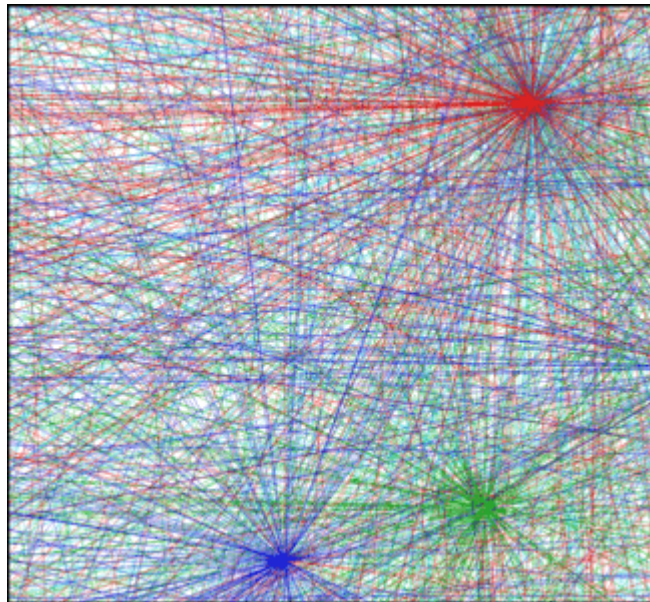


Stuur stoer durf te leren!

Van zelfsturing tot adaptief handelen



G.A. Pleizier

Titel: Stuur stoer, durf te leren. Van zelfsturing tot adaptief handelen
Auteur: G.A. Pleizier
Met medewerking van DHV Management Consulting
De afbeelding op de voorzijde betreft een afbeelding van Martijn Aslander.

© 2007, G.A. Pleizier. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en / of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

Stuur stoer durf te leren!

Van zelfsturing tot adaptief handelen

MASTERSCRIPTIE

ter voltooiing van de studie Bestuurskunde
aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen
van de Erasmus Universiteit Rotterdam,
onder begeleiding van Dr. J. Edelenbos

door

Geert Adriaan Pleizier
(259659)

Rotterdam
April 2007

Voorwoord

Toen ik op 15 februari 2006 bij DHV als stagiair begon, kon ik niet vermoeden dat ik daar veertien maanden later nog zou zitten: niet afgestudeerd, wel een baan. En een leuke!

Maar nu is het dan zover. Met deze scriptie rond ik de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam af en mag me daarmee officieel Master of Science in de bestuurskunde noemen. 't Is niet alleen het afsluiten van een universitaire studie, maar ook van alles wat daar bij hoort. Ik ben geen student meer. En dat blijft op een één of andere manier toch nog ergens slikken. De wekker loopt tegenwoordig om 6.30 uur af (hij loopt überhaupt af), doorzakken zit er daarmee ook niet echt meer in en de huwelijks staat (waar ik op 31 augustus 2006 met Liesbeth in trad) maakt het studentenleven definitief tot de verleden tijd. Het was een mooie tijd.

Tijdens mijn afstuderen liep ik stage bij DHV. DHV is een ingenieurs- en adviesbureau op de gebieden bouw, industrie, mobiliteit, luchthavens, ruimtelijke inrichting, milieu en water. Als bestuurskundige heb ik stage gelopen op de consultancy afdeling (DMC) binnen de vakgroep publiek management.

Mijn stage begon met een mail waarin de vraag werd gesteld om onderzoek te doen naar het bestuurlijk vermogen van overheden. DMC had als afdeling daar recent een (interne) publicatie over geschreven (Deelstra ea., 2005) en de idee was om deze theorie eens te toetsen aan een praktijkcasus. Deze vond ik uiteindelijk in Netwerkstad Twente.

DHV heeft de afgelopen twee jaar als procesmanager een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda (voortaan: RO agenda) van deze netwerkstad. In deze scriptie wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen van dit stedelijk netwerk en bij de rol die DHV in de ontwikkeling van dat vermogen heeft gespeeld.

Zonder de hulp van een aantal mensen zou dit onderzoek nooit zijn klaargekomen. Vanaf deze plaats wil ik daar dan ook een aantal mensen specifiek voor bedanken. Allereerst mijn begeleider op de universiteit Jurian Edelenbos. Altijd stond je klaar en altijd kwam je met opbouwend commentaar. Ik heb veel aan je gehad. Bedankt. Daarnaast ben ik veel dank verschuldigd aan (het geduld van) DHV en specifiek mijn begeleiders Sibout Nootboom en Joost van Keulen. Het was fantastisch om met jullie op te mogen trekken. Om te voelen dat ik er soms bij mijn haren werd bijgetrokken, waarbij ik regelmatig met mezelf werd geconfronteerd en de gezellige (ze waren niet altijd gericht op de scriptie, hoewel dat elkaar niet uitsluit) koffiedrinkmomenten. Zeer veel dank voor jullie tijd, inzet, motivatie en intellectuele exercities.

Tenslotte waren daar de wandelingen rond de Amersfoortse 'green fields' en de daarmee gepaard gaande talloze verwondermomenten met mijn collega-stagiaires. Over kleuren, de bloemen, de bijen, de doden, DHV en veel andere dingen in en van het leven. Ze waren (bijna) altijd boeiend, gezellig en inspirerend. Dank daarvoor.

Boven alles echter, gaat mijn dank uit naar mijn Schepper. Hij gaf mij het vermogen en de capaciteiten om dit te mogen doen. Hij is goed!

Geert A. Pleizier

April, 2007

Samenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre Netwerkstad Twente is gegroeid in haar bestuurlijk vermogen. Dit vermogen van Netwerkstad Twente is in dit onderzoek geïllustreerd aan de hand van de totstandkoming van de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda. Om hiertoe te komen heeft Netwerkstad Twente het goed gedacht om hulp van DHV in te roepen. Zij heeft als procesbegeleider Netwerkstad Twente geholpen om deze agenda te verwezenlijken, maar meer nog: om Netwerkstad Twente te helpen groeien in haar bestuurlijk vermogen.

In dit onderzoek wordt gesteld dat het bestuurlijk vermogen toeneemt als een organisatie beter in staat is om een bepaalde (complexe) situatie te herkennen en daar op een juiste manier mee om kan gaan, door een daartoe passende sturingsstijl bij te gebruiken. Er is daarvoor eerst een theoretische verkenning gemaakt naar een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen die uiteindelijk de huidige maatschappelijke context en situatie vormen. Een aantal van deze veranderingen brachten met zich mee dat overheden op zoek moesten naar een nieuwe invulling van hun rol in een complexe samenleving, omdat deze overheden onderling en met andere private partijen steeds meer met elkaar verstrengeld raakten. Deze verstrengeling verhoogde de wederzijdse afhankelijkheid, waarmee samenwerking de sleutel tot succes vormt. Deze vorm van samenwerken wordt in dit onderzoek met governance geduid. Complexiteit wordt in dit onderzoek nader onderzocht op de kenmerken: maatschappelijk, institutioneel en politiek.

Naast het kennen van haar omgeving dient een overheid ook op een adequate manier op die omgeving te reageren. In dit onderzoek stonden daartoe een vijftal categorieën sturingsstijlen centraal. In de eerste plaats is een overheid in staat om zelf dingen te doen. Een tweede categorie wordt gevormd door te sturen via instrumenten. Ten derde heeft een overheid de mogelijkheid om via netwerken te sturen. Ten vierde kan ze samen met andere partners leren en tenslotte bestaat er de mogelijkheid om adaptief te handelen.

Netwerkstad Twente heeft zich kunnen ontwikkelen in deze sturingsstijlen. Waar er voorheen voornamelijk sprake was van “zelf doen”, heeft het netwerk zich weten te ontwikkelen tot een speler die rekening heeft leren houden met en op sommige momenten heeft geleerd te leren van andere actoren. Het wederzijdse vertrouwen in elkaar is gegroeid. Dit vertrouwen is voornamelijk tot stand gekomen door behaalde resultaten, gezamenlijke gestelde doelen en door de tijd.

Het proces om tot de ruimtelijke ontwikkelingsagenda te komen, deed zich voor in een turbulente omgeving. Deze turbulentie werd veroorzaakt door een grote hoeveelheid actoren, met tegengestelde visies en bootsende belangen. Vooral in de periode voordat DHV als procesmanager bij Netwerkstad Twente betrokken raakte was het Netwerk vooral op zichzelf gericht. Het functioneerde derhalve niet voldoende als netwerk. De spannende vraag waar Netwerkstad Twente zich tijdens het proces van komen tot de ruimtelijke ontwikkelingsagenda voor gesteld wist, was de vraag hoe er met de spanning tussen chaos en orde moest worden omgegaan en hoe zij als stedelijk netwerk kon groeien in haar bestuurlijk vermogen. DHV heeft als procesbegeleider het netwerk geleerd te leren: van zichzelf, elkaar en van haar omgeving. Om op deze manier durven te leren is stoer!

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING	5
1.2 BESTUURLIJK VERMOGEN.....	6
1.3 DOELSTELLINGEN.....	7
1.4 CENTRALE VRAAGSTELLING.....	8
1.4.1 <i>Deelvragen</i>	8
1.5 OPZET SCRIPTIE	8
1.6 ENKELE DEFINITIES.....	10
2. DE OMGEVING: GOVERNANCE ALS BESTUURSBENADERING	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 PUBLIEK MANAGEMENT IN EEN NETWERKSAMENLEVING	12
2.2.1 <i>Het ontstaan van de netwerksamenleving</i>	12
2.2.2 <i>Van government naar governance</i>	14
2.2.3 <i>Gedrag en strategie binnen netwerken</i>	15
2.3 OP DE GRENS VAN CHAOS EN ORDE.....	16
2.3.1 <i>Definitie complexiteit</i>	16
2.3.2 <i>Twee benaderingen van complexiteit</i>	17
2.3.3 <i>Wat is de consequentie van complexiteit?</i>	17
2.3.4 <i>Hoe om te gaan met complexiteit?</i>	18
2.4 SITUATIEKENMERKEN VAN DE (COMPLEXE) OMGEVING.....	19
2.4.1 <i>Kenmerken van de maatschappelijk context</i>	19
2.4.2 <i>Kenmerken van de politieke context</i>	19
2.4.3 <i>Kenmerken van de institutionele context</i>	20
2.5 CONCLUSIE.....	20
3. STURINGSSTIJLEN: VAN “ZELF STUREN” TOT “ADAPTIEF HANDELEN”	22
3.1 INLEIDING	22
3.2 STURINGSSTIJLEN.....	22
3.3 STURINGSSTIJLEN GEOPERATIONALISEERD	23
3.3.1 <i>Zelf doen</i>	23
3.3.2 <i>Sturen via instrumenten</i>	24
3.3.3 <i>Sturen in netwerken</i>	25
3.3.4 <i>Samen leren</i>	26
3.3.5 <i>Adaptief handelen</i>	27
3.4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	29
4. ROL VAN DHV	30
4.1 INLEIDING	30
4.1.1 <i>DHV</i>	30
4.2 PROJECTMANAGEMENT.....	31
4.3 PROGRAMMAMANAGEMENT.....	31
4.4 PROCESMANAGEMENT	32
4.4.1 <i>Procesontwerp</i>	33
4.5 CONCLUSIE.....	33
5. METHODIEK	35
5.1 FLEXIBEL ONDERZOEKSONTWERP	35
5.2 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	35
5.2.1 <i>Bedreigingen validiteit en betrouwbaarheid</i>	36
5.2.2 <i>Gevalsstudie</i>	36
5.3 METHODEN	37
5.3.1 <i>Inhoudsanalyse</i>	37
5.3.2 <i>Interview</i>	38
6. OPERATIONALISERING	39

6.1	INLEIDING	39
6.2	OMGEVING	39
6.3	STURINGSSTIJL	40
6.4	ROL DHV	41
7.	CASUS: NETWERKSTAD TWENTE	42
7.1	INLEIDING	42
7.2	OMGEVING NETWERKSTAD TWENTE	42
7.2.1	<i>Netwerkstad Twente</i>	42
7.2.2	<i>Doelstellingen NT</i>	43
7.2.3	<i>Organisatie NT</i>	43
7.2.4	<i>Betrokken actoren</i>	44
7.2.5	<i>Conclusie</i>	46
7.3	STURINGSSTIJL	46
7.3.1	<i>Bestuurlijk overleg</i>	46
7.3.2	<i>Provincie</i>	48
7.3.3	<i>Radencommissie</i>	49
7.3.4	<i>Conclusie</i>	50
7.4	ROL DHV	51
7.4.1	<i>Inleiding</i>	51
7.4.2	<i>Systeemopgave: het probleem</i>	51
7.4.3	<i>Aanleiding tot het proces</i>	51
7.4.4	<i>Verschillende visies op het functioneren van DHV</i>	52
8.	ANALYSE	59
8.1	INLEIDING	59
8.2	OMGEVING	59
8.2.1	<i>Maatschappelijk</i>	59
8.2.2	<i>Politiek</i>	60
8.2.3	<i>Institutioneel</i>	61
8.3	STURINGSSTIJL	61
8.4	ROL DHV	63
8.5	BESTUURLIJK VERMOGEN	65
9.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	66
9.1	CONCLUSIES	66
9.1.1	<i>Beantwoording deelvragen</i>	66
9.1.2	<i>Beantwoording hoofdvraag</i>	69
9.2	AANBEVELINGEN	71
9.2.1	<i>Aanbevelingen voor NT</i>	71
9.2.2	<i>Aanbevelingen voor DHV</i>	72
10.	LITERATUURLIJST	73
	BIJLAGE I WAT IS EEN STEDELIJK NETWERK?	76
	BIJLAGE II SAMENVATTING AANWEZIGE VISIES VAN NT	77
	BIJLAGE III ANALYSE OMGEVING	79
	BIJLAGE IV ANALYSE STURINGSSTIJLEN	80

Lijst van Figuren:

Figuur 1-1	Relatie omgeving en sturingsstijl	7
Figuur 2-1	Twee visies op complexiteit	17
Figuur 2-2	De labiele spanningsvolle relatie tussen orde en chaos	18
Figuur 2-3	Situatiekenmerken van de complexe omgeving	19
Figuur 3-1	Sturingsstijlen in relatie tot omgeving	29
Figuur 4-1	Overzicht van verschillende managementvormen	34
Figuur 4-2	Managementcompetenties tov bestuurlijk vermogen en omgeving gesitueerd	34
Figuur 6-1	Operationalisering van de omgeving	40
Figuur 6-2	Operationalisering van sturingsinstrumenten	40
Figuur 7-1	Projectenkaart Netwerkstad Twente	42
Figuur 7-2	Organisatieschema Netwerkstad Twente	43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een bedrijf, dat zich wil profileren en zich staande wil houden in een roerige markt is per definitie in beweging. Zo ook DHV.

Het begon allemaal op nieuwjaarsdag 1917. Op 1 januari werd het “Vereenigde Ingenieursbureaux voor Bouw- en Waterbouwkunde te Rotterdam en ‘s Gravenhage” opgericht en was DHV een feit. Dwars, Groothoff (verlaat in juli 1917 het bedrijf en wordt dan vervangen door Heederik) en Verhey waren de oprichters, waar het bedrijf dan ook naar werd vernoemd. De werkzaamheden in die beginjaren staan vooral in het teken van de strijd tegen het water. Deze thematiek heeft het bedrijf de jaren door vast weten te houden en uitgebouwd tot een van haar prominente kennisvelden. Daarnaast is men zich gaan specialiseren op andere werkterreinen, zoals ruimtelijke inrichting & milieu, bouw & industrie, mobiliteit en luchthavens en vestigde zich zo in de markt als ingenieursbureau (www.dhv.nl).

Vanuit haar ingenieurstraditie heeft DHV veel kennis van de inhoud van complexe vraagstukken opgebouwd.

Deze inhoudelijke benadering van complexe problemen bleek echter niet altijd te voldoen. Een (maatschappelijk) probleem kan namelijk ook worden gezien vanuit het (bestuurskundige) proces. Door deze gedachtegang ontstond er dan ook een nieuwe (consultancy) beweging, dat in het jaar 2000 resulteerde in de oprichting van DHV Management Consultant (voortaan: DMC).

DMC houdt zich bezig met het uitvoeren van beleidsevaluaties en met de meer bestuurskundige en procesmatige aspecten van advisering. Met deze ontwikkeling werd management consultancy nadrukkelijk als een aparte discipline binnen DHV geïntegreerd.

“Het moet anders!” is vaak de roep van burgers en het bedrijfsleven. Het gaat ook vaak anders, maar wat “het” is, wordt even zo vaak niet duidelijk. Overheden lijken onderling zich eveneens aan elkaar te storen en een concurrentieslag met elkaar uit te vechten. Wat moet er anders? Wie moet er anders? En vooral: hoe moet het anders?

Dit ‘anders moeten’ lijkt in ieder geval te duiden op het ‘bestuurlijk vermogen’ van overheden. Op dit gebied is er ondertussen veel literatuur verschenen. (zie oa: Bruin et al., 1999, Nelissen et al., 2000, Teisman, 2005) In het publieke domein zijn leidinggevenden druk in de weer om hun systemen te ordenen en te beheersen.

Beheersen gaat vaak gepaard met veel regelgeving, procedures en structuren die op hun beurt weer een zekere weerstand oproepen en tot chaos leiden.

De aanleiding voor het schrijven van deze scriptie ligt in de eerste plaats in een persoonlijke belangstelling voor het (slagvaardig(er)) functioneren van overheden in een turbulente en complexe omgeving. Daarnaast wordt deze belangstelling gevoed door het werk dat DHV als adviesbureau voor overheden doet. Daarbij is de relatief jonge consultancy afdeling van DHV een ideale werkomgeving om deze interesse verder te ontwikkelen.

Het procesadvies van DHV naar overheden houdt onder andere in dat ze overheden helpt om haar bestuurlijk vermogen te vergroten. Overheden zijn als

vanouds bezig om slagvaardig en efficiënt te opereren. Deze gedachte is versterkt door de opkomst van de beweging rond New Public Management (vgl.: Kickert).

1.2 Bestuurlijk vermogen

Publiek management lijkt zich momenteel te bevinden in een verwarrende en complexe wereld. In een hoogontwikkelde maatschappij lijkt een toename van kennis niet te hebben geleid tot een geordende samenleving, hoewel de behoefte daaraan nog sterk aanwezig lijkt. Sterker nog: orde creëren in de zin van grip krijgen of hebben op 'de zaak' door het zelf introduceren van een veelheid aan regels, bureaucratie en structuren, lijkt te benauwen en zelfs de orde te verstoren. Het leidt tot chaos en complexiteit. Teisman zegt daar vervolgens over dat "moderne samenlevingen balanceren op de rand van chaos en orde" (Teisman, 2005, p. vii).

Door deze complexiteit leidt een sturende rol van de overheid vaak tot ambigue reacties in de samenleving. Aan de ene kant reageren burgers furieus als een overheid geen beslissingen neemt, moeilijke dossiers doorschuift en geen kleur bekent. Aan de andere kant zitten dezelfde burgers op de kast, als Den Haag daadkracht en duidelijkheid uitstraalt en over moeilijke dossiers besluiten neemt. De rol die de overheid in deze complexe samenleving inneemt heeft te maken met hoe zij haar omgeving ziet en hoe zij daarop reageert.

Met het bestuurlijk vermogen lijkt er dus een en ander aan de hand te zijn. Waar de overheid, door haar autonome rol, vroeger zelf leek te kunnen sturen, lijkt daar in deze huidige tijd geen plaats meer voor te zijn. De samenleving is veranderd. Rollen en posities veranderen. En daarop moet een overheid reageren en mee 'leren' leven. Regio's (kaderwetgebieden, WGR-plus regio's, stedelijke netwerken enz.) krijgen vanuit Brussel een belangrijke strategische en economische rol toebedeeld, terwijl provincies daar tussen, onder of boven lijken te vallen. "Het Rijk wil decentraliseren waar kan en centraal houden wat moet." (Nota Ruimte 2004) Dat houdt in dat onderlinge relaties en posities opnieuw moeten worden gedefinieerd.

Daarnaast dient er zich een constante stroom aan Europese wetgeving aan, die moet worden geïmplementeerd. Ook hiermee lijken overheden niet altijd goed raad te weten. Implementatie richt zich namelijk niet alleen op de actor, die implementeert, maar heeft ook met verschillende andere partijen te maken om deze implementatie succesvol te laten verlopen. De vraag waar verschillende overheden mee worstelen is dan ook de vraag naar effectief en efficiënt (aan)stuuringsvermogen.

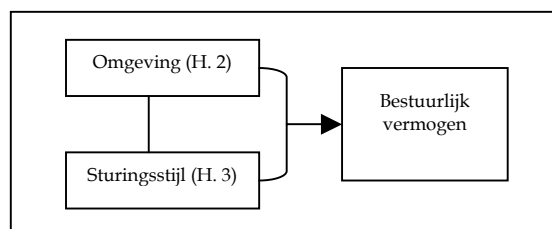
Smits definieert dat bestuurlijk vermogen als "het strategische vermogen dat inspeelt op de veranderende eisen, die de dynamiek van beleidsvraagstukken aan het openbaar bestuur stelt". (Smits, J. p. 301)

Nooteboom (2006) definieert het bestuurlijk vermogen van overheden als: "het vermogen om slagvaardig, samen met andere publieke en/of private partijen problemen aan te pakken in de fysieke leefomgeving." Deze laatste definitie vormt de (voorlopige) werkdefinitie voor deze scriptie en zal in het verloop van deze scriptie nader worden verklaard.

Het bestuurlijk vermogen van overheden is daarmee een dynamische zaak. Hoe zich dat vermogen namelijk ontwikkelt, is afhankelijk van de context van de omgeving en de daarbij toe te passen sturingsstijl. "Het realiseren van een versterkt bestuurlijk

vermogen moet met andere woorden worden gezien in het licht van de driehoek inhoud, vorm en proces” (Smits, J. 2000, p. 301).

In onderstaand schema wordt aangegeven hoe ik de relatie zie tussen de omgeving en de reactie (of de impact van het ingezette sturingsinstrument) op die omgeving. Het vervolg van deze scriptie gaat verder in op de vraag in hoeverre deze (wederzijdse) iteratie van invloed is op het bestuurlijk vermogen.



Figuur 1-1 Relatie omgeving en sturingsstijl
tov. bestuurlijk vermogen

Waar overheden in een relatief eenvoudig omgeving zelf problemen kunnen aanpakken, zal, naarmate de omgeving complexer wordt, de aanpak zich ook meer naar die complexe omgeving moeten richten. Om tot het besef te komen dat je als overheid zit in een netwerk waar je niet meer alleen kan opereren, maar afhankelijk bent van anderen, heeft alles te maken met groeien in bestuurlijk vermogen. Immers, bestuurlijk vermogen neemt toe als een organisatie beter in staat is om een bepaalde situatie te herkennen en daar op de juiste manier op kan reageren, door een daartoe passende sturingsstijl bij te gebruiken.

Daartoe wordt in deze scriptie bestuurlijk vermogen geoperationaliseerd in vijf stijlen: van zelf doen tot adaptief handelen.

In deze scriptie wordt uitgegaan van de premisse dat overheden willen groeien in hun bestuurlijk vermogen, waarmee de slagvaardigheid en het efficiënt en effectief opereren toeneemt.

1.3 Doelstellingen

Het doel van deze scriptie is om onderzoek te doen naar de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen van Netwerkstad Twente en om te kijken welke rol DHV daarin heeft gespeeld.

Om deze twee ledige doelstelling wat te verduidelijken zijn ze opgedeeld in een aantal deeldoelstellingen:

- Bestuurlijk vermogen omschrijven.
- Casus Netwerkstad Twente beschrijven.
- Ontdekken wat in deze casus de relatie tussen groeien in bestuurlijk vermogen en de rol van DHV is.
- Meerwaarde van governance als bestuursbenadering duidelijk maken voor DHV.

1.4 Centrale vraagstelling

Bovenstaand in overweging nemend kom ik tot de volgende centrale vraagstelling voor dit onderzoek.

Hoe valt de visie van DHV op governance, en haar visie op bestuurlijk vermogen ten aanzien van het complexe vraagstuk dat zich rondom de totstandkoming van de Ruimtelijke ontwikkelingsagenda van Netwerkstad Twente voordoet te typeren en hoe kan die visie van DHV op governance en de visie op bestuurlijk vermogen van het stedelijk netwerk zich in de toekomst verder ontwikkelen?

In deze vraagstelling staan de visie op governance en het bestuurlijk vermogen van Netwerkstad Twente centraal. In hoeverre heeft Netwerkstad Twente een groei in haar bestuurlijk vermogen doorgemaakt en welke rol heeft DHV daarin gespeeld? In deze scriptie wordt daar uitvoerig bij stil gestaan.

1.4.1 Deelvragen

Op basis van deze hoofdvraag wordt er in dit onderzoek een onderscheid gemaakt naar een aantal deelvragen:

1. Wat wordt bedoeld met de governance aanpak van DHV?
2. Wat wordt bedoeld met bestuurlijk vermogen?
3. Hoe ziet een complexe omgeving eruit en vanuit welke visies kan er naar complexiteit worden gekeken?
4. Welke niveaus van verandering van bestuurlijk vermogen worden onderscheiden?
5. Wat is de relatie tussen omgeving, sturingsstijlen en bestuurlijk vermogen?
6. Hoe is de casus Netwerkstad Twente te omschrijven?
7. In welke mate is er sprake van 'groeien in bestuurlijk vermogen' van Netwerkstad Twente?
8. Welke rol speelt DHV daarin?

In de eerste drie deelvragen wordt er gevraagd naar definities van de begrippen governance, bestuurlijk vermogen en complexiteit. De deelvragen vier en vijf leggen de focus bij de verschillende niveaus van verandering en op de relatie tussen deze begrippen.

Vanaf deelvraag zes wordt de theorie toegepast op de casus Netwerkstad Twente. DHV heeft een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de RO agenda. Daartoe wordt er gekeken naar hoe de theoretische concepten terug zijn te vinden. Deelvraag acht gaat in op de effectiviteit van de door DHV aangereikte handvatten voor sturing.

1.5 Opzet scriptie

Toen aan het eind van de 19^e eeuw Thorbecke 'zijn huis' ontwierp leek het allemaal nog eenvoudig. Het Rijk der Nederlanden werd, politiek gezien, opgedeeld in een Rijksoverheid, elf provincies en een gemeentelijke overheid. De taken en verantwoordelijkheden leken eenvoudig te zijn verdeeld. Dat wordt geïllustreerd door een sterke hiërarchische sturing vanuit Den Haag naar de lagere overheden.

Ruim een eeuw later is daar echter één en ander in veranderd. Het motto van de Rijksoverheid in de loop der jaren is veranderd in: “centraal houden wat moet en decentraliseren waar kan”. (Het ministerie van VROM, Nota Ruimte, 2005)

De bestuurlijke verhoudingen zijn gaan verschuiven. Dat valt te illustreren aan de hand van het uitgebouwde ‘Huis’. Er kwamen bestuurslagen bij (EU, stedelijke netwerken en WGR+regio’s) en daartussen werden dwarsverbanden en samenwerkingsallianties gecreëerd. (Voorbeelden van stedelijke netwerken zijn Brabantstad, de Randstad en Netwerkstad Twente.) Overheden doen niet alleen meer ‘zaken’ met elkaar, maar ook met het bedrijfsleven. (Verschillende vormen van publiek private samenwerking zijn waarneembaar.) De overheid als gezaghebbend orgaan verloor haar kracht in het veld, dat nu gedomineerd wordt door concurrentie en efficiëntie.

Deze scriptie doet een onderzoek naar het bestuurlijk vermogen van Netwerkstad Twente. Daarvoor ga ik in eerste instantie in hoofdstuk twee in op de (complexe) omgeving of situatie waarin overheden zich bevinden. Immers, het toegepaste sturingsinstrument (hoofdstuk drie) is afhankelijk van de situatie. Ik kijk naar het ontstaan daarvan en welke trends daarbij zichtbaar zijn. Deze complexiteit vraagt een andere opstelling van overheden dan voorheen.

Om te groeien in bestuurlijk vermogen blijkt niet alleen kennis van de omgeving nodig te zijn, maar is het ook belangrijk om te weten welke sturingsinstrumenten overheden tot haar beschikking heeft en welke daarvan passen in welke situatie. Hoofdstuk drie vormt het vervolg van deze scriptie en houdt zich bezig met het definiëren van beschikbare sturingsinstrumenten en de vraag welk sturingsinstrument het beste past in welke situatie.

Hoofdstuk vier gaat kort in op de theoretische rol van adviesbureaus, toegespitst op DHV. Op welke manier geven adviesbureaus vorm aan het helpen groeien van overheden in bestuurlijk vermogen? Dat wordt concreet gemaakt aan de hand van een casus. Hoe heeft DHV Netwerkstad Twente kunnen helpen in het groeien in haar bestuurlijk vermogen?

De hoofdstukken vijf en zes gaan in op de gebruikte methodiek en de operationalisering van een aantal theoretische kernbegrippen.

Hoofdstuk zeven gaat in op de casus. Netwerkstad Twente heeft zich de afgelopen twee jaar beziggehouden met de ontwikkeling van haar RO agenda. Deze zoektocht werd gefaciliteerd door DHV. De beschrijving van de casus richt zich op de soort en hoeveelheid actoren, soorten overleggen, besluitvormingsrondes en gehouden iteraties.

In hoofdstuk acht wordt deze theorie getoetst in een analyse hoofdstuk aan de casus Netwerkstad Twente. Zoals veel van de opdrachtgevers van DHV te vinden zijn bij de overheid, is ook deze casus een voorbeeld van een publieke opdrachtgever. In deze casus wordt specifiek gekeken naar de ontwikkeling en de totstandkoming van de RO agenda van Netwerkstad Twente.

Hoofdstuk negen rond dit onderzoek af met een aantal conclusies en aanbevelingen aan Netwerkstad Twente en aan DHV.

1.6 Enkele definities

Om de leesbaarheid te vergroten zijn in deze paragraaf een aantal begrippen gedefinieerd die centraal zullen staan in dit onderzoek. Ik heb er voor gekozen om de begrippen enigszins logisch op elkaar aan te laten sluiten, waardoor een alfabetische volgorde ontbreekt.

Bestuurlijk vermogen

Onder bestuurlijk vermogen wordt verstaan het vermogen van overheden om slagvaardig, samen met andere publieke en/of private partijen, problemen aan te pakken in de fysieke leefomgeving. (Nootboom, 2006)

Overheid

In deze scriptie wordt met de overheid het Rijk bedoeld. Waar nodig zal hier van worden afgeweken waardoor het dus ook zo kan zijn dat een stedelijk netwerk als overheid wordt aangemerkt, maar dat zal duidelijk worden aangegeven.

Governance

Maatschappelijke veranderingen brengen met zich mee, dat overheden op zoek moeten naar een nieuwe invulling van hun rol in dit complexe systeem. Overheden raken meer en meer verstrengeld met elkaar en andere private actoren, waardoor de afhankelijkheid naar elkaar toeneemt. Samenwerking lijkt dan ook de sleutel te zijn voor succes. Deze vorm van samenwerken wordt in de literatuur ook wel governance genoemd. Hajer, Van Tatenhve en Laurent definiëren governance als “een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin staat, markt en burgers als actoren deelnemen aan een verscheidenheid van netwerken”. (Cerfontaine, 2005)

Complexe samenleving

De werkelijkheid waarin een overheid zit is complex geworden. Teisman (2005) omschrijft complexe systemen “als systemen in systemen in systemen, die in ingewikkelde en vaak ook onnavolgbare wijze op elkaar inspelen, met elkaar verstrengeld raken en elkaar beïnvloeden.” Complexiteit is een gegeven waar volgens Teisman op twee manieren mee kan worden omgegaan. Aan de ene kant kan je complexiteit reduceren door het geheel op te delen in verschillende kleinere delen, zodat je het kan beheersen. Aan de andere kant kan complexiteit worden gezien als een geheel wat meer is dan de ‘som der delen’. Complexiteit wordt dan niet gereduceerd, maar wordt erkend.

