

---

# DE PUBLIEKE WAARDE VAN HET THEMA INFRASTRUCTUUR

---

*Een onderzoek naar de effecten van adaptieve-governance strategieën en netwerk governance vorm van het SGE samenwerkingsverband op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur*

Mohamed el Yemlahi 377586

Scriptiebegeleider dhr. J. Eshuis

Stagebegeleider dhr. F. van Dalssen

Scriptielezer dhr. J. Edelenbos

Master Governance & Management in Complexe Systemen

Opleiding Bestuurskunde

*Faculteit der Sociale Wetenschappen*

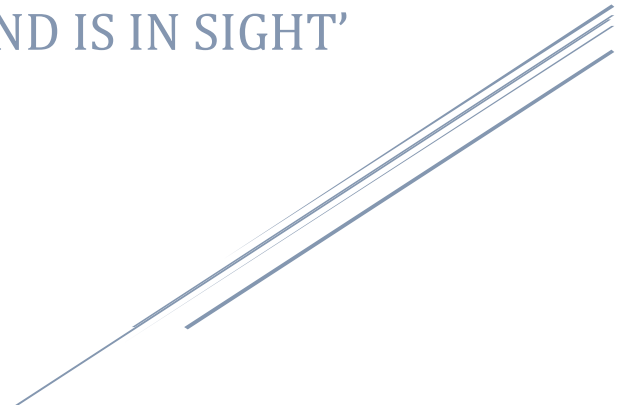
**Rotterdam, 14 juli 2017**





‘IF CHANGE IS HAPPENING ON THE OUTSIDE FASTER  
THAN ON THE INSIDE, THE END IS IN SIGHT’

Jack Welch, in het SOMSAM magazine januari 2015





## Voorwoord

Gewaardeerde lezer,

Ik herinner het mij nog als de dag van gister: verstijfd van de pijn lag ik – vanwege de operatie die ik zojuist had ondergaan - uitgestrekt op het ziekenhuisbed. Met een wazige blik staarde ik naar boven, omdat de kapotte lamp van de schemerig belichte kamer me deed denken aan mijn hart. Ik zag mijn visie, die ooit zo prachtig gladgestreken werd door mijn ambities, gegraveerd in de grove structuur van het plafond. Op advies van de dokter moest ik de komende tijd in alle rust revalideren. Ik kreeg morfine toegediend, wat langzamerhand mijn bewustzijn deed bedwelmen. En nog net voordat de slaap mij vatte, fluisterde ik mijn afstuderen en stageplaats bij Berenschot vaarwel.

Het laatste bleek gelukkig niet nodig! Ik herstelde voorspoediger dan verwacht. Ik besloot hierdoor de kans te wagen om dit schooljaar nog af te studeren. En nu, vijf maanden later, kijk ik met een glimlach terug naar mijn afstudeerperiode. Het was een intensieve, maar leerzame tijd, waarin ik op de meest zuivere manier kennis heb mogen maken met het gehele spectrum van adviesverstrekking. Berenschot vroeg veel van me, wat mij nog sterker doet beseffen hoe dankbaar ik eigenlijk hoor te zijn. Want naast het werk voor Berenschot, is het mij ook gelukt een mooi onderzoeksrapport te schrijven en aangenomen te worden als trainee bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Soms mag het dus best gezegd worden: “ik ben trots op mezelf!”

“En wanhoopt u nooit in de barmhartigheid van God” [Soerah Yusuf 12:87]. Dankzij dit vers heb ik – tegen het advies van de dokter in –besloten om kort na mijn ontslag uit het ziekenhuis de afstudeerperiode in te gaan. Het feit dat ik mijn afstuderen succesvol heb kunnen afsluiten schrijf ik enkel toe aan de barmhartigheid van God. Zonder Zijn hulp was mij geen greintje hiervan gelukt.

Mijn ouders wil ik bedanken voor hun steun gedurende mijn gehele schoolcarrière. Dankzij jullie heb ik het maximale uit mijzelf kunnen halen. Daarnaast wil ik de heer Van Daltsen bedanken voor zijn begeleiding gedurende mijn stageperiode. En tot slot de heer Eshuis: u toonde zich zeer begripvol voor mijn persoonlijke situatie wat dit gehele proces een stuk gemakkelijker voor mij heeft gemaakt. Toen ik geen scriptiebegeleider kon vinden nam u mij onder uw hoede als dertiende afstudeerstudent. Ondanks uw drukte lukte het u telkens om mij te voorzien van scherpe feedback. Hier kan ik enkel bewondering voor uitspreken. Bedankt.

Mohamed el Yemlahi



## Samenvatting

Gemeenten opereren in een omgeving die continu onderhevig is aan verandering. Tegelijkertijd krijgen gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden, maar minder geld van het Rijk om deze verantwoordelijkheden op zich te nemen. Hoe blijf je als gemeente – met minder bestuurskracht, maar wel opererend in een complexere omgeving – publiek waardevolle diensten afleveren aan de consument (lees: de burger)? Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke invloeden hebben adaptieve-governance strategieën en de netwerk governance vorm van het SGE samenwerkingsverband op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur?

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen, is er in dit onderzoek een casestudie uitgevoerd naar de bijdrage van het intergemeentelijke samenwerkingsverband van het Stedelijk Gebied regio Eindhoven “SGE” op het thema Infrastructuur. De SGE heeft een doorontwikkeling ambitie, waarin zij diens samenwerkingsagenda wil doorontwikkelen en zich – naast de thema’s Wonen en Werken – ook intensief wil richten op andere vraagstukken en thema’s. Een voorbeeld hiervan zijn de vraagstukken op het gebied van het thema Infrastructuur.

Vooralsnog houdt de SGE zich slechts “vanuit de zijlijn” bezig met het thema Infrastructuur. De publieke waarde die zij hierop realiseert is dus relatief weinig. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat andere samenwerkingsverbanden uit de regio zich al bezig houden met het thema Infrastructuur. Dit houdt voor de SGE in dat zij diens samenwerking op het thema Infrastructuur moet *intensiveren* om zo meer publieke waarde te kunnen realiseren op dit thema. Hierbij is het belangrijk dat de SGE voorkomt dat zij zich zal bezig houden met dezelfde vraagstukken als de andere samenwerkingsverbanden, die zich evenals bezighouden met dit thema. De SGE moet dus onderscheidend werk afleveren. Uit dit onderzoek is gebleken dat de publieke waarde van het thema Infrastructuur verhoogd kan worden door de SGE, indien dit construct zich zal richten op de interlokale verkeersproblematiek van de regio.

Voordat de SGE diens samenwerking op het thema Infrastructuur kan intensiveren, is het nodig dat de netwerkleden overtuigd zijn en de noodzaak inzien van deze “beoogde verandering”. In dit onderzoek is gekeken in hoeverre de SGE gebruik maakt van interne-adaptieve governance strategieën. Hieruit is gebleken dat de netwerkleden van de SGE in hoge mate overtuigd zijn van de beoogde verandering. Dit houdt in dat de netwerkleden een voorstander zijn van de bestuurlijke keuze om de samenwerkingsagenda te doorontwikkelen en de SGE samenwerking op het thema Infrastructuur te intensiveren. Dit heeft een positieve invloed op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur, omdat dit het definiëringproces oftewel het

Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van de sociale behoeften van het stedelijk gebied en in termen van beleid, programma, missie, visie van de SGE vergemakkelijkt. Ook is gekeken in hoeverre de SGE gebruik maakt van externe-adaptieve governance strategieën. Hieruit is gebleken dat de SGE in voldoende mate extern-adaptief vermogend is en dat deze strategieën grotendeels van positieve invloed zijn op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Deze strategieën zijn in het bijzonder van invloed (merendeels positief, maar ook wat negatieve invloeden) op de Legitimacy and Support en Operational Capacity processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

Tevens is gebleken dat het SGE samenwerkingsverband niet zuiver te classificeren is onder een governance vorm van Provan en Kenis (2016), maar kenmerken bezit van alle drie de governance vormen. De wijze waarop de structuur van het samenwerkingsconstruct van de SGE op dit moment is geregeld (zowel formeel als informeel) is meer van negatieve invloed op de publieke waarde van het thema Infrastructuur dan dat het van positieve invloed is. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat zowel de gemeenteraden als Provincie op afstand staan en dus geen deel uit maken van het netwerkverband. Dit komt ten nadele aan het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur, omdat deze twee actoren een zeer belangrijke rol vervullen bij dit thema.

Dit onderzoeksrapport beveelt de SGE – in het kader van het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur - daarom ook aan een fluïde netwerksamenwerking aan te houden, waarbij de SGE invulling moet geven aan het samenwerkingsconstruct vanuit de inhoud van de type opgave en vraagstuk. Hierdoor kunnen de gemeenteraden evenals de Provincie in het geval van het thema Infrastructuur ook daadwerkelijk primair deel uit maken van het netwerkverband. Tot slot wordt de SGE aanbevolen om haar netwerkleden structureel te voorzien van trainingen en/of cursussen. Ook deze aanbeveling moet in het licht gezien worden van de vorige aanbeveling, wat dus betekent dat de SGE hier zelf invulling aan kan geven naar gelang de type opgave en vraagstuk.



## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	0
Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie .....	9
1.4 Leeswijzer .....	10
2. Theoretisch kader.....	11
2.1 Inleiding .....	11
2.2 Adaptieve governance strategieën.....	11
2.3 Netwerk governance modellen .....	19
2.4 Drie processen van publieke waarde.....	26
2.5 Toelichting van de verbanden tussen de variabelen.....	32
2.6 Conceptueel model .....	35
3. Methodologisch opzet.....	37
3.1 Casestudy als onderzoeksstrategie.....	37
3.2 Onderzoeksmethoden en -technieken.....	38
3.3 Operationaliseringsschema .....	40
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	43
4. Documentanalyse: Context van het onderzoek.....	45
4.1 De SGE netwerk governance.....	45
4.2 Berenschot 24-uur sessie: Het thema Infrastructuur .....	49
5. Empirische analyse: Bevindingen en Resultaten.....	51
5.1 De toepassing van de adaptieve-governance strategieën door de SGE .....	51
5.2 De netwerk governance vorm van de SGE.....	59
5.3 De publieke waarde van het thema Infrastructuur.....	62
5.4 Invloeden interne adaptieve-governance strategieën SGE op de publieke waarde.....	67
5.5 Invloeden SGE governance vorm op de publieke waarde.....	73
6. Conclusie en Aanbevelingen.....	76
6.1 Beantwoording van de hoofdvraag.....	76
6.2 Aanbevelingen .....	80
7. Reflectie en Discussie.....	83
Bibliografie.....	85
Respondentenlijst.....	88



## 1. Inleiding

Gemeenten opereren in een steeds meer complex wordende omgeving, waarin zij continu te maken hebben met allerlei nieuwe ontwikkelingen. Aanpassen aan de veranderende omstandigheden vraagt om een flexibele opstelling en -inrichting van de netwerk governance structuur. Maar hoe doe je dat in een tijd waarin gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden krijgen, maar minder geld van het Rijk ontvangen om deze extra verantwoordelijkheden op zich te nemen (Bekkers, 2016)? Welke strategieën kunnen de gemeenten toepassen, zodat zij met minder bestuurskracht en functionerend in een dynamische omgeving toch nog flexibel blijven om daarmee publieke waardevolle diensten te kunnen leveren aan de burgers en regio? Is fuseren met andere gemeenten een noodzaak of voldoet een sterke samenwerkingsagenda ook aan de complexe vereisten van deze tijd?

Begin 21<sup>e</sup> eeuw kondigde de voormalige minister van Binnenlandse Zaken de Vries een gemeentelijke herindeling aan in de stadsregio Eindhoven-Helmond. In dit voorstel stond vermeld dat Eindhoven zou worden samengevoegd met de buurgemeenten Son en Breugel, Nuenen en Waalre (en delen van) Eersel, Oirschot, Best, Geldrop en Mierlo (laatste twee zijn sinds 2004 gefuseerd). Helmond zou worden samengevoegd met delen van de gemeenten Someren, Asten en Mierlo. De herindeling zou volgens de minister benodigd zijn om de grootstedelijke problemen (infrastructurele problemen, gebrek aan woning- en bedrijfsruimte etc.) van Eindhoven en Helmond “duurzaam op te lossen” (NRC, 2001). Echter is, onder andere door verzet van enkele buurgemeenten, dit voorstel mislukt. Als een reactie op deze mislukking, is er een klein extra samenwerkingsverband ontstaan in het stedelijk Gebied Eindhoven (vanaf nu SGE) tussen de negen gemeenten Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Oirschot, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre. Dit samenwerkingsverband liep aanvankelijk naast de toenmalige SRE (het samenwerkingsverband van de 21 gemeenten in de regio Eindhoven, dat nu Metropool Regio Eindhoven “MRE” genoemd wordt). Het samenwerkingsverband van de SGE heeft als doel maximale synergie te realiseren tussen de werkzaamheden op regionaal niveau.

### 1.1 Aanleiding

In 2013 zijn er een aantal veranderingen doorgevoerd in de werkwijze van de SGE. Het bleek namelijk een groot nadeel te zijn, dat het eigenaarschap van de samenwerking niet bij de gemeenten lag, maar bij de toenmalige SRE (SGE, 2016). In het bestuursconvenant van 2013 is daarom besloten dat de SGE samenwerking onderdeel moet uitmaken van het reguliere takenpakket van de ambtenaren van de negen gemeenten in plaats van dat dit slechts als bijzaak beschouwd moet worden (SGE, 2013). Een belangrijk uitgangspunt en missie van deze samenwerking is het versterken van de internationale concurrentiepositie, leefbaarheid en het

vestigingsklimaat van het SGE kerngebied (Berenschot, 2017). De concrete actiepunten van deze missie zijn geschaard onder de twee thema's Werken en Wonen. Door te opereren onder het motto "als ware één gemeente" is de SGE van mening dat zij als samenwerkingsverband op de schaal van negen gemeenten meer vaart kan maken in het bewerkstelligen van de doelstellingen van deze thema's, dan op de schaal van 21 gemeenten (SGE, 2016). Dit is onder meer de reden dat de SGE deze twee thema's op zich heeft genomen. De SGE geeft aan dat zij op deze thema's, vanwege de manier waarop het samenwerkingsconstruct is ingericht, "een publiek waardevolle bijdrage" kan leveren voor de regio (Berenschot, 2017).

Echter kan, met enkel een geïntensiveerde samenwerking op de thema's Wonen en Werken, de missie van de SGE niet worden gerealiseerd. De SGE vindt dus dat zij hun samenwerking en bijdrage daarom ook op andere vraagstukken moet "intensiveren". Want naast de thema's Wonen en Werken houdt de SGE zich ook bezig met andere vraagstukken, die niet (of nauwelijks) gerelateerd zijn aan deze twee thema's. Dit zijn vraagstukken waar de SGE zich, als publieke netwerkorganisatie, primitief en "vanuit de zijlijn" mee bezig houdt. Een voorbeeld hiervan zijn de vraagstukken rondom het thema Infrastructuur. Om te achterhalen op welke vraagstukken de SGE samenwerking het meeste publieke waarde kan leveren is in het bestuursconvenant van de SGE opgenomen, dat de samenwerkingsagenda in 2017 geëvalueerd en doorontwikkeld moet worden. Ten tijde van de Evaluatie opdracht zullen de resultaten en effecten van de samenwerking tot nu toe in kaart worden gebracht, waarna vervolgens de Doorontwikkeling opdracht zal starten. De Doorontwikkeling opdracht bestaat uit twee onderdelen, namelijk het vaststellen van een inhoudelijke samenwerkingsagenda, waarin staat opgenomen op welke maatschappelijke thema's intensief samengewerkt moet worden (onderdeel I) en de ontwikkeling van een bijpassend uitvoeringsarrangement op basis van die thema's (onderdeel II). In het uitvoeringsarrangement moet worden vastgesteld welke governance netwerk vorm aangehouden moet worden door de negen gemeenten bij de vraagstukken waarop de SGE samenwerking geïntensiveerd zal worden om zo de meeste publieke waarde te realiseren (Berenschot, 2016).

Het eerste onderdeel van de Doorontwikkeling opdracht is in medio februari 2017 van start gegaan. Dit betekent ook dat de eerste bevindingen van de Doorontwikkeling opdracht al langzaam zichtbaar beginnen te worden. Uit de eerste bevindingen blijkt dat het nodig is dat de SGE (vanwege het gunstig construct van het samenwerkingsverband) de samenwerking op de vraagstukken rondom het thema Infrastructuur intensiveert. De infrastructuur van de regio is, vanwege de strategische ligging, van cruciaal belang voor de internationale concurrentiepositie van het SGE kerngebied. Vooralsnog houdt de SGE zich heel primitief bezig met vraagstukken op het gebied van het thema Infrastructuur. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat andere

samenwerkingsverbanden uit de regio zich al bezig houden met allerlei vraagstukken op dit gebied. Echter, betekent dit niet dat er op dit gebied geen opgave schuilt voor de SGE samenwerking. Het is de komende tijd dan ook de taak voor de SGE (onder begeleiding van Berenschot) om te bepalen hoe de SGE de meeste publieke waarde kan realiseren op welke vraagstukken rondom het thema Infrastructuur.

De vraagstukken rondom het thema Infrastructuur kenmerken zich door hun hoge innovatieve gehalte. Dit betekent dat de SGE voortdurend op zoek moet gaan naar slimme, veilige, duurzame en betaalbare manieren om de regio goed bereikbaar te houden. Het adaptief vermogen van de SGE – de manier waarop zij zich snel en flexibel weet aan te passen aan de ontwikkelingen uit de omgeving – is dus niet enkel van belang vanwege de complexe omgeving waarin de SGE opereert, maar ook om de hoogste publieke waarde op de infrastructurele vraagstukken te realiseren. Hierdoor is gekozen om dit onderzoek te achterhalen wat de invloeden van adaptieve-governance strategieën zijn op de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

## 1.2 Probleemstelling

### **Doelstelling**

De bedoeling van dit onderzoek is het ontwikkelen van een theoretisch-empirisch analysekader (in de vorm van dit onderzoeksrapport), waarmee gekeken kan worden in welke mate adaptieve-governance strategieën en de gekozen netwerk governance vorm van invloed zijn op de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Hierbij is het de doelstelling dat dit onderzoek gebruikt kan worden door Berenschot bij de vaststelling van het uitvoeringsarrangement voor het SGE samenwerkingsverband op het thema Infrastructuur ten behoeve van de Doorontwikkeling opdracht.

