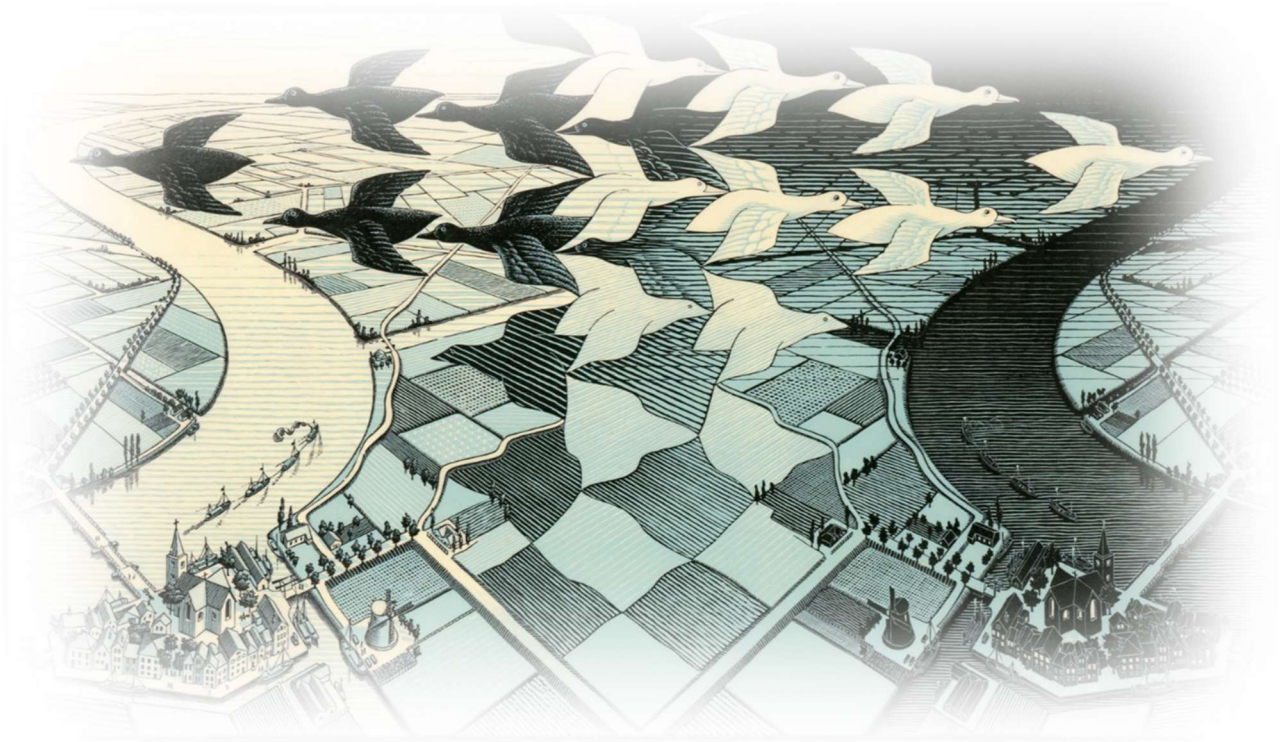


Contrast in complexiteit



Een onderzoek naar de uitkomsten van sturingsstrategieën in regionaal-economische samenwerkingsverbanden in Nederland.

Student: Frank Norbruis (459104)
Studie: Bestuurskunde, Governance & Management van Complexe Systemen
Datum: Augustus 2017
Cursus: Masterthesis
Begeleider: prof. dr. M.P. (Martijn) van der Steen
2^{de} lezer: prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

Voorwoord

Beste lezer,

Op het voorblad van mijn thesis vindt u een afbeelding die u wellicht al kent, M.C. Escher heeft in zijn kenmerkende zwart- en wit een Nederlandse polder in vogelvlucht afgebeeld. In mijn wiskundelokaal op de middelbare hing achterin de klas ook een Escher. Vissen die veranderen in vogels, vogels die muteren in kubussen, kubussen die overgaan in huizen. Nu vond ik wiskunde interessant, maar de tekeningen aan de muur duizendmaal interessanter. Ik kwam er snel achter dat ik de verhalen en beelden achter de getallen interessanter vond dan de getallen zelf. Zo ging ik bestuurskunde studeren, ver van de wiskunde. Nu zullen sommige mensen zeggen dat wiskunde en bestuurskunde niets met elkaar te maken hebben.

De oorsprong van mijn studierichting, Governance en Management van Complexe Systemen, ligt echter op een snijvlak van deze twee vakgebieden. Het zoeken en vinden van structuren, oplossingen en samenhang in ogenschijnlijke chaotische fenomenen. De toepassing van complexiteitsleer in de bestuurskunde heeft mij geholpen om de wereld, het openbaar bestuur en mijn onderzoek op een andere manier te bekijken. De taaiheid en ogenschijnlijke onhandelbaarheid van de theorie zag ik als een uitdaging in dit afgelopen studiejaar en deze thesis.

Escher heeft in Delft ook kortstondig een poging gewaagd om te studeren, maar koos uiteindelijk toch voor de kunst. Toen ik deze thesis schreef zat ik ook af en toe te dromen van een carrière als tekenaar. Helaas kan ik totaal niet tekenen. Schrijven gaat mij iets beter af en er zat niets anders op dan nieuwe letters, woorden en zinnen toe te voegen aan een almaar langer wordend stuk. Het krachtige van Escher is dat hij met alleen zwart en wit zowel een sterk contrast als nuance in zijn tekeningen aanbrengt. Zo heb ik in mijn thesis op mijn eigen manier ook getracht om een sterke tweedeling aan te brengen, maar ook om te nuanceren. Al met al ben ik tevreden met het resultaat en vooral met het feit dat mijn studieloopbaan (eindelijk) voorbij is. Hierbij zijn een aantal mensen voor mij de afgelopen jaren onmisbaar geweest. Rens & Willem voor jullie nooit aflatende steun ondanks mijn wisselende inzet. Lys bedankt voor de kritische blik en aanmoedigende woorden. & lieve Marit bedankt voor alles.

Voor de laatste loodjes en mijn thesis wil ik specifiek Romy Smith en BeBright bedanken voor de ruimte, tijd en ondersteuning die mij werden geboden. Evenzeer, Martijn bedankt voor de immer constructieve commentaren, flexibele begeleiding en interessante anekdotes uit de wondere wereld van het openbaar bestuur. Ik kon me geen prettigere begeleider wensen. Ik kijk met voldoening terug op (en vooruit naar) de samenwerking.

Met hartelijke groet,

Frank Norbruis

Utrecht, 29 juli 2017

Samenvatting

Nederland wordt algemeen beschouwd als een ‘vernetwerkt’ land (SER, 2017). Alleen al op regionaal-economisch gebied kent Nederland 157 formele samenwerkingsverbanden tussen onder andere overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen. Momenteel is er zowel op maatschappelijk als academisch vlak veel aandacht voor de werking van netwerken. Het effectief besturen van een netwerk is echter geen vanzelfsprekende oefening. Sterker nog, het sturen van een netwerk is een exercitie waarbij moet rekening houden met onder andere de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren, meervoudige beleidsproblemen, strategische onzekerheid en complexe interacties (Koppenjan & Klijn, 2012). Dit onderzoek combineert de concepten uit de complexiteitsleer met de theorie ten aanzien van sturing in netwerken om inzicht te krijgen in effectieve sturingsstrategieën. De onderzoeksvraag die hierbij wordt gesteld is:

Wat zijn de uitkomsten van verschillende typen sturing in complexe governance netwerken in de context van regionaal-economische samenwerkingen in Nederland?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn 25 respondenten binnen 3 regionaal-economische netwerken in Nederland geïnterviewd. Zij zijn bevraagd over hun ervaringen ten aanzien van de verschillende sturingsstrategieën, en de uitkomsten van het netwerk ten aanzien van het proces en de opbrengsten. Hierbij zijn twee perspectieven op sturing leidend (Teisman, 2005), de ordezoekende benadering en de complexiteit erkennende benadering. De ordezoekende benadering richt zich voornamelijk op afbakening, controle en eenduidigheid. Waarbij de complexiteit erkennende benadering de nadruk legt op interactie, verbinding, variatie.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn samen te vatten in drievoud:

- In een governance netwerk gezien als complex systeem is een complexiteit erkennende sturingsstrategie aan te bevelen boven een ordezoekende benadering. Een verbindende, inclusieve strategie met ruimte voor betekenisgeving is effectiever in een complex netwerk dan een begrenzende, gecontroleerde aanpak. Hierbij is te zien dat een interactief besluitvormingsproces gericht op gedeelde betekenisgeving voor gedeelde ambitie en verbondenheid zorgt. In tegenstelling tot een aanpak gericht op snelle eenduidige besluiten waarbij netwerkpartijen zich gepasseerd voelen.
- Als men een ordezoekend perspectief inneemt zal men een ander beeld hebben van de gewenste uitkomsten en hoe men deze bereikt dan in een complexiteit erkennende benadering. Het perspectief dat men inneemt ten aanzien van de sturing bepaalt de route die men af wil leggen met het netwerk. Waar een ordezoekend perspectief de nadruk legt op het verantwoorden van input en output van een netwerk, vertelt deze benadering een (belangrijk) deel van het verhaal. Een complexiteit erkennende benadering beschouwt het proces van samenwerking ook als een mogelijke uitkomst van het netwerk. Het voegt zo een breder perspectief toe aan de mogelijke uitkomsten van een netwerk.
- De uitkomsten van een netwerken hebben invloed op de toepassing van de sturingsstrategieën. Immer niet alleen een sturingsstrategie kan effect hebben op de uitkomsten, deze uitkomsten kunnen ook leiden weer tot andere sturingspraktijken. Door een inclusieve, verbindende sturingsstrategie kan het vertrouwen tussen netwerkactoren toenemen. Dit vertrouwen kan ervoor zorgen dat men ervoor kiest om minder strakke verantwoording of controlemechanismen te hanteren. Deze feedbackloops tussen interventie en uitkomst zijn kenmerkend voor complexe systemen.

Vanuit deze conclusies zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd voor netwerkparticipanten:

Besluitvorming

- Zorg voor een inclusief en deliberatief besluitvormingsproces. De grootste zorgen en obstakels voor beleid kunnen wellicht in een vroeg stadium al worden weggenomen of omzeilt door participatie te promoten van partijen. De afweging die moet worden gemaakt of de partijen die niet worden betrokken in een later stadium voor (onoverkomelijke) hinder kunnen zorgen. En of de partijen die wel worden betrokken zich voor of tegen het mogelijke besluit mobiliseren.
- Betekenisgeving speelt in besluitvorming een belangrijke rol, het gaat niet alleen om het besluit an zich. Een besluit kan echter ook betekenis krijgen doordat er een aantal 'early adopters' zijn die een voortrekkersrol nemen. Bijvoorbeeld, een trio van partijen die een ambitieuze investeringsagenda besluiten met een stip op de horizon als eerste aanzet tot verdere actie.

Structuur

- De netwerkorganisaties zijn nuttig als structurerende partij en smeerolie om het samenwerkingsproces te bevorderen. De ijzeren wet van de oligarchie kan echter ook hier optreden. Een ogenschijnlijk succesvolle netwerkorganisatie kan door netwerkpartners als Als men een organisatie opricht kan er na verloop van tijd een verdediging van het eigen bestaansrecht gaan plaatsvinden.
- De structuren van een netwerk dienen rekening te houden met bestaande (culture) structuren en belangen die al zijn gevestigd. De weerstand die bestaande structuren kunnen geven kan onoverkomelijk zijn voor een nieuw netwerk. Deze structuren zijn echter niet eeuwigdurend en kunnen onder tijd of druk veranderen.

Verantwoording,

- De uitkomsten van een netwerk niet louter beoordelen op input zoals financiële middelen en output als financiële prestaties of effectmetingen. Een instrument als een netwerkvitaliteitsmeting kan aantonen hoe het netwerkproces functioneert en waar men op kan sturen voor verbetering. De vraag is ook of het nodig is om de ervaringen van de betrokkenen te meten.
- Het geven van vertrouwen betekent het krijgen van vertrouwen, men ervoor kiezen om een jaarlijks verantwoordingsproces m.b.t. middelen om de vier jaar te laten plaatsvinden. Het bouwen van vertrouwen is echter een gecompliceerd proces. Controlemechanismen om transparantie onder netwerkpartijen te bevorderen kunnen echter ook voor vertrouwen onder deze partijen zorgen.

Vertegenwoordiging,

- Het is gebruikelijk om per kwartaal of per jaar te evalueren hoe een netwerk presteert, het kan ook een idee zijn om de bezetting onder de loep te nemen. Daarnaast kunnen nieuwe participanten voor een impuls zorgen in een vastgelopen netwerk. Echter men kan ook kiezen voor een vaste groep van gelijkgestemden die een vertrouwensbanden opbouwen.
- Diversiteit in het netwerk kan voor een verrijking van de mogelijke oplossingen van een vraagstuk zorgen. Een kanttekening bij diversiteit is dat tegengestelde perspectieven meer dan eens tot wrijving of conflicten leiden.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave.....	5
1. Introductie.....	6
1.1 Regionaal economische netwerken in Nederland.....	7
1.2 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.4 Doelstelling & hoofdvraag.....	9
2. Theoretisch kader.....	10
2.1 Governance.....	10
2.2 Governance netwerken.....	11
2.3 Complexiteit & governance.....	12
2.4 Sturing.....	15
2.5 Sturing in vier kernbegrippen.....	18
2.6 Sturing & uitkomsten.....	24
2.7 Conceptueel model.....	26
2.8 Verwachtingen.....	26
3. Methodologie.....	28
3.1 Onderzoekstechnieken.....	28
3.2 Operationalisering.....	28
3.3 Selectie van cases.....	29
3.4 Selectie van respondenten.....	30
4. Resultaten.....	32
4.1 Regio Eindhoven.....	32
4.2 Regio Utrecht.....	40
4.3 Regio Arnhem/Nijmegen.....	47
4.4 Vergelijking uitkomsten.....	54
4.6 Analyse van sturing en uitkomsten.....	57
5. Conclusies.....	62
6. Discussie & reflectie.....	66
7. Aanbevelingen.....	68
8. Nawoord.....	70
9. Verwijzingen.....	71
10. Bijlagen.....	75

1. Introductie

U loopt op een verlaten industrieterrein met nog een enkel open bedrijf, borden met te koop en te huur voor de ruiten, dichtgetimmerde winkelpanden. Wat is hier aan de hand? Een verschraling van het winkelaanbod, krimp van de bevolking of hoge werkloosheid? Dit zijn schrikbeelden voor menig ondernemer en bestuurder in een stad of dorp. Een mistroostige situatie waarin dorpen, steden en regio's niet willen belanden. De toekomst is echter vol onzekerheden, onverwachte en ongewenste gebeurtenissen. Men wenst immers een vitale regio die toekomstbestendig is, innovatief en bruisend van sociale en economische activiteit. Een regionale economie staat ook weer in verbinding met haar omgeving, de nationale en internationale economie. Waar de partijen onderdeel zijn van een regionaal systeem is de regio ook weer een klein onderdeel van een groter systeem. Zo ontstaat het beeld van een verweven web van systemen die onze economieën en samenlevingen vormen, de netwerksamenleving (Castells, 2011). Voor een lokale of regionale bestuurder kan deze onvoorspelbaarheid, verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid als een grootse opgave worden gezien. Gegeven de complexiteit van de omgeving, hoe kan een bestuurder toch effectief zijn? En wat betekenen effectiviteit en uitkomsten in een complexe context?

Met recht kan worden gesteld dat het acteren binnen en het sturen van een economische regio complex is (Ostrom, 2010). Een regionale economie kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan actoren die wederzijds afhankelijk zijn en in constante interactie een geheel vormen. Ashby's (1956; 1991) welbekende wet van variëteit stelt dat complexiteit met een zelfde mate van complexiteit moeten worden beantwoord. Hoe verleidelijk een simpele oplossing, aanpak of sturing ook lijkt voor bestuurders of beleidsmakers, een simpele benadering zal volgens Colander & Kupers' (2014) lezing over complexiteit en publieke opgaven niet volstaan. Of zoals zij het omschrijven:

“There is always an easy solution to every human problem -neat, plausible and wrong” H.L. Mencken (Colander & Kupers, 2014 p195)

Ik kies ervoor om in dit onderzoek de inzichten van de complexiteitsleer te verbinden met de theorie en praktijk van netwerken. Een netwerksamenwerking is inmiddels gemeengoed in bestuurlijke Nederland. In een aantal stedelijke regio's binnen Nederland tracht men door middel van een netwerksamenwerking om met de belangrijkste stakeholders en het liefst een paar 'unusual suspects' een samenwerkingsverband aan te gaan (SER, 2017). Door een actieve samenwerking aan te gaan zal men immers een broeinest of vruchtbaar (eco)systeem van activiteit en innovatie creëren. Dat is in ieder geval de bedoeling. Een samenwerking tussen overheid, bedrijven, kennisinstellingen en burgers is echter geen vanzelfsprekende exercitie (Termeer, 2009). Elke partij aan tafel heeft zijn of haar eigen belang, verantwoordelijkheden en 'incentives'. Zo'n netwerksamenwerking vormt met een veelvoud aan partijen en interacties al snel een dynamisch en onvoorspelbaar geheel, oftewel een complex systeem (Teisman, 2009; Morcol 2014).

Met regionaal-economische netwerken gezien als complex systeem als context richt dit onderzoek zich op de sturingsstrategieën die binnen deze netwerken worden toegepast. Sturing wordt hierbij omschreven als “een poging tot gerichte beïnvloeding” (Van der Steen, 2016). In dit onderzoek staan de sturingspraktijken die in regionaal-economische netwerken worden toegepast centraal en ik relateer deze benaderingen aan de uitkomsten van deze samenwerkingsverbanden.

Ik kies ervoor om een dichotomie aan te brengen in verschillen typen sturing op basis van Teisman (2007). Het ordezoekende perspectief, kenmerkt zich onder andere door de nadruk te leggen op controle en begrenzing. Het complexiteit erkennende perspectief richt zich meer op interactie en adaptatie. Het ordezoekende perspectief ziet de samenleving als een overzichtelijke, kenbare en afgebakende plek. Het

complexiteit erkennende perspectief ziet de samenleving als een samengesteld geheel van actoren en hun dynamische relaties (Teisman, 2005). Deze twee tegengestelde perspectieven op de werkelijkheid hebben verschillende negatieve en positieve uitingsvormen, orde kan immers leiden tot stabiliteit maar ook tot inertie. Daarnaast is het meten van effectiviteit, prestaties of uitkomsten van complexe netwerken een opgave. Het begrip uitkomst wordt in dit onderzoek niet alleen als een economische prestatie beschreven, maar ook als de (ambigue) perceptie van netwerkbetrokkenen op het proces en de opbrengsten van het netwerk. De verschillende actoren zullen immers verschillende percepties hebben op de prestaties en behaalde doelen van de samenwerking of het netwerk. Zo spelen culturele en institutionele spanningen, complexe taken en conflicterende doelen een rol in complexiteit van prestatiebeoordeling (Moynihan et al, 2011).

Ik onderzoek of de toegepaste benaderingen voornamelijk als ordezoekend of complexiteit erkennend zijn te typeren en relateer dat aan de waargenomen opbrengsten van de regionale economische netwerken. Op deze manier is het mogelijk om (1) meer empirisch te duiden wat Ashby, Colander en Kupers pretenderen, (2) om meer zicht te krijgen in wat sturing in complexe netwerken inhoudt en (3) inzicht te verwerven in hoe uitkomsten in de context van complexe netwerken te meten zijn en wat uitkomsten in deze complexe context exact zijn.

1.1 Regionaal economische netwerken in Nederland

In het Nederlandse bestuur heeft overleg met verschillende partijen altijd een belangrijke rol gespeeld, denk aan de vorming van de Zeven Verenigde Nederlanden in 1588 tot en met het begrip ‘poldermodel’ dat ontstond met het akkoord van Wassenaar in 1982. Besturen in netwerken, op basis van (een vorm van) consensus heeft dus diepe wortels in Nederland (Theissens, 2012). Hierbij is het begrip een regio een veel gehanteerd begrip om een gebied af te bakenen waarin deze netwerken acteren. Volgens de SER (2017) zijn er in Nederland “157 regionale samenwerkingsverbanden die tot doel hebben innovatie, concurrentiekracht en of economische ontwikkeling in steden of regio’s te versterken. Daarnaast zijn er ook nog initiatieven die focussen op de arbeidsmarkt. Deze samenwerkingsverbanden bestaan voor een deel uit netwerken tussen vertegenwoordigers van de drie o’s; overheid, ondernemers en onderwijs.”

Een netwerk wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: relatief stabiele patronen of sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die gevormd worden bij maatschappelijke vraagstukken. Deze netwerken worden gevormd, behouden en veranderd door de interacties van de betrokken actoren (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). Drie regionale samenwerkingsverbanden in Eindhoven, Utrecht en Arnhem/Nijmegen zijn geselecteerd om als cases te dienen voor dit onderzoek. Alle drie kennen zij netwerken ten aanzien van regionaal economische ontwikkeling, hieronder volgt een korte beschrijving.

De regio Eindhoven heeft zich de afgelopen jaren gemanifesteerd als de derde economische regio van Nederland, naast Amsterdam en Rotterdam (SER, 2017). Door de aanwezigheid een sterke technologische sector en ‘slimme maakindustrie’ heeft men deze positie kunnen verwerven. Het regionale samenwerkingsverband tussen overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen kent haar oorsprong eind jaren ’90 toen men een sterke afname zag van werkgelegenheid. In 2006 heeft het netwerk de huidige naam gekregen, Brainport, met stichting Brainport als besturende orgaan (Brainport, 2016).

De regio Utrecht kenmerkt zich door haar centrale ligging en (goede) verbindingen over weg, spoor, water en naar luchthavens. Daarnaast is er een sterke concentratie van kennis in onderzoeks- en onderwijsinstellingen en kennisintensieve bedrijven. De bevolking van de regio is relatief jong en hoogopgeleid. Deze factoren hebben er aan bijgedragen dat Utrecht relatief welvarend is in vergelijking

met andere regio's in Nederland (CBS, 2017). Sinds 2014 is er een triple-helix-samenwerkingsverband aangegaan met de EBU als netwerkorganisatie (EBU, 2016).

De regio Arnhem-Nijmegen profileert zich als de verbinding tussen Randstad en het Ruhrgebied. De economie in de regio kent een grote diversiteit aan activiteiten met een relatief groot zorg en energiecluster. De prestaties van de regio op het gebied van groei, investeringen en werkloosheid blijven de laatste jaren echter achter bij de rest van Nederland (CBS, 2017). Na het beëindigen van regionale samenwerking in de stadsregio is ervoor gekozen om een doorstart te maken met de oprichting van de Economic Board, een regionale triple-helix-netwerkorganisatie.

1.2 Maatschappelijke relevantie

De afgelopen jaren is er aandacht voor het regio-niveau in het openbaar bestuur (PBL, 2011; SOB, 2016; SER, 2017). Bij maatschappelijke vraagstukken wordt steeds vaker naar het regionale niveau gekeken als bron van oplossingen. “De stedelijke regio biedt volop kansen om de Nederlandse (kennis)economie naar een hoger plan te tillen, concurrerend te blijven en perspectief te bieden aan mensen. Maar dit kan alleen onder bepaalde voorwaarden en vraagt om meer en andere samenwerking en afstemming van beleid”(SER, 2017 p13). Binnen deze regionale samenwerkingsverbanden bundelen de belangrijkste stakeholders, zoals overheden, ondernemers en kennisinstellingen, hun krachten om de regio vooruit te helpen. Deze vormen van netwerksamenwerking, worden vaak opgebouwd volgens de principes van een triple of quadruple helix netwerk (Leydesdorf, 2012). Uitgangspunt in deze samenwerkingsverbanden is dat vraagstukken de grenzen van de eigen organisatie overstijgen. De vraag is hoe sturing in soortgelijke netwerken werkt? In een dergelijk netwerk spelen veelal verschillende belangen, doelen en intenties. Om een netwerk samenwerking tot een effectieve vorm van governance te laten leiden is derhalve een grote bestuurlijke opgave. De theorie met betrekking tot complexe systemen kan uitkomst bieden om deze dynamiek beter te doorgronden. Het inzichtelijk maken van de relatie tussen sturing en uitkomsten in netwerksamenwerkingen kan voor de bestaande netwerken handvatten bieden om mee te sturen. Hierbij is het interessant en relevant om te zien of er discrepanties bestaan tussen wat er de ‘papierwerkelijkheid’ van beleid en de ervaren werkelijkheid van de ervaringsdeskundigen in de praktijk. Want: “Goed openbaar bestuur doet ertoe. In de eerste plaats heeft goed openbaar bestuur een zelfstandige betekenis. Een goed bestuurd land is belangrijk voor het vestigingsklimaat” (SOB, 2016 p12)

1.3 Wetenschappelijke relevantie

In de bestuurskunde is er in toenemende mate belangstelling voor netwerken (Berry, 2004; Moynihan, 2011; Koppenjan & Klijn, 2014). De academische interesses lijkt zo dezelfde trend te volgen als de maatschappelijke interesse in netwerken. Er is inmiddels een groot aantal onderzoeken verricht naar onder andere de structuur, rollen en prestaties van netwerken (Berry, 2004; Provan & Kenis, 2008 Een relatief recent perspectief op netwerken is de theorie met betrekking tot complexiteit (Douglas Kiel, 2014). Onderzoek naar complexiteit en netwerken laat zien dat publieke samenwerkingsverbanden zich onvoorspelbaarheid en non-lineaire verbanden met zich meebrengen (Gerrits, 2012; Morcol, 2014). Samenwerkingsarrangementen als ‘network governance’ waar meerdere partijen zich verenigen rondom een thema kunnen volgens sommige auteurs dan ook worden gezien als complex systeem (Teisman, 2009; Morcol, 2014). Bovendien zijn netwerken niet per definitie effectief en daarom is het van belang om te onderzoeken welke sturingspraktijken effectief zijn in een complexe context (Sorensen & Torfing, 2009; Moynihan et. al., 2011). In het literatuur binnen dit onderzoeksveld bestaat er een bestaat een ‘knowledgegap’ naar effectiviteit en uitkomsten van sturing in netwerken gezien als complex systeem (Turrini et. al., 2010). Dit onderzoek wil hierbij deze relaties inzichtelijk maken en aanknopingspunten

geven voor een beter begrip van governance als complexe systeem. Een belangrijke bijdrage aan de huidige inzichten is dat de gehanteerde theoretische concepten van empirische onderbouwing of weerlegging kunnen worden voorzien.

1.4 Doelstelling & hoofdvraag

Ik kies er in dit onderzoek voor om een verbinding te maken tussen de theorie over complexe systemen en sturing binnen netwerken. De literatuur met betrekking tot complexe systemen brengt interessante nieuwe perspectieven op sturing in netwerken naar voren, zoals een andere kijk op causaliteit en de verbanden tussen sturing en uitkomsten. In een netwerksamenwerking met een veelvoud aan actoren zijn coördinatie en sturing een opgave, maar welke sturingsstrategieën passen de actoren binnen een complex samenwerkingsverband toe? Het doel van dit onderzoek is om een beschrijving te geven van de waargenomen sturing strategieën in de verschillende netwerken en om deze te relateren aan de uitkomsten van deze samenwerkingsverbanden. Zodoende komt men bij de vraag:

Wat zijn de uitkomsten van verschillende typen sturing in complexe governance netwerken in de context van regionaal-economische samenwerkingen in Nederland?

De hoofdvraag biedt ruimte voor een aantal subvragen die in combinatie leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag. De eerste drie subvragen worden beantwoord in het theoretisch kader, de vierde subvraag bij de analyse en de vijfde subvraag bij de aanbevelingen.

1. Wat wordt verstaan onder ‘governance netwerken’?
2. Wat wordt er in de context van dit onderzoek onder complexe systemen verstaan?
3. Wat voor verschillende typen sturing zijn er mogelijk bij governance netwerken volgens de huidige theoretische inzichten?
4. Welke sturingspraktijken komen uit de empirische resultaten naar voren die een rol spelen bij uitkomsten van governance netwerken?
5. Welke aanbevelingen voor in de praktijk en voor toekomstig onderzoek kan men doen op basis van de resultaten?

In deze vergelijkende casestudy onderzoek ik drie regionale samenwerkingsverbanden en op basis van de empirische resultaten beantwoord ik de hoofdvraag. Allereerst zal in het theoretisch kader de conceptuele omlijsting worden neergezet waarbinnen het onderzoek zal plaatsvinden. Vervolgens wordt er een verwachting uitgesproken over de verwachte resultaten van dit onderzoek. Daarnaast zal er aandacht worden besteed aan de verantwoording van de gehanteerde methoden en operationalisering van de gekozen concepten. Daaropvolgend worden de empirische resultaten in de analyse uiteengezet. Ten slotte zullen er conclusies worden getrokken op basis van de analyse van de empirische resultaten.

2. Theoretisch kader

2.1 Governance

Governance betreft de coördinatie van publieke vraagstukken door verschillende wederzijds afhankelijke actoren (Koppenjan & Klijn 2004, 2012; Osborne, 2006). Governance kan worden gezien als een respons op de toenemende maatschappelijke complexiteit, dynamiek en diversiteit die het bestuur van een maatschappij ondermijnen. De traditionele middelen en sturingsmechanismen van de overheid en de markt om tot effectief bestuur te komen lijken hierbij tekort te schieten (Sorensen & Torfing, 2009). Een onderdeel van governance richt zich op werking van complexe besluitvormingsprocessen tussen maatschappelijk en private actoren in netwerken en hoe zij met elkaar interacteren in besluitvorming. De partijen die deze vraagstukken aangaan lopen daarnaast tegen een scala van uitdagingen aan: wet- en regelgeving, conflicterende belangen en informatie van de betrokkenen kunnen een rol spelen bij de complexiteit van governance (Klijn & Koppenjan, 2014). De issues die in governance netwerken worden aangepakt worden veelal omschreven als netelige vraagstukken (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze vraagstukken zijn meervoudig, bevatten conflicterende voorkeuren en waarden van belanghebbenden en zijn lastig te begrijpen aan het begin van het proces (Liesbeth & Garry, 2003). Deze maatschappelijke vraagstukken worden echter gekenmerkt door hun grensoverschrijdende aard. Enerzijds zijn er vraagstukken die een duidelijke probleemdefinitie kennen en waar overeenstemming over de oplossingen en aanpak bestaat, van simpele tot ingewikkelde problemen. Anderzijds zijn er zo geheten 'wicked problems', netelige vraagstukken met geen heldere oorzaak, geen duidelijke oplossingen en non-lineaire relaties tussen de verschillende variabelen (Peters & Pierre in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Zo bestaat er een verscheidenheid aan netelige vraagstukken in het publieke en economische domein, zoals vestigingsbeleid, bevolkingsgroei of verduurzaming in bepaalde regio's (Brainport 2015; Economic Board 2016).

De 'klassieke government' gedachte waar de sociale welvaartsstaat centraal staat en de overheid zicht ontfermt over haar burgers op een groot aantal sociale en economische vraagstukken staat ter discussie (Osborne, 2006). Osborne (2006) spreekt over het klassieke Public Administration Model (PAM), met de overheid als paternalistische entiteit. Belangrijke elementen van dit PAM zijn de focus op administratieve regels en richtlijnen, het centraal stellen van de bureaucratie in beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie en de hegemonie van de professional in het systeem van publieke dienstverlening. Daarnaast kan New Public Management (NPM) als tweede paradigma en tegenhanger op overheidssturing worden onderscheiden (Osborne, 2006; Colander & Kupers, 2014). Bij NPM worden praktijken uit de private sector toegepast binnen een publieke context. Het controleren van en controle houden op de in- en output is hierbij een uitgangspunt. Daarnaast is het ontmantelen en decentraliseren van publieke diensten naar de meest essentiële elementen onderdeel van dit perspectief. Binnen deze stroming vindt bovendien een verschuiving plaats van het zwaartepunt van het bestuur, vanuit de overheid naar de markt. Dat deze paradigma's op bestuur voor frictie én complexiteit kunnen zorgen wordt duidelijk in zogenaamde 'hybride' organisaties waar de principes van beiden stromingen met elkaar in aanraking komen (Chrystensen & Laegreid, 2010). De principes van deze paradigma's kunnen binnen en tussen publieke organisaties voor spanningen zorgen. Christensen & Laegreid tonen aan dat binnen of tussen organisaties frictie kan ontstaan als er op verschillende waarden wordt gestuurd die onderliggend zijn aan de genoemde paradigma's.

