Uiteraard was ook hier over bepaalde Green Deals meer informatie beschikbaar dan anderen. Green Deals waar meer informatie over beschikbaar was met betrekking tot de bovenstaande argumenten hebben daardoor voorrang gekregen boven Green Deals waar minder relevante informatie over beschikbaar was. Dit was nodig om te garanderen dat de casussen zo goed mogelijk voldeden aan het selectiefilter.

Op basis van die selectie is vervolgens contact opgenomen met de contactpersonen van de Green Deals met behulp van de contacten die bij KWINK groep voor handen waren. De informatie over de specifieke betrokkenen bij het netwerk is namelijk niet publiekelijk toegankelijk en hun contactinformatie ook niet. Via deze ingang is middels *snowballing* gezocht naar de respondenten met de juiste kennis voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (Bryman, 2008, pp. 184-185). Hierbij is geprobeerd een gelijke verdeling aan te houden tussen ambtelijke respondenten en niet-ambtelijke respondenten om eenzijdige resultaten te voorkomen. Per Green Deal zijn er twee van elk geïnterviewd.

Het nadeel van *snowballing* is dat niet kan worden gegarandeerd dat het beeld dat door de respondenten gegeven wordt representatief is voor de casus. Er hangt veel af van het inschattingvermogen van de onderzoeker die de uitspraken van respondenten op waarde moet schatten en die moet bepalen of het hele verhaal in beeld is.

De reden dat er in dit geval toch gekozen is voor *snowballing* is omdat hiermee gebruik gemaakt wordt van het inzicht van respondenten in de casus. Hoewel ze per definitie niet objectief zijn, hebben ze de meeste kennis van de situatie en zijn daarom ook het beste in staat om andere mogelijke respondenten aan te raden. Het is vervolgens aan de onderzoeker om die tips op waarde te schatten. Ook is een doorverwijzing een goede manier om het vertrouwen te winnen van potentiële respondenten.

#### 4.1.4 Geselecteerde casussen

In deze scriptie zijn vier Green Deals onderzocht. Hoewel meer casussen mogelijk hadden kunnen leiden tot een betere validiteit, was daar binnen dit onderzoek geen tijd voor. Daarnaast lijkt het onwaarschijnlijk dat er zonder aanpassing van de theoretische caseselectie en een nieuwe iteratie van het proces van theoretische sampling, nieuwe inzichten zullen worden gevonden (Bryman, 2008, p. 416).

Op basis van de bovenstaande overwegingen zijn de volgende vier Green Deals geselecteerd als casussen voor dit onderzoek. De beschrijving van deze Green Deals is te vinden in paragraaf 5.1:

- GD167: Groene daken.
- GD185: Openbaar toegankelijke elektrische infrastructuur.
- GD191: Verduurzamen voedselconsumptie.
- GD171: Visserij voor een schone zee.

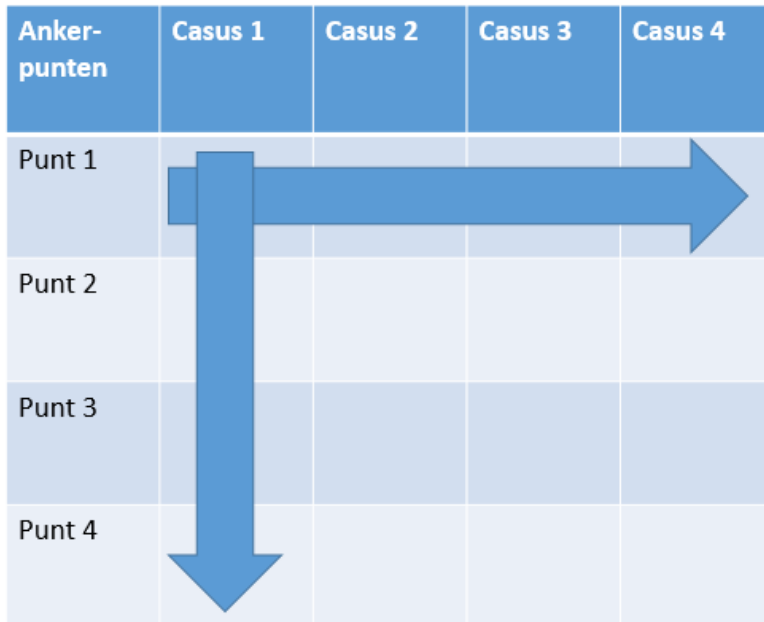
#### 4.2 Onderzoekdesign

Om trends te vinden in de manier waarop democratische verankering ontstaat in deze vier Green Deals is een passend onderzoekdesign nodig. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe dat design eruit ziet en welke instrumenten er nodig zijn om het uit te voeren.

Het beantwoorden van de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag vereist de mogelijkheid tot vergelijking op de ankerpunten van de verschillende Green Deals. Dat betekent dat de Green Deal *governance networks* eerst afzonderlijk zijn beoordeeld op hun democratische verankering. Dit is de

verticale analyse die in figuur 2 met de verticale pijl wordt aangegeven.

Met de beschrijving van de democratische verankering per casus als startpunt, is vervolgens per punt van democratische verankering onderzocht welke trends er te vinden waren in de totstandkoming van het desbetreffende punt. Deze horizontale analyse geeft vervolgens antwoord op de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 2 zijn gesteld. De horizontale analyse wordt visueel weergegeven met de horizontale lijn in figuur 2.



Figuur 2: Onderzoeksstrategie

Om dit researchdesign in de praktijk te brengen was meer nodig dan enkel publiek toegankelijke documentatie. De vragen die per casus beantwoord moesten worden om het model te volgen en trends te ontdekken in de totstandkoming van de ankerpunten vereisten interviews met betrokkenen zelf. Alleen zij kunnen inzicht verschaffen in de cultuur van het netwerk en de manieren waarop de netwerken verbonden zijn met hun context.

Er is echter nog een reden om verschillende bronnen te gebruiken voor de beantwoording van de vragen uit het model en dat is triangulatie. Het concept triangulatie verwijst naar het gebruik van meerdere methodes, perspectieven of bronnen om tot bevindingen te komen van grotere validiteit (Bryman, 2008, p. 379). Aangezien bronnen van data, papier of interview, per definitie subjectief zijn is het belangrijk zoveel mogelijk perspectieven op een fenomeen als democratische verankering van Green Deals te verzamelen. Door te zorgen dat niet alle bronnen dezelfde herkomst hebben kan er met de bevindingen een intersubjectieve waarheid benaderd worden.

### 4.3 Dataverzameling

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de data uit de twee relevante bronnen van informatie in dit onderzoek verzameld is. Het gaat hier om respectievelijk interviews en documenten.

#### 4.3.1 Interviews

Eerder is uitgelegd waarom dit onderzoek interviews vereist en hoe de respondenten geselecteerd en benaderd zijn. De interviewmethodologie zelf wordt hier behandeld. Er is gekozen voor een semigestructureerde manier van interviewen omdat dit enerzijds de mogelijkheid biedt specifiek te vragen naar aspecten van democratische verankering om die later met elkaar te kunnen vergelijken en anderzijds de vrijheid biedt om door te vragen op antwoorden van respondenten zodat hun blik

op de situatie goed kan worden begrepen (Bryman, 2008, pp. 438-440; Weber M. , 1947, p. 80). Deze openheid biedt ook de mogelijkheid de causaliteitsvraag te beantwoorden die in de deelvragen ligt besloten.

Hoewel de vragen uit het evaluatiemodel wel als leidraad dienen voor de beoordeling van democratische verankering van de casussen in het algemeen, zijn deze vragen niet direct bruikbaar bij de interviews met respondenten. Om de juiste informatie te ontsluiten is er een gespreksleidraad gemaakt waarmee de benodigde informatie over de democratische verankering kan worden verzameld en tegelijkertijd begrijpelijk is voor respondenten die niet thuis zijn in dat theoretisch perspectief.

Voorafgaand aan het interview kregen respondenten een document toegestuurd met daarin de onderwerpen van het interview (zie bijlage C). De bedoeling hiervan was om ze vooraf een idee te geven over de structuur en de inhoud van het interview. De respondenten werden op die manier in staat gesteld zich voor te bereiden op het interview. Dit was tevens de gespreksleidraad die tijdens het interview werd gebruikt. Daarnaast is gebruik gemaakt van een uitgebreidere leidraad voor de interviewer (zie bijlage C).

Beide documenten zijn gebaseerd op de vier ankerpunten die terugkomen in het evaluatiemodel en de vragen die worden voorgesteld om de ankerpunten te onderzoeken. In de gespreksleidraad bedoelt voor de respondenten zijn per ankerpunt twee sub-onderwerpen aangegeven. Deze geven de respondent een indicatie van wat er besproken zal worden wanneer tijdens het interview gezocht wordt naar antwoorden op de vragen uit het evaluatiemodel.

In de gespreksleidraad voor de interviewer zijn de vragen uit het evaluatiemodel verwoord naar spreektaal en bruikbaar gemaakt zodat de vertaalslag van de vragen uit het evaluatiemodel naar de vragen tijdens het interview zo klein mogelijk is. Door tijdens de interviews niet volledig vast te houden aan de vragen maar slechts een leidraad te gebruiken was er ruimte om door te vragen en vragen aan te passen aan de respondent. Dit gaf ook de mogelijkheid om te leren welke vragen en welke precieze vraagstelling het beste werkt om antwoorden te verkrijgen die bijdragen aan de evaluatie.

Zo bleek na enkele interviews dat gebruik van de term 'democratische legitimiteit' bij sommige respondenten weerstand opriep. Naar aanleiding daarvan zijn de gespreksleiders, in overleg met de begeleiding van dit onderzoek, aangepast. Vanaf dat moment is bij het bespreken van democratie en democratische legitimiteit van de *governance networks* tijdens de interviews vooral gebruik gemaakt van de term 'draagvlak'. Sinds het eerste interview is dat verreweg de grootste aanpassing geweest aan de gespreksleidraad.

Aan het begin van het interview is bij iedere respondent gevraagd naar het narratief van de Green Deal uit diens perspectief en de rol die de respondent in de Green Deal speelt, om de verdere uitspraken over democratische verankering te kunnen contextualiseren. Ook gaf dit respondenten de gelegenheid spontaan antwoord te geven op vragen over de democratische verankering die nog niet waren gesteld. De kans dat de uitspraak dan voortkomt uit een eventueel leidende vraag wordt daarmee geminimaliseerd. Voor zover de vragen van de interviewleidraad dan nog niet beantwoord waren, konden die daarna alsnog worden behandeld.

Met betrekking tot de interviewlocaties is geprobeerd om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van de respondenten zodat zij zich op hun gemak konden voelen tijdens het interview. Dat betekent dat bijna alle interviews zijn afgenomen op de werkplek van de respondent. Er zijn echter drie uitzonderingen waarbij dat niet mogelijk was. Deze interviews zijn per telefoon afgenomen. In bijlage B staat vermeld welke interviews dat zijn. Er lijkt echter geen reden te zijn dat dit van invloed is geweest op de kwaliteit van het interview.

Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd met uitzondering van één interview waarbij de opname apparatuur niet naar behoren functioneerde. Na afloop van dit interview is een verslag gemaakt en ter verificatie opgestuurd naar de respondent. Helaas is daar geen reactie op gekomen. In bijlage B staat vermeld om welk interview dit gaat.

#### 4.3.2 Documenten

De data uit de interviews zijn aangevuld met documenten over de Green Deals in het algemeen en specifiek documenten over de geselecteerde casussen. Om te begrijpen hoe Green Deals in het algemeen functioneren is gebruik gemaakt van verschillende publicaties over de Green Deals. De rijksoverheid was de opdrachtgever van deze publicaties. Het gaat om:

- “Externe audit Green Deal aanpak” door adviesbureau KWINK Groep (Van Mil, Gooskens, Van Schelven, & Stutje, 2013). Dit is de eerste externe officiële evaluatie van de Green Deals.
- “Evaluatie Green Deals” door adviesbureau KWINK Groep (Gooskens, Van Mil, & Modderman, 2016). Dit is de tweede externe officiële evaluatie van de Green Deals.
- “Systematisch maatwerk: Green Deals als vorm van strategische netwerksturing” door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (Schulz, Scherpenisse, Van der Steen, & Van Twist, 2016)

Bij het beoordelen van de kwaliteit van documenten als databron moet rekening gehouden worden met de authenticiteit, geloofwaardigheid, representativiteit en de betekenis (Bryman, 2008, p. 516). De authenticiteit van deze documenten staat niet ter discussie. Voor dit onderzoek is namelijk veelvuldig contact geweest met de auteurs van de bovenstaande documenten. De geloofwaardigheid van de documenten zou enigszins in twijfel getrokken kunnen worden omdat de opdrachtgever van de publicaties (i.e. de overheid) tevens de partij is die wordt onderzocht. Als deze *bias* echter al bestaat, is het onwaarschijnlijk dat dit invloed heeft gehad op de beschrijving van de structuur van de Green Deals. De geloofwaardigheid van de documenten wordt nog beter aangezien er ook tijdens het schrijven van de bovenstaande publicaties al contact was met de auteurs. Daardoor kon direct worden geobserveerd of er reden was de geloofwaardigheid van de documenten in twijfel te trekken. Ook de representativiteit van de documenten voor alle Green Deals is iets dat bevestigd kan worden. Uit de documenten zelf wordt niet direct duidelijk in hoeverre ze representatief zijn voor alle Green Deals, maar aangezien beide documenten door ervaren onderzoekers zijn geschreven mag ervan uit gegaan worden dat er voldoende aandacht is besteed aan de representativiteit alvorens in de documenten generaliserende uitspraken te doen over alle Green Deals. Op de duidelijkheid van de betekenis van de documenten valt niets aan te merken. Het doel van de documenten is juist om duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de Green Deals.

Waar relevant en aangegeven is ook gebruik gemaakt van publicaties van de overheid zelf over de Green Deals. Met de kennis van deze documenten in het achterhoofd, was bij het voorbereiden op de interviews al veel duidelijk over de beleidscontext waarin de geselecteerde *governance networks* zich bevonden.

Naast deze algemene documenten zijn ook de Green Deal teksten van de geselecteerde casussen bestudeerd. Op basis daarvan konden gerichte vragen gesteld worden aan respondenten over democratische verankering voor zover het antwoord niet uit de dealtekst te halen was. Ook was het daardoor mogelijk antwoorden van respondenten te vergelijken met de dealtekst en ze te bevragen op de verschillen.

Authenticiteit was ook hier geen probleem. De documenten zijn immers terug te vinden op de algemene Green Deals website van de overheid<sup>5</sup>. Bovendien zijn de documenten ondertekend door

---

<sup>5</sup> [www.greendeals.nl](http://www.greendeals.nl)

de deelnemende partijen. De geloofwaardigheid van de documenten is ook helder. Het is duidelijk dat het subjectieve documenten zijn met daarin perspectieven van en afspraken tussen de ondertekenende partijen. Dat ze hier daadwerkelijk allemaal achter staan wordt bevestigd door de handtekening die eronder staat. Om dezelfde reden is er ook geen probleem met de representativiteit. Omdat deelname aan de Green Deal een handtekening vereist die bevestigt dat een partij het eens is met de inhoud van de Green Deal tekst, is er weinig twijfel mogelijk aan de representativiteit van het document voor alle deelnemende partijen. Tot slot de betekenis van het document. Die is niet altijd even helder. Geregeld is de bewoording vaag waardoor soms niet duidelijk is wat er precies beweerd wordt. Mogelijk is dit bewust gedaan om het *governance network* de vrij te laten om al doende invulling te geven aan bepaalde onderdelen van de Green Deal tekst. Dit wordt ondervangen door respondenten tijdens de interviews te vragen naar hun interpretatie van de afspraken.

## 4.4 Analyse

### 4.4.1 Verticaal

Na transcriptie is de analyse van de interviews begonnen met behulp van het evaluatiemodel voor democratische verankering. Voor iedere casus is de staat van de vier ankerpunten beschreven. De beschrijving per ankerpunt is een beantwoording van de vragen die waarmee de staat van een ankerpunt kan worden beschreven (zie paragraaf 2.3.2 voor deze vragen). In deze beantwoording zijn ook de dealteksten en de andere genoemde publicaties over de Green Deals meegenomen. Op basis van deze antwoorden zijn eerst de individuele ankerpunten beoordeeld. De gemiddelde beoordeling van de ankerpunten levert tot slot een beoordeling van de algehele democratische verankering van het netwerk op. De beoordeling van de democratische verankering wordt, net zoals in het onderzoek van Fotel, Sørensen en Torfing (2008), aangegeven in termen van 'zwak', 'gematigd', of 'stevig'.

De beoordeling van de staat van een ankerpunt is echter niet zo simpel als het optellen van de positief beantwoorde vragen. Er zijn immers goede redenen te verzinnen waarom een vraag niet 'positief' beantwoord kan worden zonder dat dit theoretisch gezien afbreuk doet aan de democratische verankering van een netwerk. Daarnaast zijn de antwoorden op de vragen lastig te kwantificeren omdat de antwoorden per casus erg verschillend kunnen zijn. Dat betekent dat de beoordeling van de democratische verankering erg afhankelijk is van de interpretatie van de situatie en van de theorie door de onderzoeker. Met die reden is in paragraaf 2.3.2 nauwkeurig beschreven hoe democratische verankering wordt gedefinieerd en in kaart wordt gebracht en wordt in paragraaf 5.1 en in bijlage A beschreven hoe iedere Green Deal wordt geïnterpreteerd in dit onderzoek. Dat stelt lezers in staat te bepalen of ze het eens zijn met het oordeel van de onderzoeker.

Dat gezegd hebbende, als de vragen voor een ankerpunt kunnen worden beantwoord met 'in grote mate' of een variant daarop, dan dragen ze vrijwel altijd bij aan de mate van democratische verankering. Wanneer dat niet het geval is en de reden daarvoor niet zorgt voor zwakkere democratische verankering, dan wordt het antwoord niet meegenomen in de beoordeling. In sommige gevallen zijn de vragen in de context van een netwerk niet relevant of is er simpelweg te weinig informatie beschikbaar om een eenduidig antwoord te geven op de vraag. In andere gevallen duidt de afwezigheid van informatie juist op een zwakkere verankering. Maar in vrijwel alle gevallen is het de interpretatie van de onderzoeker die bepalend is of er sprake is van een bijdrage aan democratische verankering of juist niet. Dat maakt een beoordeling met dit evaluatiemodel door slechts één onderzoeker subjectief.

Gelukkig staat of valt dit onderzoek niet met de beoordeling van deze Green Deals en is de beoordeling slechts bedoeld als bijdrage aan de beschrijving van de democratische verankering van



deze netwerken. Ook dient de beschrijving van de netwerken die is gemaakt voor deze beoordeling als data voor het horizontale analyse die uiteindelijk antwoord geeft op de onderzoeksvraag. Omdat de daadwerkelijke beoordeling van de netwerken niet van belang is voor dit onderzoek zijn de verticale analyses per netwerk opgenomen in bijlage A en niet in de hoofdtekst van dit onderzoek. De beschrijvingen uit de verticale analyse zijn vervolgens gebruikt voor de horizontale analyse.

#### 4.4.2 Horizontaal

De volgende stap is het bestuderen van de totstandkoming van de vier ankerpunten. In een horizontale analyse, over de casussen heen, zijn de beschrijvingen van en de interviewpassages over de ankerpunten geanalyseerd. Daarvoor is methodologie gewenst met een meer inductief karakter. Het doel is namelijk om de processen en factoren te begrijpen die ervoor zorgen dat de ankerpunten in meer of mindere mate tot stand komen en niet om hypothesen daarover te testen. In andere woorden: er wordt geen theorie getoetst, maar gezocht. Dat maakt methodologische elementen van de *grounded theory* aanpak uitermate geschikt voor de horizontale analyse van dit onderzoek.

Grounded theory is een van de meest gebruikte methodologieën voor kwalitatief onderzoek. Met deze methode wordt theorie gegenereerd die gegrond is in data door herhaling van een combinatie van dataverzameling en analyse (Heath & Cowley, 2004). Hoe dat precies wordt gedaan is al sinds het ontstaan van de methode onderwerp van discussie omdat de grondleggers al snel uit elkaar trokken op methodologisch vlak. Onder andere vanwege deze discussie is het onduidelijk wat grounded theory precies inhoudt. Vaak beweren onderzoekers er een grounded theory methode op na te houden terwijl onduidelijk is in hoeverre dit het geval is geweest en welke grounded theory stroming wordt aangehangen (Bryman, 2008, p. 541; Locke, 1996). Om die reden wordt hier slechts beweerd dat er bij de horizontale analyse elementen van grounded theory worden gebruikt. Waar dat het geval is, wordt dit aangegeven.

Een belangrijk verschil tussen dit onderzoek en de grounded theory aanpak is dat de empirie met grounded theory zonder theoretische veronderstellingen (i.e. 'open') tegemoet wordt getreden. Dat is in dit onderzoek nadrukkelijk niet het geval. De empirie is benaderd met een theoretisch kader in het achterhoofd. Daarmee werd het labelen van passages met betrekking tot de ankerpunten mogelijk. Gebruikmakend van de eerder gelabelde passages met betrekking tot de ankerpunten is in eerste instantie 'open' gecodeerd (Corbin & Strauss, 1990). Dat houdt in dat er binnen en in de nabijheid van die passages gezocht is naar gebeurtenissen, perspectieven en situaties die te maken hebben met de totstandkoming van democratische verankering. Deze zijn vervolgens gekoppeld en verenigd in een concept. De concepten die daaruit voort zijn gekomen zijn waar mogelijk en nodig gecategoriseerd. In de grounded theory methode wordt dit axiaal coderen genoemd (Corbin & Strauss, 1990) Wanneer deze categorie gelijkenis vertoonde met een concept uit de theorie over democratische verankering, dan is de categorie als zodanig benoemd. Wanneer dat niet het geval was is er een nieuwe naam voor de categorie bedacht. In de laatste slag is met behulp van deze categorieën beredeneerd hoe ze bijdragen aan de punten van democratische verankering. Deze drie stappen zijn in dit onderzoek niet zuiver cumulatief, maar hebben door elkaar plaatsgevonden. De data is op deze manier net zolang geanalyseerd totdat er verwachtingen ontstonden op basis van de relaties tussen de categorieën en de punten van democratische verankering. Grounded theory methodologie duidt dit aan met de term 'saturatie' (Bryman, 2008, pp. 541-547).

Anders dan gangbaar in grounded theory is dataverzameling en analyse in dit onderzoek bijna niet gecombineerd. De reden om dit wel te doen is zodat hypothesen die voortkomen uit de analyse getest kunnen worden met nieuwe data. Bij dit onderzoek was het echter ook belangrijk dat de vier cases vergeleken konden worden. Om dat mogelijk te maken was het zaak vast te houden aan het

evaluatiemodel van democratische verankering zodat de verzamelde data zo goed mogelijk te vergelijken was. Het concept van herhaling uit de grounded theory methodologie komt in dit onderzoek dus vooral voor in het veelvuldig analyseren van de interviews en het onderling vergelijken en valideren van de gevonden concepten en categorieën. In dat licht kan dit onderzoek worden gezien als een eerste iteratie in het proces van theorievorming over de totstandkoming van democratische verankering.

## 5. Resultaten & Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten gepresenteerd worden die tot stand zijn gekomen met behulp van de bovenstaande onderzoeksmethode. Tegelijkertijd zal de lezer meegenomen worden de gedachtegang van de analyse. Hoewel instrumentaal voor het onderzoek, is de verticale analyse van de vier casussen is niet opgenomen in dit hoofdstuk maar terug te vinden in bijlage A omdat het niet direct bijdraagt aan de beantwoording van de onderzoeksvragen. Wel zijn vier korte casusbeschrijvingen opgenomen, omdat een begrijpelijke presentatie van de horizontale analyse enige basiskennis van de *governance networks* vereist. De horizontale analyse bestaat uit een beschrijving van de analyse van ieder punt van democratische verankering met betrekking tot de totstandkoming. Daarin wordt de totstandkoming bij deze vier casussen, op basis van de interviews, omschreven. Deze beschrijving is tegelijkertijd de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 4. In hoofdstuk 6 wordt duidelijk wat er geconcludeerd kan worden op basis van deze deelvragen met betrekking tot de hoofdvraag en wat er geleerd kan worden van deze casestudies.

### 5.1 Casusbeschrijvingen

#### 5.1.1 Green Deal 167: Groene Daken

De partijen in deze Green Deal stellen dat 'groene daken', daken met vegetatie, verschillende ecologische en maatschappelijke voordelen hebben. Eigenaren van daken investeren echter niet in groene daken omdat ze voor hen te duur zijn. In deze Green Deal proberen de partijen daarom de kosten en baten van groene daken te herverdelen middels een ander 'maatschappelijk verdienmodel'. Het doel daarbij is om te zorgen dat de eigenaren worden gecompenseerd voor de baten die ze de maatschappij leveren door te investeren in een groen dak.

In deze Green Deal werken onder andere de dakbedekkingsbranche, de hoveniersbranche, gemeenten, NGO's en het rijk samen om pilots te ontwikkelen waarmee de baten zichtbaar en verrekenbaar kunnen worden gemaakt. Op die manier wordt toegewerkt naar een 'win-win model'<sup>6</sup>. Ten tijde van het onderzoek liep deze deal op zijn eind, maar werd er een vervolgdeal (Green Deal 200: Groene Daken fase 2) afgesloten. In deze tweede fase is het de bedoeling dat de pilots uit de eerste fase in de praktijk worden gebracht. Daarnaast was dit een gelegenheid voor nieuwe partijen om aan te sluiten. Zo is het aantal ondertekenende partijen van 10 uitgebreid tot 24 en nemen nu ook waterschappen en één provincie deel. Welke rol de provincie precies speelt en hoe wordt echter niet duidelijk uit de interviews.