### **Hoofdvraag**

Welke invloeden hebben adaptieve-governance strategieën en de netwerk governance vorm van het SGE samenwerkingsverband op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur?

## Deelvragen

### ❖ Theoretische deelvragen

1. Welke adaptieve-governance strategieën zijn er?
2. Welke invloeden hebben de adaptieve-governance strategieën op de effectiviteit van de verschillende netwerk governance vormen?
3. Wat is publieke waarde (in een netwerk) en welke effecten hebben adaptieve-governance strategieën en een bepaalde netwerk governance vorm op de publieke waarde?

### ❖ Empirische deelvragen

4. Hoe is het gesteld met het adaptief vermogen van het SGE samenwerkingsverband (in relatie tot de doorontwikkeling-ambitie van de SGE)?
5. Hoe kan het SGE samenwerkingsverband geclassificeerd worden (type netwerk governance)?
6. Wat is op dit moment de publieke waarde van het thema Infrastructuur?

### Conclusie

7. Welke invloeden hebben adaptieve-governance strategieën en netwerk governance vorm van het SGE samenwerkingsverband op de publieke waarde van het thema Infrastructuur?

### Aanbevelingen

8. Hoe kan de toepassing van de adaptieve-governance strategieën en het aanhouden van een bepaalde netwerk governance vorm de publieke waarde van het thema Infrastructuur verhogen?

## 1.3 Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek en de doorontwikkeling opdracht in zijn geheel, uit zich op de manier waarop de doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda toegevoegde waarde levert op verschillende fronten aangaande de burgers en regio van het stedelijk gebied regio Eindhoven. Hierbij valt te denken aan sociaal, economisch, maar ook op politiek vlak. Een sterke samenwerking tussen de negen gemeenten binnen de SGE is van groot en cruciaal belang als het gaat om de realisatie van een optimale vestigingsklimaat van het SGE gebied en het versterken van diens internationale concurrentiepositie. Tevens koestert deze regio de specifieke ambitie om op economisch vlak tot de technologische top 3 van Europa en de top 10 van de wereld te horen (Brainport Network, 2016). Deze ambities en streven staan op veel manieren in verbinding met elkaar. Daarom is het vereist dat de negen gemeenten zich binden en gedragen als één gemeente (SGE, 2013).

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uit zich in de wetenschappelijke bijdrage dat dit onderzoek levert omtrent de effecten van adaptieve-governance strategieën op de publieke waarde rondom een bepaald thema, waarop een intergemeentelijke samenwerkingsverband in de vorm van een netwerkorganisatie aan werkt. Mede dankzij dit onderzoek kan er inzicht verkregen worden in de wijze waarop een bestuurlijke intergemeentelijke samenwerking kan worden ingericht om publiek waardevol te zijn op een bepaald thema, wat ten goede komt aan de verdere groei en ontwikkeling van een compact samenhangend gebied. Tevens kan zich ook de mogelijkheid voordoen dat de gebruikte theorieën voor dit onderzoek verder doorontwikkeld dienen te worden. Indien dit het geval is dan zal dit nader toegelicht worden in het hoofdstuk Reflectie en Discussie van dit onderzoeksrapport.

#### 1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is onderverdeeld in vier delen. Het eerste gedeelte van dit onderzoeksrapport betreft het onderzoeksopzet en wordt gevormd door hoofdstuk één, twee en drie. Na een toelichting over de inleiding en het doel van dit onderzoek in hoofdstuk één, volgt in hoofdstuk twee een uitgebreide toelichting over de wetenschappelijke concepten en theorieën die gebruikt zullen worden om het doel van dit onderzoek te bewerkstelligen. In hoofdstuk drie wordt er toegelicht welke methoden en technieken gebruikt zullen worden om dit onderzoek in goede banen te leiden. Tevens worden in dit hoofdstuk ook de gebruikte theorieën geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Het tweede gedeelte van dit onderzoeksrapport bestaat uit de document- en empirische analyse. In hoofdstuk vier, de documentanalyse oftewel de contextomschrijving van dit onderzoek, wordt de SGE casus beschreven, waarna vervolgens in hoofdstuk vijf de beschreven theorieën uit hoofdstuk twee getoetst worden op de casus. In het derde deel komen de conclusie en aanbevelingen van dit onderzoek aan bod in hoofdstuk zes. Tot slot, en tevens in het laatste deel van het onderzoek, wordt er in hoofdstuk zeven gereflecteerd op het gehele onderzoek en de gebruikte theorieën.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de eerste drie theoretische deelvragen van dit onderzoeksrapport beantwoord. Aan de hand van meerdere artikelen, worden de (meest toegepaste) adaptieve-governance strategieën in kaart gebracht, die actoren in allerlei netwerken toepassen om hun mate van adaptiviteit te vergroten, zodat omgegaan kan worden met de veranderende omstandigheden. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen de strategieën, die worden ingezet om de interne verandering van het netwerk op orde te stellen en de strategieën die worden toegepast om met de externe veranderende omgeving van het netwerk om te gaan. Vervolgens wordt vanuit de netwerktheorie in beeld gebracht welke type netwerken er zijn. Dit is van belang, omdat de adaptieve-governance strategieën van invloed zijn op de effectiviteit van de gekozen netwerkvorm. Tot slot wordt het concept Publieke waarde beschreven. Om te kunnen achterhalen hoe de adaptieve-governance strategieën en een bepaald netwerk governance vorm van invloed zijn op de publieke waarde van een netwerk is het namelijk nodig om te begrijpen hoe publieke waarde wordt gecreëerd en tot uiting komt in een netwerk.

### 2.2 Adaptieve governance strategieën

#### **Wat is adaptieve governance?**

Publieke organisaties hebben tegenwoordig te maken met nieuwe disruptieve ontwikkelingen. Dit zorgt ervoor dat de uitvoering van de kerntaken van de publieke organisaties in risicosferen komen, omdat deze taken onderhevig zijn aan allerlei veranderingen. Is het huidige beleid, de procedures, rol en positie van publieke organisaties nog wel valide voor deze tijd of dienen er nieuwe services ontwikkeld te worden? Overheden proberen nieuwe ontwikkelingen te managen met allerlei gevestigde en reeds bestaande governance-mechanismen, die gericht zijn op de accountability en het waarborgen van de stabiliteit van de organisatie. Echter, stellen Janssen en van der Voort (2016), dat deze governance-mechanismen grotendeels niet ontwikkeld zijn om met veranderingen om te gaan. Dit zorgt dan ook voor inflexibiliteit van de publieke organisatie (Janssen & van der Voort, 2016). Dit doet de vraag rijzen of huidige publieke organisaties wel flexibel genoeg zijn om met veranderingen om te gaan?

Het concept Adaptieve governance is ontstaan in het maatschappelijke domein en richt zich op de omgang met wicked problems (Janssen & van der Voort, 2016), oftewel problemen die gekenmerkt worden door het ontbreken van kennis om het probleem op te lossen gecombineerd met het ontbreken van een eenduidige perceptie van het probleem. Wicked problems kenmerken zich door de hoge mate van onvoorspelbaarheid en onzekerheid, waardoor ze zich vormen als ongestructureerde problemen ook wel adaptieve problemen genoemd (Gerrits, 2012). Wicked



problems doen zich voor in een complexe omgeving. Dit is een omgeving, die op een continu non-lineaire wijze in beweging is en bestaat uit verschillende actoren, die meerdere interacterende relaties met elkaar onderhouden. Er is dus geen sprake van een standaard verwachtingspatroon van ontwikkelingen in de omgeving, maar in plaats daarvan doen de ontwikkelingen zich continu voor op onverwachte en onvoorspelbare momenten (Gerrits, 2012). In dit onderzoek ligt de focus op een intergemeentelijke samenwerking in de publieke sector. De publieke sector wordt getypeerd als een complexe omgeving, waarin wicked problems zich voordoen (Christensen & Lægheid, 2010). Dodds et al. (2007) kennen twee opmerkingen toe aan het concept Adaptieve governance: ten eerste stellen ze dat de classificering van veranderingen als “adaptief” afhankelijk is van de waarden en voorkeuren van de achterban binnen het netwerk en ten tweede geven de onderzoekers aan, dat de evolutie van institutionele arrangementen niet per definitie bewust, deliberatief of verwoord in doelgerichte termen hoeft te zijn om als adaptief getypeerd te worden (Dodds, Nelson, & Cook, 2007).

### **Interne- en externe adaptieve-governance strategieën**

Janssen en van der Voort (2016) geven aan dat adaptieve governance een set van strategieën betreft, waarmee omgegaan kan worden met toekomstige onzekerheden, onvoorspelbare- en disruptieve veranderingen, waar verschillende stakeholders bij betrokken zijn. Dit is onder meer de reden dat in dit onderzoeksrapport gesproken wordt van de invloeden van “adaptieve-governance strategieën”. Adaptieve governance biedt een aantal principes waarmee op een snelle en flexibele manier ingespeeld kan worden op deze veranderingen. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen interne – en externe adaptieve-governance strategieën.