Tabel 1 Sturing paradigma's (Osborne, 2006)

	Public Administration Model (PAM)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
<i>Theoretische wortels</i>	Politicologie	Managementwetenschappen	Organisatie sociologie, Netwerk theorie
<i>Aard van de staat</i>	Eenheid	Versplinterd	Pluralistisch
<i>Focus</i>	Beleidssysteem	Intra-organisatie management	Inter-organisatie management
<i>Nadruk</i>	Beleidsimplementatie	Dienstverlening, input en output	Dienstverleningsprocessen en uitkomsten
<i>Relatie met externe organisatiepartners</i>	Potentiele elementen van het beleidssysteem	Onafhankelijke entiteiten in een competitieve markt	Wederzijdsafhankelijke entiteiten met relaties
<i>Governance mechanisme</i>	Hiërarchie	De markt	Vertrouwen of relaties
<i>Waarden</i>	Publieke sector ethos	Doelmatigheid, competitie	Neo-corporatisme

Het governance paradigma dat in dit onderzoek centraal staat kan worden gezien als een vervolg op deze stromingen in de bestuurskunde. De vraag is welke invulling aan het New Public Governance (NPG) is gericht op samenwerking tussen verschillende overheden, marktpartijen en andere actoren in netwerken en systemen. In tabel 1 wordt weergegeven wat de verschillende theoretische paradigma's zijn ten aanzien van bestuurskunde (Osborne, 2006). De benoemde theoretische paradigma's liggen ten grondslag aan de sturingsbenaderingen die worden onderzocht. Het paradigma van PAM is enerzijds meer gericht op controle en hiërarchie en het paradigma van NPM anderzijds op autonomie en competitie. Het governance paradigma (NPG) stelt hiertegenover dat de nadruk op verbinding en vertrouwen moet liggen. Hier wordt later nog op teruggekomen bij het gedeelte over de verschillende typen sturing. In het verlengde van governance paradigma's, kan 'governance' volgens verschillende auteurs worden gezien als een complex systeem (Teisman, 2009; Van Buuren et al 2012; Gerrits 2012). De interacterende actoren in dit systeem zijn wederzijds afhankelijk en geen enkele partij heeft het overwicht. In het handelen en de complexe wisselwerking tussen de actoren ontstaat een dynamisch proces. Hier wordt later dieper op ingegaan. Allereerst zal de betekenis van governance netwerken worden toegelicht.

2.2 Governance netwerken

Een organisatievorm van governance in het publieke domein die in dit onderzoek centraal staat is het governance netwerk. Een netwerk is al een (relatief) oude vorm van organiseren, maar door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben netwerken in de huidige maatschappij een vlucht genomen (Castells, 2011). Governance netwerken kunnen gedefinieerd worden als, relatief stabiele patronen of sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die gevormd worden bij maatschappelijke vraagstukken. Deze netwerken worden gevormd, behouden en veranderd door de interacties van de betrokken actoren (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). De voordelen van netwerk coördinatie in zowel het publieke als het private domein zijn aanzienlijk, waaronder efficiënter gebruik

van middelen, vergroten van de capaciteit om complexe problemen aan te pakken, groter concurrentievermogen en betere dienstverlening (Provan & Kenis, 2008). De voornaamste kenmerken van netwerken worden hieronder gegeven:

- *Interdependentie van actoren.* Beleid en dienstverlening wordt gevormd en geïmplementeerd in een netwerk van wederzijds afhankelijke partijen. Deze interdependentie is de kern van de samenwerking tussen de partijen, en initieert en behoudt het netwerk. (Koppenjan & Klijn, 2012)
- *Complexe beleidsproblemen.* Netwerken worden gekenmerkt door complexe beleidsproblemen die niet door een enkele actor kan worden opgelost. Er is de gecombineerde kracht van een groter aantal actoren nodig om tot beleid en mogelijke probleemoplossingen te komen (Agranoff & McGuire, 2003).
- *Strategische onzekerheid en onvoorspelbaarheid.* Door de wederzijdse afhankelijkheid ontstaan een mate van strategische onzekerheid, onvoorspelbare acties en interacties van de betrokken actoren. De acties van een actor zorgen immers voor reacties van andere actoren die niet of nauwelijks zijn te voorzien (Koppenjan & Klijn, 2012).
- *Complexe interacties.* Netwerken kennen complexe interacties doordat actoren autonoom zijn en hun eigen perceptie van problemen, oplossingen en strategieën hebben. Deze percepties en frames zorgen voor substantiële verschillen in perceptie en potentiële waarde conflicten. Alsmede voor een andere, soms conflicterende kijk op problemen en oplossingen (Sorensen & Torfing, 2005; Koppenjan & Klijn, 2012).

De eigenschappen van een netwerk zorgen ervoor dat sturing gecompliceerd is, omdat elke actor relatief autonoom is. De actoren in een netwerk hebben dikwijls beperkte formele verantwoording aan doelen op netwerkniveau (Provan & Kenis, 2008). Bovendien heeft elke actor een eigen perceptie op het beleidsproblemen en de daaropvolgende oplossingen. Een van de modellen om governance netwerken te benaderen is het triple- of quadruple-helix model (Leydesdorff, 2012). Deze netwerkvorm is gericht op verenigen van overheidsactoren, kennisinstellingen, burgers en bedrijven om kennisdeling en innovaties te bevorderen. Deze samenstelling van innovatie- en kennisnetwerken is gemeengoed geworden in bestuurlijke (economische) samenwerkingen in Nederland en andere westerse samenlevingen (Park et al., 2005). Het model plaatst de betrokken partijen gezamenlijk als verschillende elementen die wederzijds afhankelijk zijn in een systeem. Een van de uitgangspunten van deze theorie is dat welvaart en prestaties van (Westerse) samenlevingen voor een deel afhankelijk zijn van kennis (Carayannis & Campbell, 2009). De kruisbestuiving tussen deze partijen zal volgens deze theorie eerder tot waardevolle kennis en innovaties leiden. Het totstandbrenging van deze kruisbestuiving gaat echter gepaard met de nodige complexiteit.

2.3 Complexiteit & governance

Zoals hiervoor is vastgesteld worden governance netwerken gekenmerkt door complexe interacties. De complexiteit van een netwerk bestaat echter niet alleen uit het feit dat de actoren verbonden zijn, maar uit het dynamische proces dat voortkomt uit de interacties (Klijn & Koppenjan, 2014; Morcol, 2014).

Volgens sommige auteurs binnen de bestuurskunde kan men de wereld zien als een entiteit die wordt bestuurd door lineaire, voorspelbare relaties. Hoogerwerf (1992; Bressers & Hoogerwerf, 1995) komt zo tot een model voor het vaststellen van effectief beleid. Zijn causale veldmodel gaat uit van een reeks opeenvolgende stappen. Beleid bestaat hier uit een geheel van doelen en middelen om deze doelen te bereiken. Door grondig analyse van de relaties tussen middelen en doelen kan men de stappen en de juiste volgorde in het beleidsproces bepalen.

Deze relaties zijn volgens deze benadering van de wereld kenbaar door analyse en onderzoek. De kenbaarheid van de elementen van de wereld is gebaseerd op principes van methodische individualisme en de reductie van variatie om wetmatigheden en correlaties bloot te leggen (Duit et. al., 2010). Als gevolg van deze benadering worden processen die niet lineair of niet te reduceren zijn tot individuele acties over het hoofd gezien of verkeerd geïnterpreteerd. Gangbare theoretische en analytische modellen zijn niet ingericht op het adequaat weergeven van de complexe aard van processen in sociale systemen, waaronder governance netwerken (Morçöl, 2005). De ruimte die deze theorieën bieden wordt deels opgevuld door auteurs als Lindblom (1959; Scott, 2010) die een besluit- en beleidvormingsprocessen als het doorwaden van een moeras beschrijft. Stapje voor stapje moet men zich door de omgeving begeven om vooruitgang te boeken. In de theorie van Lindblom zijn al aanknopingspunten te vinden voor contingente factoren en onvoorspelbare wendingen. Voortgang en verandering kan worden geboekt in een incrementeel, evolutionair proces. In een beleidvormingsproces is er echter geen sprake van rationele besluitvormingsprocessen. De keuzes die worden gemaakt zijn ook vaak grillig of non-incrementeel. Volgens verschillende auteurs zijn er verschillende stromen binnen de besluitvorming die samen tot een oersoop van besluitvorming komen (Kingdon, 2011; Herweg et. al., 2015). Het Multiple-Streams Framework onderscheid stromen voor problemen, beleid en politiek die parallel lopen en op bepaalde momenten bij elkaar komen de welbekende ‘policy windows’(Kingdon, 2011). Elke stroom heeft zo zijn eigen spelregels en dynamiek. De grilligheid van de stromen in het MSF komen in een andere vorm terug in de theorie van Baumgartner & Jones (2014). Volgens hen zijn beleidsprocessen overwegend stabiel en incrementeel, maar vertonen deze processen zo nu en dan ook grootschalige kantelingen. Het ‘punctuated equilibrium’, waarbij stabiliteit tijdelijk is. Totdat er krachten opbouwen voor verandering, die plotseling en onvoorzien voor een omwenteling leiden. In al deze theorieën zijn elementen waar te nemen die grenzen of overlappen met de principes van complexiteit, zoals non-lineair gedrag en dynamische interactie (Cairney, 2012). De theorie met betrekking tot complexiteit breidt het perspectief uit op gebieden die voor deze klassieke theorieën verborgen bleven. De wereld kan worden gezien als een groot complex systeem, maar wellicht nog belangrijker voor dit onderzoek is dat men instituties, netwerken, bureaucratieën als een complex systeem kan beschouwen (Duit et. al., 2010).

Om de complexiteit van governance en sturing van netwerken en systemen te kunnen doorgronden zal men eerst kennis moeten nemen van wat de complexe systeemtheorie inhoudt. De theorie over complexe systemen in de bestuurskunde is onder andere schatplichtig aan auteurs als Luhmann (Drack, 2009; Gerrits, 2012) en Byrne (Gerrits, 2012). Hun benadering van complexiteit is gericht op de weerbarstige sociale omgeving waarin mensen verkeren. In de sociale werkelijkheid zijn er een ontelbaar aantal elementen die met elkaar interacteren en die geen vaste structuur aannemen. Een (sociaal) systeem bestaat door de verbondenheid van deze verschillende elementen.

Complexiteit wordt echter niet alleen veroorzaakt door de verbinding tussen verschillende actoren die met elkaar verbonden zijn in governance netwerken. De aanwezigheid van verschillende actoren in een systeem maken een systeem ingewikkeld, maar nog niet complex (Gerrits, 2012; Klijn & Koppenjan, 2014). Een ingewikkeld systeem met een groot aantal elementen en verbindingen kan men volledig analyseren en doorgronden, mits men genoeg kennis ontwikkelt over de elementen en verbindingen. Een vliegtuig is een ingewikkeld systeem, door elk onderdeel te bestuderen kan men de werking van het gehele toestel vaststellen. Complexiteit daarentegen kan nooit volledig doorgrond of begrepen worden. Complexiteit begeeft zich tussen het chaotische en onvoorspelbare en het ordelijke en voorspelbare. De windstromen waarin het vliegtuig zich bevindt kunnen daarentegen wel als complex systeem worden gezien, enerzijds bepaalde vaste patronen en anderzijds onvoorspelbare effecten. De dynamische relaties

en interacties van de verschillende elementen zorgen voor een beperkte mate van voorspelbaarheid van uitkomsten. Complexiteit is zodoende te categoriseren op basis van de kenbaarheid en voorspelbaarheid van de onderlinge interacties en de interacties met de omgeving (Kurtz, 2003; Snowden & Boone, 2007).

- *Simpel systeem.* Er bestaan terugkerende patronen, consistente gebeurtenissen en duidelijke oorzaak-gevolgrelaties. Deze patronen en gebeurtenissen zijn door iedereen waarneembaar. Daarnaast is er een duidelijke oplossing voor elk probleem.
- *Ingewikkeld systeem.* Experts zijn nodig om oorzaak-gevolgrelaties bloot te leggen. Daarnaast zijn patronen en gebeurtenissen door analyse en onderzoek te doorgronden. Er is meer dan één oplossing of antwoord mogelijk voor de problemen die zich in dit systeem voordoen.
- *Complex systeem.* Bevindt zich tussen orde (simpel/ingewikkeld) en chaos. Een complex systeem kenmerkt zich door onvoorspelbaarheid en verschillende stromen van informatie. Er zijn geen 'goede' oplossingen, maar er is wel strijd tussen verschillende ideeën over wat de juiste oplossing is. Achteraf kunnen patronen en relaties worden waargenomen die zich voordoen door de interacties van de actoren.
- *Chaotisch systeem.* Er lijkt geen relatie tussen oorzaak en gevolg te bestaan. Een hoge mate van turbulentie zorgt voor onzekerheid en onvoorspelbaarheid. De elementen in dit systeem lijken zich volstrekt willekeurig te bewegen.

Tabel 2 Cynefin (Snowden & Boone, 2007)

<i>Complex</i> De relatie tussen oorzaak en gevolg zijn alleen achteraf waar te nemen.	<i>Ingewikkeld</i> De relatie tussen oorzaak en gevolg vragen om analyse en onderzoek om te doorgronden.
<i>Chaos</i> Geen relatie tussen oorzaak en gevolg op systeemniveau.	<i>Simpel</i> De relatie tussen oorzaak en gevolg zijn vanzelfsprekend en kenbaar voor iedereen.

Zo ontstaat er een verdeling in de type systemen die een kader biedt om complexiteit beter te begrijpen. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op complexe systemen en wat een complex systemisch perspectief kan toevoegen aan sturing in governance netwerken. Er zijn een aantal kenmerken van complexe systemen die relevant zijn om de werking van governance als complex systeem te doorgronden (Cilliers, 1998; Gerrits, 2012; Van Buuren et. al., 2012).

- *Zelf organisatie.* Complexe systemen bezitten een zelf organiserend vermogen. Dit houdt in dat een systeem een structuur kan vormen en vasthouden zonder externe sturing of coördinatie. Er is geen externe of interne actor die volledig de leiding heeft en die het complexe systeem controleert (Cilliers, 1998; Teisman, 2009).
- *Emergentie.* Systemen en structuren ontstaan door de interacties van heterogene actoren, maar niet door afgedwongen controle of een uitgebreid ontwerp (Rhodes, 2008; Gerrits, 2012).
- *Adaptieve aard van actoren.* Structuren, processen en normen liggen niet vast maar ontstaan uit de collectieve respons van actoren op prikkels vanuit en van buiten het systeem (Innes & Booher, 1999).
- *Inherente instabiliteit.* Complexe systemen bereiken nooit een definitieve stabiele staat van zijn. Ze zijn constant in beweging door de interactie met haar omgeving, deze in- en uitstroom van energie en informatie wordt ook wel flux genoemd. De staat van het systeem is dynamisch en open voor verandering én verstoring. Zowel externe gebeurtenissen of interne ontwikkelingen kunnen zorgen dat een systeem in een andere fase beland (Teisman, 2009; Gerrits, 2012).

- *Fragmentatie en verbondenheid*. Complexe systemen bestaan uit verbonden subsystemen. Subsystemen zijn, tot op zekere hoogte, autonoom en opereren volgens hun eigen logica, zodat actoren van een subsysteem alleen volgens deze logica handelen. Deze subsystemen zijn met elkaar verbonden en die zorgen zodoende voor een dynamiek. Deze dynamiek kan onderzocht worden door te kijken naar de verschillende feedbackloops die bestaan tussen deze subsystemen (Teisman, 2009; Koppenjan & Klijn, 2014).
- *Non-lineaire dynamiek*. Acties en interventies in complexe systemen kunnen onverwachte en ongewenste consequenties hebben. Door ‘change events’, onvoorspelbare externaliteiten, contingente factoren en kleine veranderingen in condities kunnen interventies een eigen, unieke (ketting)reactie veroorzaken. Uitkomsten kunnen zo niet altijd in lijn liggen met de intentie van de bestuurder of beleidsmaker. Daarnaast bestaat er een non-lineaire relatie tussen het niveau van individuele actoren en het systeemniveau. Schijnbaar kleine interventies op microniveau kunnen grote gevolgen hebben op het macroniveau van het systeem (Teisman, 2005; Gerrits, 2012).

Kennis over de eigenschappen en werking van complexe systemen in publieke besluitvorming kan van pas komen om de complexiteit van governance te doorgronden. Ten aanzien van de theorie over netwerken kan men stellen dat de dynamische aard van besluitvorming in netwerken geholpen is bij adaptatie vermogen en complexiteit erkennende sturing (Teisman, 2007).

2.4 Sturing

Sturing kan worden gedefinieerd als, “een poging tot doelgerichte beïnvloeding”, de pogingen om een systeem in een bepaalde richting te manoeuvreren (Teisman, 2005; Van der Steen, 2016). Binnen netwerken draait het om het beïnvloeden van de actoren en hun interacties in het samenwerkingsverband. De interacties van de actoren in het systeem bepalen immers dat een systeem een bepaalde richting of een systeem een bepaalde dynamiek of inertie vertoont.

Sturing van onvoorspelbare, zelforganiserende systemen lijkt enigszins paradoxaal. De theorieën over complexe systemen stellen immers dat het systeem niet door een actor te controleren is. De actoren in een systeem kunnen elkaar echter wel beïnvloeden. “Iedereen stuurt iedereen”, bij het ontbreken van een centrale actor, zoals een overheidsactor, die het bestuur en beleid rondom collectieve vraagstukken domineert (Schulz et. al., 2017 p8). Ondernemers, kennisinstellingen, burgers en ook overheden participeren en beïnvloeden allen op hun eigen wijze. Er is sprake van wederzijds afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding. Sturing in een verbonden samenleving vraagt om andere accenten dan sturing in een verkokerde samenleving.

Hajer (2011) heeft het over de noodzaak van het ontwikkelen van een nieuwe sturingsfilosofie om maatschappelijke energie aan te boren. Hij maakt onderscheid in de klassieke sturingsfilosofie van ‘analyse en instructie’, de aanpak van het centrale gezag. En een nieuwe aanpak van ‘variëteit en selectie’. Waar de een controle en het leervermogen bij een centrale autoriteit legt is de ander gericht op het inspireren, overtuigen en betrekken van anderen bij het oplossen van een vraagstuk (Hajer, 2011).

Colander & Kupers (2014) gebruiken voor het sturen van governance netwerken bij collectieve vraagstukken de metafoer van het opvoeden van kinderen. Een goede opvoeding gaat om het welzijn van het kind en hoe men dat kan bereiken. Het is laveren tussen aan de ene kant de aanpak van directe controle ‘dit is wat je moet doen, dit is het beste voor je en dit zijn de consequenties als je de regels niet volgt’. En aan de ander kant de aanpak van zo min mogelijk regels voor je kind vast te stellen, maar een aantal richtlijnen voor te schrijven en het kind vervolgens vrij te laten om zelf beslissingen te nemen. De complexiteitstheorie leert ons dat een aantal simpele gedragsregels al voor patronen van gedrag kunnen

zorgen. Het vormen van normen en sociale structuren door interacties staat zodoende tegenover het top-down opleggen van regels.

De theoretische inzichten ten aanzien van sturing (Hajer, 2005; Teisman, 2005; Colander & Kuper, 2014) geven grofweg een dichotomie weer van twee stromingen. Teisman (2005) beschrijft deze perspectieven als volgt: het orde zoekende en complexiteit erkennende perspectief. De erfenissen van de PAM en het NPM heeft geleid tot sturingspraktijken die gericht zijn op het zoeken naar orde en het reduceren van complexiteit. Het governance (NPG) paradigma ligt ten grondslag aan de concepten die van belang zijn bij complexiteit erkennende sturing. Aansluitend bij deze theoretische inzichten worden deze twee verschijningsvormen van sturing uiteengezet.

Ordezoekende sturing

Deze sturingsvorm kenmerkt zich door de creatie van eenheden, waarbinnen actoren posities innemen en ieder zijn eigen taken uitvoert. Door middel van deze strategie proberen actoren orde en structuur in het systeem te creëren. De complexiteit is vanuit dit perspectief is te reduceren en complexe stelsels zijn stuurbaar. Het gaat binnen deze strategie om beheersing, het creëren van grenzen en het maken van onderscheid (in bijvoorbeeld taken, projecten). Het ordezoekende perspectief op sturing ziet de wereld zodoende als een machine. Een machine die uit verschillende elementaire delen bestaat en als men de werking van deze delen kent dan weet men wat de machine doet en gaat doen. Complexe fenomenen kunnen zodoende volledig worden doorgrond door ze te reduceren tot de meest fundamentele bouwstenen en werkingsmechanismen (Innes & Booher, 1999). Het betreft hier een mechanistische kijk op de realiteit die sinds de Verlichting dominant is in de wetenschap en de afgelopen decennia ook terug te vinden is in het openbaar bestuur. De basis van dit wereldbeeld bestaat uit het feit dat door adequate theorie, accurate observaties en de juiste input men kan controleren of sturen hoe een systeem zich gedraagt. Daarnaast zou men moeten kunnen voorspellen wat de resultaten zijn van de interventies die men doet. In principe zou men de onderdelen kunnen repareren, zodat men het systeem naar wens kan laten functioneren. De metafoer van de machine geeft de sociale werkelijkheid echter niet voldoende weer. In de bestuurskunde is de machinebureaucratie een bekend model dat deze kijk op bestuur tot uiting brengt (Mintzberg, 1980; Teisman, 2005). De organisatie is opgedeeld in verschillende onderdelen die elk hun eigen functies en interventies kennen. Een bestuurder draait hierbij aan de knoppen van zijn of haar organisatie om de organisatie 'te laten werken' en bepaalde richting op te sturen. De afgelopen decennia is echter dat deze klaarblijkelijk 'simpele interventies' niet werken zoals verwacht (Gerrits, 2012). Waar machines gerepliceerd of gereproduceerd kunnen worden is de sociale werkelijkheid van organiseren en besturen veranderlijk.

In dit perspectief ligt de nadruk op lineaire causaliteit, a leidt tot b, en is er weinig tot geen ruimte voor toeval. Actoren letten binnen dit perspectief voornamelijk op de eigen organisatie en minder op omgevingsfactoren. Deze strategie is geschikt voor simpele of ingewikkelde systemen omdat deze strategie ervaren complexiteit tracht te versimpelen door orde te zoeken. Deze benadering van sturing kent zowel positieve als negatieve uitingsvormen (Teisman, 2005; Teisman, Van Buuren & Gerrits, 2009):

- Positieve uitingsvorm, een stabiele basis voor systeeminnovatie. Interacties tussen de actoren in en buiten het netwerken verlopen soepel. Er zijn geen slepende conflicten of andere verstoringen in het proces en als gevolg worden de beoogde doelen gehaald.
- Negatieve uitingsvorm, inertie en stagnatie door een veranderende omgeving. Het proces van interactie is vastgelopen. De mate van interactie is afgenomen of is gestopt en de interacties die plaatsvinden worden gekenmerkt door conflict, strijd en impasse. Derhalve worden de doelen van de samenwerking niet gehaald.

Complexiteit erkennende sturing

Complexiteit erkennende sturing betreft een strategie ten aanzien van principes uit de complexiteitsleer. Rationaliteit bestaat ook in deze sturingsvorm, maar men spreekt over een begrensde rationaliteit. Men weet dat men niet alles kan weten of in de toekomst gaat weten (Simon, 1991) Deze vorm van sturing kenmerkt zich door het bevorderen van coöperatie door vertrouwen, het verbinden van actoren en het adaptief inspelen op input uit de omgeving (Teisman, 2005). Causaliteit betekent in deze benadering niet alleen dat optie a tot uitkomst b leidt. Uitkomst b heeft weer invloed via feedbackloops op optie a, een circulaire relatie (Cilliers, 1998). In de visie van complexiteitstheoretici vertonen complexe systemen dezelfde kenmerken als organismen en hun gedrag in wisselende omstandigheden. Waar een machine ontworpen is om een bepaalde taak uit te voeren in een bepaalde context, moet een organisme zich aanpassen en veranderen in reactie op informatie uit de omgeving. Het ontwikkelt nieuwe activiteiten en evolueert als het 'leert' van de omgeving. Het leren van de omgeving komt door individuele actoren in het systeem die willekeurig door haar omgeving bewegen en reageren op feedback door hun gedrag te veranderen. Een systeem dat bestaat uit een groot aantal relatief 'beperkte' actoren kan toch als geheel een grote mate van lerend vermogen, aanpassingspotentie en innovatiekracht vertonen (Innes & Booher, 1999). Aandacht voor de omgeving is van evident belang voor een complexiteit erkennend perspectief. Stabiele omgevingen leiden tot systemen die in evenwicht zijn, maar die niet het aanpassingsvermogen hebben om te reageren op grote veranderingen. In chaotische omgevingen is er echter geen kans om stabiele relaties of patronen te bouwen (Teisman, 2009). Dynamiek en adaptatie van een systeem kunnen voor innovaties zorgen doordat het systeem een verandering in gedrag en patronen kent. Deze innovaties kunnen plaatsvinden doordat de actoren in het systeem bewegingsruimte en vertrouwen krijgen om zich ontwikkelen. Het stromen van informatie door het systeem is hierbij van belang. Het 'structurerende' principe van deze complexiteit erkennende benadering berust niet op top-down sturing, maar op zelforganisatie. Actoren die zelf voor een gepaste structuur vormen bij de context van de omgeving. Een vorm van interventie kan 'laissez-faire activisme' worden genoemd, het creëren van sociale structuren door het sturen op sociale normen en cultuur (Colander & Kupers, 2014). Partijen of individuen zorgen zo zelf in interactie voor bottom-up voor probleemoplossend vermogen.

Ook deze benadering van sturing kent zowel positieve als negatieve uitingsvormen.

- Positieve uitingsvorm, dynamiek zorgt voor adaptatie en innovatie. Er vinden veel interacties plaats tussen actoren in het systeem en buiten het systeem. Er is voortdurende interactie tussen actoren en deze verlopen harmonieus. Deze wijdverspreide interactiepatronen leiden tot vernieuwingen, innovaties en onverwachte resultaten.
- Negatieve uitingsvorm, chaos zorgt voor destructie van het systeem. Er vinden veel interacties plaats in het systeem, maar zonder waarneembare structuur of duurzame verbinding. De interactie vinden plaats op een ongecoördineerde wijze. Interactieprocessen vinden plaats zonder productief te zijn en zijn gefragmenteerd zonder het geheel in gedachte te houden. Zo verdampen de opbrengsten en is men niet in staat de voortgang van het samenwerkingsproces te consolideren.

Op basis van de verschillende uitingsvormen van ordezoekende en complexiteit erkennende sturing komt men tot het volgende schema.

Tabel 3 Uitingsvormen van sturing (Teisman, 2007: p.173)

	Orde zoekend	Complexiteit erkennend
<i>Positieve uitkomsten</i>	Orde leidt tot stabiliteit en behoud van verkregen kwaliteiten als basis voor geslaagde systeeminnovatie.	Wanorde leidt tot aanpassing, ontwikkeling en ontdekking van nieuwe kwaliteiten als basis voor innovatieve systeemsprongen.
<i>Negatieve uitkomsten</i>	Orde genereert inertie en onvermogen om zich aan de veranderende omgeving aan te passen met stagnatie en relatieve terugval tot gevolg.	Chaos leidt tot vernietiging van bestaande kwaliteiten zonder nieuwe toe te voegen met relatieve terugval tot gevolg.

2.5 Sturing in vier kernbegrippen

Om het concept sturing te operationaliseren wordt het hier in vier begrippen opgedeeld (Teisman, 2005; Sorensen & Torfing, 2016). Hoe zijn het ordezoekende perspectief en het complexiteit erkennende perspectief te herleiden tot de volgende begrippen?

- *Besluitvorming*, hoe ziet een besluit eruit??
- *Structuur*, wat is de bepalende structuur in het netwerk?
- *Verantwoording*, hoe legt men verantwoording af?
- *Vertegenwoordiging*, welke partijen zitten er aan tafel en waarom?

Deze vier begrippen worden geduid in dubbelbegrippen, enerzijds vanuit het ordezoekende en anderzijds vanuit het complexiteit erkennende perspectief. Hieronder wordt een schematische weergave gegeven van wat de verschillende typen sturing inhouden met betrekking tot deze kernbegrippen.

Besluitvorming

“Besluiten kunnen als een min of meer geformaliseerde ‘commitment to action’ worden beschouwd, als geformaliseerde handelingsintenties. Besluiten zijn de resultante van besluitvorming die zich over de tijd heen voltrekt en dus als processen kunnen worden beschouwd.” (Noordegraaf, 2005 p3)

Bij het investeren in een nieuwe technologiecampus, het realiseren van nieuwe startupvoorzieningen, het vaststellen van ruimtelijk beleid gaan allen besluitvormingsprocessen vooraf met een tweetal werkelijkheden. Enerzijds leeft er in de praktijk de nadrukkelijke wens om vlug voortgang te boeken in het proces door krachtige besluiten en daadkrachtige beslissers. Anderzijds is er de weerbarstige werkelijkheid die een vlot besluitvormingsproces in de weg staat. Er bestaat zo een spanningsveld tussen het verlangen naar orde en de willekeur van de werkelijkheid. Noordegraaf (2005) spreekt daarnaast over het kiezen van het besluitvormingsproces bij de juiste beslissingssituaties. Waar de kennis zeker is en er overeenstemming is tussen de partijen dan kan men geordende besluitvorming realiseren. Waar de kennis onzeker is en de overeenstemming ontbreekt wordt echter andere besluitvorming gevraagd (Teisman, 2005).

Ordezoekend perspectief op besluitvorming

Het gaat om het zoeken en vinden van ordelijke elementen, zoals de beslisser en de beslissing. Besluitvorming is een zaak van doelgericht afwegen en identiteit- en positiebepaling. Bestuurders mogen er in dit perspectief vanuit gaan dat hun handelen beslissend is en hun beslissingen de kern vormen van besluitvorming. In dit perspectief houdt het besluitvormingsproces een lineair proces in van een

probleemdefinitie, een stel beleidsopties, een onderzoek naar de mogelijke uitkomsten en het daadwerkelijke besluit. Het besluit sluit de periode van het verkennen van de beleidsopties af. Vervolgens kan de uitvoering en implementatie van het beleid zich voltrekken. Deze rationele aanpak beschouwt besluitvorming als een rationeel proces van causale relaties. “De kwaliteit van besluiten is in deze redenering te vergroten door de effecten van verschillende opties beter in kaart te brengen en op basis daarvan de beste keuze te maken. Objectieve kennis kan de keuze rationaliseren” (Teisman, 2005 p100). Dit perspectief is gericht op het besluit dat het meest effectief het probleem oplost, de consequentie van besluiten en dat er een causaal verband is tussen het handelen en de uitkomsten. Een effectief besluit is hierbij een goed besluit. Een risico is dat implementatieproblemen structureel worden onderschat.