Situatiekenmerken/omgeving

In deze scriptie wordt de complexe samenleving opgedeeld in drie omgevingskenmerken: maatschappelijk, politiek en institutioneel. Dit is een reductie van de werkelijkheid en is als zodanig dan ook niet een complete beschrijving van die werkelijkheid.

Sturingsstijlen

Overheden moeten sturen in verschillende situaties. Daarvoor staan een aantal sturingsstijlen tot haar beschikking. In deze scriptie worden er vijf onderscheiden:

1. Zelf doen
2. Sturen met instrumenten
3. Sturen in netwerken

4. Samen leren
5. Adaptief handelen.

Netwerk

Een netwerk bestaat uit een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn.

Netwerkstad Twente

Een stedelijk netwerk is een samenwerkingsverband tussen een aantal steden in een bepaalde regio. Netwerkstad Twente (voortaan: NT) is een van de zes stedelijke netwerken in Nederland. Het vormt een samenwerkingsverband tussen de steden Almelo, Hengelo, Enschede en Borne.

Sleutelactoren

Actoren die de sleutel in handen hebben voor een oplossing, of die in staat zijn om een oplossing te forceren.

2. De omgeving: governance als bestuursbenadering

2.1 Inleiding

Onze samenleving verandert onder andere door internationalisering, individualisering en een grote toename van informatie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de veranderende omgeving van overheden en welke gevolgen dat heeft voor haar positie. Om bestuurlijk vermogen te meten is namelijk kennis van de omgeving noodzakelijk. Daarom wordt in dit hoofdstuk een verkenning gedaan naar de omgeving waarin de overheid mee te maken heeft en waar ze zelf deel van uit maakt.

Hoe is dit hoofdstuk ingedeeld?

Om te groeien in bestuurlijk vermogen is in eerste instantie kennis van de omgeving en de situatie noodzakelijk. Dit hoofdstuk gaat in op de omgeving, waar overheden zich in bewegen en welke kenmerken deze omgeving heeft.

Het begint met een verkenning naar de netwerksamenleving. Er wordt uitgelegd hoe deze samenleving is ontstaan, welke gevolgen dat heeft voor de posities van overheden en welke strategie een overheid tot haar beschikking heeft.

Vervolgens blijkt deze netwerksamenleving zeer complex te zijn. In dit hoofdstuk wordt daarom complexiteit nader gedefinieerd en wordt er gekeken naar hoe een overheid complexiteit kan benaderen en hoe ze daarmee kan om kan gaan.

Het hoofdstuk wordt afgerond met een beschrijving van de omgeving, die wordt ingedeeld in drie kenmerken: maatschappelijk, politiek en institutioneel.

2.2 Publiek management in een netwerksamenleving

Om de samenleving te duiden, sociale structuren te begrijpen en netwerken binnen deze samenleving te begrijpen zal in deze paragraaf daar een aanzet voor worden gegeven. Daartoe wordt onder andere op de netwerksamenleving van Emanuel Castells ingegaan. In zijn werk 'The rise of the network society' (1996) levert hij een belangrijke bijdrage aan de theorie van de netwerksamenleving. Verder gaat deze paragraaf in op consequenties die een veranderende samenleving heeft op gedrag en voor overheden. Centraal daarin staat de aansturing van overheden. Tenslotte wordt in deze paragraaf ingegaan op gedrag en strategie van en binnen netwerken.

2.2.1 Het ontstaan van de netwerksamenleving

Castells stelt dat "de oorsprong van maatschappelijke veranderingen, die tot een netwerksamenleving hebben geleid, ligt in drie ontwikkelingen, die zich sinds het einde van de jaren 60 hebben voorgedaan: de revolutie van de informatietechnologie, de economische crisis in kapitalistische en communistische economieën en de groei van sociale bewegingen zoals de milieubeweging, vrouwenbeweging en de mensenrechtenbeweging". (Cerfontaine, 2005, p. 16) Daarmee bestaat de

samenleving niet meer uit een territoriaal verankerde homogene politiek culturele orde, maar uit een conglomeraat van sociale economische en culturele netwerken, die zich maar zeer ten dele voegen naar de territoriale bestuursorganisatie.

Hij betoogt, dat een veranderende globaliserende samenleving, waar oude vormen van samenleven verdwijnen en waar internet en andere nieuwe vormen van communicatie een prominente plaats in zijn gaan nemen, in grote mate afhankelijk is geworden van netwerken.

Zowel informatie als netwerken zijn cruciaal voor deze nieuwe 'werkelijkheid'. Binnen deze netwerken stelt Castells de begrippen tijd, identiteit en ruimte centraal. Voor netwerken zijn staatsgrenzen als zodanig niet langer bepalend voor contacten. Netwerken zijn grensoverschrijdend: ze maken een ander gebruik van de ruimte (ze zijn niet meer afhankelijk van geografische grenzen) en nemen de tijd (tijd is tijdloos in de zin van klokuren: je kunt met een geografisch tijdsverschil op hetzelfde tijdstip communiceren) om te zorgen voor een nieuwe identiteit (je identiteit wordt niet meer zo zeer bepaald door je omgeving, maar meer door de kennis die je (over je omgeving) hebt).

Deze netwerksamenleving zorgt voor een nieuwe beleving van ruimte en tijd. Waar de industriële revolutie de kracht van het menselijk lichaam vergrootte, is nu de menselijke geest aan de beurt. De mogelijkheden van kennen en berekenen zijn veelelvoudigt. Nu zijn niet alleen de natuurlijke hulpbronnen, zoals olie en gas, de noodzakelijke voorwaarden meer om vooruit te komen, maar is informatie de primaire grondstof geworden. "Kenmerken van deze netwerksamenleving zijn dan ook: alomtegenwoordigheid, netwerklogica, soepelheid van de structuur en coördinatie van de verschillende technologieën in een hooggeïntegreerd systeem. Als gevolg van een nieuwe hiërarchische structuur ontstaan er dan ook nieuwe interdependenties". (Teisman, 2005, p. 125)

In een interview in NRC - Handelsblad stelt Castells het volgende: "nationale regeringen worden steeds meer bemiddelaars tussen supranationale en lokale instellingen. Besturen komt neer op: je weg weten te vinden in het netwerk. Politici en bestuurders kunnen geen bevelen geven; ze moeten leren hoe ze door de netwerken kunnen navigeren. Ze moeten de verbanden doorzien, proberen nieuwe verbindingen te leggen, mensen, bedrijven en instellingen aan elkaar knopen. Doen ze dat niet, dan is hun rol uitgespeeld". (NRC handelsblad, 8 november 1997) In dit citaat legt Castells de vinger op de zere plek. Want als het zo is, dat overheden niet meer alleen kunnen functioneren – en als ze dat al doen, dat ze dat moeten doen door in te zetten op nieuwe verbanden en proberen nieuwe verbindingen te leggen – maar van andere(n) (overheden) afhankelijk zijn, heeft dat automatisch tot gevolg dat de rol en de positie die ze innemen, moet veranderen.

Netwerken in deze samenleving zijn dus van cruciaal belang om een samenleving te laten functioneren. Daarbij is het dus belangrijk om allereerst te constateren, dat je überhaupt zelf in één (of meerdere) netwerk(en) zit en daarin dus hebt te participeren. Vervolgens is het natuurlijk ook nog zo dat je een duidelijk beeld moet hebben van wat een netwerk nu eigenlijk is, welke rol je daar in zou moeten nemen en hoe netwerken functioneren. De Bruin en Ten Heuvelhof schrijven over netwerken het volgende: "Een overheid die haar beleid wil implementeren of een bedrijf dat een strategie wil ontwikkelen, is hiervoor bijna altijd sterk afhankelijk van andere partijen. Zij bevinden zich in een netwerk: een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn". (De Bruin en Ten Heuvelhof: 1999, p. 15)

In netwerken heb je dus per definitie te maken met afhankelijkheden, omdat je elkaar nodig hebt om tot besluitvorming te komen. Als deze wederzijdse afhankelijkheid niet wordt ervaren zullen er andere arrangementen, besluiten en verbanden ontstaan, dan dat als je daar wel van bewust bent.

2.2.2 *Van government naar governance*

Niet alleen samenwerking is een belangrijk mechanisme in netwerken. Competitie is eveneens een cruciale houding. Je wilt je als actor in een netwerk tenslotte toch onderscheiden, waarmee concurrentie inherent is aan een netwerk met verschillende actoren. Teisman merkt daar over op dat je binnen netwerken te maken hebt met coöpetitie. Dit begrip is een samentrekking van competitie en coöperatie en het typeert de verhoudingen in netwerken. (Teisman, 2005, p. 125).

Belangrijk is om je af te vragen of er vormen zijn van samenwerking die ten koste gaan van de ander en of ze er zijn, die ten koste gaan van het eigen belang. Het zien van mogelijkheden is een 'state of mind', meer dan een 'fact of life'. Percepties met elkaar verbinden, selectief activeren en deactiveren van actoren en creëren van arrangementen waarop betrokkenen elkaar kunnen blijven ontmoeten is essentieel voor een goed functioneren van netwerken.

Soeterbroek (2002) merkt recentelijk een aantal trends op die waar zijn te nemen in het overheidsbeleid. Hij stelt dat deze trends zijn te groeperen rondom een vijftal thema's: integraal, innovatief, interdepartementaal, interactief en interbestuurlijk beleid. "Het zijn vijf samenhangende begrippen, die in hun combinatie symbool staan voor pogingen, om te komen tot een bestuurlijke cultuur, waarin men weg wil groeien van een sterk hiërarchisch en gefragmenteerd overheidsbeleid en toe wil groeien naar een wijze van besturen die uitgaat van wederzijdse afhankelijkheid van beleidsvelden en actoren. (...) Het sturen op deze samenhang vanuit een besef van wederzijdse afhankelijkheid bij de ontwikkeling van overheidsbeleid wordt in de bestuurskunde ook wel aangeduid als de *governance benadering*" (p. 503).

Waar er voorheen sprake was van hiërarchische sturing, is de tendens nu meer naar 'sturen in netwerken', door een groeiend besef bij overheden van wederzijds afhankelijk zijn van anderen. Deze afhankelijkheden komen tot stand in een complexe omgeving. Immers, in een eenvoudige omgeving kunnen overheden zelf nog sturen, omdat men dan niet afhankelijk is van anderen. Hoe complexer echter de omgeving, des te meer zal de afhankelijkheid naar elkaar toe nemen, waardoor de (optimale) oplossingen dus ook meer van anderen afhankelijk zijn geworden.

Dat wil niet zeggen dat dat ook altijd als zodanig wordt ervaren. Toch is het ervaren van een wederzijdse afhankelijkheid essentieel om te groeien in bestuurlijk vermogen. Door anderen te negeren in een netwerk lopen overheden namelijk het gevaar dat een optimale oplossing uitblijft. Sterker nog, een optimale oplossing zal niet worden behaald als deze wederzijdse afhankelijkheid niet wordt gevoeld en als basishouding wordt ingenomen.

"In het kader van de decentralisatie-impuls werkt de rijksoverheid dan ook al meer dan tien jaar aan een structuur om een groter deel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van beleid in het landelijk gebied bij regionale actoren te leggen". (Van Ark, 2005, p. 24) Volgens de Nota Ruimte (2004) is de overheid bezig dit idee breder uit te werken. Zo moet "de overheid dan ook decentraliseren waar kan en centraal houden wat moet". (Nota Ruimte, 2004)

Van Ark werkt dit idee verder uit naar gebiedscontracten en stelt dat de overheid naar een nieuw sturingsmodel gaat, wat gestoeld is op een viertal uitgangspunten. Het eerste is, dat het Rijk meer op 'hoofdpunten gaat sturen en gaat toetsen op resultaat'. In het verlengde hiervan wil het Rijk meer gaan sturen op output. Het

derde uitgangspunt is dat provincies inhoudelijk de regie over allerhande zaken moeten gaan krijgen. Hiermee wordt dan de schakelrol van de provincie tussen gemeente en Rijk versterkt en tenslotte moet de financiële wirwar bij overheden worden teruggebracht. (Van Ark, 2005, p. 25, 26). Met dit nieuwe sturingsmodel lijkt government plaats te hebben gemaakt voor governance.

In hoofdstuk één is governance gedefinieerd als “een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin overheid, markt en burgers als actoren deelnemen aan een verscheidenheid van netwerken”. (Cerfontaine, 2005)

In deze definitie spelen de begrippen ‘samenwerking’ en ‘verscheidenheid van netwerken’ een grote rol. De wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat actoren niet zonder elkaar kunnen. Healey stelt dat de focus in governance in een stedelijke omgeving moet komen te liggen op het vergroten van het organiserend vermogen en op het aangaan van verbindingen tussen partijen. (Healey, 1997)

Bij een governance aanpak gaat het om het smeden van allianties tussen verschillende partijen. “Om tot zo’n alliantie te komen is communicatie van groot belang (...) Om de complexiteit te limiteren moet het veld van actie bij een governance aanpak niet gericht zijn op het samenbrengen van alle mogelijke actoren binnen een bepaald territorium, maar van die actoren die eigenaar zijn van een specifiek probleem en belang hebben bij de oplossing”. (Kohler-Koch en Eising, 1999) Later in deze scriptie worden hier ook wel sleutelactoren mee bedoeld.

Samenvattend stel ik dat door internationalisering en europeanisering overheden en andere private actoren afhankelijker van elkaar zijn geworden. Door een grotere afhankelijkheid is constructief samenwerken de oplossing om verder te komen in besluitvorming en daarmee in bestuurlijk vermogen. Het sturen op nieuwe samenhang vanuit een besef van wederzijdse afhankelijkheid bij de ontwikkeling van overheidsbeleid wordt in de bestuurskunde ook wel aangeduid als de governance benadering.

2.2.3 Gedrag en strategie binnen netwerken

De efficiëntie en effectiviteit van opereren in een netwerk is afhankelijk van de omgeving van de organisatie. Het gedrag en de te volgen strategie worden mede op basis van deze omgeving bepaald.

Dit gedrag is weer afhankelijk van de context waarin het netwerk zich bevindt. Zo zal het gedrag een meer rationelere insteek krijgen als het zich bevindt in een eenvoudige stabiele omgeving. Het is dan namelijk bekend hoe anderen reageren. In dat geval is de wederzijdse afhankelijkheid zeer gering, wat inhoudt dat de invloed van de ander op de door jouw genomen beslissing geen wijzigingen in het gevoerde beleid laat zien. Andersom gaat het ook op. Als een organisatie zich in een complexe omgeving bevindt zal de wederzijdse afhankelijkheid van actoren onderling groter zijn en zal het gedrag zich meer strategisch ontwikkelen, wil men de gewenste resultaten halen. Deze laatste benadering wordt door De Bruin en Ten Heuvelhof ook wel de netwerkbenadering genoemd. (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1999) In een netwerkbenadering ligt het accent op het proces van besluitvorming.

Eerder werd opgemerkt dat gedrag in netwerken per definitie afhankelijk is van anderen in het netwerk. Een actor die in een netwerk wat wilt bereiken weet zich afhankelijk van andere actoren. Vaak blijken deze afhankelijkheden complex te zijn. Om nu de strategische positie van een actor te waarborgen is het belangrijk om de relaties die men heeft te continueren en uit te breiden. Relaties zijn namelijk essentieel voor een efficiënt opererend netwerk.

De Bruin en Ten Heuvelhof onderscheiden een aantal verschillende typen partijen in netwerken. Deze typen partijen onderscheiden zich van elkaar door hun preferenties en het soort macht dat zij hebben. (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1999, p. 62) Als actor, staan er verschillende strategieën tot je beschikking om een rol te spelen in het netwerk. Een bekende strategie is de strategie die uitgaat van een 'win-win' situatie. Dat houdt zoveel in dat bij toepassing van deze strategie beide partijen er beter uit komen. Tezamen zijn de partners in staat om een bepaald initiatief te realiseren.

Als je als actor echter uitgesloten wordt van zo'n coalitie behoort je tot de verliezers. Ook dan staan er verschillende strategieën tot je beschikking om daar mee om te gaan. De Bruin en Ten Heuvelhof constateren in dat geval dat het belangrijk is om dan alsnog op zoek te gaan naar andere bondgenoten.

Centraal in beide strategieën is het feit dat bondgenoten zoeken en vinden een belangrijke noodzaak is van efficiënt functioneren in een netwerk. Zonder bondgenoten is het lastig presteren.

Strategisch gedrag kan ook worden 'aangeleerd'. In hoofdstuk vier wordt de rol van externe adviseurs nader toegelicht en wordt er gekeken in hoeverre zij het strategisch gedrag van overheden kunnen verbeteren.

2.3 Op de grens van chaos en orde

Castells stelt dat een andere samenleving invloed heeft op het aansturen van processen door overheden. Er is in de netwerksamenleving sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Dat betekent, dat de macht niet meer bij een actor ligt, maar dat verschillende actoren in de positie verkeren om processen een bepaalde kant op te sturen. Teisman zegt daarover het volgende: "in complexe samenlevingen ontwikkelt besluitvorming zich in samenspel tussen zelfsturende en sturende acties. Elke beslissing van actoren, hoe officieel hun gezagspositie ook is, krijgt pas betekenis in een groter geheel van beslissingen". (Teisman, 2005, p. 6). Dit groter geheel vormt zich op de grens van chaos en orde waar moeilijk greep op is te krijgen.

2.3.1 Definitie complexiteit

Over complexiteit en complexiteitstheorieën is inmiddels veel gepubliceerd. Verschillende denkers (Flood (1999), Mitleton-Kelly (2003) en Teisman (2005)) hebben daar een bijdrage aan geleverd.

Flood, als één van de grondleggers van het complexiteitdenken, schrijft over complexiteit het volgende: "Complexity theory begins (...) by acknowledging the interrelated nature of things as well as emergence, where the whole is experienced as greater than the sum of its parts" (Flood, 1999, p. 2).

Geldof (2001) beweert dat "een systeem complex is, als het zich qua structuur kenmerkt door een grote diversiteit. De structuur bevindt zich dan tussen willekeurig en simpel". (Geldof, p. 31)

Teisman (2005) omschrijft complexe systemen als systemen in systemen in systemen, die in ingewikkelde en vaak ook onnavolgbare wijze op elkaar inspelen, met elkaar verstrengeld raken en elkaar beïnvloeden.

Volgens Mitleton-Kelly (2003) is een complexiteitstheorie geen methodologie of een verzameling tools en zeker geen managementhype, maar het biedt een conceptueel raamwerk, een manier van denken en een manier waarop je de wereld kan zien.

Centraal in de gegeven definities van complexiteit is de gedachte, dat complexiteitstheorieën complexe systeemontwikkeling zien voortvloeien uit interactiepatronen in plaats van uit een doelgerichte handeling van een subject. “Het subject handelt in deze complexiteit”. (Teisman, 2005, p. 23)

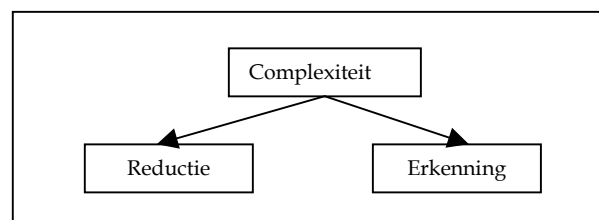
2.3.2 Twee benaderingen van complexiteit

Deze complexiteitstheorieën zijn ontstaan door historische, geografische en markt factoren. Teisman onderscheidt binnen deze complexiteit een tweetal benaderingen van hoe er naar complexiteit kan worden gekeken. Allereerst noemt hij de benadering, dat complexiteit kan worden gereduceerd tot ‘ordentelijke mechanieken van delen in eenheid’. Hij bedoelt daarmee, dat complexiteit gereduceerd kan worden door orde te brengen in deze complexiteit. Dat kan door het systeem op te delen in een veelheid aan subsystemen, die van een dusdanige grootte zijn, dat ze kunnen worden beheerst. Hiermee wordt complexiteit gereduceerd tot begrijpelijke en behapbare materie.

Soeterbroek (2002) zegt over complexiteitsreductie het volgende. “Er is pas sprake van reductie van de complexiteit als integrale benaderingen waar mogelijk bijdragen aan robuuste samenhang, kortere lijnen en grote besluitvaardigheid. In dat geval moet je in de betrokken beleidsprocessen de mogelijke valkuilen (fixatie, uitsluiting en maakbaarheidsoptimisme) veel aandacht geven en goed managen”. (Soeterbroek, 2002, p. 507)

Anderzijds beschrijft Teisman ook dat complexiteit begrepen kan worden als een ‘wanordelijke heelheid in interacties tussen delen’. De kern van deze laatste visie is dat de werkelijkheid dusdanig grillig, niet causaal en onvoorspelbaar is, dat er geen sprake kan zijn van reductie. Het reduceren naar subsystemen doet geen recht aan het geheel. Complexiteit wordt dan gezien als ‘meer dan de som der delen’. “Ontwikkeling komt voort uit het samengestelde karakter van complexe stelsels en processen en de (deels toevallige en tijdelijke) interacties tussen de samenstellende delen.” (Teisman, 2005, p. 28). Ingewikkelde systemen zijn onderdeel van grotere gehelen van samengestelde systemen. Teisman spreekt in dit verband van ‘dubbeldenken’. (Teisman, 2005, p. 31)

Soeterbroek (2002) ondersteunt deze gedacht door aan te geven dat het andersom ook werkt. Waar de complexiteit groter wordt moet er meer aandacht worden besteed aan het vermogen om te schakelen tussen enerzijds het verrijken en het strategisch uitstellen van besluiten en anderzijds het selecteren en het doorhakken van knopen. “De besluitvormingsdynamiek kent andere wetmatigheden dan beleidsprocessen, die zich richten op verrijking en gedegen samenhang”. (Soeterbroek, 2002, p. 507)



Figuur 2-1 Twee visies op complexiteit

2.3.3 Wat is de consequentie van complexiteit?

Complexiteit ontstaat mede door, of op de grens van chaos. Chaos is in het dagelijks taalgebruik de tegenstelling van orde. Maar in complexiteitstheorieën sluiten ze

elkaar niet uit, maar horen ze juist bij elkaar. Orde lijkt er te zijn als een bepaalde input in een systeem leidt tot een kenbare output, terwijl chaos vaak wordt vertaald met willekeur. Willekeurige acties ontstaan vaak dan ook door toeval en door orde gecreëerde inertie en verstarung. Het vermogen om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden ontbreekt en dat leidt vaak tot stagnatie en in het uiterste geval tot een totaal onvermogen.

Volgens Teisman komen systemen tot ontwikkeling op deze grens. “Het handelen van actoren en de ontwikkeling van het systeem vindt plaats op de grens van chaos en orde en tegelijkertijd op de grens van rustgevende en verstarrende orde en op de grens van ontwikkelende en vervluchtigende chaos”. (Teisman, 2005, p. 39)

Orde leidt tot een efficiënte uitvoering van doelgericht handelen en kan het systeem sturen	Chaos leidt tot nieuwe inter-connectiviteit; het systeem is in staat tot innovatie en aanpassing aan nieuwe omstandigheden
Orde verwordt tot inertie: doelen en regels worden gevolgd, maar effectiviteit ervan is gering	Chaos als doelloos en ineffectief gedoe zonder vermogen om via aanpassing een nieuwe orde te scheppen

Figuur 2-2 De labiele spanningsvolle relatie tussen orde en chaos¹

In een samenleving waar er sprake is van deze toenemende complexiteit en waar er dus gezocht wordt naar het evenwicht tussen chaos en orde lijkt niemand meer verantwoordelijk te zijn of verantwoordelijkheid te nemen. Teisman spreekt in dat geval van de ‘tragedy of the commons’. Deze tragedie laat zich zien in een samenleving waarin niemand meer verantwoordelijk is. Door een toename van het aantal actoren is er sprake van een toenemende vervlechting van belangen en van toenemende wederzijdse afhankelijkheid. “De samenleving lijkt in een andere complexe en onbegrepen samenleving te zijn wakker geworden” (Teisman, 2005).

2.3.4 Hoe om te gaan met complexiteit?

Mede door globalisering, europeanisering, internationale fusies etc. lijkt de maat der dingen niet meer door ons zelf bepaald te kunnen worden, maar door buitenstaanders. Dit uit zich in een worsteling met complexiteit.

Zojuist werd er een onderscheid gemaakt in een tweetal benaderingen van complexiteit. Als manager zijn er dan ook twee manieren om met complexiteit om te gaan en die lopen parallel met de twee benaderingen van complexiteit. Zo zijn er complexiteitserkennende en complexiteitsreducerende managers.

Complexiteitserkennende managers zijn authentiek op zoek naar maatschappelijke vraagstukken, die bestaan uit niet-verpolitiekte processen. (Nootboom, 2006)

Complexiteitsreducerende managers echter acteren vaak in een ‘verpolitiekte’ omgeving, waar de authentieke zoektocht naar maatschappelijke vraagstukken niet aan de orde komt. De kwaliteit van de manager bestaat voornamelijk uit het zich eigen maken van de problematiek en daarmee uit het acteren in die problematiek. Terwijl de complexiteitserkennende manager zichzelf een rol toebedeelt in het proces en het maatschappelijk vraagstuk niet reduceert, maar de complexiteit beschouwt als een gegeven waarmee ‘gespeeld’ en waarvan geleerd kan worden.

Vooraf publieke managers hebben een sterke drang om ‘de boel beheersbaar te houden’ en proberen de werkelijkheid daar dan ook op in te richten. (Teisman, 2005)

¹ Teisman, 2005, p. 39

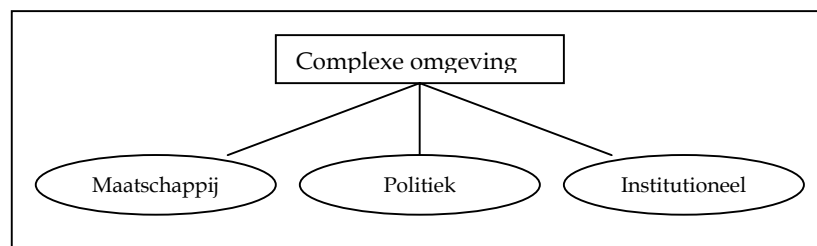
Om complexiteit enigszins inzichtelijk te maken wordt in de volgende paragraaf een onderscheid gemaakt naar een drietal verschillende situatietekenen, waar deze complexiteit zichtbaar in wordt.

2.4 Situatietekenen van de (complexe) omgeving

In de vorige paragraaf heeft u kunnen zien hoe de netwerksamenleving is ontstaan en welke consequenties dat heeft voor de samenleving. In deze paragraaf wordt die complexe samenleving verdeeld naar een aantal situatietekenen. Immers, bestuurlijk vermogen van overheden kan alleen dan groeien als de omgevingskenmerken worden gekend. Elke situatie kent weer haar eigen dynamiek en zorgt voor een eigen scope.

De kenmerken worden in deze paragraaf geplaatst in de context van 'de complexe samenleving'. In deze scriptie staan drie situatietekenen centraal:

- De maatschappelijke context; (of maatschappelijke complexiteit)
- De politieke context; (of strategische complexiteit)
- De organisatie (of institutionele complexiteit)



Figuur 2-3 Situatietekenen van de complexe omgeving

2.4.1 Kenmerken van de maatschappelijk context

Het maatschappelijk probleem wordt gekenmerkt door een sociale component en een inhoudelijke component. Beide componenten zijn complex en moeilijk te duiden.

De sociale complexiteit neemt toe als

- 1) het aantal betrokken actoren toeneemt,
- 2) het aantal actoren dat een deel van de sleutel tot de oplossing in handen heeft toeneemt (de zogenaamde sleutelactoren) of
- 3) de mate waarin hun probleemperceptie en voorkeur voor oplossingen divergeren, toeneemt.

Hiermee wordt het maatschappelijk probleem inzichtelijk gemaakt en kan er worden gekeken naar deze subkenmerken.

De inhoudelijke complexiteit neemt toe als de problematiek inhoudelijk ingewikkeld is. Dat wordt veroorzaakt door de vele, deels samenhangende, factoren die leiden tot een bepaald ongewenst effect. De onzekerheid over effecten en financiële consequenties van maatregelen is dan groot.

2.4.2 Kenmerken van de politieke context

Onder de politieke context wordt verstaan de mate van urgentie, financiële positie, juridische positie en voorschriften die een organisatie kan gebruiken of in kan zetten. De mate van urgentie wordt bepaald door de politiek-maatschappelijke agenda.

Sommige onderwerpen zijn door de actualiteit of door hun ernst en omvang urgent. De mate van urgentie is van invloed op de mate waarin je als voortrekker van een bepaald onderwerp richtinggevend kunt zijn voor jouw beleidsveld.

De financiële positie wordt bepaald door beschikbare middelen en regelingen. De rijksbegroting en institutionele inbedding van bepaalde geldstromen zijn bepalend voor de financiële positie. Bij een sterke financiële positie heb je als actor een directe invloedsfactor bij een geringe positie juist niet.

Met de juridische positie bedoel ik de institutionele inbedding van juridische instrumenten om direct andere actoren mee aan te sturen. Is deze positie sterk dan heb je veel en krachtige instrumenten in handen, is deze positie zwak dan is uiteraard het omgekeerde het geval.

Met voorschriften bedoel ik de mogelijkheid voor andere actoren (bijvoorbeeld de EU) om een bepaalde aanpak als kader voor te schrijven.

2.4.3 Kenmerken van de institutionele context

Voor de institutionele context gelden de volgende kenmerken. Allereerst is het persoonlijk netwerk van leden van de organisatie voor wat betreft de omvang en kwaliteit een belangrijk kenmerk. Daarnaast speelt het persoonlijk vertrouwen dat er in deze netwerken en bij nieuw aan te haken personen heerst een grote rol. Tenslotte is de ruimte binnen de organisatie die geboden wordt aan innovatieve, - niet direct - winstgevende projecten belangrijk, omdat deze van (op de lange(re) termijn) strategisch belang kunnen zijn.

In het hiernavolgende zal blijken dat deze kenmerken vooral betrekking hebben op de stijlen 'sturen in netwerken', 'samen leren' en 'adaptief handelen'. Met andere woorden: de complexiteit van de omgeving is van invloed op de sturingsmethode. Voor sturen in netwerken is primair het persoonlijke netwerk van belang. Voor samen leren komt daar vertrouwen in het netwerk als voorwaarde bij en voor adaptief handelen is vervolgens bovendien nog ruimte in de eigen organisatie nodig.

2.5 Conclusie

In deze paragraaf worden een aantal conclusies beschreven die dit hoofdstuk samenvatten en een uitgangspunt genereren voor het vervolg van deze scriptie.

Maatschappelijke veranderingen brachten met zich mee, dat overheden op zoek moesten naar een nieuwe invulling van hun rol in een complexe samenleving. Overheden raken meer en meer verstrengeld met elkaar en andere private actoren, waardoor de afhankelijkheid naar elkaar toeneemt. Samenwerking is dan ook de sleutel voor succes. Deze vorm van samenwerken wordt in de literatuur ook wel governance genoemd. Dit hoofdstuk kreeg dan ook de titel mee 'De omgeving: governance als bestuursbenadering'.

Nu blijkt dat er met een complexe omgeving verschillend kan worden omgegaan. Aan de ene kant kan complexiteit worden gereduceerd door het op delen in verschillende subsystemen. Aan de andere kant kan complexiteit worden aanvaard waardoor de werkelijkheid wordt gezien als 'meer dan de som der delen'. In dit hoofdstuk is complexiteit uitgelegd aan de hand van drie situatiekenmerken: maatschappelijk, institutioneel en politiek.

In veel gevallen worden complexe processen gereduceerd en daarmee wordt de werkelijkheid niet als één geheel beschouwt. Bestuurders hebben vaak een korte termijn visie (“over 4 jaar moet ik weer worden herkozen”), waardoor de complexe samenleving vaak wordt gereduceerd tot een beheersbare orde.