Omdat fase 2 feitelijk een voortzetting is van de eerste Green Deal worden de Green Deals niet apart behandeld. Het betreft immers nog steeds hetzelfde *governance network*, zij het in ontwikkelde vorm. De data is logischerwijs vooral gericht op wat er tot nu toe heeft plaatsgevonden en is daarom voornamelijk gericht op de eerste fase. De analyse volgt daarin de data.

#### 5.1.2 Green Deal 185: Openbaar toegankelijke elektrische infrastructuur

In deze deal is sprake van 11 ondertekenende partijen, afgezien van overheden allemaal koepelorganisaties en stichtingen, die gezamenlijk de uitbreiding van de openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur voor elektrische of hybride auto's willen bevorderen. Ook willen de partijen zoeken naar manieren waarop de exploitatie van de laadinfrastructuur minder kost. Enerzijds wordt dit nagestreefd doordat het rijk een subsidiebudget van 5,7 miljoen beschikbaar heeft gesteld voor gemeenten om de aanschaf van laadpalen goedkoper te maken. Anderzijds is de stichting Nederlands Kennisplatform Laadinfrastructuur in het leven geroepen. Deze stichting heeft

---

<sup>6</sup> <http://www.greendeals.nl/gd167-groene-daken/> (geraadpleegd op 24-11-2016)

de opdracht om kennisvorming en –verspreiding over elektrisch laden te faciliteren.<sup>7</sup> De complexiteit van het *governance network* wordt nog eens vergroot doordat het is ingebed in het grotere beleidsthema van het Energieakkoord en het Plan van Aanpak ‘Elektrisch rijden in de versnelling’ dat daar onderdeel van is. Deze publiek-private samenwerking is één van velen op het gebied van elektrisch vervoer. Het Formule E-Team (FET) is de overlegstructuur waarin overheid en partijen vaak bij elkaar komen om het thema te bespreken. De Green Deal die in 2015 van start is gegaan, heeft daarom kunnen voortborduren op bestaande netwerken.

#### 5.1.3 Green Deal 191: Verduurzamen voedselconsumptie

Deze Green Deal is ondertekend door 14 partijen, waaronder decentrale overheden, de koepelorganisatie van de groenten- en fruitsector, afzonderlijke bedrijven in de horeca, marketing, groenteteelt, *retail*, een NGO en een onderwijsinstelling. Het doel van de Green Deal om de consumptie van duurzaam voedsel te promoten. De primaire focus is daarbij de horeca, met het achterliggende idee dat een goed voorbeeld in de horeca mensen aanzet tot een duurzamer eetpatroon. Door ieder jaar minimaal één project gericht op duurzaamheid uit te voeren proberen de Green Deal partijen het eetpatroon van mensen te veranderen. Deze projecten vinden plaats in de categorieën Nederlandse voedsel- en eetcultuur, onderzoek en toegepaste innovatie voedselpatronen, educatie, gedragsverandering consument<sup>8</sup>

De meeste partijen die meedoen aan de Green Deal hebben zich tevens verenigd in de stichting Dutch Cuisine die zich bezighoudt met de promotie van de Nederlandse eetcultuur en duurzame en gezonde voedselconsumptie.

De Green Deal is eind 2015 getekend en verkeerde tijdens de interviews dus nog in de opstartfase. Dat maakte het voor partijen soms lastig om te reflecteren op de activiteiten tot nu toe. Ze hadden immers nog relatief weinig meegemaakt naar hun idee. Deze evaluatie dient daarom genuanceerd te worden met de opmerking dat het hier slechts om de eerste paar maanden gaat en dat het nog niet duidelijk is hoe het netwerk zich in de komende paar jaar ontwikkeld.

#### 5.1.4 Green Deal 171: Visserij voor een schone zee

Voor deze Green Deal zijn er 16 partijen geweest die hun handtekening hebben geplaatst. Het doel van de Green Deal is om de hoeveelheid afval die door de visserijsector in zee belandt te verminderen. Daarvoor richt het *governance network* zich op de ontwikkeling van de logistieke organisatie van afvalverzameling in de haven. Op die manier wordt het vissers zo makkelijk mogelijk gemaakt bij te dragen aan het voorkomen van afval in zee en in de haven. Daarnaast zijn er ook projecten die de verzameling en scheiding van afval aan boord van schepen vergemakkelijken en promoten. Daartoe werken de partijen ook samen met onderwijsinstellingen voor de visserijsector. Het uiteindelijke doel is om *best practices* te ontwikkelen. Daarmee kan dan in 2020 in alle Nederlandse visserijhavens het afval gescheiden ingezameld en vervolgens gerecycled worden. Een van deze afvalstromen is bedoeld om het opgevisste afval in te zamelen. Het gaat dan om afval dat per ongeluk met netten wordt opgevisst.

De deal is begonnen in 2014 en had het voordeel voort te kunnen borduren op al bestaande projecten. Of de deal een vervolg krijgt is nog niet duidelijk.

---

<sup>7</sup> <http://www.greendeals.nl/gd185-openbaar-toegankelijke-elektrische-laadinfrastructuur/> (geraadpleegd op 25-11-2016)

<sup>8</sup> <http://www.greendeals.nl/gd191-verduurzamen-voedselconsumptie/> (geraadpleegd op 27-11-2016)

## 5.2 Horizontale analyse

### 5.2.1 Democratische verankering via controle door bewindslieden

Conceptueel gezien is democratische verankering via controle door bewindslieden met dit evaluatiemodel te bepalen aan de hand van vier vragen. Deze vier vragen geven antwoord op de vraag of de juiste voorwaarden aanwezig zijn om succesvolle controle door bewindslieden mogelijk te maken. In de interviews is gezocht naar de processen en factoren die ervoor zorgen dat deze voorwaarden ontstaan. Daarbij kwamen drie aspecten regelmatig terug in de gesprekken. Het gaat dan om de betrokkenheid van de bewindspersoon bij het *governance network*, de vormen waarin *hands-off metagovernance* voorkomt en de manier waarop de coördinatie tussen de ambtelijke *metagovernor* en de bewindspersoon tot stand komt. Deze aspecten hebben respectievelijk betrekking op de eerste twee vragen, de derde en de vierde vraag waarmee de voorwaarden voor controle door bewindslieden kunnen worden onderzocht volgens het evaluatiemodel.

Een bewindspersoon kan in meer of mindere mate betrokken zijn bij het netwerk. Die betrokkenheid wordt hier gedefinieerd als de mate waarin de bewindspersoon op de hoogte is van de ontwikkelingen in het netwerk en de mate waarin de bewindspersoon *metagovernance* uitoefent op het netwerk. Volgens die definitie is de democratische verankering van het netwerk in controle door bewindslieden dus sterker wanneer de betrokkenheid hoger is.

Een belangrijke voorwaarde voor bewindslieden om betrokken te kunnen zijn bij het *governance network* is dat een ambtenaar hen informeert over het bestaan van het netwerk. Omdat het overkoepelende idee van de Green Deals is dat het initiatief bij de maatschappij ligt, initiëren bewindslieden doorgaans niet zelf Green Deals. Bij deze vier casussen is dat niet anders geweest. Het eerste contact tussen partijen en de overheid is via een ambtenaar geweest en ambtenaren hebben vervolgens de samenwerking, binnen de Green Deal structuur, vorm gegeven en onderhouden het contact. Respondent 1 legt uit hoe de informatierelatie tussen haar als verantwoordelijke voor de Green Deal en de volksvertegenwoordiging loopt:

R: "We hebben een directie die verantwoordelijk is voor de Green Deals overall. Daar heb je ook contact mee als het gaat over de Green Deal afsluiten. Maar in principe kan elke directie natuurlijk iets met een Green Deal doen. Dat kunnen we per directie oppakken. Maar de coördinatie ligt bij BBE, dus als het gaat om de kamer informeren, dan doen zij dat. En binnen de directies die één of meerdere deals hebben we ook een coördinator. Die is verantwoordelijk voor het overzicht en dit soort proces dingen."

I: "En dat is dan voor de deals van die specifieke directie en die rapporteert dan weer aan BBE en zij rapporteren aan de kamer."

R: "Ja, dus ik heb haar wat aangeleverd, maar als je vraagt wat staat er in de kamerbrief over deze deal dan moet ik je het antwoord schuldig blijven."

Citaat 1: Respondent 1

Uit dit citaat valt op te maken dat de taken rondom de Green Deal binnen het ministerie van EZ zijn verdeeld onder verschillende (teams van) medewerkers en dat de respondent haar rapportage via die organisatie levert aan het bewind. De andere gesprekken met ambtenaren bevestigden dat beeld. Bewindslieden zijn dus afhankelijk van hun ambtenaren voor informatie over het netwerk. Het volgende citaat laat zien hoe bij Green Deal 171 ambtenaren eerst de Green Deal voorbereiden en dan pas voorleggen aan de bewindspersoon. Tegelijkertijd legt respondent 13 ook uit hoe zij als ambtenaar afhankelijk is van de goedkeuring van het bewind:

“Toen we de Green Deal hebben opgezet heb ik dat met een jurist en iemand [anders] gedaan, een collega die alle Green Deals voor IenM coördineert om te kijken of het de juiste vorm heeft en dergelijke. [...] Voor de ondertekening wordt de Green Deal ook aan de relevante bewindspersoon/personen gestuurd. [...] Die kijken naar de Green Deal en één daarvan ondertekent de Green Deal uiteindelijk. Dus in de begin fase wordt de politiek echt betrokken, of de bewindspersonen. We kregen ook wat commentaar van de staatssecretaris met vragen, die eerst beantwoord moesten worden voordat de staatssecretaris ondertekende. Als de bewindspersoon niet erachter staat dan wordt het ook niet ondertekend.”

*Citaat 2: Respondent 13*

Voor de betrokkenheid van de bewindspersoon, die in het geval van de ondertekening zelfs noodzakelijk is voor het beginnen van de Green Deal samenwerking, is informatie van de betrokken ambtenaar dus een voorwaarde.

Wanneer de bewindspersoon eenmaal op de hoogte is van het Green Deal netwerk, komt er uit de gesprekken één factor duidelijk naar voren die bepaalt of er sprake is van verhoogde betrokkenheid van een bewindspersoon bij het *governance network* en dat is de politieke interesse van de bewindspersoon. In de gesprekken komt dit op twee manieren naar voren.

Als het beleidsthema van de Green Deal hoog op de politieke agenda staat van een bewindspersoon kan dat zorgen voor een versnelde en soepelere uitvoer van de Green Deal (respondent 10). De bewindspersoon kan dan persoonlijk werk maken van bijvoorbeeld een snelle ondertekening van een Green Deal. Respondent 10 zegt daarover:

“Nou in dit geval kwam de deal vrij laat bij ons terecht en ik heb hem in conceptvorm voorgelegd aan toenmalig staatssecretaris Dijkema. En die vond hem eigenlijk wel heel erg prima. Want hoewel het initiatief lag bij IenM, vond zij dit zo opportuun dat zij degene is geweest die hem bij het publieke tekenmoment in Rotterdam heeft ondertekend namens het Rijk. Dat was één van haar laatste speeches voor ze over ging naar IenM. Voedsel stond en staat in de belangstelling.

*Citaat 3: Respondent 10*

Respondent 11 zegt over dezelfde Green Deal:

R: “[...] Ik weet wel dat Sharon Dijkema heel expliciet een fan is van Dutch Cuisine, die draagt het een warm hart toe.”  
I: “En hoe merk je dat?”  
R: “Op allerlei manieren. Ze was heel enthousiast bij de formatie van de Green Deal zelf. En ze heeft hem dus ook gelanceerd tijdens een bijeenkomst in Rotterdam. Ze heeft een speech gehouden. En ik weet ook dat ze het wel volgt, wat er gebeurt. [...] Ja het is natuurlijk ook een heel aibaar onderwerp, Verduurzaming Voedselconsumptie, wie is daar nou op tegen?”

*Citaat 4: Respondent 11*

Daaruit blijkt hoe persoonlijke interesse van de bewindspersoon leidt tot meer betrokkenheid van de bewindspersoon.

De andere manier is de noodzakelijke interactie tussen bewindspersoon en Green Deal netwerk in de vorm van de ondertekening van de Green Deal. Deze ondertekening zorgt voor een basale mate van betrokkenheid van de bewindspersoon bij het netwerk. Hoewel de ondertekende bewindspersoon niet bij alle bestudeerde Green Deals commentaar had op de concepttekst laat citaat 2 wel zien dat er op zijn minst kennis wordt genomen van de Green Deal, of er nou sprake is van interesse of niet.

Uit de gesprekken met respondenten 1, 6 en 10 blijkt dat dat bij de andere Green Deals ook het geval is geweest. Opvallend is dat de betrokkenheid van bewindspersonen na de ondertekening is grotendeels afneemt. Daarmee verschuift de uitvoer van *hands-on metagovernance* ook richting de verantwoordelijke ambtenaren.

Bewindslieden hebben echter ook een grote invloed op de *governance networks* door middel van *hands-off metagovernance*. Bij de Green Deals uit dat zich voornamelijk in de manier waarop de structuur van de Green Deals is opgezet. Überhaupt het idee om Green Deals te sluiten met maatschappelijke partijen is een vorm van *hands-off metagovernance* door bewindspersonen. Zowel het institutioneel ontwerp van de Green Deals als het narratief eromheen is ontworpen door het kabinet (zie Kamerstuk 33043, nr. 1, 2011). Dit maakt dat het *governance network* al vanaf het begin een bepaalde vorm aanneemt en niet met een schone lei begint. De focus van Green Deals op onder andere 'groene economische groei' geeft het *governance network* richting nog voor het goed en wel gevormd is (Kamerstuk 33043, nr. 1, 2011). Deze invloed van bewindslieden wordt vastgelegd in de beleidsvisie die het kabinet op Green Deals geeft (idem), in de uitwerking van het Green Deal instrument binnen het ministerie zelf, maar bijvoorbeeld ook in documenten zoals de Kaderrichtlijn Marien en de Rijksnatuurvisie die slechts contextueel verbonden zijn met Green Deal netwerken (in dit geval met respectievelijk Green Deal 171 en 167). Deze *hands-off metagovernance* door middel van het geven van structuur en *framing* aan de Green Deals via beleidsdocumenten en publieke uitspraken is een duidelijke manier waarop deze vier casussen democratisch verankerd worden in controle door bewindslieden. Respondent 10, een ambtenaar, zegt hierover:

“Je doet dit soort dingen [SS: de uitvoer van een Green Deal] onder de vlag van de doelen die het kabinet zich stelt. Het is een uitwerking daarvan, een actie.”

Citaat 5: Respondent 10

Het creëren van die vlag is een vorm van *hands-off metagovernance*. Het ontwerp van de Green Deals is door de jaren heen wel veranderd doordat de toepassing ervan veranderd. Tegenwoordig ligt de focus meer op kwalitatieve impact en een grote hoeveelheid deelnemers, dan op een kwantitatieve impact en een grote hoeveelheid Green Deals. Deze verandering komt voort uit de ervaringen die met de Green Deal werkwijze worden opgedaan (zie Gooskens, Van Mil, & Modderman, 2016)

De *hands-on metagovernance* wordt, afgezien van de betrokkenheid van bewindspersonen rondom de start van de Green Deal, uitgevoerd door de ambtenaar die fungeert als ambtelijk contactpersoon. Op basis van de gesprekken lijken ambtenaren dat te doen op basis van hun interpretatie van de opdracht. Er zijn drie elementen in de gesprekken terug te vinden die te maken hebben met hoe ambtenaren hun opdracht interpreteren.

Allereerst lijken ambtenaren af te gaan op de beleidsteksten, visiedocumenten en andere papieren uitingen van de bewindspersonen. Die documenten geven richting aan waar de ambtenaar zich op focust bij het uitvoeren van *metagovernance*. Ook de manier waarop deze *metagovernance* vorm krijgt is hier in terug te vinden. Zo wordt in de eerste kamerbrief over de Green Deals aangegeven dat de overheid zich zal richten op het wegnemen van belemmeringen op vier gebieden: toegang tot de kapitaalmarkt; afstemming en regiefunctie; wet- en regelgeving; ondersteunen markten voor nieuwe, groene technologie (Kamerstuk 33043, nr. 1, 2011). In de gesprekken wordt door ambtenaren regelmatig verwezen naar dergelijke documenten. Zo is Green Deal 167 (Groene Daken) bijvoorbeeld een onderdeel van de uitvoer van de Rijksnatuurvisie (respondent 1) en geldt voor Green Deal 171 (Visserij voor Schone Zee) dat deze wordt uitgevoerd om de Kaderrichtlijn Marien, een Europese richtlijn, na te leven (respondent 13). Dat impliceert dat beleidsdocumenten worden

meegenomen in de beweegredenen van ambtenaren. Ze voorzien een ambtenaar van een beleidscontext waarbinnen gehandeld kan worden en dragen zo bij aan hoe ambtenaren hun opdracht interpreteren.

De tweede aanvulling op interpretatie is persoonlijk contact met de bewindspersoon over het *governance network*. In enkele gesprekken kwam expliciet naar voren dat er voorafgaand aan de ondertekening afstemming heeft plaats gevonden met een bewindspersoon over de Green Deal (respondenten 10, 9, 13). Deze afstemming geeft een ambtenaar specifieke informatie over hoe een bewindspersoon denkt over de Green Deal. Over die werkwijze zegt respondent 10:

“Je bent een ambtenaar [...]. Je pikt de signalen op uit de maatschappij. Je bedenkt daar dingen op en gaat in dialoog met een bewindspersoon om te kijken wat er mogelijk is.”

*Citaat 6: Respondent 10*

Tot slot, valt uit datzelfde citaat ook op te maken dat het oppikken van signalen uit de maatschappij onderdeel is van de professionaliteit van een ambtenaar. Die signalen meenemen in de manier waarop een ambtenaar met het *governance network* omgaat is het derde aspect dat bijdraagt aan hoe ambtenaren hun opdracht interpreteren.

Er zullen ongetwijfeld nog meer elementen te vinden zijn die te maken hebben met hoe ambtenaren hun *metagovernance* opdracht interpreteren, maar deze drie elementen kwamen naar voren in de gesprekken. En aan de hand van die elementen past een ambtenaar naar eigen inzicht verschillende vormen van *metagovernance* toe. Zo zorgen ambtenaren in bijna alle casussen ervoor dat het *governance network* gefaciliteerd wordt door een externe procesbegeleider (met uitzondering van Green Deal 185), maar komt het ook voor dat het netwerk door ambtenaren in contact wordt gebracht met andere partijen binnen en buiten de overheid, dat ambtenaren het netwerk bijstaan met hun kennis van wet- en regelgeving en overheidsprocedures, dat er geld beschikbaar is voor kleine projecten binnen de Green Deal. Uit het gesprek met respondent 4:

I: “Het verhelpen van knelpunten noemde je, maar wat zou je nog meer zeggen dat de rol is van het ministerie?”

R: “De belangrijkste rol is echt faciliterend. Om iets verder te brengen. Er is een probleem vanuit de initiatiefnemers en dan kijken wij in hoeverre we daarbij nodig zijn. Of dat het de verantwoordelijkheid van anderen is bijvoorbeeld. En ook gewoon volgens de criteria die je op internet kan vinden. Want in principe geven we geen financiering aan Green Deals, alleen als het echt nodig is. En als we onze netwerken kunnen inzetten. Weten wat waar gebeurt, verbinding leggen met andere Green Deals.”

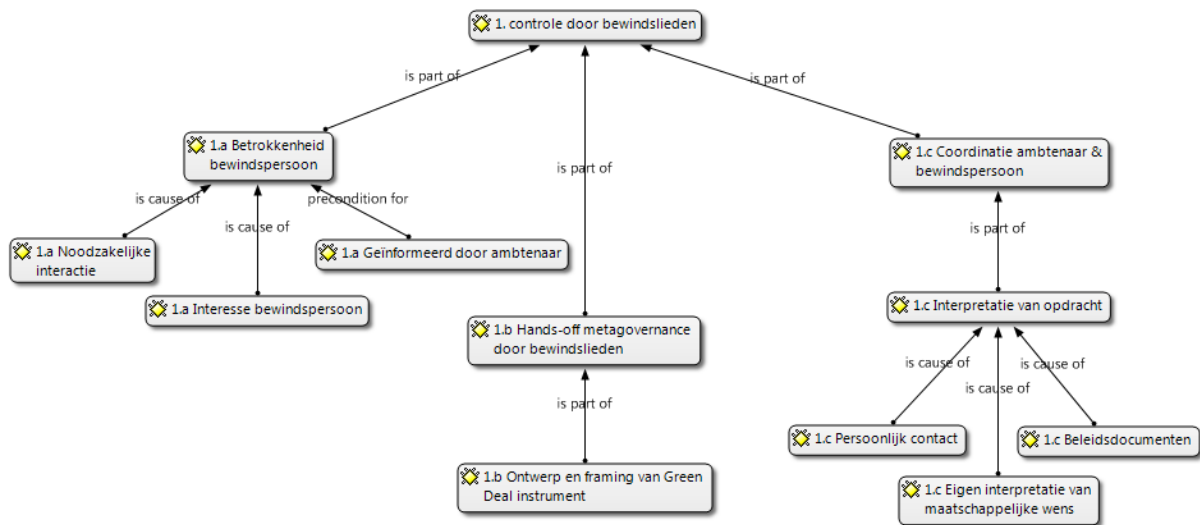
*Citaat 7: Respondent 4*

Zoals de respondent zelf al aangeeft komt die handelwijze overeen met de kamerbrieven en andere beleidsdocumenten die er te vinden zijn over de Green Deals. Dergelijke *metagovernance* valt onder de noemer van *hands-on metagovernance*, maar wordt beïnvloed door de manier waarop betrokken ambtenaren hun opdracht interpreteren. De coördinatie tussen bewind en ambtenarij vindt via de bovenstaande informatie en de interpretatie daarvan plaats. Democratische verankering via controle door bewindslieden met betrekking tot *hands-on metagovernance* hangt dus af van de mate waarin bewindslieden aan hun ambtenaren duidelijk kunnen maken wat belangrijk is bij de *metagovernance* van *governance networks* zoals de Green Deals.

De verschillende elementen van democratische verankering via de controle door bewindslieden zoals die in de gesprekken naar voren kwamen en hierboven zijn besproken worden in figuur 3 schematisch weergegeven. Dit demonstreert hoe deze vorm van democratische verankering tot



stand komt binnen de bestudeerde Green Deals nadat hierboven is uitgelegd hoe dat gebeurt. Daarmee is met deze paragraaf deelvraag 1 beantwoord voor zover mogelijk op basis van de data.



Figuur 3: Schematische weergave van de elementen van democratische verankering via controle door bewindslieden

### 5.2.2 Democratische verankering via de achterban van netwerkactoren

De vragen waarmee de verankering via de achterban van netwerkactoren is onderzocht focussen zich op de vraag in hoeverre de achterban van de netwerkactoren invloed kan uitoefenen op het netwerk. De vier vragen die daarover in hoofdstuk 2 worden behandeld, zijn gebruikt om uit te zoeken of de situatie waarin het *governance network* zich bevindt voldoet aan de voorwaarden die daarvoor nodig zijn. In de analyse van de interviews kwam naar voren dat er een oorzakelijke relatie lijkt te bestaan tussen deze voorwaarden. Samen met factoren die niet zijn ontleend aan het evaluatiemodel, is de op basis van de data veronderstelde oorzakelijke relatie tussen de voorwaarden in figuur 4 schematisch weergegeven.

Voor een democratische verankering van een *governance network* in de achterban van de verschillende netwerkactoren is het theoretisch gezien belangrijk dat het netwerk als geheel gevoelig, of responsief, is voor de mening van de achterban(nen) die door de verschillende netwerkactoren worden vertegenwoordigd. Responsiviteit betekent niet meer dan de mate waarin het netwerk kan worden beïnvloed door, in dit geval, de achterban van de netwerkactoren. Om invloed uit te oefenen op het netwerk hebben de achterbannen instrumenten nodig. In de casussen kwamen een aantal van die instrumenten naar voren. Ten eerste is er de interne bestuurlijke structuur van officiële verenigingen. Doordat de bestuurlijke organisatie bij een vereniging altijd in opdracht van een algemene ledenvergadering werkt, hebben de leden van de vereniging de mogelijkheid hun mening te geven over hoe zij worden vertegenwoordigd in, onder andere, Green Deal netwerken. In het volgende citaat is te lezen hoe respondent 14 afhankelijk is van zijn achterban. Over het sluiten van de Green Deal zegt hij:

“Daar had ik binnen de achterban nog wel wat overtuiging voor nodig. Want bij het woord “green” slaan alle seinen op rood. En wat betekent dat, knopen we ons niet op, wat levert het op? Ik zei, het levert geen geld op, maar we moeten dingen laten zien, ook in het kader van MVO, dus ik heb ons bestuur daarvan kunnen overtuigen. Maar als je een bestuur hebt overtuigd heb je de achterban nog niet over stag.”

Citaat 8: Respondent 14

Deze invloed beperkt zich niet alleen tot de algemene ledenvergadering, want ook tussendoor luisteren vertegenwoordigers naar de leden van hun vereniging. Zo is er bij de Vereniging voor Hoveniers en Groenvoorzieners (Green Deal Groene Daken) een vakgroep van leden binnen de vereniging die zich specialiseert in de thema's rondom de Green Deal. Deze staan in relatief nauw contact met het netwerk en kunnen zo kritisch het netwerk evalueren. Respondent 3 legt uit:

“[...] vanuit het bestuur van de vakgroep, daar zitten gewoon individuele ondernemers in, die neem ik dan wel mee. Ook gewoon omdat zij de praktijkkennis hebben. Zij lopen daadwerkelijk tegen bepaalde knelpunten aan. Dat is meer het bestuur, maar de grote groep daarachter is niet heel actief betrokken. Maar ik denk wel dat we de problemen die bij hen spelen goed in het vizier hebben, juist ook omdat we het bestuur erbij betrekken.”