Complexiteit erkennend perspectief op besluitvorming

In dit perspectief stapt men af van de gedachte dat besluiten worden genomen door allesbeslissende beslissers. De pogingen om tot allesbeslissende besluiten te komen leiden tot uitstel en afstel. Door alles op een moment te willen weten treedt stagnatie op (Teisman, 2005). Aan de basis van deze blik op besluitvorming is dat kwalitatieve besluiten afhankelijk zijn van de kwaliteit van interactie. Een van de basisassumptie van governance is dat de complexiteit van netelige, maatschappelijke vraagstukken wederzijdse afstemming en coöperatie vereist onder actoren in een samenwerkingsarrangement (Klijn & Koppenjan, 2014). Als actoren hun activiteiten niet afstemmen op anderen en alleen gericht zijn op het behalen van hun eigen doelen, dan zal men eerder stuiten op blokkades en stagnatie oftewel een inefficiënte en ineffectief besluitvormingsproces. Deze vorm van ‘actor egoïsme’ leidt normaliter tot een substantieel mindere en suboptimale oplossingen voor de problemen. Als kennis verdeeld is over een groot aantal actoren en niet wordt gedeeld onder elkaar dan zal het aanpakken van de complexe problematiek tekortschieten. Kwalitatief goede interactie processen zullen tot betere prestaties leiden in governance netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Deliberatie verhoogt de uitwisseling van informatie, percepties en voorkeuren waardoor leerprocessen kunnen plaatsvinden. Interactie en debat, verschillende bronnen, perspectieven, belangen en waarden die gemeenschappelijk worden verkend en ontwikkeld kunnen tot innovatieve, breed gedragen resultaten leiden. Dit perspectief op besluitvorming is gericht op het verbinden van actoren, het bevorderen van interactie. De kwaliteit van een besluit wordt zodoende bepaalt door betekenisvolle interactie (Teisman, 2005).

<i>Besluit als:</i>	
Inhoudelijke beslissing, startpunt van actie	Proces over inhoud, resultaat van interactie

Structuur

“Complexe samenlevingen kennen veel structuur. Een groot aantal formele organisaties is opgericht om orde te brengen. Bijbehorende regelsystemen moeten de scheiding tussen organisaties regelen, hun functie in het geheel vastleggen, evenals hun functioneren en de controle erop. Tegelijkertijd lijkt het samenstellen van deze structuren tot een onoverzichtelijke warboel te leiden.” (Teisman, 2005 p60) Structuur gaat over de architectuur van organisaties en organiseren. Het bestaat uit expliciete en impliciete regels en beleid dat is ontworpen om werk, rollen en verantwoordelijkheid te delegeren en coördineren (Bolman & Deal, 2017). Structuren moet worden afgestemd op de onbegrensde van de omgeving. Een reactie op de onbegrensde van de maatschappij en een manier om complexiteit te reduceren of om orde te scheppen in een onzekere, onvoorspelbare context is om te begrenzen. Dit kan gaan om de begrenzing van de scope van het vraagstuk van een netwerk of om de begrenzing van de betrokken actoren.

Ordezoekend perspectief op structuur

Vanuit een ordezoekende perspectief zorgen organisaties, regels en procedures voor stabiliteit en de benodigde begrenzing. Het principe van begrenzing is gebaseerd op het feit dat grenzen orde scheppen en invloeden van buitenaf beperken. Een belangrijke vorm van begrenzing is de verdeling en opsplitsing in organisaties. Tussen partijen die verantwoordelijk delen over een maatschappelijke vraagstuk wordt bepaald 'wie waar over gaat'. Zo ontstaat er een rationele verdeling van verschillende partijen waarbij iedereen een duidelijke opdracht, doel en taak heeft. Het trekken van grenzen is echter een gecompliceerde exercitie. Grenzen moet zorgen voor duidelijkheid en scherpte, maar op het moment dat ze getrokken zijn worden er al problemen gecreëerd (Meadows, 2008). Men creëert met het trekken van grenzen immers rollen, plekken en personen binnen de grens en buiten de grens. Dit "scheidende principe" ligt ten grondslag aan organisaties en helpt bij efficiënte en effectieve taakverdeling. Het zorgt echter ook voor een interne oriëntatie en beperkte toewijding voor het geheel (Teisman, 2005). Wat buiten de grens van je probleemdefinitie valt, wordt immers niet meegenomen bij het bedenken van mogelijke oplossingen. Men kan in goed Nederlands spreken over 'boundary judgment', het overwegen van waar de grens moet worden getrokken (Edelenbos, Van Buuren & Klijn, 2013). Het draait om het op orde houden van de organisatie en het aanpassen ervan onder invloed van taakontwikkeling, technologische ontwikkeling, of nieuwe eisen die aan de uitvoering worden gesteld. Reorganisatie en nieuwe wet- en regelgeving zijn uitingen van aanpassend vermogen. Daarover wordt officieel en centraal beslist. (Teisman, 2005 p89) De nadruk van ordezoekende structuur ligt bij de formele organisatie, regels en procedures die in het netwerk gelden.

Complexiteit erkennend perspectief op structuur

Structuur kan ook worden beschouwd als de evolutie van een complex geheel door verbonden en verbroken relaties. Ondanks het bestaan van formele regels en organisatiegrenzen die deze verbanden proberen te fixeren. De ongeschreven regels tussen personen en organisaties geven een rijkere beschrijving van de ontwikkeling van de structuur dan een blik op de formele stelsels. (Teisman, 2005) Het vervagen van grenzen tussen de interne organisatie en de organisatie in de omgeving vormen de basis voor het betekenis van netwerk kennis. In de verbindingen tussen partijen is de winst en kennis te halen. Networkmanagement, het coördineren van de verbindingen voorbij de eigen organisatiegrenzen is hierbij van belang (Verweij et. al., 2013). Niet zozeer de taakconforme uitvoering maar de betekenis die het handelen heeft voor andere actoren in ketens en netwerken bepaalt de werking van individueel handelen. Het type verbindende management dat volgens hen interacties bevordert is sterk verbonden met theorieën over procesmanagement. Deze verbindende strategieën lijken daarnaast te leiden tot positieve uitkomsten ten aanzien van het netwerk. Als de partijen in het centrum en de periferie van het netwerk met elkaar verbonden zijn dan leidt dat over het algemeen tot brede tevredenheid onder de betrokken actoren (Klijn et al., 2010; Edelenbos, Van Buuren & Klijn, 2013). Hierbij is te zien dat een netwerk zowel met eigen organisatie als met de omgeving moet worden verbonden. De structuur wordt aldus gevormd door sociale normen en procesafspraken.

Regel als:	
Een bevel, opdracht, instructie of protocol	Een richtlijn, procesafpraak, sociale norm

Verantwoording

Verantwoording kan worden gedefinieerd als de mate waarin actoren verantwoordelijk worden gehouden voor hun gedrag en prestaties door andere actoren (Koppenjan in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Het proces van verantwoording is zodoende een proces waarbij een actor verantwoording aflegt aan een andere actor. Verantwoordingsmechanismen zijn procedures, instrumenten en arrangementen

waarbij verantwoording wordt afgelegd. Voor die verantwoording zijn standaarden nodig om vast te stellen wat als verantwoordelijk gedrag of verantwoorde prestaties kunnen worden gezien. Deze standaarden kunnen worden afgeleid van politieke doelen, maar kunnen ook ontstaan uit verwachtingen betreffende gewenst gedrag, normen en waarden (Bovens, 2007). Hierin kan onderscheid worden gemaakt in verticale en horizontale verantwoording. Horizontale verantwoording betreft het vaststellen van verantwoord gedrag onder andere betrokkenen in het netwerk. Sociale en professionele verantwoordingsmechanismen kunnen hieronder worden geschaard. Het betreft hier de sociale en professionele normen die door partijen in een samenwerkingsverband ontstaan of worden vastgesteld en waaraan men vervolgens moet voldoen. Deze verschillende mechanismen kunnen leiden tot spanningen, politieke aansprakelijkheid voor uitkomsten in een netwerk kan wringen met de sociale verantwoording van de interactie tussen partijen.

Ordezoekend perspectief op verantwoording

In de ordezoekende benadering om het afleggen van verantwoording bij ligt de nadruk op “het beleggen van specifieke taken bij organisaties en het afleggen van verantwoording van deze taken” (Teisman, 2005 p152). Men kiest ervoor om een bovengeschatte organisatie in te richten die complexe systemen verdeelt in verschillende subsystemen die elk een eigen taak krijgen en verantwoording afleggen aan . Daaropvolgend zijn er toezichthoudende instanties om de rechtmatigheid, efficiëntie en effectiviteit van de beschikbare middelen te toetsen. Afwijken van de norm van de toezichthouder kan tot straffen leiden. Men zal moeten opereren ‘onder de schaduw’ van de hiërarchie die vertegenwoordigende organen bieden. Als er een groot aantal betrokken partijen zijn in een netwerk kan lopen er veel verschillende verantwoordingsregimes als kluwen door elkaar. Dit kan als gevolg hebben dat betrokkenen aan verschillende of dat er juist geen verantwoording wordt afgelegd doordat iedereen verantwoordelijk is en daardoor niemand (Papadopoulos, 2010). Echter beoordelingscriteria en geformuleerde doelen kunnen ambigue zijn en geen recht doen aan de dynamiek van een netwerk.

Het toezicht dat is gericht op een verdeling van verschillende organisaties kan ervoor zorgen dat actoren die verantwoording moeten afleggen ontmoedigd raken om op te treden voor het grotere geheel (Koppenjan in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Zo draait een ordezoekende verantwoording om het (kwantitatief) meten en afrekenen op vooraf vastgestelde doelen. De verantwoording van middelen en de werking en output staat hierbij voorop.

Complexiteit erkennend perspectief verantwoording

Volgens deze benadering moet het betreden van ongebaande baden niet worden afgestraft, maar als een teken van verantwoordelijkheid en verantwoording nemen worden gezien. Alternatieve verantwoordingsmechanismen moeten ook een duidelijke rol hebben in governance netwerken. Koppenjan (in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016) stelt dat er aandacht moet zijn voor een goed procesontwerp ten aanzien van verantwoording en pleit voor deze horizontale verantwoordingsmechanismen. Er ligt hierbij een taak voor leidinggevend en netwerkmanagers die opereren in het netwerk om voor een flexibel en ‘op maat’ verantwoordingsregime te zorgen. Dit ontwerp van het governance proces heeft zowel een interne als een externe functie. Intern, door een transparantie in de samenwerking te garanderen. Het vaststellen van eigen standaarden en mechanismen voor actoren om elkaar verantwoordelijk te kunnen houden bij taken uitvoeren en resultaten behalen. Extern, door de omgeving te laten zien hoe het proces verloopt en hoe het netwerk zich gedraagt. Hier staan de toezichthouder en degene onder toezicht niet op afstand, maar legt men aan elkaar verantwoording af. Een mogelijk obstakel voor deze vorm van verantwoording is het vormen van een vertrouwde en veilige omgeving in het netwerk. Een van de vormen voor een complexiteit erkennende verantwoording bij

netwerken is om niet eenzijdig op output te meten. De perceptie van netwerkactoren ten aanzien van het proces en de opbrengsten van een netwerksamenwerking bepalen wellicht beter of een netwerk effectief is (Sorensen & Torfing, 2009). Een kwalitatieve analyse van de uitkomsten van een netwerk, zoals een netwerk vitaliteitsmeting kan hierbij uitkomst bieden (Provincie Zuid-Holland, 2017). De perceptie van netwerkbetrokkenden op het samenwerkingsproces en de opbrengsten van het netwerk worden zo inzichtelijk gemaakt. De ervaringen van de netwerkbetrokkenden ten aanzien van het proces en de opbrengsten bepalen hierbij de netwerk vitaliteit. Het kan worden gezien als een toevoeging op het ordezoekend benadering. Het weergeven van verschillende percepties en ervaringen geeft ook eventuele tegenstellingen en ambiguïteit weer die aanwezig zijn in een netwerk. Zo worden de uitkomsten van de netwerken in de drie cases van dit onderzoek niet alleen op economische indicatoren onderzocht, maar ook op de kwalitatieve waarden van netwerk vitaliteit. De operationalisering van netwerk vitaliteit wordt gegeven bij de methoden, paragraaf 3.2.

<i>Controle door:</i>	
Outputmeting, cijfermatige rapporten, jaarlijkse terugkoppeling	Proces en opbrengsten, kwalitatieve analyse, continue en tussentijdse terugkoppeling

Vertegenwoordiging

Een besluitvormingsproces wordt als legitiem ervaren als aansluit bij het principe van: iedereen die door de beslissing wordt geraakt moet actief kunnen meepraten in het proces naar het besluit toe. (Van Meerkerk et al., 2015) De mate van inclusiviteit of exclusiviteit van netwerken is een issue bij het opereren in netwerken. In een netwerk gericht op de regionale economie kan je simpelweg niet iedereen laten participeren, vrijwel iedereen in de regio heeft met de beslissingen te maken. Wat zijn de achterliggende redenen voor selectie en uitsluiting als er geen sprake is van pluralisme? Participatie in governance is verbonden met kwesties rondom vertegenwoordiging. Welke partijen of personen zitten er aan tafel? Volgens sommige auteurs moet men waken voor de dominantie van een technocratische management houding van ‘zaken moeten geregeld worden’, omdat deze houding kan leiden tot marginaliseren van tegengestelde opvattingen. (Papadopoulos in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016) Vanuit een bestuurskundige oogpunt en met representativiteit in het achterhoofd kan men afvragen of de legitimiteit van collectief bindende besluiten op orde is. Er zullen echter altijd verschillen zijn onder actoren in onder andere kennis, vaardigheden, tijd en middelen onder actoren. Sommige partijen zullen zo meer invloed hebben op het besluitvormingsproces en de visie van het netwerk dan anderen. Gerrits (2012) ziet de vertegenwoordiging in een governance netwerk als een samengesteld actiesysteem dat kan groeien en krimpen, samensmelten en opsplitsen. Er wordt hierin onderscheidt gemaakt tussen homogene en heterogene systemen in relatie tot de samenstelling en verbinding van een netwerk. De actoren in een netwerk bepalen immers wie er aansluiten en met wie zij verbinden. Laat men variatie en contrast toe of kiest men voor eenduidigheid en overeenstemming.

Ordezoekend perspectief op vertegenwoordiging

Een homogeen systeem creëert eenheid in de wijze van omgang met prikkels en druk uit de omgeving. Dit komt tot uiting wanneer actoren ervoor kiezen om alleen te verbinden en te werken met de actoren die de huidige visie en doelen van het systeem ondersteunen (Bogasson & Musso, 2007). Een duidelijke onderscheid kan worden gemaakt tussen de actoren die de huidige situatie onderschrijven en degenen die het ter discussie stellen worden afgeschermd. Eenduidigheid als reactie op complexiteit is gestoeld op het

idee dat het nemen van beslissingen al moeilijk genoeg is. Het verbinden met andere actoren die de gangbare gedachtes niet onderschrijven wordt gezien als een ongewenste mogelijkheid om het systeem te sturen. Deze interacties worden gezien als bedreiging van de orde in het systeem en weerhouden andere actoren uit zelfbehoud van participeren (Gerrits, 2012). Deze eenduidigheid in besluiten kan ook invloed hebben op de scope en ruimte van de problemen en oplossingen. Een beperkt aantal opties en homogene resultaten kunnen hiervan het gevolg zijn.

Complexiteit erkennend perspectief op vertegenwoordiging

Een heterogeen systeem met open grenzen is het alternatief voor een systeem met strakke, gesloten grenzen. Het antwoord op druk en prikkels van buitenaf is het genereren van diversiteit in actoren, probleem definities en mogelijke oplossingen (Gerrits, 2012). Een dergelijk netwerk zal verbindingen aangaan met zowel medestanders als tegenstanders van de visie van de betrokken actoren. Men zal proberen om de diversiteit aan doelen, ideeën en visies in de activiteiten van het systeem opnemen. De fusie van bestaande en nieuwe ideeën zal voor een andere oriëntatie op de gekozen problemen en oplossingen leiden. Bestaande ideeën staan constant onder druk van concurrerende ideeën en worden waar nodig aangepast. De grenzen van dit systeem zijn vager en minder strak dan de grenzen in een homogeen systeem, maar zo wordt complexiteit wel beteugeld met complexiteit en niet met orde. De kwaliteit van ideeën en probleem-oplossingscombinaties kan verbeteren alsmede de steun en het draagvlak voor besluiten kunnen worden vergroot (Bogasson & Musso, 2007; Wagenaar, 2007). Het gevaar van een heterogeen geheel is dat het proces verzand in debat en discussie, doordat men niet tot overeenstemming kan komen.

<i>De groep als:</i>			
Slagvaardige, eenduidige, homogene organisatie	Heterogeen	geheel	met tegengestelde perspectieven

Sturing wordt in dit onderzoek uiteengezet als: een poging tot doelgerichte beïnvloeding. De ordezoekende en complexiteit erkennende benadering vormen elk punten op een continuüm van sturing. Waarbij er contrast bestaat tussen daadkrachtige besluiten of kwalitatieve interactie (besluitvorming), begrenzing of verbinding (structuur), controle of vertrouwen (verantwoording), uniformiteit of variatie (vertegenwoordiging).

Tabel 4 Typen sturing

Sturing		Orde zoekend	Complexiteit erkennend
Besluitvorming	Besluiten en beslissers centraal Lineair incrementeel proces Probleem → oplossing → besluit. <i>Besluit als startpunt van sturing</i>	Interactie en betekenisgeving centraal Circulair proces in loops Probleem ↔ oplossing ↔ besluit <i>Besluit als uitkomst van interactie</i>	
Structuur	Formele regels en focus op (re)organisatie Afbakening en begrenzing <i>Regel als bevel</i>	Relaties en verbindingen tussen mensen en organisaties Ruimte voor zelforganisatie <i>Regel als richtlijn</i>	
Verantwoording	Controle en verantwoording afleggen Verantwoordingsprotocollen <i>Meting op output</i>	Vertrouwen en verantwoordelijkheid nemen Netwerkvitaliteitsmeting <i>Meting op vitaliteit</i>	
Vertegenwoordiging	Nadruk op slagvaardigheid en overeenstemming Focus op eenduidigheid <i>Groep als homogene organisatie</i>	Ruimte voor tegenstellingen Nadruk op diversiteit <i>Groep als heteroog geheel</i>	

2.6 Sturing & uitkomsten

Een belangrijke observatie van complexiteitswetenschappers is dat de relatie tussen concrete beleidsacties en hun uitkomsten non-lineair is. Deze uitkomsten zijn daardoor lastig voorspelbaar en controleerbaar. Er is zodoende geen directe causale relatie tussen een actie en een uitkomst (Morcol, 2014). Sociale processen en structuren, zoals uitkomsten van een netwerk, moeten ‘emergeren’ uit de interactie tussen de zelforganiserende actoren. In onderzoek naar effectiviteit en uitkomsten is daarom eheid gepast ten aanzien van het aanwijzen van causale relaties of verbanden (Sorensen & Torfing, 2009; Moyhihan et al., 2011). Toch zijn er aanwijzingen in eerdere onderzoeken dat bepaalde sturingsprincipes in netwerken tot een hogere mate van tevredenheid leiden bij netwerkbetrokkenden (Turrini et al., 2010; Verweij et al., 2013). Als men verschillende typen sturing dan toch relateert aan de uitkomsten van netwerken dan valt een aantal zaken op. In onderzoeken naar de uitkomsten van governance netwerken is aangetoond dat verschillende netwerkmanagementstijlen van netwerkmanagers tot evidente verschillen in uitkomsten kunnen leiden (Edelenbos, Van Buuren & Klijn, 2013). In onderzoek naar acht regionale netwerken met betrekking tot watermanagement werd onderscheid gemaakt met in een twee stijlen. Een managementstijl

die gericht is op een laag niveau van verbinden en op het controleren van externe dynamiek door strakke grenzen te trekken. De meer verbindende managementstijl, is meer gericht op het verbinden van actoren en adaptatie van projecten aan de externe dynamiek. Deze verbindende stijl leiden in een aantal onderzochte cases tot positieve resultaten. In een van de cases leidde een strakke, ordezoekende stijl tot grote mate van ontevredenheid onder de betrokken actoren en de omgeving. Verweijl (et al., 2013) laten daarop aansluitend zien dat het toepassen van een verbindende stijl ten aanzien van 'stakeholders' zorgt voor meer betrokkenheid. Meer betrokkenheid van deze stakeholders leidt vervolgens tot een hogere mate van tevredenheid. Tevens heeft deze verbindende stijl een positieve invloed op de mate van vertrouwen onder deelnemers in het netwerk (Edelenbos, Van Meerkerk; 2013). Vertrouwen helpt om strategische onzekerheid en opportunistisch gedrag tussen partijen te verminderen. Vertrouwen refereert aan de positieve verwachting die andere actoren weerhoudt van opportunistisch gedrag, zelfs als die mogelijkheid zich voordoet (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Het opbouwen én afbouwen vertrouwen is een dynamische proces dat afhangt van de interacties tussen de actoren in een netwerk (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005). Vertrouwen faciliteert het nemen van riskante beslissingen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Een bewuste keuze om een risico te nemen is deels gebaseerd op het geloof dat de anderen te vertrouwen zijn. In netwerken gericht op innovatie en kennisontwikkeling zoals triple-helix netwerken is het openstellen en delen van kennis van belang (Leydesdorff, 2012). De partijen die hierin participeren moeten uit kunnen gaan van de goede intenties van de anderen. Omdat de mate van onzekerheid en complexiteit in governance netwerken hoog is, lijkt vertrouwen een belangrijk begrip om tot vruchtbare uitkomsten te komen.

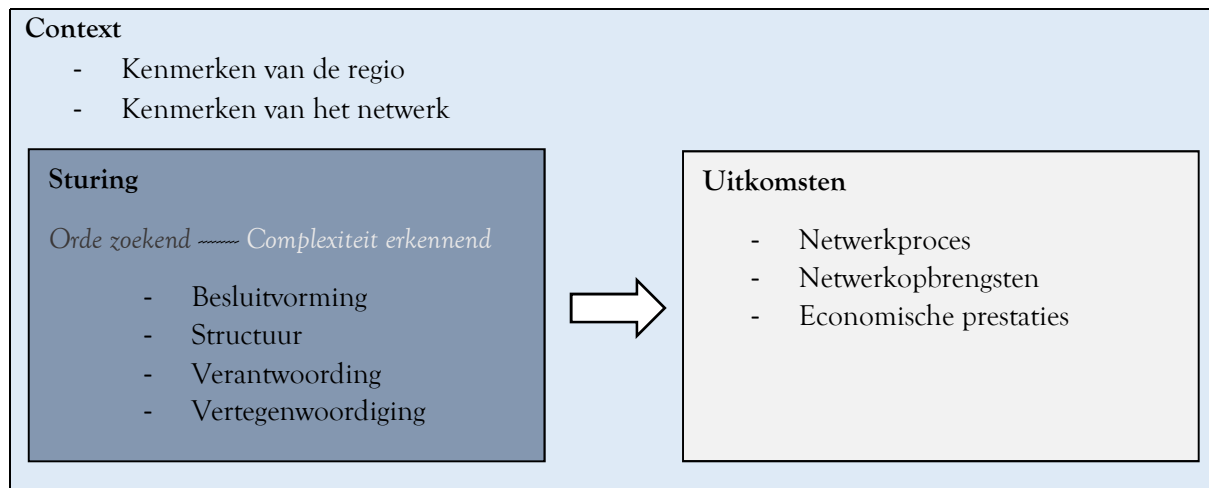
Provan & Kenis (2008) tonen aan dat om tot bevredigende uitkomsten te komen in netwerken er ook rekening dient te worden gehouden met de structuur en wijze van organiseren. Bij een groot aantal actoren, redelijke doelconsensus en gematigd vertrouwen in een netwerk is men effectiever als men een netwerkorganisatie in het leven roept. Om als netwerk als legitiem te worden ervaren door de omgeving en om efficiënt te werken kan een netwerkorganisatie uitkomst bieden. Het kan een administratief last van de betrokkenen ontnemen en voor gestructureerde participatie bij strategische vraagstukken zorgen. Daarnaast kan men stellen dat succesvolle netwerken de machtsverdeling en het bestuur van hun netwerk hebben vastgelegd in regels en procedures (Cristofoli et al, 2014). Zoals, geformaliseerde netwerkregels, contractuele overeenkomsten en georganiseerde netwerkbijeenkomsten. Waar een ordezoekende benadering niet tot gewenste uitkomsten komt is het fixeren van leiders op het nemen van besluiten (Teisman, 2005). Het eenzijdig doorhakken van knopen door ogenschijnlijk besluitvaardig te zijn waar een probleem niet eenduidig is en waar er verschillende alternatieven zijn die overige betrokkenen worden aangedragen kan tot draagvlakverlies leiden. De andere betrokkenen kunnen zich gepasseerd of niet gehoord voelen, wat het vertrouwen in de samenwerking niet ten goede komt (Klijn et. al., 2010).

De huidige theorieën tonen op een aantal concepten zoals managementstijl en de structuur van netwerken relaties aan met onder andere vertrouwen en legitimiteit, maar zij geven echter geen volledig beeld en empirisch bewijs van de uitkomsten van volledig sturingsstrategieën. Er is zo nog voldoende ruimte in de kennislacune met betrekking tot de theorie over opbrengsten van verschillende sturingsstrategieën.

2.7 Conceptueel model

Op basis van de genoemde concepten is een conceptueel model opgesteld. De context wordt gevormd door de kenmerken van de regio en van het netwerk en de ontwikkelingen die zij doormaken. Ten tweede worden de verschillende benaderingen van sturing gegeven die worden toegepast ten aanzien van de besluitvorming, verantwoording, structuur en vertegenwoordiging. Ten derde worden de uitkomsten van het onderscheiden in termen van netwerkproces, netwerkopbrengsten en economische prestaties.

Figuur 2 Conceptueel model



Dit onderzoek zal zich niet richten op 'harde' causale verbanden die bestaan tussen de verschillende concepten. Zoals eerder gesteld zijn uitkomsten van netwerken door non-lineaire verbanden lastig te herleiden tot specifieke oorzaken. De eenduidige & 'ordezoekende' tekening van het conceptueel model is een versimpelde weergave van sturing en uitkomsten. De empirische resultaten en de bevindingen kunnen wellicht uitwijzen dat de non-lineaire dynamiek van een netwerk als complex systeem anders moeten worden weergegeven. De betekenis van verschillende typen sturing en de ervaringen van de betrokken netwerkactoren die hier aan wordt gegeven zullen leidend zijn bij de onderzoeksresultaten.

2.8 Verwachtingen

Naast het aanbrengen van contrast en verschil in sturingstyperingen is er ook ruimte nodig voor de nuancering van verwachtingen. Zoals auteurs als Teisman (2005, 2007), Sorensen & Torfing (2009) Moynihan (2011) stellen zijn uitkomsten en effectiviteit in governance ambigue begrippen. In een governance netwerk gezien als complex systeem heersen verschillende percepties op de successen of opbrengsten. Daarnaast is het aanwijzen van eenduidige oorzaak-gevolg relatie tussen een sturingstypering en een uitkomst door de non-lineaire verbanden in netwerken een precair verhaal. Een oorzaak-gevolg relatie kan immer circulair zijn, zichzelf corrigeren of versterken via feedbackmechanismen. Door Verweij (et al., 2013) wordt al een interessante aanzet gegeven tot een meer complexiteit erkennende notie, door te stellen dat contingente factoren ook invloed kunnen hebben op de wijze van sturing. Wellicht is ook in dit onderzoek de complexe, non-lineaire causaliteit tussen de verschillende concepten een uitkomst. Desalniettemin is het nuttig om enige handvaten van aangetoonde verbanden aan te grijpen voor de theoretische verwachtingen. De verwachting is dat beide typeringen van sturing waar te nemen zijn in meer of mindere mate. Een netwerk kan immers niet bestaan zonder enige vorm van ordening of structuur of zonder verbinding of interactie. De vraag is, welke benadering ten aanzien van complexiteit heeft de overhand in het regionale netwerk en tot welke uitkomsten leidt dit? Aan de hand van de literatuur is vastgesteld dat men governance netwerken door meervoudige beleidsproblemen, wederzijdse afhankelijkheid, strategische onzekerheid en complexe interacties als complex systeem kan zien (Teisman,

2005; Klijn & Koppenjan, 2012; Morcol, 2014). Gegeven deze karakteristieken is er behoefte aan een nieuwe sturingsfilosofie die afwijkt van de klassieke sturingsprincipes (Hajer, 2012; Colander & Kupers, 2014; Schmidt et. al., 2017). Het ordezoekende en het complexiteit erkennende perspectief op sturing zijn hierbij de lenzen waarmee men naar besluitvorming, verantwoording, structuur en vertegenwoordiging kijkt. De sturingstyperingen die zijn geformuleerd kunnen worden gezien als twee punten op een continuüm. De twee vormen van sturing zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. “De ordescheppende aanpak draagt het gevaar ontwikkeling te frustreren, terwijl de complexiteit aanvaardende benadering de orde verstoort, zonder op voorhand helderheid te verschaffen over de nieuw te ontwikkelen orde en de vraag of bestaande posities daarin behouden blijven.” (Teisman, 2005) Het zal neerkomen op de juiste mix tussen het een en het ander, waarbij de negatieve uitingen zoals inertie enerzijds en chaos anderzijds moeten worden voorkomen. De verwachting voor het ideale recept is de mix van beide principes waarbij de complexiteit erkennende accenten de boventoon voeren. Als het ordezoekende sturing te typeren is in het zwart van lijnen en punten en de complexiteit aanvaardende sturing te vangen is in oneindig wit, dan is de verwachting dat zilvergrijze sturingspraktijken tot de beste uitkomsten leiden. De donkergrijze sturingspraktijken neigend naar antraciet zullen in complexe netwerken niet voor het benodigde draagvlak, innovaties of vertrouwen zorgen. Op basis van het eerdergenoemde schema (tabel 5) en de operationalisering van de verschillende typen sturing en haar kernbegrippen zullen de toegepaste sturing strategieën in de drie regionale netwerken worden ingedeeld. Hieronder wordt de kleurverdeling van de aanwezigheid van de sturing gegeven.

Orde zoekend		Complexiteit erkennend		
Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig	Sterk aanwezig	Onhelder

3. Methodologie

Om de verbinding tussen de concepten van governance en complexe systemen te kunnen onderzoeken is ervoor gekozen om een vergelijkende casestudy uit te voeren. Een casestudy biedt een verdieping van een specifieke regionale samenwerking (Van Thiel, 2009). Het vergelijken van drie regionale samenwerkingsarrangementen biedt een breder scala en rijker beeld van de sturingsmechanismen in netwerken. Allereerst is ervoor gekozen om op basis van verkennende interviews een beeld te vormen van de ervaringen in de samenwerking.

3.1 Onderzoekstechnieken

Interviews

Ik heb op basis van semigestructureerde interviews een beeld gevormd van de relaties tussen de toegepaste sturing in het netwerk en de uitkomsten. Door middel van 1-op-1 interviewen kon ik dieper worden ingegaan op de betekenis die de respondenten gaven aan de begrippen met betrekking tot sturing en uitkomsten. De voorkeur ging uit naar een face-to-face interview, maar omwille van de beperkte beschikbaarheid van de respondenten heb ik ook vier telefonische interviews afgenomen. Een topic lijst heeft gediend als structuur tijdens het interview, waarbij ruimte wordt gelaten aan de respondent om nieuwe onderwerpen aan te snijden. Ik heb de topic lijst samengesteld op basis van de operationalisering van de concepten gegeven in het theoretisch kader. De interviews zijn afgenomen met behulp van opnameapparatuur. De opnameapparatuur zorgde vanzelfsprekend voor de verzameling van de data en voor het vergemakkelijken van de analyse. Voor de analyse van de kwalitatieve data is er gebruik gemaakt van Nvivo. Eerst zijn er codes geformuleerd die later op basis van de operationalisering zijn gecategoriseerd (Bryman, 2015). Deze codes hebben vervolgens als basis gediend voor de resultaten. De operationalisering wordt verder toegelicht bij 3.2 en lijst met indicatoren is opgenomen in de bijlagen.