Om het bestuurlijk vermogen te ontwikkelen is het naast het hebben van kennis van de omgeving ook nodig om de kennis aangaande sturingsstijlen te ontwikkelen en om te kijken welke stijl past in welke omgeving. Daartoe zal in hoofdstuk drie dieper worden ingegaan op sturingsstijlen.

3. Sturingsstijlen: van “zelf sturen” tot “adaptief handelen”²

3.1 Inleiding

Het bestuurlijk vermogen van overheden is gedefinieerd als “het vermogen om slagvaardig, samen met andere publieke of private partijen, problemen aan te pakken in de fysieke leefomgeving van overheden om zo te groeien in hun netwerk(en)”. Om overheden hiervan bewust te maken maakt DHV gebruik van een sturingsfilosofie die het bestuurlijk vermogen ‘opdeelt’ in een vijftal sturingsstijlen. De toepasbaarheid van een stijl (of een combinatie van stijlen) hangt sterk af van de situatie of context waarin de sturende partij opereert. In hoofdstuk twee is ingegaan op de complexiteit van die context. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de combinatie van de te kiezen sturingsstijl en de relatie met de (complexe) context.

Zoals gezegd zijn er dus uit bestaande theorieën een vijftal sturingsstijlen te destilleren. Belangrijk hier om op te merken is, dat deze stijlen zich voordoen op het niveau van de individuele actor. Daarmee bedoel ik dat deze sturingsstijlen kunnen worden toegepast op een individuele organisatie, overheid of netwerk.

Hoe is dit hoofdstuk ingedeeld?

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de verschillende sturingsstijlen, waar het bestuurlijk vermogen van overheden mee kan worden aangewend, worden besproken. Ze zijn relevant om als overheid effectief en efficiënt management te kunnen voeren. Dit wordt gepositioneerd op een schaal van “zelf leren” tot “adaptief handelen”.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de combinatie van sturingsstijlen en de verschillende kenmerken van de omgeving. Welke sturingsstijl past bij welke omgeving.

3.2 Sturingsstijlen

In deze paragraaf worden verschillende sturingsstijlen behandeld. Deze stijlen kennen hun eigen scope en zijn daarmee ten opzichte van elkaar onderscheidend in de manier van sturen en hun effecten. Dat wil niet zeggen dat de stijlen altijd zo scherp en onderscheidend zijn toe te passen. Vaak lopen stijlen door elkaar heen en kunnen ze gecombineerd worden toegepast. Als er gebruik wordt gemaakt van een combinatie van sturingsstijlen wordt dat ook wel sturingsstrategie genoemd. De vijf stijlen zijn:

² De theorie van “zelf doen” tot “adaptief handelen” is ontleend aan een interne publicatie van DHV dat ism de Erasmus Universiteit Rotterdam tot stand kwam. Een deel van de publicatie gaat in op deze theoretische concepten en geeft een goed beeld van wat de sturingsfilosofie is van DHV, hoe er naar sturingsstijlen kan worden gekeken en welke manieren overheden hebben om hun bestuurlijk vermogen te versterken door het eigen netwerk beter te begrijpen en de sturingsstijl daarop aan te passen. Het concept van “zelf doen” tot “adaptief handelen” wordt momenteel als basisfilosofie van DHV gebruikt om zodoende overheden te helpen hun zicht op bestuurlijk vermogen te vergroten. Als product is het dus een belangrijk concept. Dit is dan ook de reden dat in dit hoofdstuk een groot deel van deze theorie wordt gebruikt om zodoende de casus beter te kunnen plaatsen en te begrijpen.

1. Zelf doen
2. Sturen via instrumenten
3. Sturen in netwerken
4. Samen leren
5. Adaptief handelen

In de volgende paragraaf zullen deze sturingsstijlen uitgebreid worden toegelicht. Een aantal opmerkingen echter plaatsen het geheel al wel vast in een denkkader en geven een beeld van de schaal van sturing.

- Binnen deze stijlen bevinden zich een tweetal groepen. De eerste 2 stijlen vormen groep één. De overige drie vormen groep twee. Deze eerste groep is sterk inhoudelijk en analytisch georiënteerd. Verder wordt deze eerste groep stijlen voornamelijk toegepast in relatief eenvoudige omgevingen. De tweede groep heeft voornamelijk een procesmatige oriëntatie en wordt toegepast in complexe(re) omgevingen.
- De volgorde van stijlen is zo gekozen dat naarmate de complexiteit hoger wordt de sturingsstijl naar boven toe moet worden bijgesteld. Dat betekent dus niet dat de ene stijl beter is dan de andere, maar dat iedere (complexe) situatie een eigen sturingsstijl heeft. De complexiteit van de omgeving neemt toe naarmate de kenmerken van die omgeving complexer worden. Dat betekent dat sturingsstijlen zich daarop moeten aanpassen. Hoe complexer de omgeving des te ‘hogere’ de gekozen sturingsstijl. Aan de andere kant gaat het ook op. Naarmate de omgeving relatief eenvoudig is kunnen er ook problemen zelf worden opgelost.
- Samenhangend met het voorgaande punt kan gezegd worden dat de stijlen 1) en 2) zich in een relatief eenvoudige omgeving bevinden. Dit heeft tot gevolg dat waar het mogelijk is ook voor deze twee stijlen wordt gekozen. Groep twee echter vindt zijn toepassing in een complexe(re) omgeving, waar meer uitvoeringsbudget, tijd en andere middelen bij nodig zijn.
- Het object van sturing verschilt per stijl. Bij ‘zelf doen’ bestaat dat uit die zaken die een organisatie zelf direct kan realiseren. Bij ‘sturen via instrumenten’ zijn de actoren van wie het gedrag de organisatie wil beïnvloeden het object van sturing. Bij ‘sturen in netwerken’ is dat object de onderhandeling tussen wederzijds afhankelijke actoren. Bij ‘samen leren’ vormen de probleempercepties en oplossingsvoorkeuren van de actoren het gestuurde object. Bij ‘adaptief handelen’ tot slot is dat het creëren en benutten van kansen.

3.3 Sturingsstijlen geoperationaliseerd

In deze paragraaf worden bovengenoemde sturingsstijlen geoperationaliseerd.

3.3.1 Zelf doen

Binnen de sturingsstijl ‘zelf doen’ vindt sturing plaats door zelf concrete dingen te creëren. De afhankelijkheid van andere actoren is gering en men is in staat om zonder steun van de ander zaken gerealiseerd te krijgen. Een voorbeeld daarvan is dijken bouwen. De overheid is bij deze niet afhankelijk van anderen. Ze kan relatief gemakkelijk het initiatief nemen en tot actie overgaan. Deze stijl van sturen kan worden toegepast als er zich de volgende kenmerken voordoen:

1. Je bent zelf in de positie (verantwoordelijk, bevoegd en voorzien van middelen) om je doelen te kunnen realiseren;
2. Jouw probleemdefinitie en gekozen oplossingsrichting (als centrale actor) staat niet ter discussie;
3. De sleutel tot de oplossing ligt inhoudelijk gezien (vrijwel) geheel bij jezelf en is niet gedeeld met anderen. (Jij bent de enige die de positie heeft om het benodigde te realiseren.)

De mate waarin aan deze voorwaarden is voldaan komt tot uiting in de mate waarin het krachtenveld meewerkt. Als er veel tegenkrachten zijn, is het doorgaans zo dat de probleemdefinitie en gekozen oplossing niet onderkend wordt door anderen. Het omgekeerde is ook waar, als er weinig tegenkrachten zijn, wordt de probleemdefinitie en oplossing wél onderkend. Uit de praktijk blijkt dat de realisatiekracht aanmerkelijk afneemt als er veel hindermacht wordt opgeworpen. Als 'zelf doen' geen optie is, dus als aan één van bovengenoemde kenmerken niet wordt voldaan, dan staat de optie open om te sturen via instrumenten.

3.3.2 *Sturen via instrumenten*

Sturen via instrumenten is een 'oude' methode van de overheid om tot het gestelde doel te komen. In de literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken over de klassieke beleidsinstrumenten (Hoogerwerf, 1992), te weten:

- De financieel-economisch prikkel, ook wel 'de wortel' genoemd;
- Het juridische instrument, ook wel 'de stok' genoemd;
- Communicatieve instrument, ook wel 'de preek' genoemd.

De centrale idee van deze stijl is de rationeel-analytische benadering van beleid, dat ook wel planningsdenken wordt genoemd (Hoogerwerf, 1992). Zoals ik hierboven al opmerkte is deze rationeel-analytische benadering juist ook kenmerkend voor de eerste groep instrumenten. De gedachte is, dat via rationele beleidsanalyse de optimale mix van instrumenten te vinden is die op een kosteneffectieve manier de gewenste doelen bereikt. Ter illustratie verwijs ik hier naar het SER rapport (2003) met als titel "duurzaamheid vraagt om openheid – op weg naar duurzame consumptie" (2003) waar het volgende over deze trits wordt gezegd: "Voor de omgang met externe effecten en sociale dilemma's is een combinatie van instrumenten nodig: prijsbeïnvloeding, verboden, geboden en waarden en normen, met andere woorden, een mix van een wortel, een stok en een preek". In dit document wordt gepleit voor het inzetten van het instrumentarium wat tot beschikking van de overheid staat.

Als 'zelf doen' niet mogelijk is, kun je misschien iemand anders (een doelgroep) overhalen om het voor je te doen. Daarmee gaat deze vorm van sturen spelen. Dit kan als je een context weet te scheppen waarin het voor de ander aantrekkelijk wordt om het door jouw organisatie gewenste gedrag te vertonen. Deze context kan worden gecreëerd door de bovengenoemde beleidsinstrumenten in te zetten.

De stijl 'sturen via instrumenten' dien je te hanteren als aan de volgende voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan:

1. Net als bij 'zelf doen' is de sturende partij in positie: je bent in het bezit van de instrumenten en bent gelegitimeerd om ze in te zetten;
2. Je kent de mogelijkheden en de instrumenten van medeoverheden en kunt op basis hiervan voorstellen doen voor een optimale mix;

3. De te ‘besturen’ partij accepteert de ingezette instrumenten. De mate van acceptatie hangt af van drie aspecten, die allen in voldoende mate vervuld moeten zijn:
 - Gelijkluidendheid van de probleemdefinitie;
 - Belangengelijkheid, vaak met betrekking tot kostenafwegingen;
 - Overeenkomst tussen de veronderstelde werking en de feitelijke werking van het instrument.

Bij een belangenongelijkheid neemt het draagvlak af en de weerstand toe. In hoofdstuk twee refereerde ik al aan het feit dat er in netwerken diverse vormen van macht aanwezig zijn. Daarvan is hindermacht een voorbeeld. Hindermacht ontstaat wanneer deze macht de effectiviteit van het gekozen instrumentarium ongedaan maakt. Dit in tegenstelling tot de situatie van belangengelijkheid. In dat geval gaan de doelgroepen om sturing van bovenaf vragen omdat zij beseffen dat ze zelf niet tot oplossingen kunnen komen. Bij verschillen in de probleemdefinitie herkennen doelgroepen niet dat het gekozen instrument hun probleem oplost. Bij een gelijkluidende probleemdefinitie is de kans veel groter dat doelgroepen dit juist wel herkennen.

3.3.3 Sturen in netwerken

‘Sturen in netwerken’ gaat uit van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (zowel publiek als privaat) om doelen te kunnen bereiken. Het netwerk van actoren bestaat reeds en de contacten zijn aanwezig. Doelen en probleemdefinities kunnen uiteraard per actor verschillen. In een netwerk van actoren wordt onderhandeld over in te brengen problemen, na te streven doelen en in te zetten middelen. Eigen doelen worden bereikt via ‘voor wat..., hoort wat...’. Maatstaf voor de kwaliteit van het proces is de tevredenheid van de actoren achteraf over het verloop. Vaak worden de resultaten van het onderhandelingsproces vastgelegd in een convenant of een bestuursakkoord.

Vanwege het onderhandelende karakter van deze sturingsstijl moeten alle partners in het netwerk een eigen inbreng hebben. (Smits, J. 2000) Deze inbreng bestaat doorgaans uit inzet van instrumenten (juridisch, financieel-economisch of communicatief) of uit inzet van de eigen realisatiekracht op een door het netwerk gewenste manier.

Sturen in netwerken kan opportunistisch zijn. Gewezen kan worden op bijvoorbeeld het afkopen van hindermacht, sluiten van tijdelijke coalities en sturen via beschikbare informatie. (Bruin & Ten Heuvelhof, 1999) Maar sturen in netwerken kan ook constructief zijn, op basis van een reële wens om de eigen plannen zo goed mogelijk te laten aansluiten bij andere ontwikkelingen.

Deze stijl dien je te hanteren als aan de volgende voorwaarden tegelijkertijd wordt voldaan:

1. De wederzijdse afhankelijkheid tussen relevante actoren om doelen te bereiken is hoog. Dit komt op verschillende manieren tot uiting:
 - a. Het éézijdig realiseren van maatregelen of het toepassen van instrumenten roept hindermacht op, die het gewenste effect neutraliseert.
 - b. Een opgave vergt een gelijkgerichte inzet van velen (de sleutel tot de oplossing is over velen verdeeld).

2. De probleemperecepties van de verschillende actoren zijn voldoende convergerend om tot geaccepteerde oplossingen te komen. Je kunt het met elkaar eens worden over wat het probleem is, zodat je een basis hebt voor onderhandelingen over de gezamenlijk in te zetten instrumenten die tot één of meerdere oplossingen leiden.
3. De belangen van de verschillende actoren zijn voldoende convergerend. Dit hangt in hoge mate samen met de probleemperecepties. Als de probleemperecepties voldoende convergeren zijn de belangentegenstellingen rond de oplossingsrichting(en) waarschijnlijk overbrugbaar.

3.3.4 Samen leren

Zoals vermeld in paragraaf 3.2 vormt stijl 4 een vervolg op stijl 3. Als er in een gegeven situatie geen mogelijkheid bestaat om 'het bestuurlijk vermogen' te vergroten, middels het sturen in netwerken dan wordt de volgende sturingsstijl een optie. In dit geval is dat de stijl 'samen leren'.

'Samen leren' gaat ook uit van netwerken en van wederzijds afhankelijke actoren, maar stelt anders dan 'sturen in netwerken' de effectiviteit van de netwerken in relatie tot ieders problemen centraal. De sturingsstijl 'samen leren' houdt in: samen leren hoe iedere actor het beleidsprobleem ziet en wat er van het benodigde 'spel' wordt verwacht, zodat je elkaars percepties van inhoud en rollen kunt beïnvloeden. Je bespreekt als het ware met elkaar de spelregels zodat een nieuw spel ontstaat dat voor iedere speler beter is.

Het doel van deze vorm van sturen is, om mogelijke blokkades in het netwerk, die ontstaan door tegengestelde meningen over het probleem en de oplossingen, belangentegenstellingen of andere oorzaken, te voorkomen dan wel weg te nemen. (Bruin, De & Ten Heuvelhof, 1999) Grote tegenstellingen in percepties leiden tot moeilijk beheersbare processen, bij politiek gevoelige onderwerpen zelfs tot blokkades. Grote onzekerheden leiden ertoe dat versplinterd en weinig effectief beleid ontstaat omdat de inzet van verschillende actoren niet aansluit of omdat er sprake is van (onbewuste) tegenwerking.

'Samen leren' vergt dat actoren elkaar persoonlijk (leren) kennen en elkaar vertrouwen. Het onderhoud van persoonlijke netwerken en de gerichte uitbreiding/ontwikkeling ervan is dus essentieel; immers: "vertrouwen komt te voet en gaat te paard". (Teisman, 2005)

Vaak vindt sturing plaats 'achter de schermen': ervoor zorgen dat men de juiste personen aan tafel krijgt, elkaar kunnen en durven aanspreken op het gedrag, een open gesprek over de te betrekken actoren, schakelen tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau en met oog voor informele momenten sturen op persoonlijke aanhaling. (Nooteboom, 2006)

'Samen leren' dien je toe te passen in situaties waarin ontstane netwerken van wederzijds afhankelijke actoren (in potentie) niet tot bevredigende oplossingen kunnen komen. Het gaat er om dat een padstelling wordt voorkomen óf doorbroken. Deze patstelling ontstaat als de (beleids)problemen door iedereen erkend worden, maar uit de onderhandelingen géén oplossingen ontstaan die voor alle relevante actoren acceptabel zijn. Dit is het geval als tegelijkertijd:

1. De probleemperecepties en daarmee samenhangend de belangen, divergeren. Partijen houden elkaar gevangen omdat ze het vanuit hun percepties van het probleem of van het benodigde spel niet eens kunnen worden over hun gezamenlijke inzet.

2. Geen van de partijen kan schakelen naar de optie ‘sturen met instrumenten’ (in feite een vorm van power play), omdat dan hindermacht bij de anderen zal ontstaan.

Om de sturingsstijl ‘samen leren’ te kunnen toepassen is het belangrijk om de relevante actoren persoonlijk te kennen en moet er een hoge mate van onderling vertrouwen heersen. Dit vertrouwen is nodig, omdat elke betrokkene voor ‘samen leren’ een basishouding moet hebben waarin hij/zij bereid is om het eigen denkkader, de eigen doelstellingen en de eigen probleemperecepties (indien nodig) te herzien. Vertrouwen maakt het mogelijk deze zaken bespreekbaar te maken en/of te houden. Om vervolgens ook invloed uit te willen oefenen op de zogenaamde machtsnetwerken moet er sprake zijn van adaptief handelen.

Vertrouwen echter is niet van de ene op de andere dag bereikt. Vaak gaat vertrouwen gepaard met het concreet realiseren van dingen. Als er een sfeer van vertrouwen bestaat is dat zichtbaar aan de concrete zaken die worden geregeld. Het moet niet blijven bij het op papier zetten van visies, nota’s en afspraken, maar deze moeten in de praktijk worden gebracht. Het proces van het groeien in vertrouwen gaat vaak over een lange(re) termijn en wordt gevoed door afspraken na te komen en uit te voeren.

3.3.5 *Adaptief handelen*

Een laatste vorm van sturen is de vorm ‘adaptief handelen’. Adaptief handelen volgt op de stijl ‘samen leren’ en sluit daarmee de rij van sturingsvormen. ‘Adaptief handelen’ is een stijl van sturen waar verschillende zaken mee te typeren zijn. Weliswaar stelt het zich ten doel om daadwerkelijk in te grijpen, maar dat gebeurt op een geheel andere wijze dan dat hierboven is beschreven. Het is meer een vorm van metasturing. Sturen op het sturen.

Ten eerste pas je bij deze stijl voortdurend doelen op elkaar aan om gezamenlijke doelen dichterbij te brengen. Ten tweede zoek je naar (of wacht je op) kansen waarop je kunt aanhaken. Ten derde zoek je naar belangen waarop je kunt meekoppelen (zelf een beetje meebuigen en het initiatief van de ander een beetje laten bijbuigen). En tenslotte heb je oog voor de ‘eigen’ witte vlekken in het krachtenveld en probeer je deze zo klein mogelijk te maken. (Nootboom, 2006)

‘Adaptief handelen’ is een sturingsstijl, die je samen met je partners moet ontwikkelen – de ene keer kan jij iets doen om je partner te helpen en de andere keer is het andersom. Je moet een aantrekkelijke partner zijn. Deze gezamenlijke competentie wordt ook wel wederzijds adaptief vermogen genoemd.

Adaptief handelen gaat over de relatie tussen informele netwerken en het aanpassend vermogen van samenlevingen. Nootboom (2006) schrijft over adaptieve netwerken het volgende: “innoveren kan alleen als we elkaar de ruimte geven. Informele netwerken kunnen die ruimte creëren. Ze passen zich aan, aan bestaande machtsnetwerken, maar doen dat wel met onzichtbare iteraties. Onder invloed van die interventies veranderen en verfijnen machtsconstellaties zich, waarmee zich nieuwe kansen voor interventies aandienen, voor nieuwe (aangepaste) adaptieve netwerken. Deze iteratie tussen adaptieve netwerken en machtsnetwerken zorgt voor een evolutie van het collectieve denken en handelen, waarmee beleid kan worden gebaseerd op complexere ideeën, en waarmee dus ook complexere innovaties, en dus van meer kwaliteit en duurzaamheid, tot stand kunnen worden gebracht”. Een belangrijk kenmerk van adaptieve netwerken is dat ze onzichtbaar zijn.

Om tot adaptief handelen te komen moet er dus een context bestaan van wederzijds afhankelijke actoren, die geen directe eigen instrumenten of realisatiekracht beschikbaar hebben dan wel opereren in een context waar grote onzekerheid heerst over het bereiken van doelen met deze instrumenten. De crux is dat de onderlinge afhankelijkheden latent wel aanwezig zijn, maar dat niemand of slechts weinigen zich ervan bewust zijn. Tegelijkertijd moet er wel gezamenlijk beleid worden gemaakt om doelen te bereiken. Deze situatie doet zich voor als:

1. De probleempercepties zodanig diffuus zijn dat belangentegenstellingen niet binnen de grenzen van één arena tot een oplossing kunnen komen:
 - a. belangentegenstellingen zijn groot; óf
 - b. problemen worden niet gezien.
2. De oplossingen niet in één ronde van onderhandelen kunnen worden gegenereerd. Het einddoel vergt een zodanig grote verandering dat deze in de huidige context niet in één keer kan worden bereikt.
3. De dynamiek van de omgeving vraagt om een gericht antwoord. Dit antwoord wordt gegeven door flexibele en op toekomstige omgevingsveranderingen.

Om de sturingsstijl 'adaptief handelen' te kunnen toepassen, moet je de politieke steun hebben om structureel in je netwerk te investeren en tijd vrij te maken voor ontwikkelingen met een onzekere uitkomst. Een flexibele respons vereist dat (een deel van de) leden van de organisatie zich niet puur richt op het oplossen van de huidige problemen en het bereiken van de huidige ambities. Ingezien moet worden dat de positie en vooral de impact van de organisatie in de toekomst afhangt van de snelheid en effectiviteit waarmee op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Vanuit de noodzaak om tot adaptiviteit te komen, is een zekere 'ruimte' in de eigen organisatie nodig, die zicht genereert op de ongedachte toekomstontwikkelingen. Strak georganiseerde organisaties hebben juist hiervoor vaak weinig aandacht en gaan te lang door met het produceren van 'verouderde' producten.

De idee achter adaptieve netwerken is dat deze in staat zijn om interventies te bedenken die hoge kwaliteit hebben en die veilig genoeg zijn voor henzelf. Adaptieve netwerken worden geplaatst tegenover machtsnetwerken (de zogenaamde 'powernetworks' volgens Nootboom). Adaptieve netwerken zijn bestemd om interventies te plegen in deze powernetworks. In de formele context gaat de theorie op dat besluitvorming transparant moet zijn en dat interacties in deze context primair als een onderhandelings spel zijn ingericht. Aan de andere kant kan je als 'adaptive network' ook invloed proberen uit te oefenen door 'proefballonnetjes' op te laten en te kijken hoe hier op wordt gereageerd.

"Beide soorten interacties zullen op de een of andere manier van elkaar gescheiden moeten worden om een spanning op te leveren tussen het gezamenlijk gevoelde belang en het individuele kortetermijnbelang. Waar Teisman in dit geval spreekt van dubbeldenken ontstaat hier een vorm van 'collectief dubbeldenken'." (Nootboom, 2005) 'Adaptief handelen' vergt uitstekende persoonlijke contacten waarin veel onderling vertrouwen bestaat. Maar adaptief handelen kan ook via 'virtuele' netwerken ontstaan waarbij de partners wel met elkaar meeliften op bijvoorbeeld een discussie in de media of vakliteratuur maar niet daadwerkelijk met elkaar aan tafel zitten.

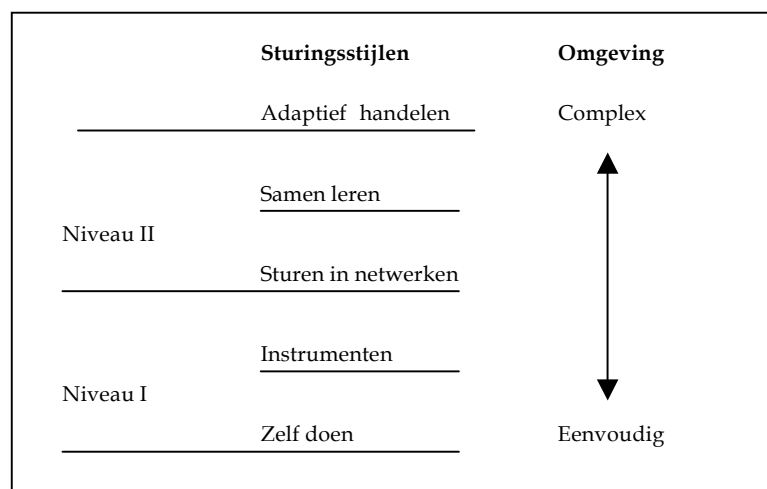
3.4 Samenvatting en conclusies

In deze paragraaf wordt een samenvatting en enkele conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven. Om adequaat op een omgeving te reageren zijn een aantal verschillende sturingsstijlen geïntroduceerd. Deze sturingsstijlen werden ingedeeld in een vijftal categorieën:

1. Zelf doen
2. Sturen via instrumenten
3. Sturen in netwerken
4. Samen leren
5. Adaptief handelen

Het bestuurlijk vermogen neemt toe als een organisatie beter in staat is om een bepaalde situatie of omgeving te herkennen en daar op een juiste manier op kan reageren, door een daartoe passende sturingsstijl te gebruiken. Onderstaand schema maakt de relatie tussen sturingsstijlen en omgeving inzichtelijk. Op basis van hoofdstuk twee en dit hoofdstuk maak ik de volgende conclusies:

1. Elke situatie vraagt om een eigen aanpak en een daarbij behorend instrument.
2. Bij de stijlen 3 t/m 5 neemt de zichtbaarheid van het acteren voor de politiek en de buitenwereld af (er wordt meer indirect geopereerd). Het is daarom verleidelijk om primair voor stijl 1 en 2 te kiezen en het daar bij te laten (de agenda zit vol). Toegeven aan deze verleiding betekent dat bij complexe kwesties schijnzekerheden worden gecreëerd omdat de echte problemen niet worden opgelost. Dit komt doordat andere actoren sleutels tot de oplossing hebben, die niet worden benut.
3. Hoe complexer de omgeving, des te meer zal de afhankelijkheid van elkaar toenemen. Dit garandeert echter niet dat men per definitie gaat samenwerken. Wel zal het bestuurlijk vermogen toenemen als aan deze afhankelijkheid gehoor wordt gegeven.



Figuur 3-1 Sturingsstijlen in relatie tot omgeving

4. Rol van DHV

4.1 Inleiding

Veranderingen door de informaticarevolutie veranderde de samenleving als geheel en zorgde voor een grote(re) complexiteit in (publieke) vraagstukken, waar de netwerksamenleving mee was geboren. Deze complexiteit leidde onder andere tot een grotere wederzijdse afhankelijkheid en daarmee tot het feit dat de verantwoordelijkheden vaker moe(s)ten worden gedeeld.

Dit besef lijkt echter nog niet altijd voldoende aanwezig te zijn en in veel gevallen zou dit besef nog kunnen groeien. Overheden lijken dan ook te worstelen met hun nieuwe rol en nieuwe verantwoordelijkheden. Soeterbroek (2002) merkt op dat papieren ambities, die zelden vertaald worden in een gedurfde en vernieuwende aanpak, vaak de boventoon voeren en vaak alleen worden gebruikt om het eigen beleidsterrein van een departement van een grotere aantrekkingskracht te voorzien.

Toekomstgericht beleid stelt dan ook andere eisen aan hoe je beleid ontwikkelt. De toekomstbeelden worden verknoopt met doel- en planningsgericht denken, waardoor vernieuwende concepten en visies iets mechanisch krijgen en minder iets van een inspiratiebron voor een permanent leerproces. Dit lijkt volgens Soeterbroek ten koste te gaan van een meer onderzoekende houding naar maatschappelijke dynamiek en naar remmende en losmakende factoren in de praktijk van beleidsinnovatie. (Soeterbroek, 2002)

Zoals veel adviesbureaus, maakt ook DHV gebruik van project-, programma- en procesmanagement om overheden te helpen met hun worsteling in hun bestuurlijk vermogen. In deze paragraaf wordt dan ook het onderscheid tussen deze vormen van management kort uiteengezet en wordt er in een concluderende paragraaf uitgelegd hoe deze managementvormen aansluiten op de sturingsinstrumenten die overheden tot haar beschikking heeft.

4.1.1 DHV

Adviesbureaus, waaronder DHV, proberen overheden hierin tegemoet te komen en hun te helpen met het oplossen van maatschappelijke complexe vraagstukken. Ze laten overheden zien dat visie gestuurd beleid een andere aanpak vereist. Het sturen op de lange termijn vergt een open houding naar andere spelers in het netwerk. Uiteindelijk is het dan ook de bedoeling om overheden te laten groeien in hun bestuurlijk vermogen. Om te groeien in dat vermogen moet er, zoals gezegd, eerst onderzoek naar de omgeving worden gedaan en daarna moet er gekeken worden welk sturingsinstrument een overheid in die omgeving moet inzetten. In de voorgaande hoofdstukken zijn op deze twee variabelen ingegaan. In dit hoofdstuk echter wordt gekeken naar de rol die DHV speelt in complexe processen en welke methodieken zij tot haar beschikking heeft.

De vragen waar DHV, als adviesbureau, mee te maken krijgt zijn: waar liggen de kansen en de mogelijkheden om te groeien in bestuurlijk vermogen? Welke (sleutel)actoren moeten er bij het proces worden betrokken? Waar liggen er doorbraken en wie moet wat toegeven? Deze vragen zijn voor een procesbegeleider belangrijk om tot een adequate beschrijving en beantwoording van de problematiek te komen.

4.2 Projectmanagement

Het object van projectmanagement is de wijze waarop men kijkt hoe projecten moeten worden gerealiseerd, die naar inhoud en vorm zijn uitgekristalliseerd. (Teisman, 2005, p. 118) Belangrijk bij deze methode is dat er wordt gehandeld vanuit de inhoud en vanuit een vooropgesteld resultaat om een bepaald doel te bereiken. Daarbij bepaalt dus niet het proces, maar de inhoud, de aansturing,. Een projectmanager werkt dienovereenkomstig. Projectmanagement gaat uit van een begrensde tijdshorizon en werkt naar een uniek doel. De kern van deze vorm van management zit in de beheersing. Een project moet kunnen worden beheerst op de gebieden: tijd, middelen, kwaliteit, informatie en organisatie. Volgens Kor (2005) wordt projectmanagement ook wel gedefinieerd als “een uniek complex van werkzaamheden die zijn gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd. De projectmethode wordt gekenmerkt door een drietal belangrijke begrippen, namelijk faseren, beheersen en beslissen. “Elk proces staat in het teken van het steeds helderder krijgen van het eindresultaat en het bevorderen en vergemakkelijken van de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen”. (Kor, 2005)

Belangrijk aan deze vorm van management is dat ze in een relatief eenvoudige omgeving kan worden ingezet. De doelen zijn bekend, de tijdhorizon is relatief kort en de middelen zijn beperkt. Met deze vorm van management helpt DHV overheden die in een relatief eenvoudige omgeving zitten. In deze omgeving zijn er veel zaken die een overheid zelf kan doen of die met behulp van instrumenten kan worden gestuurd.

De kritiek op deze vorm van management richt zich met name op de weinig holistische kijk op de werkelijkheid. Ze reduceert de werkelijkheid te veel en lijkt te weinig affiniteit te hebben met de complexiteit waarin diezelfde werkelijkheid wordt gecreëerd.