*Citaat 9: Respondent 3*

Bij de Green Deal in de visserij (Green Deal 171) kunnen individuele vissers die willen meepraten in de vergaderingen gewoon aanschuiven zo blijkt uit de gesprekken met de betrokkenen bij die Green Deal (respondenten 13, 14, 15 en 16). Wanneer ze het niet eens zijn met hun vertegenwoordiging kunnen ze dus zelf langskomen om hun visie duidelijk te maken. Op basis van het gesprek met respondent 7 lijkt bij vereniging DOET (Green Deal 185) de vertegenwoordiging in de Green Deal echter vooral via de vertegenwoordigers van de vereniging te lopen, waardoor de praktische kennis en opinies van de leden iets meer op afstand staan. Samen met de relatief nieuwe diplomatieke status van DOET als branchevereniging, lijken leden daardoor minder invloed te hebben op het netwerk.

Al deze instrumenten die een achterban kan gebruiken om invloed uit te oefenen op het netwerk kunnen echter alleen gebruikt worden wanneer het netwerk of de netwerkactoren terugkoppeling geven aan hun achterban over de voortgang van de Green Deal. Zonder informatie over het bestaan van het netwerk en de onderwerpen die de netwerkactoren onderling behandelen is het voor de achterban vrijwel onmogelijk om een mening te vormen over het netwerk en dus te beoordelen of ze het willen beïnvloeden of niet. Deze berichtgeving gebeurt in alle cases vooral door middel van nieuwsbrieven die brancheverenigingen sowieso al versturen. Respondent 3 geeft aan hoe er wordt teruggekoppeld aan de achterban van zijn organisatie:

I: “En koppelen jullie ook terug wat er binnen de Green Deal gebeurt?”

R: “Ja, sowieso vanuit de Green Deal zelf. En we hebben een website ‘Groen Boven Alles’ waar informatie wordt uitgedragen. En we doen een wekelijkse nieuwsbrief, waarin dit soort dingen ook gewoon terug komen. Dus het is bijna overcommunicatie”

I: “Ja, en krijgen jullie daar ook reactie op?”

R: “Soms. Hij wordt heel goed gelezen, als je kijkt naar vergelijkbare cijfers van digitale nieuwsbrieven. Maar reactie krijgen we bijna niet. Aan het begin was er wel even de zorg dat Leven op Daken een partij is waar maar een paar hoveniers bij betrokken zijn. Een hovenier die erbuiten staat die denkt dan, ‘gaan jullie niet te veel achter dat commerciële aan?’. Dus [SS: het commentaar was] dat wij moeten de balans blijven zoeken dat we alle hoveniers blijven vertegenwoordigen. Dat hebben we dus ook in onze communicatie heel duidelijk proberen te maken. Van ‘iedereen kan mee doen, het is niet een feestje van een paar leveranciers en partijen’.

*Citaat 10: Respondent 3*

Dit citaat laat zien dat de terugkoppeling van de netwerkactor aan zijn achterban de voorwaarde was voor een reactie van die achterban. Het was immers niet mogelijk geweest voor de hovenier om te reageren op iets waar hij of zij niet vooraf over was geïnformeerd. Ook laat het de afhankelijkheid

van een branchevertegenwoordiger van diens achterban zien die voortkomt uit de verenigingsstructuur. De bestuursstructuur van de branchevereniging maakt dat de vertegenwoordiger werkt in opdracht van de leden. De vertegenwoordiger moet dus ter verantwoording informatie terugkoppelen aan zijn achterban. Die informatie geeft zijn achterban vervolgens de mogelijkheid om hun mening te geven en de vertegenwoordiger de mogelijkheid om ten opzichte van die mening responsiviteit te tonen.

In sommige gevallen wordt de achterban noodzakelijkerwijs betrokken bij de projecten die voortkomen uit het netwerk en komen ze via die weg in contact met het netwerk. Zonder deelname van de achterban aan dergelijke projecten zou het netwerk haar doelstellingen dan niet kunnen halen. Deze noodzakelijke betrokkenheid van de achterban maakt dat ook partijen die niet expliciet worden vertegenwoordigd in de Green Deal met het netwerk in aanraking komen. Dit geldt voornamelijk voor de Green Deals in de visserij en de voedselsector, die zich met hun doelen specifiek richten op respectievelijk alle vissers en alle koks. Respondent 16 legt uit waarom de Green Deal zich naast brancheorganisaties ook op individuele vissers richt:

“[...] via ons ‘Fishing for Litter’-project hebben we natuurlijk al heel veel contact met verschillende vissers en dat is echt bottom up. Dat gaat niet via die visserijorganisaties maar via individuele vissers per haven. Twaalf havens, dus of ze nou van de Vissersbond zijn [...] of van VisNed [...], dat maakt niet zoveel uit. Binnen de Green Deal zit alleen VisNed, maar dan zitten er ook wel weer partijen, zoals grote reders, en die willen gaan tekenen, maar die zijn ook lid van de club die nog niet getekend heeft. Dus zo probeer ik het natuurlijk strategisch te spelen, en daar moet je allemaal goed over nadenken.”

*Citaat 11: Respondent 16*

Uit dit citaat valt op te maken dat de Green Deal partijen dus belang hebben bij betrokkenheid van alle beïnvloede partijen, ook zij die niet via een vertegenwoordiger officieel zijn verbonden met het netwerk. Met die reden proberen de netwerkpartijen hun verhaal dus zoveel mogelijk te verspreiden onder deze beïnvloede partijen.

Bij Green Deal 191 vindt iets vergelijkbaars plaats. Daar is de organisatiegraad onder koks vrij laag volgens respondent 12. Maar door toonaangevende koks om te dopen tot ambassadeur van Dutch Cuisine in hun provincie, worden de waarden van de Green Deal ook verspreid onder mensen die niet aangesloten zijn bij een organisatie die deelneemt aan de Green Deal. Ook in Green Deal 171 wordt gebruik gemaakt van ‘regioambassadeurs’ om de bekendheid van de Green Deal in de visserij te bevorderen (respondent 14).

Hoe groter de steun van de groep die wordt beïnvloed door de Green Deal, hoe beter de Green Deal slaagt in haar doelen. Respondent 11 zegt over het promoten van het Green Deal netwerk in de media het volgende:

R: "Nou ja kijk, de ultieme reden is natuurlijk het uitdragen van het gedachtegoed. Maar omdat te kunnen doen heb je ook gewoon een sterk netwerk nodig van partijen. Dat je ook serieus wordt genomen. Dat heeft er ook mee te maken, je moet ook dingen financieren. En dat netwerk is daar belangrijk voor. Dus als je nooit in de media verschijnt en dus eigenlijk geen impact hebt, zal het lastig zijn om een overheid te vinden die daarin wil investeren, of een marktpartij. Dat is een beetje doel en middel verhaal denk ik. Het ultieme doel is het gedachtegoed van Dutch Cuisine [SS: uitdragen], maar uiteindelijk moet je daar wel de middelen voor hebben. En daarvoor moet je ook communiceren."

I: "Dus in de media te komen is ook een manier om partijen te interesseren om deel te nemen en financierder te zijn?"

R: "Ja, om gewoon een beetje body te krijgen als beweging. Er zijn ook heel veel chefs als ambassadeur verbonden. En ja waarom zijn die geïnteresseerd? Omdat Dutch Cuisine in de media verschijnt onder andere. Als niemand er ooit van gehoord heeft, waarom zouden ze zich er dan bij aansluiten?"

*Citaat 12: Respondent 11*

De Green Deal partijen zijn er in dit geval dus bij gebaat steun te krijgen van een groep waar het netwerk invloed op heeft. Die steun is belangrijk voor het behalen van de doelstellingen van het netwerk. Met die reden proberen de netwerkpartijen bij deze Green Deal (191) zoveel mogelijk aandacht te krijgen voor hun activiteiten.

De noodzaak van steun van een achterban voor het behalen van de doelstellingen zorgt er dus voor dat deze netwerken narratieve verantwoording aflegt aan die achterban.

De bovenstaande beschrijving van democratische verankering via de achterban van netwerkactoren heeft echter wel als voorwaarde dat een netwerkactor een achterban heeft. Wanneer een netwerkactor geen achterban heeft maar om praktische redenen betrokken is bij het netwerk, kan de netwerkactor geen terugkoppeling geven aan de achterban, waardoor de achterban geen gebruik kan maken van eventuele instrumenten om het netwerk te beïnvloeden en het netwerk dus ook niet responsief kan zijn ten opzichte van die achterban. In dergelijke gevallen zou verankering via dit punt onzinnig zijn en is het dus zaak dat de verankering uit de andere punten komt.

Green Deal 171 is daar een goed voorbeeld van. Over de reden dat er geen vertegenwoordiger van de afvalbranche in de Green Deal zit, maar slechts twee individuele commerciële partijen zegt respondent 14 het volgende:

I: "Waarom is hier niet gekozen voor een grotere vertegenwoordiging in de vorm van een vertegenwoordiger van de afvalbranche?"

R: "Ja, dat weet ik niet. Omdat het een hele specifieke branche is, scheepsafval. En Bek en Verburg is een hele grote verwerker, die haalt al het afval van alle intercontinentale en oliemaatschappijen op. Dus dat is een grote speler. Eigenlijk zijn MAIN en Bek en Verburg de twee grote spelers en die hebben we daar aan tafel zitten." [...] "Maar we praten over een kleine sector als visserij, over 200 schepen, dus 200 vuilnisbakken per week zal ik maar zeggen. Dus dat is niet om over naar huis te schrijven. Dan kan je maar beter één deal, met één landelijk dekkende operator maken. Anders heb je geen overzicht meer."

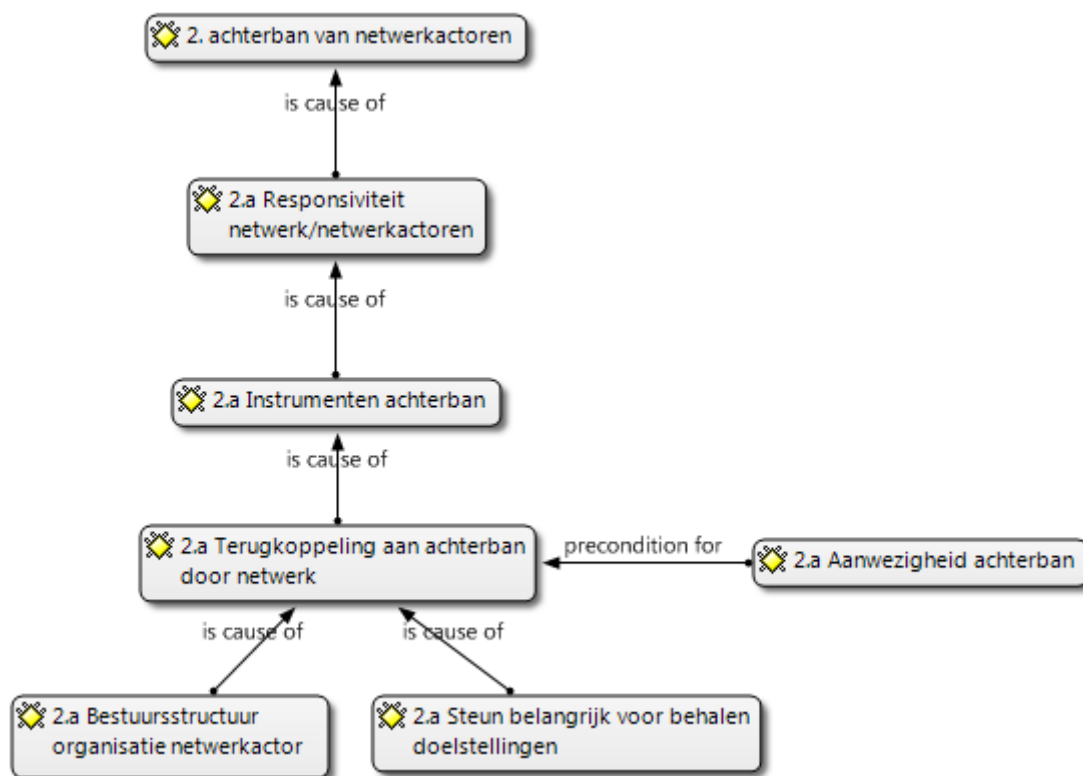
I: "Krijg je dan niet het probleem dat andere afvalverwerkers, die zich ook met visserij afval bezighielden?" [...]

R: "A, dat zijn er niet zoveel. En B, die hebben zich kunnen melden want we sluiten niemand uit."

*Citaat 13: Respondent 14*

Hieruit valt op te maken dat er slechts twee scheepsafvalbedrijven zijn die de achterban van een eventuele vertegenwoordiger zouden kunnen vormen in Nederland. Omdat er zo weinig te vertegenwoordigen valt is het niet gek dat deze partijen zelf zijn aangesloten bij de Green Deal. Democratische verankering via de achterban van een netwerkactor is zo'n geval en onmogelijk omdat de netwerkactor en de achterban dezelfde partij zijn. Terugkoppeling aan de achterban en instrumenten voor feedback zijn dan ook onnodig. Voor dit ankerpunt is de aanwezigheid van een achterban dus een voorwaarde die niet altijd vervuld kan worden.

De verschillende elementen van democratische verankering via de achterban van netwerkactoren zoals die in de gesprekken naar voren kwamen en hierboven zijn besproken, worden in figuur 4 schematisch weergegeven. Dit demonstreert hoe deze vorm van democratische verankering tot stand komt binnen de bestudeerde Green Deals nadat hierboven is uitgelegd hoe dat gebeurt. Daarmee is met deze paragraaf deelvraag 2 beantwoord.



Figuur 4: Schematische weergave van de elementen van democratische verankering via achterban van netwerkactoren

### 5.2.3 Democratische verankering via maatschappelijke verantwoording

De vragen uit hoofdstuk 2 waarmee in dit model de democratische verankering via maatschappelijke verantwoording is bestudeerd betreffen twee concepten: transparantie en responsiviteit. Met transparantie wordt bedoeld de mate waarin de processen en resultaten van het netwerk openbaar inzichtelijk zijn. Met responsiviteit wordt bedoeld de mate waarin het netwerk zich iets aantrekt van de opinies die door het publiek worden uitgedragen. Deze twee concepten dragen bij aan de democratische verankering van een netwerk in maatschappelijke verantwoording. Theoretisch gezien is ook hier een oorzakelijk verband tussen transparantie en responsiviteit, waarbij transparantie responsiviteit bevordert. Hoewel dit nog steeds aannemelijk klinkt is dit niet als zodanig naar voren gekomen in de gesprekken. Bij dit ankerpunt kwamen uit de casussen ook andere

mogelijke oorzaken van responsiviteit naar voren.

Transparantie allereerst is een norm en een waarde in openbaar bestuur die diep geworteld ligt in de bestuurlijke cultuur, zo blijkt uit de gesprekken met de ambtenaren. Ook al is bij sommige Green Deals niet vastgelegd in de dealtekst dat er een evaluatie komt, tijdens de interviews bleek dat vrijwel iedereen het logisch vindt dat de overheid op den duur een vorm van verantwoording vereist van het *governance network*. Deze officiële verantwoording vindt plaats op twee manieren: via eindevaluaties en tussentijdse rapportages. Respondent 15 zegt over de officiële verantwoording het volgende:

R: "Want er is ieder jaar een verslag. En daar staat de voortgang in van welke projecten er zijn en de doelstellingen die nagestreefd worden." [...]  
I: "Ja. En waarom rapporteren jullie ieder jaar?"  
R: "Dat zijn we verplicht. En ook om voortgang te houden in je projecten. Het *triggert* mensen wel."  
I: "Ja en aan wie zijn jullie dat verplicht?"  
R: "Aan het KIMO, die doet het secretariaat. En die is verplicht om te rapporteren aan het ministerie. Zij coördineren eigenlijk de rapportage."  
I: Dus eigenlijk is het een voorwaarde van de overheid dat die rapportage ieder jaar plaatsvindt.  
R: "Ja. Want je kunt wel een Green Deal opstellen. Maar als er voor de rest geen voortgang in zit, dan heeft de hele Green Deal geen zin."  
I: "Ja, maar je kan die rapportage ook gewoon binnenskamers houden."  
R: "Nee, dat moet je niet willen. Want met een rapportage kan het brede publiek ook zien dat er serieus iets mee gedaan wordt en dat er ook vooruitgang in zit. Want Pim Visser brengt de Green Deal Visserij ook internationaal wel onder de aandacht. [...] En voor onze Ecoport certificering hebben we het ook nodig. Want die is maar twee jaar geldig en dan moet je het weer opnieuw aanvragen. En de rapportage van de Green Deal maakt daar dan ook onderdeel van uit."

Citaat 14: Respondent 15

Daaruit valt op te maken dat de belangrijkste drijfveer voor het opzetten van deze verantwoording de verplichting vanuit de overheid is. Bij de andere drie casussen lijkt dat niet anders te zijn al wordt het niet zo expliciet benoemd. In mindere mate zijn de andere netwerkactoren ook gebaat bij eindevaluaties en tussentijdse rapportages zoals blijkt uit bovenstaand citaat. Allereerst omdat de Green Deal 'zin' moet hebben, oftewel effectief moet zijn. Maar dergelijke verantwoording geeft netwerkactoren ook de mogelijkheid zich te profileren naar de buitenwereld zoals in het geval van de Ecoport-certificering en de internationale promotie die in citaat 14 worden genoemd. Het imago van netwerkactoren kan dan meeliften op de positieve resultaten van het netwerk waarover later meer.

Daarnaast komt transparantie ook voort uit officieuze vormen van verantwoording. Vormen die naar voren kwamen in deze casussen zijn narratieve verantwoording middels berichtgeving, zoals in citaat 10 en 12 te lezen is, en het organiseren van contactmomenten waarbij het publiek in dialoog kan treden met het netwerk. Zo konden netwerkactoren van Green Deal 167 in contact treden met geïnteresseerden tijdens de Rotterdamse Daken Dagen:

"Ja nou, dat hadden we meer op de Rotterdamse Daken Dagen. Daar waren Dakdates op het Groothandelsgebouw, lezingen, mensen konden daar naartoe. En daar met name, er stond een architect bij, en Vestia, en dan heb je het erover van wij zitten met dat probleem, waar zitten jullie?"

Citaat 15: Respondent 2

Bij dezelfde Green Deal worden ook regelmatig updates gepubliceerd op internet zodat men de vordering van het netwerk kan volgen. Dat is minder geïnstitutionaliseerd in de bestuurlijke cultuur dan officiële verantwoording, maar werkt vanuit postliberaal democratisch perspectief wel verankerend omdat dat het publiek in staat stelt ten tijde van de netwerkactiviteiten zich uit te laten over het netwerk in plaats van enkel achteraf. Ook wordt met dergelijke narratieve verantwoording duidelijk waarom een netwerk op een bepaalde manier opereert.

Dat waren echter niet de redenen waarom een Green Deal netwerk vormen van officiële verantwoording vertoonde. Wanneer in de interviews werd gesproken over deze vormen van verantwoording dan bleek dat deze verantwoording vooral gedaan werd vanuit promotionele overwegingen. In sommige Green Deals hangt het behalen van de doelstellingen af van de mate waarin er steun is vanuit het publiek. Bij de Green Deal Verduurzamen Voedselconsumptie is het bijvoorbeeld de bedoeling dat het publiek zich schaart achter de idealen van de Green Deal partijen. Dat wordt duidelijk uit citaat 12 maar in het volgende citaat over de doelstelling van die Green Deal wordt dat nog duidelijker benoemd:

“Maar het gaat erover, hoe kun je voedselconsumptie in Nederland verduurzamen. [...] En het aardige van Dutch Cuisine is, het duurzaamheidsverhaal is maar één aspect ervan en in eerste instantie is Dutch Cuisine dat het lekker is en hip is, dus op die manier. Dus duurzaamheid en gezondheid wordt niet centraal gezet, want dat is ook helemaal niet effectief richting de consument.”

*Citaat 16: Respondent 11*

Het uitdragen van het gedachtegoed van Dutch Cuisine (citaat 12), wat als narratieve verantwoording kan worden gezien, heeft dus als voornaamste doel om iets te promoten bij de consument en zo bij te dragen aan de doelstelling van de Green Deal. En ook in de Green Deal 167 is het veranderen van de ‘mindset’ rondom Groene Daken een aandachtsgebied voor het netwerk:

“Maar je merkt dat het vaak toch ook nog wel stukt. Dan heeft men het idee dat het onderhoud bijvoorbeeld veel kost. Dus vandaar dat ook het onderwerp ‘mindset’ in die Green Deal zit. We willen mensen overtuigen en we willen zien dat we, en een groot voordeel is dan de Rotterdamse Daken Dagen, waar ongeveer 30 daken worden opengesteld.”

*Citaat 17: Respondent 2*

De berichtgeving lijkt er dan ook vooral op gericht te zijn de doelen van de Green Deal dichterbij te brengen. Over de vooruitgang van de Green Deal zelf wordt minder bericht. Voor zover er bij de Green Deal Groene Daken wordt bericht over de voortgang van de Green Deal is die informatie vooral gericht op de partijen in de samenleving die uiteindelijk de aanleg van groene daken mogelijk moeten maken:

I: "Ja, en wie is dan de doelgroep van jullie verhaal?"

R: "Nou van wat er binnen de Green Deal gebeurt, het grootste deel is zakelijke markt. Dus het is niet dat wat we vertellen vanuit die Green Deal, dat leggen we niet echt bij consumenten of zo. Wat er echt in die Green Deal gebeurt dat proberen we vooral bij overheid te leggen. Maar ook corporaties, die probeer je ook, dat is misschien ook een partij die er onvoldoende in zit. Dat zijn ook partijen die grote eigendommen hebben."

I: "Ja precies. En waarom niet op de consument, of de bewoner?"

R: "Nou uiteindelijk kan het wel een doel zijn om de bewoner te stimuleren, maar de uitkomst van die Green Deal, daar hoeven we bewoners niet mee te vermoeien. Uiteindelijk denk ik dat we de bewoner wel bewust kunnen maken van de maatregel, maar dat staat op zich los van de Green Deal. En dat is niet wat wij als VHG zelf echt doen. Maar als je internationaal kijkt, dan zie je dat groen in de stad succesvol is in steden waar de overheid het voortouw neemt. Ik ben helemaal niet van de overheid moet alles doen. Helemaal niet zelfs normaal gesproken. Maar als dat niet gebeurt, dan zou ik niet weten waarom ik iets zou moeten doen zeg maar. Dus daar zie je toch wel dat dat uiteindelijk werkt. Dus ik denk ook dat die taak, van informeren en zo, bij de overheid ligt. Als ik naar een bewoner ga, ja natuurlijk wil ik meer groen. [...]

Er wordt wel over nagedacht hoe we dat kunnen doen. Ook bij deze Green Deal. Maar sowieso vanuit de Rijksoverheid hoor. Er zijn ook andere programma's, het programma Klimaatvriendelijke Tuin of zo. Dat loopt toch wel. En in de Green Deal is het volgens mij één van die zeven werkgroepen, die daar wel over nadenkt."

*Citaat 18: Respondent 3*

Ook bij andere Green Deals wordt soms geopperd dat het grotere publiek niet vermoeid hoeft te worden met de Green Deal omdat de burger niet bij kan dragen aan het behalen van de doelstellingen (respondent 13) of omdat de burger qua interesse te ver van de Green Deal af staat (respondent 6). In het laatste geval vindt officieuze verantwoording beperkt plaats om het publiek niet af te stompen met berichtgeving over specialistische thema's, maar enkel aandacht te vragen voor thema's die relevant worden geacht voor een groter publiek. Maar in het eerste geval lijkt het erop dat officieuze verantwoording via narratieve berichtgeving wordt beperkt omdat dat niet in het belang is van het *governance network*. Er is geen praktische reden voor. De behoefte aan steun van externen (in dit geval de doelgroep van de Green Deal) lijkt dus een voorspeller te zijn voor de mate waarin een netwerk officieuze verantwoording vertoont. Die relatie lijkt daarmee op de relatie tussen het belang van steun door de achterban van een netwerk en de terugkoppeling van het netwerk aan die achterban, zoals beschreven in de vorige paragraaf.

Wat betreft de responsiviteit van het *governance network* ten opzichte van het publiek komen er uit het onderzoek twee concepten naar voren die daaraan lijken bij te dragen. In het evaluatiemodel gaat het bij dit ankerpunt dan niet om de responsiviteit van de overheid, maar juist om die van de andere partijen.

Ten eerste zijn netwerkactoren responsief ten opzichte van het publiek wanneer ze hun naam hoog te houden hebben. Respondent 14 legt uit waarom dat een reden is voor zijn organisatie om deel te nemen aan de Green Deal:



“En het heeft ook heel erg met reputatie te maken. Wij willen de reputatie van de visserij verbeteren. Als vissers overal hun vuil laten slingeren dan draagt dat niet bij aan een positief imago van de sector. Als vissers gewoon bezig zijn met onderhoud en ze gooien alles over boord, dan spoelt dat aan op het strand en dat helpt niet mee aan een goed imago. Dus alles wat we recycelen, spoelt niet aan op het strand, en helpt het imago van de visserij.”

*Citaat 19: Respondent 14*

Over het communiceren van activiteiten richting de rest van de maatschappij zegt dezelfde respondent het volgende:

R: “De goede dingen moet je vertellen. Als mensen het idee hebben, o o o wat ligt er veel vuil op het strand van de visserij. En je werkt eraan om dat te verbeteren. Dan moet je ook zeggen, wij werken eraan om het te verbeteren. Maar dan moet je ook heel snel kunnen laten zien, dit, dit en dit doe ik. Op het moment dat er vier inzamelpunten voor recycling van netwerk [SS: netten] in de havens worden geopend, dan...” [respondent wordt gebeld]  
I: “Maar het is van belang om dingen die goed gaan te vertellen omdat?”  
R: “Omdat de visserij op een hele hoop gebieden een negatief imago heeft. Dat beeld is best gekanteld. Maar een negatief beeld omdraaien is best een lastig verhaal. Dus vertellen we gewoon steeds het goede verhaal.”