Deskresearch

Ten eerste heb ik gebruik gemaakt van primaire bronnen als beleidsnota's, wetgeving, kamerbrieven en jaarplannen. Per regio is er een selectie gemaakt op basis van bronnen die grotendeels gebruikt zijn voor de casusbeschrijving. Ten tweede heb ik ook secundaire bronnen aangewend, zoals statistische gegevens van het CBS en onderzoeksrapporten met betrekking tot regionaal-economische netwerken (SER, 2017). De respondenten zijn ook bevraagd of zij rapporten en bronnen kenden die het onderzoek ten goede zouden komen. De bronnen zijn op de inhoud geanalyseerd (Van Thiel, 2009) om de reconstructie van het proces van oprichting en functioneren van de netwerken te volmaken.

Betrouwbaarheid & validiteit

Om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen heb ik bij de operationalisering gebruik gemaakt van de theoretische concepten die in de literatuur zijn beschreven om een systematische werkwijze te garanderen. Daarnaast heb ik bij de interviews gebruik gemaakt van een gestructureerde topic lijst, zodat alle relevante concepten aan bod konden komen. Daarnaast zijn er van alle 25 interviews opnames en transcripten gemaakt, zodat alle bronnen van dit onderzoek transparant zijn. Per case heb ik minstens 8 respondenten geïnterviewd en verschillende informatiebronnen geraadpleegd om bij te dragen aan de triangulatie van het onderzoek (Van Thiel, 2009; Bryman, 2015).

3.2 Operationalisering

Ik heb op basis van de theoretische indicatoren ten aanzien van besluitvorming, structuur, verantwoording en vertegenwoordiging een operationalisering gemaakt. De uitkomsten van de

netwerken zijn onderverdeeld in economische output van de regio en de ervaringen van de respondenten ten aanzien van het netwerkinitiatief.

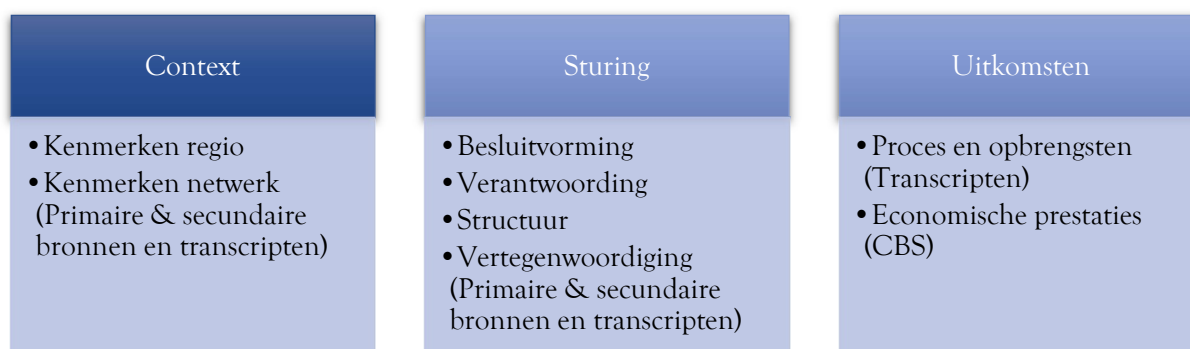
Netwerkuitkomsten kunnen zo worden opgedeeld in twee aparte categorieën. Ten eerste de procesindicatoren ten aanzien van de netwerksamenwerking. Ten tweede de opbrengst indicatoren. Deze tweedeling in uitkomsten wordt door diverse auteurs gehanteerd en geoperationaliseerd (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Edelenbos, Van Buuren & Klijn, 2013). Om de netwerkuitkomsten te operationaliseren heb ik de netwerkvitaliteitsmeter, samengesteld door de Provincie Zuid-Holland (2017), gehanteerd. Per regio zal er op basis van de hiernaast genoemde indicatoren een beeld kunnen worden geschetst van de 'vitaliteit' van het netwerk. Per indicator zal (met een kleurcode) aan worden gegeven in welke mate deze indicator aanwezig is.

Netwerkinitiatief	
Netwerksamenwerking	Netwerkopbrengsten
Ambitie	Fysieke mijlpalen
Belangen	Tussenproducten
Organisatiegraad	Netwerkversterking
Proceskwaliteit	Innovatie
Commitment	Bereik
Verbinden	Zichtbaarheid
Vertrouwen	
Daadkracht	
Netwerksamenstelling	

Tabel 5 Netwerkvitaliteitsmeter (Provincie Zuid-Holland, 2017)

Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Tegengesteld	Onhelder
----------------	----------------	-----------------	---------	--------------	----------

De economische indicatoren zijn gebaseerd op het conjunctuurmodel dat door het CBS (2017) wordt gehanteerd en waarbij data op het gebiedsniveau van de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP) beschikbaar zijn. Het onderstaande onderzoeksmodel geeft weer welke data worden gebruikt om de empirische resultaten weer te geven. In de bijlage is de operationalisering van verschillende concepten ten aanzien van sturing en uitkomsten opgenomen.



3.3 Selectie van cases

Bij de selectie van de cases heb ik een aantal afwegingen gemaakt om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. De eerste afweging is gemaakt op basis van theoretische inzichten. Dit onderzoek vindt plaats in de context van formele regionale netwerken ten aanzien van de regionale economie. Op basis van de kenmerken van netwerken kan worden gekeken of de geselecteerde cases hieraan voldoen. De kenmerken van netwerken volgens Edelenbos, Klijn en Steijn (2010) zijn:

- Veel actoren en frequent contact
 - o Eindhoven, in de Brainport samenwerking zijn 21 gemeenten vertegenwoordigd en een groot aantal ondernemingen. Via Brainport Industries zijn nog eens 96 bedrijven verbonden met de samenwerking.
 - o Utrecht, in de verschillende clusters van de EBU zijn 34 organisaties vanuit de drie o's vertegenwoordigd. Daarnaast wordt de EBU gefinancierd door bijdragen uit 12 gemeenten en de Provincie Utrecht.
 - o Arnhem/Nijmegen, in de Economic Board zijn 15 organisaties vertegenwoordigd. Daarnaast zijn er 30 samenwerkingspartners aan de EB verbonden.
- Bestaan en stabiliteit over een langere periode
 - o Eindhoven, de Brainportsamenwerking bestaat sinds 2006. De voorgangers van deze samenwerking kennen hun oorsprong
 - o Utrecht, het netwerk gevormd rondom de EBU bestaat in deze vorm sinds 2014. Sindsdien is de structuur van de EBU georganiseerd, maar de ambities, vorm en aanpak zijn grotendeels behouden.
 - o Arnhem/Nijmegen, het regionaal-economische netwerk the Economic Board in deze regio bestaat ongeveer anderhalf jaar.
- Complexe vraagstukken
 - o Alle drie de netwerken staan voor het vraagstuk, hoe kan men de regionale economie versterken (EBU, 2016; Brainport, 2016; EB, 2016)? Hierbij zijn een aantal maatschappelijke opgaven geïdentificeerd die met recht als complex kunnen worden aangeduid. Voorbeelden hiervan zijn; de gezondheidszorg betaalbaarder te maken, oplossingen vinden voor de energietransitie (EBU, 2017)

Naast de theoretische eisen die aan de cases werden gesteld is er een afweging gemaakt bij de selectie van de cases (Van Thiel, 2010). Er is gekozen om contrasterende cases te selecteren om mogelijke verschillen in sturing bloot te leggen. Aldus is er gelet op variatie in economische prestaties van de regio's. Utrecht en de regio Eindhoven (regio Zuidoost Noord-Brabant) presteren op een aantal indicatoren (zie resultaten 4.2) bovengemiddeld en ruim bovengemiddeld (CBS, 2017). De regio Arnhem/Nijmegen presteert hierbij op een aantal terreinen, waaronder economische groei, werkloosheid en investeringen in R&D aanzienlijk minder. Bovendien speelden praktische overwegingen zoals de bereikbaarheid van de regio's een rol.

3.4 Selectie van respondenten

Om een zo rijk mogelijk beeld van de sturing strategieën te vormen zijn respondenten van verschillende organisaties in het netwerk geïnterviewd. De verschillende organisaties zijn grofweg te verdelen in vier categorieën, overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen. Daarnaast kennen deze netwerken nog een netwerkorganisatie die het netwerk coördineert, de 'network administrative organization' (Provan & Kenis, 2008).

	<i>Categorie</i>	<i>Aantal</i>
<i>Geslacht</i>	Man	17
	Vrouw	8
<i>Opleidingsniveau</i>	Laag	-
	Middelbaar	-
	Hoog	25
<i>Functie</i>	Staf/adviseurs	17
	Bestuurder	8
<i>Organisatie</i>	Overheid	10
	Ondernemers	6
	Onderwijsinstellingen	4
	Netwerkorganisatie	5

Er is getracht om per type organisatie in ieder geval een respondenten te interviewen om zo een representatieve selectie te bewerkstelligen (Van Thiel, 2009). Daarnaast is er geprobeerd om een aantal 'elite-interviews' te houden met vooraanstaande bestuurders in het netwerk. Deze bestuurders kunnen vanuit hun leidinggevende positie immers interessante ervaringen delen over de werking van interne bestuurlijke processen. De verschillende perspectieven vanuit deze vier typen organisaties zullen zo een rijk beeld van ervaren sturing in de verschillende netwerken geven. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun activiteiten in het netwerk, zodat zij ervaringen ten aanzien van sturing en haar uitkomsten konden delen. In totaal heb ik 25 interviews afgenomen met respondenten in de drie regionale netwerken. De samenstelling van de respondenten wordt hieronder gegeven, bij de resultaten zal per regio worden aangegeven welke organisaties de respondenten vertegenwoordigen. De namen van de respondenten zijn geanonimiseerd. De organisatie van de respondenten worden wel vermeld, aangezien zij deels namens hun eigen organisatie spreken. In het onderstaande schema's zijn de organisaties opgenomen van geïnterviewde betrokkenen.

Respondenten	<i>Regio Eindhoven</i>	<i>Regio Utrecht</i>	<i>Regio Arnhem/Nijmegen</i>
<i>Organisatie</i>	Provincie Noord-Brabant	Provincie Utrecht	Provincie Gelderland
	Gemeente Eindhoven	Gemeente Utrecht	Gemeente Nijmegen
	Metropoolregio Eindhoven	Regio Amersfoort	Gemeente Arnhem
	Brabants-Zeeuwse werkgeversvereniging (BZW)	VNO NCW/MKB	Gemeente Overbetuwe
	ASML	Rabobank Utrecht	Dirkzwager BV/ EB
	Technische Universiteit Eindhoven	Startup Utrecht	VNO NCW/EB
	Brainport Development	Universiteit Utrecht	Hogeschool Arnhem/Nijmegen
	Stichting Brainport	Economic Board Utrecht	Radboud Universiteit
			The Economic Board

4. Resultaten

Allereerst zal van de drie regionale netwerken een casusbeschrijving en analyse worden gegeven ondersteund door citaten van de respondenten. De casusbeschrijving zal bestaan uit een korte beschrijving van de economische regio, de oorsprong van regionale samenwerking en de structuur van het regionale netwerk. Bovendien zullen de uitkomsten worden besproken met hierin het ervaren netwerkproces, de netwerkopbrengsten en de economische prestaties. Vervolgens zal er in de casusvergelijking de verschillende typen sturing worden ontleed en worden verbonden aan de uitkomsten in de netwerken.



4.1 Regio Eindhoven

De economische regio Eindhoven

Brainport Regio Eindhoven omvat Zuidoost-Brabant (COROP, CBS) en is de spil van een netwerk dat zich over Zuidoost-Nederland en de landsgrenzen uitstrekt. Brainport Regio Eindhoven wordt bestuurd door het regionale netwerk Metropoolregio Eindhoven en telt 21 gemeenten. De regio Zuidoost-Brabant telt begin 2017 761.763 inwoners, waarvan er in Eindhoven 227.100 wonen (CBS, 2017). Eindhoven is daarmee de vijfde stad van Nederland. (SER) Brainport Regio Eindhoven wordt gezien als één van de meest

innovatieve regio's van Europa. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat Nederland een 'innovation follower country' is, en dat Noord-Brabant een 'innovation leading' regio is (Europese Commissie, 2017). In Zuidoost-Nederland zijn multinationals en MKB gevestigd in de sectoren als hightechsystemen en -materialen. Voorbeelden hiervan zijn chipmachinefabrikant ASMSL in Veldhoven, gezondheidstechnologie bij Philips Healthcare in Best en assemblagebedrijf VDL in Eindhoven. Rondom deze internationale bedrijven hebben zich in de loop der jaren een cluster van middelgrote en kleine toeleveranciers in de regio gevormd. Deze technologische clusters van bedrijven zorgen voor een grote bijdrage aan de Nederlandse economie, zo komt 35% van de export, 45% van de uitgaven aan R&D en 55% van de patenten uit Zuidoost-Brabant (SER, 2014). In 2016 kreeg de regio Eindhoven dan ook de Mainport status van het ministerie van EZ, naast de regio's Amsterdam en Rotterdam. Deze mainports worden gezien als 'economisch kerngebied van nationale betekenis' (Tweede Kamer, 2016). De toenemende groei van de regio brengt echter ook groeipijnen met zich mee ondervindt men nu: *"De werkgelegenheid stijgt, maar de werkloosheid daalt nauwelijks of niet evenredig. Dat betekent dat die werkgelegenheid wordt opgevuld van buiten de regio."* (Interview Gemeente Eindhoven) De positie die de regio nu inneemt in het Nederlandse economische landschap is echter niet vanzelfsprekend voor de regio.

Het verhaal van het Brainport netwerk

In een groot deel van de 20^e eeuw was de regio Eindhoven zowel economisch als op maatschappelijk en bestuurlijk vlak in hoge mate afhankelijk van één bepalende partij, Philips.

"In 1891 is Philips opgericht, die is vrij groot geworden. Op een gegeven moment werkte de halve stad voor Philips. Dan heb je 1 bedrijf dat alles bepaalt. De strategie van het bedrijf is dus in feite meteen de strategie, de economische,

technologische strategie van de regio. Zo simpel is het gewoon, dat bedrijf was gewoon alles.” (Interview Technische Universiteit Eindhoven)

Toen Philips zijn hoofdkantoor naar Amsterdam verplaatste en ook DAF als grote werkgever in de jaren negentig tegenslag kende ontstond er grote werkloosheid in de regio. Volgens de overlevering zijn de toenmalige burgemeester van Eindhoven, de voorzitter van de Kamer van Koophandel en de rector magnificus van de Technische Universiteit Eindhoven bij elkaar gaan zitten om deze maatschappelijke opgave samen aan te gaan. Men spreekt in de regio ook wel van ‘triple helix avant la lettre’, doordat men al in een vroeg stadium met de drie o’s van overheid, ondernemers en onderwijs optrok. Als reactie op de economische uitdagingen heeft met steun van de Europese Commissie het programma Stimulus opgezet om de regio gezamenlijk vooruit te helpen. Dit gezamenlijke, economische programma van 21 gemeenten bleek succesvol in het oprichten en implementeren van een regionaal structuurfonds (MRE, 2016).

“Dat heette toen Stimulus, dat is Horizon geworden, dat is Brainport Navigator geworden, dat is Brainport 2020 geworden. Iedere keer hebben we die strategie weer aangepast, aangepast aan de huidige tijd. Op een gegeven moment hebben we Brainport Next Generation ontwikkeld.” (Interview Metropoolregio Eindhoven)

De triple helix samenwerking in de regio kreeg in 2005 de naam ‘Stichting Brainport’, waarbij de economische strategie van de regio wordt bepaald door het stichtingsbestuur met vertegenwoordigers van de drie o’s. Deze stichting heeft een uitvoeringsorganisatie met Brainport Development die onder andere de projecten en programma’s implementeert die de bijdragen aan de regionale strategie.

“Het feit dat er nu niet een grote dominante partij is die in je in het verleden wel had, maakt nu in feite dat die oude structuur, die governance die erover heen lag, die dus Philips governance heette nu Brainport governance heet. (...) Ik heb vrij lang bij Philips op het hoofdkantoor gewerkt. Alle typen taken die je daar zag, zie je in zekere zin ook in de Brainport structuur bestaan.” (Interview Technische Universiteit Eindhoven)

Structuur van het Brainport netwerk

Het netwerk van partijen in de regio heeft zich over ruim twintig jaar kunnen ontwikkelen tot de huidige proporties. Het regionaal-economische netwerk kent hierbij een aantal belangrijke netwerkpartijen die over het ontwikkelen van de regio gaan.

- Stichting Brainport, vormt de kern van de triple-helix samenwerking op economisch gebied in de regio. In het bestuur van stichting Brainport zitten vier burgemeesters uit de regio, vier bestuurders van regionale kennisinstellingen en zes bestuurders van bedrijven die in de regio zijn gevestigd. De burgemeester van Eindhoven is de voorzitter van het bestuur van de stichting. Stichting Brainport bepaalt de strategie voor de regionaal-economische agenda en de strategie voor de uitvoeringsorganisatie Brainport Development. Het huidige strategisch plan dat is geformuleerd heet ‘Brainport Next Generation’. Deze stichting wordt gefinancierd door bijdragen van 21 gemeenten via de Metropoolregio Eindhoven.
- Brainport Development, is de uitvoeringsorganisatie die Stichting Brainport ondersteunt bij de strategieontwikkeling, public affairs en het managen van economische projecten en programma’s. Zoals een programma voor internationale arbeidsmarkt voor technisch geschoold personeel. Brainport Development wordt ook grotendeels gefinancierd door de 21 gemeenten uit de gemeenten over 2016 ging dit om ongeveer € 7 mln.
- Metropoolregio Eindhoven, is samenwerkingsverband van 21 gemeenten in Zuidoost Brabant. Dit netwerk bestaat sinds 2015 als opvolger van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

(SRE). De SRE werd ervaren als: “een redelijk hiërarchische structuur met een algemeen bestuur een dagelijks bestuur, portefeuillehouder overleggen. Dat waren vrij formele overleggen. Wij hebben gezegd, we gaan dat model dynamischer maken. Minder hiërarchisch, minder bureaucratisch.” (Interview MRE)

De MRE wordt gefinancierd met een inwonerbijdrage per inwoner vanuit de gemeenten, waarbij Eindhoven als centrumgemeente extra bijdraagt. De MRE kent een dagelijks bestuur met de burgemeester van Eindhoven, Helmond en Best. Inhoudelijk richt de MRE zich op drie thema's: economie, ruimte en mobiliteit.

Uitkomsten netwerk vitaliteit

Op basis van de ervaringen van de respondenten is er aan de hand van de indicatoren uit de netwerk vitaliteitsmeter het volgende beeld over het Brainportnetwerk gevormd. Op zowel het proces als de opbrengsten van deze samenwerking zijn de respondenten over het algemeen positief. Ten aanzien van het samenwerkingsproces worden vooral de ambitie, commitment en verbinding tussen de verschillende organisaties uit verschillende sectoren als buitengewoon ervaren. De belangenafweging tussen verschillende overheden en de snelheid van het besluitvormingsproces worden als negatief ervaren door een aantal respondenten.

De opbrengsten van de samenwerking worden over de gehele linie positief beoordeeld, van de zichtbaarheid van Brainport regio tot de fysieke mijlpalen als de Dutch Design Week. Men is wel kritisch over ‘wat de gemiddelde Brabander?’ aan deze samenwerking heeft. En of alle partijen goed zijn aangehaakt en vertegenwoordigd in het netwerk.

Procesindicator	Typende quotes	Waarneming
Ambitie	<p>“Ik zeg ook altijd ik heb een boek onder mijn kussen liggen. Dat is de Brainportstrategie. (...) Dat is mijn bril naar de wereld. Dat bepaalt mijn prioriteiten.” (Interview Gemeente Eindhoven)</p> <p>“Ja heel sterk. Die Brainport agenda is de agenda van de regio. De Peel agenda is ook daarop aangehaakt. die heet ook “De Peel maakt het in Brainport”(Interview BZW)</p>	Aanwezig
Belangen	<p>“Tussen gemeenten zit altijd spanning. Politieke ratio dat werkt anders. De drive in de gemeenteraad is toch heel anders. Dat los je in interregionale samenwerkingen niet op.” (Interview Gemeente Eindhoven)</p> <p>“Zeer egocentrische reden, onze grootste zorg buiten de poort is de arbeidsmarkt. Voor de rest regelen we het wel in het ecosysteem. We kunnen uitbreiden, maar er is een arbeidsmarkt die ons niet bij kan houden. Dat is een reden om buiten Brainport te kijken.” (Interview ASML)</p>	Matig aanwezig
Organisatiegraad	<p>“Wat je hier ziet, je hebt mensen die zijn bezig met strategie, over de komende 10 jaar. Maar je hebt ook mensen die ook operationeel bezig zijn met gesprekken met de ondernemers. De goede toets is of je een ondernemer kunt helpen, en dat lukt.” (Interview BZW)</p> <p>“Bestuurlijke betrokkenheid? Ja, die is er zeker. De Brainport is belangrijk genoeg om daar aandacht aan te geven.” (Interview Provincie Noord-Brabant)</p>	Matig aanwezig
Proceskwaliteit	<p>“Dat is een zeer kritisch over hoe wij het met zijn 21en doen. De inspanning, de doorloop, het aantal overleggen, het resultaat dat dat wel</p>	Vrijwel afwezig

	<p>scheef is. Zodra het spannend wordt of geld kost dan duren discussies heel lang.” (Interview Gemeente Eindhoven)</p> <p>“Het gaat ook om de overheid en als het even kan de burgers. In het ontwikkelen van innovaties. Dat traject vergt tijd. Dat zie je nu stapje voor stapje ontstaan”. (Interview TU/e)</p>	
Commitment	<p>“Het besef is wel dat juist de regio kwetsbaar omdat de industrie heel conjunctuur gevoelig is. (...) De ontwikkelingen gaan steeds sneller, je kan niet achterover leunen.” (Interview Provincie Noord-Brabant)</p> <p>“De noodzaak is omgebouwd naar een model dat wij er ook profijt van hebben. Dat er een best hecht ecosysteem is ontwikkeld.” (Interview MRE)</p>	Sterk aanwezig
Verbinden	<p>“Alsof het 1 organisatie is. De afstemming intern is net zo intensief als de afstemming extern.” (Interview TU/e)</p> <p>“Wat wij laten zien is dat het niet onmogelijk is om met bedrijven, kennisinstellingen en overheden om met elkaar samen te werken. Als je dat doet, dat je elkaar kan versterken.” (ASML)</p>	Sterk aanwezig
Vertrouwen	<p>“Ja, het moet wel echt een team zijn dat samenwerkt. Je moet af en toe over je eigen belang heen kunnen stappen.” (Interview TU/e)</p> <p>“Er is niet altijd vertrouwen, maar het is een proces dat aandacht en onderhoud vergt.” (Interview Provincie Noord-Brabant)</p>	Matig aanwezig
Daadkracht	<p>“Wij zijn echt in deze regio denk ik al, zonder overdrijven, al 40 jaar aan het soebatten over de wegenstructuur rondom Eindhoven. Eens in de zoveel tijd is er tijd om een plan te maken en de relatieve eenvoudige dingen te realiseren. De moeilijke dingen lukken al 40 jaar niet.” (Interview Gemeente Eindhoven)</p>	Tegengesteld
Netwerk samenstelling	<p>“Die heeft de juiste omvang en slagkracht, met de aantekening dat we wel naar manieren moeten zoeken om het netwerk te dynamiseren in de richting van de non-usual suspects. De jonge ondernemers, de ondernemers van morgen.” (Interview Provincie Noord-Brabant)</p> <p>“Ik denk wel dat de juiste mensen aan tafel zitten.” (Interview BZW)</p>	Matig aanwezig

Netwerkopbrengsten

Opbrengsten	Typerende quotes	Waarneming
Fysieke mijlpalen	<p>“Van een van de regio, onder de mantel van generiek beleid naar, tot het feit dat je een van de drie mainports bent van NL.” (Interview Brainport Development)</p> <p>“De hele regio merkt wel wat van de economische groei. Ik denk dat er wel bepaalde buzz is. Als je vergelijkt waar het vandaan komt.” (Interview Gemeente Eindhoven)</p>	Sterk aanwezig
Tussen-producten	<p>“Wij kickstarten iets en geven het terug aan de markt. Bijv. de Dutch Design Week, dat komt uit onze koker. Het is succesvol genoeg om eigen benen te laten staan.” (Interview Brainport Development)</p>	Sterk aanwezig
Netwerk-versterking	<p>“Van Berlo, vertegenwoordiger van het MKB, zorgt wel voor een verrijking van de discussie.” (Gemeente Eindhoven)</p>	Matig aanwezig

	<p>“We hebben nu een triple helixsamenwerking, maar met die maatschappelijke opgave moet je ook kunnen switchen van samenstelling. naar multi-helix bijv.” (Interview Brainport Development)</p>	
Innovatie	<p>“Wij hebben met Techniekpact etc. gestimuleerd dat kinderen techniek gaan studeren. Dat is redelijk gelukt.” (Interview ASML) “Nu Philips is weggetrokken en de High Tech campus is opengesteld voor andere bedrijven, dat er heel veel platforms zijn ontstaan waarbij samenwerking tot snelle innovaties leiden.” (Interview Brainport Development)</p>	Sterk aanwezig
Bereik	<p>“De individuele ondernemer zegt het is fantastisch in welk netwerk ik terecht kom. (...) Tegelijkertijd is er een hele grote groep die zegt, die Brainport is allemaal maar mooi dat die hier zit. Wat heb ik eraan?” (Interview BZW) “Dutch Design Week, eigenlijk is het een business to business event. Maar de gewone Eindhovenaar komt daar nu ook.” (Interview Gemeente Eindhoven)</p>	Matig aanwezig
Zichtbaarheid	<p>“Dat Peter (RVB red.) bij Buitenhof voor ons, dan kunnen we de regio wel even vooruit pushen. Peter kan daar heel goed de regio aanprijzen. Voor ASML hoefde hij daar eigenlijk niet gaan zitten.” (Interview ASML) “(…) in het algemeen kan je zeggen dat Brainport erg goed is in het vermarkten van het eigen merk. Ook buiten de regio. (Interview Provincie Noord-Brabant)</p>	Sterk aanwezig

Sturing in het Eindhovense netwerk

Aan de hand van de kernbegrippen van sturing, besluitvorming, structuur, verantwoording en vertegenwoordiging die in het theoretisch kader zijn beschreven wordt een beeld geschetst van de sturingspraktijken in deze regio.

Besluitvorming

Het besluitvormingsproces in het Eindhovense netwerk ten aanzien van het economische beleid wordt door verschillende partijen beschouwd als een verweven netwerk. Waar men vanuit een klassieke sturingsgedachte als overheid regionaal beleid maakt, met wellicht inspraak van andere partijen, voert men in Eindhoven een andere weg. Er wordt nadrukkelijk voor gekozen om de besluiten met alle drie de o's in conclaaf te maken. De overheden nemen hierbij een rol op afstand in:

“Wat kenmerkend is voor deze regio en volgens mij zijn wij de enige regio die dat doen. Wij stellen ons ruimtelijk-economisch beleid vast in de stichting Brainport, die is triple helix samengesteld. Dat betekent dat er een proces heeft plaatsgevonden waarbij overheden, 21 gemeenten, de MRE vervult daar een verbindende rol in. Er zitten in de stichting ook 3 burgemeesters die ook in het DB van de MRE zitten. (...) Het echte gesprek en de afweging zit dus in die stichting. Daar heb je als overheid niet de enige say en ook niet de final say in.” (Interview Gemeente Eindhoven)

Daarnaast is het volgens betrokkenen een continue proces van communiceren en partijen meenemen in de gedachtegang en visie van de regio. Zo tracht men draagvlak en verbinding te creëren onder de partijen

in het netwerk. Door bijeenkomsten te organiseren waarbij partijen kunnen meedenken over hoe de regio er in de toekomst uit moet gaan zien.

“Ja, heel veel sessies worden dan gehouden. Net zoals bij Brainport Next Generation. Daar zijn heel veel sessies georganiseerd in het centrum, hier ook, met allerlei partijen die daar iets over kunnen vinden. Daarna bij de uitrol zijn ook heel veel partijen betrokken.” (Interview TU/e)

Het nadeel dat wordt ervaren in de regio van het huidige samenwerkingsmodel in de MRE is de trage besluitvorming onder gemeenten. Doordat voorstellen van de MRE langs 21 gemeenteraden moet is het een tijdrovend proces, waarbij er op moeilijke vraagstukken soms helemaal niet tot besluiten kan komen. Men voelt hier de spanning tussen enerzijds de democratische legitimiteit en anderzijds de snelheid van het besluitvormingsproces: *“Ik denk dat je naar een model moet waar je sneller naar overeenstemming moet over regionale vraagstukken. Meer snelheid moet betrachten, het kost je toch best veel tijd om iedereen erbij te betrekken. Colleges, raden en loodsen. Dat zijn lange trajecten. Ik denk dat het bedrijfsleven behoefte heeft aan een overheid die dat sneller kan doen. Aan de andere kant is de overheid ook een beschermende factor. Dat die niet over een nacht ijs gaat. Dat men beschermt tegen bepaalde ontwikkelingen.”* (Interview MRE)

Structuur

De regio Eindhoven heeft een interessante ontwikkeling doorgemaakt door de jaren heen. Zoals in de casusbeschrijving werd benoemd, betaalde en bepaalde Philips veel in de regio. Dat varieerde van huizen tot sportclubs, maar na het vertrek en de massaontslagen ontstond er ruimte voor andere partijen om zich te manifesteren. Op de achtergebleven bedrijventerreinen en lege gebouwen ontstonden langzaam structuren en netwerken van meerdere middelgrote, en kleine bedrijven. Men zag in dat er meer kennis buiten het eigen bedrijf was dan binnen de grenzen van de eigen organisatie. Ondanks dat Philips veel voor de regio heeft betekend, was het vertrek niet eens . Het wegvallen van een dominante sturende partij gaf de regio een ‘wake up call’ en zorgde voor het besef dat men elkaar nodig heeft om de regio te doen slagen. *“Eerst werd dat heel paternalistisch door Philips gedaan. Nu Philips is weggetrokken en de high tech campus is opengesteld voor andere bedrijven, dat er heel veel platforms zijn ontstaan waarbij samenwerking tot snelle innovaties leiden.”* (Interview Brainport Development)

Een vorm van zelf organiserend vermogen van regio is te zien bij het netwerk van leveranciers in de regio rondom ASML. Doordat men afhankelijker werd van andere partijen moest men sterke banden aangaan met de leveranciers, wat zich langzaam vormde tot een sterke ecosysteem van leveranciers. Een medewerker van ASML omschrijft het zo: *“het is heel grappig, we worden soms geprezen voor dingen die ontstaan uit noodzaak. Ook dat netwerk van suppliers, dat is ontstaan omdat we eerst geen geld hadden. Dat hebben we allemaal uitbesteed, dat werkt nu nog steeds zo. Dat wordt wel steeds ingewikkelder. De technologie wordt ingewikkelder en er zijn meer suppliers.”* (Interview ASML)

Een uitwas van het creëren van een organisatie of nieuwe structuur is dat men nieuwe grenzen trekt of zoals een respondent van de Provincie Brabant het verwoordt: *“Je kent de ijzeren wet van de oligarchie, waar je een organisatie neerzet dan krijgt die zijn eigen dynamiek en belang.”* (Interview Provincie Noord-Brabant) Zo is de Brainport organisatie een van de bindende factoren in de regio Eindhoven, maar in een grotere (Brabantse) context is het een subsysteem van een groter geheel.