4.3 Programmamanagement

Een programma is een uniek complex van inspanningen (waaronder projecten, maar ook processen) dat met beperkte middelen doelgericht moet worden uitgevoerd. (Kor, 2006) Er wordt van programmamanagement gebruik gemaakt als er strategisch belang op het spel staat. Het is het geheel van samenhangende activiteiten en projecten in een tijdelijke organisatie om een of meer van tevoren gedefinieerde doelstellingen te realiseren. In paragraaf 2.1 noemde ik de maatschappelijke veranderingen waar complexiteit onder andere mee valt te verklaren. Binnen complexiteit neemt verandering een grote rol in. Deze veranderingen vinden ook zo hun weerslag in organisaties. Zij zijn eveneens sterk aan verandering onderhevig en moeten met deze veranderingen leren omgaan. Om veranderingen niet ad hoc te laten verlopen kan er dus voor bovengenoemde managementvorm worden gekozen, waardoor veranderingen beter kunnen worden geborgd. Deze vorm van management verschilt van projectmanagement in onder andere de tijdsspanne. Waar projectmanagement een korte termijn doelstelling heeft te realiseren zet programmamanagement in op de langere termijn. Veranderingen kunnen op deze

manier binnen de organisatie beter worden geborgd, waardoor er een meer gestructureerde missie en visie ontstaat.

“Programmamanagers bekijken de projecten binnen hun programma op samenhang en synergie. Ze lijken zich te plaatsen op het raakvlak van project- en complexiteitmanagement” (Teisman, 2005, p. 119) Programmamanagement bevat naast projecten ook lijnactiviteiten. Programmamanagement wordt toegepast in complexe situaties met een grote impact op de bestaande organisatie. Evenals projectmanagement zet ook programmamanagement in op het realiseren van doelstellingen. Dankzij programmamanagement kan de organisatie zich blijven richten op strategische doelen, blijft er overzicht tussen de doelen en worden bedrijfsmiddelen optimaal verdeeld over de verschillende inspanningen. Een ander belangrijk element van deze vorm van management is dat de rollen, posities en verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd.

Bij veel gemeentes en andere overheden is het zo dat men te maken heeft met een veelheid aan projecten, met verschillende oorsprongen, opdrachtgevers en vormen van financiering. Dit zorgt er vaak voor dat er zich een te dicht bos gaat voordoen waarin men de spreekwoordelijke bomen niet meer onderscheid. Daarom kan programmamanagement als hulpmiddel dienen om een aantal strategische doelen op te stellen. Programmamanagement staat ook per definitie in een turbulente en complexe omgeving. Ook met programmamanagement kan er een poging worden gedaan om het bestuurlijk vermogen te vergroten.

Belangrijk van deze managementvorm is, dat er tussen projecten en programma's en processen en programma's iteraties plaats vinden, waarmee het programma wordt bijgesteld en/of doelen worden veranderd. Deze iteraties vinden plaats in een relatief complexe omgeving. De tijdsspanne is langer dan bij projectmanagement en de (lange termijn) doelen zijn bekend, maar kunnen worden bijgesteld. De focus is meer inhoudelijk gericht en minder op het proces.

Deze elementen in ogenschouw nemend kom ik tot de volgende conclusie. DHV kan overheden helpen met het groeien in bestuurlijk vermogen door deze vorm van management toe te passen. Programmamanagement houdt beperkt rekening met de complexe omgeving en is bezig op de lange termijn. Deze vorm van management ligt in het verlengde van het sturingsinstrument van overheden om te sturen in netwerken. Immers bij sturen in netwerken heb je ook te maken met wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren om doelen te kunnen bereiken. Wel kunnen definities van het probleem verschillen. Deze redenering is terug te vinden in het schema in paragraaf 4.5.

4.4 Procesmanagement

Naast project en programmamanagement onderscheid ik nog een derde managementvariant: procesmanagement. Veranderingsprocessen lijken vaak gebukt te gaan onder een tekort aan aandacht voor het proces, hoe paradoxaal het ook moge klinken. De focus lijkt vaak te liggen bij de inhoud en niet zozeer bij het proces als zodanig. Met inhoud bedoelen De Bruin en Ten Heuvelhof de vraag welke veranderingen gewenst zijn. Procesmatige aspecten daarentegen betreffen de manier waarop deze veranderingen kunnen worden onderkend en doorgevoerd. Dit onderscheidt maken De Bruin en Ten Heuvelhof, omdat deze aspecten wel van

elkaar te scheiden zijn, maar niet van elkaar los te maken zijn, immers: processen produceren inhoud (De Bruin, ea. 2004).

Het veranderingsproces wordt aangestuurd door personen of organisaties die een procesoriëntatie hebben. “Een procesmanager draagt er zorg voor dat het veranderingsproces goed verloopt: dat partijen zich aan de afspraken houden, dat er goed wordt gecommuniceerd, dat besluiten conform de spelregels worden genomen etc. (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2004, p. 16) Bij procesmanagement is het verwerven van draagvlak een belangrijk onderdeel. Daarnaast is het de kunst om te voorkomen dat alle relevante partijen bij het proces van het zoeken naar oplossingen worden betrokken. In de volgende (sub)paragraaf wordt er dieper op het procesontwerp ingegaan.

De nadruk in het vervolg van deze scriptie zal liggen bij procesmanagement. Immers, middels deze vorm zal het bestuurlijk vermogen van overheden maximaal kunnen groeien. Overheden zitten nu al vaak in de situatie dat ze dingen ‘zelf doen’ of dat ze dat doen via het sturen middels instrumenten. Andere sturingsstijlen zijn juist toepasbaar in complexere omgevingen, maar dat vergt een andere insteek.

4.4.1 Procesontwerp

Om een proces van verandering en sturing succesvol te laten verlopen, zullen er procesafspraken moeten worden gemaakt, zo redeneren De Bruijn en Ten Heuvelhof (2002, p. 14-15). Zij geven aan dat een procesbenadering van verandering het volgende inhoudt:

- Er worden vooraf tussen de betrokken partijen afspraken gemaakt over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen;
- Het accent in deze afspraken verschuift vooraf van de inhoud van de verandering naar de manier waarop deze tot stand zal komen;
- Deze procesafspraken moeten voor elk van de betrokken partijen voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen.

Het geheel van procesafspraken is een procesontwerp. Een procesontwerp kent vier kernelementen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2002, p. 53-54):

- Openheid: procesmanagement betekent dat een initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt. Ook andere partijen krijgen de ruimte om richting te geven en hun ideeën op tafel te leggen.
- Bescherming van core values: partijen die zich committeren aan een proces moeten voldoende bescherming van de eigen core values krijgen. Dan wordt het proces voor alle partijen een veilige omgeving.
- Voortgang: niemand heeft baat bij stroperigheid; daarom is het noodzakelijk dat het proces voldoende vaart en voortgang kent.
- Inhoud: armoedige of onjuiste informatie moet vermeden worden. Het is belangrijk dat het proces voldoende inhoudelijke elementen heeft.

4.5 Conclusie

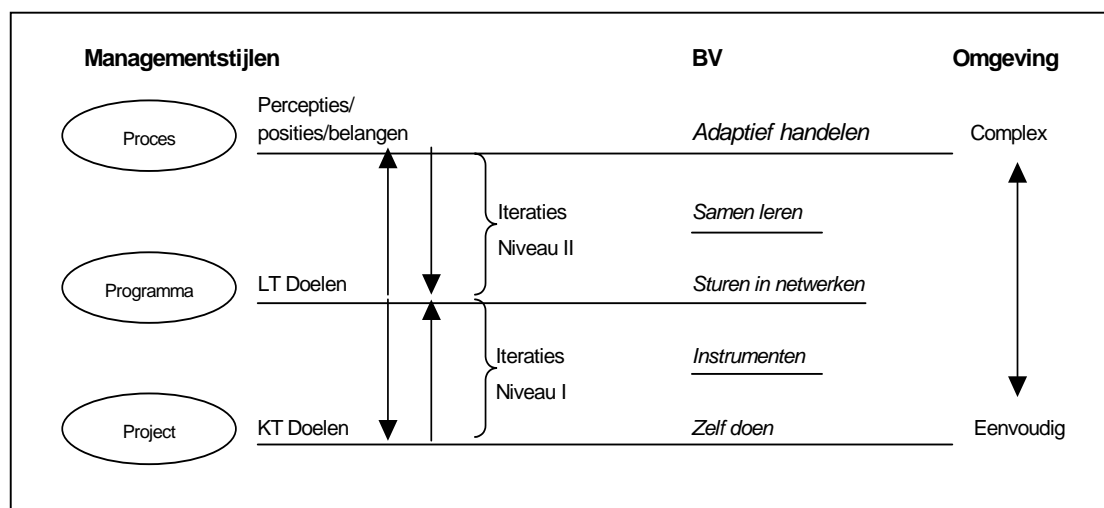
In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt in verschillende managementvormen. Deze zijn voor DHV een onderdeel van haar instrumentarium om problemen van overheden in de maatschappelijke omgeving op te lossen, waardoor het bestuurlijk

vermogen van overheden kan groeien. In onderstaand schema worden deze managementvormen samengevat weergegeven.

Management-vorm	Project	Programma	Proces
Variabele			
Tijdsspanne	Kort	Lang	(Middel)lang
Omgeving	Eenvoudig	Complex	Complex
Object	Bekend	Bekend	Onbekend
Focus	Inhoudelijk	Inhoudelijk	Procesmatig
Actoren	Weinig	Nvt	Veel

Figuur 4-1 Overzicht van verschillende managementvormen

Daarnaast is verder een onderscheid gemaakt naar complexiteitserkende en complexiteitreducerende managers. Niet iedere manager heeft de competentie om binnen een complexe wereld te acteren. Daarnaast blijkt dat er voor het bereiken van een (lange termijn) doel niet alleen sprake kan zijn van procesmanagement, maar dat er daarbinnen ook sprake kan zijn van projectmanagement. Aan het eind van hoofdstuk drie is een schema gepresenteerd die de koppeling van sturingsstijl en omgeving maakte. Nu wordt dit schema verder uitgewerkt en wordt ook de rol van adviseurs daarmee gecombineerd.



Figuur 4-2 Managementcompetenties tov bestuurlijk vermogen en omgeving gesitueerd

Bij procesmanagementcompetenties maak ik een onderscheid in traditionele managers en complexiteiterkende managers. De eerste heeft een sterk empathisch en appellerend karakter. Ze is niet bereid om persoonlijk in een netwerk te stappen en zoekt naar alternatieve scenario's. Ze is oplossingsgericht bezig.

De complexiteiterkende manager daarentegen heeft het vermogen (de competentie) om verder te kijken dan het netwerk. Het neemt deel daaraan en erkent de werkelijkheid als een complexe wereld van tegengestelde doelen, belangen en actoren. Ze is voortdurend op zoek naar oplossingen, fixeert niet en het proces wordt/is daarmee altijd spannend (gemaakt). DHV faciliteert samenwerking. Dit is ook een van de kernbegrippen van procesmanagement.

5. Methodiek

In dit hoofdstuk wordt de methodologie behandeld die gevolgd is voor dit onderzoek. Allereerst wordt ingegaan op het flexibele onderzoeksontwerp. Daarna wordt er ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

5.1 Flexibel onderzoeksontwerp

Robson (2002, p. 547) beschrijft het flexibele onderzoeksontwerp als: 'a research strategy where the research design develops (emerges, unfolds) during the process of data collection and analysis. Almost always involves the collection of qualitative data, but can also involve collection of quantitative data'. Een tegenovergestelde strategie is er een met een 'fixed design' waarbij met name met kwantitatieve data wordt gewerkt en de onderzoeksmethode al ver voor de hoofdfase van het onderzoek vastligt (Robson, 2002, p. 547).

Dit onderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in een stedelijk netwerk. Om dit te doen is het noodzakelijk kwalitatieve gegevens te verkrijgen. Daarbij zijn kwantitatieve gegevens minder relevant, omdat die minder zijn gericht op een inhoudelijk onderzoek en meer op cijfermatige aspecten. Het gaat kwalitatief om de verschillende stappen die er gezet zijn en de rol van de betrokken partijen daarin. Voordat het daadwerkelijke onderzoek van start gaat is er onvoldoende informatie beschikbaar om in een vroegtijdig stadium reeds het onderzoeksmodel vast te stellen. Gedurende het onderzoek was het dan ook noodzakelijk om de onderzoeksmethode aan te passen, waarbij een flexibel onderzoeksontwerp dan ook de basis vormt voor dit onderzoek.

5.2 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit van een onderzoek valt uiteen in de interne validiteit en de externe validiteit. De interne validiteit heeft betrekking op de vraag of je meet wat je wilt meten. Robson (2002) beschrijft de interne validiteit als volgt: 'the extent to which a study establishes that a factor or variable has actually caused the effect that is found (and in particular that it has not been caused by other factors)' (Robson, 2002, p. 549). De parallellen tussen de theoretische concepten en de empirie zouden dan ook op een juiste manier gelegd moeten worden. De momenten en handelingswijzen van actoren die van kritische betekenis zijn geweest, moeten dan ook daadwerkelijk als zodanig herkend worden en zaken die van minder belang waren mogen niet als kritische factor worden aangemerkt.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid naar andere personen, instituties, tijden en plaatsen. Het gaat hierbij om de laatste fase van het onderzoek: het identificeren van lessen uit een specifieke casus die relevant zijn voor DHV. De vraag is nu in hoeverre dit überhaupt mogelijk is. Vervolgens is het van belang om te weten wat dan vergelijkbare processen zijn. Welke omvang en welk karakter moet deze casus hebben om gebruik te kunnen maken van de kennis en ervaring die er opgedaan is in de casus van dit onderzoek.

Om ervoor te zorgen dat het onderzoek op een betrouwbare wijze geschiedt is het volgens Robson (2002) van belang dat er op een serieuze wijze wordt omgegaan met de onderzoeksmethoden en -praktijken. Naast zaken als grondigheid,

zorgvuldigheid en eerlijkheid tijdens het verrichten van het onderzoek is het tevens van belang dat het voor derden duidelijk is dat de zorgvuldigheidsvereisten in acht zijn genomen. Dit kan bereikt worden door een goede verslaglegging van de verschillende stappen die er zijn gezet tijdens het onderzoek. Daartoe worden in de bijlage verschillende onderzoeksstappen toegelicht en worden daarnaast interviews opgenomen.

5.2.1 *Bedreigingen validiteit en betrouwbaarheid*

Er zijn een aantal bedreigingen te identificeren voor de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Wat betreft te betrouwbaarheid gaat het bij de documentanalyses om de betrouwbaarheid van de informatie die in documenten naar voren komt. Het is mogelijk dat beleidsdocumenten van een van de partijen een eenzijdig beeld geven van de situatie. Een andere bedreiging voor de betrouwbaarheid van een documentanalyse is het feit dat we de documenten bij het onderzoek voor een ander doeleinde gebruiken dan waarvoor het document is geschreven. In deze situatie gaat het echter juist ook om het doel waarvoor het document is geschreven. Het is hierbij wel van belang om ook goed de context van een bepaald document te bekijken om zodoende het doel en de handelingswijze van een actor te kunnen begrijpen. Bij het houden van interviews geldt wederom de bedreiging van de subjectiviteit van actoren. Actoren kunnen mogelijk een eenzijdig beeld geven van de situatie. Het is daarom van belang meerdere actoren te spreken om een evenwichtig beeld te verkrijgen. Een laatste bedreiging voor de betrouwbaarheid is de positie van één van de onderzoekers. Het is daarom van belang om aandacht te besteden aan de verschillende partijen en continu de eigen positie van de onderzoeker te evalueren.

Wat betreft de validiteit zijn er enkele opmerkingen te maken. Bij de interne validiteit kan er opgemerkt worden dat de documenten die wij hebben gebruikt niet zijn gemaakt voor dit onderzoek, maar hebben van een ander doel. Daarnaast hebben zij altijd een bepaalde mate van subjectiviteit aangezien deze zijn geschreven vanuit een bepaald standpunt. De interviews die wij hebben gedaan geven inzicht in de mening van bepaalde personen, waarbij moet worden aangemerkt dat dit 'stakeholders' zijn geweest die redeneren vanuit hun eigen positie. Ondanks dat er interviews zijn geweest met verschillende actoren kan dit met zich meebrengen dat er een eenzijdig beeld wordt gegeven van de situatie. Gegeven de tijd die voor dit onderzoek stond is het niet mogelijk gebleken om meer interviews te houden met andere betrokkenen.

Wat betreft de externe validiteit kan er gesteld wordt dat voorzichtigheid geboden is bij het generaliseren van conclusies. Vooral vanwege het feit dat het hier slechts een casus betreft is het lastig om dit te generaliseren naar de hele onderneming. Een andere beperking zit in de kleine hoeveelheid adviseurs die bij de casus betrokken zijn. Een generaliserende conclusie over het functioneren van DHV als geheel is dan ook zeer beperkt en moet binnen deze beperkende context worden begrepen.

5.2.2 *Gevalsstudie*

Binnen het onderzoeksontwerp van het 'flexible design' vallen volgens Robson (2002, p. 178) de strategieën van de gevalsstudie, de etnografische studie en de 'grounded theory study'. Hij beschrijft de gevalsstudie als: 'a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence'.

Het gaat hierbij om de antecedenten, contextuele factoren, percepties en attitudes die leiden tot een bepaalde 'outcome'. Het gaat om het onderzoeken van oorzaken, determinanten, factoren, processen, ervaringen etc. die bijdragen aan die bepaalde 'outcome' (Robson, 2002).

5.3 Methoden

Er zijn verschillende methoden die gehanteerd kunnen worden binnen een gevalstudie. Van Thiel (hoorcollege okt. 2004) noemt er drie: het interview, de (participerende) observatie en de inhoudsanalyse. Het doen van een (participerende) observatie is niet in het belang van dit onderzoek, omdat het geen bijdrage levert aan het inhoudelijke karakter van ons onderzoek, maar zou voor een onderzoek naar de processen eventueel een goede mogelijkheid zijn om de processen te analyseren. De andere twee methoden zijn wel gebruikt in dit onderzoek. Om het stedelijk netwerk Twente te kunnen beschrijven is gebruik gemaakt van verschillende documenten, zoals de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit 2005. Daarnaast is er nog gebruik gemaakt van secundaire bronnen zoals internetsites en andere relevante documenten die niet als primair aangeduid kunnen worden zoals folders.

Het gebruik van het interview als methode is gedaan om inzicht te krijgen in de percepties van de betrokken actoren en om de validiteit van het onderzoek te waarborgen.

5.3.1 Inhoudsanalyse

De inhoudsanalyse is een methode om met behulp van documenten meer inzicht te verkrijgen in de casus. Robson (2002, p. 350) haalt de definitie van Krippendorff naar voren: 'content analysis is a research method for making replicable definition and valid inferences from data to their context'. Robson merkt hierbij op dat het in deze definitie niet duidelijk wordt gemaakt dat er gebruik wordt gemaakt van een bepaalde soort data (verschillende soorten documenten). Hij stelt echter dat het de kracht van deze definitie is dat er een relatie wordt gelegd tussen inhoud en context. Bij die context gaat het zowel om het doel van het document als om de institutionele, sociale en culturele aspecten. Tevens wordt benadrukt dat de betrouwbaarheid en validiteit een belangrijke rol spelen bij de inhoudsanalyse. Een probleem dat speelt bij de inhoudsanalyse is dat de informatie in het document niet gestructureerd is (naar de wensen van de onderzoeker) en dat het document een doel heeft. Het doel is belangrijk bij het begrijpen en interpreteren van de analyse.

De selectie van documenten is van belang om een duidelijk en evenwichtig beeld te krijgen van de situatie. Om een beeld te krijgen van het formele stedelijke netwerk Twente, beschreven in de Nota Ruimte, is het analyseren van beleidsdocumenten voldoende. Aangezien voor de start van het onderzoek niet bekend was wat precies de kwesties en de inhoudelijke vraagstukken waren en wat de mogelijke oplossingen konden zijn was het niet mogelijk om hier van tevoren een opsomming te geven van de documenten die er geanalyseerd dienen te worden. Het hanteren van een flexibel onderzoeksontwerp gaf mij de mogelijkheid om gedurende het onderzoek belangrijke documenten te identificeren en te analyseren. Een startpunt wordt echter wel geboden door belangrijke documenten op te vragen en te analyseren.

Voordelen van de inhoudsanalyse (Robson, 2002, p. 358) zijn dat het 'unobtrusive' is, het onderzoek kan plaatsvinden zonder dat de betrokken partijen de onderzoeker in

de gaten hebben. De documenten zijn permanent en kunnen dus een tweede keer geanalyseerd worden waardoor de betrouwbaarheid toeneemt. Tevens is deze vorm van onderzoek niet duur en is het mogelijk om longitudinale analyses te maken. De documentanalyse heeft echter ook nadelen. De beschikbare documenten zijn wellicht beperkt. Het doel van een document is anders dan het doel van het onderzoek, dit kan een bias met zich meebrengen wanneer het gaat om het juist interpreteren van de data. Dit maakt het noodzakelijk om de documenten van verschillende betrokken partijen te analyseren om zodoende een evenwichtig beeld te krijgen. Daarnaast maakt dit het noodzakelijk om triangulatie toe te passen. Door middel van het houden van interviews met personen die betrokken zijn bij het stedelijk netwerk en hierin een rol hebben gespeeld is het mogelijk om deze bias zo veel mogelijk te reduceren. Tot slot is het erg moeilijk om causale relaties aan te tonen. Er is een wederzijdse beïnvloeding mogelijk tussen documenten en sociale processen. Het is de vraag of het document een reflectie is van het sociale fenomeen of het er de oorzaak van is. Ook hierbij is het van belang om de context goed te beschrijven in een duidelijke chronologie.

5.3.2 Interview

Een tweede methode die toegepast is in dit onderzoek is het interview. Naast het analyseren van documenten is het van belang een tweede methode van onderzoek te hanteren. Dit heeft twee redenen: ten eerste kunnen zogenaamde 'sleutelinformanten' extra informatie en inzicht verschaffen die wellicht niet duidelijk in documenten naar voren komen. Het is van belang om inzicht te verkrijgen in de probleemopvattingen en de daaropvolgende oplossingsrichtingen van verschillende actoren. De vraag is nu wie de sleutelinformanten zijn voor het houden van interviews.

Voor de casus Netwerk Stad Twente zijn hiervoor de volgende personen geïnterviewd:

- Dhr. J. van den Berg (procesmanager DHV)
- Dhr. A. Sjoers (voorzitter bestuurlijk overleg),
- Dhr. T. Schouten (voormalig directeur NT, nu wethouder Almelo)
- Dhr. J. Vreling (voorzitter ambtelijke projectgroep) en
- Dhr. M. Tijhuis (ambtenaar provincie Overijssel)

Door de complexiteit van het concept stedelijk netwerk en door de erkende begrensdheid van de onderzoeker is er bewust gekozen om te werk te gaan aan de hand van een semi gestructureerd interview. Bij interviews gaat het om individuele percepties van actoren en een individueel historisch overzicht van momenten. Dit zijn situaties waarin Robson (2004) een kwalitatief interview van toepassing acht. Bij een semi gestructureerd interview moet er ruimte zijn voor de respondent om eigen invulling te geven en antwoorden te geven die van tevoren niet door de onderzoekers waren verwacht. Het belangrijkste doel van het interview is om inzicht te krijgen in het handelingspatroon van de respondenten: waarom hebben zij gehandeld zoals ze hebben gehandeld?

6. Operationalisering

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische begrippen, die hierboven zijn besproken, geoperationaliseerd, waarmee de casus uit hoofdstuk zeven kan worden geanalyseerd. Daarvoor wordt allereerst het onderscheid wat in de theoretische hoofdstukken is aangebracht, verder uitgewerkt.

Het bestuurlijk vermogen wat in deze scriptie centraal staat zal in dit hoofdstuk worden gezien als een onafhankelijke variabele en neem ik daarmee dus als uitgangspunt op voor deze operationalisering. Schematisch werd dit in hoofdstuk één al aangegeven. De omgeving van Netwerkstad Twente en de verschillende sturingsstijlen vormen de afhankelijke variabelen. In hoofdstuk drie en vier zijn deze onderwerpen uitvoerig beschreven. Dit hoofdstuk geeft daarvan de belangrijkste bevindingen weer en geeft aan hoe deze concepten worden geoperationaliseerd. Tenslotte gaat dit hoofdstuk in op de rol van DHV. Hoe komen de verschillende managementvormen in de casus terug?

Om bestuurlijk vermogen te operationaliseren moet er zoals hierboven is aangegeven, gekeken worden naar 1. de complexiteit van de casus (lees: de omgeving, de actoren, de percepties en de rollen); 2. de verschillende sturingsinstrumenten (waar bevindt de organisatie zich momenteel in de omgeving, welke sturingsinstrumenten zijn daarin van toepassing hoe kan ze haar slagvaardigheid vergroten, en dus: hoe kan ze haar bestuurlijk vermogen vergroten?) en 3. de rol van DHV (Hoe kan een organisatie 'aangeleerd worden' om haar bestuurlijk vermogen te vergroten? En welke vormen van management worden in de casus terug gevonden?). Tenslotte moet duidelijk worden in welke mate het bestuurlijk vermogen van Netwerkstad Twente zich heeft kunnen ontwikkelen.

6.2 Omgeving

In deze paragraaf wordt ingegaan op de omgeving als afhankelijke variabele. Zoals aangegeven in hoofdstuk twee wordt de omgeving gevormd door maatschappelijke, politieke en institutionele variabelen. Deze variabelen worden onderzocht middels een documentenanalyse en het voeren van gesprekken met verschillende actoren. (Zie voor een uitgebreide toelichting hierop hoofdstuk 5 methodiek.) De variabelen worden meetbaar gemaakt aan de hand van verschillende indicatoren. Deze indicatoren zijn uitgebreid besproken in hoofdstuk twee.

Hoofdstuk acht geeft een analyse van de casus. Daarbij zal dan ook gebruik worden gemaakt van tabel 6-1.

Omgeving	Indicator	Vraag
Maatschappelijk	a. Aantal actoren b. Aantal sleutelactoren c. Toenemende divergentie	a. Hoeveel actoren zijn er bij het NT betrokken? En neemt dat aantal toe? b. Hoeveel sleutelactoren zijn er bij het NT betrokken? c. In hoeverre nemen toenemende divergerende standpunten?
Politiek	a. Mate van urgentie b. Financiële positie c. Juridische posities	a. Hoe ziet de politieke agenda eruit? b. Welke middelen heeft het NT tot haar beschikking? c. Welke instrumenten heeft NT tot haar beschikking?

		om anderen te laten doen wat ze wil doen?
Institutioneel	<ul style="list-style-type: none"> a. Persoonlijk netwerk b. Vertrouwen c. Ruimte voor inventieve ideeën 	<ul style="list-style-type: none"> a. Hoe groot en hoe goed is het persoonlijke netwerk? b. Hoeveel vertrouwen heeft men in het netwerk? c. Is er ruimte voor inventieve ideeën?

Figuur 6-1 Operationalisering van de omgeving

6.3 Sturingsstijl

In deze paragraaf wordt gekeken hoe sturingsstijlen moeten worden onderzocht. Daartoe wordt een operationaliseringschema gemaakt, zodat stijlen zichtbaar kunnen worden gemaakt en gemeten. Ook hier geldt dat sturingsstijlen zijn onderverdeeld in 5 variabelen. Deze variabelen worden vervolgens geconcretiseerd aan de hand van indicatoren. Tenslotte worden deze indicatoren meetbaar gemaakt met een daarbij behorende vraag die mede bepalend zijn in de interviews.

Sturingsstijl	Indicator	Vraag
1. Zelf doen	<ul style="list-style-type: none"> a. Zelf in de positie b. Jouw oplossing staat niet ter discussie c. De enige die oplossing kan realiseren 	<ul style="list-style-type: none"> a. Ben je zelf in de positie om dingen te regelen? b. Staat jouw oplossing niet ter discussie? c. Ben je de enige die een oplossing kan genereren?
2. Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> a. Zelf in positie b. Kan optimale mix aan voorstellen doen c. Instrumenten worden geaccepteerd 	<ul style="list-style-type: none"> a. Ben je zelf in de positie om instrumenten te gebruiken? b. Ben je in staat om een optimale mix aan voorstellen te doen? c. Worden de voorgestelde instrumenten geaccepteerd?
3. Netwerken	<ul style="list-style-type: none"> a. Wederzijdse afhankelijkheid is hoog b. Convergerende probleempcepties c. Convergerende belangen 	<ul style="list-style-type: none"> a. Hoe hoog wordt de wederzijdse afhankelijkheid ervaren? b. In hoeverre is er sprake van convergerende probleempcepties? c. In hoeverre is er sprake van convergerende belangen?
4. Samen leren	<ul style="list-style-type: none"> a. Probleempcepties en belangen divergeren b. Geen 'power play' 	<ul style="list-style-type: none"> a. Komt men tot bevredigende oplossingen? b. Hoe wordt er omgegaan met padstellingen?
5. Adaptief handelen	<ul style="list-style-type: none"> a. Probleempcepties zijn te diffuus b. Meerdere ronden van onderhandeling c. Dynamische omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> a. Hoe groot zijn de belangentegenstellingen en in hoeverre worden problemen gesignaleerd? b. Kan een bepaald doel in een keer worden bereikt of zijn er meerder beslisrondes nodig? c. In hoeverre zijn omgevingsveranderingen flexibel en op de toekomst gericht?

Figuur 6-2 Operationalisering van sturingsinstrumenten

6.4 Rol DHV

Deze paragraaf gaat in op de rol van DHV en hoe die meetbaar gemaakt kan worden. Uit hoofdstuk vier bleek dat DHV gebruik maakt van een aantal managementstijlen. Ook hier volgt weer een tabel om deze rol inzichtelijker te maken door variabelen, indicatoren en daarbij behorende vragen op te nemen. Deze tabel is een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid en geeft theoretisch weer hoe het zou moeten werken. In de praktijk lopen deze vormen echter veelal door elkaar heen.

Variabele		Indicator	Vraag
Project	a. Tijdsspanne	a. Max. 3 maanden	a. Hoe lang heeft het geduurd?
	b. Object	b. Doel is bekend	b. In hoeverre is het doel bekend?
	c. Focus	c. Richt zich op de inhoud	c. Wat is de focus?
	d. Actoren	d. Weinig actoren	d. Hoeveel actoren?
Programma	a. Tijdsspanne	a. 3-12 maanden	a. Hoe lang heeft het geduurd?
	b. Object	b. Doel is bekend	b. In hoeverre is het doel bekend?
	c. Focus	c. Richt zich op de inhoud	c. Wat is de focus?
	d. Actoren	d. Veel actoren	d. Hoeveel actoren?
Proces	a. Tijdsspanne	a. 3-6 maanden	a. Hoe lang heeft het geduurd?
	b. Object	b. Doel is onbekend	b. In hoeverre is het doel bekend?
	c. Focus	c. Richt zich op het proces	c. Wat is de focus?
	d. Actoren	d. Veel actoren	d. Hoeveel actoren?

Hoe complexer de situatie (meerdere schaalniveaus, actoren, belangen, percepties, rollen) hoe meer er ingestoken moet worden vanuit procesmanagement. Voor DHV geldt dan ook dat een procesmanager duidelijk moet kunnen maken wat een organisatie/overheid voor vorm van sturing nodig heeft om haar 'bestuurlijk vermogen' te vergroten. Daarbij lopen processen onderling niet synchroon en is er geen duidelijke grens aan te geven waar het project ophoudt en het proces begint. (Er is in zo'n geval sprake van ambiguïteit). Zoals gezegd maak ik binnen procesmanagement een onderscheid naar complexiteiterkende managers en complexiteitreducerende managers.

Een projectmanager houdt zich bezig houden met het vergroten van het bestuurlijk vermogen van een organisatie tot en met de stijl 'sturen via instrumenten'. Moet een organisatie zich verbeteren op het sturen in netwerken, dan is een andere aanpak vereist. Een projectmanager is zich dan daar ook van bewust. Immers, des te complexer een situatie, des te meer vraagt dat aan competenties van de manager.