Zoals eerder vermeld koppelen Dodds et al. (2007) doeltreffendheid aan de behoeften en voorkeuren van de actoren binnen het netwerk. De bereidheid tot verandering begint namelijk altijd bij de actoren binnen het netwerk zelf, door Achilles et al. (2009) ook wel interne verandering genoemd welke betrekking heeft op de willingness of change van de actoren binnen het netwerk. Hierbij gaat het niet zozeer alleen om de veranderingen die zich binnen het netwerk afspelen (want dat kunnen net zo goed ook strategieën zijn, die intern uitgevoerd moeten worden om aan de externe veranderende omgeving te kunnen voldoen), maar om de veranderingen die specifiek te maken hebben met de bereidheid tot verandering van de actoren binnen het netwerk. In dit onderzoek aangeduid als interne adaptieve-governance strategieën. Achilles et al. (2009) geven aan dat een netwerk, voordat zij zich adapteert tot welke veranderingen dan ook, eerst de eigen actoren binnen het netwerk moet motiveren tot adaptatie. Een netwerk heeft dus niet alleen te maken met de externe veranderende omgeving (externe verandering), maar ook met interne verandering, die op orde gesteld moet worden, alvorens aan de externe verandering voldaan kan

worden. De interne verandering kan bewerkstelligd worden door middel van vijf punten, door Achilles et. al ook wel de Five Key Change Beliefs genoemd (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

### **Interne adaptieve-governance strategieën: Five Key Change Beliefs**

Volgens Achilles et. al (2009) zijn er vijf onderliggende factoren, die ervoor zorgen dat de actoren binnen een netwerk gemotiveerd raken om te veranderen. Indien deze actoren gemotiveerd zijn om te veranderen, dan zal een netwerk zich beter kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden. De vijf factoren zijn (1) discrepantie, (2) geschiktheid, (3) doeltreffendheid, (4) steun van de leider(s) en (5) valence (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Discrepantie heeft te maken met de overtuiging van de actoren dat verandering ook daadwerkelijk benodigd is. Er is namelijk sprake van een verschil tussen de huidige situatie van het netwerk, waarin de actoren zich bevinden, en de situatie waarin het netwerk behoort te zijn. Deze overtuiging dient diep doorgedrongen te zijn tot de actoren, waarvan verandering verwacht wordt. Gezien de actoren niet het gevoel van urgentie hebben om te willen veranderen, zal eventuele verandering ook uitgesloten blijven (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Geschiktheid behelst de overtuiging van de actoren binnen het netwerk om het voorgestelde organisatorische type verandering, waarin het netwerk zich bevindt en de situatie waarin het netwerk behoort te zijn, ook daadwerkelijk de juiste organisatorische type verandering betreft om het verschil te overbruggen. Volgens Achilles et. al (2009) moet deze overtuiging ook gestoeld zijn op concrete bewijzen uit bijvoorbeeld het praktijk, die indiceren waarom de type organisatorische verandering, de juiste verandering betreffen. De verandering mag namelijk niet zomaar “een rage” zijn of iets dergelijks (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Doeltreffendheid komt neer op de overtuiging van de actoren binnen het netwerk, dat zij over de juiste capaciteiten beschikken om die voorgestelde organisatorische verandering te bewerkstelligen. Hierbij wordt bedoeld op capaciteiten zoals de competenties, kennis en kunde van de actoren binnen het netwerk. Deze moeten *doeltreffend* zijn, zodat de voorgestelde type organisatorische verandering, die als *geschikt* wordt bevonden om de *discrepantie* tussen de huidige situatie en gewenste situatie van het netwerk te overbruggen, wordt bewerkstelligd. Indien deze overtuiging ontbreekt dan zullen de actoren geen bereidheid tonen om te willen veranderen, gezien de angst het gevaar bestaat dat het de actoren niet zal lukken (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Ook leggen Achilles et al. (2009) de nadruk op de steun van de leider. De leiders van het netwerk moeten namelijk gecommiteerd en overtuigd zijn van de verandering die ze willen bewerkstelligen. Deze overtuiging moeten ze kunnen uitdragen binnen het netwerk en kunnen

overbrengen op de actoren binnen het netwerk. Achilles et. al (2009) stellen namelijk, dat indien de leiders van het netwerk enthousiast de overtuiging kunnen overdragen dat verandering noodzakelijk, dit een positief effect teweeg zal brengen op de ondergeschikte actoren binnen het netwerk, die de uiteindelijke verandering moeten doorvoeren (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Tot slot spreken Achilles et al. (2009) over valence, oftewel de overtuiging van de actoren binnen het netwerk, dat de verandering profijtelijk voor ze is. Er moet dus een persoonlijke meerwaarde zitten oftewel een “what is in it for me” sentiment geïntegreerd zijn in de verandering die de actoren van het netwerk willen bewerkstelligen. (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

### **Externe adaptieve-governance strategieën: complex dynamische omgeving**

In het artikel van Teisman en Nootboom (2008), *Bestuurlijk vermogen door innovatie: de betekenis van adaptieve netwerken*, is in kaart gebracht hoe netwerken zich aanpassen aan de externe veranderende omstandigheden. Teisman en Nootboom (2008) stellen dat deze netwerken, door Teisman en Nootboom (2008) ook wel adaptieve netwerken genoemd, hier bestuurlijk vermogen voor nodig moeten hebben (Teisman & Nootboom, 2008). Bestuurlijk vermogen gaat over de mate van flexibiliteit en slagvaardigheid, waarmee een netwerk zich kan aanpassen aan de veranderende omgeving (Nootboom, 2006). Bestuurlijk vermogen wordt gegenereerd door innovatief te zijn (Teisman & Nootboom, 2008). Hierbij is vastgesteld dat deze netwerken, vanwege hun adaptieve vermogen, voor meer controleerbaarheid en transparantie zorgen in het beleidsproces. Deze netwerken zorgen daarmee voor verbindingen, die nodig zijn om met complexe vraagstukken om te gaan. Teisman en Nootboom (2008) geven aan dat deze netwerken bestaan uit zelforganiserende groepen van actoren (Teisman & Nootboom, 2008). In relatie tot het artikel van Provan en Kenis (2008), dat in de volgende paragraaf van dit onderzoeksrapport uitvoerig aan bod zal komen, kan gesteld worden dat een adaptieve netwerk het best vergeleken kan worden met een zelfregulerende netwerk. Dit is een netwerk waarin de actoren zonder een administratieve entiteit, maar door met elkaar te interacteren, het netwerk besturen (Provan & Kenis, 2008). Echter ligt in deze paragraaf de focus niet zozeer op het type netwerk, maar meer op de strategieën die toegepast worden door de actoren om hun adaptieve vermogen te vergroten. De artikelen die onder dit kopje aan bod komen zijn dus van toepassing op de vraag welke adaptieve-governance strategieën toegepast zijn door de actoren in deze netwerken, opdat omgegaan kan worden met de continue externe veranderende omgeving?

Teisman en Nootboom (2008) geven allereerst aan dat de actoren in deze zogenoemde adaptieve netwerken specifiek op zoek gaan naar samenwerkingen buiten het eigen netwerk. Dit zorgt ervoor dat er nieuwe inzichten worden verkregen, waardoor eerder ingespeeld kan worden op veranderingen (Teisman & Nootboom, 2008). Daarnaast wordt aangegeven, dat deze actoren

zich strategisch moeten onthouden van het hanteren van traditionele beloningssystemen in het adaptieve netwerk. Volgens Teisman en Nootboom (2008) zijn er risico's verbonden aan traditionele beloningssystemen in netwerken. De netwerkleiden worden namelijk beloond door hun moederorganisatie (bijvoorbeeld een gemeente). Het gevaar dat hierbij kan ontstaan is dat de netwerkleiden zich minder zullen richten op de netwerkdoelen, maar in plaats daarvan zullen proberen te scoren op de beloningscriteria van de moederorganisatie (lees: de doelen van de eigen organisatie). Hierdoor kunnen de netwerkprestaties achter de realiteitsontwikkelingen aanlopen, wat het innovatievermogen van het netwerk bemoeilijkt. Teisman en Nootboom (2008) stellen dat de beloning voor de netwerkleiden in een adaptieve netwerk zich moet uiten in wederzijds respect en de bijdrage die ze leveren aan het grotere geheel. Hierdoor zijn de netwerkleiden bezig met de realisatie van de eigen netwerkdoelen, maar blijven ze wel oog hebben voor de externe omstandigheden, wat ten goede komt aan diens mate van adaptiviteit (Teisman & Nootboom, 2008).

De actoren in een adaptief netwerk kunnen evenals deel uitmaken van een machtsnetwerk, oftewel de organisatie waar de actor aan toebehoort (Teisman & Nootboom, 2008). Dit houdt dus in dat de actor als vertegenwoordiger fungeert van zijn organisatie oftewel het machtsnetwerk in het adaptieve netwerk. Een illustratie hiervan is het SGE samenwerkingsverband op het thema Werken. Deze SGE samenwerking (adaptieve netwerk) bestaat uit negen ambtenaren uit de negen betrokken gemeenten (machtsnetwerk) van de SGE. Teisman en Nootboom (2008) stellen dat, indien de actor in het adaptieve netwerk evenals deel uitmaakt van een machtsnetwerk, deze actor op een incrementele manier op weg moet naar het bewerkstelligen van een verandering. Deze verandering is namelijk ook van invloed op het machtsnetwerk. Om een interventie te bewerkstelligen is het zaak dat actoren aanvankelijk de proefballonnetjes oplaten bij de achterban in het machtsnetwerk. Indien dit leidt tot positieve respons bij de achterban, dan kan over gegaan worden tot de volgende stappen, totdat een uiteindelijke innovatie bewerkstelligd wordt. Tijdens dit proces is het tevens de zaak dat de actor in een adaptief netwerk, aanpassend vermogen toont. Dit betekent dat de actor gemakkelijk over de grenzen van zowel het adaptieve netwerk als het eigen machtsnetwerk heen moet kunnen bewegen (Teisman & Nootboom, 2008).