“(...) je hebt in Brabant regionale organisaties en netwerken, oa Brainport Development, maar ook Agrifood Capital in Den Bosch. We zien dat die in het verleden veel te veel los van elkaar hebben geopereerd. Dat is lastig om het spel tussen provincie, bom en die organisaties goed op de wagon te krijgen.(...)” (Interview Provincie Noord-Brabant)

Verantwoording

Men kiest er in het Eindhovense voor om te ‘sturen door los te laten’. Een reflex die (overheids)partijen kunnen vertonen als zij middelen moeten verdelen is dat er stringente verantwoordingsregimes worden opgetuigd. Men kan proberen te sturen door te voor te schrijven welke kant men op moet. Men vertrouwt de uitvoerende partij, Brainport Development in dit geval, om vier jaar beleid te voeren ten behoeve van de regio. *“We krijgen eens in de vier jaar financiering vanuit de 21 gemeenten. We hebben een basisfinanciering van 7 miljoen. Dat wordt aangevuld met subsidies vanuit provincies vanuit Brussel. Dan komen we jaarlijks uit op 11 miljoen. (...) Wat je ziet bij heel veel PPS constructies, wat hier dus wel werkt en daar niet. Is dat de overheden heel graag de regie willen over middelen die ze ergens instoppen. Doordat die vertrouwensrelatie al in de jaren 90 is opgebouwd waarin zij om de 4 jaar toetsen of ze weer een mandaat geven.”* (Interview Brainport Development)

Voor het krijgen van vertrouwen moet men immers ook vertrouwen geven. Er moet een vertrouwensband worden gecreëerd. Deze vorm van verantwoording vraagt aldus om constante afstemming en communicatie tussen de verantwoordelijke en verantwoording vragende partij. Met alleen jaarlijkse verantwoordingsrapporten bouwt men immers geen vertrouwen op. Zo ook niet in Eindhoven:

“Het vraagt heel veel communicatie dat iedereen achter dit model blijft staan. Dat vraagt tijd en inspanning, maar dat loont ook omdat we het vertrouwen van de overheden hebben gekregen.” (Interview Stichting Brainport)

Toch lijkt men gevoelig voor het meten van outputperformance ondanks dat men weet dat de activiteiten van het netwerk niet direct te relateren zijn aan de uitkomsten. *“Brainport Monitor, we zijn daar al een tijd mee bezig. We meten de performance van de regio. Daarnaast meten we de performance van onze programma’s en projecten. Het is lastig te zeggen hoe die projecten 1 op 1 bijdragen aan macro economische indicatoren. Maar je kan er wel een beeld mee schetsen.”* (Interview Brainport Development)

Vertegenwoordiging

Ten aanzien van de vertegenwoordiging wordt er, al dan niet bewust, gestuurd op een redelijk homogene groep van ‘captains of industry, education & government’. Dit kan men typeren als een drang naar slagvaardigheid, maar ook als het formeren van een ‘old boys network’. Men kan betogen dat de gevestigde belangen van de huidige organisaties niet altijd overeenkomen met de wensen van nieuwe intreders.

“In mijn visie toch te weinig. Het zijn wel krachtige bestuurders, de mannen die een groot bedrijf leiden of hebben geleid. Je zult toch naar netwerken moeten waar de nieuwe ondernemers inbreng hebben. Een ondernemer die van wanten weet van 20, 30 jaar, maar die anders tegen het ondernemerschap aankijkt. (...) Die zijn te weinig aangehaakt bij de klassieke overlegstructuren. Die hebben hun eigen netwerken en connecties.”(Interview Provincie Noord-Brabant)

Een respondent van ASML biedt een interessant perspectief op de vertegenwoordiging in het regionale netwerk. In een breder economisch perspectief wordt het begrip economie breder geframed dan alleen maar de hightech maakindustrie in Eindhoven. Je hebt nou eenmaal vernieuwers en afwijkende perspectieven nodig om tot innovaties en vernieuwingen te komen in de economie, maar ook in de regio:

“Het is een economisch clubje. (...) De creatievelingen kom je niet tegen. Daar is ook geen vertegenwoordiging van. Als je kijkt naar elke stad, daar wordt het aantrekkelijk gemaakt door de creatievelingen niet door de industrie. Wat je dan vaak ziet, kijk naar New York. Kijk naar Berlijn, kijk naar Strijp S. Dan ontstaat er iets, de creatievelingen

komen erop af, dan de Yuppen. Dat is de economische waarde, zij profiteren er alleen niet zelf van. Je hebt ze nodig om je tent spannend te houden. (...) Ik zou het fijn vinden om te zien dat zij ook meer mee worden genomen in die economische discussie. (Interview ASML)

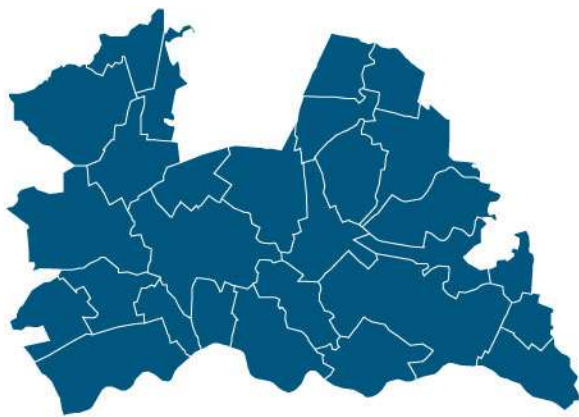
Slotsom

Het economische en bestuurlijke vacuüm in de regio heeft een sterke mate van regionale sturing geïnitieerd. Als men de sturingsbenadering van de regio Eindhoven moet typeren op basis van de ervaringen van de respondenten dan kan men stellen dat men voornamelijk complexiteit erkennend stuurt. Op drie van de vier terreinen tracht men ofwel de actieve verbinding aan te gaan, werkt men op basis van vertrouwen in plaats van controle en volgt de structuur het vraagstuk en niet andersom.

Als men de sturingsbenadering relateert aan de uitkomsten dat kan men waarnemen dat een inclusieve, verkennende benadering van besluitvorming tot draagvlak en overeenstemming kan leiden. Het samen streven naar een gezamenlijke ambitie komt in deze benadering alsmede sterk naar voren. Een nadeel aan deze aanpak is dat het tijd en geduld kost van de deelnemende partijen. De complexiteit erkennende benadering van structuur in de Eindhovense regio vertoont grote gelijkenissen met zelf organiserende systemen die een eigen structuur vormen na herhaalde interacties. Deze vorm van zelforganisatie kan verklaren waarom er sterke verbondenheid onder de partijen in het netwerk kan worden ervaren. Er leeft duidelijk het besef dat men wederzijds afhankelijk is.

Ten aanzien van de verantwoording kiest men er enerzijds om een actieve rol te spelen in de continue verantwoording van de Brainport samenwerking. De overheden geven ruimte en tonen vertrouwen in de samenwerking om voor een langere periode middelen beschikbaar te stellen. Anderzijds men er wel voor kiest om klassieke verantwoordingsmechanismen in te zetten, zoals jaarlijkse monitoring instrumenten ten aanzien van economische output.

Het meeste ordezoekende element in het Eindhovense sturing is de drang naar eenduidigheid en slagvaardigheid in de vertegenwoordiging. De partijen die verenigd zijn in het bestuur bestaan voornamelijk uit 'usual suspects' met gevestigde belangen. Er is wel inspraak mogelijk maar geen toetreding. Verschillende respondenten gaven aan dat de cultuur van samenwerken een significante rol speelt in het succes van het samenwerkingsverband. *“Dat dat te maken heeft met de cultuur. Je ziet vaak een groot verschil in culturen die voortgekomen uit landbouwregio's en stedelijke regio. Het is hier altijd een redelijke platte regio geweest. Plat in de zin van, er is geen echte hiërarchie geweest.(...) Hier is het van oudsher, dat is gewoon zo. Je hebt ook een Brainport organisatie die dat uitstraalt. Je hoeft het ook niet uit te leggen. Je bent goed bezig met netwerken, dan heb je geen baas die zegt van moet je daar nou zo veel tijd aan besteden? Het wordt van zelf gezien als logisch. Ga er vooral op uit, dat is belangrijk. (Interview TU/e)*



4.2 Regio Utrecht

De economische regio Utrecht

Economisch gaat het de regio Utrecht voor de wind. Onder de respondenten wordt deze luxe positie van de regio dan ook onderschreven, of zoals een respondent het verwoordt:

“Dat is een beetje het probleem van deze regio, we scoren op alle lijstjes hartstikke goed. ‘Most competitive region, hoogopgeleid, kennisinstellingen wereldtop, werkloosheid het

laagst. (...) Economie komt hier aanwaaien, we liggen hier centraal. Bedrijven komen hier voor de centrale ligging, maar ook voor kennisinstellingen.” (Interview Gemeente Utrecht)

In de afgelopen decennia heeft de regio Utrecht een bovengemiddelde economische groei gekend. De sectoren die volop aanwezig zijn in Utrecht zijn vooral de commerciële dienstverlening, onderwijsinstellingen en non-profit en overheidsorganisaties. Dit heeft de regio voor een deel te danken aan de genoemde centrale ligging en spoor- en snelwegen die bij elkaar komen in Utrecht. De regio staat voor vraagstukken en uitdagingen die voor een deel te maken hebben met het accommoderen van de bevolkingsgroei. De regio Utrecht (COROP) kende op 1 januari 2017 een inwoneraantal van 1.284.504. Een aanzienlijk gedeelte van de inwoners woont in de stad Utrecht met 343.048 inwoners binnen de gemeentegrenzen. De verwachting is dat de stad Utrecht rond 2030 naar 400.000 inwoners zal groeien (EBU). *“Utrecht begint nu pas na te denken over een schaalspromg. Wat het is moet nog worden ingevuld. Utrecht gaat Amsterdam voorbij in woningbehoefte. Dat gaat enorm groeien.”* (Interview Provincie Utrecht)

De bevolking van de regio Utrecht is daarnaast relatief jong en hoogopgeleid ten opzichte van de rest van Nederland. De werkloosheid is met 4,7% een van de laagste van Nederland (CBS, 2017).

Het verhaal van het EBU netwerk

Regionale samenwerking in Utrecht kent op economische gebied haar oorsprong in het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen ontstond er een bestuurslaag tussen de provincie en de gemeenten in, de stadsregio's. Het Utrechtse equivalent, de BRU, was een samenwerkingsverband van 9 gemeenten rondom de stad Utrecht. De BRU had een wettelijke basis om grootstedelijke vraagstukken op te pakken, waaronder de regionale economische strategie, bedrijventerreinen en promotie van de regio. De BRU had wettelijke verplichtingen en ook middelen ter beschikking om deze opgaven te realiseren (MinBZK, 2017). Echter, in 2014 besloot de Tweede kamer om de stadsregio's en zo ook de BRU op te heffen. Voordat de stadsregio's formeel ophielden te bestaan hadden de negen gemeenten (plus Woerden) al snel de U10 gevormd als nieuw samenwerkingsverband. Met het oprichten van de U10 bestond er wel onzekerheid hoe men regionaal gingen opereren, zoals een respondent het stelt:

“We zijn enorm aan het zoeken. In dit hele kleine land, in een hele kleine provincie. Wie gaat naar waar over? De bestuurlijke drukte. Op welk niveau, op welk territorium kan je het best regelen. Al die regionale samenwerkingen, daar zitten vaak historische en geografische historie achter.” (Interview Provincie Utrecht)

Een aantal wettelijke taken van de stadsregio's kwamen bij de provincie en de gemeenten te liggen. Als men kijkt naar de samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen, dan wordt in 2005 de eerste poging gewaagd met de oprichting van de Taskforce Innovatie (TFI). De TFI had als doel om innovatie onder bedrijven te stimuleren, nieuwe bedrijven aantrekken en het verankeren van

innovatief ondernemerschap in het onderwijs. De TFI werd gefinancierd door de gemeente Utrecht, gemeente Amersfoort en provincie Utrecht. De TFI was echter geen succes te noemen:

“Dat ging over een aanjaagfunctie, daar werden complexe projecten gedropt. Daar werd geld bij elkaar gezocht, mensen bij elkaar gezocht. Daar werden tientallen projecten gedraaid. Maar na afloop van de projectgelden, was het vaak over. Dan was er iets moois ontstaan en soms bestendigde het, maar meestal niet. Dat is geen houdbaar model. Toen is er een vorm gezocht en dat is de EB geworden.” (Interview EBU)

Zo werd in 2012 andermaal de koppen bij elkaar gestoken om met de drie o's tot een netwerksamenwerking te komen, dit werd de Economic Board Utrecht. Met de oprichting van de EBU in 2013 werd de TFI grotendeels overbodig en werd zij opgeheven. Door het opheffen van de BRU en de TFI waren er echter nog een aantal jaren fondsen vrijgemaakt om in regionale samenwerking te investeren. Deze inkomstenbron had volgens sommige respondenten positieve en negatieve

“Tot 2016 betaalde de GU mee aan de EBU via restmiddelen BRU. Een of ander opgeheven samenwerkingsverband. Daar bleef geld van over, daar werd de EBU vanuit betaald. Dus dat voelde eigenlijk ook niet alsof we eigenaar waren. Sinds 2016 is het dus 1 euro per inwoner.” (Interview Gemeente Utrecht)

Structuur van het EBU netwerk

Het netwerk van partijen in de regio heeft zich over de afgelopen jaren kunnen ontwikkelen tot de huidige proporties. Het regionaal-economische netwerk kent hierbij een aantal belangrijke netwerkpartijen die over het ontwikkelen van de regio gaan.

- *Economic Board Utrecht* is een triple-helix netwerkorganisatie waarin 34 bestuurders ‘op persoonlijke titel’ van kennisinstellingen, zorginstellingen, overheden en ondernemingen zijn vertegenwoordigd in verschillende boards. Er zijn zes boards met de thema's: groen, gezond life sciences, gezond, slim, Human Capital agenda en internationaal. Het doel van de EBU is om rondom het thema ‘groen, gezond en slim/ healthy urban living’ investeerbare coalities te vormen. “Of zoals de EBU het zelf zegt: “Wij geloven in verbinden en samenwerken om de complexiteit, in met name de publieke en private samenwerking daar in. Kennis die goed gedeeld kan worden. Omdat vanuit het publieke domein vaak de vraag komt en vanuit het bedrijfsleven vaak de oplossingen. Maar hoe breng je dat nou met elkaar samen, op een goede manier.” (Interview EBU) De EBU wordt sinds 2016 gefinancierd door een inwonerbijdrage van €1 door de U10 gemeenten en door bijdragen van de provincie en de hogescholen á €1,5 mln per jaar. Daarnaast stelt de provincie een investeringsgeld beschikbaar voor EBU projecten, in 2016 kwam dit uit op ongeveer €6.5 miljoen.
- U10, is een netwerk van (jawel) 10 gemeenten rondom de stad Utrecht. Het is gebaseerd op een convenant dat deze gemeenten in 2015 tekenden om de samenwerking na de BRU te continueren. De thema's die aan zogeheten bestuurstafels worden besproken zijn: economie, wonen, mobiliteit, sociaal domein, ruimte, energietransitie en duurzaamheid. De U10 kiest ervoor de samenstelling van de gemeenten per vraagstuk te laten variëren. Zo kan het zijn dat er soms bij de bestuurstafel of vraagstuk 5 gemeenten aanschuiven en de volgende keer de voltallige tien.

Uitkomsten netwerkqualiteit

De reacties van de respondenten op de opbrengsten zijn niet louter positief of louter negatief te noemen. Er lijkt enige onverschilligheid en tegenspraak te bestaan onder de ervaringen ten aanzien van het netwerk. Het beeld dat de ervaringen van de respondenten vormen ten aanzien van het proces zijn dan ook ambigue te noemen. De ambitie, organisatiegraad, proceskwaliteit en netwerksamenstelling worden gematigd

positief beoordeeld. De ambitie of het thema ‘Groen, gezond, slim’ is bijvoorbeeld bij verschillende respondenten nog niet geland. Over verbondenheid, het vertrouwen, transparantie ten aanzien van belangen en de daadkracht lopen de ervaringen nogal uiteen. Ten slotte wordt de commitment negatief beoordeeld door verschillende partijen. Er mist over de breedte een gevoel van eigenaarschap en vooral een gevoel van urgentie bij de meeste respondenten. Volgens sommigen gaat het eigenlijk ‘te goed’ met de regio. Als men kijkt naar de ervaren opbrengsten dan is het beeld iets positiever. Alhoewel de fysieke mijlpalen en het bereik zowel positief als negatief worden beoordeeld, is men over de andere opbrengsten positiever gestemd. Het delen van kennis en de zichtbaarheid van het netwerk worden lichtelijk positief bevonden. Vooral het organiseren van netwerkevenementen waar partijen met elkaar in contact kunnen komen en elkaar ontmoeten worden geprezen.

<i>Proces</i>	<i>Typerende quotes</i>	<i>Waarneming</i>
Ambitie	<p>“Die plannen worden wel steeds concreter, ik denk echt dat die organisatie in ontwikkeling. 2, 3 jaar geleden was het veel abstracter allemaal en moeilijk om aan te haken.” (Interview VNO NCW)</p> <p>“Die ambitie moet nog verder worden ingevuld. Wat je toch wel ziet bij dit soort dingen dat iedereen toch wel zijn eigen belang heeft. De gemeente heeft ‘healthy urban living’. Dat is een term die ik nog niet zo goed kende, maar die bij de gemeente betekenis heeft.” (Interview Rabobank)</p>	Matig aanwezig
Belangen	<p>“Het is best begrijpen dat je wethouder bent in Bunnik of Amersfoort. Je eerste verantwoordelijkheid is je stad. En niet je regio. De gedeputeerde van de PS hebben ook hun thema’s, maar die moeten ook weer oppassen dat ze niet in het stedelijk domein komen.” (Interview EBU)</p>	Onhelder
Organisatiegraad	<p>“Ik denk dat de schaal goed is. Het werkt, de lijntjes zijn kort. Je kan ook gebruik maken van de partners.” (Interview Regio Amersfoort)</p> <p>“De bestuurlijke betrokkenheid is best groot. Je hebt zes clusters. Een wethouder zit in groen, een wethouder in internationaal, een directeur zit in gezond. Een andere directeur zit in HCA. In het kernteam zit ook een bestuurder. In die zin zijn wij het best bestuurlijk vertegenwoordigd.” (Interview Gemeente Utrecht)</p>	Matig aanwezig
Proceskwaliteit	<p>“Op operationeel, tactische zaken gaat het heel goed. Soms op het strategische vraagstukken, daar heb je draagvlak voor nodig. Dat kost tijd.” (Interview Startup Utrecht)</p> <p>“Je kunt je wel afvragen of het genoeg tempo heeft. Je kan het ook zo zien, je moet misschien eerst de grond bewerken. tussen die praatsessies, moet er ook worden afgetast.” (Interview Universiteit Utrecht)</p>	Matig aanwezig
Commitment	<p>“Er moet meer eenheid vanuit de regio komen, ook meer bestuurlijke eenheid. Ook besef of urgentie van iets wat over 5 jaar helemaal vast gaat lopen. Dat is voor bestuurders niet altijd tastbaar.” (Interview Provincie Utrecht)</p>	Vrijwel afwezig

	<i>“Zo werkt het nou eenmaal, als mensen er geld in stoppen dan hebben ze al veel meer eigen belang en eigenaarschap. Als je alleen maar betreft van we stoppen er wel wat kennis in, dan neemt de energie snel af.”</i> (Interview Rabobank)	
Verbinden	<i>“Vooral met andere start-ups. Maar het zijn eigenlijk MKb'ers. Dat doet de EBU ook te veel, die denkt dat je creatieven kan mengen met startups, mkb'ers, zzp'ers. Die snappen het DNA niet van de doelgroep.”</i> (Interview Startup Utrecht) <i>“...Healthy Urban Living. Samenwerking met hen moeten we dan op die thema's vinden. Zij proberen op die 3 speerpunten de economie te bevorderen. Wij hebben regelmatig contact met elkaar.</i> (Interview VNO NCW)	Tegengesteld
Vertrouwen	<i>“Dat was natuurlijk best moeilijk, omdat ze elkaar toch wel zagen als concurrenten. Men hield wel redelijk de kaarten voor de borst.”</i> (Interview Startup Utrecht) <i>“Het is niet per definitie zo dat het UMC Utrecht op een lijn zit met het Antonius Ziekenhuis. Als ze in een board zitten dan spelen er ook andere belangen dan alleen het gemeenschappelijke belang van de regio. Dat is niet zo erg als mensen die petten maar goed uit elkaar kunnen houden.”</i> (Interview Rabobank)	Vrijwel afwezig
Daadkracht	<i>“Soms heb je dat wel. Nu wordt er in het najaar een technologieraad opgericht. Dat vinden wij ook belangrijk. Dat moet je toch op provinciaal niveau doen.”</i> (Interview VNO NCW) <i>“Dat doen ze nog te weinig. Als je het als collectief zegt dan is het veel waardevoller dan dat je het alleen als gemeente zegt. Dus lobby, acquisitie en samenwerking.”</i> (Interview Gemeente Utrecht)	Vrijwel afwezig
Netwerk samenstelling	<i>“Als je mij zou vragen is deze coalitie, het middel om het grote verschil te maken, dan ben ik geneigd te zeggen: nee. Maar als je dan zegt, heeft het helemaal geen zin, dan zeg ik ook nee, want het brengt wel degelijk beweging voort.”</i> (Interview Rabobank)	Matig aanwezig

<i>Opbrengsten</i>	<i>Typende quotes</i>	<i>Praktijk</i>
Fysieke mijlpalen	<i>“... op basis van maatschappelijke uitdagingen met behulp van de kennisinstellingen investeerbare proposities voor het bedrijfsleven willen genereren. Alleen al de zin is fantastisch. In de praktijk is dat wel lastig, om echte investerende allianties te vinden, in de praktijk is dat moeilijker dan de theorie.”</i> (Interview Gemeente Utrecht) <i>“Opbrengsten? We zijn op weg naar. We verleggen de lat elke keer weer, dus we bereiken ons doel nooit. Soms zijn we wel eens te weinig tevreden met wat we al hebben.</i> (Interview EBU)	Vrijwel afwezig

Tussen-producten	<i>“De EB, is zeer actief om dingetjes te organiseren, events te organiseren. Waarbij mensen bij elkaar worden gebracht en meer bewust worden gemaakt van de grote uitdagingen waar we hier in Utrecht voorstaan.” (Interview Rabobank)</i>	Matig aanwezig
Netwerk-versterking	<i>“Zij vonden het lastig om in contact te komen met de bedrijvenkringen o.a. Toen zeiden wij, daar hebben we goed contact mee, dat kunnen we ons voorstellen. Zo hebben we in mei samen een bijeenkomst georganiseerd met alle bedrijvenkringen in de regio Amersfoort.” (Interview VNO NCW)</i>	Matig aanwezig
Innovatie	<i>“Er zijn individuele ondernemers geholpen om in contact te komen met een kennisinstelling. (...) Er is wel echt in bepaalde cases bijgedragen.” (Interview Universiteit Utrecht)</i>	Matig aanwezig
Bereik	<i>“Een deel van de ondernemers sluit niet aan bij die thema’s, voor sommige is die EBU nog steeds heel abstract. Toch toegankelijker maken.” (Interview VNO NCW) De gemiddelde burger merkt er niets van. Dat is wel een aandachtspunt. (Interview Regio Amersfoort)</i>	Vrijwel afwezig
Zichtbaarheid	<i>“We zijn behoorlijk bekend bij de mensen die in onze programma’s meedoen.”(EBU) “Dat is wel waarom we die bijeenkomst organiseren. We merkten dat er veel dachten. De EBU bestaat wel, maar wat kan ik ermee.” (Interview VNO NCW)</i>	Matig aanwezig

Sturing in het Utrechtse netwerk

De economische luxepositie van de regio Utrecht vertaald zich in een gebrek aan een gevoel van urgentie en weinig aandring in de sturing van regionale thema’s. Als men sturend optreedt dan is in dat in een aantal gevallen vanuit een ordezoekend perspectief. Zoals in de volgende voorbeelden te zien valt:

Besluitvorming

In de drang naar het ontwikkelen van schaalbare businesscases in de regio Utrecht hanteert men een vrij rationele benadering van het beleidsproces. Hierbij lijkt men geen rekening te houden met contingente en onverwachte factoren. Deze benadering draait in het geval van het verduurzamen van woningen uit op een teleurstelling. Er is een programma opgezet waarbij in 2020 50.000 wonen het predicaat ‘nulopdemeter’ moeten krijgen, de praktijk is weerbarstiger en het aantal duurzame woningen valt tegen. Een respondent van de Gemeente Utrecht vertelt: *“Maatschappelijke vraagstukken interessant maken voor het bedrijfsleven. Een woning uit de jaren 70, naar nulopdemeter krijgen. Kost 70.000 euro en het netto energieverbruik is 40.000, dus die businesscase is niet close. (...) Als je opschaalt naar alle woningen in de regio, dan kun je van 70 naar 40. Dan heb je een impact. Aannemers, werkgelegenheid, duurzaamheid. Mensen blij. Dat is het voorbeeld. In de praktijk, zijn er nu nog weinig(...) De schoen wringt nu bij de corporaties...” (Interview Gemeente Utrecht)*

Naast deze rationele businesscase benadering kiest men andermaal de ordezoekende route ten aanzien van besluitvorming. *“Wij richten ons op de reële economie en dat is anders dan het politieke domein. Waarin je je moet verantwoorden en mensen moet bespelen om mee te krijgen. Daar moet je helemaal uit blijven.” (Interview EBU)*

Het kiezen van de economische route betekent niet dat de politieke route niet bestaat en deze twee wegen kruisen elkaar op meerdere punten. Het is begrijpelijk dat men niet wil verzanden in ‘politieke spelletjes’ als netwerkorganisatie, maar zich ervoor afsluiten betekent niet het niet belangrijk is voor de voortgang van beleid. Als het overgrote deel van de middelen van het netwerk uit publieke fondsen komen die door gemeenteraden en gedeputeerde staten moeten worden gelooft, dan is het wellicht verstandig om deze partijen ook te betrekken bij het proces. Het risico bestaat bij deze ordezoekende benadering dat men blind blijft voor deze invloeden op het besluitvormingsproces, met stagnatie tot gevolg.

Er wordt echter een sprekend voorbeeld uit de regio door een werknemer van de Regio Amersfoort gegeven van een complexiteit erkennende benadering ten aanzien van de politieke dimensie. Hij vertelt:

“De spanning zit natuurlijk bij die raden. We hebben bedacht dat we die raden moeten betrekken bij die agenda. Daar moeten ze ook over stemmen. Wij organiseren dan ook informatieavonden om hun op de hoogte te stellen. (...)

De erkenning van de politieke sensitiviteit en complexiteit van een besluitvormingsproces is de eerste stap, vervolgens heeft men dat inzicht gebruikt om concreet stappen te zetten: *“We hebben een regio spelbord ontwikkeld. Met 25 onderwerpen waarbij we dachten daar moeten we iets mee. Met tekst en uitleg. Daar zijn we mee langs de gemeenteraden gegaan. De gemeenteraden kregen allemaal fiches en 1 gouden fiche. Dat gouden fiche moesten ze op het onderwerp inzetten wat ze het belangrijkste vinden en de rest moesten ze verdelen.(...) Deze vorm heeft als voordeel dat je investeert in het voortraject, zodat je in het na traject wat minder werk hebt. En je krijgt wel veel draagvlak zo.”* (Interview Regio Amersfoort)

Structuur

In het Utrechtse netwerk blijkt het daarnaast lastig om voorbij de koker van de eigen organisatie te kijken en de verbinding met andere organisaties te vinden. Alhoewel men wel een positieve verandering ziet:

“Een jaar geleden, had ik best wel wat signalen vanuit de EBU als vanuit de GU dat de samenwerking beter kon? De EBU zegt, ik kom met een fantastisch project aan bij collega X en die zegt dit past niet in mijn jaarplanning en vice versa. Collega Y kwam bij de EBU, maar die doen niet mee, want die hebben hun eigen activiteiten. Vorig jaar hebben we in de samenwerking de thermometer gestoken. Met alle domeinmensen van de EBU en de GU hebben we een interview gehouden. Sindsdien gaat het beter, men zoekt elkaar meer. Het begin en het eind van het jaar de agenda's naast elkaar leggen.” (Interview Gemeente Utrecht)

Een klassieker bureaucratisch voorbeeld ‘als het past niet in jaarplanning’ is moeilijk te bedenken. Deze opvattingen zijn niet wenselijk in een netwerksamenwerking waar het succes deels afhangt van de coöperatie van de participanten. Daarnaast zou het juist een van de taken van een netwerkorganisatie kunnen zijn om partijen met elkaar in verbinding te brengen en niet de nadruk te leggen op de eigen organisatie.

Blijkbaar is het een breder Utrechts fenomeen dat de grenzen van de eigen organisatie of afdeling worden gekoesterd. Meerdere respondenten geven terug dat kennisdeling tussen organisaties tekortschiet: *“Over het algemeen kan je over de Utrechtse regio zeggen dat het onderdeel kennis en kennisontwikkeling fantastisch is. Kennisdisseminatie is onder de maat. We houden het in de bureaula. In het departement of in de faculteit, weet men niet wat de andere afdeling doet. We verspreiden onze kennis te weinig in de regio.”* (Interview EBU) Deze constatering wordt beaamd door een vertegenwoordiger van StartupUtrecht: *“Maar denk niet dat je dan de universiteit aan boord hebt. Want zelfs als je met een faculteit praat dan heb je nog niet de faculteit aan boord, het bestuur heeft ook niet alles te zeggen. Die faculteitshoofden doen echt niet alles wat het bestuur zegt...De universiteit is niet echt open.”* (Interview Startup Utrecht)

Naast ordezoekende organisaties kunnen wet- en regelgeving ook een beperkende factor zijn in het samenwerkingsproces. Zo is er soms zelfs een wettelijke beperking op samenwerking, zoals bij de afstemming tussen verschillende ziekenhuizen in de regio Utrecht: *“Maar daar zit een wettelijke beperking. De ACM die naar de zorg kijkt als het ware een normale markt, je mag dus niet zo maar samenwerken. Want dan krijg je mededinging.”* (Interview Rabobank)

Verantwoording

Er worden echter vraagtekens gezet bij de methode van verantwoording die in de huidige situatie wordt gehanteerd. Er lijkt een sterke kwantitatieve nadruk op de verantwoordingsmechanismen te liggen in netwerk. *“Als je het financiële termen bekijkt, dan doen wij 3 ton en financieren wij een werknemer. 5 ton in totaal in de EBU. Dan moet je strikt financieel kijken of dat rendert, dat doe je. Het is een samenwerkingsverband. Het is heel moeilijk om de output van de EBU heel financieel te krijgen. Dat doen ze zelf ook wel. Daar steek ik mijn hand niet voor in het vuur. Als er staat we hebben 6 miljoen geïnvesteerd en dat heeft 50 miljoen aan investeringen uitgelokt.”* (Interview Gemeente Utrecht)

Daarnaast worden er bij projecten indicatoren opgesteld waar moeilijk tot niet aan kan worden voldaan, zoals een medewerker van de Universiteit Utrecht uit: *“Er moeten 3 succesvolle innovaties per jaar uitkomen, dat vind ik nogal ambitieus. Wat is nou een succesvolle innovatie. Hoe je dat nou gaat organiseren, dat is de vraag.”* (Interview Universiteit Utrecht)

Verantwoordingsprocedures kunnen bovendien voor frustratie zorgen door de nadruk te leggen op eigen organisatiestandaarden boven die van het netwerk. Zo vertelt een werknemer van de Rabobank over zijn ervaringen met een verantwoordingsprocedure: *“Ze hadden zich al lang gecommitteerd. Dat is dan niet genoeg, dat moet in een raadsbesluit worden vastgelegd en in een brief. Dan blijkt dat ondanks dat de wethouder al lang zijn handtekening had gezet, dat er dan allerlei interne processen binnen de gemeente niet kloppen. Als je daarover nadenkt dan is dat toch tamelijk ontluisterend(...) Dat is zelfs heel frustrerend. Daarmee verlies je momentum en geloofwaardigheid. Ik vind dat het allemaal erg traag gaat. Dat helpt mij niet, omdat mensen hier vragen. Hoe zit het nou?”* (Interview Rabobank) Een verlies van snelheid in het proces en geloofwaardigheid zijn funest voor samenwerkingsprocessen in netwerken. De betrokkenen die hun nek uitsteken in hun eigen organisatie zullen zich zo nog wel een keer bedenken bij een volgend initiatief wat zich voordoet.