*Citaat 20: Respondent 14*

Uit die twee citaten blijkt dat imagoverbetering een belangrijke reden voor de visserij is om mee te doen met de Green Deal. Ook laat het zien dat daarover communiceren richting het publiek daarvoor van groot belang is. Officiële verantwoording en aanwezig zijn in het maatschappelijk debat kunnen daarvoor belangrijke instrumenten zijn. Het tweede citaat laat ook zien de visserij responsief is ten opzichte van het publiek. Men heeft het idee dat de visserij een slecht imago heeft in de ogen van het publiek en dat ze dat moeten veranderen. Blijkbaar is de visserij dus tot op zekere hoogte afhankelijk van een goed imago in de publieke opinie en zorgt dat mede voor hun responsieve houding ten opzichte van de maatschappij.

In andere gevallen zorgt de samenstelling van het *governance network* ervoor dat potentiële toetreders bij het netwerk wegblijven omdat samenwerking met bepaalde actoren uit het *governance network* niet voordelig is voor hun imago:

“Je hebt wel en ik denk dat dat bij andere Green Deals ook zo is, dat als een partij als [SS: partij Q] erin zit dat [SS: partij R] er moeite mee heeft om er ook bij te zitten. Want ze zoeken allemaal op de een of andere manier, ook winst voor zichzelf, een soort exclusiviteit. Dus daar zit altijd wat spanning in. Als [SS: partij S] erin zit, zal [SS: partij T] er niet zo makkelijk in gaan zitten. Dat speelt niet overal, maar het speelt wel.”

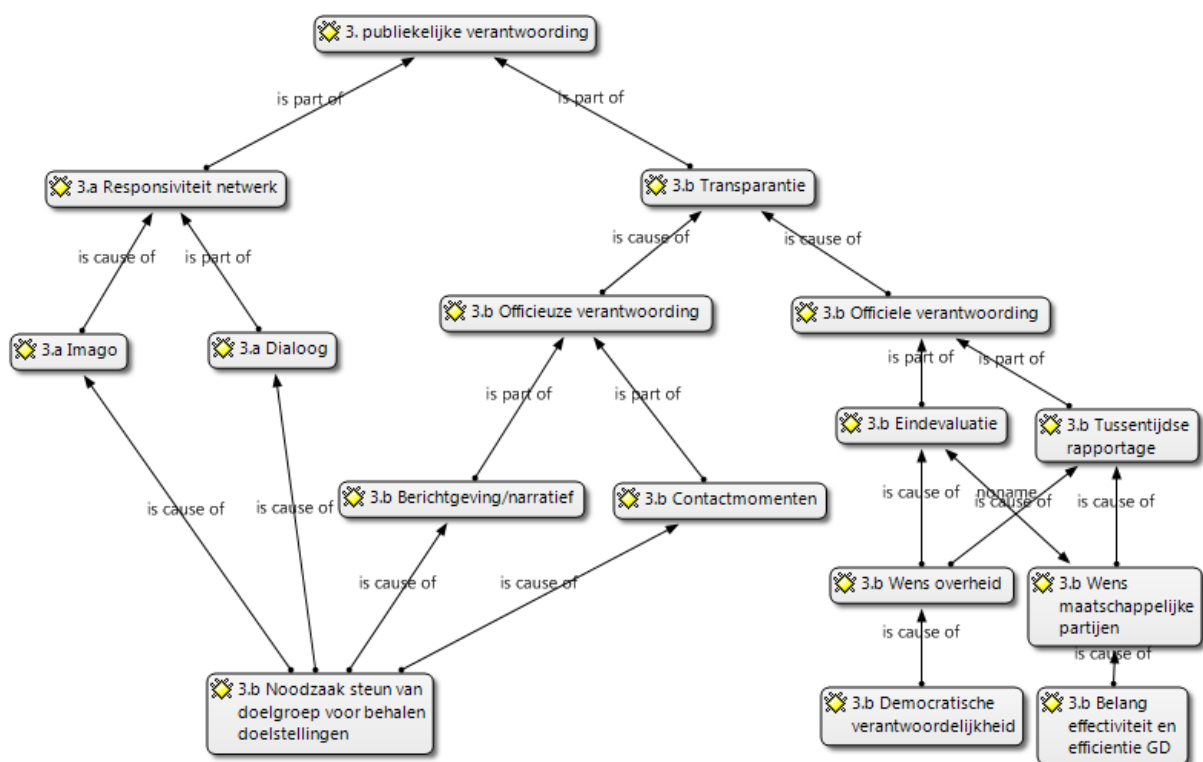
*Citaat 21: Respondent 9, organisatienamen ter discretie verwijderd*

Citaat 21 laat de dynamiek zien die speelt wanneer de ene commerciële partij de positieve aandacht voor zijn imago, niet wil delen met de andere commerciële partij. De behoefte aan steun van de maatschappij en daarvoor het hebben van een goed imago, zorgt er dan voor dat een partij liever op zoek gaat naar een andere manier om zijn reputatie te verbeteren dan positieve responsiviteit te tonen door deel te nemen aan een *governance network* waarbij de aandacht gedeeld moet worden met een concurrent.

Beide situaties kunnen worden gezien als responsief gedrag ten opzichte van het publiek en in beide situaties wordt dit gedrag gemotiveerd door de noodzaak van steun van het publiek.

Ten tweede is het actief onderhouden van de dialoog die voortkomt uit het transparant maken van het netwerk een vorm van responsiviteit. In het aangaan van de dialoog op evenementen, zoals in citaat 15, zit al responsiviteit. Actoren laten zich dan namelijk per definitie beïnvloeden door hun gesprekspartners. Ook hierbij is de drijfveer voor dergelijk gedrag om de doelstellingen van de Green Deal dichterbij te halen. Wanneer een gesprek met het publiek niet nodig is, zal daar niet snel tijd in gestoken worden.

De verschillende elementen van democratische verankering via maatschappelijke verantwoording zoals die in de gesprekken naar voren kwamen en hierboven zijn besproken, worden in figuur 5 schematisch weergegeven. Dit demonstreert hoe deze vorm van democratische verankering tot stand komt binnen de bestudeerde Green Deals nadat hierboven is uitgelegd hoe dat gebeurt. Daarmee is met deze paragraaf deelvraag 3 beantwoord.



Figuur 5: Schematische weergave van de elementen van democratische verankering via maatschappelijke verantwoording

#### 5.2.4 Democratische verankering via democratische regels en normen

Tot slot dan de verankering via democratische regels en normen. De vragen die betrekking hebben op dit punt richten zich vooral op de eigenschappen van het netwerk zelf. Het gaat dan om drie elementen die vanuit de postliberaal democratische theorie van belang zijn: de mate waarin inclusiviteit afhangt van de mate waarin een actor of diens achterban wordt beïnvloed door het netwerk, de mate waarin er sprake is van agonistisch respect onder de netwerkactoren en de mate waarin het *governance network* bijdraagt aan democratische innovatie en ontwikkeling.

Allereerst de mate waarin inclusiviteit afhangt van de mate waarin een actor of diens achterban wordt beïnvloed door het netwerk. In de casussen valt een onderscheid te maken tussen twee

vormen van inclusiviteit: officiële en officieuze inclusiviteit. Kortgezegd vindt officiële inclusiviteit zijn weerslag in vastgelegde regels en officieuze inclusiviteit in gedrag.

Officiële inclusiviteit uit zich als volgt. In alle Green Deal teksten is vastgelegd hoe de toetreding van nieuwe partijen werkt en ook dat de Green Deal wordt uitgevoerd in overeenstemming met Europese wet- en regelgeving. De mate waarin de toetreding van nieuwe partijen wordt gespecificeerd in de Green Deal tekst verschilt enigszins per Green Deal. Green Deal 185 specificeert als enige dat een partij “een concrete en betekenisvolle bijdrage [moet] kunnen leveren aan het bereiken van de doelstellingen van de Green Deal” (Green Deal tekst, art. 14 lid 1). De rest van de Green Deals vereist enkel dat alle netwerkpartijen het eens zijn met de toetreding van een nieuwe partij.

De overeenstemming met Europese wet- en regelgeving betekent dat de netwerkactoren geen commercieel voordeel mogen halen uit het meedoen aan de Green Deal, tenzij hun concurrenten zonder moeite kunnen aansluiten bij het netwerk zodat zij ook kunnen profiteren van de voordelen. Dit is een harde eis vanuit de overheid waar geen Green Deal netwerk omheen kan zoals blijkt uit het volgende citaat:

“Omdat je als overheid gewoon niet commerciële partijen mag steunen. Dan zit je al heel snel in de ongeoorloofde staatssteun sfeer. Je moet een Green Deal altijd open stellen voor iedereen. De uitkomst wordt ook altijd openbaar gemaakt, om te voorkomen dat alleen de partijen die deelnemen aan de Green Deal er voordeel van hebben.”

*Citaat 22: Respondent 4*

Dit komt vooral tot uiting in de Green Deal Openbaar Toegankelijke Elektrische Laadinfrastructuur, waarbij subsidie wordt verschaft voor de plaatsing van laadpalen. Iedereen kan de subsidie aanvragen waardoor er juridisch gezien geen sprake is van staatssteun, iets wat eerst door een Europese toetsingscommissie moest worden goedgekeurd voordat de deal van start kon gaan. Deze voorbeelden van formele inclusiviteit hebben als gemene deler dat de wensen van de overheid belangrijk zijn voor het bestaan van deze formele inclusiviteit. Uit de gesprekken komen immers geen voorbeelden naar voren waarbij maatschappelijke netwerkactoren vragen om formele vormen van inclusiviteit. Dat impliceert dat de wens van de overheid van toegevoegde waarde is voor het ontstaan van officiële inclusiviteit.

Officieuze inclusiviteit komt op de volgende drie manieren naar voren in de casussen. Ten eerste maakt het uit hoe bekend de netwerkactoren met elkaar zijn voorafgaand aan de formatie van het netwerk. Wanneer partijen voorheen al veel met elkaar hebben samen gewerkt, ligt het voor de hand om elkaar te betrekken bij de vorming van een Green Deal netwerk. Uit het volgende citaat valt op te maken dat bestaande relaties al vroeg kunnen zorgen voor groepsvorming binnen het netwerk:

R: “[...] Ondanks dat de afstanden groot zijn, zijn de contacten heel goed. Ook omdat die er op andere gebieden zijn.  
I: “Ja dus de contacten waren er al. Het was eigenlijk ook al een bestaand iets.”  
R: “Ja, want vanuit de wetgeving is er een klankbordgroep bij het ministerie. Die komt jaarlijks bijeen. Daarin moeten de havenbeheerders verantwoording afleggen naar het ministerie over de inzameling en de hoeveelheid ingezamelde afvalstoffen en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Dat moeten wij jaarlijks, dat is Europees bepaald. En vanuit het ministerie rapporteert de minister weer naar Europa toe. En in die klankbordgroep, daar zitten ook de inzamelaars, daar zitten de afvalverwerkers, de havenbedrijven, de SFAV, stichting Noordzee. Dus de expertise die er al was in die klankbordgroep, een hoop van die mensen zitten nu ook in de regiegroep.

*Citaat 23: Respondent 15*

Deze groepsvorming, het bestaan van wat respondent 15 vlak voor citaat 23 “korte lijstjes” noemt, is een vorm van officieuze inclusiviteit die wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van bestaande relaties. Ook in de andere bestudeerde casussen waren (enkelen van) de netwerkactoren al voor aanvang met elkaar bekend (respondent 15, 11, 2, 6).

Ten tweede is de invloed van een toetreders op de stabiliteit van het netwerk van belang. Uit de gesprekken kwam naar voren dat partijen die een bedreiging kunnen vormen voor de stabiliteit van het netwerk niet snel zouden worden toegelaten. Respondent 14 zegt hierover:

I: “Ja en hoe bepaal je dan wie er wel bij mag en wie er niet bij mag?”

R: “Dat was de interessante discussie van de afgelopen vergadering. Want toen zeiden een aantal vissers, ja dan komen jullie straks met [organisatie X] en dan komt [organisatie X] erbij. En dat willen wij niet. En toen zei ik, nou dat lijkt me niet. Want als de rest van de groep ziet dat als ze [organisatie X] erbij halen, dat de vissers afhaken, dan krijg je [organisatie X] er niet bij. Dus je moet in een vorm van consensus beslissen wie we bij ons clubje willen.”

*Citaat 24: Respondent 14, organisatiennaam ter discretie verwijderd*

Daaruit blijkt dat inclusiviteit ook afhankelijk is van de invloed die een partij heeft op de stabiliteit van het netwerk. Als inclusie van een partij ervoor zorgt dat een netwerk uit elkaar dreigt te vallen, zal die partij niet zo snel betrokken worden. Er mag echter wel aangenomen worden dat deze discretionaire ruimte ophoudt wanneer de deelnemende partijen een concurrentievoordeel verkrijgen ten opzichte van de partij die wordt geëxcludeerd.

Tegelijkertijd wordt bij andere Green Deals ook geprobeerd partijen te betrekken wanneer ze als externe hindermacht de stabiliteit van het netwerk zouden kunnen bedreigen. Respondent 8 legt uit hoe dit werkt bij de projecten die onderdeel zijn van zijn Green Deal:

R: “[...] Het [SS: veld] is natuurlijk zo in ontwikkeling, dat je soms tegendraadse visies hebt. Dus je hebt gauw weerstand te pakken.

I: “En hoe gaan jullie daarmee om?”

R: “Ten eerste proberen we kwaliteit te leveren. Te zorgen dat je in je werk kwaliteit kan laten zien. Ten tweede dat je criteria stelt die in je proces de maximale kans op succes vergroten. Dus niet één iemand een zak geld geven die het voor de rest van de partijen moet gaan maken en dat dan één van de partijen zegt: dat is eigenlijk niet wat ik bedoeld heb. Projecten die je start zijn vanaf het begin met voldoende diversiteit bemenst. Dat is dus ook een stuk draagvlak goed in je ontwerp neerzetten.”

*Citaat 25: Respondent 8*

Een ander voorbeeld komt uit Green Deal 167 waarbij een partij in eerste instantie niet mee wilde doen met het netwerk:

“En toen belde eentje mij terug en die zei: “nou als jullie dat willen, dan doe ik niet mee”. Toen zei ik: “nou, weet je wat, doe dan wel mee en kom vertellen waarom dat zo'n onzalig idee is.””

*Citaat 26: Respondent 2*

Uit deze citaten valt op te maken dat het betrekken van de juiste partijen respectievelijk binnen en buiten het Green Deal netwerk wordt gedaan om onenigheid te voorkomen die het netwerk op een later moment zou kunnen schaden.

De laatste factor die naar voren komt is de mate waarin het *governance network* de steun nodig heeft van een (potentiele) netwerkactor. Dit lijkt veel op het betrekken van partijen om te voorkomen dat ze als hindermacht kunnen optreden zoals besproken naar aanleiding van de vorige

twee citaten, maar verschilt daarvan omdat het bij deze factor gaat om het betrekken van partijen ter bevordering van de doelstellingen en niet ter voorkoming van remming. De steun die partijen kunnen leveren aan het netwerk uit zich in deze casussen in de praktische bijdrage die een actor kan leveren, maar ook in de steun van de achterban die de actor vertegenwoordigd. In het eerste geval gaat het over situaties waarin het netwerk een actor nodig heeft om praktische zaken voor elkaar te krijgen om de doelstellingen van de Green Deal te behalen. Het volgende citaat geeft aan hoe dat werkt bij Green Deal 167:

“Ja klopt aan de ene kant mis je een bedrijf, dan kan het zomaar zijn dat ze binnen de VHG zitten. Dus dan zeg je op dat moment, is er op een thema kennis nodig, dan weten zij wel: “oh dan moeten we die erbij halen”. Dus zo zie je ook een roulatie systeem van de VHG die steeds een ander lid naar voren schuift en die komt dan op de bijeenkomst.”

*Citaat 27: Respondent 2*

Een behoefte aan steun in de vorm van praktische kennis kan dus ook een factor zijn die bijdraagt aan het ontstaan van officieuze inclusiviteit.

In het tweede geval worden actoren officieus betrokken om steun voor de Green Deal te bewerkstelligen onder een essentiële groep mensen. Citaat 24 impliceert bijvoorbeeld ook dat de steun van de vissers zo zwaar weegt voor het netwerk dat een andere partij niet alleen geëxcludeerd zou worden omwille van de stabiliteit van het netwerk, maar ook omwille van de steun die de visserij het netwerk geeft. Ook in het volgende citaat komt naar voren dat de steun van de groep vissers belangrijk is om de doelstellingen van de Green Deal te behalen.

I: “En stel nou dat de steun van de vissers van VisNed wegvalt. Wat gebeurt er dan met de Green Deal?”  
R: “Dan kan je gewoon verder, want je hebt natuurlijk altijd individuele vissers die wel mee willen. Dan zou je je daarop moeten gaan richten. Maar dat is niet te hopen.”  
I: “Nee precies. Maar wat is het voordeel om zo’n organisatie erbij te hebben?”  
R: “Nou, je hebt gelijk een hele brede groep te pakken die je nodig hebt om tot de uitvoering van de Green Deal te komen.”

*Citaat 28: Respondent 15*

Het omdopen tot ‘ambassadeurs’ en het betrekken van bekende chef-koks, sleutelfiguren in het geval van Green Deal 191, is een ander voorbeeld waarin er een positieve relatie lijkt het zijn tussen de behoefte aan steun van de ‘ambassadeurs’ voor het slagen van de Green Deal en het betrekken van deze sleutelfiguren. In beide netwerken lijkt het erop dat de steun die het netwerk nodig heeft van bepaalde actoren voor het behalen van de doelstellingen, ervoor zorgt dat deze actoren worden betrokken bij het netwerk.

Een beperkende factor die naar voren komt met betrekking tot officieuze inclusiviteit, is tijdsdruk. Citaat 28 laat zien hoe een deadline ervoor kan zorgen dat slechts een beperkte groep partijen uiteindelijk officieel meedoen aan de Green Deal.

“Maar het nadeel van het eerste traject is dat we in mei/juni te horen kregen van onze minister wil in september die ondertekening doen. Ja dan moet je dus als de sodemieter mensen vinden die zeggen: hé ik ga mee tekenen. Dat heeft geresulteerd in vrij veel partijen die dicht bij Leven op Daken stonden.”

*Citaat 29: Respondent 2*

De tijdsdruk zorgt er dan voor dat er concessies moeten worden gedaan met betrekking tot de partijen die worden gevraagd mee te doen aan de Green Deal. Hoewel de officiële inclusiviteit hierdoor niet verandert (volgens alle drie de Green Deal teksten staat het nieuwe partijen immers vrij om zich aan te sluiten), komt het in de casussen maar weinig voor dat nieuwe partijen een bestaande Green Deal ondertekenen. De officieuze inclusiviteit lijkt dus te worden beperkt door tijdsdruk.

Vanuit het postliberaal democratisch agonistische perspectief zou het democratisch gezien goed zijn wanneer partijen in een *governance network* elkaar kritisch benaderen en er verschillende meningen op na houden. Op die manier is er genoeg diversiteit van ideeën om te komen tot oplossingen met draagvlak voor lastige problemen. Daarvoor moeten de partijen elkaars recht op het hebben van een mening wel respecteren en moeten ze toegewijd zijn aan het bereiken van consensus. In de casussen lijken drie factoren daarmee te maken te hebben.

Allereerst zijn bestaande relaties van invloed op de mate waarin wederzijds respect voorkomt.

Wanneer partijen elkaar al kennen kan dat invloed hebben op de manier waarop ze binnen de Green Deal met elkaar om gaan:

I: "Maar hoe is die samenwerking onderling? Ik neem aan dat de regiegroep het meeste met elkaar samenwerkt."

R: "Heel intensief. De lijntjes zijn heel kort."

I: "Ja, want leg eens uit. Hoe werkt dat dan?"

R: "Ja via de telefoon en via de mail. Ondanks dat de afstanden groot zijn, zijn de contacten heel goed. Ook omdat die er op andere gebieden zijn."

Citaat 30: Respondent 15

De laatste zin van citaat 29 laat zien dat de samenwerking in een groep actoren uit verschillende velden positief beïnvloed kan worden door bestaande relaties uit andere samenwerkingen. Hoewel bij de vier bestudeerde Green Deals, voor zover geobserveerd, geen situatie was waarin een actor op basis van eerdere ervaringen een ander actor juist niet respecteert, is er geen reden om aan te nemen dat dat onmogelijk is in andere *governance networks*. Een eerdere ervaring waarbij kwaad bloed is gezet, zou bijvoorbeeld beperkend kunnen werken voor de aanwezigheid van agonistisch respect.

Naast de bestaande relaties tussen partijen lijkt ook de duur van de huidige relatie van invloed op het agonistische respect. In meerdere gevallen werd door respondenten geobserveerd dat er partijen waren die in eerste instantie aan elkaar moesten wennen, maar dat de samenwerking inmiddels is goed is. In het volgende citaat gaat een respondent daar op in.

R: "[...] Het is ook wel wennen natuurlijk aan elkaar en natuurlijk grote marktpartijen als een Sligro en Albron, die komen uit een hele andere achtergrond dan Stichting Natuur en Milieu. Maar dat gaat allemaal wel heel prettig moet ik zeggen."

I: "Hoe merkte je dat dat even wennen was om al die verschillende partijen bij elkaar te hebben?"

R: "Ja hoe merk je dat? Aan body language, ja aan zeg maar de borrel na de bijeenkomst. Kijk sommige partijen zijn wel heel erg gericht op hele specifieke communicatiedingetjes met specifieke doelgroepen. En een landelijke speler als een [organisatie X], met commerciële belangen, die heeft daar niet zoveel mee. Maar het is ook niet zo dat ze daar dan moeite mee hebben, want ze snappen ook wel dat het onderdeel is van het hele gebeuren."

Citaat 31: Respondent 11

Hieruit valt op te maken dat de verschillende achtergronden die de netwerkactoren hebben in eerste instantie kan zorgen voor onwennigheid, maar dat dit zich daarna vrij snel oplost. Daarbij wordt aangegeven dat begrip voor elkaars positie daaraan bijdraagt. De duur van een samenwerking lijkt dus een positieve invloed te kunnen hebben op het agonistisch respect dat men voor elkaar heeft.

Deze relationele oorzaken van agonistische respect lijken onderliggend te maken te hebben met het effect dat een vertrouwensband onder netwerkactoren heeft op de samenwerking van een netwerk, al komt dit niet expliciet ter sprake in de interviews. Deze vertrouwensband lijkt niet enkel goed voor de democratische verankering van democratische normen, maar ook voor de effectiviteit van een netwerk (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Agonistisch respect kan naast een democratische functie dus ook een praktische effectiviteitsfunctie binnen een *governance network* vervullen.

De derde factor die naar voren kwam heeft daarmee te maken. In verschillende gesprekken en ook uit de Green Deal teksten komt naar voren dat de Green Deal partijen van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van de doelstellingen. Dat is immers ook één van de eigenschappen van een *governance network*. Deze interdependentie maakt echter ook dat partijen elkaar dus wel agonistisch respect moeten tonen in een dusdanige mate dat samenwerking mogelijk is en blijft. Respondent 14 vertelt hierover het volgende:

I: "En even terug naar de partijen van het netwerk. Als jullie met elkaar aan het overleggen zijn, van wat er precies moet gebeuren. Hoe belangrijk is het dan dat er overeenkomst is? Moet iedereen het ermee eens zijn? Of mag er ook een beetje discussie zijn?"

R: "Nee er is altijd discussie en meningsvorming. Maar uiteindelijk is het ook, nou gaan we het ook doen. Maar in die vergadering is het vaak, die hebben we maar twee keer per jaar of zo, en dan is er een beetje meningsverschil en dan gaan we uiteen. En dan gaat een groepje ermee verder. En als er maar voortgang is, dan gaat het altijd wel goed."

I: "Ja, en dan is het geen probleem dat er mensen weerstand hebben tegen bepaalde dingen waar zo'n werkgroep mee bezig is? Die discussie mag er zijn."

R: "Ja!"

I: "Maar heeft het dan wel zin, om die weerstand te laten merken?"

R: "Jawel, want weerstand laten horen betekent ook dat je erover spreekt en van gedachten wisselt. Je komt wel met elkaar verder. Ik heb altijd het beste idee he, dat vind ik tenminste, dan zegt iemand anders iets, en dan zeg je verdorie. En samen kom je dan toch tot iets.

Nee, maar hoe meer verschillende aspecten van een onderwerp belicht worden. Hoe beter het eindresultaat is. Eén en één is drie, daar moet je naar streven."

I: "Ja. En dat is ook iets wat de rest van het netwerk wil?"

R: "Ja, dat zien we wel redelijk."

I: "Echt hakken in het zand zetten is niet iets wat veel gebeurt."

R: "Nee. En zit ik daar met een aantal vissers, en die zetten dan de hakken in het zand. En dan moet ik zeggen, mannen even de hakken uit het zand. En dan gaat het weer verder."

Citaat 32: Respondent 14

Hieruit blijkt dat voor deze respondent de meerwaarde van de Green Deal zit in het streven naar 'één en één is drie', wat valt te interpreteren als het bereiken van resultaten die de partijen zonder elkaar niet hadden kunnen bereiken. Tekenend is dat kritische discussie daarvoor van toegevoegde waarde is volgens de respondent. De interdependentie van de netwerkactoren lijkt eraan bij te dragen dat deze discussie wordt gevoerd op basis van agonistisch respect.

Tot slot kan een netwerk verankerd zijn in democratische regels en normen wanneer het bijdraagt aan de ontwikkeling en innovatie van democratie. Dit punt wordt juist gekenmerkt door de

afwezigheid ervan in de interviews. Het was voor respondenten lastig om zich hier iets bij voor te stellen. In de vier bestudeerde casussen lijkt het er eerder op dat de Green Deals worden gebruikt als experimentele methode in de zoektocht naar effectievere implementatie van beleid. Zowel in de gesprekken over Green Deal 191 als in de gesprekken over Green Deal 171 komt naar voren dat de Green Deal een experiment is met als doel het effectiever implementeren van beleid.