Tot slot geven Teisman en Nootboom (2008) aan dat de actoren in een adaptief netwerk, die evenals deel uitmaken van een machtsnetwerk, moeten opereren in de schaduw van machtsnetwerken en elkaars tegenpolen moeten vormen. Zo blijft een adaptief netwerk uit de greep van traditionele beloningssystemen en worden ze niet gedomineerd door machtsnetwerken (Teisman & Nootboom, 2008).

Ook Janssen en van der Voort (2016) benoemen in hun artikel strategieën die actoren in een netwerk kunnen toepassen om hun adaptieve vermogen te vergroten. In tegenstelling tot Teisman en Nooteboom (2008) wordt in het artikel van Janssen en van der Voort (2016) geen benaming gebruikt voor het soort netwerk, waarin de actoren zich bevinden. Wel geven Janssen en van der Voort (2016) aan dat het voor een netwerk niet geschikt is om te wachten totdat de veranderingen zichtbaar worden, gezien het dan vaak al te laat is om nog te kunnen anticiperen op de veranderingen (Janssen & van der Voort, 2016). Dit staat dus haaks op de argumentatie van Teisman en Nooteboom (2008) die stellen dat de actoren in een netwerk incrementeel op weg moeten naar verandering (Teisman & Nooteboom, 2008). Janssen en van der Voort (2016) beargumenteren daarnaast dat er op een proactieve wijze omgegaan moet worden met verandering. Dit betekent dat de actoren al acties moeten ondernemen, voordat de verandering zich voordoet. Dit is mogelijk door de gefragmenteerde capaciteit, kennis en kunde van actoren binnen een organisatie tijdens de fase van strategievorming van het beleid/programma ten volle te benutten om zo veranderingen tijdig te signaleren en erop te anticiperen. Hierbij gaat het om de beschikbare kennis omtrent bijvoorbeeld een specifiek vraagstuk of thema. Elke actor heeft wel enige kennis over uiteenlopende vraagstukken en het is daarom juist de zaak om die kennis bij elkaar te brengen en te benutten. Proactief handelen, doet men ook door de omgeving continu te monitoren. Hierbij gaat het er om dat het besturingsmodel (governance) binnen een organisatie of netwerk, adaptief genoeg moet zijn om ingezet te kunnen worden in verschillende omstandigheden en scenario's. Dit model moet niet enkel toegepast worden als vervanging van traditionele besturingsmodellen, maar evenals in aanvulling op deze modellen.

Om het adaptieve vermogen van een netwerk te vergroten is het volgens Janssen en van der Voort (2016) evenals van belang om de beslissingsbevoegdheden, communicatie en structuur van het netwerk zodanig in te richten, zodat snel en flexibel op veranderende ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Zo dient de besluitvorming gedecentraliseerd te worden en moet men binnen het netwerk continu blijven communiceren over de veranderingen zodat de actoren elkaar laten zien waar ze mee bezig zijn (Janssen & van der Voort, 2016).

Een aanvullend punt dat Janssen en van der Voort (2016) aandragen is het betrekken van verschillende relevante externe stakeholders tot het netwerk, gezien dat meerdere inzichten en resources verschaft. Dit wordt evenals door Teisman en Nooteboom (2008) aangegeven. Vervolgens is het de bedoeling om de patronen, interesses en doelen van de betrokken stakeholders te identificeren en in kaart te brengen op welke wijze zij hun competenties gebruiken. Vervolgens is het de bedoeling dat de geïdentificeerde stakeholders worden gemobiliseerd om samen te werken. Wanneer deze stakeholders samen zijn gebracht (dit kan in de vorm van een verband, coalitie etc.) dan kan de strategie worden toegepast door de focus

specifiek te richten op de aanwezige verschillen in de doelen, die de betrokkenen in het samenwerkingsverband voor ogen hebben, en de noodzakelijke veranderingen die gemaakt moeten worden. De verschillende aanwezige resources, kennis en competenties moeten ingezet worden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk begrip en beleid. Indien het samenwerkingsverband te maken krijgt met een complexe uitdaging, oftewel een wicked problem, geven Janssen en van der Voort (2016) aan dat dit probleem ontleed moet worden in kleinere, tastbare oplosbare problemen. De problemen worden hierdoor overzichtelijker, waardoor de middelen gericht ingezet kunnen worden (Janssen & van der Voort, 2016).

De besluiten die vervolgens gemaakt worden moeten gemakkelijk verwisselbaar zijn, zodat overige opties opgehouden kunnen worden, indien de situatie zich voordoet dat er een andere richting genomen moet worden. Hierbij is het de kunst om de harde besluiten, die moeilijk verwisselbaar zijn, pas in de eindfase te nemen. De actoren die dit soort besluiten nemen, meestal opererend op een hoger niveau binnen het netwerk, moeten door de actoren in de onderkant van het netwerk (bottom-up) geïnformeerd worden over eventuele besluiten. Veranderingen en innovaties emergeren namelijk vaak uit bottom-up processen. Hierbij is het evenals een noodzaak dat de bevoegdheid om korte-termijn besluiten te nemen gewaarborgd blijft binnen de organisatie. Innovaties dienen namelijk door middel van korte-termijn besluiten genomen te worden. De procedures die dit mogelijk maken moeten aanwezig zijn en er dient sprake te zijn van een gedecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid (Janssen & van der Voort, 2016).

Tevens beargumenteren Janssen en van der Voort (2016) dat het blijven aanbieden van cursussen en trainingen aan de betrokken actoren zeer belangrijke middelen zijn voor het vergroten van het adaptieve vermogen. Dit komt overigens ook ten goede aan de *willingness of change* van de actoren in het netwerk, als het gaat om hun capaciteiten (factor doeltreffendheid) (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Tot slot concluderen Janssen en van der Voort (2016) dat er (nog) geen goed implementatiemodel bestaat voor adaptieve governance. Want mocht er immers een model bestaan, dan is deze binnen zeer korte tijd weer out-of-date. Dit is juist het gedachtengoed van de adaptieve governance (Janssen & van der Voort, 2016). Daarnaast geven Jansen en Van der Voort (2016) aan dat adaptieve governance verregaande consequenties kan hebben voor het netwerk. Het veranderen van de governance-mechanismen en het aanhouden van een gedecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid heeft namelijk invloed op de machtsstructuren binnen een netwerk. Dit kan voor instabiliteit en een doorbraak van de status quo zorgen. De uitdaging hierbij is niet zozeer dat er op incrementele manier aan verandering gedaan moet worden (Teisman & Nooteboom, 2008), maar dat men moet zorgen voor adaptiviteit en stabiliteit op hetzelfde moment. Dit betekent dat altijd eerst in kaart gebracht moet worden wat en/of welke onderdelen



van een netwerk of organisatie aan verandering onderworpen moeten worden en welke stabiel kunnen blijven voor een langere periode (Janssen & van der Voort, 2016).

Adaptieve-governance strategieën	Uitleg
<b>Interne verandering</b>	Strategieën die betrekking hebben op het versterken van de <i>willingness of change</i> van de actoren binnen het netwerk
1. <b>Discrepantie</b>	Overtuiging dat er een verschil is tussen de situatie waarin een netwerk zich bevindt en hoort te bevinden en dat het verschil overbrugt moet worden
2. <b>Geschiktheid</b>	Overtuiging dat de voorgestelde type organisatorische verandering de juiste verandering is om de discrepantie te overbruggen
3. <b>Doeltreffendheid</b>	Overtuiging dat de netwerkleden over de juist capaciteiten beschikken om de verandering te bewerkstelligen
4. <b>Steun van de leider(s)</b>	Leider is overtuigd om te veranderen en weet dit over te dragen op de actoren binnen het netwerk en steunt de actoren hier ook bij
5. <b>Valence</b>	Overtuiging dat in de verandering(en) meerwaarde zit voor de actor en het gehele netwerk
<b>Externe verandering</b>	Strategieën die toegepast worden om met de externe veranderende omgeving om te gaan
1. <b>Betrek en mobiliseer actoren tot samenwerken</b>	Betrek externe actoren, identificeer diens patronen, interesses en doelen en kijk hoe deze gebruikt kunnen worden en zorg ervoor dat de betrokken actoren (zowel intern als extern) het nut van samenwerken inzien
2. <b>Ontleed de complexiteit</b>	Ontleed het complexe probleem tot kleinere, tastbare oplosbare problemen
3. <b>Waarborg de (korte-termijn) gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid en houdt de opties open</b>	Informeel hogere level besluiten vanuit de onderkant van de organisatie, waarborg de korte-termijn gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid voor de participanten onderaan de organisatie en neem besluiten die (relatief) gemakkelijk te verwisselen zijn
4. <b>Bied trainingen en cursussen aan</b>	Trainingen en cursussen zorgen voor meer "mildheid" richting adaptiviteit
5. <b>Onthoud je van een traditioneel beloningssysteem</b>	Het onthouden van een traditioneel beloningssysteem geschiedt door te voorkomen dat machtsnetwerken de overhand hebben (vorm een tegenpool en opereer in de schaduw van de machtsnetwerken)
6. <b>Handel proactief als het gaat om veranderingen</b>	Actie ondernemen voordat de verandering zich voordoet door de capaciteit, kennis en kunde van actoren binnen een organisatie tijdens strategievorming ten volle te benutten en continu omgeving monitoren
7. <b>Ga incrementeel op weg naar verandering</b>	Verandering moet stapsgewijs geschieden binnen de organisatie volgens Teisman en Nootboom (2008), terwijl Janssen en van der Voort (2016) aangeven, dat men juist proactief moet handelen als het verandering gaat