Vertegenwoordiging

Ten aanzien van de vertegenwoordiging in het netwerk tracht men in Utrecht wel complexiteit erkennend op te treden, door nieuwe perspectieven toe te laten. De EBU vertelt: *“De laatste jaren zijn we steeds meer op zoek naar de eindklant om die bij het proces te betrekken. De quadruple helix, In die samenwerking geloven wij. Dat daar de oplossingen zijn te vinden voor de trend en ontwikkelingen, transities en decentralisatie.”* (Interview EBU)

Het blijkt echter lastig om kleinere partijen, zoals MKB'er te bereiken. *“De gemiddelde MKB'er heeft 7 werknemers, dus richt je niet alleen op die grote bedrijven. Die kleinere en middelgrote ondernemers kunnen juist heel veel toegepaste dingen op innovaties in mee. Ben je daar wel bewust van.”* (Interview VNO NCW)

Slotsom

Als de rekening moet worden opgemaakt voor het netwerk in Utrecht dan is voornamelijk de ordezoekende benadering van sturing waar te nemen. Men lijkt zich deels bewust van de complexe processen die spelen bij een regionaal-economisch netwerk, maar men lijkt te vervallen in oude gewoontes

van de eigen organisatie. Daarnaast lijkt de sterke economische prestaties zelfs een vertragende factor te vormen voor de netwerksamenwerking *“Innovatie wordt vooral gedreven door schaarste, als je die schaarste niet laat ontstaan dan wordt de pijnlijke discussie voor je uitgeschoven.”* (Interview Rabobank)

De ordezoekende benadering van besluitvorming zorgt voor een blinde vlek in het maken van economisch beleid en het uitrollen van projecten. Deze benadering kan voor vertraging en implementatieproblemen zorgen. Waarbij de ‘Amersfoortse benadering’ van complexiteit een relevante bijdrage kan leveren aan het draagvlak in de regio. Betreffende de structuur kan men stellen dat de organisatiegrenzen barrières vormen die nog onvoldoende worden geslecht door betrokkenen in het netwerk. Alhoewel er een groeiend bewustzijn lijkt te zijn onder de respondenten, blijkt de stap over de grens geen gemakkelijke. Met betrekking tot de verantwoordingsmechanismen die men toepast is een ordezoekende benadering ook waar te nemen. Waar men bepaalde verantwoordingsprocedures probeert toe te passen leidt dit tot verwarring en frustraties onder actoren in het netwerk. Bij de vertegenwoordiging probeert men een breed scala aan partijen te betrekken, waaronder burgers. De verdeeldheid en het gebrek aan verbindende sturing kan volgens sommige respondenten onder andere worden verbonden aan de typisch Utrechtse cultuur: *“Sommigen zouden die omschrijven als kerk en klerk. Je hebt hier de historie van de katholieke bisdom. En je hebt een hele grote financiële administratieve sector. Dat wordt wat minder. Als je dat bij elkaar zet, krijg je: vrij gefragmenteerd en heel dienstbaar. Heel gedegen. Als we het doen, doen we goed. Maar we vertellen het te weinig. (...) Als je uit een kerk en klerk cultuur komt, dan is die bereidheid om dat lef te tonen er niet. Om over je eigen schaduw heen te springen om dat risico te nemen, dat is wel een kenmerk van vernieuwing van verandering. Deze regio heeft moeite om die stap te nemen.”* (Interview EBU)



4.3 Regio Arnhem/Nijmegen

De economische regio Arnhem/Nijmegen

“Wat ontzettend interessant aan deze regio is en tegelijkertijd heel uitdagend. Is dat altijd redelijk gaat. We hebben geen negatieve driver om ons te verenigen. Al decennialang is het beeld we gaan altijd net iets minder in de pieken en dalen en we lopen altijd net iets achter in de conjunctuurgolven. Dat komt ook door de samenstelling van onze economische structuur.” (Interview Gemeente Arnhem) De regionale

cijfers ondersteunen het beeld dat hier door een medewerker van de Gemeente Arnhem wordt geschetst. De Regio-Arnhem scoort op verschillende economische indicatoren structureel op of net onder het landelijk gemiddelde (CBS, 2017) Op 1 januari 2017 telde de regio (COROP gebied) met de steden Arnhem en Nijmegen 730 428 inwoners. Binnen de regio vormen Arnhem met 155 699 inwoners en Nijmegen met 173 556 inwoners met enige afstand de grootste steden. Qua inwoneraantal is de regio vergelijkbaar met de regio Zuidoost Brabant, maar op economisch vlak presteert de regio Arnhem-Nijmegen de afgelopen jaren aanzienlijk slechter (CBS, 2017). De economische structuur komt redelijk overeen met de gemiddelde Nederlandse structuur, echter met relatief veel werkgelegenheid in de zorg en energiesector. Sommige respondenten zijn kritischer op het gevoerde economische beleid in de regio:

“Als je kijkt naar de regio dan doen we het niet zo goed. Dat wordt natuurlijk nooit gezegd, maar als je kijkt naar de afgelopen jaren, naar de kpi’s, werkgelegenheid, herstel van de huizenmarkt, de kpi’s van de maakindustrie. Daar lopen andere regio’s echt voorop. Uit de onderzoeken blijkt keer op keer dat dat komt door de bestuurlijke samenwerking in de regio.”(Interview VNO NCW)

Het verhaal van 'the Economic Board' netwerk

De oorsprong van de samenwerking in de regio Arnhem/Nijmegen ligt bij het Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Dit samenwerkingsverband ontstond in 1988 na de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening van het toenmalige ministerie van VROM met een visie op de ruimtelijke indeling van Nederland. Toentertijd leefde nog het idee om stadsprovincie op te gaan richten om de Nederlandse regio's te ontwikkelen. De samenwerking in de regio werd verder vervolgd maar nu onder de noemer Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Bij de stadsregio waren 20 gemeenten vertegenwoordigd, 19 uit Gelderland en 1 uit Limburg (Mook & Middelaar). De stadsregio was verantwoordelijk voor een aantal thema's waaronder: verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en milieu. Na het wegstrepen van de WGR regio's door de minister komt er een einde aan de regionale samenwerking in de regio. " *Vervolgens hebben de gemeenten elkaar in de regio aangekeken, en nog een keer aangekeken en nog een keer aangekeken.*" (Interview Gemeente Overbetuwe) Zo duurde het even voordat er weer een vernieuwde samenwerking op gang kwam.

"Je hebt dan een impasse, je komt uit een hele innige samenwerking met een stadsregio raad en een college van bestuur en een eigen ambtelijk apparaat. Waardoor je in een vacuüm komt. (...) Daar was geen kruid meer tegen gewassen, dat was niet meer in stand te houden. In feite is het goed, maar aan de andere kant ook jammer. We hebben nu een hele lichte samenwerking." (Interview Gemeente Nijmegen) De huidige samenwerking van gemeenten wordt gevormd door 19 gemeenten die bijeenkomen voor portefeuillehouder overleggen, bijvoorbeeld de wethouders economie. Deze samenwerking wordt in 2016 geformaliseerd met de oprichting van het Gemeenschappelijk Orgaan (GO). Vanuit het Gemeenschappelijk Orgaan zijn er een aantal voortrekkers die al eerder samen met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven een triple-helixsamenwerking willen aangaan. De triple-helixorganisatie wordt uiteindelijk 'the Economic Board' genoemd.

De structuur van het netwerk

De samenwerking in de regio Arnhem/Nijmegen heeft zich over de afgelopen tijd kunnen ontwikkelen tot de huidige proporties. Het regionaal-economische netwerk kent hierbij een aantal belangrijke netwerkpartijen die over de ontwikkeling van de regio gaan.

- *Gemeenschappelijk orgaan Regio Arnhem/Nijmegen*, bestaat uit 19 regionale gemeenten die een platform vormen voor afstemming. Deze samenwerking maakt regionale afspraken op de thema's: duurzaamheid, economie, wonen en mobiliteit. Het GO wordt gefinancierd met 50 eurocent per inwoner van de aangesloten gemeenten.
- *The Economic Board*, is een triple-helix organisatie met 15 boardleden die gelijk verdeeld zijn over de drie o's, dus vijf van gemeenten en de provincie, vijf directeuren en vijf v. De burgemeester van Nijmegen zit de board vergadering voor, maar de dagelijkse leiding ligt bij de directeur van The Economic Board (EB). Het doel van de EB is om op de crossovers, tussen de thema's 'voeding, gezondheid en energie' aan te jagen. Daarnaast probeert men de regio Arnhem/Nijmegen De EB wordt gefinancierd door een inwonerbijdrage van €1 per inwoner van alle gemeenten die verbonden zijn aan het GO.

Uitkomsten netwerk vitaliteit

Het overall beeld van de samenwerking in de regio is gematigd positief, waarbij de respondenten nog enigszins gereserveerd zijn over de samenwerking. Wellicht is het "too early to call", omdat de samenwerking volgens sommigen nog relatief jong is. Met betrekking tot het proces is men vooral verdeeld over de belangenafweging, organisatiegraad, commitment, mate van verbinding en daadkracht. Waarbij sommige respondenten aangaven een grotere commitment in middelen waardevol acht zodat de slagkracht

van de EB als netwerkorganisatie groter wordt. De ambitie, kwaliteit van het proces en het vertrouwen in de samenwerking worden vooral positief ervaren. Waarbij men vooral content is met de huidige samenstelling van het netwerk en de partijen die nu bij elkaar aan tafel zitten. De opbrengsten worden over het algemeen positief beoordeeld. De meeste respondenten geven aan dat er in een relatief korte tijd voortgang is geboekt in de regio. Hoewel de zichtbaarheid van de regionale samenwerking volgens sommigen nog te wensen over laat.

<i>Proces</i>	<i>Typerende quotes</i>	<i>Waarneming</i>
Ambitie	<p>“Er is door ons een eerste aanzet gegeven. Met een aantal voorbeelden, uit 2014. Vervolgens is het aan de board zelf om een strategie te vormen. Dat strategisch plan is vooral gericht op lobby en marketing.” (Interview Gemeente Nijmegen)</p> <p>Food, health, energy. Dat gebeurt hier. Dat men in heel Nederland weet dat gebeurt hier. (...) Als je keuze maakt, sluit je altijd mensen uit. Wij doen alles werkt ook niet. (Interview VNO NCW)</p>	Matig aanwezig
Belangen	<p>“Belangen? Die wordt expliciet gemaakt. Bij de benoeming wilde we per se een directeur die de boel zou aanjagen en op tenen zou gaan staan.” (Interview VNO NCW)</p> <p>“Iedereen is egoïstisch en dat weet je ook. Maar je hebt elkaar wel nodig.”(Interview EB)</p>	Tegengesteld
Organisatiegraad	<p>“Bestuurlijke betrokkenheid? Dat wordt wel geprobeerd ja. Als je naar het college kijkt, ik wil niet zeggen commercieel, maar het is een ander soort college dan een aantal jaar geleden. Die ook met de buitenwereld bezig zijn.” (Interview Radboud)</p> <p>“Zo hebben wij het georganiseerd. Lean en mean. Vooral mean.” (Interview EB)</p>	Matig aanwezig
Proceskwaliteit	<p>“Stapje voor stapje. Het grootste obstakel is tijd. Je moet mensen bellen en mensen aan het werk zetten. Het is tijd, iedereen heeft het druk. Vooral mensen overtuigen.” (Interview VNO NCW)</p>	Matig aanwezig
Commitment	<p>“Toch gezien de problematiek die er speelt en Arnhem/Nijmegen als economische motor van de provincie. We zien dat toch bepaalde dingen beter kunnen.” (Interview Provincie Gelderland)</p> <p>“Nu is de board nog niet zo robuust dat ze dat kan. De financiële toeleiding. Als er voor 3 jaar geld is vanuit de gemeenten en niet vanuit de bedrijven of kennisinstellingen. En er vallen 4 gemeenten weg a 30.000 euro, dan wordt ie krap” (Interview Gemeente Nijmegen)</p>	Matig aanwezig
Verbinden	<p>“Die Arnhem/Nijmegen dynamiek blijf je houden. Je voelt je verbonden met Arnhem of je voelt je verbonden met Nijmegen. Die strijd is er gewoon, je kan niet verwachten dat iemand in Molenhoek zich verbonden voelt met Arnhem.” (HAN)</p> <p>“De board is er voor om gelijksoortige taal te maken, om bestuurders als de onze kennis te laten maken met de rest.” (Interview Gemeente Nijmegen)</p>	Vrijwel afwezig
Vertrouwen	<p>“Vertrouwen?(...) Het is maar van welke kant je het bekijkt. We gunnen elkaar ook wel weer dingen.”(Interview Provincie Gelderland)</p>	Vrijwel afwezig

Daadkracht	<p>“Het winkeltje staat, er is funding, er zijn mensen. Er zijn doelstellingen. We maken de eerste meters.” (Interview VNO NCW)</p> <p>“Ik vind het vooral een beetje plat allemaal. Als je in Den Haag gezien wilt worden. Dan is het niet alleen maar de buitenkant, maar daar hoort ook veel onderwater werk bij. (Interview Gemeente Arnhem)</p>	Tegengesteld
Netwerk samenstelling	<p>“Van mij hoeft dat geen vaste club te zijn. Daar mag best meer dynamiek in komen. ...Het is ook goed om daar een stukje vernieuwing in te doen. Ik denk dat... het zijn veel oude, grijze mannen.” (Interview Provincie Gelderland)</p> <p>“Vertegenwoordiging? De drie o's moet je aan tafel hebben. In dat opzicht, ja.” (Interview VNO NCW)</p>	Matig aanwezig

<i>Opbrengsten</i>	<i>Typerende quotes</i>	<i>Waarneming</i>
Fysieke mijlpalen	<p>“Als ik naar het februari rapport kijk van de SER, waarbij ze deze regio als voorbeeld noemen. Dan denk ik dat dat een eerste mijlpaal is. Het begint te landen ook bij het Rijk, bij EZ.” (Interview VNO NCW)</p> <p>“De piketpalen, de doelen voor de EB zijn ruimschoots behaald. De doelen voor de regio nog lang niet . Er is nog een plens werk te doen.” (Interview EB)</p>	Sterk aanwezig
Tussen-producten	<p>“Deze regio heeft geen 1 partij die de agenda bepaalt, op dat moment dat je niet samenwerkt, dan ben je helemaal weg. Ik denk dat de EB al het lovechild is van het gegeven dat men zich dat realiseert.” (Interview Gemeente Nijmegen)</p>	Matig aanwezig
Netwerk-versterking	<p>“De dynamiek tussen die 15 mensen, daar mag wel gewisseld worden. Dat je een soort olievlek werking hebt in de regio. Dat verschillende mensen het verhaal uitdragen.”(Interview Provincie Gelderland)</p> <p>“Ik denk dat de juiste aanzet is ontwikkelt maar dat wil nog niet zeggen dat je de juiste oogst hebt. Dat is een hele grote uitdaging” (Interview VNO NCW)</p>	Tegengesteld
Innovatie	<p>“Alliander wil een eigen datacentrum. We zijn wel bereid om andere organisaties, DMVGL, Decra ook aan te sluiten op dat datacenter dat we toch bouwen. Kunnen we daar een project van maken? Dat is een project wat iedereen wil en dat kom niet automatisch tot stand als je niet in die setting zit.”(Interview VNO NCW)</p>	Matig aanwezig
Bereik	<p>“We zorgen wel voor reuring als EB. Dat merk ik wel. Ook in de politiek. De nudge, schop functie. Die hebben wij heel duidelijk.”(Interview EB)</p>	Matig aanwezig
Zichtbaarheid	<p>“Nogmaals ik zie het gewoon niet. Ik heb het meegemaakt van een afstand. Vervolgens heb ik het als burger gezien, geïnteresseerd in economische samenwerking, maar dan zie je gewoon niks.” (Interview Gemeente Overbetuwe)</p> <p>“Concreet, we zijn in het kaart aan het brengen hoe we een lobby doen naar Den Haag en Brussel. Daar hebben ze een lijst van die brengen ze bij elkaar. Alle politici die in de Tweede Kamer komen uit de regio, die bij elkaar brengen om iets te organiseren.” (Interview HAN)</p>	Tegengesteld

Sturing in het regionale netwerk Arnhem/Nijmegen

Wat kenmerkt de besluitvorming, structuur, verantwoording en vertegenwoordiging in de Arnhemse en Nijmeegse regio? Aan de hand van deze begrippen wordt andermaal sturing uiteengezet.

Besluitvorming

Als men het bestuurlijk speelveld aanschouwt in de regio Arnhem/Nijmegen dan ziet men een poging tot complexiteit erkenning maar voornamelijk ordezoekende handelingen. Ten eerste ziet een betrokkene van de gemeente Arnhem het nut van een breed gedragen agenda en visie, maar in de praktijk wordt deze door één partij beheert. Zij stelt het als volgt:

“Ik kan me voorstellen dat die agenda breed wordt opgehaald.? Dat kan ik me ook voorstellen, maar dat gebeurt niet. Er zitten nog ontzettend veel kansen om dat met elkaar veel beter te doen. Ik denk ook dat de EB ontzettend bezig is met zijn eigen bestaansrecht. Ik zie de EB vooral kiezen om vooral hun eigen vlag te plaatsen.” (Interview Gemeente Arnhem)

Verder wordt er door de EB voor gekozen om, vergelijkbaar met de praktijken in Utrecht, om zich (ogenschijnlijk) af te sluiten voor de politieke dimensie. *“Voor het portefeuillehouder overleg Economie (van het Gemeenschappelijk Orgaan red.) is er een aanvoerder. Die voorzitter is ook lid van de EB. Voor mij is dat handig omdat ik niet met die 19 gemeenten in de clinch ga. Dat zou voor mij een absolute showstopper zijn bij mijn sollicitatie.”* (Interview EB)

Zoals eerder is gesteld kan deze opvatting zorgen voor een vervreemding van de belangrijkste geldschieters van de EB, de gemeenten. Dit kan tot gevolg hebben dat hun commitment en vertrouwen in de samenwerking afneemt. *“Ik denk ook dat het belangrijk is voor de draagkracht dat zij zich gehoord en gezien voelen.”*(Interview Gemeente Overbetuwe)

De intenties van bestuurders kunnen nog zo goed zijn om tot effectieve, daadkrachtige besluiten te komen maar deze kunnen zonder draagvlak gemakkelijk stranden. Zo zien we dat de gemeente Arnhem en Nijmegen met de Provincie tempo wil maken met een investeringsagenda.

“We sluiten een deal tussen de provincie en de gemeente Arnhem en Nijmegen. Omdat die vaak worden gezien als 2 concurrerende steden. Daar waren we helemaal klaar mee (...) Het liefst de hele regio, he. Maar het is ook een coalition of the willing? Als wij in dit stadium met de regio hadden moeten opbouwen dan was er een ander proces nodig geweest. Dan had je hem helemaal van onderen op moeten bouwen. Nu hebben we zelf dat bestuursakkoord gemaakt...”(Interview Gemeente Nijmegen) Dit daadkrachtige, besluit leidt echter tot wrevel en weerstand in de andere gemeenten in de regio. *“Er is een investeringsagenda opgesteld. Dat is niet geheel toevallig dat 99% van de middelen vallen in Arnhem of Nijmegen en dat is niet goed. Daar is de dominantie van Arnhem en Nijmegen heel nadrukkelijk, wellicht omdat daar de grootste problemen liggen. Het is op zijn minst opvallend en ook niet wenselijk naar de toekomst.* (Interview Gemeente Overbetuwe)

Structuur

Het bewustzijn van het verbinden moet af en toe opboksen tegen de waan van de eigen organisatie.

Enerzijds probeert men een actieve verbinding met andere partijen aan te gaan in het netwerk. Zoals een medewerker van VNO NCW het verwoordt: *“Wat je eigenlijk probeert als EB is een breinaald te steken door die drie kolommen. En die 3 bij elkaar te brengen. Maar met de oprichting van een Eb bewerkstellig je dat niet. Dat is een doel, maar dat wil nog steeds niet zeggen dat dat gebeurt.”* (Interview VNO NCW)

Anderzijds leeft er de waan van de dag en de eigen organisatie waar tussen men moet laveren.

“Nou, iedereen is bezig met de waan van de dag. Die leeft in de waan van het moment, organisaties zoals de HAN. De corebusiness van de HAN is studenten opleiden en dat tot een goed einde brengen. Het liefst heb je zoveel mogelijk

studenten. *Want per student die afstudeert krijgen wij geld. Dat je dan kan zeggen dat je in een florerende regio zit dat is heel mooi. Ik denk zelf dat de HAN officieel niet met profilering mag bezig houden. Ze mogen geen 20.000 besteden aan de regio...* (Interview HAN)

In regionale samenwerkingsverbanden doemt geregeld de vraag op, wat is nou de regio? Waar trekt men de grenzen, zo ook in het samenwerkingsverband in deze regio. Over de wijze van begrenzing bestaan nogal uiteenlopende opvattingen die vooral te herleiden zijn naar gemeentegrenzen en bestuurlijke verbanden. Zo is Wageningen ook deel van EB Arnhem/Nijmegen, maar dit was ging niet zonder bestuurlijke slag of stoot. *“Wij wilde heel graag de Wageningen Universiteit erin, als kennispartner. Die waren ook bij de geboortesessie, die zien ook de verbanden liggen. Maar die wilde zich niet in die formele samenwerking zitten. Ook omdat ze in de regio Foodvalley in een triplehelix zitten. Uiteindelijk is er een compromis gesloten dat de voorzitter van de Foodvalley ook in de EB zit. Maar echt stoer als is het als je die grenzen opheft.”* (Interview Provincie Gelderland)

In deze situatie heeft de EB niet gekozen om scope van het netwerk niet bij de gemeentegrens te laten ophouden, maar om Wageningen (& Ede) ook bij de regio aan te haken. Aangezien de universiteit van Wageningen 500 meter van de gemeentegrens van Arnhem ligt en de economische driehoek van Arnhem-Nijmegen-Wageningen een sterker verbond vormt dan alleen Arnhem-Nijmegen.

Verantwoording

In de EB tracht men de verschillende stakeholders tussentijds op de hoogte te houden en haar acties te verantwoorden. *“Op gezette tijden gaan we jaarverslagen uitzetten richting de gemeenten. Dat ze daar iets van kunnen vinden. Maar je weet ook. Niet iedereen vindt altijd alles even leuk. So be it. Als de grote lijn maar is daar kunnen we mee leren leven. Klaar.”* (Interview EB)

De vraag is of deze benadering van de verantwoording vragende partijen voldoende is. Verantwoorden draait hierin ook om transparantie en communicatie van de voortgang en het proces in het netwerk. Of zoals een respondent het verwoordt:

“Ze moeten ook aandacht hebben voor de 19 regiogemeenten. Dat is niet strak geregeld. Maar waar de Board zelf op moet sturen. Omdat een aantal gemeente funding tot 2018 of 2019 hebben toegezegd. (...) Ze moeten tijdig de banden aanhalen met de regiogemeenten, want die moeten ook effect hebben daar.” (Interview Gemeente Nijmegen)

Het risico op een beperkte transparantie en zichtbaarheid van de voortgang is een magere basis van vertrouwen en zo ook toezegging van middelen.

“Je merkt als mensen niet precies weten wat het gaat opleveren. De gemeente Duiven heeft besloten om een jaar mee te doen en dan na 1 jaar het te heroverwegen. Funest natuurlijk.” (Interview Gemeente Arnhem)

Een interessante invalshoek die wordt geboden op de verantwoording in het Arnhem/Nijmeegse netwerk in de regio wordt geboden door een werknemer van de Provincie Gelderland. Naast verantwoordingsinstrumenten draait het ook om de bestuurders die aan hun achterban het verhaal van de regio of het netwerk kunnen uitdragen: *“Je moet ook wel stevige bestuurders hebben in de gemeenten om Arnhem/Nijmegen heen, die betalen de EB en daar gaat het vaak over Arnhem en Nijmegen. Beuningen moet bijv. ook kunnen leggen wat ze aan de EB hebben. Er zijn bestuurders die dat wel kunnen en bestuurders die dat minder goed kunnen.”* (Interview Provincie Gelderland)

Vertegenwoordiging

Ook in het netwerk van de regio Arnhem/Nijmegen speelt het vraagstuk welke partijen aan tafel moeten zitten. Om de dynamiek van het netwerk te verbeteren gaan er stemmen op om de samenstelling van de board tussentijds te wisselen. *“De dynamiek tussen die 15 mensen, daar mag wel gewisseld worden. Dat je een*

soort olievlek werking hebt in de regio. Dat verschillende mensen het verhaal uitdragen.” (Interview Provincie Gelderland) Een wisseling kan voor nieuwe elan zorgen, maar kan ook opgebouwde vertrouwensrelaties ook weer verbreken.

Slotsom

De sturing in het regionale netwerk van Arnhem/Nijmegen kenmerkt zich door een mix van ordezoekende en complexiteit erkennende sturing. Ten eerste neemt men een ordezoekend perspectief in ten aanzien van de besluitvorming in de regio. De nadruk op het nemen van krachtige besluiten waarbij niet ‘van onderop’ wordt gewerkt kan tot gevolg dat het draagvlak voor besluiten niet voldoende is om een voorspoedige implementatie te verzorgen. Ten tweede probeert men ‘als een breinaald’ verbindingen te leggen tussen mensen en organisaties, maar loopt men tegen de grenzen van organisaties en gemeenten op. Ten derde bestaan er uiteenlopende meningen over hoe men moet omgaan met de verantwoordingseisen van de verschillende gemeenten. De sturingspraktijken die nu waarneembaar zijn lijken ordezoekend door alleen aan jaarlijkse terugkoppeling die vooral gestoeld is op outputfactoren te willen doen. Ten vierde kan men de sturingspraktijken met betrekking tot de vertegenwoordiging licht complexiteit erkennend noemen. Men houdt vast aan de huidige samenstelling van de drie o’s, maar men wil op den duur nieuwe intreders om een olievlek effect te bereiken.

Naast de sturingspraktijken in het netwerk wordt de regionale of lokale cultuur een factor van belang genoemd. Lokale sentimenten lopen dwars door de nieuw gesmede banden tussen Arnhem en Nijmegen. *“Die Arnhem/Nijmegen dynamiek blijf je houden. Je voelt je verbonden met Arnhem of je voelt je verbonden met Nijmegen. Die strijd is er gewoon, je kan niet verwachten dat iemand in Molenhoek zich verbonden voelt met Arnhem.”* (Interview HAN)

4.4 Vergelijking uitkomsten

Netwerkvitaliteit

Als ik de drie regio's naast elkaar leg en de ervaringen met betrekking tot de vitaliteit van het netwerk vergelijkt kom ik tot het volgende beeld. Opvallend is dat men vooral in Eindhoven een heldere, gedeelde ambitie, duidelijke commitment en sterke verbindingen ervaart. Vooral op het gebied van verbindingen tussen verschillende partijen zijn de Eindhovense ervaringen aanmerkelijk positiever. In Utrecht zijn de ervaringen meer verdeeld, er is een redelijke aanwezigheid van gedeelde ambitie, proceskwaliteit, organisatiegraad en netwerksamenstelling waar te nemen. Opvallend is dat in de regio's men verdeeld is over de belangen en daadkracht. Als gemene deler wordt de snelheid van het samenwerkingsproces en de ingewikkelde belangenafweging in het netwerk als negatieve invloeden genoemd voor deze indicatoren.

<i>Proces</i>	Eindhoven	Utrecht	Arnhem/Nijmegen
<i>Ambitie</i>	Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig
<i>Belangen</i>	Matig aanwezig	Onhelder	Tegengesteld
<i>Organisatiegraad</i>	Matig aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig
<i>Proceskwaliteit</i>	Vrijwel afwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig
<i>Commitment</i>	Sterk aanwezig	Vrijwel afwezig	Matig aanwezig
<i>Verbinden</i>	Sterk aanwezig	Tegengesteld	Vrijwel afwezig
<i>Vertrouwen</i>	Matig aanwezig	Vrijwel afwezig	Vrijwel afwezig
<i>Daadkracht</i>	Tegengesteld	Vrijwel afwezig	Tegengesteld
<i>Netwerksamenstelling</i>	Matig aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig

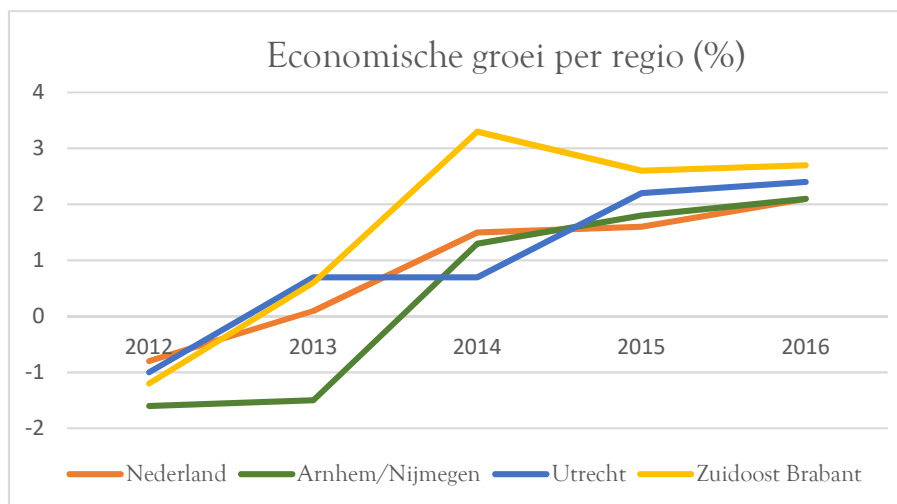
Ten aanzien van de opbrengsten kan men stellen dat ook de regio Eindhoven hier het beste scoort. Op elk front is wordt de aanwezigheid van de opbrengsten van het netwerk ervaren, waarbij de fysieke mijlpalen, tussenproducten, innovatie en zichtbaarheid sterk aanwezig zijn. Waarbij er vooral verschillen bestaan met de andere regio's met betrekking tot de zichtbaarheid. Dit kan wellicht worden verklaard door de aanwezigheid van de naam en stichting Brainport sinds 2005. Daarnaast steekt Utrecht negatief af bij de andere regio's ten aanzien van de fysieke mijlpalen en het bereik van haar opbrengsten.

Opbrengsten	Eindhoven	Utrecht	Arnhem/Nijmegen
<i>Fysieke mijlpalen</i>	Sterk aanwezig	Vrijwel afwezig	Sterk aanwezig
<i>Tussenproducten</i>	Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig
<i>Netwerkversterking</i>	Matig aanwezig	Matig aanwezig	Tegengesteld
<i>Innovatie</i>	Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig
<i>Bereik</i>	Matig aanwezig	Vrijwel afwezig	Matig aanwezig
<i>Zichtbaarheid</i>	Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Tegengesteld

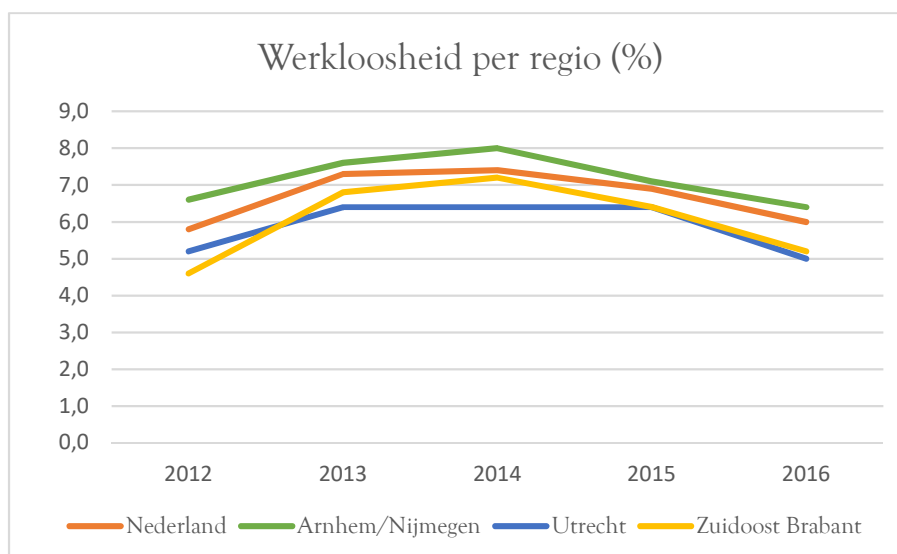
Overall kan men stellen dat het netwerk in Eindhoven het 'vitaalst' kan worden genoemd. Op zowel het proces als de baten van de netwerksamenwerking is de sterkste aanwezigheid van verschillende indicatoren volgens de respondenten. Het Utrechtse netwerk lijkt verdeeld te zijn over de onderlinge collaboratie, waarbij de uitkomsten en mijlpalen ook niet iedereen lijken te bereiken. De ervaringen in Arnhem/Nijmegen zijn voorzichtig positief, men lijkt nog verdeeld over een aantal zaken in het samenwerkingsproces, waaronder de mate van zichtbaarheid en de sterkte van het netwerk.