“[...] een Green Deal komt altijd vanuit de maatschappij. De overheid heeft het instrument om meer duurzaamheid en duurzame initiatieven te ondersteunen en te stimuleren. Partijen buiten de overheid kunnen ons benaderen. Dan kijken we of een Green Deal een geschikt instrument is om die ambitie, om de partijen te helpen die ambitie waar te maken”. Maar bij deze Green Deal is het zo dat wij, sowieso vanuit de overheid ook de verplichting hebben om iets tegen zwerfafval op zee te doen vanuit de Kaderrichtlijn Marien, een Europese richtlijn. Dus we moesten sowieso een programma van maatregelen opstellen [...]  
[...] En dan gaan we weer evalueren over een paar jaar. Als we over een paar jaar vaststellen, hij is niet effectief, dan gaan we naar de vraag kijken: “wat moeten we anders doen?””

Citaat 33: Respondent 13

Uit citaat 33 valt op te maken dat de Green Deal vanuit overheidsperspectief een experimentele manier is om beleidsdoelstellingen verder te brengen. De effectiviteit van de Green Deal staat daarbij voorop. En hoewel in de introducerende kamerbrief van de Green Deals (Kamerstuk 33043, nr. 1, 2011) wel aandacht werd besteed aan de behoefte van de samenleving om zelf het initiatief te nemen, heeft dat er bij deze vier casussen in de praktijk niet toe geleid dat de Green Deals worden gebruikt als experimentele verkenning van nieuwe vormen van democratie. In de evaluaties van de Green Deals uit 2013 en 2016 wordt ook voornamelijk gefocust op de toegevoegde waarde van de Green Deals in termen van effectiviteit. Enkel in het essay “Systematisch maatwerk” (Schulz, Scherpenisse, Van der Steen, & Van Twist, 2016) wordt tweemaal gesproken over de democratische eigenschappen van de Green Deals, maar ook daar wordt niet gesproken over de mate waarin de Green Deals bijdragen aan democratische innovatie. Die focus in het discours op de effectiviteit van beleid wil echter niet zeggen dat de Green Deals *an sich* niet democratisch innovatief zijn. Uit de casussen valt enkel op te maken dat de democratische innovativiteit van een Green Deal simpelweg niet een aspect is waarop expliciet wordt gefocust.

Uit de theorie in paragraaf 2.3.2.4 volgt echter niet dat de democratische bijdrage aan ontwikkeling en innovatie bewust hoeft te zijn. De bijdrage kan ook onbewust zijn wanneer het netwerk bijdraagt aan sociale of politieke gelijkheid en wanneer het bijdraagt aan de politieke *empowerment* van netwerkactoren. In Green Deal 191 opent de betrokkenheid van de overheid deuren voor het netwerk die anders gesloten zouden blijven. Deze betrokkenheid werkt als een label van goedkeuring waardoor partijen die normaal gesproken een samenwerking met het netwerk niet zouden overwegen, dat nu wel doen. De bijdrage van het ‘Green Deal label’ werd al in de evaluatie van 2013 beschreven als toegevoegde waarde van het Green Deal instrument (Van Mil, Gooskens, Van Schelven, & Stutje, 2013, p. 9) en komt dus vaker voor.

Ook binnen de overheid zorgt de overheidsbetrokkenheid voor meer aandacht voor het netwerk. Typerend hiervoor is het volgende citaat:

“[...] dat vind ik toch eigenlijk wel het mooie van een Green Deal. Dat je bewustwording krijgt in Den Haag, van: “oh als het zo is dan moeten we toch op een andere manier veranderen.””

Citaat 34: Respondent 2

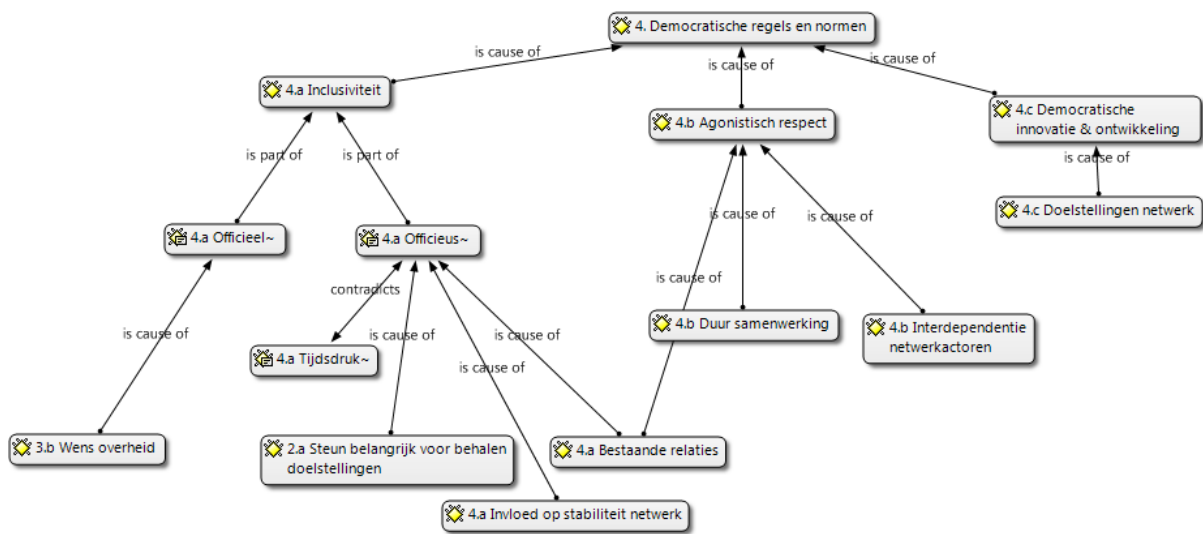


‘Bewustwording’ binnen de overheid die op gang komt door middel van een Green Deal is een manier waarop een Green Deal kan bijdragen aan de politieke *empowerment* van de netwerkactoren. Hun politieke invloed neemt er immers door toe.

Deze *empowerment* lijkt tot stand te komen wanneer het verwerkt is in de doelstellingen van een Green Deal. Bij Green Deal 167 wordt bijvoorbeeld al in de Green Deal tekst gesproken over het zoeken naar een ‘maatschappelijk verdienmodel’, waarbij overleg met overheden een grote rol speelt (art. 1, lid 1). Zonder politieke *empowerment* van de overige netwerkactoren, kan de Green Deal dus niet slagen.

Aangezien ‘netwerkvorming’ één van de pijlers is van het Green Deal instrument, is het weinig verrassend dat de deelname van de overheid aan het netwerk zorgt voor *empowerment* van de andere netwerkactoren (Rijksoverheid, 2016). Het is immers één van de doelen die de overheid zichzelf stelt voor het deelnemen aan een Green Deal netwerk. En ondanks dat dit binnen het Green Deal discourse niet lijkt te worden gezien als een democratiserende activiteit, draagt het nastreven van die doelstelling wel bij aan democratische ontwikkeling vanuit het post-liberaal democratische perspectief.

De verschillende elementen van democratische verankering via democratische regels en normen zoals die in de gesprekken naar voren kwamen en hierboven zijn besproken, worden in figuur 6 schematisch weergegeven. Dit demonstreert hoe deze vorm van democratische verankering tot stand komt binnen de bestudeerde Green Deals nadat hierboven is uitgelegd hoe dat gebeurt. Daarmee is met deze paragraaf deelvraag 4 beantwoord.



Figuur 6: Schematische weergave van de elementen van democratische verankering via democratische regels en normen

## 6. Conclusie

In dit onderzoek is in vier verschillende *governance networks* gezocht naar factoren en processen die bijdragen aan het ontstaan van de democratische verankering van *governance networks*. Het doel hiervan was om beter te begrijpen hoe democratische verankering in *governance networks* tot stand komt zodat daar in de toekomst op kan worden ingespeeld door deelnemers aan *governance networks*. Het onderzoek is verlopen aan de hand van een viertal deelvragen die gezamenlijk de beantwoording van de hoofdvraag mogelijk maken. In dit hoofdstuk worden die per stuk behandeld, waarna er een antwoord volgt op de hoofdvraag. In de discussie wordt maatschappelijke en academische betekenis gegeven aan de bevindingen, worden aanbevelingen gedaan aan deelnemers aan *governance networks* en worden de beperkingen van dit onderzoek besproken.

### 6.1 Beantwoording deelvragen

#### 6.1.1 Deelvraag 1

In paragraaf 5.2.1 zijn de resultaten van het onderzoek opgeschreven waarmee een antwoord kan worden geformuleerd op de deelvraag “hoe komt democratische verankering via *controle door bewindslieden* tot stand bij *governance networks*?”. Theoretisch gezien kon dit onderzocht worden met de vier vragen die zijn behandeld in paragraaf 2.3.2.1. Van de voorwaarden voor verankering via controle door bewindslieden die in die vragen worden behandeld, komen respectievelijk drie factoren regelmatig terug in de data: betrokkenheid van de bewindspersoon bij het netwerk, *hands-off metagovernance* door bewindslieden en coördinatie van *metagovernance* tussen ambtenaren en bewindslieden.

Ten eerste komen uit de data drie factoren naar voren die invloed hebben op de betrokkenheid van een bewindspersoon: noodzakelijke interactie, de interesse van een bewindspersoon en de informatievoorziening van ambtenaren. De laatste factor heeft een voorwaardelijke relatie met de betrokkenheid van een bewindspersoon, de andere twee hebben een continue positieve relatie. Immers, zonder dat een bewindspersoon op de hoogte wordt gesteld van het bestaan van een *governance network* is het vrijwel onmogelijk voor een bewindspersoon om ervan op de hoogte te zijn. Een noodzakelijk interactiemoment zoals de ondertekening van een Green Deal, bevordert de betrokkenheid van een bewindspersoon doordat er expliciet goedkeuring moet worden gegeven en er ruimte is om voor discussie over het *governance network*. Dit kan zorgen voor verschillende maten van betrokkenheid zoals blijkt uit de resultaten, maar zorgt vrijwel altijd voor op zijn minst enige verhoogde betrokkenheid. De interesse van de bewindspersoon lijkt tot slot de grootste invloed op de betrokkenheid van een bewindspersoon te hebben.

Ten tweede bestaat *hands-off metagovernance* door bewindslieden uit het ontwerp en de *framing* van het instrument waarmee het *governance network* wordt vormgegeven. Beide factoren zijn niet toegespitst op specifieke *governance networks*, maar op de context waarin zij zich bevinden.

In de bestudeerde casussen geeft de visie van de bewindslieden op de Green Deals vorm en richting aan alle Green Deals tegelijk. Deze visie komt voornamelijk tot uiting in openbare documenten waardoor de *governance networks* een maatschappelijk *frame* hebben waarbinnen ze bestaan en waarmee ze worden bekeken. In diezelfde visie wordt tegelijkertijd ook uitgewerkt wat de randvoorwaarden zijn van een Green Deal netwerk qua ontwerp. Daarbinnen bestaat ruimte voor de *governance networks* om uniek te zijn.

Ten derde lijkt de manier waarop de overheid *metagovernance* bedrijft voor een groot deel te worden bepaald door de manier waarop ambtenaren hun *metagovernance*-opdracht interpreteren. Uit de data blijkt dat deze interpretatie voornamelijk is gebaseerd op het persoonlijk contact tussen een ambtenaar en een bewindspersoon over de Green Deal, de beleidsdocumenten die relevant zijn

met betrekking tot het thema van de Green Deal en de gevoeligheid en interpretatie van ambtenaren van signalen uit de maatschappij.

### 6.1.2 Deelvraag 2

In paragraaf 5.2.2 zijn de resultaten van het onderzoek opgeschreven waarmee een antwoord kan worden geformuleerd op de deelvraag “hoe komt democratische verankering via *de achterban van netwerkactoren* tot stand bij *governance networks*?”. Daaruit komen respectievelijk drie factoren naar voren die dit ankerpunt beïnvloeden: de bestuursstructuur van de organisatie van een netwerkactor, het belang van steun door de achterban voor het behalen van de doelstellingen van het netwerk en de aanwezigheid van een achterban.

De gesprekken wijzen erop dat de bestuursstructuur van de organisatie van netwerkactoren bij kan dragen aan de terugkoppeling van netwerkactoren aan hun achterban. Een verenigingsstructuur maakt een netwerkactoren bijvoorbeeld afhankelijk van leden, maar bij een stichtingsstructuur is die afhankelijkheid niet aanwezig.

Het belang van steun door een bepaalde achterban voor het behalen van de doelstellingen van het netwerk lijkt in de casussen ook invloed te hebben op de mate van terugkoppeling aan die achterban. Deze terugkoppeling heeft in de praktijk meestal een overtuigend in plaats van een informeel karakter.

Het kwam echter ook voor dat netwerkactoren geen achterban hadden om aan terug te koppelen. De afwezigheid van een achterban maakte daarmee de democratische verankering via die achterban onmogelijk. De aanwezigheid van een achterban heeft daarom dus invloed op de democratische verankering via de achterban van een netwerkactor.

Wanneer terugkoppeling echter wel mogelijk is, maakt deze terugkoppeling instrumenten mogelijk waarmee de achterban zich kan uitlaten over een *governance network*. Het netwerk wordt zo in staat gesteld zich responsief op te stellen ten opzichte van een achterban. De aanwezigheid van deze responsiviteit bepaalt vervolgens de mate waarin democratische verankering via de achterban van netwerkactoren aanwezig is of niet.

### 6.1.3 Deelvraag 3

Paragraaf 5.2.3 presenteert de data op basis waarvan een antwoord kan worden gegeven op de deelvraag “hoe komt democratische verankering via *maatschappelijke verantwoording* tot stand bij *governance networks*?”. De vragen op basis waarvan dit onderzocht kon worden volgens de theorie bevatten twee factoren die bepalend zijn voor de aanwezigheid van dit ankerpunt (zie paragraaf 2.3.2.3): transparantie en responsiviteit.

Transparantie ten eerste uit zich in de data in twee vormen: officiële verantwoording en officieuze verantwoording.

Officiële verantwoording bestaat uit het doen van openbaar toegankelijke eindevaluaties en het opstellen van tussentijdse rapportages. De aanwezigheid van deze vormen van verantwoording wordt grotendeels beïnvloed door de wens van de overheid om evaluaties en rapportages tot stand te laten komen. Deze wens komt op zijn beurt voort uit de opvatting een democratische verantwoordelijkheid te hebben dergelijke evaluaties en rapportages uit te voeren. De wensen van de maatschappelijke partijen hebben in mindere mate invloed op de aanwezigheid van evaluaties en rapportages. De aanwezigheid van de wens om evaluaties en rapportages op te stellen wordt in dat geval beïnvloed door het belang van effectiviteit en efficiëntie van het *governance network*.

Officieuze verantwoording bestaat uit het geven van een narratief over de activiteiten van het netwerk en het organiseren van contactmomenten tussen buitenstaanders en netwerkactoren. Narratieve verantwoording uit zich meestal in een vorm van berichtgeving en komt voornamelijk tot stand wanneer het van belang is voor het behalen van de doelstellingen dat het netwerk wordt

gesteund door een specifieke doelgroep. Ook de organisatie van contactmomenten lijkt te worden beïnvloed door noodzaak van deze steun.

Responsiviteit ten tweede lijkt beïnvloed te worden door twee factoren: het belang van het imago van netwerkactoren en de aanwezigheid van een dialoog met de maatschappij. Uit de gesprekken blijkt dat het belang van steun van een specifieke doelgroep invloed heeft op zowel het belang van een goed imago als de aanwezigheid van pogingen tot een dialoog met die doelgroep. Het bestaan van een dialoog met buitenstaanders kan overigens tegelijkertijd onderdeel zijn van responsief gedrag.

#### 6.1.4 Deelvraag 4

Op basis van de data uit paragraaf 5.2.4 wordt het antwoord geformuleerd op de deelvraag “hoe komt democratische verankering via *democratische regels en normen* tot stand bij *governance networks*”. Op basis van de theorie hangt de verankering via dit punt conceptueel gezien af van drie factoren: de mate waarin inclusiviteit afhangt van de mate waarin een actor of diens achterban wordt beïnvloed door het netwerk, de aanwezigheid van agonistisch respect en de mate waarin het netwerk bijdraagt aan democratische innovatie en ontwikkeling.

Op basis van de interviews in dit onderzoek lijkt inclusiviteit op basis van de mate waarin een actor of diens achterban wordt beïnvloed door het netwerk niet voor te komen bij de bestudeerde casussen. Hoe deze factor in de praktijk tot stand komt is op basis van dit onderzoek dus niet te zeggen. In plaats daarvan is gekeken hoe inclusiviteit dan wel tot stand komt. Uit de data blijkt dat inclusiviteit zich voordoet in een officiële vorm en een officieuze vorm.

Officiële inclusiviteit heeft betrekking op de inclusiviteit die zijn weerslag vindt in documenten en regels. In dit geval was dat grotendeels de Green Deal tekst. De regels die daarin zijn vastgelegd met betrekking tot inclusiviteit lijken tot stand te zijn gekomen op verzoek van de overheid.

Officieuze inclusiviteit lijkt te worden beïnvloed door vier factoren: bestaande relaties, de invloed van een netwerkactor op de stabiliteit van het netwerk, het belang van de steun van een netwerkactor voor het behalen van de doelstellingen van het netwerk en tot slot tijdsdruk.

In de casussen kwam naar voren dat netwerkactoren die al een bestaande relatie met elkaar hebben sneller en gemakkelijker contact met elkaar zoeken. Zowel bij het includeren van actoren die nog niet onderdeel zijn van het netwerk als bij actoren die dat wel zijn, lijkt de aanwezigheid van een bestaande relatie een positieve invloed te hebben voor het includeren van een actor.

Ook lijkt de verwachte invloed van een (potentieel) toetredende netwerkactor op de stabiliteit van het netwerk invloed te hebben op de inclusiviteit van actoren. Wanneer door de netwerkactoren wordt gedacht dat een actor de stabiliteit van het netwerk negatief zou kunnen beïnvloeden maakt dat de kans kleiner dat zo'n actor zal worden opgenomen in het netwerk.

Het belang van de steun van een netwerkactor voor het behalen van de doelstellingen is de derde factor die een invloed lijkt te hebben op de wijze van inclusiviteit van een netwerk. In de bestudeerde casussen lijkt een groter belang van de steun van een actor de kans te vergroten dat deze actor sterker geïnccludeerd wordt door de andere netwerkactoren.

Ten slotte heeft tijdsdruk ook invloed gehad op de mate van inclusiviteit bij de bestudeerde casussen. Tijdsdruk lijkt officieuze inclusiviteit tegen te werken doordat tijdsdruk de netwerkactoren dwingt tot het sneller maken van beslissingen. In sommige casussen leden de pogingen om actoren te betrekken hieronder.

De aanwezigheid van agonistisch respect kan op basis van de data grotendeels verklaart worden met drie factoren: de aanwezigheid van bestaande relaties, de duur van de samenwerking, de interdependentie van netwerkactoren.

Net zoals bij officieuze inclusiviteit heeft de aanwezigheid van bestaande relaties ook een positieve

invloed op de aanwezigheid van agonistisch respect in het netwerk. Actoren beginnen door hun bestaande relatie al met een bepaalde mate van respect aan de samenwerking in het *governance network*.

Uit het onderzoek blijkt ook dat een langere samenwerking een positieve invloed heeft op de grootte van het agonistisch respect. Doordat actoren bij langere samenwerking de tijd krijgen aan elkaar te wennen, wordt het onderling respect na verloop van tijd groter ondanks de verschillende achtergronden van actoren.

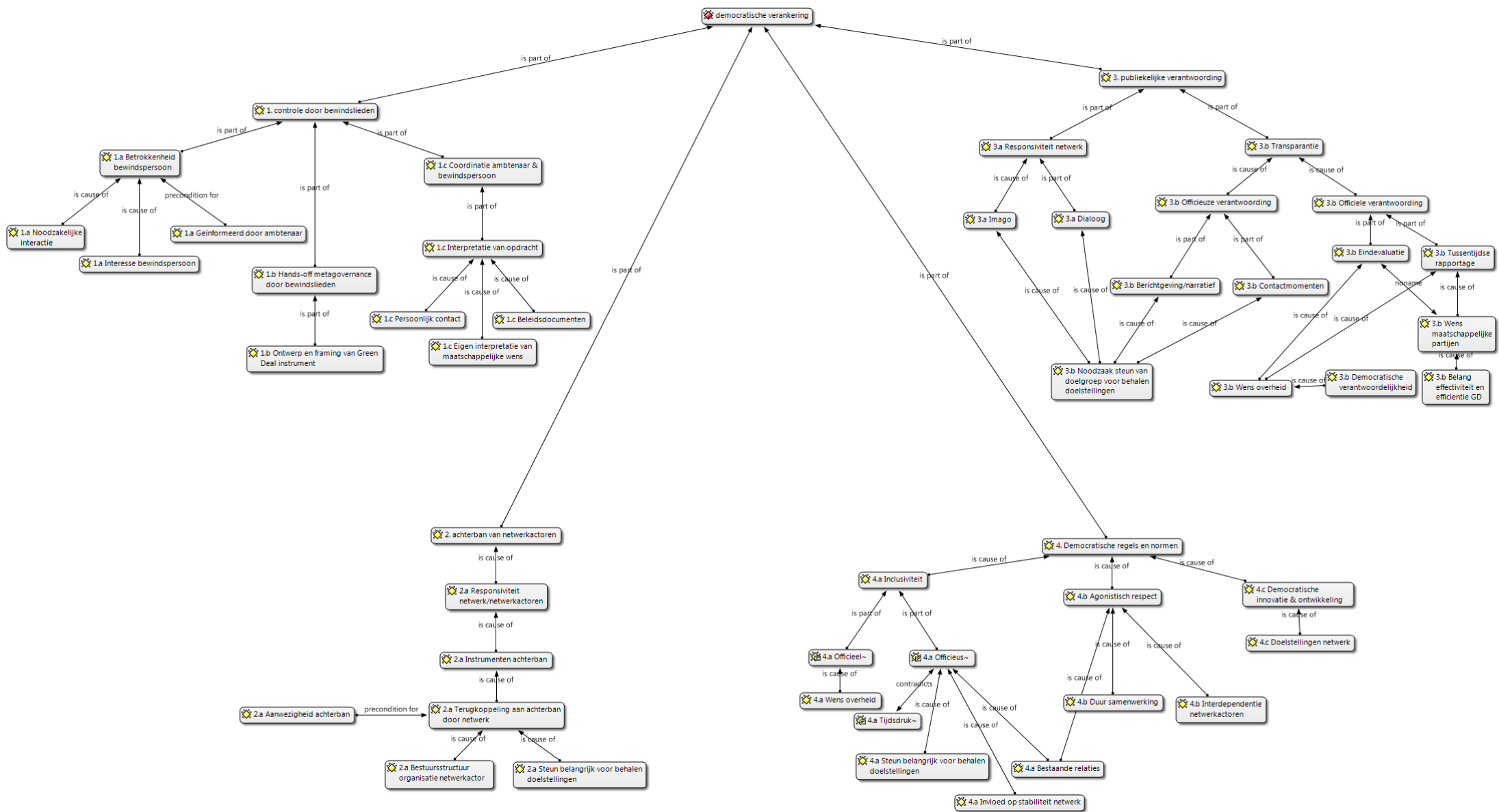
Tot slot draagt de interdependentie van de netwerkactoren bij aan de aanwezigheid van agonistisch respect. Voor het behalen van de doelstellingen hebben de actoren elkaar nodig waardoor ze gebaat zijn bij een goede samenwerking ondanks de verschillen die tussen actoren bestaan. Agonistisch respect is de uiting van die wil om gezamenlijk de doelen te behalen.

De laatste factor die bijdraagt aan dit ankerpunt, de mate waarin het netwerk bijdraagt aan democratische innovatie en ontwikkeling, uit zich in de data niet als een expliciet thema. De doelstelling van de overheid om bij te dragen aan netwerkvorming maakt echter wel dat het *governance network* in sommige gevallen zorgt voor de *empowerment* van netwerkactoren, een onderdeel van democratische ontwikkeling. Ook verwerking van politieke *empowerment* in de doelstellingen van de Green Dealktekst draagt bij aan de aanwezigheid ervan. De doelstellingen van een *governance network* lijken dus bij te dragen aan de politieke *empowerment* van de actoren en daarmee aan democratische innovatie en ontwikkeling.

De andere theoretische vormen van democratische innovatie en ontwikkeling komen niet voldoende terug in de data om uitspraken over te kunnen doen.

## 6.2 Beantwoording hoofdvraag

Dit onderzoek begon met de hoofdvraag “hoe komt democratische verankering tot stand bij *governance networks*?”. Een *governance network* is daarin een netwerk van horizontale relaties tussen relatief autonome actoren, die gezamenlijk streven naar de creatie van publieke waarde. De democratische verankering daarvan is de verbinding van een *governance network* met democratische principes uit de gangbare stromingen in de bestuurskundige en politicologische literatuur. Voor de beantwoording van de hoofdvraag is een model gebruikt waarbij deze democratische principes in vier ankerpunten zijn ondergebracht. Weten hoe democratische verankering tot stand komt is daarom weten hoe deze vier ankerpunten tot stand komen. De beantwoording van de vier deelvragen hierboven is daarmee het antwoord op de hoofdvraag. Voor de beantwoording van de deelvragen zijn vier verschillende Green Deals en hun bijbehorende *governance networks* onderzocht. Per Green Deal zijn interviews gehouden met betrokkenen en zijn relevante documenten geanalyseerd. Ook zijn publicaties over het Green Deal instrument als geheel gebruikt. In figuur 7 is het conceptueel model uit paragraaf 2.4 uitgebreid met de in dit onderzoek gevonden relaties die besproken worden in de beantwoording van de deelvragen hierboven.