Tabel 1: Interne- en externe adaptieve-governance strategieën, bron Teisman & Nootboom (2008), Janssen & van den Voort (2016) en Achilles, Armenakis en Harris (2009)

### 2.3 Netwerk governance modellen

Om te kunnen achterhalen hoe adaptieve-governance strategieën van invloed zijn op een bepaald samenwerkingsverband, is het van belang om de verschillende netwerkvormen in kaart te brengen. Dit is ook benodigd om het SGE samenwerkingsverband theoretisch te classificeren en om te achterhalen hoe een bepaalde netwerkvorm van invloed is op de publieke waarde van een thema (zie volgende paragraaf). Provan en Kenis (2008) definiëren in het artikel *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness* een netwerk als een groep, bestaande uit drie of meer wettelijke autonome organisaties, die interacteren met elkaar en samenwerken om zowel hun eigen doelen als collectieve doelen te realiseren. Provan en Kenis (2008) maken een onderscheid tussen de netwerk-analytische benadering en een netwerk-als-governance benadering. De eerste benadering houdt meer een micro-perspectief aan bij het kijken naar netwerken (onderdelen van een netwerk etc.), terwijl de tweede benadering zich meer richt op het geheel van netwerken (netwerk zelf is object van analyse). Governance definiëren Provan en Kenis (2008) als een set van instituties en structuren van gezag en collaboratie, waarmee de resources binnen een netwerk gealloceerd kunnen worden. Ook worden de instituties en structuren gebruikt om te coördineren en de gezamenlijke acties over het netwerk als geheel te controleren (Provan & Kenis, 2008, p. 231). Governance kan dus gezien worden als een set van institutionele arrangementen (regels, procedures en normen), die de besluiten en gedragingen van actoren vormgeven (Dodds, Nelson, & Cook, 2007). Netwerk governance gaat om de institutionele verbinding tussen minstens drie organisaties, die structureel elkaars middelen, informatie en activiteiten delen, om zo een gezamenlijke doel te bewerkstelligen (Provan & Kenis, 2008).

#### **Ontstaan netwerk governance**

Als het gaat om het ontstaan van netwerken maken Provan en Kenis (2008) een onderscheid tussen twee oorzaken. Er kan namelijk sprake zijn van een doel-georiënteerde- of serendipiteus netwerk. Een doel-georiënteerd netwerk wordt opgericht met een specifiek doel door de participanten van het netwerk of door middel van een mandaat en ontwikkelt zich grotendeels door bewuste inspanningen van de participanten om coördinatie in te bouwen in het netwerk. In tegenstelling tot een serendipiteus netwerk dat toevalligerwijs tot stand komt binnen een doel-georiënteerde netwerk. Dit netwerk ontwikkelt zich op een opportunistische manier en wordt niet formeel vormgegeven (Provan & Kenis, 2008).



Ook zijn er verschillende soorten governance-vormen, zoals een markt-, organisatie en samenwerkingsrelatie-governance. Ten opzichte van deze governance-vormen onderscheidt een netwerk governance doordat deze zich richt op het realiseren van doelstellingen, die niet door een individuele organisatie gerealiseerd kunnen worden, maar enkel door interactie met andere organisaties binnen het netwerk. Dit gaat meestal om de aanpak van zogenoemde wicked problems.

Governancevorm/-institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkingsrelatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Afbeelding 1: Vier governance-vormen Provan en Kenis bron: (Psy0-18, 2008)

### Vormen van netwerk governance

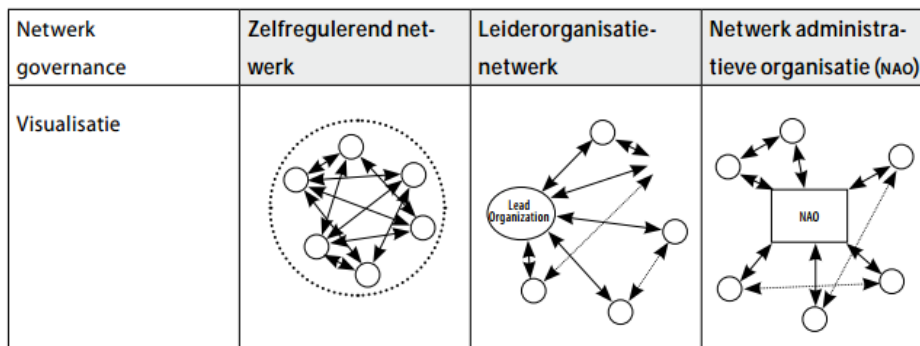
Er kan op drie manieren invulling worden gegeven aan het ontwerp en besturen van een netwerk. Provan en Kenis (2008) spreken hierbij van het zelfregulerend-, leidersorganisatie- en Netwerk Administratieve Organisatie (NAO) netwerk governance (Provan & Kenis, 2008).

Het zelfregulerend netwerk governance wordt beschouwd als de meest simpele vorm, waarbij de verschillende actoren binnen het netwerk collectief samenwerken zonder dat er sprake is van een netwerkleider of een afzonderlijke administratieve entiteit. De governance in dit type netwerk kan invulling krijgen op zowel een formele- (bijvoorbeeld door structurele bijeenkomsten te houden tussen de aangewezen vertegenwoordigers) als informele manier (bijvoorbeeld ongecoördineerde meetings). Er is sprake van een *gedeeld* zelfregulerend netwerk governance wanneer dit netwerk volledig gedecentraliseerd is en waarbij elke actor in het netwerk een gelijke positie bekleedt gedurende het interactieproces. Een zelfregulerend netwerk governance kenmerkt zich door een hoge participatie en betrokkenheid van de netwerkleden. Provan en Kenis (2008) geven aan dat de doelen in dit type netwerk enkel gerealiseerd kunnen worden op het moment dat de netwerkleden participeren op een gelijk niveau. Dit betekent dus ook dat de netwerkleden collectief een besluit nemen en de netwerkactiviteiten managen, ongeacht het verschil in grootte, resources en vermogen tussen de netwerkleden onderling. Er is namelijk sprake van een symmetrische machtsverhouding binnen dit netwerk, waarbij het netwerk acteert als geheel en de afzonderlijke delen elk dit gehele netwerk representeert. Echter, het nadeel van dit netwerk is dat iedereen met elkaar over alles kan communiceren, waardoor het bereiken van een consensus wordt bemoeilijkt en mogelijk inefficiëntie (Provan & Kenis, 2008).

In de leidersorganisatie netwerk governance is er sprake van de aanwezigheid van één netwerkleider (in de vorm van een organisatie of individu), die de administratieve entiteit op zich neemt en alle activiteiten, communicatie en belangrijke besluiten binnen het netwerk coördineert en faciliteert, opdat de netwerkdoelstellingen kunnen worden behaald. De rol als netwerkleider kan hierbij verkregen worden door de keuze van de eigen netwerkleden, gebaseerd op wat het meest efficiënt is, of door een externe financieringsbron. Binnen dit type netwerk is er sprake van een asymmetrische machtsverhouding. De netwerkleider – door Provan en Kenis (2008) the lead organization oftewel leading entity genoemd – kan de kosten van de netwerkadministratie zelf dragen, contributies ontvangen van de overige netwerkleden of via subsidies en overheidsfinancieringen. Deze netwerkleider maakt tevens deel uit van (het primaire proces van) het netwerk. In dit netwerk is er nog steeds sprake van een gezamenlijke doelstelling en collectieve samenwerking tussen de netwerkleden. De aanwezigheid van één netwerkleider kan zorgen voor een efficiënter interactieproces en meer legitimiteit binnen het netwerk. Echter, kan

de netwerk leider ook misbruik maken van dit netwerkmodel en zijn eigen agenda aanhouden, wat tot weerstand en desinteresse van de andere netwerkleden kan zorgen. Provan en Kenis (2008) geven aan dat deze type governance zich vaak voordoen in verticale multilaterale netwerken, maar ook in horizontale multilaterale netwerken. Het laatste is het geval wanneer één netwerk lid relatief meer capaciteiten en vermogen tot zijn beschikking heeft ten opzichte van de andere netwerkleden (Provan & Kenis, 2008).