Enerzijds wordt er gekeken naar de omgeving van Netwerkstad Twente en anderzijds wordt de rol van DHV beschreven. Aan de hand van deze twee variabelen moet duidelijk worden in hoeverre het Netwerkstad Twente is gegroeid in haar bestuurlijk vermogen en welke invloed de omgeving en DHV daarin hebben gespeeld. Hoofdstuk zeven gaat expliciet in op de casus Netwerkstad Twente.

7. Casus: Netwerkstad Twente

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreek ik de casus Netwerkstad Twente. Daartoe wordt in paragraaf twee allereerst ingegaan op de omgeving van het netwerk. Daarin worden de actoren, de positionering van het netwerk en haar doelstellingen besproken. Paragraaf drie gaat in op de sturingsstijlen van NT. In deze paragraaf komen de wijzen van overleg, vormen van iteraties, en besproken thema's en gespreksronden aan bod.

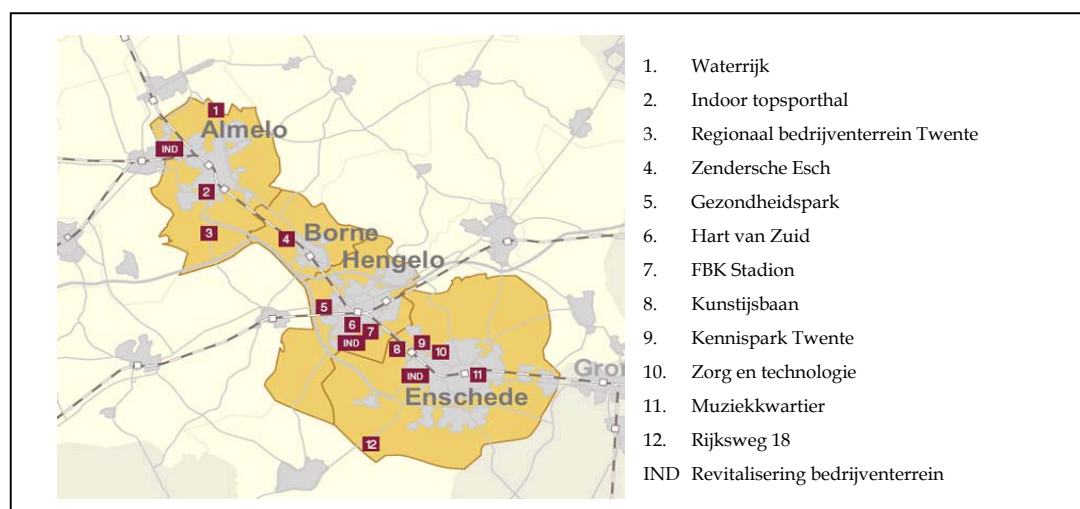
Tenslotte gaat paragraaf vier in op de rol van DHV. Hoe is het proces rondom de totstandkoming van de RO agenda verlopen? Hoe is ze uiteindelijk tot stand gekomen? Welke procesafspraken zijn gemaakt? Welke iteraties heeft DHV gepleegd? Tegen welke problemen liep ze op en welke overlegondes heeft het doorgemaakt?

7.2 Omgeving Netwerkstad Twente

In deze paragraaf wordt ingegaan op de omgeving van Netwerkstad Twente. Daarbij wordt ingegaan op het ontstaan van het stedelijk netwerk, de organisatie van NT, de doelstellingen van NT en de betrokken actoren.

7.2.1 Netwerkstad Twente

In het najaar van 2001 hebben de gemeenteraden van Almelo, Borne, Hengelo en Enschede het samenwerkingscharter Netwerkstad Twente (voortaan NT) vastgesteld (zie figuur 7-1). Hierin is NT gedefinieerd als een nieuwe intensieve en niet vrijblijvende vorm van samenwerking tussen de vier gemeenten in het stedelijk kerngebied van Twente. Deze niet-vrijblijvende vorm van samenwerking komt onder andere tot uiting in de totstandkoming van een dagelijks bestuur van de NT. Ook het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente en Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel hebben ingestemd met het charter. Het samenwerkingscharter is de leidraad voor de ontwikkeling van de Netwerkstad in de periode 2002-2006.



Figuur 7-1 Projectenkaart Netwerkstad Twente

7.2.2 Doelstellingen NT

Het samenwerkingscharter formuleert de aanleiding en doelstellingen voor het instellen van Netwerkstad Twente als volgt:

‘Het stedelijk gebied van Almelo, Borne, Hengelo en Enschede is in de loop der jaren naar elkaar toe gegroeid. Geleidelijk is er één woningmarkt, één arbeidsmarkt en één verkeers- en vervoersmarkt ontstaan. In steeds meer opzichten is er sprake van één samenhangend stedelijk netwerk, van een netwerkstad. De beoogde ontwikkelingen stellen het stedelijke gebied voor belangrijke opgaven op het gebied van wonen, werken en leven. De uitdaging voor NT zit in het feit dat bewoners, instellingen, bedrijven en bezoekers een voorzieningen- en werkgelegenheidsaanbod kunnen vinden dat past bij een stedelijk netwerk van 325.000 inwoners.’

Centraal in deze doelstelling staat de verbeterde samenwerking op economisch, ruimtelijk en sociaal gebied. Daartoe is op basis van dit charter in de periode 2002 - 2004 gewerkt aan een Strategische visie voor Netwerkstad Twente. De Strategische visie bevat de gezamenlijke gedragen visie ten aanzien van het werkprogramma en de te realiseren projecten van Netwerkstad Twente. Deze strategische visie ligt uiteindelijk ook onder andere ten grondslag aan de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda NT. (www.netwerkstadtwente.nl)

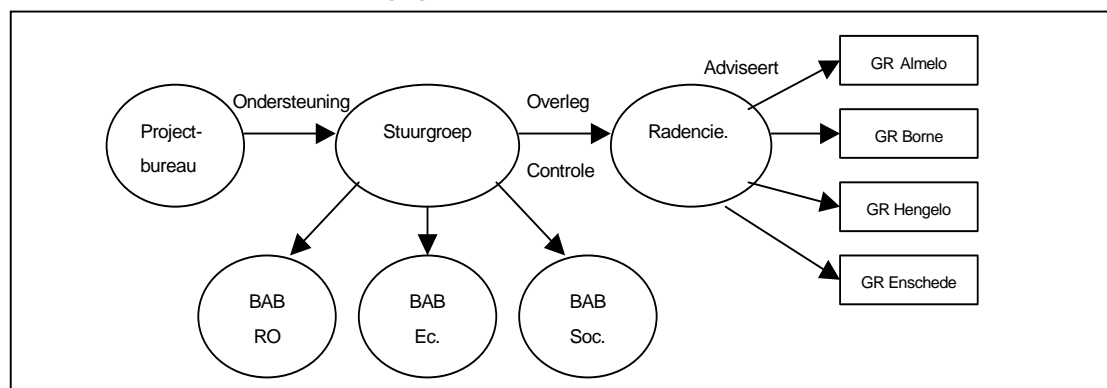
Een andere doelstelling die NT wil bereiken is dat ze zich beter internationaal wil profileren. Daartoe is onlangs (medio 2006) het lidmaatschap aangevraagd van Eurocities. Met dit lidmaatschap kan NT zich beter profileren in het buitenland.

Op basis van het samenwerkingscharter Netwerkstad Twente is de samenwerking in Netwerkstadverband in het najaar van 2005 geëvalueerd. Het ging daarbij om een toekomstgerichte evaluatie die een antwoord diende te geven op de vragen: moet de samenwerking in Netwerkstad Twente worden voortgezet en zo ja op welke manier?

Naar aanleiding van de evaluatie hebben de gemeenteraden een besluit genomen over de toekomst van Netwerkstad Twente. De belangrijkste elementen van dit besluit zijn dat de samenwerking met in ieder geval zes jaar zal worden voortgezet. Tevens zal de gemeente Oldenzaal worden uitgenodigd om volwaardig deel te nemen in de stuurgroep. Tijdens het schrijven van deze scriptie was daar nog geen officieel besluit over genomen, maar uit de verschillende interviews bleek al wel dat bestuurders en ambtenaren hier al min of meer vanuit gingen.

7.2.3 Organisatie NT

NT is een organisatie die bestaat uit een aantal gremia. In onderstaand figuur worden ze schematisch weergegeven.



Figuur 7-2 Organisatieschema Networkstad Twente

Stuurgroep

Om één en ander te organiseren bestaat er een stuurgroep die het reilen en zeilen van Netwerkstad in de gaten houdt. Deze stuurgroep Netwerkstad is primair belast met het proces van aansturing van de samenwerking tussen de Netwerkstadpartners. Naast de burgemeesters van Almelo, Borne, Hengelo en Enschede hebben onder meer de (plaatsvervangend) voorzitter van de Regio Twente en de Commissaris van de Koningin van Overijssel zitting in deze stuurgroep. De stuurgroep Netwerkstad komt maandelijks bijeen.

BAB

Naast de stuurgroep van de Netwerkstad is een drietal bestuurlijke afstemmingsberaden (BAB's) in het leven geroepen om de samenwerking pijlergewijs gestalte te geven. De afstemmingsberaden Ruimtelijk-Fysiek (voortaan: BAB RF), Economie en Sociaal zijn verantwoordelijk voor het opmaken en uitvoeren van de agenda's van de drie pijlers. Voor de ontwikkeling van de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda is met name BAB Ruimtelijk fysiek belangrijk. In de afstemmingsberaden hebben de portefeuillehouders van de samenwerkingspartners zitting. De afstemmingsberaden vergaderen maandelijks dan wel tweemaandelijks. De voorzitters van de afstemmingsberaden zijn tevens lid van de stuurgroep Netwerkstad.

Radencommissie

Om de betrokkenheid van de gemeenteraden te vergroten en om een goede democratische legitimatie te garanderen, is in november 2004 de Radencommissie Netwerkstad van start gegaan. De Radencommissie Netwerkstad adviseert de raden van de vier gemeenten over alle onderwerpen die een gemeenschappelijke besluitvorming in de Netwerkstad Twente vergen. Daarnaast overlegt de commissie met de stuurgroep over Netwerkstad-aangelegenheden en oefent zij controle uit op de bestuurlijke activiteiten van de stuurgroep. De Radencommissie Netwerkstad bestaat uit gemeenteraadsleden van de samenwerkingspartners (totaal 21 personen). De Radencommissie vergadert drie tot vier keer per jaar, steeds in een andere Netwerkstadgemeente. Ook het voorzitterschap van de commissie rouleert. Het instrumentarium van de commissie is beperkt. Ze kan geen bindende uitspraken doen of voorstellen weigeren. Ze heeft slechts een adviserende functie.

Projectbureau

De samenwerking binnen de Netwerkstad wordt ondersteund door een projectbureau. Het projectbureau Netwerkstad kent een secretarisdirecteur, vijf projectcoördinatoren die door de deelnemende partners zijn uitgeleend en een secretariaat. Tevens is aan het projectbureau toegevoegd de programmaleider "Samenwerking facilitaire dienstverlening". In het projectenboek (2005) worden vier rollen van het projectbureau binnen projecten onderscheiden:

- Facilitator
- Bemiddelaar
- Organisator
- Secretaris

7.2.4 Betrokken actoren

In deze paragraaf worden kort de actoren beschreven, die actief zijn in Netwerkstad Twente. Daarnaast wordt er gekeken naar welke relaties zij met elkaar hebben, in

welke samenwerkingsverbanden zij zitten en welke dwarsverbanden er bestaan tussen de verschillende gremia.

Allereerst worden de publieke actoren van het NT gevormd door de verschillende individuele netwerksteden: Almelo, Borne, Enschede en Hengelo. Deze steden hebben hun eigen scope en in het verleden hebben ze ook hun eigen 'core business' opgesteld, de zogenaamde profielen. Zo wordt het profiel van Almelo omschreven als: deze individuele steden vormen gezamenlijk het Stedelijk Netwerk Twente. Dit Netwerk heeft onlangs de informele beslissing genomen dat Oldenzaal als vijfde gemeente binnenkort formeel ook als stad binnen het NT wordt opgenomen. Het NT is een van de zes stedelijke netwerken, dat Nederland rijk is. Ze profileert zich ook graag ten opzichte van die netwerken: NT moet uitgroeien tot een (inter)nationaal concurrerend stedelijk gebied en is daarvoor ook afhankelijk van het omringende landelijk gebied als drager van een belangrijk deel van de Twentse identiteit en het culturele erfgoed. (Strategienotitie NT, 2002)

Als onderdeel van het NT heeft de radencommissie in het NT een belangrijke rol. Ze is de schakel tussen de stuurgroep van het NT en de individuele gemeenteraden.

De stuurgroep waar naast de burgemeesters van Almelo, Borne, Hengelo en Enschede ook onder meer de (plaatsvervangend) voorzitter van de Regio Twente en de Commissaris van de Koningin van Overijssel zitting nemen wordt ook wel het besluitvormingsorgaan van de NT genoemd. De stuurgroep Netwerkstad komt maandelijks bijeen.

Een andere actor, die nauw betrokken is bij het NT is de provincie Overijssel. De provincie is altijd een groot voorstander geweest van stedelijke samenwerking. Ze heeft altijd gestimuleerd (is zelfs ook een van de initiatiefnemers geweest) om het NT op de 'Haagse kaart' te krijgen. Als stedelijke regio vormt ze de (economische) motor van de provincie. Daarom krijgt ze ook de nodige prioriteit.

Verder is de WGR plusregio Twente een belangrijke actor. De deelnemende gemeenten aan deze regio zijn: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hof van Twente, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Omdat de netwerksteden ook actief zijn in de regio geeft de regio op haar website de volgende verklaring voor de verhouding: "Formeel is Netwerkstad Twente ingebed in Regio Twente. Dit houdt in dat Regio Twente een formele rol heeft bij rechtshandelingen, het aanstellen van medewerkers in vaste dienst voor het projectbureau en bij financiële aspecten. Wel kan de Netwerkstad op onafhankelijke wijze met een eigen (financiële) huishouding opereren. Ook verleent Regio Twente de Netwerkstad facilitaire ondersteuning." (www.regiotwente.nl) Voor de procesverantwoordelijkheid is er binnen de verschillende samenwerkingsprojecten een stuurgroep in het leven geroepen. Hierin hebben alle partners twee leden. Namens Regio Twente zijn dat de voorzitter en de vice-voorzitter.

Daarnaast heeft het Rijk te kennen gegeven eveneens actief betrokken te willen zijn. Na de kamerbehandeling van de Nota Ruimte op 6 december 2004 wordt deze betrokkenheid concreet vormgegeven. Uiteindelijk moet het proces ook leiden tot concrete afspraken met het Rijk over de onderwerpen die in Twente op de agenda staan. Daarbij coördineert de minister van VROM het fysieke domein, zodat ook de afstemming met de ministeries van L&V, V&W en EZ is gegarandeerd.

Dit houdt voor het NT in dat ze bepaalde projecten (mede) gefinancierd krijgt door het Rijk. Verder stelt het Rijk kaders op, waaraan het stedelijk netwerk moet voldoen. Tenslotte is het Rijk een belangrijk partner als het gaat om de internationale positionering van het NT.

7.2.5 Conclusie

Het bovenstaande overziend kom ik voor wat betreft de omgeving op de volgende (voorlopige) conclusie. De omgeving is met een groot aantal actoren, die allemaal een zekere sleutelmacht bezitten, erg complex. De structuur is nog steeds in ontwikkeling. Het aantal betrokken actoren lijkt zich te stabiliseren.

Verder heeft het netwerk met de instelling van de radencommissie politieke urgentie voor de Netwerkstad laten zien. Tenslotte heeft de Netwerkstad zich institutioneel ontwikkeld. De totstandkoming van de RO agenda is daar een sprekend voorbeeld van. Verschillende gemeenteraden hebben samen moeten werken om tot een gezamenlijk doel te komen. Daarbij zijn er wederzijdse afspraken gemaakt en gezamenlijk prioriteiten gesteld.

7.3 Sturingsstijl

In deze paragraaf staan de overleggen tussen de verschillende gremia en hun wijze van overleg centraal. Daarbij maak ik een onderscheid naar de verschillende fasen, inhoudelijke thema's en knelpunten in de besluitvorming rond de totstandkoming van de RO agenda.

7.3.1 Bestuurlijk overleg

Op bestuurlijk niveau zijn er verschillende overleggen geweest. Onder dit bestuurlijk overleg worden de stuurgroep overleggen en de overleggen van het BAB RF gerekend. Het BAB RF wordt namelijk als trekker van de RO agenda beschouwd.

Fasen, thema's en knelpunten

- Op 23 juni 2004 heeft het BAB RF een overleg waarin wordt gesproken over de totstandkoming van de RO agenda. De samenwerkende gemeenten nemen het voortouw bij het maken van afspraken over de lange termijn ontwikkeling van de nationale stedelijke netwerken, inclusief de daaruit voortvloeiende taakverdeling. De afspraken worden gemaakt in overleg met de provincies en met de Wgr-plusregio. De afspraken betreffen in elk geval de manier waarop aan het bundelingsbeleid voor verstedelijking van economische activiteiten en infrastructuur inhoud wordt gegeven. Er wordt afgesproken om dit extern uit te besteden. Het ambtelijk projectteam RF wordt gevraagd de in gemeenten bestaande informatie aan te leveren en mee te werken aan de totstandkoming van tussenproducten. De kosten van het opstellen van de RO agenda kunnen grotendeels ten laste worden gebracht van het projectenbudget van de Netwerkstad. Van gemeenten en bestendige partners worden geen financiële bijdrage gevraagd, maar wel een bijdrage in de vorm van maximale inzet, deskundigheid en betrokkenheid van ambtelijke capaciteit in het BAB RF van NT.
- Er wordt voorgesteld om uit te gaan van een bundelingsgebied, dat samenvalt met het huidige grondgebied van de Netwerkstad.
- Op 30 november 2004 is er opnieuw een BAB RF. Vanaf deze datum is DHV ook actief betrokken bij de BAB RF bijeenkomsten. In dit overleg wordt

gemaand tot het maken van concrete afspraken. “Er is al te lang om de hete brei heen gedraaid” zo wordt er in dat overleg gezegd. Er moet gestart gaan worden.

- In de periode tot eind januari 2005 doet het ambtelijk projectteam een verkenning naar de thema's die relevant zijn om opgenomen te worden in de RO agenda. Binnen het NT wordt er gekozen voor het onderling aanvullen van elkaar, waarbij getracht wordt ook Oldenzaal te laten aanhaken. Dit kan echter niet, voordat de steden gevoel krijgen voor het maken van afspraken teneinde op evenwichtige wijze te kunnen komen tot specialisaties en complementariteit. Teneinde hiertoe te komen wordt er van de individuele steden verwacht dat ze voor zichzelf een profiel op stellen. Deze profielen geven de eigenheid van de stad weer, waardoor men een duidelijk beeld kreeg van waar elke stad voor stond. Er wordt aangegeven dat een RO agenda alleen dan pas kan slagen als er daadwerkelijk resultaat wordt geboekt. Dit blijft vooralsnog uit. Onderlinge concurrentie moet worden vermeden en er moet zo veel als mogelijk met elkaar worden opgetrokken.
- Op 9 februari 2005 vindt er een overleg met minister Dekker plaats. Er wordt gesproken over de internationale dimensie van het Stedelijk Netwerk en de relatie met het ministerie.
- Op 22 februari 2005 vindt er in Almelo een discussie plaats over de relatie tussen regio en Netwerkstad. Het Almelse standpunt is dat de Twentse samenwerking nadrukkelijk gericht moet zijn op de versterking van de positie van de steden. Het zwaartepunt lijkt, volgens Almelse kant, namelijk te veel bij de regio te liggen en te weinig bij de Netwerkstad. Daarbij wordt er volgens Almelo te veel over de structuur en de vorm gesproken in plaats van over de inhoud. Hoewel er in Den Haag een WGR-pluswet is aangenomen leidt dat volgens Almelo niet tot verbetering. De taakdifferentiatie die is afgesproken laat volgens Almelo alles bij het oude, waardoor de verhouding tussen Regio en Netwerkstad niet noemenswaardig wijzigt. Verder is de positie van de steden tengevolge van een mogelijk verdergaande gekwalificeerde stemverhouding, meer verzwakt dan versterkt. Tenslotte stelt Almelo dat een beter toekomstperspectief voor de Netwerkstad ontbreekt.
- Er vindt op 22 februari 2005 eveneens een BAB overleg plaats. Weer wordt er een pas op de plaats gemaakt. Vergeleken met de vorige keer wordt het concreter, maar de visie blijft nog steeds te veel zweven. Er wordt gesproken over beperkingen die het Netwerk zich zelf oplegt. NT moet niet met 15 projecten bij het Rijk aan willen komen; het Netwerk moet daarin zelf prioriteiten stellen. Daarom zou de afstemming tussen projectenboek en RO agenda beter moeten. Die prioriteiten zouden, aldus het overleg, tussen de verschillende pijlers vastgesteld moeten worden. Tenslotte wordt er in dit overleg afgesproken dat op het volgende overleg een prioriteitenlijst moet worden besproken.
- In de stuurgroep vergadering van 26 april wordt gezegd dat de RO agenda gezien wordt als gezamenlijke input vanuit de Netwerkstad ten behoeve van het op te stellen Regionaal Structuurplan voor geheel Twente. Aangezien de regio als bestendige partner betrokken is bij het opstellen van de RO agenda kan zij van het begin af aan meepraten bij het bepalen van de inhoudelijke koers van de Netwerkstad. Er is met andere woorden geen sprake van exclusieve blokvorming door de Netwerkstadpartners, maar juist van transparantie ten opzichte van de overige partners in de Regio. Op deze wijze

kan in beleidsvoorbereidend opzicht sprake zijn van een vruchtbare wisselwerking tussen het stedelijk gebied en de regio als geheel.

- Verslag projectteam RF 9 mei 2005: “Er zal inzicht in de materie moeten komen, daarna zullen er op basis van vertrouwen stap voor stap nadere afspraken gemaakt moeten worden.”
- In november 2005 komt het BAB tot het punt dat de RO agenda wordt opgeleverd en vastgesteld. Met deze oplevering is er een belangrijk resultaat neergezet na een intensieve periode van samenwerken. De uitvoering van de RO agenda moet verder gestalte geven aan deze samenwerking. Hierin zullen de partners elkaar nodig blijven hebben. Immers in de agenda committeren ze zich aan elkaar en aan bepaalde afspraken.

7.3.2 Provincie

Dhr. Tijhuis die werkzaam is bij de provincie verwoordt de rol van de provincie als volgt. De provincie is altijd een sterk voorstander geweest van stedelijke samenwerking. De regio Twente stond daar wat meer ambivalent in. Dat zorgde voor een moeizame samenwerking tussen provincie en regio. De inhoudelijke weerstand werd zichtbaar in de verschillende belangentegenstellingen. Een voorbeeld van zo'n tegenstelling was om de keuze voor de focus bij de stad of het platteland te leggen. De regio legde de nadruk op regionale groei, terwijl de provincie een nadrukkelijk stedelijke focus wilde leggen. Door deze belangentegenstelling ontstond er ook binnen NT een concurrentiestrijd tussen de verschillende beleidssectoren (BAB's). De ontwikkeling van een RO visie stagneerde in die periode. Volgens dhr. Tijhuis delft het NT momenteel het onderspit ten opzichte van de lokale belangen. De projecten van de individuele steden worden belangrijker geacht. Dit geeft volgens dhr. Tijhuis tevens de basis van vertrouwen weer. Deze is fragiel, moet constant onder de aandacht worden gebracht en daarnaast moet er blijvend in worden geïnvesteerd.

Nu de agenda er ligt kan dhr. Tijhuis genuanceerd tevreden terugkijken. Hij is dat onder andere vanwege het politieke draagvlak, die er gaandeweg het proces is gecreëerd. Inhoudelijk gezien is men volgens dhr. Tijhuis misschien niet veel verder dan een paar jaar geleden, maar politiek gezien zit men meer op één lijn. Dat kan dan ook als belangrijke output van dit proces worden gezien. Het blijven voorsnog intenties. Er kan nog geen schop de grond in, aldus dhr. Tijhuis. Maar in het proces van vertrouwen, vind dhr. Tijhuis de totstandkoming van deze RO agenda wel een belangrijke stap. Het lijkt alsof de partijen de urgentie tot samenwerken beter zien. Het hele proces van de totstandkoming van de RO agenda heeft ervoor gezorgd dat er meer begrip voor elkaars standpunten is gekomen. Dhr. Tijhuis verwacht echter nog wel grote problemen in de uitvoering.

Dit hangt samen met de organisatiestructuur. Die is er nu op gericht om samen te werken en om een gezamenlijke visie op RO gebied te vormen. Deze structuur is niet toegesneden op de uitvoering. Daar zou de structuur voor veranderd moeten worden. Die fase is echter nu klaar en er moet nu een nieuwe fase worden ingegaan. Daarvoor is dus een andere structuur nodig. Het projectteam zou zich meer bezig moeten houden met visievorming.

Volgens dhr. Tijhuis moet er op politiek niveau meer 'commitment' worden uitgesproken voor het NT. Dit vanwege de geringe aandacht die het nu in de verschillende colleges krijgt. Daarbij moet er beter worden gestuurd op de eigen ambtelijke top.

7.3.3 Radencommissie

De gemeenteraden van de vier gemeenten binnen NT hebben besloten op 16 november 2004 hun betrokkenheid bij NT te vergroten door het instellen van een Radencommissie NT. Deze commissie geeft advies over voorstellen van en moet geraadpleegd worden door de stuurgroep. Dit, om de bestuurlijke en politieke legitimiteit te vergroten. Vanwege het kleine aantal bijeenkomsten per jaar, haar relatief korte bestaan en de grote hoeveelheid onderwerpen die dan de revue passeren houd ik het hier ook kort voor wat betreft de reactie van de commissie op de totstandkoming van de RO agenda.

Fasen en thema's Knelpunten

In de tweede commissievergadering op 2 maart 2005 komen de volgende thema's en knelpunten naar voren:

- Luchthaven Twente als agendapunt opvoeren voor deze commissie, maar dat wil niet iedereen. Enschede is daar terughoudender in. De rest van de gemeenten wil dat wel, omdat het van regionale betekenis zou zijn.
- RO agenda: deze komt pas op de commissieagenda als de eerste proeve daarvan in de diverse plaatsen is besproken. Vervolgens moet het geaccordeerd worden door de stuurgroep.
- De kritiek op het projectenboek is dat deze te weinig concreet is en dat de 16 voorgestelde projecten veel te veel zijn. Er moeten keuzes worden gemaakt. Het projectenboek dient als uitgangspunt voor de RO agenda. Er wordt aangegeven dat de onderlinge samenhang van het projectenboek juist belangrijk is en dat die in deze bijeenkomsten besproken moet worden. Als men subsidie vanuit Den Haag wil hebben, dan dient deze 'wensenlijst' teruggebracht te worden tot maximaal twee projecten. Deze worden later gevonden in het Regionale Bedrijven Terrein (RBT) en het kennispark.
- Voor het Agglonet (een openbaarvervoersplan voor en van de regio) is vooral een overzicht in de aard en omvang van de diverse projecten momenteel voorhanden, maar er wordt sturing gemist. Juist dit zou op de agenda van de commissie moeten komen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het jammer is dat er nu, na 15 jaar praten over een regionaal openbaarvervoersplan, nog steeds concreetheid over een groot deel van de projecten wordt gemist.
- Er lijkt op een gegeven moment miscommunicatie te bestaan over wat wel en niet gecommuniceerd is naar de raden. Sommige raden zijn wel op de hoogte van prioritering van projecten, andere niet. Hierover ontstaat onenigheid. De angst bestaat dat er projecten worden bij gedaan of afgehaald zonder dat er sprake is van communicatie met de verschillende raden.
- Er wordt geconstateerd dat binnen vier jaar tijd van tegenwerking naar elkaar, men nu in een proces van samenwerking zit. Dat wordt als zeer positief ervaren. Dat kan en moet nog beter.
- Eén en ander gaat niet zo snel, omdat het eigen gemeentelijk belang en het geleidelijk groeien in vertrouwen een lang proces is. Men heeft daarnaast ook andere partners (provincie en Rijk) nodig. Dat maakt de besluitvorming trager. Tenslotte wordt er nog gewezen op het feit dat gemeenteraden soms te lang wachten met het zelf aangeven van de meerwaarde voor het stedelijk netwerk. En dat is toch een eigen gemeentetaak.
- Taakdifferentiatie WGR plus: het standpunt is dat het zwaartepunt bij de regio ligt en niet bij NT. Dit komt mede door de extra gelden die deze status met zich meebrengt uit Den Haag.

In de commissievergadering van 22 juni 2005 staan de volgende thema's en knelpunten centraal:

- Voor wat betreft het projectenboek wordt er nog steeds concreetheid gemist. Deze concreetheid in projecten kan worden gemaakt als er bedragen en termijnen aan worden gekoppeld. De commissie hoopt dat daar aan het eind van 2005 een slag in gemaakt is.
- Het gebruik maken van een prestatiecontract als instrument voor de commissie.
- Presentatie RO agenda: er worden nog wat vragen gesteld over de haalbaarheid van de plannen. De RO agenda moet gezien worden als één van de bouwstenen van de regionale structuurvisie.

7.3.4 Conclusie

Deze paragraaf ging over hoe de verschillende actoren met elkaar omgingen, welke onderwerpen en knelpunten naar boven kwamen en hoe de verschillende besluitvormingsronden verliepen. Een belangrijke constatering in dit verband is dat de sturingsstijl van de stuurgroep zich gaandeweg heeft ontwikkeld. Met de instelling van de radencommissie kwam men voor een groot deel tegemoet aan de wens van meer politieke borging. Hiermee ontstond er een andere bestuurlijke laag, maar deze vergroete het draagvlak. Er ontstond door de tijd heen een groter besef van 'het met elkaar moeten doen'. De visie van NT op samenwerking is kortweg samen te vatten als een zoektocht naar vertrouwen in elkaar die door de tijd heen en door behaalde resultaten groeit. Daarin moet echter in geïnvesteerd blijven worden.

In het netwerk speelden daarbij verschillende soorten discussies in het stedelijk netwerk een rol. Het bovenstaande resonerend, kom ik tot de volgende kernthema's, discussies en knelpunten:

1. Prioriteiten: wat moet waar en wanneer komen? (De kunst van het laten, 'de kunst van het elkaar gunnen'. Niet alles kan.) Het gemeenschappelijk belang versus het belang van de individuele steden. Als voorbeeld noem ik het terugdringen van de prioriteitenlijst van 16 naar 2 projecten (het RBT en het kennispark).
2. De koppeling van projecten aan zes ambities. Het is lang onduidelijk geweest of en zo ja welke projecten en welke ambities er waren.
3. De bereidheid van de verschillende raden om te komen tot financiële participatie. Deze bereidheid leidde uiteindelijk in de keuze voor twee prioriteiten namelijk projecten als het RBT en het Kennispark.
4. Taakdifferentiatie WGR plus gebied versus de inhoudelijke rol van het stedelijk netwerk.
5. De stuurgroep: De discussie rondom politieke legitimiteit die resulteerde in de oprichting van de radencommissie.
6. De ontwikkeling BAB RF ten opzichte van de andere BAB'en gaat erg snel.
7. Er blijft discussie bestaan, over hoe concreet de RO agenda moet worden ingevuld. (Ook nu deze er intussen ligt.)
8. Als commentaar op de definitieve agenda wordt gezegd dat het ontbreekt aan het maken van scherpe keuzes. Deze keuzes beperken zich voornamelijk tot het stellen van twee prioriteiten, maar een uitvoeringsagenda ligt er nog niet.

7.4 Rol DHV

7.4.1 Inleiding

Zoals in de vorige paragraaf was besproken heeft NT DHV ingeschakeld om als onafhankelijk adviseur het proces rondom de totstandkoming van de RO agenda te begeleiden. In deze paragraaf wordt nadrukkelijker bij deze rol stilgestaan. Wat heeft DHV precies gedaan? Hoe zijn de door haar genomen iteraties in het proces verlopen? Samengevat: hoe heeft ze haar rol als adviseur ingevuld? Daartoe zal ik eerst ingaan op de systeemopgave, waarvoor DHV gevraagd is. Vervolgens sta ik stil bij de aanleiding tot het proces en hoe DHV het proces heeft begeleid. Tenslotte kijk ik hoe de verschillende actoren aankijken tegen de rol van DHV. Deze visies op de rol van DHV zijn voornamelijk middels interviews verkregen.