Figuur 7: Uitbreiding conceptueel model op basis van onderzoeksresultaten

In aanvulling op de beantwoording van de deelvragen is het voor een volledig antwoord op de hoofdvraag belangrijk te benoemen dat er twee factoren zijn die regelmatig terugkomen in de totstandkoming van de vier ankerpunten. De herhaling van deze factoren impliceert dat ze een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van democratische verankering. Het gaat om respectievelijk de doelstellingen van een *governance network* en de invloed van de overheid. Het belang om de doelstellingen van het netwerk te behalen komt terug in de beantwoording van deelvragen 2, 3 en 4. Het lijkt erop dat de manier waarop de doelen zijn gesteld maakt dat de vormen van verankering die in die deelvragen worden behandeld, automatisch en onbewust tot stand komen. De aanwezigheid van verankering is daarmee bijvangst van het nastreven van de doelen van het netwerk.

De invloed van de overheid op de democratische verankering komt terug in de beantwoording van deelvragen 1, 3 en 4. Ondanks dat de overheid geen zeggenschap heeft over het netwerk en de netwerkactoren blijkt de wil van de overheid meerdere malen van positieve invloed te zijn op aanwezigheid van verschillende vormen van verankering. *Metagovernance* van de overheid lijkt dus een belangrijke rol te spelen in de totstandkoming van democratische verankering.

## 6.3 Discussie

### 6.3.1 Betekenis

Het eerste inzicht dat dit onderzoek heeft opgeleverd is dat er een grote diversiteit aan factoren is die bijdragen aan democratische verankering van *governance networks*. Dat maakt het ontwaren van het totstandkomingsproces van democratische verankering een uitermate ingewikkelde uitdaging. De grote hoeveelheid aan relaties in het conceptueel model (figuur 7) maakt dat duidelijk. De bevindingen van dit onderzoek zijn dan ook een eerste stap naar een empirische inbedding van het evaluatiemodel voor democratische verankering van Torfing, Peters, Pierre & Sørensen (2012, pp. 186-208). Dat het lastig is om inzicht te verkrijgen in dit totstandkomingsproces, maakt ook dat het lastig is om er lessen uit te trekken om de totstandkoming van democratische verankering te 'verbeteren'. In paragraaf 6.3.2 worden desondanks een aantal aanbevelingen gedaan op basis van dit onderzoek.

Ondanks dat het ingewikkeld is om democratische verankering empirisch te ontrafelen, is het een bruikbaar concept. Het geeft handvatten om verschillende aspecten van een netwerk te bestuderen en te karakteriseren zodat er een goed overzicht kan ontstaan van de democratische kwaliteit van een netwerk. De factoren die in deze casussen bij lijken te dragen aan democratische verankering kunnen als voorzet dienen voor te behandelen onderwerpen bij andere onderzoeken van *governance networks*.

Dit onderzoek laat ook zien dat er wel degelijk iets te leren valt van het onderzoeken van *governance networks* in een politiek gezien ontspannen context. Hoewel Torfing, Peters, Pierre, en Sørensen aangeven dat democratische verankering vooral van belang is in gepolitiseerde situaties (2012, pp. 201-202), laat dit onderzoek de dynamiek rondom democratische verankering zien in een situatie die (nog) niet gepolitiseerd is. Aangezien de meeste *governance networks* zich waarschijnlijk niet in een politiek gespannen situatie bevinden, kunnen de uitkomsten van dit onderzoek inzicht in meer netwerken bieden dan onderzoek naar netwerken in een gepolitiseerde context.

Een ander interessant inzicht dat voortkomt uit dit onderzoek is dat het bevragen van de democratische kwaliteit van de beleidsmiddelen waarmee een overheid de beleidsdoelen probeert te verwezenlijken ongebruikelijk is: vragen over democratische verankering werden lang niet altijd met begrip ontvangen. Dit staat in contrast met de levendige academische discussie over het democratische karakter van *governance networks* (Klijn & Skelcher, 2008). Waar politieke discussie over beleidsdoelen een geaccepteerd onderdeel van het democratisch proces is, lijkt dat niet te

gelden voor politieke discussie over de beleidsmiddelen waarmee die doelen worden nagestreefd. Die discussie lijkt namelijk vooral te gaan over de effectiviteit van het middel, en niet over de politieke ideologie die eraan ten grondslag ligt. Omdat de democratische legitimiteit van het middel, in dit geval een governance network, juridisch wordt afgedekt lijkt het immers niet meer nodig de democratische kansen en risico's te bespreken.

Deze veronderstelde eigenschap van het bestuurlijk discourse zou ook kunnen verklaren waarom de bijdrage aan de effectiviteit van het netwerk zo'n belangrijke motivatie is voor de aanwezigheid van democratisch verankerende processen, zoals het betrekken van alle relevante stakeholders. Als er in het netwerk vooral wordt gedacht in termen van effectiviteit en niet in termen van democratische verankering, is het niet gek dat de democratische verankering die zich voordoet een bijverschijnsel is van een streven naar effectiviteit en niet primair als bijdrage aan democratische verankering was bedoeld. Stakeholders worden dan bijvoorbeeld gezocht en betrokken omdat ze essentieel zijn voor het behalen van een doel, niet vanwege het democratische idee dat iedereen die wordt beïnvloed door een netwerk ook de mogelijkheid tot inspraak zou moeten hebben. Juridisch gezien heeft men dat namelijk al.

Het is echter de vraag of de maatschappij genoeg neemt met die theoretische mogelijkheid tot inspraak. Zoals in de inleiding ook al is aangehaald wordt nog steeds positief over democratie gedacht, maar ziet men graag een responsievere invulling daarvan. Dat betekent dat de overheid voor de uitdaging staat nieuwe democratische manieren te verzinnen waarop de maatschappij kan bijdragen aan het bestuurlijk proces. Gelukkig laat dit onderzoek ook zien dat de overheid een belangrijke vinger in de pap heeft als het gaat om de democratische verankering van governance networks. Met behulp van metagovernance kan de overheid netwerken aanmoedigen om maatschappelijke actoren te betrekken, publieken actief te informeren en andere vormen van democratische verankering te verwerken in hun samenwerking. Op die manier kunnen governance networks niet alleen een bijdrage leveren aan het effectiever behalen van beleidsdoelen, maar ook bijdragen aan een antwoord op de roep om een responsievere aanvulling op de representatieve democratie.

Daarvoor is het echter wel belangrijk dat er een politieke discussie op gang komt over het democratische mogelijkheden van de manieren waarop beleidsdoelen worden nagestreefd. Op basis van dit onderzoek lijkt het voeren van die discussie nog niet vanzelfsprekend binnen het openbaar bestuur.

### 6.3.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek had naast een academische ook een praktische doelstelling en dat was om lessen te trekken die kunnen worden ingezet voor het vormen van *metagovernance* strategieën die democratische verankering bevorderen. Deze aanbevelingen zijn in deze paragraaf opgeschreven. Hoewel *metagovernance* in principe door veel verschillende actoren beoefend kan worden, zijn deze aanbevelingen gericht op publieke en niet private *metagovernors* omdat het voor de hand ligt dat de overheid het voortouw neemt in het nastreven van democratische verankering van een netwerk.

Allereerst lijkt het ontwerpen van een institutie zoals het Green Deal instrument een goede manier om *governance networks* van een kader te voorzien nog voordat ze zijn ontstaan. Principes als openbare evaluaties, het openstellen van het netwerk voor iedereen die wil deelnemen en verplichte contactmomenten met bewindslieden kunnen ingebouwd worden in zo'n kader. Aangezien een dergelijk kader een goed startpunt kan zijn voor democratische verankering is het zeer aan te bevelen om daar gebruik van te maken.

Wanneer democratische verankering van *governance networks* politiek wenselijk wordt geacht, is het bewindslieden aan te bevelen om dit expliciet terug te laten komen in het institutioneel ontwerp van



*governance networks* zoals hierboven beschreven en het belang van verankering uit te dragen naar hun ambtenaren. Het onderzoek laat zien dat ambtenaren hun *metagovernance* baseren op de uitlatingen die bewindslieden doen via documenten en in directe vorm, dus deze communicatie is van groot belang voor de focus van de *metagovernance* van de overheid. Het is daarmee dus aan bewindslieden om er indirect zorg voor te dragen dat de democratische verankering van *governance networks* een bewuste doelstelling wordt in de *metagovernance* door hun ambtenaren.

Tot slot is het aan te bevelen om bij de *hands-on metagovernance* energie te steken in het stimuleren van doelstellingen die er niet alleen naar streven publieke waarde te creëren, maar tegelijkertijd ook democratische verankering van het netwerk bewerkstelligen. Wanneer bijvoorbeeld het betrekken van specifieke groepen of het verantwoorden van activiteiten essentieel onderdeel is van de doelstellingen, lijkt de kans groter te worden dat het netwerk ook daadwerkelijk democratische verankering gaat vertonen. De grote focus van alle partijen op de effectiviteit van het netwerk maakt verwevenheid met vormen van democratische verankering een effectieve manier om democratische verankering tot stand te brengen.

### 6.3.3 Beperkingen

Tot slot is het belangrijk om te zeggen wat de beperkingen van dit onderzoek zijn. Tijdens het onderzoeksproces zijn afwegingen en keuzes gemaakt die gevolgen hebben voor uitkomsten en de betekenissen van dit onderzoek.

Torfining, Peters, Pierre, & Sørensen (2012, p. 202) stellen dat democratische verankering van *governance networks*, democratisch gezien, vooral belangrijk is in een politiek geladen context. De casussen die zijn onderzocht in dit onderzoek bevinden zich eerder in een politiek ontspannen context. De Green Deals zijn daarmee niet direct een theoretisch voor de hand liggende keuze om te onderzoeken. Maar zoals Torfining en de zijnen zelf ook al opmerken is de evaluatie van democratische verankering bij *governance networks* in een politiek ontspannen situatie niet onbelangrijk. Ook bij de bestudeerde netwerken zijn verschillen te vinden in de democratische verankering. Dat een netwerk zich niet in een politiek geladen context bevindt, betekent dus niet dat de democratische verankering per definitie in orde is. Sterker nog, in dit onderzoek lijkt er helemaal geen verband te zijn tussen de politiek ontspannen context en de mate van democratische verankering. Het ontstaan van democratische verankering wordt vooral door andere factoren bepaald. Omdat democratische verankering theoretisch gezien vooral belangrijk wordt geacht in een politiek geladen situatie, heeft de evaluatie van dit soort netwerken een preventieve functie voor als een netwerk zich in de toekomst onverhoopt toch in een politieke situatie bevindt.

Daarnaast kan onderzoek naar netwerken in een politiek ontspannen context ook van educatieve waarde zijn. Aangenomen dat de meeste *governance networks* zich bevinden in een politiek ontspannen context, zijn de *best practices* van deze Green Deals voor hen misschien wel beter toepasbaar dan de *best practices* van *governance networks* die zich juist wel in een politiek geladen omgeving bevinden. Omdat democratische verankering nauw verbonden is met het hebben van draagvlak, bleek uit de interviews dat men geïnteresseerd is in de lessen die kunnen worden getrokken uit dit onderzoek. Het hebben van draagvlak maakt het voor *governance networks* namelijk makkelijker om hun doel te bereiken, zo is de gedachte. Deze behoefte is blijkbaar niet alleen aanwezig bij netwerken in politiek gespannen situaties.

Aangezien de meeste *governance networks* zich niet bevinden in een politiek geladen situatie is het vanuit postliberaal democratisch perspectief ook nuttig om te leren hoe democratische vernieuwing in deze 'doorsnee' netwerken plaats vindt. Als het doel is om democratie niet tot stilstand te laten komen, maar te blijven ontwikkelen is er meer kennis nodig over hoe dat op dit moment gebeurt. De onconventionele keuze voor het bestuderen van deze casussen draagt daar aan bij.

Desondanks kunnen er op basis van dit onderzoek geen uitspraken gedaan worden over alle Nederlandse *governance networks*. Met vier casussen is dit onderzoek slechts een overwegend inductieve zoektocht naar de latente variabelen die een rol spelen bij de totstandkoming van democratische verankering. Naarmate er meer bekend wordt over democratische verankering zal het ook mogelijk worden om onderzoeken op te zetten die een grotere steekproef behelzen. Op verschillende onderwerpen wordt dit al gedaan (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010; Edelenbos, Steijn, & Klijn, 2010), maar de kennis over democratische verankering staat nog in de kinderschoenen vergeleken met de kennis die beschikbaar is over de effectieve werking van *governance networks*.

Afgezien van de inherent beperkte steekproefgrootte van casuïsonderzoek laat crossnationaal onderzoek ook zien dat culturele verschillen de vorm van *governance networks* sterk kunnen beïnvloeden (Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen, & Sullivan, 2011). Het is aannemelijk dat dit niet alleen geldt voor verschillen tussen landen maar ook voor verschillen tussen culturen binnen een land. De casussen bevinden zich allemaal in het Green Deal discourse en het bijbehorende kader. Hoewel deze gelijksoortigheid de kans verkleint dat de bevindingen van dit onderzoek zijn toe te schrijven aan culturele verschillen tussen de netwerken, kan het gebrek aan culturele verschillen de bevindingen ook minder generaliseerbaar maken. Meta-onderzoek van vergelijkingsonderzoek naar netwerken uit verschillende culturen en vergelijkingsonderzoek naar netwerken uit dezelfde cultuur zou factoren kunnen blootleggen van relatief universele waarde.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat de *sampling* deels gebaseerd is op pragmatiek bij het selecteren van Green Deals en *snowballing* voor het zoeken naar respondenten. In volgend onderzoek zou het wenselijk zijn om deze selectie in grotere mate te doen op basis van theoretisch relevante kenmerken van de respondenten en Green Deals. Hoewel dit niet automatisch betekent dat de bevindingen van het onderzoek daarmee niet valide zijn, dient de lezer wel te onthouden dat het mogelijk is dat hierdoor *bias* heeft kunnen ontstaan. Anderzijds is dergelijke selectie-*bias* nooit volledig uit te sluiten. Hoe sterk de theoretische onderbouwing van een casusselectie ook is, er bestaat altijd een andere casus om hetzelfde onderzoek mee te doen. Een pragmatisch element in de casusselectie is uiteindelijk dus onvermijdelijk. Maar om zeker te weten dat de bevindingen uit dit onderzoek de waarheid benaderen, moet de interpretatie van dit onderzoek vergezeld worden door andere onderzoeken die zich met dezelfde materie bezig houden. Daar zijn er momenteel echter nog weinig van.

Tot slot moet ook in het achterhoofd gehouden worden dat het model van democratische verankering niet de enige manier is om *governance networks* op hun democratische eigenschappen te evalueren. Op dit moment is er nog geen consensus onder wetenschappers over welk evaluatiemodel hier het beste voor gebruikt kan worden. Het feit dat ieder evaluatiemodel per definitie een mate van normativiteit in zich draagt speelt hierbij ongetwijfeld een rol. Dat maakt dit onderzoek echter niet enkel relevant voor lezers die zich scharen achter de idee van democratische verankering. De bevindingen zijn ook te vertalen naar andere situaties waarbij het gaat om de democratische aspecten van *governance networks*.

## Verwijzingen

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Berry, J. M., Portney, K. E., & Thomson, K. (1993). *The rebirth of urban democracy*. Washington DC: Brookings Institution.
- Bogason, P., & Musso, J. (2006). The Democratic Prospects of Network Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 3-18.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273.
- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods* (3e ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Connolly, W. (2002). *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria. *Zeitschrift für Soziologie*, 19(6), 418-427.
- Dahl, R. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. Yale University Press.
- Dekker, P., Van der Meer, T., Schyns, P., & Steenvoorden, E. (2009). *Crisis in aantocht?* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau. Opgeroepen op 11 11, 2016, van [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2009/Crisis\\_in\\_aantocht/Crisis\\_in\\_aantocht.org](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2009/Crisis_in_aantocht/Crisis_in_aantocht.org)
- Den Ridder, J., & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dewey, J., & Rogers, M. (2012). *The Public and Its Problems. An Essay in Political Inquiry*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Edelenbos, J., Steijn, B., & Klijn, E. (2010). Does Democratic Anchorage Matter? An Inquiry Into the Relation Between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects. *The American Review of Public Administration*, 40(1), 46-63.
- Etzioni-Halevy, E. (1993). *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Fotel, T., Sørensen, E., & Torfing, J. (2008, 5). *Measuring the Democratic Anchorage of Governance Networks: The Case of the Fermern Belt Forum*. Opgeroepen op 9 15, 2016, van Roskilde University: <http://rudar.ruc.dk/handle/1800/4125>
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchel, C. Gordon, & P. Miller, *The Foucault Effect: studies in governmentality* (pp. 87-104). Chicago: University of Chicago Press.

- Frederickson. (2005). What happened to public administration? Governance, governance everywhere. In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford handbook of public administration*. Oxford University Press.
- Frederickson, H. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263-270.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gooskens, B. J., Van Mil, B. P., & Modderman, P. (2016). *Evaluatie Green Deals*. Den Haag: KWINK Groep.
- Heath, H., & Cowley, S. (2004). Developing a grounded theory approach: a comparison of Glaser and Strauss. *International Journal of Nursing Studies*, 41, 141-150.
- Hertting, N., & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: how far does standard evaluation vocabulary take us? *Evaluation*, 18(1), 27-46.
- Hirst, P. (2002). Renewing democracy through associations. *The Political Quarterly*, 73(4), 409-421.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. In H. P. Bang, *Governance as Social and Political Communication* (pp. 106-116). Manchester: Manchester University Press.
- Klijin, E. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Klijin, E., & Edelenbos, J. (2012). The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. *Administration & Society*, 45(6), 627-650.
- Klijin, E., & Koppenjan, J. (2000). Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers? *Public Administration*, 78(2), 365-387.
- Klijin, E., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Klijin, E., & Skelcher, C. (2008). Democracy and governance networks, compatible or not? Four conjectures and their implications for theory and practice. *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Klijin, E., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: its impacts and outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijin, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). Steering for broad social outcomes in governance networks. *International Public Network Conference*. Rotterdam.
- Lewis, J. (2011). The Future of Network Governance Research: Strength in Diversity and Synthesis. *Public Administration*, 89(4), 1221-1234.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

- Locke, K. (1996). Rewriting The Discovery of Grounded Theory after 25 years? *Journal of Management Inquiry*, 5, 239-245.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational basic of politics*. New York: The Free Press.
- Mathur, N., & Skelcher, C. (2007). Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens. *Public Administration Review*, 67(2), 228-237.
- McLaverly, P. (2002). *Public participation and innovations in community governance*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Michels, R. (1915). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: The Free Press.
- Mouffe, C. (1993). *The Return of the Political*. London: Verso.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. London: Routledge.
- NRC Handelsblad. (2015, oktober 2015). De tweede paradox van het SCP: democratie is goed, politiek niet. *NRC Handelsblad*.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison Wesley.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pollit, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K., & Milward, H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Rhodes, R. (1997). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rijksoverheid. (2010). Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid. Den Haag.
- Rijksoverheid. (2016). *Green Deals in beeld: Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2015*. Den Haag.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and networks approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Rutte, M. (2013, oktober 14). Opgehaald van Willemdrees.nl: <http://www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2011/12/Willem-Drees-lezing-2013-Mark-Rutte.pdf>
- Saward, M. (2008). Representation and democracy: Revisions and possibilities. *Sociology Compass*, 2(3), 1000-1013.

- Schoenbrod, D. (1993). *Power without Responsibility: How Congress Abuses the People through Delegation*. New Haven: Yale University Press.
- Schulz, M., Scherpenisse, J., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2016). *Systematisch maatwerk: Green Deals als vorm van strategische netwerksturing*. Den Haag: NSOB.
- Skelcher, C., Klijn, E., Kübler, D., Sørensen, E., & Sullivan, H. (2011). Explaining the democratic anchorage of governance networks: Evidence from four European countries. *Administrative Theory & Praxis*, 33(1), 7-38.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197-237.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005a). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007a). Theoretical Approaches to Democratic Network Governance. In E. Sørensen, & J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 233-246). New York: Palgrave MacMillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007b). Theoretical Approaches to Metagovernance. In E. Sørensen, & J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 169-182). New York: Palgrave MacMillan.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011) Kamerstuk 33043, nummer 1. Den Haag.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O.-J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.
- Van Mil, B. P., Gooskens, B. J., Van Schelven, R. M., & Stutje, A. (2013). *Externe audit Green Deal aanpak*. Den Haag: KWINK groep.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. (A. M. Henderson, & T. Parsons, Vert.) New York: Free Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretative sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wittgenstein, L. (1986). *Philosophical Investigations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Young, I. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

## Bijlagen

### Bijlage A: Verticale analyse

#### Green Deal 167: Groene Daken

##### *Casusbeschrijving*

De partijen in deze Green Deal stellen dat ‘groene daken’, daken met vegetatie, verschillende ecologische en maatschappelijke voordelen hebben. Eigenaren van daken investeren echter niet in groene daken omdat ze voor hen te duur zijn. In deze Green Deal proberen de partijen daarom de kosten en baten van groene daken te herverdelen middels een ander ‘maatschappelijk verdienmodel’. Het doel daarbij is om te zorgen dat de eigenaren worden gecompenseerd voor de baten die ze de maatschappij leveren door te investeren in een groen dak.

In deze Green Deal werken onder andere de dakbedekkingsbranche, de hoveniersbranche, gemeenten, NGO’s en het rijk samen om pilots te ontwikkelen waarmee de baten zichtbaar en verrekenbaar kunnen worden gemaakt. Op die manier wordt toegewerkt naar een ‘win-win model’<sup>9</sup>. Ten tijde van het onderzoek liep deze deal op zijn eind, maar werd er een vervolgdeal (Green Deal 200: Groene Daken fase 2) afgesloten. In deze tweede fase is het de bedoeling dat de pilots uit de eerste fase in de praktijk worden gebracht. Daarnaast was dit een gelegenheid voor nieuwe partijen om aan te sluiten. Zo is het aantal ondertekenende partijen van 10 uitgebreid tot 24 en nemen nu ook waterschappen en één provincie deel. Welke rol de provincie precies speelt en hoe wordt echter niet duidelijk uit de interviews.

Omdat fase 2 feitelijk een voortzetting is van de eerste Green Deal worden de Green Deals niet apart behandeld. Het betreft immers nog steeds hetzelfde *governance network*, zij het in ontwikkelde vorm. De data is logischerwijs vooral gericht op wat er tot nu toe heeft plaatsgevonden en is daarom voornamelijk gericht op de eerste fase. De analyse volgt daarin de data.

##### *Verankering via controle door bewindslieden*

De betrokkenheid van bewindslieden in deze Green Deal verschilt per overheid en per onderdeel van de samenwerking. Bij zowel de rijksoverheid en de gemeenten als de waterschappen lijken de bewindslieden alleen direct betrokken te zijn geweest bij de ondertekening. Omdat ze hiermee politieke verantwoordelijkheid nemen voor de deelname van hun overheid, mag ervan uitgegaan worden dat ze de Green Deal van tevoren ook gelezen hebben. Ze zijn dus zonder meer op de hoogte van het bestaan van het netwerk.

Afgezien van de ondertekening en de incidentele publicitaire gelegenheid worden de bewindspersonen in het *governance network* vertegenwoordigd door hun ambtenaren. Via hen ontvangen ze dus ook hun informatie met betrekking tot het netwerk. Daarvoor bestaat de jaarlijkse Green Deal rapportage die over het instrument in zijn geheel bericht, maar bij afronding van de Green Deal moet er ook een evaluatie worden opgeleverd. Tussentijds is het aan de betrokken ambtenaren om relevante informatie te identificeren en door te spelen.

Bewindslieden doen zelf weinig aan *hands-on metagovernance* maar laten dat vooral over aan het inschattingsvermogen van hun ambtenaren. Op rijksniveau is er door het bewind echter wel een significante *hands-off metagovernance* rol weggelegd voor de bewindslieden. Zij hebben immers het *framework* van de Green Deals opgezet waarbinnen het *governance network* kan opereren. Daarnaast dragen zij ook bij aan het bredere discours op het gebied van duurzaamheid dat uiteindelijk ook van invloed is op dit *governance network*. Uit de gesprekken blijkt dat ook gemeentelijke bewindspersonen bijdragen aan dit discours.

De coördinatie van *metagovernance* tussen ambtenaar en bewindspersoon wordt op rijksniveau

---

<sup>9</sup> <http://www.greendeals.nl/gd167-groene-daken/> (geraadpleegd op 24-11-2016)

voornamelijk gedaan met behulp van de uitgangspunten die worden geformuleerd in de Rijksnatuurvisie. Er is nauwelijks direct contact tussen bewindspersoon en ambtenaar. Ook zijn er geluiden dat bij gemeenten de aandacht voor de Green Deal wegvalt wanneer de verantwoordelijke ambtenaar om de één of andere reden niet meer deel kan nemen aan het netwerk. Dit kan erop duiden dat de wens om deel te nemen vooral voortkwam uit de ambtenaar en niet uit de verantwoordelijke bewindspersoon zelf. Dit is vanuit zowel liberaal als postliberaal democratisch perspectief onwenselijk omdat de wens deel te nemen dan niet ligt bij de bewindspersoon maar bij de ambtenaar. Afgezien hiervan valt er democratische gezien weinig aan te merken op de verankering via de controle door bewindslieden. De democratische verankering kan daarom als stevig worden gekarakteriseerd.

#### *Verankering via vertegenwoordiging achterban netwerkactoren*

Binnen het netwerk zijn enkele partijen waarvan gezegd kan worden dat ze een achterban hebben. Voornamelijk de brancheverenigingen voor hoveniers, dakbedekkers en bouwwerkbegroeners vertegenwoordigen expliciet een groep. Afgezien daarvan is alleen van Leven op Daken bekend dat ze een groep van bedrijven vertegenwoordigen die zich bezighouden met groene daken. Deze vier partijen lijken dan ook uitvoerig te berichten richting hun achterban over de voortgang van de Green Deal. Uit de interviews blijkt ook dat deze berichten in sommige gevallen leiden tot gesprekken met de achterban waarin de vertegenwoordiger van de achterban ter verantwoording wordt geroepen. Over het algemeen lijkt de deelname van de brancheorganisaties echter weinig actieve acceptatie te genieten.