Vergelijking economische prestaties

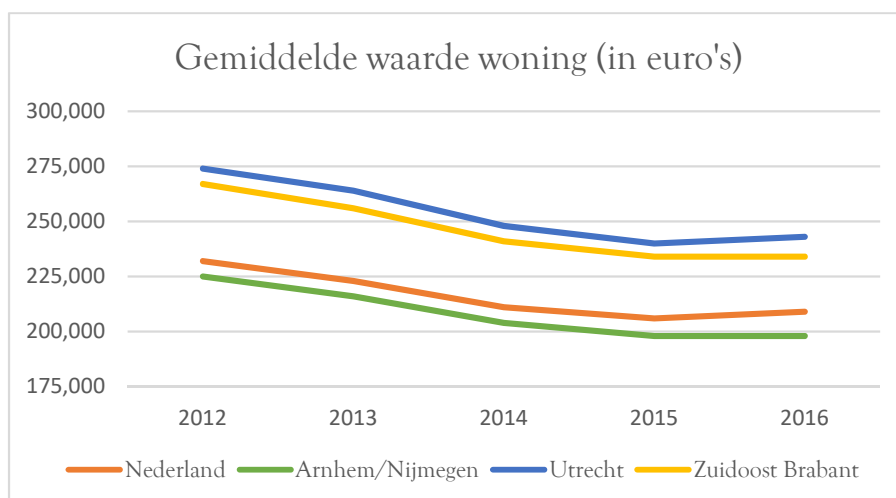
Naast de uitkomsten met betrekking tot het proces en de opbrengsten worden ook de economische prestaties meegenomen. Om de economische prestaties van de drie regio's te vergelijken is er gebruik gemaakt van 5 indicatoren op COROP-gebiedsniveau die ook worden gebruikt voor CBS-conjunctuurklok (CBS, 2017). Daarbij zijn de gegevens van de drie regio's afgezet tegen het landelijk gemiddelde.



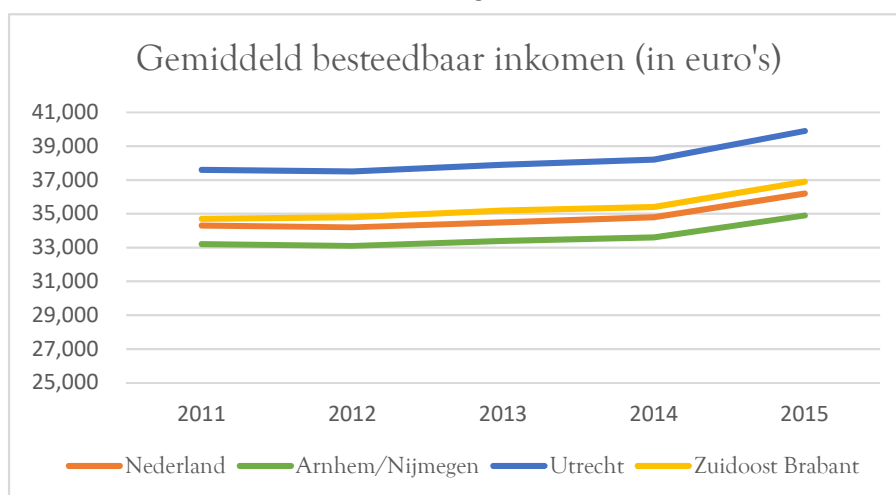
Zoals hierboven valt te zien is het evident dat de jaarlijkse groei van Zuidoost Brabant de laatste jaren structureel boven het landelijk gemiddelde lag (2,7% t.o.v. 2,1% in 2016). De regio Utrecht volgt redelijk de gemiddelde groei van Nederland en zit de laatste jaren daarboven (2,4% in 2016). De regio Arnhem/Nijmegen presteert de jaren voornamelijk onder het gemiddelde in 2013 & 2014 (-1,6%, -1,5%) en op het gemiddelde in 2015 & 2016.



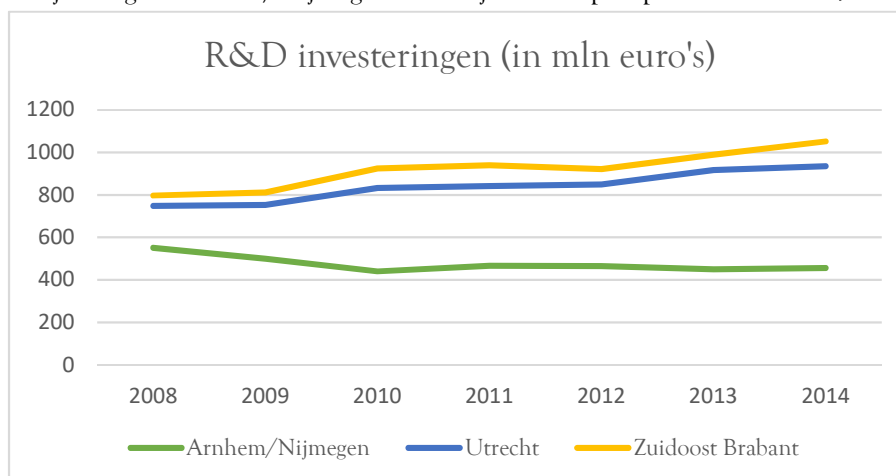
De werkloosheidscijfers laten zien dat alle regio's vanaf 2014 een dalende trend kennen. De regio Zuidoost Brabant kende een relatief sterke stijging voor 2014 en een relatief sterke daling na 2014. Samen met de regio Utrecht is de werkloosheid ongeveer 1 procentpunt onder het Nederlandse gemiddelde. De regio Arnhem/Nijmegen scoort over afgelopen vijf jaar constant boven het Nederlands gemiddelde, waarbij men grofweg gelijke tred houdt.



Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat alle drie de regio's gelijke tred houden met het landelijke gemiddelde waarbij Utrecht en Zuidoost Brabant significant hogere woningwaardes laten zien. De laatste jaren (2015 & 2016) toont vooral een herstel in de regio Utrecht.



De regio Utrecht ken een gemiddeld inkomen ruim boven het Nederlandse gemiddelde met €39.900 in 2016. De regio Zuidoost Brabant heeft in de afgelopen lichtelijk afstand genomen van de landelijke maatstaf. Waarbij de regio Arnhem/Nijmegen duidelijk 'below par' presteert met €34.900.



De grootste verschillen in economische prestaties zijn bij de R&D investeringen te zien. Van 2008 tot 2014 zijn R&D investeringen in de regio Arnhem/Nijmegen gedaald van €539 mln naar €456 mln. In de andere regio's zijn ze in dezelfde periode juist gestegen. Utrecht kent wel een groter inwoneraantal, de regio Zuidoost Brabant kent echter een vergelijkbaar inwoneraantal.

4.6 Analyse van sturing en uitkomsten

Ten eerste hebben alle drie regio's te stellen met een gecompliceerd besluitvormingsproces ten aanzien van regionaal economisch beleid. Er is een veelvoud aan partijen betrokken bij het nemen van besluiten in de verschillende boards of besturen zitten minstens vijftien bestuurders en daarnaast moet er financiering worden bij tientallen gemeenten. Daarnaast is er grote diversiteit in de partijen die betrokken zijn, van multinationals, belangenorganisaties voor ondernemers, gemeentelijke overheden, provinciale overheden tot onderwijsinstellingen. De vraagstukken aangaande regionaal economisch beleid, zoals de financiering van een regionale investeringsagenda moeten voor een deel worden besloten in politieke arena's als gemeenteraden of provinciale staten. De sturing in deze verweven kluwen van organisaties wordt op verschillende wijzen ervaren in de drie regionale netwerken.

In de regio Eindhoven blijkt de 'triple helix gedachte' zich ook te vertalen in de sturing en omgang met het politieke domein van de raden. Men tracht besluiten over de economische toekomst waar mogelijk in het tripartite verband te maken. Ook hier is er wrijving tussen belangen van de verschillende gemeenteraden en dat komt volgens sommigen de snelheid van het proces niet ten goede. Men is zich er echter van bewust dat het noodzakelijk is om bijvoorbeeld de belangrijkste geldschieters, de gemeenten, nadrukkelijk bij het besluitvormingsproces te betrekken. Omdat alle partijen in verschillende stadia worden betrokken bij de besluitvorming ervaart men de mate van verbinding, gedeelde ambitie en het vertrouwen als positief.

In het netwerk van de regio Arnhem/Nijmegen lijkt men ervoor te kiezen om zich enigszins af te sluiten van het politieke proces in de gemeenteraden. De respondenten van de verschillende gemeenten ervaren dat er te weinig verbinding wordt gezocht met gemeenteraden in de regio, wat het ervaren commitment en vertrouwen niet ten goede komt. Daarnaast hebben de gemeente Arnhem, de gemeente Nijmegen en de provincie ervoor gekozen om met zijn drieën een investeringsagenda op te stellen, waarbij andere partijen later bij aan kunnen aanhaken. Dit kan enerzijds worden beschouwd als de voortrekkersrol nemen en anderzijds als het passeren van andere partijen in de besluitvorming binnen het regionale netwerk.

Vergelijkbaar met de opstelling van de actoren in het Arnhem/Nijmeegse netwerk kiest men binnen de EBU een apolitieke route. Bovendien in het Utrechtse netwerk leidt een gebrek aan noodzaak tot samenwerking om werk te maken van actieve netwerkparticipatie. Daarbij lijkt erbij een gebrek aan sturing een impasse te ontstaan. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn niet tevreden over de administratieve processen van de overheden in het netwerk. Overheden vinden dat er te weinig komt van investerende alliantie en de kennisinstellingen moeten volgens sommige respondenten wennen aan het idee van kennisvalorisatie.

Ten tweede zijn de structurerende praktijken waar te nemen in de drie netwerken. De oprichting van de verschillende netwerkorganisaties zorgt voor een stabiele basis van het netwerk. Er kunnen formele overleggen plaatsvinden en de spelregels van het samenwerkingsproces kunnen worden vastgesteld. Alhoewel de meeste respondenten benoemen dat er niet nog een bureaucratisch bestuursorgaan moet worden opgetuigd vindt men de coördinerende functie van belang. Bovendien kan de netwerkorganisatie de rol van spin in het web van verbindingen op zich nemen. In alle drie de regio's vindt men deze verbindende functie van grote toegevoegde waarde. Het bij elkaar brengen van partijen uit de verschillende disciplines wordt door vrijwel alle respondenten genoemd als kerntaak van het netwerk. Zo sturen alle drie de netwerken op het bij elkaar brengen van partijen uit verschillende disciplines om tot innovaties uit crossovers te komen. De partijen bij elkaar brengen lijkt echter niet genoeg, want samenwerking of innovaties ontstaan niet vanzelf door actoren tegen elkaar aan te wrijven. Het gevoel van urgentie of een

gezamenlijke ambitie is niet in alle netwerken aanwezig. Een interessant constatering is dat de huidige netwerken in Utrecht en Arnhem/Nijmegen voornamelijk zijn opgezet om een voorgaande structuur te vervangen, waar in Eindhoven de oorsprong ligt in een gedeeld regionaal vraagstuk. Soms lijkt de verbindende rol van de netwerkorganisatie echter te conflicteren met de eigen organisatie belangen. In de regio Arnhem/Nijmegen probeert de EB zich bijvoorbeeld nadrukkelijk te manifesteren en te etaleren om haar bestaansrecht te garanderen. Sommige netwerkpartners zien graag dat men niet alleen maar gezamenlijk de vlaggen van succes plant.

Daarnaast lopen er door de regionale netwerken ook informele structuren die van invloed zijn op de uitkomsten van het netwerken. De (samenwerkings)cultuur in de regio en de regionale geschiedenis lijken hierin een rol te spelen. Zoals het netwerk van de regio Arnhem/Nijmegen met de moeilijke toetreding van stakeholders uit Wageningen laat zien, dient men rekening te houden met bestaande structuren en belangen. Een gedeelde regionale cultuur kan zowel een goede voedingsbodem zijn voor het netwerk zoals de gedeelde 'Philips governance' en 'platte cultuur' in Eindhoven of negatief zoals de 'kerk en klerk' cultuur in het Utrechtse. In het Arnhem/Nijmeegse netwerk tracht men de geschillen en verschillen van de twee stedelijke regio's ter zijde te schuiven om een regionaal front te vormen. Men is positief over de formele brug die tussen de steden in deze samenwerking is gelegd, maar men is zich uitermate bewust van de lokale sentimenten die spelen in de eigen gemeenten.

Op het snijvlak van structurerende regels en verantwoordingsmechanismen kunnen procedures van controle nuttig zijn om transparantie te garanderen in het samenwerkingsproces. Enerzijds kunnen deze controles zorgen voor het vertrouwen in het functioneren van het netwerk, zoals rapportages over de uitgaven van een netwerkorganisatie. Men wordt immers op de hoogte gehouden van de voortgang van activiteiten in het netwerk. Anderzijds kunnen interne organisatieprocedures voor netwerkpartners voor frustraties en vertragingen in een samenwerkingsproces zorgen.

Ten derde is het interessant en relevant om te kijken naar de uitkomsten van drie netwerken en hoe men deze tracht te verantwoorden. Wellicht heeft men het van elkaar afgekeken, maar elke regio kent een monitor of dashboard waarbij men de economische prestaties van de regio bijhoudt (EBU, 2017). Daarnaast zijn er verslagen en rapportages over de output van de netwerken, zoals het aantal evenementen dat men organiseert en bezoekt. Daarnaast kiest men er in Utrecht bijvoorbeeld voor om investeringen die het netwerk 'uitlokt' te presenteren als uitkomsten van de samenwerking, deze methode wordt ten twijfel getrokken door verschillende respondenten. Het problematische van deze op output gerichte rapportering, is dat economische output lastig te herleiden is naar concrete netwerkactiviteiten en outcomes van netwerken. Een groot aantal van de respondenten in de verschillende netwerken onderschrijft deze stelling, maar toch lijken alle drie de netwerken voor een

Als men bijvoorbeeld kijkt naar de economische prestaties van de regio Utrecht dan gaat het de regio voor de wind. Op alle indicatoren die zijn opgenomen in de vergelijking presteert de regio bovengemiddeld. Ook volgens de eigen investeringsrapportages wordt er met een investeringsbudget van €5 miljoen investeringen van €50 miljoen. Als men vervolgens kijkt naar de 'vitaliteit' van het netwerk dan is het beeld van het netwerk een stuk minder rooskleurig. De netwerkvitaliteit scoort onder de respondenten op zowel als proces en opbrengsten een stuk minder positief. De sturingspraktijken en de cultuur van samenwerken die wordt ervaren tonen daarnaast aan dat er ruimte voor verbetering is. In de regio Eindhoven kent zowel de economische prestaties als netwerkvitaliteit.

Ten slotte als men de sturing ten aanzien van de vertegenwoordiging onder de loep neemt ziet men veel overeenkomsten in de drie netwerken. Men kiest in alle drie de gevallen voor een vergelijkbare

vertegenwoordiging van een kleine groep bestuurders van voornamelijk instellingen. Een kritiekpunt dat door diverse respondenten van de verschillende netwerken wordt gemaakt is dat deze vorm van vertegenwoordiging niet alle groepen evengoed vertegenwoordigt of bereikt. Vooral kleinere organisaties, zoals kleinere gemeente, MKB'ers, startup's maar ook burgers worden moeilijk bereikt. Ze hebben

Het Utrechtse netwerk kiest hierbij voor een opzet waarbij op zes thema's verschillende groepen zijn vertegenwoordigd in de EBU. Zo tracht men een grote, diverse groep van bestuurders te vertegenwoordigen. Er worden door sommige betrokkenen in het netwerk wel vraagtekens gezet bij de inzet en het commitment van sommige deelnemers. Alhoewel sommige respondenten die zelf zitting nemen in een van de Economic Board's vertellen dat het van belang is dat de bestuurders in een netwerkbestuur een vertrouwensband kunnen opbouwen. De opvatting van sommigen is dat door de groep groter te maken of tussentijdse te wisselen zouden de banden tussen betrokkenen eerder verwateren.

Hieronder wordt een schematische weergave gegeven van de toegepaste sturing strategieën in de 3 besproken netwerken.

Orde zoekend		Complexiteit erkennend		
Sterk aanwezig	Matig aanwezig	Matig aanwezig	Sterk aanwezig	Onhelder

Tabel 6 Toegepaste sturingsstrategieën

		Eindhoven	Utrecht	Arnhem/Nijmegen
Besluitvorming	<i>Proces</i>			
	<i>Besluit</i>			
Structuur	<i>Afbakening</i>			
	<i>Regel</i>			
Verantwoording	<i>Controle</i>			
	<i>Meting</i>			
Vertegenwoordiging	<i>Selectie</i>			
	<i>Groep</i>			

De context van de toegepaste sturingsstrategieën wordt gevormd door een aantal complicerende factoren in het netwerk. Zo kunnen institutionele verhoudingen en rollen tussen de partijen voor frictie zorgen. Men ervaart dat de verschillende rollen af en toe knellen tussen de partijen, zoals het feit dat een partij meerdere posities en rollen kan innemen. Bijvoorbeeld als een partij tegelijkertijd financier van het netwerk, toezichthouder en participant in programma's en projecten is. Het scheiden van verschillende rollen en petten in een netwerk vraagt een bepaalde mate van flexibiliteit van de betrokkenen in het netwerk.

Daarnaast is de wederzijdse afhankelijkheid in de netwerken enerzijds een verbindende factor en anderzijds een bron frustratie. Als partijen wederzijds afhankelijk zijn, zoals gemeenten in dezelfde regio waar de bevolking heen en weer pendelt dan is men eerder geneigd om samen te werken. Deze afhankelijkheid kent echter ook een keerzijde, omdat organisaties een eigen drang naar autonomie

hebben. Het is hierbij van belang dat men kan inzien dat het organisatiebelang soms ondergeschikt moet zijn aan het algemeen belang van het netwerk. Zo kunnen verschillende gemeenten concurreren om een bedrijventerrein of nieuwe campus of over hun eigen belang heen stappen en soms betekent dit dat een partij haar verlies moet nemen.

Bovendien bemoeilijken de verschillende talen die door partijen in het netwerk worden gesproken het samenwerkingsproces. Een snel besluit voor een ondernemer betekent iets anders dan een snel besluit voor een ambtenaar. Het begrip van zoiets als tijd kan per organisatie of per sector sterk verschillen. Enig inlevingsvermogen en bereidwilligheid om zich in te leven in het perspectief van de andere helpt om de ander beter te begrijpen. Daarnaast kunnen bemiddelaars zoals leden van een netwerkorganisatie een faciliterende rol op zich nemen.

Culturele (ver)banden en structuren die bestaan binnen een netwerk of regio kunnen voor zowel binding als barrières zorgen. Als de netwerkverbindingen parallel lopen met de culturele banden dan kan het een versterkende werking hebben, zoals is waar te nemen in het Eindhovense netwerk. De oude Philips gebouwen worden gedeeld binnen het Eindhovense netwerk en al eerder genoemde 'platte cultuur' past naadloos bij de netwerkstructuur die nu wordt gehanteerd.

Een van de verbanden die wordt blootgelegd tussen sturing en uitkomsten is dat het besluitvormingsproces voor een deel ook een proces is van betekenisgeving. In de interactie tussen de verschillende partijen kan men een gedeeld discours, gemeenschappelijke waarden ontwikkelen. In het Eindhovense netwerk tracht men in de Brainport samenwerking een continue. Een breed gedragen, gezamenlijke geconstrueerde visie en verhaal van de regio zorgt voor binding met het netwerk en tussen de partijen in het netwerk. In de regio Nijmegen behandelen een aantal actoren het besluitvormingsproces als een zakelijke aangelegenheid waarbij men vaart wil maken. Een van de uitkomsten is dat een aantal kleinere gemeenten zich niet verbonden voelt met het ingeslagen pad en de geformuleerde visie. De vraag is of een besluitvormingsproces ten aanzien van een netelig vraagstuk als regionaal-economisch beleid per definitie een langzaam proces langs veel schijven is. Als men zicht richt op het doorhakken van knopen en het snel nemen van besluiten in een netelig dossier, dan kan de weerstand wegnemen. Dan lijkt het pad en het perspectief van participatie en deliberatie toch de meeste kans van slagen te hebben, ondanks dat dit in eerste aanzet wellicht langer lijkt te duren. De weerstand en obstakels die deze benadering in een vroeg stadium wegneemt lijkt het besluitvormingsproces later ten goede te komen.

Opvallend aan de resultaten is keuze van de netwerken om een vergelijkbare keuzes te maken ten aanzien van de partijen die worden betrokken in het netwerk. De vertegenwoordiging wordt gekenmerkt door 'usual suspects', eenduidigheid en een nette verdeling langs de lijn van de drie o's. Er is zo een groep gevormd bestaande uit een relatief homogene groep met bestuurders van gevestigde partijen met betrekking tot de regionale economie. De vraag is of de crossovers en innovaties die deze netwerken willen bewerkstelligen van deze partijen gaan komen. Alhoewel een groot aantal respondenten deze lezing onderkennen, zien zij de samenstelling niet snel veranderen. Het Utrechtse netwerk vormt hier echter een uitzondering doordat men de afstand van de netwerk tot de maatschappij probeert te verkleinen door burgers te betrekken in het proces.

Verder is het opvallend dat de regionale economische cijfers en economische indicatoren die de netwerken hanteren vertellen maar een deel van het verhaal. Toch kiezen alle drie de netwerken voor een verantwoordingsregime die voornamelijk gericht is op inputs, zoals bijdrages van overheden en outputs zoals en ook outcomes. In het Utrechtse netwerk leidt dit tot twee beelden van het regionale netwerk, een

van economische welvaart en de ander van een netwerk dat qua proces en opbrengsten volgens haar deelnemers niet zo vitaal is. De wijze van verantwoorden heeft zo invloed op de gerapporteerde uitkomsten van het netwerk, immers men maakt wat men meet.

In de relaties tussen sturing en uitkomsten lijkt een lineair causaal verband een mooi hanteerbaar model. Uit de resultaten is echter op te maken dat de sturingspraktijken en de uitkomsten op meerdere fronten zijn verbonden. Zo lijkt het lineaire model van sturing en een verwachte uitkomst niet langer houdbaar. In het Eindhovense netwerk zien we dat de sturingsstrategie van continue terugkoppeling ten aanzien van verantwoording niet alleen zorgt voor vertrouwen onder de netwerkactoren. Door de hoge mate van vertrouwen onder de betrokkenen heeft men de sturingsstrategie ten aanzien van verantwoording aangepast waardoor budgetten voor de netwerkorganisatie nu voor vier jaar beschikbaar zijn.

Zo komt men tot het volgende schema ten aanzien van de sturingspraktijken in de drie regio's. Per netwerk worden kort de sturingspraktijken aangegeven en de ervaring van de respondenten met betrekking tot de uitkomsten van het netwerk.

	Eindhoven	Utrecht	Arnhem/Nijmegen
Besluitvorming			
<i>Sturing</i>	Continue afstemming met netwerkpartijen	Pogingen netwerkproces en politieke proces gescheiden te houden	Eenduidige besluiten door voortrekkers
<i>Uiting</i>	Langdurig proces met gestage voortgang	Gebrek aan gevoel van eigenaarschap	Weerstand en frictie van 'niet aangehaakte' partijen
Structuur			
<i>Sturing</i>	Sterk geformaliseerd en informeel netwerk met inbedding in de regio	Organisatiegrenzen nog niet geslecht door netwerkorganisatie	Eerste breinaald-verbinding door verschillende organisaties
<i>Uiting</i>	Sterke interne verbondenheid	Frustratie door controle procedures tussen organisaties	Frictie én verbondenheid met nieuwe partijen
Verantwoording			
<i>Sturing</i>	Outcome rapportages en continu proces van verantwoording	Jaarlijkse terugkoppeling op basis van output en outcome	Outcome metingen op basis van economische indicatoren en output
<i>Uiting</i>	Vertrouwen, onder gemeenteraden	Betrokkenen niet goed op de hoogte van resultaten	Nog weinig resultaten, voortgangrapportage laat te wensen over
Vertegenwoordiging			
<i>Sturing</i>	Vaste club van bestuurders	Grote, diverse groep van vertegenwoordigers	Relatieve nieuwe groep van gevestigde namen
<i>Uiting</i>	Overeenstemming en eenduidige visie	Veel verschillende percepties en weinig overeenstemming	Bereik van netwerk nog gering

De bovenstaande bevindingen laten zien dat er in netwerken met grofweg vergelijkbare vraagstukken en structuren voor andere sturingsstrategieën wordt gekozen. Tot slot zullen de bevindingen worden gedestilleerd tot conclusies en bediscussieerd in de context van de huidige 'state of the art' kennis.

5. Conclusies

In een verweven maatschappij, verbonden economie en netwerksamenleving is er behoefte aan een nieuwe sturingsfilosofie (Hajer, 2005; Teisman, 2005; Colander & Kuper, 2014). In een context waarbij de overheid en maatschappelijke partijen zijn verbonden rondom de sturing van een vraagstuk kan een partij het niet alleen af. In governance netwerken trachten deze partijen oplossingen en beleid te maken voor complexe vraagstukken te vinden. Naast het inhoudelijke vraagstuk is de wijze van effectief sturing in complexiteit een opgave. De constatering “het is complex” komt men in menig beleidsdocument, onderzoek en bestuurlijke dialoog tegen (MinBzk, 2016; SER, 2017; MinEz, 2017). Deze constatering is ook in dit onderzoek gemaakt, sturing in netwerken is een complexe exercitie. De empirie toont aan dat wederzijdse afhankelijkheid, het vormen van een passende netwerkstructuur en complexe interacties een governance netwerk complex maken. De bevindingen laten zien dat wederzijdse afhankelijkheid kan zorgen voor verbondenheid én conflicten met organisaties belangen. De netwerkstructuur kan daarnaast in lijn of in conflict liggen met de heersende bestuurs- of samenwerkingscultuur. Bovendien zorgen de interacties tussen de betrokken partijen met verschillende rollen voor een strategisch spel van doelgerichte beïnvloeding. In de drie onderzochte netwerken zijn de sturingspraktijken onder de loep genomen en gerelateerd aan de uitkomsten. De gekozen strategieën met betrekking tot sturing laten zowel verschillen als overeenkomsten zien met wisselende uitkomsten. Op basis van de vier kernbegrippen van sturing zien we in de drie netwerken dat:

Besluitvorming kan worden vormgegeven als een proces van interactie, afstemming en consultatie. Als men deze wijze van sturing hanteert, dan voltrekt het besluitvormingsproces traag maar is de mate van verbondenheid en gedeelde ambitie groter. De weg van snelle besluiten en de apolitieke route laat zien dat partijen in het netwerk zich gepasseerd en betrokken kunnen voelen als zij niet (voldoende) in besluiten worden meegenomen.

Bij de structuur van de netwerken valt op dat men in meer of mindere mate tracht de grenzen van participerende organisaties te overstijgen. Er wordt gepoogd verbindingen te leggen tussen mensen en organisaties, maar niet elke netwerk is hierin even succesvol. Een strakke afbakening van gemeente of organisatiegrenzen laat zien dat bestaande structuren de betrokkenheid in het netwerk in de weg kunnen staan.

Als men de wijze van verantwoording aanschouwt ziet men voornamelijk vormen van output of outcome monitoring. Hierbij zijn veelal economische of financiële rapportages leidend. Er zijn echter wel verschillen op te merken in het proces van verantwoording waarin continue terugkoppeling van de voortgang door respondenten als vertrouwenwekkend wordt ervaren. Het achterwege laten van een dergelijke terugkoppeling wordt transparantie en

De vertegenwoordiging in de drie netwerken wordt gekenmerkt door vaste club ‘usual suspects’ met een drang naar eenduidigheid en overeenstemming. Waarbij het bewustzijn bij veel respondenten bestaat dat de personen aan tafel niet gauw voor vernieuwingen of innovaties zullen zorgen. Het belang van het bouwen van relaties tussen vertrouwde gezichten in bestuurlijk kringen voert de boventoon.

Naar aanleiding van sturingspraktijken en gerapporteerde uitkomsten zullen de centrale onderzoeksvraag en subvragen worden beantwoord. Hiervoor zijn vijftientig interviews afgenomen met practitioners in drie regionale netwerken in Nederland. Hierbij zijn verschillende subvragen gesteld om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden die hier kort zullen worden behandeld:

1. Wat wordt verstaan onder ‘governance netwerken’?

In dit onderzoek zijn governance netwerken gedefinieerd als, relatief stabiele patronen of sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die gevormd worden bij maatschappelijke vraagstukken. Deze

netwerken worden gevormd, behouden en veranderd door de interacties van de betrokken actoren (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). Hierbij zorgen de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren, meervoudige beleidsproblemen, strategische onzekerheid en interacties voor complexiteit.

2. Wat wordt er in dit onderzoek onder complexe systemen verstaan?

Een complex systeem wordt gekenmerkt doordat structuur aanneemt door de onderlinge interacties van actoren. Er kan zo een hiërarchie of structuur ontstaan die niet waarneembaar is als men inzoomt op een actor of interactie. Deze structuur is adaptief en dynamisch door de constant veranderende posities van de actoren en hun onderlinge interacties. Deze vorm van zelf organisatie zorgt ervoor dat een systeem een structuur kan vormen en vasthouden zonder externe sturing of coördinatie (Axelrod & Cohen, 2000; Gerrits, 2012). Omdat een complex systeem in verbinding met de omgeving constant aan prikkels van buitenaf onderhevig is het adaptief en dynamisch. Daarnaast is een belangrijk kenmerk van een complex systeem dat het een non-lineaire dynamiek kent. Ogenscheinlijke kleine interventies in complexe systemen kunnen onverwachte en ongewenste consequenties hebben. Men kan een complex systeem ook wel typeren door wat het niet is, aangezien een complex systeem zich bevindt op de rand tussen orde en chaos. Het Cynefin framework laat zien hoe men een systeem kan categoriseren (Snowden & Boone, 2007).

Cynefin framework (Snowden & Boone, 2007)

<i>Complex</i> De relatie tussen oorzaak en gevolg zijn alleen achteraf waar te nemen.	<i>Ingewikkeld</i> De relatie tussen oorzaak en gevolg vragen om analyse en onderzoek om te doorgronden.
<i>Chaos</i> Geen relatie tussen oorzaak en gevolg op systeemniveau.	<i>Simpel</i> De relatie tussen oorzaak en gevolg zijn vanzelfsprekend en kenbaar voor iedereen.