De NAO netwerk governance maakt gebruik van een afzonderlijke netwerk leider (NAO genoemd), die de specifieke taak heeft om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren. Het verschil met de voorgaande vorm is dat de NAO geen deel uitmaakt van het netwerk en dus ook niet actief is in het primaire proces van het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Ook hier geldt dat de NAO het mandaat heeft verkregen door de netwerkleden voor het exclusieve doel van het netwerk bestuur. De NAO zou volgens Provan en Kenis (2008) één individu kunnen zijn, die dan als netwerkfacilitator wordt beschouwd of een formeel organisatie (zoals bijvoorbeeld een overheidsentiteit) die bestaat uit een executieve directeur, medewerkers en bestuur. De laatste vorm is toepasselijk wanneer de NAO gebruikt wordt als mechanisme waarmee omgegaan kan worden met complexe netwerk vraagstukken en problemen. In het bestuur zitten dan ook de netwerkleden die met elkaar brainstormen, waarna de operationele besluiten over gelaten worden aan de NAO leider (Provan & Kenis, 2008).



Afbeelding 2: Drie netwerk governance vormen Provan en Kenis bron: (Psy0-18, 2008)

**Effectiviteitsfactoren per netwerk governance vorm in relatie tot adaptiviteit**

Ook benoemen Provan en Kenis (2008) een aantal factoren, die belangrijk zijn voor de effectiviteit van de netwerk governance. Hierbij wordt gesproken over de mate van vertrouwen in het netwerk, aantal netwerkleden binnen het netwerk, de doelconsensus onder de leden en het type activiteit in het netwerk en de competenties die benodigd zijn om de activiteiten uit te kunnen voeren.

Provan en Kenis (2008) beargumenteren dat er in een zelfregulerend netwerk sprake moet zijn van een hoge mate van vertrouwen, dat gedeeld wordt over het gehele netwerk. Indien dit niet het geval is, dan kan dit type netwerk niet collectief handelen, omdat vertrouwen hiervoor de basis vormt. Dit kan leiden tot inefficiëntie van het netwerk. In deze situatie wordt aangeraden om een ander netwerk governance type te hanteren. Bij deze vormen geldt enkel de voorwaarde, dat er sprake is van een aantal specifieke dyadische vertrouwensrelaties binnen het netwerk. Zo is het bij het leidersorganisatie netwerk belangrijk dat het vertrouwen gecentraliseerd is rond de netwerk leider, terwijl het bij de NAO van belang is dat de netwerkleiden de mogelijkheid hebben om het gedrag van de administratieve entiteit te monitoren (Provan & Kenis, 2008).

Vertrouwen kan op meerdere manieren beschreven worden. Dit onderzoek gaat uit van de definitie van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) die vertrouwen definiëren als de bereidheid van actor A om een kwetsbare en open positie aan te nemen ten opzichte van actor B, waarbij actor A ervan uitgaat dat actor B zich onthoudt van opportunistisch gedrag, zelfs als de mogelijkheid zich daar voor doet (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010, p. 195). Klijn et al. beargumenteren dat vertrouwen zeer belangrijk is op het moment dat de actoren te maken hebben met onvoorspelbare en risicovolle vraagstukken. De actoren weten namelijk niet wat ze kunnen verwachten en hoe de andere actoren, binnen en buiten het eigen netwerk, zich zullen gedragen. Indien er sprake is van een hoge mate van vertrouwen kunnen veranderingen beter voorspeld en gemanaged worden, waardoor adaptiever op veranderingen ingespeeld kan worden. Een situatie, waarbij de actoren kunnen uitgaan van elkaars goede intenties, verkleinen de kansen voor onvoorspelbare interacties door opportunistisch gedrag. Daarnaast geven Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) aan dat vertrouwen innovaties binnen een netwerk stimuleert. Om innovatie binnen een netwerk te bewerkstelligen wordt er veelal gekozen voor een top-down verticale benadering, omdat het vertrouwen ontbreekt. Innovaties emergeren juist door verschillende ideeën, kennis en kundigheid op een horizontale gecoördineerde manier tegenover elkaar te zetten. Door een verticale benadering aan te houden worden deze verschillen geminimaliseerd, wat ten nadele komt aan de innovaties en het vermogen van adaptiviteit. De aanwezigheid van vertrouwen zorgt voor de stimulering van innovaties omdat het de onzekerheden voor opportunistisch gedrag wegneemt, waardoor een verticale benadering minder benodigd is en eerder een horizontale benadering aangehouden kan worden (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010).

Een zelfregulerend netwerk kan enkel efficiënt opereren als het aantal leden binnen het netwerk beperkt is. Problemen tussen de leden binnen een dergelijke netwerk worden namelijk opgelost middels face-to-face gesprekken, hetgeen niet mogelijk is indien er sprake is van veel leden binnen het netwerk. Dit probleem wordt merkbaarder wanneer de netwerkleiden geografisch verspreid van elkaar zijn. Indien er sprake is van veel leden binnen het netwerk dan is het aan te

raden de netwerkactiviteiten en –besluiten te coördineren en centraliseren rondom één entiteit. Directe interactie en betrokkenheid van alle leden voor de vele netwerkactiviteiten en –besluiten is op deze manier niet meer noodzakelijk (Provan & Kenis, 2008). Echter, geven Janssen en van der Voort (2016) aan dat het betrekken van externe actoren tot een netwerk juist ten goede komt aan de adaptiviteit, omdat dit zorgt voor het verkrijgen van meerdere inzichten en hulpbronnen, waarmee beter omgegaan kan worden met veranderingen. (Janssen & van der Voort, 2016). Bovendien leidt het betrekken van externe actoren tot een samenbundeling van verschillende ideeën, kennis en kundigheid, hetgeen emergeert tot innovatie (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Tevens beargumenteren Provan en Kenis (2008) dat zelfregulerende netwerken het meest effectief zijn als de doelconsensus hoog is. In deze situatie is er sprake van weinig conflicten en de situatie dat de leden weten wat van ze verwacht wordt om de beoogde doelstellingen te bereiken. Als de doelconsensus relatief laag is, dan is het de zaak om de conflicten rondom de netwerkdoelen te verduidelijken voor de leden, zodat ze weten wat van ze verwacht wordt. Hiervoor zijn het leidersorganisatie- en het NAO netwerk geschiktere vormen, omdat een leider deze rol op zich dient te nemen (Provan & Kenis, 2008). Jansen en van der Voort (2016) alsmede Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) beargumenteren juist dat innovaties emergeren vanuit bottom-up processen, hetgeen betekent dat er sprake moet zijn van een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid binnen een netwerk, zodat beter geanticipeerd kan worden op veranderingen. Dit betekent dus dat een verticale top-down beslissingsbevoegdheid ten nadele komt aan het bewerkstelligen van innovaties en dus zoveel mogelijk op een gedecentraliseerde wijze besluiten moeten worden genomen (Janssen & van der Voort, 2016) (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010).

De behoefte aan netwerkcompetenties is afhankelijk van de soort taken die netwerkleiden moeten vervullen en de externe eisen die aan het netwerk worden gesteld. Als de eisen aan de taken en/of externe vereisten hoog zijn, dan zal een zelfregulerend netwerk niet effectief zijn. Dit netwerk kan namelijk moeilijk verantwoording afleggen aan een externe instantie, omdat er geen aanspreekpunt is. Een NAO kan hier relatief gemakkelijker aan voldoen. Dit geldt ook voor het leidersorganisatienetwerk. Echter bestaat bij deze vorm weer de mogelijkheid dat de netwerkleider zich wat terughoudender kan opstellen (Provan & Kenis, 2008). Jansen en van der Voort (2016) geven aan dat de deskundigheid van de actoren continu getraind moet worden, gezien onderzoek heeft aangetoond dat het aanbieden van trainingen en cursussen nog steeds (één van de) beste manieren betreft om met veranderingen om te gaan. Veranderingen zijn namelijk te typeren als adaptieve vraagstukken die zich voordoen in de complexe en onvoorspelbare omgeving van governance netwerken, wat grote adaptieve deskundigheid vergt. Dit betekent dus dat een zelfregulerend netwerk relatief minder goed kan omgaan met adaptieve

vraagstukken, omdat de eisen van de benodigde competenties om hiermee om te gaan te hoog zijn (Janssen & van der Voort, 2016).

Governancevorm	Vertrouwen	Mate van adaptiviteit	Aantal netwerkleden	Mate van adaptiviteit
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Hoog	Weinig	Laag
Leiderorganisatie netwerk	Laag	Relatief laag	Moderaat	Relatief hoog
NAO netwerk	Moderaat	Laag	Moderaat tot veel	Hoog
Governancevorm	Doelconsensus	Mate van adaptiviteit	Behoefte aan netwerkcompetentie	Mate van adaptiviteit
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Hoog	Laag	Laag
Leiderorganisatie netwerk	Relatief laag	Relatief laag	Moderaat	Relatief hoog
NAO netwerk	Relatief hoog	Laag	Hoog	Hoog

Afbeelding 3: Effectiviteitsfactoren per governance vorm Provan en Kenis aangevuld met de mate van adaptiviteit bron: (Psy0-18, 2008)