Er zijn echter ook 14 andere organisaties aangesloten bij het *governance network* die niet zeggen dat ze een groep vertegenwoordigen, maar slechts zichzelf of een ideaal. Het gaat dan om bedrijven die praktische bijdragen leveren aan het netwerk door deel te nemen aan bijvoorbeeld pilots. Ook zijn er relevante actoren die maar nauwelijks worden vertegenwoordigd in het netwerk. Het gaat dan om bewoners, vastgoedeigenaren en vastgoedontwikkelaars. Met hen is momenteel nog weinig interactie, laat staan dat ze vertegenwoordigd worden. De respondenten geven aan dat hun betrokkenheid uiteindelijk wel wenselijk is, maar dat er op dit moment nog grote behoefte aan is. Vanuit postliberaal perspectief kan daarom, op basis van deze informatie worden gesteld dat de democratische verankering via de achterban van netwerkactoren gematigd is.

#### *Verankering via maatschappelijke verantwoording*

Vanwege de Green Deal tekst is het duidelijk en openbaar wie er in het *governance network* zitten, wat precies de doelstellingen zijn en hoe geprobeerd zal worden die te bereiken. Ook is helder beschreven wie de specifieke verantwoording draagt voor de uitvoer van specifieke taken binnen de Green Deal. Dit is echter wel gedaan in vrij algemene bewoordingen en de afspraken zijn vrijblijvend waardoor het achteraf lastig is om te zeggen of partijen zich aan hun afspraken hebben gehouden. Deze openheid is echter nodig om de flexibiliteit en effectiviteit van het *governance network* mogelijk te maken. Al doende wordt namelijk duidelijk welke concrete acties er vereist zijn voor het behalen van de doelstellingen. Ook zijn het proces en de resultaten voor het publiek lastig te beoordelen wanneer deze worden geëvalueerd door de partijen zelf. Daarmee wordt echter wel een uitgebreid narratief neergezet dat tussentijds regelmatig wordt ondersteund door berichtgeving van de netwerkactoren. Daarnaast zijn er evenementen georganiseerd door het netwerk waarbij groene daken worden gepromoot maar waarbij het relevante publiek ook de gelegenheid krijgt een dialoog aan te gaan met de partijen.

Helaas is er, voor zover bekend uit de interviews en openbare bronnen, weinig kritiek, constructief of anderszins, ten opzichte van het netwerk. Het is daarom ook lastig te beoordelen hoe het netwerk daarmee om zal gaan wanneer het wel kritiek ontvangt. Een uitzondering waarin er wel kritiek was vanuit een relevante maatschappelijke stakeholder doet echter vermoeden dat het netwerk kritiek



waarschijnlijk zal proberen te incorporeren in de activiteiten in plaats van het te negeren. In de woorden van de respondent: “En toen belde eentje mij terug en die zei, nou als jullie dat willen, dan doe ik niet mee. Toen zei ik nou, weet je wat, doe dan wel mee en kom vertellen waarom dat zo'n onzalig idee is” (respondent 2). Die instelling, tekenend ook voor de andere interviews, maakt dat de democratische verankering via maatschappelijke verantwoording kan worden gekarakteriseerd als stevig.

#### *Verankering via democratische normen en regels*

Op basis van de Green Dealktekst valt weinig te zeggen over het inclusiviteitsbeleid van het *governance network*. Er staat enkel dat een partij toestemming nodig heeft van alle andere partijen om toe te treden tot het netwerk. Welke criteria een toetredende partij aan moet voldoen om die toestemming te verkrijgen is niet geëxpliciteerd. Uit de interviews bleek dat het voor de overheid echter belangrijk was dat er geen partijen bevoordeeld worden boven anderen, maar dat nieuwe partijen wel iets moeten bijdragen aan het netwerk (respondent 1). Overigens noemen geen van de respondenten de mate waarin een actor beïnvloed wordt als factor voor toetreding tot het netwerk, maar ook niet iets wat theoretisch gezien wel wenselijk is. Binnen het netwerk zelf lijkt het enthousiasme van een actor zelf en pragmatiek te bepalen in hoeverre een actor betrokken wordt bij bepaalde activiteiten. In hoeverre dat enthousiasme overeenkomt met de invloed die de activiteiten op de actor hebben wordt niet duidelijk, maar duidelijk is wel dat er niet expliciet rekening mee wordt gehouden. Voor zowel interne als externe betrokkenheid is de voornaamste prioriteit dat een actor significant bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van het netwerk.

Op basis van de interviews lijkt de communicatie en discussie binnen het netwerk echter wel gepaard te gaan met groot respect voor elkaars mening, toewijding aan het bereiken van consensus en de wens zoveel mogelijk partijen te betrekken bij de activiteiten zodat er een breed draagvlak ontstaat. Vanuit postliberaal agonistisch en gemeenschaps perspectief draagt dit bij aan de democratische verankering van het *governance network*.

Tot slot is het netwerk niet bewust bezig met het bijdragen aan de ontwikkeling van de democratie. Zowel in de gesprekken als in de evaluatie van fase 1 en de berichtgeving komt niets terug over de innovatieve vormen van democratie waar hier mee geëxperimenteerd wordt. Dat maakt het lastig om democratische lessen te trekken uit deze samenwerking. Aan de andere kant is het bestaan van dit netwerk al een bijdrage aan democratische innovatie omdat er nieuwe vormen van samenwerking worden uitgeprobeerd.

Dat alles bij elkaar genomen maakt dat de democratische verankering via democratische regels en normen gematigd is.

#### *Algemene verankering*

Over het algemeen genomen is de democratische verankering van het *governance network* rond deze Green Deal vrij stevig. Dat is voornamelijk te danken aan de goede verankering via controle door bewindspersonen en de verankering via maatschappelijke verantwoording. Ondanks dat er in de verankering via de achterban van netwerkactoren en in democratische regels en normen verbetering mogelijk is, kan de overkoepelende democratische verankering niet anders gekarakteriseerd worden dan met stevig.

## Green Deal 185: Openbaar toegankelijke elektrische infrastructuur

### *Casusbeschrijving*

In deze deal is sprake van 11 ondertekenende partijen, afgezien van overheden allemaal koepelorganisaties en stichtingen, die gezamenlijk de uitbreiding van de openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur voor elektrische of hybride auto's willen bevorderen. Ook willen de partijen zoeken naar manieren waarop de exploitatie van de laadinfrastructuur minder kost. Enerzijds wordt dit nagestreefd doordat het rijk een subsidiebudget van 5,7 miljoen beschikbaar heeft gesteld voor gemeenten om de aanschaf van laadpalen goedkoper te maken. Anderzijds is de stichting Nederlands Kennisplatform Laadinfrastructuur in het leven geroepen. Deze stichting heeft de opdracht om kennisvorming en –verspreiding over elektrisch laden te faciliteren.<sup>10</sup> De complexiteit van het *governance network* wordt nog eens vergroot doordat het is ingebed in het grotere beleidsthema van het Energieakkoord en het Plan van Aanpak 'Elektrisch rijden in de versnelling' dat daar onderdeel van is. Deze publiek-private samenwerking is één van velen op het gebied van elektrisch vervoer. Het Formule E-Team (FET) is de overlegstructuur waarin overheid en partijen vaak bij elkaar komen om het thema te bespreken. De Green Deal die in 2015 van start is gegaan, heeft daarom kunnen voortborduren op bestaande netwerken.

### *Verankering via controle door bewindslieden*

De opzet van het *governance network* is een gevolg van de maatschappelijke en politieke discussie over wie er verantwoordelijk is voor het aanleggen van een laadinfrastructuur in Nederland, de markt of de overheid. Uiteindelijk heeft het kabinet verklaard dat zij van mening is dat deze taak bij de markt ligt. De markt gaf echter aan nog geen verdienmodel te zien. Na lang overleg is deze Green Deal daar de reactie op (respondent 6). De verantwoordelijke bewindspersoon van het rijk is dus op de hoogte van het netwerk, heeft zich met de framing van het discourse bemoeit. Dit *metagovernance* van het bewind was echter van korte duur. Zodra de Green Dealtekst opgesteld en getekend was is de *metagovernance* overgelaten aan ambtenaren van RVO.nl en het ministerie van EZ. Via de jaarlijkse rapportage aan het FET waar de minister toebehoort, wordt hij op de hoogte gehouden van de vorderingen.

Door de andere overheden zijn ook handtekeningen gezet door bewindspersonen, maar in de praktijk blijken hun ambtenaren zich voornamelijk bezig te houden met het netwerk.

In de Green Dealtekst wordt duidelijk met welke bedoeling de rijksoverheid meedoet en dus aan *metagovernance* doet. Bij andere overheden is dit niet altijd even helder. Dat komt mede omdat decentrale overheden vaak niet formeel Green Deal partij zijn. Ze werken informeel mee aan specifieke projecten via het NKL. Sommige gemeenten lijken elektrisch vervoer van groot belang te vinden en andere gemeenten juist niet. Dit wordt echter weinig geëxpliciteerd wat het lastig maakt om te bepalen met welk doel een gemeente of provincie meedoet en hoe. Ook lijken dergelijke informele bijdragen vaak af te hangen van de verantwoordelijk ambtenaar. Wanneer deze ambtenaar wegvalt, om wat voor reden dan ook, komt het voor dat er geen vervanging voor gevonden wordt (respondent 8). Het lijkt daardoor alsof het belang dat wethouders hechten aan deelname aan de Green Deal lager is dan dat van de ambtenaar.

De coördinatie tussen ambtenaar en bewind lijkt ook hier voornamelijk plaats te vinden via documenten, namelijk de Green Deal tekst en beleidsdocumenten met betrekking tot elektrisch vervoer. Uit de interviews blijkt echter ook dat de *metagovernance* van ambtenaren beperkt is. Na het opstellen van het Green Deal document was het slechts "een kwestie van uitvoeren", aldus respondent 5. Bij de informele deelname van gemeenten aan projecten van het NKL is het echter de vraag in hoeverre er daar coördinatie plaatsvindt tussen ambtenaar en bewindspersoon, gezien het

---

<sup>10</sup> <http://www.greendeals.nl/gd185-openbaar-toegankelijke-elektrische-laadinfrastructuur/> (geraadpleegd op 25-11-2016)

feit dat vervanging van een ambtenaar soms uit blijft.

Ondanks dat er bij de opzet van de Green Deal veel politieke betrokkenheid was vanuit het rijk, is die bij de uitvoer van de Green Deal afgenomen en is de *metagovernance* op relatief grote afstand geplaatst. Dat maakt dat de democratische verankering via de controle door bewindslieden gematigd is.

#### *Verankering via vertegenwoordiging achterban netwerkactoren*

Vanwege de inbedding in een breder beleidsveld en het bestaan van het FET, zijn veel van de deelnemende partijen gevestigd in hun samenwerking met elkaar en de overheid. De deelnemers vertegenwoordigen de netbeheerders, de autobranche, de gemeenten, de energiesector en de elektrisch vervoerbranche. Omdat het netwerk voortkomt uit en rapporteert aan het FET zijn de partijen die daarin plaatsnemen op een indirecte manier vertegenwoordigd.

De achterban die hier vertegenwoordigd wordt is op de hoogte van deze vertegenwoordiging omdat ze lid zijn van hun koepelorganisatie. Via die weg ontvangen ze ook informatie over het proces en de resultaten van het *governance network*. Niet iedereen voelt zich echter even goed vertegenwoordigd door het netwerk. Een reden waarom er een lang voor traject is geweest bij deze Green Deal is omdat de reguliere autobranche en de elektrische autobranche het oneens waren over de bijdrage die hun koepelvereniging zou moeten leveren aan de uitrol van de laadinfrastructuur. De deal is hierdoor uiteindelijk anders vormgegeven (respondent 6). Dit laat zien dat het netwerk gevoelig is voor kritiek vanuit hun achterban en dat het netwerk ook afhankelijk is van de mening van hun achterban.

Deze gevoeligheid is echter niet voor iedere achterban hetzelfde. Uit de gesprekken blijkt dat vereniging DOET, als jongere koepelorganisatie, nog niet hetzelfde politieke gewicht in de schaal kan leggen als andere koepelorganisaties. De diversiteit van hun achterban speelt hier ook in mee. Het netwerk is dus niet voor iedere achterban even gevoelig.

De democratische verankering via de achterban van netwerkactoren is daarom niet zo sterk als dat het zou kunnen zijn, maar tegelijkertijd ook niet problematisch zwak. Het wordt daarom aangeduid als gematigd.

#### *Verankering via maatschappelijke verantwoording*

Door de Green Dealktekst is duidelijk wat het *governance network* probeert te bereiken, hoe ze dat doen en wat ze ook vooral niet doen. Omdat er een subsidie van 5,7 miljoen euro in de Green Deal is verwerkt, is het belangrijk dat de voorwaarden waaronder dat verdeeld wordt conform Europese richtlijnen voor staatssteun is. Bij de start van de Green Deal is dit onderzocht zodat hier naderhand geen conflict over zou kunnen ontstaan. Desondanks is er in de achterban van het *governance network* bij bepaalde partijen nog steeds forse kritiek aanwezig op hoe dit geld wordt verdeeld. Deze kritiek wordt echter niet buiten het netwerk geventileerd omdat men er gezamenlijk uit wil komen. Dat maakt het enerzijds lastig voor het publiek om het netwerk te evalueren, maar anderzijds is draagt deze toewijding aan het bereiken van consensus wel weer bij aan de verankering via democratische regels en normen.

Wie er precies deelnemen aan het netwerk is, zoals gezegd niet altijd even duidelijk. Uit de gesprekken blijkt dat er inmiddels nieuwe partijen officieel zijn aangesloten bij het netwerk, maar uit publieke bronnen wordt niet duidelijk welke partijen dit nou precies zijn of wanneer ze zijn toegetreden. Deze informatie is op de Green Deals website namelijk niet bijgewerkt<sup>11</sup>

Jaarlijks wordt er een rapportage gemaakt van de voortgang van de Green Deal, maar deze is enkel bedoeld voor het FET. De tussentijdse en eindevaluatie zijn wel voor openbaar. Dat deze rapportages

---

<sup>11</sup> <http://www.greendeals.nl/gd185-openbaar-toegankelijke-elektrische-laadinfrastructuur/> ( geraadpleegd op 25-11-2016)

er moeten komen is vastgelegd in de dealtekst. Daarnaast publiceert het NKL ook regelmatig de resultaten van de pilotprojecten en wordt er bericht over ontwikkelingen op het gebied van laadinfrastructuur aan stakeholders in de maatschappij. Al deze berichtgeving en rapportage geldt echter enkel voor het NKL-gedeelte van de Green Deal. Over het functioneren van het andere spoor, het subsidiespoor, is veel minder informatie over beschikbaar. Maar dit is iets dat wordt uitgevoerd door de overheid zelf en waar de andere partijen enkel in de opzetfase iets mee te maken hebben gehad. Democratische verankering met betrekking tot de uitvoer is daardoor minder van belang. Omdat er in de uitrol van een laadinfrastructuur slechts een kleine rol is weggelegd voor de automobilist wordt er weinig aandacht besteed aan het op gang brengen van een dialoog tussen het netwerk en de burger. Enkel via de ANWB, die verbonden is met het netwerk via het FET, en via NGO's zoals Sticht Natuur en Milieu, stelt het netwerk zich op de hoogte van de algemene mening van het publiek over elektrisch vervoer. Dat is echter geen dialoog te noemen. Er is dan ook maar weinig kritisch geluid te vinden op het *governance network* in de publieke arena. Dit lijkt onder andere te komen door het technische karakter van de onderwerpen die aan bod komen in het netwerk.

Door de grote hoeveelheid aan evaluaties, rapportages en verslagen is de democratische verankering via maatschappelijke verantwoording echter sterk. Er is genoeg informatie beschikbaar om het netwerk van kritisch tegengeluid te voorzien. Dat er geen dialoog ontstaat, is in deze context begrijpelijk en niet te wijten aan het netwerk.

#### *Verankering via democratische normen en regels*

Bij deze Green Deal is expliciet in de tekst verwerkt dat nieuwe partijen mogen toetreden als ze “een concrete en betekenisvolle bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelstellingen van de Green Deal”<sup>12</sup>. Daardoor is de voorwaarde voor deelname helder voor nieuwe partijen. Uiteraard laat dit criterium ruimte voor interpretatie en discussie, maar daardoor kan dit criterium zich ontwikkelen in de discussie tussen de partijen. Het geeft het *governance network* aanpassingsvermogen. Voor de toetreding van “openbare lichamen” is het enkel nodig dat de rijksoverheid daarmee instemt, maar toetreding van private partijen moeten alle partijen instemmen. Gezien in het de Green Dealtekst ook de wens wordt geuit zoveel mogelijk overheden te betrekken bij de het netwerk is dit geen verrassende procedure. Maar met betrekking tot de democratische verankering via normen en regels zoals eerder geformuleerd is, doet het afbreuk aan het agonistische karakter van het netwerk.

Aangezien deze vorm van *metagovernance* wel weer bijdraagt aan de controle door bewindslieden zijn deze twee punten tegen elkaar weg te strepen. Uit de gesprekken is ook niet naar voren gekomen dat dit onderdeel van de toetredingsprocedure tot problemen heeft geleid.

Uit de gesprekken blijkt wel dat in de praktijk invulling wordt gegeven aan het toetredingscriterium door nieuwe partijen te vragen om een bijdrage in “cash of in kind”. Daarmee wordt bedoeld dat deelnemende partijen of bijdragen met geld of met inzet van mankracht en andere middelen. Daarnaast is het mogelijk voor partijen om deel te nemen aan het *governance network* zonder officieel Green Deal partij te zijn. Dit gebeurt dan door middel van deelname aan pilots die zijn opgezet in samenwerking met het NKL.

De mate waarin inclusie afhangt van de mate waarin een partij (en diens achterban) beïnvloed wordt door het netwerk lijkt niet zo groot te zijn als zou kunnen. Het netwerk heeft veel invloed op bedrijven en organisaties die laadpalen leveren of plaatsen. Die worden voornamelijk vertegenwoordigd door vereniging DOET. Dat is echter een relatief jonge branchevereniging, met een achterban die zich met een breed scala aan technologieën bezighoudt. Dat maakt de vertegenwoordiging van deze bedrijven lastig omdat er zeer specifieke technologische kennis voor

---

<sup>12</sup> <http://www.greendeals.nl/wp-content/uploads/2015/06/GD185-Openbaar-toegankelijke-elektrische-laadinfrastructuur.pdf> ( geraadpleegd op 27-11-2016)

nodig is, en de vertegenwoordigers nog niet zoveel politiek kapitaal hebben kunnen verzamelen als de gevestigde branchevertegenwoordigers.

Ondanks deze spanning blijkt uit meerdere interviews dat de partijen en hun achterban de intentie hebben om gezamenlijk tot oplossingen te komen. De achterban wordt vaak op de hoogte gehouden van beslissingen en de wijze van besluitvorming is vrij transparant - projecten starten meestal alleen als daar consensus over bereikt is (respondent 6).

De bevordering van de ontwikkeling en innovatie van democratie had in dit netwerk sterker kunnen zijn. Ondanks dat het netwerk een stap in de goede richting is van de politieke *empowerment* van de nieuwe EV-sector behoort de vertegenwoordiging van deze sector nog niet tot de gevestigde actoren. Het doorbreken van dergelijke patronen in machtsverdeling zou theoretisch gezien juist een sterk punt van *governance networks* zijn. Mogelijk hangt dit samen met het ontbreken van discussie over de bijdrage aan democratische innovatie door dit netwerk. Het *governance network* wordt in de gesprekken slechts gezien als de uitvoer van beleid. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het postliberaal democratische idee dat het netwerk *an sich* ook een politieke arena is waar de overheid zich niet aan kan onttrekken.

De democratische verankering van het netwerk in democratische regels en normen kan daarom als stevig noch zwak gekarakteriseerd worden en is dus 'gematigd'.

#### *Algemene verankering*

Dit netwerk heeft eigenschappen die de indruk geven dat de democratische verankering stevig is en het heeft eigenschappen waardoor dat in twijfel kan worden getrokken. Omdat de democratische verankering slechts op één punt zonder twijfel stevig is, kan de overkoepelende verankering niet anders worden gekarakteriseerd dan gematigd.

## Green Deal 191: Verduurzamen voedselconsumptie

### *Casusbeschrijving*

Deze Green Deal is ondertekend door 14 partijen, onder wie decentrale overheden, de koepelorganisatie van de groenten- en fruitsector, afzonderlijke bedrijven in de horeca, marketing, groenteteelt, *retail*, een NGO en een onderwijsinstelling. Het doel van de Green Deal om de consumptie van duurzaam voedsel te promoten. De primaire focus is daarbij de horeca, met het achterliggende idee dat een goed voorbeeld in de horeca mensen aanzet tot een duurzamer eetpatroon. Door ieder jaar minimaal één project gericht op duurzaamheid uit te voeren proberen de Green Deal partijen het eetpatroon van mensen te veranderen. Deze projecten vinden plaats in de categorieën Nederlandse voedsel- en eetcultuur, onderzoek en toegepaste innovatie voedselpatronen, educatie, gedragsverandering consument<sup>13</sup>

De meeste partijen die meedoen aan de Green Deal hebben zich tevens verenigd in de stichting Dutch Cuisine die zich bezighoudt met de promotie van de Nederlandse eetcultuur en duurzame en gezonde voedselconsumptie.

De Green Deal is eind 2015 getekend en verkeerde tijdens de interviews dus nog in de opstartfase. Dat maakte het voor partijen soms lastig om te reflecteren op de activiteiten tot nu toe. Ze hadden immers nog relatief weinig meegemaakt naar hun idee. Deze evaluatie dient daarom genuanceerd te worden met de opmerking dat het hier slechts om de eerste paar maanden gaat en dat het nog niet duidelijk is hoe het netwerk zich in de komende paar jaar ontwikkeld.

### *Verankering via controle door bewindslieden*

Uit de gesprekken blijkt dat, er op basis van persoonlijke interesse, vanuit het bewind relatief veel belang wordt gehecht aan het opzetten van deze Green Deal. Logischerwijs kan daarom worden aangenomen dat de bewindspersonen op de hoogte zijn van het bestaan van deze Green Deal. Door de daadwerkelijke ondertekening is hier geen twijfel meer over mogelijk. Doordat in het kader van de Green Deal door Dutch Cuisine maaltijden zijn verzorgd bij internationale politieke bijeenkomsten is het bestaan van het netwerk ook breder onder de politieke aandacht gebracht.

Afgezien daarvan lijkt er echter weinig interactie te zijn tussen bewindslieden en het netwerk. Over de betrokkenheid van bewindslieden van andere overheden is uit de gesprekken weinig naar voren gekomen. Hun betrokkenheid is dus enkel af te leiden uit de ondertekening van het document. Dat doet vermoeden dat de bewindspersonen ten tijde van de Green Deal minder goed op de hoogte zijn van de vorderingen, dan dat ze waren tijdens en voorafgaand aan de ondertekening.

Net zoals bij de andere Green Deals is er *hands-off metagovernance* geweest van bewindslieden door het opzetten van het Green Dealinstrument, maar van meer lijkt geen sprake te zijn. Ook ambtenaren lijken zich zoveel mogelijk afzijdig te houden vanuit de beleidsvisie dat het initiatief bij Green Deals uit de samenleving moet komen. De rijksoverheid speelt in deze Green Deal een nadrukkelijk faciliterende rol. Daarbij is de Green Deal, zoals gebruikelijk bij Green Deals, wel getoetst aan de mate waarin het bij kan dragen aan de beleidsdoelen van de rijksoverheid. De Green Deal is in dat opzicht een experimenteel beleidsinstrument waarvan na verloop van tijd zal blijken hoe effectief het is. De coördinatie tussen ambtenaar en bewindspersoon vindt ook bij deze Green Deal vooral plaats via beleidsdocumenten, uitspraken van bewindspersonen en de interpretatie daarvan van de ambtenaar. Informatie over de voortgang worden medegedeeld aan de bewindspersonen voor zover de ambtenaar dat nodig acht en met de eindevaluatie zal de bewindspersoon uitgebreider worden ingelicht over de processen en resultaten van het netwerk (respondent 10).

Hoewel er weloverwogen is gekozen op afstand te blijven van het netwerk en de activiteiten,

---

<sup>13</sup> <http://www.greendeals.nl/gd191-verduurzamen-voedselconsumptie/> (geraadpleegd op 27-11-2016)

ondermijnd deze afstand de democratische verankering via controle door bewindslieden. De verankering wordt op dit punt daarom gekarakteriseerd als 'gematigd'.

#### *Verankering via vertegenwoordiging achterban netwerkactoren*

Uit de Green Deal tekst is op te maken dat de partijen uiteindelijk invloed uit willen oefenen op de gehele voedselketen, maar zich richten op de beïnvloeding van consumentengedrag omdat te bewerkstelligen. Daarom wordt voornamelijk gefocust op de horeca- en retailschakel uit de keten. Omdat de schakels niet los te behandelen zijn beperken de partijen zich hier niet toe en zodoende is er geprobeerd zoveel mogelijk partijen uit de keten aan te sluiten bij het *governance network*. Opvallend is echter dat er weinig koepelorganisaties zijn die de Green Deal hebben ondertekend. Enkel het GroentenFruit Huis vertegenwoordigt een branche van bedrijven. De rest van de ondertekenaars zijn op belangrijke punten in de keten betrokken de productie van voedsel en de consumptie ervan, maar vertegenwoordigen enkel zichzelf. Hiervoor komen uit de gesprekken enkele verklaringen naar voren.