3. Wat voor verschillende typen sturing zijn mogelijk bij governance netwerken?

Dit onderzoek onderscheidt twee het orde zoekende perspectief en het complexiteit erkennende perspectief. Hierbij is sturing omschreven als: “een poging tot doelgerichte beïnvloeding” (Van der Steen, 2016). Het ordezoekende perspectief is gericht op het creëren van eenduidigheid, versimpeling en het ordelijke structuren. Het complexiteit erkennende perspectief kenmerkt zich door dat gericht is op de verbinding, ruimte voor variatie en zelf organiserend vermogen.

Dit onderzoek laat zien dat het beide benaderingen een verschillende route kiezen voor het omgaan met de complexiteit van governance netwerken. Het antwoord op de hoofdvraag nuancering verdiend op basis van het dubbelperspectief dat hier wordt gehanteerd. Afhankelijk van de lens of het paradigma dat men kiest ziet sturing in een complexe governance netwerk er verschillend uit. De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt gesteld is:

Wat zijn de uitkomsten van verschillende typen sturing in complexe governance netwerken? Waarbij de context wordt gevormd door regionaal-economische samenwerkingen in Nederland.

Het antwoord op de onderzoeksvraag wordt hieronder in drievoud beantwoord, hierbij ga ik eerst in op I) de effectiviteit van verschillende typen sturing, II) een nieuw perspectief op uitkomsten en III) de relatie tussen sturing en uitkomsten.

I) Sturing en uitkomsten

In een governance netwerk gezien als complex systeem is een complexiteit erkennende sturingsstrategie aan te bevelen boven een ordezoekende benadering. In de onderzochte cases waar een meer verbindende, inclusieve strategie met ruimte voor betekenisgeving werd ervaren zijn betere uitkomsten waar te nemen dan bij de cases met een begrenzend, gecontroleerde aanpak. Hierbij is te zien dat een interactief besluitvormingsproces gericht op gedeelde betekenisgeving voor gedeelde ambitie en verbondenheid zorgt. In tegenstelling tot een aanpak gericht op snelle eenduidige besluiten waarbij netwerkpartijen zich gepasseerd voelen. De ervaren sturingsstrategie in het besluitvormingsproces laat zien dat een proces van gezamenlijke betekenisgeving ten aanzien van economisch beleid tot een gezamenlijke visie en gemeenschappelijke waarden kan leiden.

Bovendien zorgt een proces van continue verantwoording en interactie tussen de netwerkactoren, achterban en de omgeving voor vertrouwen. In de regio Eindhoven ziet men dat het vertrouwen geven zich uitbetaald in het krijgen van vertrouwen in het financieringsmodel van de Brainportsamenwerking.

Daarnaast kunnen de verbindingen tussen organisaties en mensen in het netwerk voor kennisdeling en innovaties zorgen. Een netwerk bestaat immers door de verbindingen tussen haar actoren. Kennisdeling is een belangrijk onderdeel in het smeden en is een voorwaarde voor het creëren van innovaties in een netwerk.

Dit betekent echter niet dat men eenzijdig kan concluderen dat het ordezoekende perspectief louter tot negatieve uitkomsten. Ook hier is nuancering vereist. Bij een aantal elementen zorgt deze sturingsvorm voor tegengestelde ervaringen bij respondenten, zoals de nadruk op eenduidige besluiten waarbij de een het als daadkrachtig beschouwt en de ander als passeerbeweging.

Een voordeel van ordezoekende sturing ten aanzien van de structuur van een netwerk lijkt de begrenzing en afbakening van de taken of het domein van het netwerk. Dit kan het behalen van de ambitie ten goede komen. Een heldere afgebakende taak- en doelstelling kan focus aanbrengen en voor gemeenschappelijkheid mits die breed gedragen is door de partijen in het netwerk. De toegevoegde waarde van een netwerkorganisatie als verbindende partij wordt door meerdere respondenten onderschreven. Het risico van het creëren van een dergelijke organisatie wordt door een respondent treffend omschreven als: “de oligopolie van de organisatie” (Provincie Noord-Brabant). Daarnaast valt op dat de ordezoekende benadering van vertegenwoordiging tot positieve resultaten leidt in verschillende netwerken. Zoals eerder vermeld geven de een relatief stabiele samenwerking tussen van belang voor het ontwikkelen van relaties, vertrouwen en kennisdeling.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de causale verbanden die in het conceptueel model zijn weergegeven, wellicht anders moeten worden getekend. Dit onderzoek toont geen eenduidige, ‘ordezoekende’ relaties aan waarbij sturingsactie A tot uitkomst B leidt. Het geeft in een aantal selectieve cases mogelijk succesvolle strategieën weer, waarbij ook contingente factoren als cultuur, samenwerkingsverleden en regionale structuur een rol spelen.

II) Uitkomsten in een ander perspectief

Het perspectief dat men inneemt ten aanzien van de sturing bepaalt de route die men af wil leggen met het netwerk. De voorgenomen uitkomsten kunnen als een gidspunt dienen waar men naartoe werkt. Als men een ordezoekende perspectief inneemt zal men een ander beeld hebben van de gewenste uitkomsten en hoe men deze bereikt dan in een complexiteit erkennende benadering. Waar een ordezoekende perspectief de nadruk legt op het verantwoorden van input en output van een netwerk, vertelt deze

benadering maar een deel van het verhaal. Een complexiteit erkennend benadering beschouwt het proces van samenwerking ook als een mogelijke uitkomst van het netwerk. Het voegt zo een breder perspectief aan het de mogelijke uitkomsten van een netwerk.

De vraag is of de gehanteerde onderzoekende vormen van verantwoording en monitoring van de uitkomsten ongewijzigd dienen te blijven. Als men alleen kwantitatieve gegevens gebruikt om bijvoorbeeld economische output weer te geven, dan mist men procesmatige opbrengsten van het netwerk. De bevindingen laten zien dat er zo twee beelden kunnen ontstaan van een netwerk met een discrepantie.

De economische indicatoren geven geen beeld van de werking van het netwerk en ervaringen van de deelnemers. De netwerk vitaliteitsmonitor laat zien dat bij het Utrechtse netwerk op zowel het ervaren proces als de opbrengsten het beeld niet zo rooskleurig is als de economische cijfers doen vermoeden. In een complexiteit erkennend perspectief op uitkomsten staat niet alleen naar de output van een netwerk centraal. De ordezoekende benadering van verantwoording geeft weinig weer van het proces en de daadwerkelijk ervaren opbrengsten. Het begrip netwerk vitaliteit is hierbij geïntroduceerd om als toevoeging te dienen naast de output indicatoren, zoals de economische prestaties van de regio's. Het complexiteit erkennend perspectief op uitkomsten kan als toevoeging dienen om een betere weergave te geven van het functioneren van een netwerk. In de drie regionale netwerken die zijn onderzocht domineerde het perspectief van op output gerichte verantwoording. Er valt dus de nodige winst te behalen in het verspreiden van een alternatief perspectief op uitkomsten in netwerken.

III) Wederkerige relatie tussen sturing en uitkomsten

De uitkomsten van een netwerken hebben invloed op de toepassing van de sturingsstrategieën. Immer niet alleen een sturingsstrategie kan effect hebben op de uitkomsten, deze uitkomsten kunnen ook leiden tot andere sturingspraktijken. Sommige uitkomsten niet het gevolg van doelbewuste pogingen tot beïnvloeding, maar onverwachte opbrengsten van onbewuste acties of interacties.

Door een inclusieve, verbindende sturingsstrategie kan het vertrouwen tussen netwerkactoren toenemen. Dit vertrouwen kan ervoor zorgen dat men ervoor kiest om minder strakke verantwoording of controlemechanismen te hanteren. De verminderde controlemechanismen kunnen ook opportunistisch gedrag tot gevolg hebben, wat voor verminderd vertrouwen kan zorgen. Zo ontstaat er een dynamisch geheel van interacties met zowel negatieve, corrigerende feedbackloops als positieve, versterkende feedbackloops. Deze feedbackloops tussen interventie en uitkomst zijn kenmerkend voor complexe systemen. De non-lineaire dynamiek die dit teweegbrengt staat haaks op de overzichtelijke weergave van het conceptuele model. Het lineaire model dat wordt gepresenteerd in de theorie is een weergave die veel bestuurders wellicht graag zien. Men neme maatregel X om effect Y te bereiken. Nu ziet men dat Effect Y ook invloed heeft op de maatregel X die wordt genomen.

Vervolgonderzoek kan de wederkerige relaties tussen sturing en uitkomsten wellicht verder onderzoeken. Deze nieuwe perspectieven op uitkomsten van netwerken plaatsen het begrip uitkomst in een nieuwe context. Uitkomst als een punt waar men uiteindelijk op uitkomt of uitkomst als een vertrekpunt van een nieuwe tocht.

6. Discussie & reflectie

Als men de resultaten en conclusies in een breder verband plaatst van academische literatuur dan worden de bevindingen van dit onderzoek deels ondersteund en deels weerlegd. Zoals sommige complexiteit theoretici stellen zijn de relaties tussen acties zoals beleid en de uitkomsten non-lineair, onvoorspelbaar en oncontroleerbaar zijn. Een implicatie van deze blik op uitkomsten in netwerken is dat beleid en interventies hoogstens het systeem een goede richting in kunnen duwen (Morcol, 2014). Er zal altijd voor een groot deel sprake zijn van een 'black box' van causaliteit, waarbij men niet exact kan achterhalen welke elementen elkaar beïnvloeden. In dit licht is enige nederigheid gepast over mogelijke uitspraken met betrekking tot eenduidige, lineaire relaties tussen de besproken concepten. De aanwezigheid van bepaalde sturingspraktijken of uitkomsten betekent niet automatisch dat er een verband is. Dit onderzoek heeft een aantal mogelijke verbanden en factoren beschreven die laten zien dat in deze context, een complex governance netwerk andere sturingspraktijken vereist dan de klassieke sturingsbenadering. Deze lezing wordt ondersteund door theorieën met betrekking tot verbindende management stijlen waarbij is aangetoond dat deze stijlen tot betere uitkomsten leiden in netwerken (Klijn & Koppenjan, 2014; Edelenbos, Van Buuren en Klijn, 2013). De theorie met betrekking tot netwerkmanagement geeft een toevoeging door te stellen dat er 'network managers' nodig zijn om doorbraken te forceren in netwerken. Zij zullen als de uitvoerders van een complexiteit erkennende strategie kunnen fungeren.

Een tegengesteld perspectief wordt geboden door Kooiman (2003) die stelt dat hiërarchische vormen van sturing beter in staat zijn in het omgaan met complexiteit. Aangezien deze sturingsstrategie effectiever is in het monitoren en sturen van onverwachte non-lineaire ontwikkelingen. Hij geeft aan dat het het ordezoekende perspectief zijn functie heeft als sturingsstrategie in netwerken. Zoals de matrix van Van der Steen (et.al., 2015) laat zien is het belangrijk zijn om bewust te zijn in welke situatie men zich bevindt en welke sturingspraktijken daarbij horen.

Een terechte opmerking wordt door Verweij (et al., 2013) geplaatst, namelijk dat niet alleen de wijze van sturing of managementstrategie bepalend is voor uitkomsten. Contingente factoren en context kunnen een belangrijke determinant zijn voor de uitkomsten van netwerken. Met betrekking tot de onderzochte regio's kan men wellicht denken aan de eerder genoemde culturele factoren, samenwerkingsverleden of geografische ligging. Een complexiteit erkennende sturingsstrategie zal wellicht alleen tot uitkomsten onder bepaalde contingente factoren.

De bevindingen van dit onderzoek sluiten aan bij eerder onderzoek waarbij culturele en institutionele spanningen, complexe taken en conflicterende doelen het monitoren van resultaten bemoeilijken (Moynihan et al. 2011). Ook in dit onderzoek is te zien dat institutionele spanningen tussen organisaties de beoordeling van het succes van een netwerk kunnen beïnvloeden. Daarnaast geven Sorensen & Torfing (2009) aan dat de output van governance netwerken moeilijk is te kwantificeren omdat het vaak om abstracte resultaten zoals gedeelde probleem definities, gedeelde waarden, toekomstvisies en verbeterde coördinatie. Het is daarnaast buitengewoon lastig om te meten wat bijvoorbeeld de totale kosten van beleidsuitkomsten zijn, aangezien de governance netwerken zelden controle hebben over de uitvoering van de beleidsuitkomsten. De toevoeging van de netwerk vitaliteitsmeting geeft een rijker beeld van het netwerk door de percepties van de netwerk betrokkenen mee te nemen. Volgens Moynihan (et al., 2011) is er dan ook behoefte aan bepaalde prestatie- of verantwoordingsmechanismen omdat zij kunnen helpen bij het verhelderen van vage en symbolische visies. Prestatiebeleid kan een visie omzetten naar actie en feedback geven over de voortgang om de doelen, strategieën en acties te evalueren en aan te passen. Hierbij kan worden afgevraagd of bepaalde indicatoren van de netwerk vitaliteitsmeting passen in het complexiteit erkennende perspectief, zoals fysieke mijlpalen of organisatiegraad. De dichotomie die is aangebracht blijkt in de praktijk, meer overlap te kennen en meer te typeren zijn in grijstinten.

Reflectie

Mijn onderzoek begon met de intentie om effectiviteit van regionaal-economische netwerken te meten. Via innovatie, publieke waarde creatie, triple helix netwerken kwam ik uiteindelijk bij het punt waarmee deze thesis is begonnen. Dit onderzoek is in die zin ‘full circle’ aangezien het de effectiviteit, resultaten, opbrengsten of hoe men het wil verwoorden in een ander daglicht zet. Mijn eigen blik op het realiseren van resultaten in een netwerk zijn in deze zes maanden dan ook sterk verbreed. De non-lineaire relaties, complexe verbanden en ambigue uitkomsten hebben de analyse echter niet vergemakkelijkt.

Ten aanzien van de beperkingen van dit onderzoek behoeft de casusselectie aandacht. Ik kwam er te laat achter dat het Arnhem/Nijmeegse netwerk in haar huidige vorm nog geen anderhalf jaar bestaat. Een strakke hantering van de definitie van een netwerk zou uitsluiting van deze casus hebben betekend. Echter omwille van de tijdsinvestering die al was gedaan in deze casus is ervoor gekozen om deze casus toch te gebruiken voor de analyse.

Bovendien is de validiteit en betrouwbaarheid negatief beïnvloed doordat er maar een onderzoeker het onderzoek uitvoerde. Het tweede paar ogen van een andere onderzoeker zou de betrouwbaarheid van de dataverzameling en codering hebben bevorderd (Van Thiel, 2007). Gelukkig kon mijn scriptiebegeleider bij tussentijdse beoordelingen het onderzoeksproces van feedback en aansturing voorzien. Ten aanzien van de antwoorden respondenten is het mogelijk dat zij sociaal wenselijke antwoorden gaven, alhoewel door de anonimiteit te garanderen dit hopelijk is beperkt.

Wetenschappelijke aanbevelingen

Een onderzoek specifiek naar de rol van de overheid in gelijksoortige netwerken en specifiek de rol van vertegenwoordigende organen zoals gemeenteraden en provinciale staten zou relevante inzichten bieden. In de resultaten van dit onderzoek kwam de lastige taak van beleid langs ‘de raden loodsen’ meermaals ter sprake. Er is in dit onderzoek kort aandacht aan deze politieke dimensie besteedt, maar hier kan mijns inziens meer onderzoek naar uitgaan.

Een van de bevindingen van dit onderzoek is dat er contingente factoren, zoals cultuur, een invloed lijken te hebben (op de achtergrond) bij het werken in netwerken. De cultuur van netwerken wordt door Castells (2011) wel aangehaald in zijn standaardwerk ten aanzien van de netwerksamenleving. Mijns inziens is er een kennislacune die door toekomstig onderzoek kan worden ingevuld. De invloed van de contingente factoren in een regio, bij de betrokken organisaties of een samenwerkingsverband op het functioneren van een netwerk kan een interessant startpunt zijn voor nieuw onderzoek.

Andere bevindingen van dit onderzoek zijn dat een eenduidige groep vertegenwoordigers in het netwerk tot vertrouwen en een gemakkelijker opbouw van relaties leidt. Deze bevinding ging enigszins tegen mijn verwachting in en wellicht kan de samenstelling van een vertegenwoordigend orgaan en haar uitkomsten. Vervolgonderzoek kan er op gericht zijn om te onderzoeken of de homogeniteit en heterogeniteit van de betrokken netwerkpartijen effecten heeft op de kwaliteit van besluiten, kennisdeling of innovatie in een netwerk (Gerrits, 2012). Daarnaast kan de toegevoegde waarde van wisselende coalities in netwerken worden onderzocht.

7. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek en als beantwoording van de laatste deelvragen zijn er een aantal aanbevelingen opgesteld voor netwerkparticipanten in het veld. De vier kernbegrippen van sturing dienen hierbij als leidraad. Per aanbeveling kan er een afweging worden gemaakt die men wellicht kan duiden in termen van ordezoekend of complexiteit erkennend. De context of situatie zal leidend moeten zijn voor de gekozen toepassing.

Besluitvorming

- Zorg voor een inclusief en deliberatief besluitvormingsproces. De grootste zorgen en obstakels voor beleid kunnen wellicht in een vroeg stadium al worden weggenomen of omzeilt door participatie te promoten van partijen. Hierbij wordt in de regio Eindhoven de kanttekening geplaatst dat het proces van inspraak traag kan verlopen en niet zonder slag of stoot plaats vindt. De afweging die moet worden gemaakt of de partijen die niet worden betrokken in een later stadium voor (onoverkomelijke) hinder kunnen zorgen. En of de partijen die wel worden betrokken zich voor of tegen het mogelijke besluit mobiliseren.
- Betekenisgeving speelt in besluitvorming een belangrijke rol, het gaat niet alleen om het besluit an zich. Het proces van in gezamenlijkheid een ambitie, visie of narratief creëren kan tijd rovend lijken, maar uiteindelijk ontstaat zo de toegevoegde waarde en meer dan de som der delen van een netwerk. Een besluit kan echter ook betekenis krijgen doordat er een aantal 'early adopters' zijn die een voortrekkersrol nemen. Bijvoorbeeld, een trio van partijen die een ambitieuze investeringsagenda besluiten met een stip op de horizon als eerste aanzet tot verdere actie.

Structuur

- De netwerkorganisaties zijn nuttig als structurerende partij en smeerolie om het samenwerkingsproces te bevorderen. De ijzeren wet van de oligarchie kan echter ook hier optreden. Een ogenschijnlijk succesvolle netwerkorganisatie kan door netwerkpartners als Als men een organisatie opricht kan er na verloop van tijd een verdediging van het eigen bestaansrecht gaan plaatsvinden. De eigen organisatiebelangen kunnen zo conflicteren met de belangen van het netwerk en de andere betrokkenen. Netwerken en netwerkorganisaties zijn ook weer onderdeel van een groter geheel. Zoals de drie regionale netwerken uiteindelijk (kleine) onderdelen zijn van een nationaal en internationaal netwerk.
- De structuren van een netwerk dienen rekening te houden met bestaande (culture) structuren en belangen die al zijn gevestigd. De weerstand die bestaande structuren kunnen geven kan onoverkomelijk zijn voor een nieuw netwerk. Deze structuren zijn echter niet eeuwigdurend en kunnen onder tijd of druk veranderen. Soms is de tijd rijp om, als in de 'punctuated equilibrium' theorie, bestaande structuren te vernietigen en soms om ze te handhaven. Vanuit het Arnhem/Nijmeegse perspectief hoort Wageningen bij de eigen regio, maar vanuit het Wageningse perspectief hoort men bij de al succesvolle Foodvalley regio.

Verantwoording,

- De uitkomsten van een netwerk niet louter beoordelen op input zoals financiële middelen en output als financiële prestaties of effectmetingen. Een instrument als een netwerkvitaliteitsmeting kan aantonen hoe het netwerkproces functioneert en waar men op

kan sturen voor verbetering. De vraag is ook of het nodig is om de ervaringen van de betrokkenen te meten. Een vitaliteitsmeting is echter niet zaligmakend en het kan een tijdrovend proces zijn om alle data te verzamelen en te analyseren. Daarnaast laat de netwerk vitaliteit zien dat de netwerkparticipanten content zijn, maar de vraag is of de omgeving van het netwerk dat beeld ondersteunt.

- Het geven van vertrouwen betekent het krijgen van vertrouwen, men kan ervoor kiezen om een jaarlijks verantwoordingsproces voor tijd en middelen om de vier jaar te laten plaatsvinden. Als er eenmaal een vertrouwensband is en er binnen het netwerk transparant wordt gehandeld kan men wellicht af van een jaarlijkse cyclus. Bijvoorbeeld als het om meerjarenprojecten gaat, waarbij mogelijke resultaten pas veel later enigszins zichtbaar zullen zijn. Het bouwen van vertrouwen is echter een gecompliceerd proces. Extra controlemechanismen om transparantie onder netwerkpartijen te bevorderen kunnen echter ook voor vertrouwen onder deze partijen zorgen.

Vertegenwoordiging,

- Het is gebruikelijk om per kwartaal of per jaar te evalueren hoe een netwerk presteert, het kan ook een idee zijn om de bezetting onder de loep te nemen. Sommige partijen zijn verknocht aan het pluche van bestuursstafels, maar dragen effectief niet meer bij dan hun aanwezigheid. Daarnaast kunnen nieuwe participanten voor een impuls zorgen in een vastgelopen netwerk. De ervaringen in de drie netwerken geven hier een ambigu beeld van, enerzijds een vaste groep van gelijkgestemden die een vertrouwensbanden opbouwen of hebben opgebouwd. Anderzijds ziet men een groep met eenzijdige perspectieven waar behoefte is aan nieuw elan.
- Diversiteit in het netwerk kan voor een verrijking van de mogelijke oplossingen van een vraagstuk zorgen. Partijen met verschillende perspectieven kunnen tot ongedachte combinaties leiden en innovatieve antwoorden op complexe vraagstukken formuleren. Een kanttekening bij diversiteit is dat tegengestelde perspectieven meer dan eens tot wrijvingen of conflicten leiden. De afstemming en kennismakingsfase kan veel tijd en energie van de deelnemers vragen. Wrijving zorgt voor glans of wrijving zorgt voor schaafwonden.

8. Nawoord

Om terug te komen op de voorplaat van deze scriptie en Escher. Wellicht zien de vogels en vlakken er een stuk anders uit dan voor het lezen van dit stuk. Ik heb in dit onderzoek getracht om een nieuwe bril aan te reiken om complexe zaken anders te bekijken en wellicht ben ik daar in geslaagd. Escher diende daarbij toevallig als passende metafoor van mijn dubbelperspectief. Het is eigenlijk maar een vreemde combi, kunst en wiskunde. Het lijken twee tegenovergestelde disciplines maar toch zijn er raakvlakken. Misschien zijn de twee perspectieven op complexiteit wel terug te brengen tot het ordelijke, wiskundige en het creatieve, verrassende. Waar de een gaat over symbolen en cijfers en de ander over taal en beelden. Ik bepleit dat de een, een mooie aanvulling is op de ander.

Bedankt voor het lezen.

Frank Norbruis

9. Verwijzingen

Ashby, W. R. (1991). Requisite variety and its implications for the control of complex systems. In *Facets of Systems Science* (pp. 405-417). Springer US.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. *Theories of the policy process*, 59-103.

Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, W. X., Jang, H., Kwon, M., & Word, J. (2004). Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities. *Public administration review*, 64(5), 539-552.

Bestuur, S. O. (2016). Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.

Bijlsma-Frankema, K., & Costa, A. C. (2005). Understanding the trust-control nexus. *International Sociology*, 20(3), 259-282.

Bogason, P., & Musso, J. A. (2006). The democratic prospects of network governance.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 447-468.

Bressers, J. T. A., & Hoogerwerf, A. (1995). Het beleid en het beleidsveld.

Bryman, A. (2015). *Social research methods*. Oxford university press.

Buuren, A., Boons, F., & Teisman, G. (2012). Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam airport Schiphol and the challenge to break path dependency. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 116-130.

Carlsson, L., & Sandström, A. (2008). Network governance of the commons. *International Journal of the Commons*, 2(1), 33-54.

Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. (2009). 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3-4), 201-234.

Castells, M. (2011). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture* (Vol. 1). John Wiley & Sons.

Colander, D., & Kupers, R. (2014). *Complexity and the art of public policy: Solving society's problems from the bottom up*. Princeton University Press.

Cristofoli, D., Markovic, J., & Meneguzzo, M. (2014). Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *Journal of Management & Governance*, 18(1), 77-93.

Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and complexity—emerging issues for governance theory. *Governance*, 21(3), 311-335.

Edelenbos, J., Klijn, E. H., & Steijn, B. (2011). Managers in governance networks: how to reach good outcomes?. *International Public Management Journal*, 14(4), 420-444.

Edelenbos, J., Van Buuren, A., & Klijn, E. H. (2013). Connective capacities of network managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks. *Public Management Review*, 15(1), 131-159.

Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*. Edward Elgar Publishing.

European Commission (2017) European Innovation Scorecard 2017 The Netherlands

Gerrits, L. M. (2012). *Punching clouds*. Litchfield Park: Emergent Publications.

Hajer, M. (2011). De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435-449.

Hoogerwerf, A. (1992). Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek. *Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink*.

Inkpen, A. C., & Currall, S. C. (2004). The coevolution of trust, control, and learning in joint ventures. *Organization science*, 15(5), 586-599.

Jessop, R. D. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity.

Liesbet, H., & Gary, M. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(02), 233-243.

Kiel, L. D. (2014). Complexity theory and its evolution in public administration and policy studies. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 71-78.

Kingdon, J.W. (2011). *Agendas, alternatives and public policy*. Boston, MA: Longman.

Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public administration*, 88(4), 1063-1082.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70.

- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.
- Kurtz, C. F., & Snowden, D. J. (2003). The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world. *IBM systems journal*, 42(3), 462-483.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Meadows, D. H., & Wright, D. (2008). *Thinking in systems: A primer*. Chelsea Green Publishing.
- Ministerie van Economische Zaken (2017) *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management science*, 26(3), 322-341.
- Morçöl, G. (2014). Complex governance networks: An assessment of the advances and prospects. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 5-16.
- Noordegraaf, M. (2005). *Besluiten over besluitvorming*. Delft: CFPB.
- Osborne, S. P. (2006). *The new public governance? 1*.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *Transnational Corporations Review*, 2(2), 1-12.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?. *West European Politics*, 33(5), 1030-1049.
- Park, H. W., Hong, H. D., & Leydesdorff, L. (2005). A comparison of the knowledge-based innovation systems in the economies of South Korea and the Netherlands using Triple Helix indicators. *Scientometrics*, 65(1), 3-27.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Prigogine, I., Stengers, I., & Prigogine, I. (1984). *Order out of chaos: Man's new dialogue with nature* (Vol. 13). New York: Bantam books.

- Rhodes, M. L. (2008). Complexity and emergence in public management: The case of urban regeneration in Ireland. *Public Management Review*, 10(3), 361-379.
- Scott Jr, R. J. (2010). The science of muddling through revisited. *Emergence: Complexity and Organization*, 12(1), 5.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125-134.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Snowden, D. J., & Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard business review*, 85(11), 68.
- Swanson, D., Barg, S., Tyler, S., Venema, H., Tomar, S., Bhadwal, S., ... & Drexhage, J. (2010). Seven tools for creating adaptive policies. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(6), 924-939.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Academic Service.
- Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. M. (Eds.). (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.
- Termeer, C. J. (2009). Barriers to new modes of horizontal governance: A sense-making perspective. *Public Management Review*, 11(3), 299-316.
- Theisens, H. (2012). *Governance in interessante tijden. Een Essay [Governance in Interesting Times, an Essay](Den Haag, De Haagse Hogeschool)*.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 193-212.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho.
- Verweij, S., Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2013). What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects. *Public Administration*, 91(4), 1035-1055.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.

10. Bijlagen

Operationalisering

	Concept	Definitie	Indicatoren
Sturing	Besluitvorming	Besluiten zijn de resultante van besluitvorming die zich over de tijd heen voltrekt en dus als processen kunnen worden beschouwd.” (Noordegraaf, 2005)	<p>Ordezoekend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lineair proces van probleem, oplossing, uitkomst. <ul style="list-style-type: none"> o Formele, effectieve besluiten o Beslisprocedures o Formele beslissers o Besluitvaardigheid <p>Complexiteit erkennend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iteratief proces van handelingen <ul style="list-style-type: none"> o Informele processen o Kwaliteit van interacties o Betekenissen en o Terugkoppeling
	Structuur	Een systeem dat bestaat uit expliciete en impliciete regels en beleid dat is ontworpen om werk, rollen en verantwoordelijkheid te delegeren en coördineren. (Bolman & Deal, 2017)	<p>Ordezoekend</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afbakening van taken • Begrenzing van organisatie • Hiërarchie • Regels als protocol <p>Complexiteit erkennend</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relaties tussen mensen voorop • Verbindingen tussen organisaties • Ruimte voor zelforganisatie • Regels als richtlijn,
	Verantwoording	De mate waarin actoren verantwoordelijk worden gehouden voor hun gedrag en prestaties door andere actoren (Koppenjan in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).	<ul style="list-style-type: none"> - Ordezoekend <ul style="list-style-type: none"> o Verantwoording gericht op output o Toezichthouder o Focus op individuele organisatiedoelen en prestaties - Complexiteit erkennend <ul style="list-style-type: none"> o Verantwoording gericht op outcomes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wederzijdse afspraken ▪ Proces ontwerp

			<ul style="list-style-type: none"> ○ Verantwoording t.a.v. van het gehele netwerk
	Vertegenwoordiging	Mate van representatie van belangen en groepen in het netwerk' (Papadopoulos, 2016)	<p>Orde zoekend</p> <ul style="list-style-type: none"> - Homogene groep - Eenduidigheid - Selectie op overeenstemming <p>Complexiteit erkennend</p> <ul style="list-style-type: none"> - Heterogeen - Veelkleurigheid - Selectie op diversiteit - Tegenstellingen
Uitkomsten	Proces	Door de netwerkactoren ervaren samenwerkingsproces in het netwerk (Edelenbos et al, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ambitie</i>: Gezamenlijke ambitie, Verbonden met gezamenlijke ambitie, Leveren van een bijdrage, helderde concrete doelen - <i>Belangen</i>: in gesprek over belangen, draagt bij aan belang eigen organisatie, houden rekening met elkaars belangen - <i>Organisatiegraad</i>: Bestuurlijke betrokkenheid, spelregels, werkbare rolverdeling, structuur past bij ambitie, bij keuzemomenten experts betrokken. - <i>Proceskwaliteit</i>: Planning, snelheid van werken, monitoring van voortgang, periodiek evaluatie. - <i>Commitment</i>: Gevoel van urgentie, steun van organisatie, eigenaarschap, investeren van tijd/geld - <i>Verbinden</i>: Inspiratie door andere deelnemers, veel contact, zelfde taal, informeel contact - <i>Vertrouwen</i>: Open transparant, durven elkaar aan te spreken, gunnen elkaar successen - <i>Daadkracht</i>: Boekt voortgang, activiteiten dragen bij aan de ambitie. - <i>Netwerksamenstelling</i>: Huidige netwerk is in staat om de

			problemen op te lossen. Juiste partners betrokken
	Opbrengsten	Door de netwerkactoren ervaren inhoudelijke uitkomsten van de netwerksamenwerking (Edelenbos et al, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Fysieke mijlpalen</i>, afgesproken doelen gerealiseerd, tevreden, de omgeving merkt iets van de opbrengsten - <i>Tussenproducten</i>, en impuls nieuwe initiatieven - <i>Innovatie</i>, nieuwe kennis, vernieuwingen tussen partners - <i>Financiële resultaten</i>, financiële voordelen voor deelnemers, genoeg budget - <i>Netwerkversterking</i>, gewenste omvang bereikt, nieuwe verbindingen en betere relaties - <i>Bereik</i>, voorbeeld voor anderen gediend, opbrengsten hebben een groot bereik. - <i>Zichtbaarheid</i>, genereert positieve publiciteit, bekendheid bij derden.