7.4.2 Systeemopgave: het probleem

Uit bovenstaande bleek dat op de vergadering van 23 juni 2004 besloten was om externe proceshulp in te huren. Het offerteverzoek richtte zich op de procesrol die zo'n extern adviseur in zou moeten nemen.

DHV heeft naar aanleiding van de vraag van de stuurgroep in opdracht van Netwerkstad Twente een ruimtelijk ontwikkelingsagenda opgesteld om zo te komen tot gezamenlijke visievorming en prioriteitenopstelling. In het recente verleden heeft Netwerkstad Twente een aantal visies (concept Ruimtelijke ontwikkelingsvisie 2030 *Netwerkstad op koers*, de Strategische Visie Netwerkstad Twente (deel I en II) en het Nieuw Perspectief voor Twente) opgesteld, die echter nog een bepaalde concreetheid in de uitvoering misten. (Zie bijlage II) In deze visies worden de ambities en hoofdlijnen voor ontwikkeling van de Netwerkstad Twente verwoord. Een concreet uitvoeringsprogramma, waarin helder is vastgelegd wie wat en wanneer doet ontbreekt, net als een financiële onderbouwing van de plannen. Tegelijkertijd worden diverse voor de Netwerkstad relevante projecten opgestart, zonder dat op regionaal niveau evenwichtige programmatische afspraken zijn gemaakt.

Begin september 2004 zijn er contacten geweest met DHV voor een offerteverzoek. Dit offerteverzoek richt zich op het procesmanagement van de totstandkoming van een RO agenda, op het ontwikkelen van het concept van de RO agenda en op het fysiek vormgeven ervan. In de RO agenda gaat het dan bijzonder om:

- a. Het concretiseren van de aanwezige visies tot heldere opgaven voor de deelnemers.
- b. Projecten en plannen die op korte termijn op de rol staan bezien in het licht van de opgaven.
- c. Projecten en plannen, die op langere termijn spelen, vorm te geven en af te stemmen zodat ze gericht zijn op een eenduidige visie.

7.4.3 Aanleiding tot het proces

In deze paragraaf staat het proces wat zich heeft afgespeeld rond de ontwikkeling van de RO agenda centraal. Daarbij zullen achtereenvolgens de aanleiding, de visies die verschillende partijen hebben op de rol van DHV en de gemaakte afspraken en genomen besluiten worden besproken.

Zoals gezegd waren voor de totstandkoming van de RO agenda al een aantal nota's en visies vervaardigd die de ambities en hoofdlijnen van Twente weergaven. Mede door het verschijnen van de Nota Ruimte, waarin staat dat de verschillende

netwerksteden een RO agenda moeten nastreven en bij gebrek aan onder andere duidelijkheid, daadkracht en concrete plannen is men begonnen met de ontwikkeling van zo'n agenda.

Belangrijk in deze beginfase was, dat de verschillende al aanwezige nota's en visies concreet werden gemaakt in een RO agenda. Om dit te bewerkstelligen zijn er een viertal 'onomstreden' projecten benoemd die het zogenaamde 'boegbeeld' vormen voor deze agenda. DHV is dan ook aan de slag gegaan met het volgende uitgangspunt: "Organiseer en geef inhoud aan een proces waarin de vier Netwerkstadgemeenten in nauw overleg met betrokken publieke, private en maatschappelijk partijen komen tot een agenda met voor alle belangrijke onderdelen uit de ruimtelijke visies en de opende projecten een zo concreet mogelijke uitvoerigs - of uitwerkingsafspraken, zo mogelijk al beklonken met die externe partijen". (Berg, J. van den. e.a. 2004)

DHV heeft in de eerste ronde met alle betrokken wethouders en ambtelijke directeuren individuele gesprekken gevoerd om de bestuurlijke wensen t.a.v. de RO agenda te achterhalen. Daarnaast zijn er ook verschillende overleggen geweest van het projectteam waar DHV als adviseur heeft bijgezet. Het BAB RF was uiteindelijk de uitvoerder van de RO agenda. Ook aan deze bijeenkomsten heeft DHV deelgenomen. Om er achter te komen hoe de rol van DHV is gewaardeerd en welke rol ze überhaupt heeft gespeeld heb ik een aantal interviews afgenomen met sleutelactoren. De volgende paragraaf bestaat uit een aantal visies die de betrokken actoren hebben op de rol die DHV heeft gespeeld.

7.4.4 Verschillende visies op het functioneren van DHV

Visie van de ambtelijke stuurgroep

Volgens dhr. Vreeling, als voorzitter van de ambtelijke projectgroep, heeft DHV een goede rol gespeeld in het proces rondom de totstandkoming van de RO agenda. Ze heeft constructief meegedacht. Ze heeft bijgedragen aan het gevoel van urgentie om samen tot deze agenda te komen. Ambtelijk was er wel het gevoel om samen te werken maar de ambtelijke directie had daarover vaak een andere visie. Ambtenaren en bestuurders lagen vaak wel op een lijn. De ambtelijke directie bevond zich daar nog wel eens tussenin. In het proces is dat als erg lastig ervaren.

In 2004 is NT enthousiast van start gegaan met de ontwikkeling van de RO agenda. De communicatie van projectteam naar ambtelijke directie verliep slecht, waardoor het proces echter al snel vertraging op liep. Dit had mede als oorzaak dat er parallel projecten en informele overlegvormen liepen, die voor weerstand zorgden bij het projectteam. Er moest transparanter worden gehandeld om zodoende uit deze weerstand te komen. Daarvoor moesten er eerst zelf thema's worden vastgesteld. De vraag op welk detailniveau er moest worden gestuurd stond daar bij centraal. DHV heeft zich met de opzet van deze planning van NT beziggehouden. DHV heeft daartoe het voorzitterschap overgenomen. Daarbij heeft het richting gegeven aan het projectteam in gezamenlijkheid met het bestuur. Hoe meer men op detailniveau kwam, des te meer duidelijk afgebakende afspraken er moesten worden gemaakt. Dat vroeg veel van de ambtelijke top.

DHV heeft er voor gezorgd, dat de zaak waar het in de RO agenda over zou moeten gaan, helder is verwoord. Daartoe is er veel ambtelijk en bestuurlijk overleg gevoerd wat het wederzijdse vertrouwen toe deed nemen. Dhr. Vreeling merkt daarbij op, dat het proces waarschijnlijk zonder DHV ook wel was gelukt, maar dat dat aanzienlijk meer tijd zou hebben gekost en wellicht dat men dan ook minder ver was gekomen

als dat men nu is. Tevens zou het proces ook meer bureaucratisch zijn verlopen dan dat nu het geval was.

Uiteindelijk heeft DHV voor een eenduidige overlegstructuur gezorgd. Ze zorgde voor een goede opzet van het proces, een goede procesbegeleiding en ze hielden de rode lijn in het verhaal vast. Dit wordt nadrukkelijk toegeschreven aan de persoon van Van den Berg. Hij heeft de zaken goed verwoord en op tijd de mensen er desnoods met de haren bijgesleept. Hij was een neutrale derde, die consequent te werk ging.

Nu de agenda er ligt wordt er vanuit de stuurgroep wel gezegd dat ze nog steeds te veel blijft steken op een te weinig concrete formulering. Het 'lijkt' slechts om een intentieverklaring te gaan. Maar deze verklaring is wel noodzakelijk om weer een ronde verder te komen in het proces. De individuele gemeenten lijken daarbij nog te veel als individuele gemeente in te staan. Als het project niet naar de achterban kan worden 'verkocht' dan houdt ze vast aan haar eigen autonomie. Het resultaat van de samenwerking blijft spannend. Ondanks dat geeft dhr. Vreeling aan, dat er wel vertrouwen in de toekomst bestaat voor wat betreft verdere samenwerking.

Visie van provincie

Vanuit de provincie en NT wilde men een 'poot aan de grond krijgen' in Den Haag om legitiem een positie voor NT in de nota Ruimte te krijgen. Daarvoor werden grote projecten benoemd die in het voordeel van NT spraken zoals de aanpak van de A1.

De reden om deze snelweg op te nemen was dat Oost Europa een grote afzetmarkt voor de toekomst zou betekenen. Nederland zou kansen missen als hier niet in werd geïnvesteerd. In dit lobbyproces is veel energie gaan zitten. Echter dhr. Tjhuis kan tevreden terugkijken: NT is opgenomen als stedelijk netwerk in de Nota Ruimte.

De externe strategie moet ook echter intern worden vertaald. Niet alleen 'het verlangenlijstje' in Den Haag kenbaar maken, maar vanuit NT moet er ook een keus voor wat betreft prioriteitenstelling worden gemaakt.

Daartoe is er een visie ontwikkeld, die uiteindelijk uitmondde in de RO agenda. Allereerst werd het echter belangrijk gevonden om de verschillende onderscheiden kenmerken van de individuele steden vast te leggen en profielen op te stellen waarmee men onderscheidend van elkaar zou staan en de onderlinge concurrentie zou reduceren. Het gezamenlijk belang stond voorop, maar de discussie die in 2003 ontstond over deze profielen werd daar niet ondergeschikt aan geacht.

Er ontstond een strategische visie voor 2030 voor de regio, maar de concreetheid in deze visie ontbrak. Daarnaast was de positie van regio Twente en NT niet afgebakend, waardoor er een aantal belangen door elkaar heen liepen en er geen duidelijke taak bestond voor NT.

In deze periode ontstond er tussen de individuele steden ook een zekere weerstand om samen te werken. Het projectbureau zag zich genoodzaakt door een gebrek aan tijd en expertise een extern bureau (DHV) in te huren om de visies en nota's die er al lagen op RO gebied te bundelen in een RO agenda.

Toen de strategische visie voor 2030 was afgerond bleek dat niet voldoende te zijn om dit als RO agenda van NT door te laten gaan. Met DHV is er toen een aantal doelen vastgesteld die de ambities van toen goed weergeeft. Het moest een stuk worden wat de Nota Ruimte als uitgangspunt nam. De ambities moesten zich voornamelijk extern richten. DHV heeft toen een plan van aanpak opgesteld. Op

basis van de Nota Ruimte en een aantal visies en nota's die er al lagen is er begonnen met de ontwikkeling van de RO agenda.

De provincie is altijd een sterk voorstander geweest van stedelijke samenwerking. De regio Twente stond daar wat meer ambivalent in. Dat zorgde voor een moeizame samenwerking tussen provincie en regio. Nu moet er gezegd worden dat regionale samenwerking altijd moeilijk is en het is altijd lastig om partijen op een lijn te krijgen. Het geheel kreeg een stokkende voortgang. De inhoudelijke weerstand werd zichtbaar in de verschillende belangentegenstellingen. Een tegenstelling was bijvoorbeeld die tussen stad en platteland. Door deze belangentegenstelling ontstond er ook binnen NT een concurrentiestrijd tussen de verschillende beleidssectoren (BAB's). De ontwikkeling van een RO visie stagneerde in die periode.

In het proces van groeien in vertrouwen, wat een langdurig proces is, is de agenda een belangrijke stap. Het lijkt alsof de partijen de urgentie tot samenwerken beter zien. Ook het hele proces voor de RO agenda heeft meer begrip naar elkaars standpunten opgeleverd. Dhr. Tjihuis verwacht echter nog wel grote problemen in de uitvoering.

De organisatiestructuur is erop gericht om samen te werken en om een gezamenlijke visie op RO gebied te vormen. Deze structuur is niet toegesneden op de uitvoering. Daar zou de structuur voor moeten worden veranderd. Die fase is echter nu klaar en er moet nu een nieuwe fase worden ingegaan. Daarvoor is dus een andere structuur nodig. Het projectteam zou zich meer bezig moeten houden met visievorming. Het NT delft momenteel het onderspit ten opzichte van de lokale belangen. De projecten van de individuele steden worden belangrijker geacht. Dit geeft tevens ook nog de basis van vertrouwen weer. Die is fragiel, moet constant onder de aandacht worden gebracht en er moet blijvend in worden geïnvesteerd. Op politiek niveau moet er meer commitment worden uitgesproken voor het NT. Daarbij moet er beter gestuurd worden op de eigen ambtelijke top.

DHV heeft een goed verhaal neergezet aldus Tjihuis. Ze hebben de juiste onderwerpen bij de kop genomen en hebben 'het beestje bij de naam durven noemen'. Daarbij zijn de pijnpunten niet verdoezeld en verdrongen, maar is het allemaal benoemd. Tjihuis wijst daarbij nadrukkelijk op de rol van DHV. Dit benoemen van de essentiële punten is een belangrijk onderdeel van het proces geweest. Tjihuis vindt echter dat de uitwerking concreter zou moeten en daarvoor wordt een vervolgtraject ingegaan.

Visie van het BAB RF

In 2004 is er een offerteonderzoek de deur uit gegaan. Daarop is DHV in de persoon van Dhr. Van den Berg gekozen. Het bleek lastig te zijn om de Regio en NT uit elkaar te houden. Er is gekozen om het project open en onafhankelijk te benaderen. Het grootste belang hierbij is, aldus dhr. Sjoers dat je niet moet ontkennen dat lokale bestuurders, lokale bestuurders zijn. Zij hebben een primaire verantwoordelijkheid naar de raad en daarmee naar haar inwoners. Het bleek grote moeite te kosten om duidelijk te maken dat het NT één-stadoverstijgend is en ook als zodanig zou moeten functioneren. Het is een vrijwillige, maar niet vrijblijvende samenwerking. Dit is dan ook een reden om een derde onafhankelijke persoon erbij te halen die deze belangentegenstellingen kon overstijgen en er als procesleider onpartijdig in zou staan. Dat is, aldus dhr. Sjoers, gelukt in de persoon van dhr. Van den Berg.

Het proces is ingezet met een kennismakingsronde vanuit DHV. Er moest een document komen waarin concreet kon worden aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is, wie wat moest doen en wie wat ging betalen. Dit vereiste een stevige aanpak. Dhr. Van den Berg voelde deze pragmatische behoefte goed aan. Er lagen al een aantal visies, maar die waren niet concreet genoeg. Deze concreetheid moest wel worden opgenomen in de RO agenda. Nadat deze agenda er eenmaal was, waar overigens wel steeds een terugkoppeling met het projectbureau en het BAB was, is deze besproken en unaniem aangenomen in de verschillende individuele stadsraden.

Men was gezamenlijk met een project bezig en dat kwam goed tot zijn recht in de bespreking in de diverse raden. De plaatselijke wethouder verdedigde de RO agenda in een andere raad. Dit werd als een verademing ervaren: zo kan het ook. Het leek een bijdrage te zijn voor een groeiend urgentiebesef van samenwerken. Daarmee nam het vertrouwen toe. Dit vertrouwen zal daadwerkelijk blijken en getest worden als we in de fase zitten van de uitvoeringsagenda. Daarvoor moeten duidelijke afgebakende afspraken worden gemaakt, waar we met z'n allen voor het resultaat moeten gaan, aldus Sjoers. Het feit dat de raden de RO agenda unaniem aannamen ziet dhr. Sjoers als een mooi gegeven, wat hoop geeft voor de toekomst.

De vraag die er lag, ligt en zou blijven liggen is de vraag naar wat we voor elkaar kunnen betekenen. Dat is dus een andere vraag dan naar wat ik aan de ander heb. Daarbij moet er een goed gevoel voor de (bestuurlijke) verhoudingen bestaan. Dhr. Sjoers geeft nogmaals aan dat het proces een besef van vertrouwen naar elkaar heeft gestimuleerd. "We zijn meer dingen met elkaar gaan doen." Dhr. Sjoers wijst bijvoorbeeld op het verkeersknooppunt in Hengelo. Vanuit de provincie wordt gezegd dat de samenwerking echter nog niet ver genoeg gaat. Dhr. Sjoers is het daar genuanceerd mee eens. Hij ziet het als een proces. Vertrouwen is er niet van de ene op de andere dag. Dat moet groeien. Vanuit Den Haag is NT gecompimenteerd met 'misschien wel de mooiste RO agenda van alle stedelijke netwerken'.

Volgens dhr Sjoers voegt de RO agenda niet heel veel toe aan alle reeds bestaande visies en nota's. Er zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het aantal nog te bouwen woningen en waar dat dan zou moeten gebeuren. Verder is afgesproken dat Almelo daar nadrukkelijk bij betrokken moet worden. Daarnaast zijn bepaalde afspraken ook beter, dat is concreter geworden. Hij wijst bijvoorbeeld op het kennispark en het RBT. Er zijn twee zaken die je in het NT goed in de gaten moet houden. Allereerst moet je als NT duidelijke keuzes maken op RO terrein. Daarnaast moet je rekening houden met het feit dat iedere lokale bestuurder zich voor zijn of haar eigen raad moet verantwoorden. In het projectenboek (2005) is per project omschreven wat de Netwerkstad-partners, buiten de vestigingsgemeente, aan winst kunnen boeken bij de realisatie van het project en welke inbreng van de partners daarvoor in kwalitatieve termen wordt verlangd.

Als dhr. Sjoers DHV moet evalueren noemt hij nadrukkelijk dat Dhr. Van den Berg geen moeilijke vraagstukken (of bestuurders) uit de weg ging, maar vast heeft gehouden aan de agenda en iedereen tot zijn recht heeft laten komen. Wellicht dat DHV wel wat 'harder' had mogen sturen op de ambtelijke directie, door de verantwoordelijkheid meer bij bestuurders te leggen. Daarbij steekt dhr. Sjoers echter ook de hand in eigen boezem. Waar de verantwoordelijkheden nu tussen ambtenaren en bestuurders ligt op 50-50 moet dat meer naar bestuurders in de

verhouding 60-40. De vraag is dan weer hoe je zo'n proces inricht. Er moet een accentverschuiving komen bij het volgende project. Het moet meer een taak van het bestuur worden. Het is te makkelijk om terug te worden gefloten door het college. Bestuurders moeten meer hun eigen verantwoordelijkheid zien en nemen. Er kan pas van succes worden gesproken als de eerste spa de grond ingaat. Er moet resultaat komen. Het stadsoverstijgende karakter moet nu voor iedereen duidelijk gaan worden. Daarnaast moet de meerwaarde voor elke individuele stad bendarukt blijven worden.

Dhr. Sjoers, als voorzitter van de Netwerkstad Twente verwoordt het als volgt: "samenwerking moet de basis zijn onder deze Ruimtelijke ontwikkelingsagenda, die tevens van betekenis moet zijn voor de hele regio. Met deze agenda laten we zien welke ambities we gezamenlijk koesteren en hoe we de stedelijk ruimte daarvoor willen gaan inrichten. De betekenis ligt primair in het ruimtelijk domein, maar is onlosmakelijk verbonden met het gekozen sociaal en economische perspectief". (RO agenda, 2006, p. 3)

Visie van de stuurgroep NT

Volgens dhr. Schouten kreeg in 2004 DHV de opdracht om samen met de verschillende partners te komen tot een RO agenda. Er lagen al een aantal visies, die echter concreet gemaakt moesten worden (Strategische visie tot 2030 etc.) Er moest een concrete vertaling daarvan gemaakt worden verwoord in de RO agenda. Uit de Strategische Visie tot 2030 bleek dat de WGR plusregio 'in de wielen fietste' van het NT. Dit moest worden voorkomen in de RO agenda. Vanwege de persoon van Van den Berg is DHV als beste uit de offerteronde gekomen. Volgens dhr. Schouten heeft hij een goede en constructieve rol in het proces gespeeld, wat onder andere bestond uit het nakomen van afspraken en zijn inhoudelijke deskundigheid.

Hij heeft ervoor gezorgd dat de RO wethouders naar elkaar gingen luisteren en van elkaar konden leren. In het ambtelijke overleg bleken te veel ambtenaren te zitten die uiteindelijk geen beslissingen konden nemen. Dit stond de besluitvorming erg in de weg. Bovendien verschilde de kwaliteit van de wethouders. Dit zorgde weer voor ongelijke verhoudingen, waardoor de raden van enkele gemeenten te weinig betrokken raakten bij het proces.

Daarnaast geeft dhr. Schouten aan dat er de problematiek rondom de taakafbakening van de WGR plus regio en NT speelde. De plattelandsgemeentes lijken remmers in vaste dienst te zijn, wat er dus voor zorgt dat er sprake is van een vertraagde (of in het geheel niet tot stand komende) besluitvorming.

Het projectbureau NT werd bemenst met 'te lichte' ambtenaren. Dhr. Van den Berg heeft, om de besluitvorming te bespoedigen, de autoriteit (opgebouwd) om mensen bij hun 'haren er bij te slepen'. Hij heeft ervoor gezorgd dat het bestuur de urgentie van samenwerken meer is gaan inzien. Dhr. Schouten heeft zelf in de rol van voorzitter van de projectgroep het projectbureau op een bepaalde manier gepositioneerd. Momenteel zit er een nieuwe voorzitter die meer de neiging heeft om in zetten op de regio en minder op NT.

Dhr. Schouten is teleurgesteld in het feit dat er daadwerkelijk nauwelijks iets wordt bereikt. Daarbij haalt hij het voorbeeld aan van de gemeente Tubbergen, die een constante rem is geweest op ontwikkeling. De mening van dhr. Schouten is dat je "gewoon met de steden moet beginnen vanuit de gevoelde urgentie. Welke steden en dorpen daar aan mee willen doen moeten men zelf weten. Wie niet mee wil doen

moet maar afhaken. Veel gemeenten hebben wel een constructieve houding voor samenwerking”.

Dhr. Schouten geeft een ander voorbeeld waar de samenwerking niet bij werd geholpen: vliegbasis Twente. Daarbij wil Enschede de basis nieuw leven inblazen, maar Hengelo en Almelo zijn niet bereid daar extra geld voor beschikbaar te stellen, waardoor ze wat sceptisch tegenover een doorstart van de luchthaven staan. Ook uit de verdeling van de BIRK gelden lijkt Enschede vooral voor zichzelf te willen gaan. Tijdens onderhandelingen met Den Haag namelijk om tot overeenstemming te komen bleek dat Enschede achter de rug om van de andere steden een eigen project had ingediend, waarmee het vertrouwen van de andere steden in Enschede schade opliep.

Bij de totstandkoming van de RO agenda heeft DHV, zoals dhr. Schouten aangeeft, goed werk geleverd. Ze hebben er voor gezorgd dat de bereidheid tot samenwerken is vergroot. Niet dat NT er al is, want het besef dat men van elkaar afhankelijk is is nog niet voldoende aanwezig. Men beziet elkaar regelmatig nog als concurrenten. Wel heeft de RO agenda ervoor gezorgd dat het een kader biedt: hier gaat het over! Het NT wil bepaalde projecten doen, maar daar moeten nog harde afspraken over worden gemaakt. Daar is DHV ook weer voor gevraagd. De RO agenda die er nu ligt was op dat moment het meest maximaal haalbare product. Daarbij zijn de afspraken van de kant van DHV altijd goed nagekomen. Er is altijd op tijd teruggekoppeld, en aangegeven wanneer er tijd en daarmee budgetoverschrijdingen zouden plaatsvinden. In de volgende ronde heeft dat dus ook geresulteerd in een één-op-één contact. Er zijn geen andere bureaus meer uitgenodigd.

Dhr. Schouten geeft aan dat hij wel fiducia heeft in het vervolg van het proces. Er moeten wel diepere en meer afgebakende afspraken komen, maar dat hoort bij een proces waarin er vertrouwen wordt opgebouwd. Je kan niet van de ene op de andere dag elkaar vertrouwen. Daar is tijd voor nodig en daar moet je voor investeren. Dat vertrouwen kan het beste groeien door de RO agenda daadwerkelijk uit te voeren. Daar zijn sancties voor noodzakelijk. Er moet een stok achter de deur zitten om tot harde resultaten te komen. Echter, deze wil om zich te binden moet wel latent aanwezig zijn en soms heeft dhr. Schouten daar zijn twijfels over. Tenslotte wil dhr. Schouten nog kwijt dat hij de provincie een sterke rol vindt spelen in het NT. Waar ze eerst als gemeenschappelijke ‘vijand’ van de individuele steden werd gezien is ze nu gegroeid tot een betrouwbare partner die een sterke samenbindende rol speelt. Daarbij wijst dhr. Schouten op de totstandkoming van het RBT (regionale bedrijventerrein).

Visie van DVH

In de ontwikkelde strategische visie zijn er een aantal progressieve speerpunten vastgesteld. Deze punten werden verwoord in een zestiental projecten. Volgens dhr. Van den Berg bevond NT zich toen voornamelijk op niveau I (zelf dingen doen en sturen op instrumenten) en wellicht werd er een poging gedaan om te sturen in netwerken maar dat was slechts minimaal. De geformuleerde projecten waren in ieder geval minimaal één stad overstijgend. Er werd wat samengewerkt in de regio (onder meer met een aantal Duitse steden), maar de samenwerking was erg klassiek. De wederzijdse afhankelijkheid werd niet zo gevoeld.

De aanpak van DHV bestond dan ook voornamelijk uit sturen op het niveau van procesafspraken. Daarvoor zijn individuele gesprekken gevoerd met bestuurlijke en ambtelijke directeurs. Men is op zoek gegaan naar thema’s achter de vragen.

Waarom zitten we zoals we hier zitten? Wat hebben we aan elkaar? Hoe komen we gezamenlijk tot een RO agenda? DHV heeft een aantal interventies verricht, waaruit hun rol onder andere duidelijk werd. De toenmalige structuren leidden vooral tot irritatie en weinig concrete uitwerking. De vraag die door een bestuurder werd voorgelegd was dan ook waar de tegenwerking zat en hoe die opgelost zou kunnen worden. De individuele bestuurders en ambtenaren maakten vaak wel de goede diagnose van de situatie, maar konden vaak niet de juiste beslissingen daarvoor nemen.

Op basis van ervaring wist dhr. Van den Berg dat hij op niveau II (stijl 3-5) interventies moest plegen. Daarvoor moesten een aantal zaken bij de naam worden genoemd, waardoor individuele bestuurders en ambtenaren in beweging zouden komen en niet meer zouden blijven focussen op hun eigen belang. Er moest dus vanuit alle plaatsen prioriteit worden gegeven aan NT om tot goede afspraken te komen. In de twee jaar dat DHV in dit proces heeft geparticipeerd zijn er op verschillende niveaus interventies gepleegd.

Allereerst op het niveau van de bestuurder en daarnaast op het niveau van de ambtenaar. Er was nog geen sprake van een directeurenoverleg. Om echter tot een goede afstemming te komen moest daar verandering in komen. Er bestond dus een vorm van ambtelijke tegenwerking (bewust dan wel onbewust) om tot resultaat te komen. Bij sleutelfiguren moet er het besef zijn, dat ze zelf een deel van het knelpunt vormen.

Op drie vragen moest DHV dus een antwoord weten te vinden. Allereerst de vraag waar de drive van bestuurders zat. Vervolgens: wat er anders kan bij ambtenaren en tenslotte de vraag waar de inhoudelijke interventies moesten plaatsvinden om tot prioritering van projecten te komen. Daarvoor moesten er dus concrete afspraken worden gemaakt en kon men niet blijven steken in algemene samenwerking.

Om tot uitvoering te komen moesten er op niveau II een aantal goede procesafspraken worden gemaakt. Daarvoor heb je elkaar nodig. Ambtenaren waren niet of onvoldoende gemandateerd om beslissingen te nemen. Hierdoor ontstond er in het begin van procesvorming een vacuüm tussen bestuurders en ambtenaren.

Na verloop van tijd heeft dhr. Van den Berg aangegeven dat er keuzes binnen het netwerk gemaakt moesten worden. Het resulteerde in een Twentse bijeenkomst, een zogenaamde heisessie. Dit overleg werd gearrangeerd door DHV. Bestuurders en ambtenaren werden daarvoor uitgenodigd. Het werd een bijeenkomst, waar er concrete afspraken werden gemaakt om te komen tot een RO agenda.

Dhr. Van den Berg vertelt dat hij zich te lang heeft bezig gehouden met de ambtelijke werkgroep die eigenlijk niets kon, zonder mandaat van het bestuur. Hij stelt daarbij dat je je werk als adviseur pas kunt doen als je de arena kent waarin je werkt. Deze arena heeft hij in de loop van de tijd leren kennen en zij hem. Na twee jaar kijkt DHV tevreden terug op een 'spannend maar succesvol' project.

8. Analyse

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gepresenteerd van de casus. Hierin zullen achtereenvolgens de omgeving, toegepaste sturingsstijlen en de rol van DHV in de casus Netwerkstad Twente worden besproken. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen deze afzonderlijke aspecten samen komen in paragraaf vijf. Deze paragraaf handelt over het bestuurlijk vermogen van NT.

8.2 Omgeving

In deze paragraaf wordt de omgeving geanalyseerd. In hoofdstuk twee is een theoretische benadering van de omgeving besproken. Centraal daarin stonden de maatschappelijke, politieke en institutionele deelaspecten. In hoofdstuk zes is een kader geboden waarmee de omgeving kon worden geoperationaliseerd. In dit hoofdstuk zal worden voortgeborduurd op deze operationalisering. Het is van belang om te weten of en zo ja in welke mate de omgeving van NT complex. De mate van complexiteit van een omgeving is namelijk van belang voor de te hanteren sturingsstijl.

8.2.1 Maatschappelijk

Het netwerk bestaat uit vier individuele gemeenten, een provincie en het Rijk als belangrijkste actoren. Daarnaast functioneert het netwerk zelf ook als actor. Verder heeft NT te maken met de WGRplus regio Twente.

Ten aanzien van de maatschappelijke component wordt door de respondenten het volgende opgemerkt. Allereerst wordt een scheiding gemaakt tussen de inbreng van stads- en plattelandsgemeenten. Deze scheiding is eveneens terug te zien in de WGR plusregio en het stedelijk netwerk. Waar het netwerk uit vier steden bestaat heeft de regio ook veel plattelandsgemeenten, die zij vertegenwoordigt. Waar de prioriteit van de regio ligt, is erg afhankelijk van het bestuur van de regio. Het ene bestuur legt meer de nadruk op de regio, het andere meer bij de steden als economische motor van de regio.

Het aantal actoren neemt in het geheel niet toe. De gemeente Oldenzaal heeft vanaf het begin van de samenwerking wel toenadering gezocht en gevonden, maar deze toenadering moet nog verder worden geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Uit een van de interviews komt naar voren dat de samenwerking is veranderd en de vrijblijvendheid van het netwerk is verdwenen, toen het netwerk werd geformaliseerd. Tegelijkertijd is er het besef van de noodzaak dat vertrouwen naar elkaar eerst moet worden geborgd. Zowel bestuurlijk als ambtelijk.

De percepties van de actoren gaan ook steeds meer in dezelfde richting. Een bestuurder merkt daar het volgende over op: Almelo heeft een universiteit, maar die staat in Enschede. Deze opmerking geeft het besef van samenwerking goed weer. Daarnaast echter moet er ook worden geconstateerd dat het vertrouwen nog verder uitgekristalliseerd zou moeten worden. Het stedelijk netwerk realiseert projecten die het als individuele stad niet voor elkaar zou hebben gekregen en de projecten zijn voor iedereen toegankelijk. Het proces van geven en nemen brengt automatisch met zich mee dat men elkaar moet vertrouwen. Aan de andere kant wordt door alle respondenten aangegeven dat het proces van vertrouwen hebben in elkaar ook

daadwerkelijk nog een proces is, waar constant in geïnvesteerd moet worden. Dat betekent dat het NT (nog) niet blindelings elkaar kan vertrouwen.

Samenvattend stel ik dat de maatschappelijke component van de omgeving complex is te noemen. Deze complexiteit wordt gevormd door de grote hoeveelheid actoren, divergerende belangen en doelen en het feit dat elke stad een sleutelrol inneemt en daarmee elke stad mogelijkheden heeft om het proces positief dan wel negatief te beïnvloeden.