Ten eerste worden de doelen van de Green Deal op dit moment niet door de hele voedselketen onderschreven. Dat maakt het voor koepelorganisaties lastig om deel te nemen. Met hun deelname zouden ze dan slechts een gedeelte van hun achterban vertegenwoordigen. De responsiviteit ten opzichte van hun achterban, die bijdraagt aan democratische verankering, maakt tegelijkertijd dat ze niet officieel deel kunnen nemen aan het netwerk, wat de democratische verankering juist weer verzwakt. Ten tweede is de organisatiegraad in de horeca relatief laag. Dat maakt het lastig om een goede vertegenwoordiging van horecawerkgevers en -werknemers te betrekken. Hierover meer bij het vierde ankerpunt. Ten derde is deelname aan het netwerk een manier voor deelnemers om zich te onderscheiden ten opzichte van hun concullega's. Wanneer de ene partij deelneemt, wil de andere partij juist niet meer deelnemen.

De partijen proberen echter draagvlak te creëren voor een bepaalde waarden en bepaald gedrag. Het succes is dus volledig afhankelijk van de mate waarin deze pogingen worden gesteund de groepen die de partijen proberen te beïnvloeden. Dat maakt dat er sprake is van performatieve vertegenwoordiging. Daarbij is het echter wel van belang dat partijen die zich vertegenwoordigd voelen door het netwerk dat laten weten. Bedrijven en organisaties worden hiertoe uitgenodigd, maar consumenten vrijwel niet. Dit komt omdat de focus ligt op de partijen die de consument voedsel voorschotelen en niet op de consument zelf. In dat opzicht zou meer betrokkenheid van consumenten zoeken, de democratische verankering ten goede komen.

Omdat deze groep, die uiteindelijk het meest beïnvloed wordt door de activiteiten, relatief beperkt wordt meegenomen in de vertegenwoordiging van de achterban van het netwerk, kan de democratische verankering op dat punt slechts gekarakteriseerd worden als 'gematigd'.

#### *Verankering via maatschappelijke verantwoording*

De Green Dealtekst vormt ook bij dit *governance network* de basis voor de openbare informatievoorziening over wie er betrokken is, wat de doelen zijn en waar het netwerk zich toe beperkt. Uit de gesprekken blijkt echter dat er ook partijen zijn die officieel niet hebben getekend, maar in de marge wel betrokken zijn bij de uitvoer van projecten. Dat maakt de transparantie van wie er meedoet aan het netwerk minder. Ook is de doelstelling erg breed geformuleerd in de Green Deal tekst. Zoals eerder gezegd is een brede formulering nodig om de partijen de ruimte voor experiment te geven, maar de transparantie van de doelen van het netwerk lijden hier enigszins onder.

Uit de gesprekken blijkt dat de partijen over de voortgang van projecten rapporteren aan een stuurgroep bestaande uit afgevaardigden van de rijksoverheid en de deelnemende partijen. In de Green Deal tekst is echter niets vastgelegd over openbare rapportage of evaluatie. Dat bemoeilijkt openbare discussie over het proces en de resultaten van het netwerk. Meerdere respondenten lieten

wel weten dat er waarschijnlijk een eindevaluatie komt die openbaar is, maar dat hier nog geen afspraken over gemaakt zijn (respondent 10 en 9). Hoewel die intentie goed is draagt de vrijblijvendheid niet bij aan de democratische verankering.

Verantwoording in de vorm van een narratief is duidelijker aanwezig. Zowel in de Green Deal tekst als op de website van Dutch Cuisine wordt uitgelegd wat het *governance network* doet en waarom. Vooralsnog ontbreekt het echter aan doorlopende berichtgeving waardoor het lastig is vast te stellen in hoeverre het netwerk in het werk slaagt. Dat maakt het lastig voor externe partijen en het publiek om een mening te vormen over het netwerk. Op basis van de gesprekken lijkt het direct bereiken van het publiek ook geen prioriteit te zijn op dit moment (respondent 12). Dit gebeurt namelijk vooral via de horeca en *retail*.

Wel blijkt dat het netwerk voornemens is de dialoog over duurzame voedselconsumptie met het publiek aan te gaan. Dit blijkt onder andere uit verschillende optredens in de media waarbij vertegenwoordigers van de netwerkpartijen spraken over duurzame voedselconsumptie (respondent 12 en 11). Het ging hierbij echter niet over het netwerk, maar enkel over het onderwerp van duurzame voedselconsumptie.

Aangezien de berichtgeving over de activiteiten van het netwerk beperkt is en er ook geen procedures zijn voor het openbaar inzichtelijk maken van het proces en de resultaten van het netwerk, zowel tijdens de Green Deal als achteraf, is het voor een publiek bestaande uit externe partijen, consumenten en andere relevante stakeholders lastig om kritiek te formuleren en te geven op het netwerk. Hoewel de welwillendheid van de netwerkpartijen responsiviteit ten opzichte van hun publiek doet vermoeden is het door deze beperkte informatievoorziening onwaarschijnlijk dat daar aanspraak op gemaakt zal worden. Daarom wordt de democratische verankering via maatschappelijke verantwoording bij deze Green Deal als zwak gekarakteriseerd.

#### *Verankering via democratische normen en regels*

Er zijn bij deze Green Deal geen scherpe criteria voor inclusie. In de Green Deal tekst staat enkel dat alle partijen moeten instemmen met de toetreding van een nieuwe partij. Uit gesprekken blijkt dat hierbij vooral belang wordt gehecht aan de toegevoegde waarde die nieuwe partijen te bieden hebben. Wat dat precies betekent wordt onderling over gediscussieerd al uit dat zich niet in een specifiek criterium. Door overheidspartijen wordt aangegeven dat het van belang is dat er geen commerciële steun aan deelnemende partijen gegeven wordt (respondent 10). Als het voor de deelnemende partijen dus commercieel voordelig is een nieuwe partij uit te sluiten, zal dat voor de overheid waarschijnlijk een breekpunt zijn. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat dit gebeurt.

In de gesprekken zijn geen aanwijzingen te vinden die erop duiden dat de mate van inclusie afhankelijk is van de mate waarin een netwerkactor of diens achterban beïnvloed wordt door het netwerk. Betrokkenheid bij een onderwerp of werkgroep is iets wat aan partijen zelf over gelaten wordt. Hoewel de inclusie dus niet afhankelijk lijkt te zijn van de mate waarin een actor beïnvloed wordt, staat het een beïnvloede actor dus volledig vrij om de betrokkenheid bij het netwerk te verhogen.

Er is één groep actoren die, gezien de mate waarin zij worden beïnvloed, betrokken zouden moeten zijn bij het netwerk. Het gaat dan over de consument. Aangezien iedereen voedsel eet is het lastig een onderscheid te maken tussen consument en publiek, maar momenteel wordt de consument vooral vertegenwoordigd via de overheid. Maar omdat de consument het meeste beïnvloed wordt door het netwerk en de overheid voor een overwegend hand-off *metagovernance* strategie kiest, is het een gemiste kans dat er niet geprobeerd wordt de consument op de één of andere manier te betrekken bij de Green Deal. Een reden die hiervoor gegeven wordt is dat de consument te diverse groep is (respondent 9). Of die aanname ook geldt voor de onderwerpen in deze Green Deal is echter niet onderzocht. Ook is er niet geprobeerd andere vormen van vertegenwoordiging te



bewerkstelligen dan het betrekken van consumentenorganisaties. De democratische verankering via regels en normen, zoals die in dit onderzoek wordt gedefinieerd, wordt daardoor niet versterkt. De samenwerking tussen de partijen lijkt op basis van de gesprekken echter wel bij te dragen aan de verankering via democratische regels en normen. Ondanks dat het wennen is voor partijen met verschillende achtergronden om samen te werken, wordt aangegeven dat er constructief wordt samen gewerkt met wederzijds respect en begrip voor elkaars belangen (respondent 11). Ook worden besluiten genomen op basis van stemming of consensus (respondenten 11 en 9). Tot slot draagt dit netwerk wel degelijk bij aan de democratische ontwikkeling. Allereerst omdat dit als experiment gezien wordt en ook zo wordt behandeld door de overheid. Enkel met een experimentele aanpak, zoals de overwegende *hands-off metagovernance* van dit netwerk, kan worden ontdekt wat werkt en wat niet werkt. En ten tweede biedt dit *governance network* de mogelijkheid aan groepen in de voedselketen met een lage organisatiegraad zoals de horeca, om zich te verenigen en op die manier beter te kunnen deelnemen aan het politiek debat. Het *governance network* biedt koks en restaurants een onderwerp om zich mee te verenigen dat niet enkel gaat over hun eigen arbeidsvoorwaarden. Desondanks is de verankering via democratische regels en normen niet anders te karakteriseren dan 'gematigd'. Er wordt immers niet geprobeerd om de groep die door het netwerk het meeste wordt beïnvloed (i.e. de consument) te includeren. Dat maakt de democratische verankering van het *governance network* minder stevig.

#### *Algemene verankering*

De democratische verankering van dit netwerk is niet stevig te noemen. Daarvoor zijn er teveel punten waarop het *governance network* niet strookt met de postliberaal democratische theorieën uit hoofdstuk 2. Op basis van de beschikbare informatie neigt de verankering zelfs naar de zwakke kant. Op drie van de vier punten is hier echter geen éénduidig oordeel over te geven, dus wordt de democratische verankering van dit netwerk gekarakteriseerd als gematigd. Het is echter de vraag in hoeverre dat de democratische legitimiteit van het *governance network* schaadt. In opzet komen de doelstellingen en activiteiten van de Green Dealpartijen immers overeen met de beleidsvisie van de overheid. In dat opzicht is er dus geen sprake van gebrek aan legitimiteit. In het licht van de algehele afname van legitimiteit van de traditionele overheid en democratie, had een sterkere democratische verankering dit echter kunnen helpen compenseren en misschien zelfs verbeteren.

## Green Deal 171: Visserij voor een schone zee

### *Casusbeschrijving*

Voor deze Green Deal zijn er 16 partijen geweest die hun handtekening hebben geplaatst. Het doel van de Green Deal is om de hoeveelheid afval die door de visserijsector in zee belandt te verminderen. Daarvoor richt het *governance network* zich op de ontwikkeling van de logistieke organisatie van afvalverzameling in de haven. Op die manier wordt het vissers zo makkelijk mogelijk gemaakt bij te dragen aan het voorkomen van afval in zee en in de haven. Daarnaast zijn er ook projecten die de verzameling en scheiding van afval aan boord van schepen vergemakkelijken en promoten. Daartoe werken de partijen ook samen met onderwijsinstellingen voor de visserijsector. Het uiteindelijke doel is om *best practices* te ontwikkelen. Daarmee kan dan in 2020 in alle Nederlandse visserijhavens het afval gescheiden ingezameld en vervolgens gerecycled worden. Een van deze afvalstromen is bedoeld om het opgeviste afval in te zamelen. Het gaat dan om afval dat per ongeluk met netten wordt opgevist.

De deal is begonnen in 2014 en had het voordeel voort te kunnen borduren op al bestaande projecten. Of de deal een vervolg krijgt is nog niet duidelijk.

### *Verankering via controle door bewindslieden*

In een interview kwam naar voren dat de staatssecretaris vragen heeft gesteld over de samenstelling van het *governance network* (respondent 13). Daaruit blijkt dat de verantwoordelijke bewindspersoon op de hoogte was van het bestaan en de voorgenomen activiteiten van de Green Deal partijen. Ook is dit de enige Green Deal waarbij dergelijke *hands-on metagovernance* bij de totstandkoming boven tafel kwam. Sindsdien is de uitvoer echter voornamelijk over gelaten aan Rijkswaterstaat (RWS) en aan ministeriele ambtenaren. RWS is hierbij de voornaamste vertegenwoordiger van de overheid binnen het netwerk en werkt in opdracht van het ministerie. Via die weg komt er dus informatie over het netwerk bij nationale bewindslieden terecht. Deze relatief indirecte verbinding tussen netwerk en bewindspersoon maakt het minder aannemelijk dat de bewindspersoon goed op de hoogte is van de voortgang van de Green Deal. Er zitten immers meer personen en organisaties tussen. Er lijken zich echter nog geen problemen te hebben voorgedaan op dit vlak. De democratische verankering door controle in bewindspersonen wordt hierdoor echter wel zwakker.

Bij andere overheden lijkt ook sprake van een beperkte betrokkenheid tijdens de uitvoer van de Green Deal. Zij worden namelijk vertegenwoordigd via het KIMO, een verband Noordzeegemeenten, en via de havens. Sommige van deze havens zijn vermarkt en sommige zijn nog in beheer van de betreffende gemeente. De relatie tussen de bewindspersoon en de daadwerkelijke vertegenwoordiger lijkt daardoor relatief groot te zijn. Ook de specialistische aard van de activiteiten en onderwerpen die worden behandeld in het *governance network* maken deze afstand relatief groot.

Omdat uit de gesprekken blijkt dat de nationale bewindspersoon de Green Dealktekst kritisch heeft doorgelezen en zich sindsdien niet meer persoonlijk met het netwerk heeft bemoeid, kan er van uit gegaan worden dat dit een bewuste keuze is geweest. Dat draagt bij aan de democratische verankering via controle door bewindslieden. Bij gemeenten waar de haven geprivatiseerd is, heeft de bewindspersoon deze keuze niet gehad. Dat verzwakt de democratische verankering via dit punt. De relatief grote afstand tussen ambtelijk *metagovernor* en bewindspersoon, maakt het risico op miscommunicatie over de *metagovernance*-strategie inherent groter. Dit wordt echter impliciet ondervangen door de inkadering van de *metagovernance* door duidelijk omschreven visiedocumenten zoals de Europees gecoördineerde Kaderrichtlijn Marien, internationale verdragen en ministeriele beleidsteksten. Deze documenten de kaders waarbinnen de *metagovernance* plaats kan vinden.

De relatief grote afstand tussen bewind en *governance network* maakt de verankering via controle door bewindslieden zwakker. Tegelijkertijd zorgt de relatief rigide kadering van de *metagovernance* juist voor een sterkere verankering. Daardoor wordt de verankering van deze Green Deal in de controle door bewindslieden als ‘gematigd’ gekarakteriseerd.

#### *Verankering via vertegenwoordiging achterban netwerkactoren*

Niet alle netwerkactoren in deze Green Deal zeggen een groep te vertegenwoordigen en dat lijkt ook niet nodig. Deze Green Deal heeft voornamelijk invloed op vissers, visserijhavens, afvalverzamelaars en afvalverwerkers. Het aantal visserijhavens is niet zo groot dat ze een gezamenlijke vertegenwoordiger nodig hebben. Daarnaast blijven ze juridisch verantwoordelijk voor wat er in hun eigen haven gebeurd en zijn de havens te verschillend om één vertegenwoordiger voldoende mandaat te kunnen geven voor onderhandelingen. Ook bleek dat er in de visserij slechts een paar afvalverwerkers en -verzamelaars actief zijn en dat die allemaal betrokken zijn bij deze Green Deal. Tot slot zijn de vissers vertegenwoordigd in branchevereniging VisNed. Deze branchevereniging vertegenwoordigt samen met de Vissersbond de vissector. De Vissersbond heeft echter besloten niet mee te doen aan de Green Deal. Dat maakt het lastiger voor het *governance network* om de doelstellingen te behalen omdat ze daarvoor de steun van vissers nodig hebben (respondenten 13 en 14). Een van de respondenten stelde dat de Vissersbond daarom als hindermacht nog steeds invloed kon uitoefenen op het netwerk, of er nou ondertekend was of niet. Hier is echter nog geen sprake van geweest, maar het versterkt de democratische verankering dat deze mogelijkheid er is. Middels berichtgeving gericht op de visserijsector wordt de achterban van het netwerk op de hoogte gehouden van ontwikkelingen en krijgen ze de mogelijkheid te reageren op de prestaties van het netwerk. Naast vissers die aangesloten zijn bij VisNed, doen er ook vissers mee in de projecten die dat niet zijn. Hun deelname demonstreert hun impliciete steun voor het netwerk. In die zin is hier net zoals bij de Green Deal Verduurzamen Voedselconsumptie sprake van informatieve vertegenwoordiging.

De afhankelijkheid van steun van de achterban voor het slagen van de Green Deal en de interne bestuursstructuur van VisNed maakt dat het netwerk responsief is ten opzichte van de achterban die wordt vertegenwoordigd. De verankering hierin is daarom sterk te noemen.

#### *Verankering via maatschappelijke verantwoording*

Ook bij deze Green Deal is in de tekst omschreven wie er meedoen aan de Green Deal, wat de doelen zijn en hoe de partijen die doelen zullen proberen te behalen. Het bestaan van de Green Deal is voornamelijk op websites gericht op de visserij bekend gemaakt.

Afgezien van die initiële berichtgeving is er nauwelijks nog geprobeerd om een breder publiek dan enkel de vis- en watersector te informeren over de activiteiten binnen het *governance network*. Een reden die hiervoor wordt gegeven is dat het bredere publiek geen rol kan spelen in het behalen van de doelstellingen van de Green Deal. Wel wordt er aangegeven dat er een eindevaluatie zal plaatsvinden die openbaar wordt gemaakt zodat het netwerk verantwoording aflegt voor zijn handelen (respondent 13).

Strikt genomen zou de democratische verankering sterker worden door regelmatige publieke berichtgeving over de voortgang van het netwerk zodat hierover een publiek debat kan worden gevoerd, maar gezien de beperkte invloed van dit netwerk op het bredere publiek en de specialistische aard van onderwerpen zou dit weinig toevoegen aan de democratische verankering. Uit de gesprekken blijkt echter wel dat de vissector van plan is meer te berichten over hun duurzame projecten aan het bredere publiek. Hiermee hoopt men het imago van de vissector op dit onderwerp te verbeteren.

Hoewel er weinig met de burger wordt gesproken over het *governance network* is er wel dialoog tussen de netwerkactoren en hun functionele omgeving. Zo worden ervaringen met buitenlandse

organisaties uitgewisseld, *best practices* ontwikkeld en krachten gebundeld in het kader van de Green Deal. Dat neemt echter niet weg dat de mogelijkheid op een kritisch gesprek met media, wetenschappers en belangengroepen met de mate van berichtgeving waarschijnlijk niet tot stand kan komen. Dat maakt de democratische verankering via maatschappelijke verantwoording zwak.

#### *Verankering via democratische normen en regels*

De enige formele voorwaarde voor toetreding tot de Green Deal is dat alle partijen hiermee instemmen. Uit gesprekken blijkt dat er bij potentiële nieuwkomers eerst door de 'regiegroep' wordt gekeken of de nieuwkomer aansluit bij de ideologie van de Green Dealktekst. De regiegroep bestaat uit een selectie van de deelnemende partijen die zijn gekozen door de deelnemende partijen om het *governance network* te leiden. De partijen in de regiegroep hebben relatief veel specialistische kennis en ervaring wat ze geschikt maakt. Een ander punt waar naar wordt gekeken bij potentiële toetreders is of ze het draagvlak van de projecten van de Green Deal kunnen vergroten (respondent 15). Ook de mate waarin een toetreders de bestaande structuur van het netwerk verstoort wordt meegewogen (respondent 16). Wanneer NGO's en vissers bijvoorbeeld met elkaar in conflict zijn, zal de NGO aan het kortste eind trekken omdat de steun van de visser belangrijker is voor het behalen van de doelstellingen (respondent 14). Al deze informatie wordt vervolgens aan het centraal overleg, bestaande uit alle partijen, voorgelegd zodat zij erover kunnen stemmen.

De mate van interne inclusiviteit komt in dit netwerk tot uiting in het onderscheid tussen centraal overleg (alle partijen) en de regiegroep (enkele partijen). De regiegroep is echter verantwoording verschuldigd aan het centraal overleg dat moet instemming met de plannen van de regiegroep (respondent 13). De regiegroep is geformeerd op uitnodiging van de oud-secretaris van het KIMO. Daarbij is gelet op het betrekken van belangrijke spelers uit iedere schakel van de afvalketen. Doordat de regiegroep iedere belangrijke beslissing moet voorleggen aan het centraal overleg wordt de legitimiteit en dus impliciet de samenstelling van de regiegroep constant heroverwogen. Momenteel resulteert dat in een regiegroep bestaande uit een vertegenwoordiging van de partijen die het meest lijken te worden beïnvloed door het netwerk.

Deze manier van besluitvorming is relatief transparant en in de gesprekken wordt ook duidelijk dat de partijen samenwerken vanuit een basis van wederzijds respect en vertrouwen. De deelnemers spannen zich vrijwel altijd in om een consensus te bewerkstelligen.

Dat bij elkaar maakt de verankering via democratische regels en normen stevig.

#### *Algemene verankering*

Ondanks dat de verankering via maatschappelijke verantwoording bij deze Green Deal zwak is, maakt een stevige democratische verankering via de achterban van netwerkactoren en in democratische regels en normen dat de democratische verankering van dit netwerk gekarakteriseerd kan worden als stevig.

## Bijlage B: Interviews

Worden los bijgevoegd i.v.m. vertrouwelijkheid

## Bijlage C: Gespreksleidraad

### Uitgebreid

#### Green Deals vanuit democratisch perspectief

Topic list: uitgebreid

Dit gesprek wordt gehouden in het kader van het scriptie-onderzoek dat ik, Sander Swierts, uitvoer als stagiair bij KWINK groep en als student bestuurskunde van de Erasmus Universiteit. Dit document is bedoeld om u de gelegenheid te geven u voor te bereiden op het interview.

Na een korte kennismaking zal ik u in het gesprek vragen naar uw beeld van de Green Deal op de volgende onderwerpen. Afhankelijk van uw kennis en ervaring zullen we in het gesprek aan bepaalde onderwerpen meer of minder aandacht besteden

#### 1. Introductie

- a. Vindt u het goed als ik het interview opneem?
- b. Voorstellen + inleiden onderzoek
- c. Kunt u iets vertellen over wie u bent en wat uw werkzaamheden zijn?
- d. Vier topics kort noemen

#### 2. Korte beschrijving van Green Deal

- a. Waar draait het in deze Green Deal om? Wat is volgens u de doelstelling?
- b. Kunt u beschrijven hoe de partijen samenwerken?
- c. Wat is uw rol in de samenwerking?

#### 3. Politiek

- a. Hoe is het netwerk **verbonden met de politiek (nationaal, regionaal, lokaal)**?
- b. Is er een **politicus/bestuurder verbonden** aan het netwerk? Zo ja, welke rol speelt diegene?
- c. Hoe handelt de **politicus/bestuurder t.o.v. de andere partijen** in het netwerk?
- d. **Hoe draagt de politicus/bestuurder bij** aan het realiseren van de doelen van het netwerk?

#### 4. Vertegenwoordiging

- a. Wie vertegenwoordigen de partijen in het netwerk?
- b. Hoe sterk vindt u deze representatieve functie van in het netwerk betrokken actoren? Wat is sterk, niet sterk, hoe kan het beter?
- c. Zorgen de betrokken actoren voor een sterk verbonden achterban? Is de achterban voldoende betrokken via de vertegenwoordiger in het netwerk?
- d. Kan het netwerk nog functioneren **wanneer de steun** (gedeeltelijk) **wegvalt** van deze achterban?

#### 5. Publiek

- a. In hoeverre besteed het netwerk aandacht aan het breder bekend maken van het proces en de resultaten? Of blijft die informatie binnen het netwerk?
- b. Hoe vertellen de partijen hun 'verhaal' aan het publiek? Website, media? Hoe wordt het geframed?
- c. Met welk doel wordt dit gedaan? Stuit het verhaal van de Green Deal op weerstand?
- d. Treden de partijen met omgeving van het netwerk **in gesprek** over de Green Deal? Zijn de partijen **gevoelig** voor deze discussie (i.e. wordt er geluisterd)?

#### 6. Onderlinge interactie

- a. Zijn er partijen geweest die **uit de Green Deal** zijn gestapt **of**, na het sluiten van de deal, **er in** zijn gestapt? Hoe is dat gebeurd?
- b. Hoe verloopt onderlinge samenwerking binnen het netwerk? Goed, minder goed, hoe kan het beter?
- c. Hoe wordt en is er gekozen om partijen te vragen zich aan te sluiten bij het netwerk?

- d. Welk **karakter** heeft de **onderlinge communicatie**? Informeel, formeel? Gespannen, ontspannen? Strategisch?
- e. Wat vinden de partijen van de Green Deals-manier van samenwerken? Steunen ze het instrument? Waar blijkt dat uit?

**7. Afsluitend**

- a. Welke dingen die nog niet zijn genoemd, zou ik mee moeten nemen in mijn onderzoek.
- b. Heeft u nog **vragen voor mij**?
- c. Ik wil voor deze Green Deal meerdere personen interviewen. Wie kunt u mij aanraden nog meer te benaderen?
- d. Wat vond u van het interview?

Kort

## **Green Deals vanuit democratisch perspectief**

Topic list: voorafgaand

Dit gesprek wordt gehouden in het kader van het scriptie-onderzoek dat ik, Sander Swierts, uitvoer als stagiair bij KWINK groep en als student bestuurskunde van de Erasmus Universiteit. Dit document is bedoeld om u de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op het interview.

Na een korte kennismaking zal ik u in het gesprek vragen naar uw beeld van de Green Deal op vier onderwerpen. Afhankelijk van uw kennis en ervaring zullen we in het gesprek aan bepaalde onderwerpen meer of minder aandacht besteden.

Per Green Deal wil ik meerdere mensen interviewen. Zijn er nog andere personen die mij inzicht kunnen verschaffen in de structuur van deze Green Deal?

### **1. Korte beschrijving van Green Deal**

- a. Doelstelling
- b. Samenwerking

### **2. Politiek betrokkenheid**

- a. Green Deal in relatie tot politiek/overheid
- b. Betrokkenheid politicus/bestuurder

### **3. Maatschappelijke partijen**

- a. Vertegenwoordiging van branche/consument/etc.
- b. Belang van achterban

### **4. Publiek**

- a. Communicatie richting 'rest van Nederland'
- b. Publiekelijke framing Green Deal

### **5. Onderlinge interactie**

- a. Toegang tot Green Deal netwerk
- b. Karakter onderlinge communicatie