8.2.2 Politiek

Vanuit de literatuur en de aanwezige nota's stel ik het volgende aangaande de politieke component in Netwerkstad Twente. Tijdens het proces wordt er veel gesproken over voorbereidende activiteiten. Het bestuur lijkt wel degelijk met de materie bezig te zijn. Daarnaast legt de politiek een zekere urgentie bij de totstandkoming van de RO agenda. Immers, de RO agenda moet de samenwerking binnen NT zekeren. Dit is namelijk één van de voorwaarden van Den Haag om 'zaken te doen met NT'. Daarnaast heeft de politiek zich gaandeweg het proces van de RO agenda steeds meer opgesteld als degene die nut en noodzaak van samenwerking is gaan inzien. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat wethouders in andere plaatsen dan waarin ze zelf wethouder waren, de integrale plannen van het stedelijk netwerk in de verschillende raden zijn komen toelichten. In alle raden is er uiteindelijk positief gereageerd op de ambitie zoals geformuleerd in de RO agenda. Echter, niet alle politieke raden zitten op een lijn. Er blijven accentverschillen bestaan tussen de verschillende steden. Een andere reden waaruit zou blijken dat de urgentie vanuit de politiek hoog is het feit dat er een radencommissie in het leven is geroepen. Deze commissie zorgt voor een hogere politieke betrokkenheid en daarmee ook voor een breder draagvlak.

Enschede laat op 25 augustus 2005 in een reactie weten dat het met één en ander niet eens is, waaronder het locatiebeleid. Verder blijft voor Enschede de luchthaven een punt van prioriteit. Deze prioriteit wordt niet door iedereen gedeeld, waardoor een stagnatie in de samenwerking wordt ervaren.

Dit bevordert het gevoel van wantrouwen naar elkaar. Mede door het achter de rug om regelen van een aantal zaken in Den Haag (bijvoorbeeld afspraken rondom de luchthaven Twente vanuit Enschede) draagt er niet toe bij dat het proces van vertrouwen groeit.

Verder wordt er door alle respondenten opgemerkt dat de RO agenda die er nu ligt het meest maximaal haalbare was op dat moment, maar dat deze agenda nog veel concreter moet worden. En juist op de punten waar het concreet moet worden moet er ook keuzes worden gemaakt. En kiezen heeft tot consequentie dat een project niet in elke stad gerealiseerd kan worden.

In het pact werd reeds geconstateerd dat "meepraten" weliswaar vaak geschikt is voor de beginfase van projecten, maar dat het uiteindelijk een onvoldoende intensieve vorm van samenwerking is voor projecten die het predikaat "Netwerkstadproject" dragen. Het is logisch dat naarmate het project de realisatiefase nadert, de samenwerking qua intensiteit zal toenemen. Maar veel projecten zitten nog niet in de uitvoeringsfase.

Er is sprake van beperkte zeggingskracht over de invulling van het budget. Het mandaat voor het budget ligt bij de individuele gemeenteraden.

8.2.3 Institutioneel

Voor wat betreft het institutionele niveau van de omgeving stel ik het volgende. Er is in het stedelijk netwerk Twente sprake van goede onderlinge samenwerking. Deze samenwerking heeft zich expliciet geuit in de totstandkoming van de RO agenda. Wel lijkt het netwerk van wethouders van met name de grotere steden in Den Haag beter ontwikkeld te zijn.

De strategische visie heeft de zaak naar elkaar toe min of meer op slot gezet: voor iedereen zit er nu immers wat in, dus iedere gemeente kan met de eigen projecten aan de slag. De totale opgave is echter te groot, zeker als er niet gedifferentieerd en gefaseerd wordt en daarom werkt het nu verlamd. Het stedelijk netwerk moet dit gevaar scherp in de gaten houden. Verder is er sprake van een goed onderling netwerk. Het netwerk van wethouders van grote steden heeft vaak een grotere scope dan dat van wethouders van kleinere plaatsen. Deze netwerken moeten ook niet concurrerend ten opzichte van elkaar maar veel meer complementair aan elkaar werken. Het onderlinge vertrouwen van de wethouders moet namelijk niet geschaad worden en ten koste gaan van de slagkracht van het netwerk. Er bestaat al wel vertrouwen in en naar elkaar. Vertrouwen is iets wat in de tijd moet groeien. Vertrouwen groeit dus ook het best bij langdurige relaties en door het behalen van gezamenlijk resultaat. In de stuurgroep is er sprake van ruimte voor innovatieve ideeën. Bij de individuele gemeenteraden echter minder. De regio Twente legt bijvoorbeeld het zwaartepunt bij het platteland en niet zozeer bij de stedelijke ontwikkeling. Dit kan ruimte voor innovatieve ideeën voor de steden in de weg staan.

In bijlage drie is een tabel opgenomen die een samenvatting geeft van de analyse van de omgeving.

8.3 Sturingsstijl

In deze paragraaf analyseer ik de toegepaste sturingsstijlen. In de casus werd er een onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten overleggen die er waren in het stedelijk netwerk. In deze paragraaf probeer ik de sturingsstijlen van de verschillende gremia te duiden.

Er zijn in NT twee soorten bestuurlijk overleg onderscheiden, te weten het overleg van het BAB RF en het overleg van de stuurgroep. De sturingsstijl die in deze overleggen gebruikt werd is niet heel duidelijk aan te wijzen. Er vindt een verschuiving plaats van hoe er met elkaar omgegaan wordt, er is sprake van groeien in vertrouwen en er is uiteindelijk sprake van een tot stand gekomen RO agenda.

Er ontstaat verlamming door het strategisch akkoord, waarin voor alle partners 'een eigen project' zit, zodat de prikkel om tot gezamenlijke verantwoordelijkheid en consequenties (zelf iets niet doen, risico nemen en delen, pijnlijke keuzes maken) te komen, ontbreekt. Bovendien belemmert dit het zicht op wat de echte BAB RF toegevoegde waarde voor NT is als er geprioriteerd en nog scherper gekozen moet worden. Er ontstond een besef dat als er afspraken met het Rijk gemaakt moesten worden men voor maximaal twee projecten subsidie kon krijgen. Door dit feit ontstond er een gevoel van urgentie, waarmee de samenwerking is toegenomen. In deze fase van het proces is de sturingsstijl 'zelf doen' duidelijk zichtbaar. Waar de individuele steden allen 'voor een eigen project' willen gaan, ontstaat er verlamming. Het wordt anders als blijkt dat men niet zonder elkaar kan. Deze duidelijkheid wordt

in eerste instantie duidelijk buiten NT gevonden, namelijk in Den Haag. Zij komen met een financiële prikkel voor twee projecten, waardoor men gedoemd was gezamenlijk op te trekken. Hier wordt zichtbaar dat men heeft geprobeerd 'in netwerken te leren'.

Hoewel het bestuurlijk overleg een zelfstandig orgaan is, heeft ze in al haar beslissingen rekening te houden met de individuele raden. Deze beperking houdt in dat ze niet zelfstandig in de positie zit om beslissingen te nemen. De andere kant is echter ook zo, dat als er een besluit wordt genomen in de stuurgroep deze vaak wel gehoor krijgt van de verschillende raden. Veel steden namen te veel individuele beslissingen en zetten te weinig in op wederzijds vertrouwen en samenwerking. Ook in hier zien we een verschuiving optreden van 'zelf doen' naar elkaar accepteren, informeren en uiteindelijk gezamenlijk optrekken. Ik duid dit met de sturingsstijl 'sturen in netwerken'.

De provincie is in de loop van het proces sterk gegroeid in haar faciliterende rol. Waar de individuele steden de provincie in eerste instantie zag als een gezamenlijke vijand, heeft de provincie door haar coöperatieve opstelling deze angst weggenomen en kon men gezamenlijk de weg naar Den Haag bewandelen. Door gezamenlijk op te trekken is er met de provincie een betere verstandhouding ontstaan waardoor het vertrouwen tussen de individuele steden en de provincie sterk is verbeterd. De fase waarin deze verhouding is gaan kantelen is belangrijk geweest voor hoe men is gaan sturen. Door een gezamenlijk naar Den Haag te opereren is er het besef gegroeid dat men het met elkaar moest doen. Deze werd voornamelijk gevormd door een financiële (subsidie)prikkel uit Den Haag.

Kortom:

- De inzet van het NT was om een RO agenda te ontwikkelen met een alomvattend financieel kader als basis. Daarnaast moest er een financiële gezamenlijke verantwoordelijkheid worden uitgesproken. Deze gezamenlijke inzet verhoogde de wederzijdse afhankelijkheid. Hierdoor erkende men het als individuele stad niet zelf te kunnen, maar afhankelijk te zijn van anderen. Dit had daarmee ook invloed op de sturingsstijl. Het besef om samen te werken groeide en daarmee werd NT meer pro-actief naar anderen.
- De samenwerkende gemeenten hebben het voortouw bij het maken van afspraken over de lange termijn ontwikkeling van de nationale stedelijke netwerken, inclusief de daaruit voortvloeiende taakverdeling. De afspraken worden gemaakt in overleg met de provincies en met de WGR plusregio's. De afspraken betroffen in elk geval de manier waarop aan het bundelingsbeleid voor verstelijking economische activiteiten en infrastructuur inhoud werd gegeven.
- De afspraken over de lange termijn ontwikkeling vormen primair een ontwikkelingsagenda voor het stedelijk netwerk zelf. Dit geeft aan dat er gezamenlijk tot een langere termijn agenda gekomen kan worden. De sturingsstijl die hierin duidelijk wordt is
- Om de snelheid te bevorderen werd de totstandkoming van de agenda uitbesteed aan een derde partij (in dit geval DHV).
- Er werd in de beginfase gesproken over het feit dat het BAB een trekkende rol zou moeten krijgen. Deze rol heeft het BAB ook aangenomen.
- Er ontstond een besef dat als er afspraken met het Rijk gemaakt moesten worden men voor maximaal twee projecten subsidie kon krijgen. Door dit feit ontstond er een gevoel van urgentie, waarmee de samenwerking is toegenomen.

- De gezamenlijkheid hield ook in dat er gestuurd werd op gezamenlijk acquisitie en programmeringbeleid.
- De sturingsstijl is zich in de loop van de tijd gaan ontwikkelen van ‘zelf doen’ naar ‘sturen in netwerken’.

8.4 Rol DHV

Wat is de bijdrage van DHV als procesmanager in dit proces geweest? Waar wordt deze bijdrage aan gerelateerd? In hoeverre kan gezegd worden dat het NT gegroeid is in haar bestuurlijk vermogen? Waar kan dan de rol van DHV in worden gevonden? Aan de hand van het operationaliseringschema wat besproken is in hoofdstuk vijf zal er gekeken worden naar deze vragen en de analyse worden uitgevoerd.

DHV heeft haar rol als procesmanager naar aanleiding van de offerteronde gekregen. Ze concretiseert de opgave in de offerte (Berg, J. van den. e.a. 2004) als volgt: de RO agenda heeft een drieledige functie.

- a. Primair is het afsprakenkader tussen de partijen zelf, gericht op de uitvoering en sturing in ruimtelijke processen.
- b. Zij levert samenhangende input voor de herziening van het Streekplan van de provincie en voor het Regionaal Structuurplan van de Regio Twente
- c. Zij biedt een samenhangende basis voor overleg en afspraken met het Rijk.

Ik analyseer de rol van DHV onder ander aan de hand van de theoretische concepten die in hoofdstuk vier voor het procesontwerp zijn gepresenteerd. Deze luiden:

- Openheid
- Bescherming van core values
- Voortgang
- Inhoud

Het totaalproces heeft DHV voorgesteld in haar aanbiddingsofferte als een vier stappen proces. Ze zijn daarmee gefaseerd te werk gegaan en hebben nadrukkelijk het proces open gehouden. Als eerste is men gaan inventariseren welke (relevante) actoren, projecten, opgaven en ambities aanwezig waren. Vervolgens is deze groslijst aan actoren, projecten, opgaven en ambities omgevormd tot een eerste proeve van de ontwikkelingsagenda, door een selectie en prioritering van relevante projecten en programmering in de tijd. De derde stap betrof het verder uitwerken van de projecten van de agenda in parallelle sporen: waar is het project op gericht, welke partijen zijn betrokken en welke afspraken zouden kunnen worden gemaakt in de RO agenda? Hiertoe werden gesprekken gevoerd met alle (potentiële) projectpartners. Deze gesprekken waren nodig om de core values van de verschillende actoren te respecteren en daarmee om de voortgang van het proces mee in de gaten te houden. De laatste stap betrof het toewerken naar een gedragen conceptagenda met concrete afspraken over “wie doet wat wanneer”: een package-deal tussen de netwerkstadpartijen. Daarbij hoort tevens de productie van het eindproduct en toetsing in de gezamenlijke raadscommissie. In deze laatste stap werd nadrukkelijk de inhoud als onderdeel van het procesontwerp meegenomen. Deze inhoud zorgde uiteindelijk tot de totstandkoming van de RO agenda.

Volgens DHV moet de RO agenda als overstap worden gezien van het niveau van de Strategische Visies NT naar daadwerkelijk afstemming en projectuitvoering in het stedelijk netwerk. Verder moet de RO agenda vorm gegeven worden binnen bepaalde randvoorwaarden die voor de verschillende projecten apart zijn geformuleerd. Na verloop van het proces is DHV steeds meer de nadruk gaan leggen op het maken van concrete afspraken rondom de verschillende projecten. Daartoe is het belangrijk dat er binnen het NT een betere prioritering van projecten op gang moet komen.

Het project van de totstandkoming van de RO agenda is van dien aard dat het als combinatie van project, programma en procesmanagement kan worden gezien. De agenda beoogt een aanpak te bieden voor de komende paar jaar, waar verschillende projecten mee verwezenlijkt moeten worden (waaronder het RBT). De RO agenda zelf kan als programma worden geduid. Binnen dat programma komen verschillende projecten tot stand. Deze projecten zijn op hun beurt deels ingekaderd binnen bepaalde randvoorwaarden en vooropgezette doelen, maar worden wel middels procesmanagement geleid. Ook de realisatie van de RO agenda is een voorbeeld van procesmanagement.

De rol van DHV analyseer ik samenvattend als volgt:

- Er is voornamelijk op het proces gestuurd en niet zo zeer op de inhoud. Niet dat de inhoud niet belangrijk zou zijn, maar de verschillende actoren moeten zelf met de oplossing verder en niet DHV. Daarom is het goed als de diverse partijen en actoren met door hun zelf aangedragen inhoudelijke oplossingen aankomen.
- Het proces om tot afspraken te komen is nadrukkelijk meegenomen door DHV. Dit blijkt onder andere uit het feit dat DHV daar is begonnen waar het Netwerk zelf was 'opgehouden'. Men probeerde aan te sluiten bij de al aanwezige ambities en programma's.
- De totstandkoming van de RO agenda is vergelijkbaar met een vorm van programmamanagement. Immers, het proces was langdurig, was complex en de uitkomst (een RO agenda) stond vast.
- DHV is in eerste instantie te veel bezig geweest met de ambtelijke werkgroep en heeft in het begin te weinig urgentie gelegd om bestuurlijk draagvlak te creëren.
- Er is door het actief opereren van DHV een duidelijke rolverdeling ontstaan tussen de verschillende groepen actoren, die er voorheen niet was.
- Niveau I (sturingsstijlen 1 en 2) speelt zich voornamelijk af rondom prestatiecontracten. Niveau II (3-5) echter gaat over procesafspraken. DHV schakelt tussen de verschillende vormen van management, maar dat doet de klant ook. De RO agenda kan uiteindelijk worden gezien als een uitvoerend programma. DHV heeft echter vooral geparticipeerd, geanticipeerd en iteraties gepleegd op niveau II en heeft daarmee vooral het proces voor de totstandkoming van die RO agenda gestuurd.
- Van den Berg geeft in een interview aan dat de taak van een adviseur altijd van dien aard is, dat hij op 'de leuning van de stoel moet zitten en er nooit op'. Hij moet kunnen sturen tussen de verschillende stijlen en dat moet worden aangeleerd aan de klant. Dit proces van aanleren heeft DHV middels verschillende soorten interventies gedaan. Daarnaast is een belangrijke rol van DHV geweest dat ze verschillende partijen heeft kunnen laten zien dat een gezamenlijke oplossing van meerwaarde is voor elke afzonderlijke actor ten opzichte van dat men allemaal 'zelf dingen' wil doen.

8.5 Bestuurlijk vermogen

In hoofdstuk drie schreef ik dat het bestuurlijk vermogen toeneemt als een organisatie beter in staat is om een bepaalde situatie te herkennen en daar op een juiste manier op kan reageren, door een daartoe passende sturingsstijl bij te gebruiken. Daarvoor werd bestuurlijk vermogen geoperationaliseerd in een vijftal sturingsstijlen: van zelf doen tot adaptief handelen. In deze paragraaf analyseer ik tenslotte het bestuurlijk vermogen van Netwerkstad Twente op basis van het bovenstaande. Immers, de omgeving en de toegepaste sturingsstijl staan niet op zichzelf, maar hebben ten doel om het bestuurlijk vermogen van het netwerk te doen laten groeien. Het bovenstaande samenvattend kom ik tot de volgende analyse voor wat betreft het bestuurlijk vermogen van NT.

- In de eerste ronde van het gefaseerde proces werden de betrokkenen en de groslijst van projecten vastgesteld.
- De mate van urgentie voor de RO agenda nam toe, naarmate 1: de tijd vorderde en 2. men in ging zien dat een RO agenda alleen met z'n allen verwezenlijkt kon worden. De projecten die dan ook werden gekozen als prioriteit waren gezamenlijke projecten, waar de regio als geheel mee werd versterkt (vb. Knooppunt CS Twente, Hart van Zuid, WTC in Hengelo)
- Er wordt gesproken over het verwezenlijken van procesafspraken aangaande volumeregelingen voor wat betreft het aantal huizen. Concrete aantallen moeten niet genoemd worden omdat men het daar toch niet over eens wordt in het BAB.
- In november 2004 werd de radencommissie ingesteld, waardoor het politieke draagvlak groter werd en daarmee de betrokkenheid van de individuele raden eveneens groter werd.
- De ontwikkelingsagenda zorgt voor borging. Middels deze borging is de onderlinge samenwerking binnen NT verbeterd. "Samen staat men sterk", ook naar het Rijk. Het is uiteindelijk een gezamenlijk product geworden.
- Er bestond de vraag naar bestuurlijke in plaats van ambtelijke voorbereide keuzes. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden en mate van politieke urgentie, geeft een grotere politieke lading aan het stedelijk netwerk.
- Bepaalde discussies kunnen beter door buitenstanders worden geleid, omdat die er meer 'onafhankelijk' in staan. Dit is de reden dat DHV is gevraagd en daarnaast heeft het netwerk zich zelfstandig kunnen ontwikkelen. De bureaucratie werd er door verminderd en de daadkracht van het nemen van besluiten groeide.
- De taak van het projectbureau NT kan kernachtig worden omschreven als resultaatgericht procesmanagement. Die samenwerking moet in eerste instantie van de gemeenten zelf komen. Zij beschikken immers over de middelen, als menskracht, geld en vakkennis.
- Het bestuurlijk vermogen van NT is toegenomen: door druk vanuit het Rijk (middels subsidiegelden), de erkenning van het netwerk dat ze bewust onbekwaam is en het vakmanschap van DHV.

9. Conclusies en aanbevelingen

Ter afronding van dit onderzoek zullen in dit hoofdstuk conclusies worden getrokken. Ten einde daartoe te komen zal ik allereerst de in hoofdstuk één gestelde deelvragen behandelen. Daarna zal de hoofdvraag worden beantwoord. Tenslotte sluit ik dit hoofdstuk af met het formuleren van een aantal aanbevelingen.

9.1 Conclusies

9.1.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd. De deelvragen uit hoofdstuk 1 zullen in diezelfde volgorde als dat ze daar zijn gesteld, worden beantwoord. Op basis van deze beantwoording zal de hoofdvraag worden beantwoord. De eerste vier deelvragen richtten zich vooral op de theoretische onderbouwing. De deelvragen vijf tot en met acht hadden vooral ten doel om de casus Netwerkstad Twente beter te doen begrijpen en de laatste deelvraag had ten doel om de rol van DHV te onderzoeken.

1. *Wat wordt bedoelt met de governance aanpak van DHV?*

Met de governance aanpak van DHV wordt in deze scriptie het volgende bedoelt. Door internationalisering en europeanisering zijn overheden en andere private actoren afhankelijker van elkaar geworden. Door een grotere afhankelijkheid is constructief samenwerken de oplossing om verder te komen in besluitvorming en daarmee in bestuurlijk vermogen. Het sturen op nieuwe samenhang vanuit een besef van wederzijdse afhankelijkheid bij de ontwikkeling van overheidsbeleid wordt in de bestuurskunde ook wel aangeduid als de governance benadering. DHV heeft als adviseur ook te opteren in dit spannende veld van tegenstrijdige belangen, doelen en verschillende visies op de werkelijkheid. DHV treedt regelmatig op als adviseur in dit soort kwesties. Een belangrijke strategie in deze is dan om te komen tot een gezamenlijke doelstelling en het creëren van een wederzijds erkennen van elkaars afhankelijkheid.

2. *Wat wordt bedoelt met bestuurlijk vermogen?*

Onder bestuurlijk vermogen wordt verstaan het vermogen van overheden om slagvaardig, samen met andere publieke en/of private partijen, problemen aan te pakken in de fysieke leefomgeving. Dit vermogen wordt gevormd in een complexe omgeving. Om te groeien in bestuurlijk vermogen is het noodzakelijk om: één je omgeving te kennen; en twee: daarop met het juiste sturingsinstrument reageren.

3. *Hoe ziet een complexe omgeving eruit en vanuit welke visies kan er naar complexiteit worden gekeken?*

Complexiteit is een resultante van maatschappelijke ontwikkelingen zoals mondialisering, individualisering, de informatietechnologie, de economische crisis in kapitalistische en communistische economieën en de groei van sociale bewegingen zoals de milieubeweging, vrouwenbeweging en de mensenrechtenbewegingen. In dit onderzoek wordt er beschreven dat er vanuit een tweetal visies naar complexiteit kan worden gekeken. Aan de ene kant kan complexiteit worden gereduceerd door het op te delen in verschillende subsystemen. Aan de andere kant kan complexiteit worden aanvaard waardoor de werkelijkheid wordt gezien als 'meer dan de som der delen'.

4. *Wat is de relatie tussen omgeving, sturingsstijlen en bestuurlijk vermogen?*

Belangrijk bij het groeien in bestuurlijk vermogen is het vermogen om je daarbij flexibel en slagvaardig op te stellen, waardoor je je kan aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dit aanpassen is nodig om te overleven en om de kwaliteit van besluiten te vergroten. Het bestuurlijk vermogen komt tot stand in een complexe omgeving. Mensen en organisaties die zich in die complexe samenleving voortbewegen worden met veranderende omstandigheden geconfronteerd. "Hoe complexer het systeem dat wil overleven, hoe kleiner de kans dat een enkele bestuurder het systeem naar veilig water kan loodsen: hij is afhankelijk van andere bestuurders die dezelfde richting op willen sturen". (Nootboom, 2006, p. 8) Om dan ook daadwerkelijk te groeien in bestuurlijk vermogen is het noodzakelijk om die sturingsstijl te hanteren die bij de omgeving past. Elke omgeving vraagt om zijn eigen sturingsstijl.

5. *Welke niveaus van verandering van bestuurlijk vermogen worden onderscheiden?*

Bestuurlijk vermogen is in dit onderzoek gekoppeld aan de omgeving, de mate van het kennen van de omgeving en de keuze voor bepaalde in te zetten sturingsstijlen in die omgeving. Nootboom voert spreekt in dit verband over het feit dat 'het noodzakelijk is om hefbomen op verschillende niveaus te ontwikkelen, die met elkaar samenhangen'. (Nootboom, 2006, p. 12) In dit onderzoek worden vijf niveaus onderscheiden.

Allereerst is de meest zichtbare interventiestijl het 'zelf doen'. Dit 'zelf doen' kan toegepast worden in een situatie waar men niet afhankelijk is van anderen. Als een organisatie het probleem zelf niet meer kan oplossen moet er nagedacht worden over andere interventiemethoden.

In het onderzoek wordt hier dan ook een tweede niveau van sturen onderscheiden in de methode van 'sturen via instrumenten'. Dit niveau van interventie richt zich op het sturen van het gedrag van de actor, middels instrumenten. Daarbij zijn de klassieke beleidsinstrumenten (wortel, stok, preek) in dit onderzoek aan de orde gekomen. Echter, niet alle voorgestelde instrumenten kunnen rekenen op voldoende draagvlak, of kunnen niet worden toegepast vanwege het feit dat je als actor niet in de juiste positie zit, vanwege een gebrek aan middelen, tijd etc.

Als dat het geval is moet er naar weer een 'hoger' niveau worden gekeken van interventie. Het derde niveau dat wordt onderscheiden is het niveau van 'sturen in netwerken'. 'Sturen in netwerken' gaat uit van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (zowel publiek als privaat) om doelen te kunnen bereiken. Het netwerk van actoren bestaat reeds en de contacten zijn aanwezig. Het vierde niveau dat wordt onderscheiden in het niveau van 'samen leren'. Samen leren gaat ook uit van netwerken en van wederzijds afhankelijke actoren, maar stelt anders dan 'sturen in netwerken' de effectiviteit van de netwerken in relatie tot ieders problemen centraal. De sturingsstijl 'samen leren' houdt in: samen leren hoe iedere actor het beleidsprobleem ziet en wat over het benodigde 'spel' wordt verwacht, zodat je elkaars percepties van inhoud en rollen kunt beïnvloeden.

Tenslotte wordt in dit onderzoek het niveau van 'adaptief handelen' onderscheiden. Dit niveau is voor het publiek onzichtbaar en borduurt als interventiestijl verder op de stijl 'samen leren'. Adaptief handelen gaat over de relatie tussen informele netwerken en het aanpassend vermogen van samenlevingen.

6. *Hoe is de casus Netwerkstad Twente te omschrijven?*

Netwerkstad Twente is omschreven door eerst te kijken naar de omgeving. Het netwerk heeft zich, nadat het was opgenomen in de Nota Ruimte in deze casus bezig gehouden met de ontwikkeling van de RO agenda.

De omgeving van de netwerkstad is in dit onderzoek als complex beschreven. Dit wordt deels veroorzaakt door een grote hoeveelheid actoren met tegengestelde belangen. En deels wordt deze complexiteit gevormd door het relatief jonge netwerk met daarmee nog weinig status. In een netwerk is vertrouwen erg belangrijk. Dit vertrouwen kan groeien door resultaten te behalen, maar ook door de tijd heen. Vertrouwen heeft nu eenmaal tijd nodig om te groeien.

Vervolgens is er gekeken naar welke sturingsstijl NT heeft toegepast in die omgeving. Waar de netwerkstad in eerste instantie vooral op de lijn van 'zelfsturing' en 'sturen middels instrumenten' zat, is deze sturingsstijl gaan verschuiven naar 'sturen in netwerken'.

7. In welke mate is er sprake van 'groeien in bestuurlijk vermogen' van Netwerkstad Twente?

Om deze vraag te beantwoorden is het allereerst zinvol om te weten waar het Netwerk zich bevond in haar bestuurlijk vermogen. Pas dan kan er iets gezegd worden over een eventuele groei. Het netwerk voor zover ik dat heb kunnen achterhalen stond begin 2004 nog in haar kinderschoenen. Men was vooral zelf bezig om dingen te organiseren, en subsidies los te krijgen. Naar mate de urgentie van een gezamenlijke RO agenda werd gevoeld, kreeg deze samenwerking echter een meer formeel en institutioneel karakter.

Netwerkstad Twente is met de totstandkoming van de RO agenda gegroeid in haar bestuurlijk vermogen. Men heeft geleerd om van elkaar te leren, 'te laten en te gunnen' en de noodzaak van elkaars aanwezigheid willen inzien. Deze fasen zijn belangrijk om tot een 'volwassen' netwerk te komen. Echter, men zit nog in een groeifase. Deze fase is dan ook geen eindstation, maar een fase in het 'volwassen worden'. Vertrouwen is voor een deel aanwezig en zeker opgebouwd in de afgelopen twee jaar. Het netwerk situeer ik momenteel in een complexe omgeving, en dat balanceert tussen de sturingsstijlen "sturen via instrumenten" en "sturen in netwerken". Soms lijkt er sprake te zijn van adaptief handelen. Dit handelen lijkt zichtbaar te zijn in het vermogen wat de stuurgroep in de loop van de tijd heeft ontwikkeld om samen te werken. De stuurgroep heeft op de achtergrond van het daadwerkelijke handelen op verschillende manieren haar verschillende achterbannen overtuigd. Soms gebeurde dit expliciet door een wethouder van de ene stad (uit de stuurgroep) in een andere stad van NT ambities uit te leggen. Illustratief in dat verband is de opmerking: Almelo heeft een universiteit, alleen staat die in Enschede.

De ontwikkeling van het netwerk is zichtbaar in de bewustwording van haar omgeving. Deze was van die aard en van zo'n mate van complexiteit dat er niet effectief gestuurd kon worden middels 'zelfsturing' of 'sturen met instrumenten'. Dit heeft het netwerk onderkend. Deze methode van sturing was ontoereikend. Dit werd duidelijk zichtbaar in het verkrijgen van subsidies uit Den Haag. Waar men eerst een groslijst van zestien projecten had vervaardigd werd deze gereduceerd tot twee projecten. Op basis van deze twee projecten werden subsidies verkregen. Daarnaast heeft het netwerk zich ontwikkeld in haar politieke legitimiteit met de instelling van de radencommissie.

8. Welke rol speelt DHV daarin?

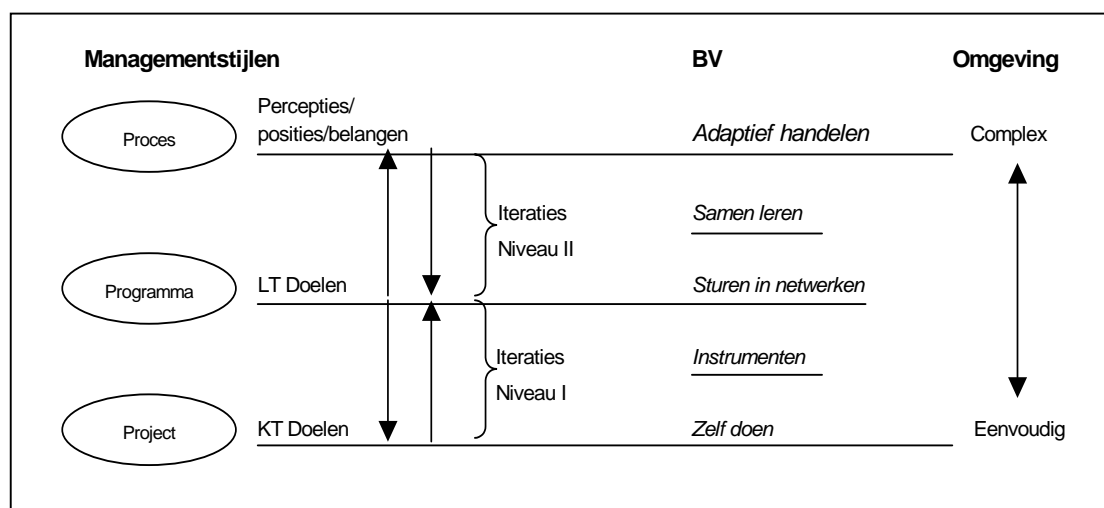
De toegevoegde waarde van DHV blijkt uit een toegenomen urgentiebesef tot samenwerken bij de betrokken partijen. Er is gezamenlijk een RO agenda gerealiseerd, alle partijen spreken van een succes, en alle partijen roemen het toegenomen vertrouwen. Hiermee zal namelijk het bestuurlijk vermogen van de betrokkenen groter worden. Dit kan zij doen door enerzijds als manager in een project op te treden en daarbij anderzijds de complexiteit van de omgeving te begrijpen om tenslotte deze kennis aan overheden over te dragen, waarmee het bestuurlijk vermogen van die overheden toeneemt. Verder heeft DHV geïntervenieerd op cruciale momenten bij verschillende actoren en groepen van actoren. Zo zijn er duidelijke afspraken gemaakt tussen de ambtelijke rol en de bestuurlijke. Tenslotte heeft DHV het netwerk zelf tot besluiten laten komen, welke uiteindelijk in de RO agenda resulteerde.

9.1.2 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag luidde:

Hoe valt de visie van DHV op governance, en de visie op bestuurlijk vermogen ten aanzien van het complexe vraagstuk dat zich rondom de totstandkoming van de Ruimtelijke ontwikkelingsagenda van Netwerkstad Twente voordoet te typeren en hoe kan die visie van DHV op governance en de visie op bestuurlijk vermogen van het stedelijk netwerk zich in de toekomst verder ontwikkelen?

Dit onderzoek ging over bestuurlijk vermogen en hoe het Twentse stedelijk netwerk daarin kan groeien. Uit de hoofdstukken twee, drie en vier bleek dat, om te groeien in bestuurlijk vermogen, er in eerste instantie kennis van de omgeving en de situatie noodzakelijk is. Daarnaast is het noodzakelijk om te weten op welke manier er in zo'n situatie gestuurd kan worden. Daarom is kennis van toe te passen sturingsstijlen even zo noodzakelijk. In hoofdstuk vier is het onderstaande schema besproken. Dit schema komt hier voor de volledigheid nog een keer terug.



De omgeving van NT is in dit onderzoek aangemerkt als complex. Volgens de theorie moest NT haar sturingsstijl daarop aanpassen. Haar bestuurlijk vermogen kan alleen dan groeien als sturingsinstrumenten zich aanpassen aan de (complexe) context. We zien dat ze daarop inderdaad heeft geanticipeerd en gereageerd. Naarmate het netwerk zich bewuster werd van haar omgeving en haar complexe

situatie, heeft ze haar sturingsstijl daar ook op aangepast. Daarbij was het niet een kwestie van of - of, maar van en - en. Het vermogen om te sturen, te handelen en te leren, komt immers tot stand, in een turbulente en complexe omgeving en is gebaseerd op én grilligheid én harmonie, én ingewikkeldheid én samengestelde delen én begrensaar én onbegrensaar, kortom: op orde én chaos. (vgl. Teisman, 2005). Naarmate het netwerk haar eigen omgeving beter begon te begrijpen, kon ze daarop ook beter inspelen.

In deze complexe omgeving heeft DHV als extern adviseur een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de RO agenda. Dat heeft alles te maken met de visie die DHV op governance heeft. Allereerst heeft ze laten zien dat samenwerking alleen dan werkt, als alle partijen daarin ook geloven. Zonder het besef om gezamenlijk tot een oplossing komen, zal bestuurlijk vermogen niet kunnen groeien. DHV heeft middels interventies (zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau) en procesmatig optreden dit besef toe doen laten nemen. Ze heeft partijen hun perceptie op de werkelijkheid laten veranderen, door er op te wijzen dat een complexe omgeving nu eenmaal niet om simpele oplossingen vraagt. Ze heeft bestuurders uiteindelijk voor de keus gesteld om keuzes te maken. Zonder het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het benoemen van pijnpunten, zou het netwerk niet verder zijn gekomen in haar ontwikkeling. DHV heeft de actoren in het netwerk zelf een aantal keuzes laten maken. Ze is 'op de leuning van de stoel gaan zitten en niet er op'.

Het stedelijk netwerk heeft zich onder procesbegeleiding van DHV in de loop van de twee jaar, waarin ze bezig is geweest om de RO agenda op te stellen, ontwikkeld in haar sturingsstijl. Waar ze in 2004 nog voornamelijk bezig was om 'zelf dingen voor elkaar te krijgen' of dat probeerde middels instrumenten, heeft zich het netwerk ontwikkeld naar het niveau van 'sturen in netwerken'. De wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren wordt nu meer ervaren om zodoende doelen te kunnen bereiken. Het netwerk bestaat reeds en de contacten zijn aanwezig. Hoewel doelen en probleemdefinities per actor nog wel verschillen vinden er daartussen wel gesprekken plaats om te komen tot gezamenlijke na te streven doelen en in te zetten middelen. De maatstaf van het succes is uiteindelijk te vinden in een RO agenda waar de handtekeningen van alle actoren onder staan.

Het netwerk heeft potentie om verder te groeien in haar bestuurlijk vermogen. Daarin moet geïnvesteerd blijven worden. Een bekend spreekwoord luidt: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dat geldt zeker voor dit soort netwerken. Het netwerk moet in zichzelf blijven investeren, de openheid bewaren en bewaken en in de uitvoeringsfase een zekere snelheid van besluitvorming aan de dag blijven leggen om projecten 'levend' te houden.

Voor wat betreft DHV als onafhankelijk adviesbureau stel ik dat ze betrokken moet blijven bij veranderprocessen die gaande zijn in het maatschappelijke systeem. Ze moet zich blijven verdiepen en ontwikkelen in het denken in systeemniveaus. Daarbij is het noodzakelijk om DHV zelf ook als lerend systeem te beshouwen. Leren zorgt voor gedrag dat bijdraagt aan adaptieve netwerken. En adaptieve netwerken zijn immers noodzakelijk voor duurzame verandering.

Voor het verbeteren van bestuurlijk vermogen kan het helpen om individuen te begeleiden, door coaching en vaardigheidstrainingen, zodat evenwichtige en effectieve mensen ontstaan. Complexere samengestelde systemen, zoals besproken in hoofdstuk twee, kunnen beter begrepen worden, juist ook vanuit DHV door actief te

zoeken naar kansen voor positieve feedback, vaardigheden te trainen en allianties of netwerken op te bouwen. Governance als synoniem voor het besturen in en van netwerken is volgens Nooteboom een synoniem voor de mate waarin bestuurlijk vermogen gerealiseerd wordt als resultante van individueel gedrag. Niemand heeft governance onder controle. Wel kan iedereen, DHV en Netwerkstad Twente een bijdrage aan governance leveren door het te bespreken.

9.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doe ik een aantal aanbevelingen. Ik maak een onderscheid tussen aanbevelingen richting NT en naar DHV.

9.2.1 Aanbevelingen voor NT

Voor wat betreft het NT doe ik de volgende aanbevelingen:

- Er moest binnen een bepaald tijdspad een ruimtelijke ontwikkelingsagenda liggen. Deze beperking in tijd kan er voor zorgen dat niet alles zorgvuldig wordt afgewogen. Deze zorgvuldigheid wreekt zich wellicht in de uitvoering van de RO agenda. Daarom is het belangrijk om voortdurend te sturen op de bijstelling, maar ook de uitvoering van de ruimtelijke ontwikkelingsagenda.
- Gezien het feit dat veel projecten nog in de initiatiefase verkeren, is het op zich voorstelbaar dat de samenwerking tussen partners over de gehele linie nog niet erg intensief is, en dus veelal nog verkeert in het stadium van meepraten en eventueel gezamenlijk extern lobbyen. In enkele gevallen wordt de samenwerking tussen partijen daarentegen als “nog niet gestructureerd” betiteld, terwijl het project zich al in de programmeringsfase bevindt. Op dit moment blijkt er binnen een aantal projecten sprake te zijn van vraagtekens bij de intensiteit van samenwerking. Het lijkt noodzakelijk dat de samenwerking over de gehele linie in 2007 wordt geïntensiveerd, zeker nu van een aantal projecten de einddatum nadrukkelijker in beeld komt. Daarbij komen dan ook de ingewikkeldere zaken als afstemming en financiering in beeld. Immers, bij deze onderwerpen worden de onderhandelbare punten extra zichtbaar en moet men concreet tot gezamenlijk resultaat komen.
- Om niet afhankelijk te worden van de regio is het belangrijk om zelf een gezamenlijke strategie voor (wat betreft de RO) het woningbouwbeleid en programma na 2010, te ontwikkelen.
- Het concreet halen en brengen ligt op dit moment, gezien de vroege fase waarin de meeste projecten verkeren, nog vooral in de toekomst. Deze constatering kan echter niet leiden tot achterover leunen. Zoals gesteld zullen, gezien de datum van gereed komen van eenderde van de Netwerkstadprojecten vóór 2008, afspraken feitelijk snel moeten worden gemaakt. Het projectenboek is in dit opzicht nog teveel een optelsom van wensen zonder dat sprake is van een concrete financiële vertaling naar de partners. Het is m.a.w. nog onvoldoende duidelijk of de Netwerkstadpartners ook daadwerkelijk als collectief willen gaan voor de opgesomde projecten. “Uiteindelijk gaat het erom dat de gezamenlijke projecten in de afzonderlijke gemeentebegrotingen worden meegenomen. Bij komende actualiseringsrondes van het projectenboek zal op dit punt meer duidelijkheid moeten worden verschaft”. (Projectenboek 1.1 pag. 7)
- De organisatiestructuur is er nu op gericht om samen te werken en om een gezamenlijke visie op RO gebied te vormen. Deze structuur is niet toegesneden

op de uitvoering. Daar zou de structuur voor moeten veranderen. Hoe deze structuur er dan uit zou moeten komen te zien vereist nader onderzoek.

- Om het probleem van bestuurlijk pragmatisme (dingen zelf doen en sturen via instrumenten) op te lossen zou een overheid (in dit geval NT) zich meer moeten gaan richten op een onderzoekende houding naar maatschappelijke dynamiek. Deze dynamiek zorgt er voor - zoals beschreven in hoofdstuk drie en vier - dat een overheid zich op een andere manier bezig zou moeten houden met haar omgeving. Door zich te richten op de dynamiek wordt de wederzijdse afhankelijkheid ook meer gevoeld en ervaren.

9.2.2 Aanbevelingen voor DHV

Voor wat betreft DHV doe ik de volgende aanbevelingen:

- De unit DMC wil de meerwaarde van bestuurskundige kennis binnen het eigen adviesbureau aantonen. Daarbij wil ze duidelijk maken dat deze afdeling een geheel eigen plaats binnen de organisatie inneemt, een eigen werkveld en een eigen core business heeft, waarmee ze ook van meerwaarde zou kunnen zijn voor de DHV in haar geheel. DHV is in deze casus benaderd vanwege de kennis die het netwerk had van één persoon binnen DHV. Als aanbeveling wil ik dan ook doen dat het goed zou zijn om als kritieke (bestuurskundige) massa bij elkaar te blijven en zich ook als zodanig in de markt te profileren.
- Aansluitend hierop wil ik wijzen op het verbeteren van een externe profilering. Waar de organisatie zich decennialang sterk heeft kunnen maken met haar ingenieurslogo, doet datzelfde logo de organisatie geen goed als het gaat om de consultancybeweging binnen DHV. Veel klanten (her)kennen DHV op basis van jarenlange ervaring met het oplossen van technische problemen: 'DHV was (en is) goed in het bouwen van bruggen en dijken'. Dat een (technisch) probleem echter niet altijd vraagt om een technische oplossing heeft DHV ondervonden en daarmee is ze dan ook aan de slag gegaan, waarvan de oprichting van DMC een bewijs is. Met de oprichting van DMC staat deze unit echter nog niet gelijk op de (klanten)kaart. Daarvoor moet je je als bedrijf nadrukkelijker (anders) profileren dan dat altijd is gedaan. Nu moet duidelijk gaan worden dat onder datzelfde logo ook 'mensen' (dat is consultancy) wordt aangeboden, want dat is nog een relatief onbekend verschijnsel. DMC zelf ziet haar meerwaarde dan vooral in haar (procesmatige) bijdrage aan governance voor overheden.
- Het gebruik van de juiste competentie van managers is hierbij een belangrijke variabele. Naarmate de omgeving complexer wordt zullen er andere competenties aangewend moeten worden. Aan de hand van deze competenties moet DHV zichzelf bewijzen en moet haar toegevoegde waarde blijken.
- Complexiteitserkennende managers dienen daarnaast in staat te zijn om de omgeving te verbinden met de juiste sturingsstijl, door de omgeving in haar geheel te zien. Hiermee moet een complexiteitserkennende bestuurder dan ook in staat zijn om resultaat op de korte termijn te kunnen laten zien, maar ook de lange termijn lijn vast weten houden.

10. Literatuurlijst

- Ark, R. van. 2005. *Planning contract en commitment*, Delft: Eburon
- Berg, J. van den en H.R. Kohlman, 2004. *Offerte Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda Netwerkstad Twente*, Amersfoort: DHV
- Bossert, J. 2003. *Public Governance: leidraad voor goed bestuur en management*, Nyenrode – and Touche.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. 1997. *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Houten: Stenfert Kroese
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. 1999. *Management in Netwerken*, Utrecht: Lemma.
- Bruin, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F. en In 't Veld, R.J. 2002. *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service
- Cerfontaine, G. 2005. *Governance in de Randstad*, Universiteit Utrecht
- Studieversie van: Debroux, J. 2000. *Het globaal casino. De netwerksamenleving van Manuel Castells*, verschenen in TGL 56 1, p. 9-22 = themanummer *Wacht eens even. Tijd vraag tijd*.
- Deelstra, Y., S. Nooteboom & G. R. Teisman. 2005. Interne publicatie DHV in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam: *Tussen zelf doen en overlaten*.
- Edelenbos, J. 2000. *Proces in vorm*, Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J. Design and Management of Participatory Public Policy Making, in: *Public Management*, Vol. 1, Issue 4, ISSN 1461-667x, Taylor and Francis Ltd., 1999, pp.569-578.
- Flood, R.L. 1999. *Rethinking the fifth discipline, Learning within the unknowable*, London: Routledge.
- Geldof, G.D.2001, *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*, Deventer: Tauw.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*. London: MacMillan.
- Hoogerwerf, A. 1992. *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Kickert, W. 1997. *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Kickert, W. 2000. *Public Management Reforms in the Netherlands*. Delft: Eburon.

- Ministerie van VROM, 2004. *Nota Ruimte*. Den Haag
- Kohler-Koch, B. and E. Eising 1999. *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge
- Kor, R. 2006.
- Mitleton-Kelly, E. 2003. Ten principles of complexity and enabling infrastructures. In: E. Mitleton Kelly (eds). *Complex systems and evolutionary perspectives on Organisations; the application of complexity theory to organizations* (p. 23-50), Oxford: Elsevier Science.
- Netwerkstad Twente. 2003. *Strategische visie Netwerkstad Twente deel I: Grootstedelijk in een groene omgeving*, Twente
- Netwerkstad Twente. 2004. *Strategische visie Netwerkstad Twente deel II: Europees stedelijk netwerk in het groen*, Twente
- Netwerkstad Twente, 2005. *Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda Netwerkstad Twente*, DHV
- Netwerkstad Twente, 2005. *Projectenboek Netwerkstad Twente*, jaargang 1, nummer 1, februari 2005, Bureau Netwerkstad Twente
- Nooteboom, S. 2006. *Adaptive networks, The governance for sustainable development*, Delft: Eburon
- Nooteboom, S. 2006. *Bestuurlijk vermogen, co-evolutionair denken als overlevingsstrategie*, Erasmus Universiteit Rotterdam en DHV, Amersfoort: Cendris
- NRC handelsblad. 1997. Interview Castells
- Robson, C. 2004. *Real world research*, Oxford: Blackwell Publishing
- Sabatier, P. 1988. *An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*, in: *Policy Sciences*, Vol. 21, no. 2, pp.129-168.
- Schön, D. and M. Rein, 1994. *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: BasicBooks.
- SER rapport. 2004. *Duurzaamheid vraagt om openheid – op weg naar een duurzame consumptie*.
- Smits, J. 2000. In: N, Nelissen, H. Goverde & N. van Gestel, *Bestuurlijk vermogen, analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, (p. 299-322) Bussum: Coutinho
- Soeterbroek, F.G.J. 2002. De worsteling met I-governance, *Bestuurswetenschappen*, (6), 502-524

Teisman, G.R., 2005. *Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Schoonhoven: Academic Service

Twijnstra Gudde, 2005. *Aait Verdan, evaluatie Netwerkstad Twente*, Amersfoort: Twijnstra Gudde

Internetsites:

- www.netwerkstadtwente.nl
- www.vrom.nl
- www.prv-overijssel.nl
- www.regiotwente.nl

Bijlage I Wat is een stedelijk netwerk?

In de Nota Ruimte, die op 17 mei 2005 met grote meerderheid in de Tweede Kamer is aangenomen, wordt het volgende over stedelijke netwerken gezegd: “Het rijk verwacht dat de steden taken verdelen en afspraken maken over specialisatie en complementariteit. De (samenwerkende) gemeenten hebben het voortouw bij het maken van afspraken voor de lange termijn ontwikkeling, inclusief de daar uit voortvloeiende taakverdeling. De afspraken worden gemaakt in overleg met de provincies en met de WGR plusregio’s. De afspraken betreffen in elk geval de manier waarop aan het bundelingsbeleid voor verstedelijking, economische activiteiten en infrastructuur inhoud wordt gegeven. De ontwikkelingsagenda vormt de basis voor overleg en eventuele afspraken met het rijk. Bij de inzet en afstemming van financiële middelen betreft het rijk de mate waarin de binnen een nationaal stedelijk netwerk participerende (samenwerkende) gemeenten afspraken met elkaar hebben gemaakt en deze ten uitvoer brengen”. (Nota Ruimte, 2005) Nationale stedelijke netwerken worden in deze zelfde Nota gedefinieerd als: grote(re) en kleinere steden, gescheiden door open ruimten. De samenstellende steden en centra vullen elkaar aan en versterken elkaar op tal van terreinen, zodat zij samen meer te bieden hebben dan elk afzonderlijk. (Nota Ruimte, 2005)

Samenwerking binnen zulke netwerken vergroot het draagvlak voor voorzieningen en diensten en opent mogelijkheden voor een optimale omgang met de schaarse ruimte. Daarom is besloten tot het instellen van zes stedelijke netwerken, die deze samenwerking moeten bevorderen. De nationale stedelijke netwerken zijn: Randstad Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de nationale stedelijke netwerken een nieuwe bestuurslaag gaan vormen. De samenwerking tussen de overheden binnen het netwerk is vrijwillig, flexibel en pragmatisch. Het rijk verwacht dat de gemeenten afspreken hoe ze het bundelingsbeleid zullen vormgeven, in overleg met de provincies en de WGR-plusregio’s.

“Binnen elk nationaal stedelijk netwerk geeft het rijk indicatief een aantal gebieden aan waar de verstedelijking wordt gebundeld. Provincies, WGR-plusregio’s en gemeenten leggen deze bundelingsgebieden vast in hun plannen en werken het verstedelijkingsbeleid verder uit. Het is niet de bedoeling dat de bundelingsgebieden helemaal verstedelijken. Weliswaar ligt de nadruk op verstedelijking, maar er moet ook ruimte worden gepland voor water, natuur, landschap, recreatie, sport en landbouw. In de bundelingsgebieden moeten stad en land in samenhang worden ontwikkeld”. (www.vrom.nl)

Bijlage II Samenvatting aanwezige visies van NT

Toekomstvisies Netwerkstad Twente

Een aantal toekomstvisies lagen onder andere ten grondslag aan de totstandkoming van de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda. In deze bijlage worden deze visies kort weergegeven.

Strategienotitie Netwerkstad Twente

De Regionale Structuurvisie Twente ontleent zijn betekenis aan de onderlinge sterke verwevenheid van stad en land. NT moet uitgroeien tot een (inter)nationaal concurrerend stedelijk gebied en is daarvoor ook afhankelijk van het omringende landelijk gebied als drager van een belangrijk deel van de Twentse identiteit en het culturele erfgoed. Stad en land zijn in Twente complementair, er is sprake van een wederzijdse relatie. De verdere ontwikkeling van NT en het platteland (Netwerkland) kunnen dan ook niet los van elkaar worden beschouwd. Dit geldt zowel voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteiten van Twente, als voor de aanpak van de problemen waar Twente voor staat. Twente is gebaat bij een sterke netwerkstad en een sterk en vitaal platteland. Dit uitgangspunt vormt de basis van het Bestuurlijk Manifest.

Ruimtelijke ontwikkelingsvisie 2030: 'Op koers'

Zoals gezegd is er door het NT de afgelopen jaren veel tijd en energie geïnvesteerd in het formuleren van visie en ambities. In april 2002 is het concept van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2030 ('Op Koers') afgerond. Het is de ambitie van NT om de positie van hoogwaardige internationale kennisregio verder uit te bouwen. Ze kiest in deze visie nadrukkelijk voor de ontwikkeling naar een positie als de stedelijke kennisregio van Oost Nederland. Groei van de kenniseconomie is belangrijk voor een evenwichtiger ontwikkeling en zal een positief effect hebben op de innovatiekracht van de in Twente sterk vertegenwoordigde (maak)industrie. Ze wil zich richten op de top tien van Europese kennisregio's. Naast versterking van ontwikkeling, toepassing en overdracht van kennis is ook de internationale ligging van belang. Die zou beter benut kunnen worden door investeringen in bereikbaarheid en intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking. Daarbij moet de kwalitatieve groei zich op twee manieren manifesteren. Allereerst op ruimtelijk-economisch gebied. Er wordt meer toegevoegde waarde gecreëerd in NT. Ten tweede richt men zich op de ruimtelijke kwaliteit. Daarmee moet het leefklimaat van NT aantrekkelijker worden, door behoud van ontwikkeling van natuur, landschap en woonomgeving. (RO-agenda, 2005)

De strategische visie Netwerkstad Twente (deel I en II)

Waar het NT zelf toegeeft dat je gezamenlijk sterker wordt door een goede en effectieve samenwerking, heeft ze dan ook de behoefte om hier uiting aan te geven. Daarvoor is er een strategische nota opgesteld. Onder de strategie voor de NT wordt hier verstaan: de fundamentele koers die de netwerkstad de komende tien tot vijftien jaar zal aanhouden, waarbij voortdurend rekening wordt gehouden met en ingespeeld wordt op relevante omgevingsfactoren. (Strategische Visie NT, Deel I, 2003) In deel I van de strategische visie NT wordt de behoefte voor deze strategische visie als volgt verwoordt: "Er is behoefte aan een koersbepaling voor het stedelijk gebied van Twente. Als Twentse steden kunnen we het niet langer alleen. De gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo worden gezamenlijk sterker door

een goede en effectieve samenwerking. Het NT is het voertuig om die samenwerking gestalte te geven". (Strategische Visie NT, Deel I, 2003)

Deze strategische visie (deel I) geeft een aantal boegbeeldprojecten weer, die gezamenlijk de grote opgaven van het NT vormen. Deze vier projecten zijn: 1. Hart van Zuid; 2. Kennispark Twente; 3. Driehoek Hart van Twente (Regionaal Bedrijventerrein en Zendersche Esch) en 4. De Agglolijn. In de visie wordt verder melding gemaakt van het feit dat 'de communicatie met de achterban (de eigen gemeenteraden, PV, bestuurders van de regiogemeenten en uit het Duitse grensgebied) cruciaal zal blijven'. (Strategische Visie NT, Deel I, 2003)

In deel II van de strategische visie wordt ingegaan op de positie die de Netwerkstad inneemt in haar omgeving (het maatschappelijk krachtenveld); de richting die de Netwerkstad uit wil koersten (op lange termijn); de manier waarop de Netwerkstad dat in praktijk wil brengen; en een eerste uitwerking van zgn. boegbeeldprojecten, waarmee de Netwerkstad zich wil profileren. De in het document nog niet aanwezige financiële vertaling van de geselecteerde Netwerkstadprojecten alsmede de programmering in de tijd moeten aan bod komen in het zgn. projectenboek.

Projectenboek

De in de strategisch benoemde projecten worden in dit projectenboek financieel onderbouwd en verder programmatisch uitgewerkt. De functie van het projectenboek wordt dan ook weergegeven als een overzicht en naslagwerk, monitoringsinstrument en een volgende stap in het samenwerkingsproces.

Nieuw perspectief voor Twente (2004)

Het nieuw perspectief voor Twente is een nota die zich expliciet richt op profilering van Twente als kennisregio. Met deze nota is er een beleidsagenda vastgesteld voor de komende periode. Het bevat de richting en de prioriteiten voor de versterking van de Twentse economie in de komende jaren en het gaat daarbij om een totale investering van één tot anderhalf miljard euro. 'De agenda bindt ons en vormt de onderlegger voor het pakket van de compensatie'. (Nieuw perspectief voor Twente, 2004)

Voor de totstandkoming van deze kennisregio is het van belang om een 'wervend vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers' (RO agenda, 2005) te ontwikkelen, waardoor Twente een aantrekkelijke regio wordt om in te investeren.

Parallel aan de evaluatie van Netwerkstad Twente loopt een traject van besluitvorming over de Regio Twente ("Vernieuwing Samenwerking Twente"). Beide trajecten kunnen niet los van elkaar worden gezien. De uitwerking van het traject Vernieuwing Samenwerking Twente heeft gevolgen voor de manier waarop de samenwerking in NT-verband wordt voortgezet. Op het moment van dit onderzoek is nog niet bekend welke positie de stuurgroep binnen de Regio Twente in gaat nemen, welke bevoegdheden er aan de commissie worden toegekend en hoe deze organisatorisch binnen de Regio Twente wordt ingepast.

Bijlage III Analyse omgeving

Omgeving	Indicator	Analyse
Maatschappelijk	<p>a. Aantal actoren</p> <p>b. Aantal sleutelactoren</p> <p>c. Toenemende divergentie</p>	<p>a. Er is sprake van vier individuele gemeenten, een provincie en het Rijk. Daarnaast is het stedelijk netwerk zelf als actor aanwezig. Tenslotte is de regio Twente actief bij het proces betrokken.</p> <p>b. Er is geen sprake van een toename van het aantal sleutelactoren.</p> <p>c. De mate waarin de probleempceptie en voorkeur voor oplossingen divergeren is groot. Dat blijkt met name als er concreet over plannen, financiën en prioriteiten moet worden afgestemd.</p>
Politiek	<p>a. Mate van urgentie</p> <p>b. Financiële positie</p> <p>c. Juridische posities</p>	<p>a. Er is sprake van urgentie voor de totstandkoming van de RO agenda. Dit blijkt onder andere uit het feit dat die gereed is en dat er vanuit de verschillende raden unaniem positief op gereageerd is.</p> <p>b. Er is sprake van een beperkte zeggingskracht over de invulling van het budget. Het mandaat ligt bij de individuele gemeenten. Den Haag is een voorstander van stedelijke netwerken en uit hoofde daarvan is er een subsidie beschikbaar gesteld voor mogelijke projecten in NT. Deze gelden zijn expliciet geoormerkt als NT gelden. Aangezien echter het stedelijk netwerk geen legitiem politiek mandaat heeft (ze is niet gekozen, maar wordt gevormd door een afvaardiging van de raden) is dat mandaat relatief.</p> <p>c. De institutionele inbedding van juridische instrumenten om direct andere actoren aan te sturen is zwak. Dit komt mede door de autonome rol die de verschillende gemeenten innemen. Daarnaast is het commitment naar elkaar te klein. Men heeft niet de mogelijkheden om middels instrumenten te sturen.</p>
Institutioneel	<p>a. Persoonlijk netwerk</p> <p>b. Vertrouwen</p> <p>c. Ruimte voor innovatieve ideeën</p>	<p>a. Voor het NT geldt dat er sprake is van een goed onderling netwerk. Het netwerk van de wethouders van grote steden is vaak groter dan het netwerk van wethouders van kleine steden. Belangrijk hier is dan ook de opmerking dat een persoonlijk netwerk van een wethouder (bijvoorbeeld in Den Haag) niet ten koste moet gaan van het onderlinge vertrouwen binnen het stedelijk netwerk.</p> <p>b. Er lijkt vertrouwen onderling te bestaan, maar dat moet nog wel groeien. Vertrouwen groeit het best bij langdurende relaties en gezamenlijk resultaat.</p> <p>c. In de stuurgroep lijkt er sprake te zijn van ruimte voor innovatieve ideeën. Bij de individuele gemeenteraden echter minder. De regio Twente legt bijvoorbeeld het zwaartepunt bij het platteland en niet zozeer bij de stedelijke ontwikkeling. Dit kan ruimte voor innovatieve ideeën in de weg staan.</p>

Bijlage IV Analyse sturingsstijlen

Sturingsstijl	Indicator	Vraag
1. Zelf doen	<p>a. Zelf in de positie</p> <p>b. Jouw oplossing staat niet ter discussie</p> <p>c. De enige die een oplossing kan realiseren</p>	<p>a. Het netwerk zit niet zelf in de positie om dingen voor elkaar te krijgen. Men heeft per definitie met verschillende actoren in het netwerk te maken, wil men succesvol zijn. Deze samenwerking komt het best naar boven bij de uitvoering van de RO agenda.</p> <p>b. De oplossing om te komen tot een gezamenlijke RO agenda is gerealiseerd. Wel is de daadwerkelijke invulling en uitvoering daarvan nog erg arbitrair.</p> <p>c. Het netwerk is de enige die daadwerkelijk de agenda moet realiseren. Wel moet daarbij worden aangetekend dat ze daarbij afhankelijk is van anderen. (Regio Twente, Den Haag etc.)</p>
2. Instrumenten	<p>a. Zelf in positie</p> <p>b. Kan optimale mix aan voorstellen doen</p> <p>c. Instrumenten worden geaccepteerd</p>	<p>a. Het Netwerk zit niet zelf in de positie om een agenda te realiseren. Daarom is er om het proces te versnellen, een derde partij (DHV) benaderd.</p> <p>b. Het netwerk is van dien samenstelling dat ze inderdaad een optimale mix aan voorstellen kan doen. De idee van samenwerking is al wel zo aanwezig dat het netwerk inziet dat als er afspraken met het Rijk moeten worden gemaakt er maximaal voor twee projecten subsidie kan worden aangevraagd.</p> <p>c. Instrumenten worden niet voetstoots geaccepteerd. Het ontbreekt daarvoor aan mandaat.</p>
3. Netwerken	<p>a. Wederzijdse afhankelijkheid is hoog</p> <p>b. Convergerende probleempercepties</p> <p>c. Convergerende belangen</p>	<p>a. De wederzijdse afhankelijkheid blijkt uit een gezamenlijk te vervaardigen programmaboek en RO agenda met een alomvattend financieel kader als basis.</p> <p>b. In het Netwerk is er sprake van convergerende probleempercepties. Niet dat men 'er al is', maar de realisatie van de RO agenda is daar wel een voorbeeld van. De totale opgave is echter te groot, zeker als er niet gedifferentieerd en gefaseerd wordt en daarom werkt de agenda nu verlamdend.</p> <p>c. Er is nog te weinig sprake van convergerende belangen. Men lijkt nog te veel bezig te zijn met de 'eigen toko' en te weinig met het collectieve belang. Er ontstaat verlamming door het strategisch akkoord, waarin voor alle partners 'een eigen project' zit, zodat de prikkel om tot gezamenlijke verantwoordelijkheid en consequenties (zelf iets niet doen, risico nemen en delen, pijnlijke keuzes) te komen ontbreekt. Bovendien belemmert dit het zicht op wat de echte BAB RF toegevoegde waarde voor NT is als er geprioriteerd en nog scherper gekozen moet worden.</p>

4. Samen leren	<ul style="list-style-type: none">a. Probleempercepties en belangen divergerenb. Geen 'power play'	Er is in de NT nog geen sprake van 'samen leren'.
5. Adaptief handelen	<ul style="list-style-type: none">a. Probleempercepties zijn te diffuusb. Meerdere ronden van onderhandelingc. Dynamische omgeving	Ook op dit onderdeel lijkt het netwerk nog niet toe te komen. Men lijkt nog te veel bezig te zijn met de eigen scope en belangen en kijkt te weinig naar het collectief.