Tot slot spreken Provan en Kenis (2008) over het vermogen tot veranderen van een netwerk vorm, indien de netwerkform niet effectief is. De onderzoekers beargumenteren, dat veranderingen afhankelijk zijn van de mate van flexibiliteit en adaptiviteit van de netwerk vorm. De constatering hierbij is dat verandering in elke netwerk vorm via andere mechanismen verloopt. Provan en Kenis geven aan dat het *gedeelde* zelfregulerend netwerk de meest flexibele en adaptieve vorm is. Bij het leidersorganisatie- en NAO netwerk is het relatief gezien lastiger om veranderingen te beheersen, gezien beide netwerk vormen minder flexibel en stabiel zijn en geïnstitutionaliseerde leiders kennen (Provan & Kenis, 2008). Echter toont afbeelding drie aan dat de NAO netwerkform even adaptief is. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het (gedeelde) zelfregulerend netwerk twee belemmerende factoren kent voor de mate van adaptiviteit van het netwerk namelijk: minder effectiviteit met teveel leden en hoge complexiteit van taken. Bij het NAO netwerk is er evenals sprake van twee belemmerende factoren voor de mate van adaptiviteit van het netwerk namelijk: het feit dat er van vertrouwen tussen de actoren weinig sprake is in dit type netwerk en de afwezigheid van een gedecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid. Desondanks zou de NAO netwerkform de voorkeur genieten binnen dit onderzoek, gezien er in deze vorm ook sprake is van de aanwezigheid van netwerklieder (Provan & Kenis, 2008). Met betrekking tot de *willingness of change* van de actoren binnen het netwerk, zou deze netwerkform ten goede komen bij het motiveren van de actoren tot het bewerkstelligen van verandering (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

## 2.4 Drie processen van publieke waarde

### Definities van het concept

Om te kunnen achterhalen op welke manier de in kaart gebracht adaptieve-governance strategieën en type netwerk governance van invloed zijn op het verhogen van publieke waarde van het thema Infrastructuur, is het van belang om eerst het concept publieke waarde te definiëren. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat het tot op heden zeer lastig is gebleken voor wetenschappers om dit concept duidelijk te definiëren (O' Flynn, 2007).

Mark Moore (1995) verwoord publieke waarde als de baten en kosten van publieke diensten, die niet uitgedrukt zijn in termen van financiën, maar in termen van sociale- en democratische principes, zoals gelijkheid, vrijheid, responsiviteit, transparantie, participatie en burgerschap (Kavanagh, 2014, p. 57). Publieke waarde gaat over het vermogen van publieke vertegenwoordigers om te spreken over de netto baten van publieke handelingen (Kavanagh, 2014). Het achterliggende gedachte van het concept publieke waarde betreft het zodanig inzetten en gebruik maken van publieke assets, opdat een goede en rechtvaardige samenleving kan worden gerealiseerd. Hierbij ligt de focus op het collectief belang, in tegenstelling tot de private waarde waarbij de focus juist ligt op de individuele behoeftes (Moore, 2014).

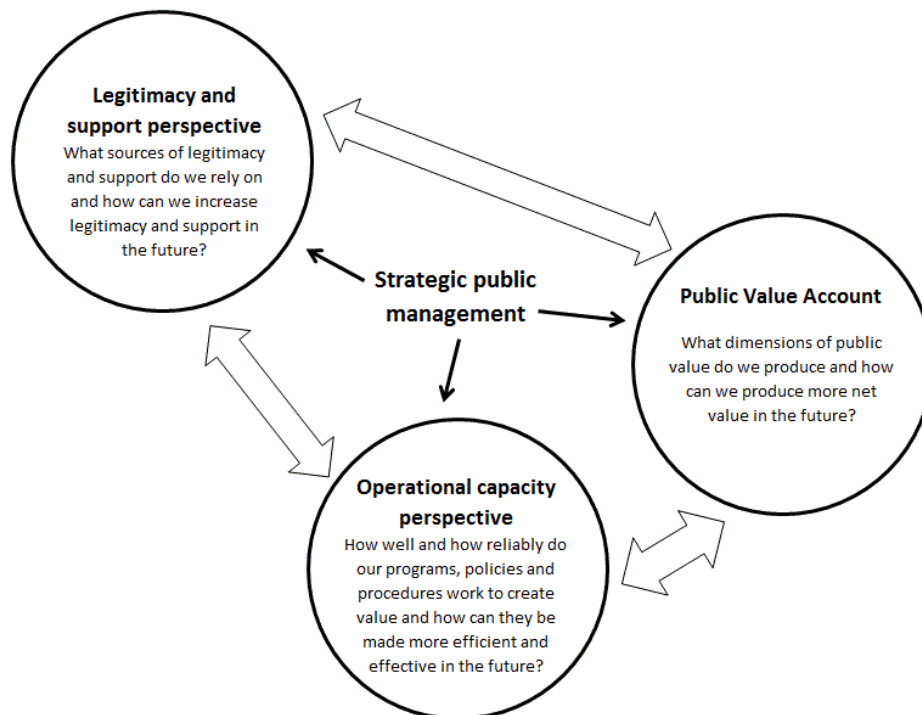
Bozeman (2007) definieert publieke waarde als waarden, die een normatieve consensus bieden over (a) de rechten, voordelen en prerogatieven waar burgers wel (en niet) recht op zouden moeten hebben; (b) de verplichtingen die burgers hebben tot de maatschappij, de staat en aan elkaar en (c) de principes waarop publiek beleid op gebaseerd zou moeten zijn (Bozeman & Moulton, 2007, p. 367). In het artikel van O' Flynn (2007) *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications* wordt het concept Publieke waarde beschreven als een multidimensionaal construct – een reflectie van een collectief uitgedragen, politiek mediërende voorkeuren die geconsumeerd worden door de bevolking – dat niet enkel gecreëerd wordt door uitkomsten, maar ook door processen die vertrouwen en rechtvaardigheid genereren (O' Flynn, 2007, p. 358). In hetzelfde artikel worden ook de definities van andere wetenschappers aangehaald: Kelly et al. (2002) definieert publieke waarde als een creatie van de overheid door middel van het verlenen van diensten en reguleren van wetten. Stoker (2006) definieert publieke waarde “als meer dan alleen een opsomming van individuele voorkeuren van de gebruiker van de publieke diensten, maar iets dat collectief gebouwd is door middel van deliberatie, waarbij gekozen en toegewezen overheidsvertegenwoordigers en belangrijke stakeholders zijn betrokken” (O' Flynn, 2007).

Deze scriptie houdt, door bovenstaande definities over het concept publieke waarde te combineren, de volgende eenduidige definitie aan van het concept publieke waarde

Publieke waarde gaat over het handelen van publieke vertegenwoordigers en het leveren van publieke diensten – uitgedrukt in termen van democratische en sociale principes – die collectief door de publieke vertegenwoordigers, burgers en overige belangrijke stakeholders als waardevol en belangrijk worden bevonden.

### De strategic triangle: Invloed adaptieve-governance strategieën op publieke waarde

Om te verduidelijken hoe publieke waarde wordt gecreëerd gebruikt Moore (1995) de zogenoemde strategic triangle, oftewel de strategische driehoek. Deze driehoek toont dat publieke waarde wordt gecreëerd op het moment dat een gegeven strategie of handeling voorzien is van democratische steun en legitimiteit (zowel van het publiek als politiek) en wanneer de overheid de operationele capaciteit heeft om de strategie of handeling effectief te implementeren (Kavanagh, 2014).



Afbeelding 4: Strategic triangle van Mark Moore, bron: Recognizing public value, 2013



Op bovenstaande afbeelding is te zien dat de strategic triangle wordt weergegeven met drie cirkels. Deze cirkels representeren drie onderling afhankelijke processen waarbij sprake is van een feedback systeem. Deze processen dienen coherent te worden bestuurd totdat de processen met elkaar in balans zijn. Dit noemt Moore (2013) strategisch publiek management (Kavanagh, 2014). Indien de cirkels in balans zijn wordt er publieke waarde gecreëerd. Dit betekent dat er sprake is van een groter draagvlak en meer legitimiteit (wat wilt zeggen dat de burgers en gekozen overheidsvertegenwoordigers meer vertrouwen hebben in de overheid) en toegenomen operationele capaciteit (wat wilt zeggen dat de financiën en andere hulpbronnen gemakkelijker te verkrijgen zijn) (Kavanagh, 2014).

Moore (2013) legt in zijn boek *Recognizing Public Value* nadruk op het feit dat strategische publieke managers zich moeten focussen op het vinden van een gepaste afstemming tussen de organisatie en de externe omgeving, waarin de organisatie opereert. Het in kaart brengen van de omgeving om vervolgens de eigen organisatie te positioneren, betreft een essentieel onderdeel van strategisch management, dat volgens Moore (2013) vaak wordt onderschat in publieke organisaties (Kavanagh, 2014). Strategische publieke managers hebben dus een grote mate van adaptief vermogen nodig om te kunnen anticiperen op de omgeving. Daarnaast geeft Moore (2013) aan dat strategische publieke managers de gehele waardeketen in beschouwing moeten nemen om publieke waarde te kunnen creëren, omdat er in de praktijk veelal onterecht gefocust wordt op maar één onderdeel van de keten. De waardeketen begint met input en beweegt zich naar de productieprocessen (beleid, programma-activiteiten etc.) die gebruikt worden om de input te transformeren naar de output. Deze hebben vervolgens invloed op het publiek, wat tot de sociale uitkomst leidt dat het beoogde doel was van de gehele handeling (Kavanagh, 2014).

#### ❖ **The public value account**

In het eerste proces gaat het over het succesvol definiëren van de publieke waarden in termen van uitkomsten en effecten in een bepaalde context (Bromell, 2012). Hierbij is het belangrijk dat de strategische publieke managers van een bepaalde organisatie in staat moeten zijn om uit te kunnen leggen wat publieke waarde betekent voor diens eigen beleid en programma (Kavanagh, 2014). Deze definiëring moet vervolgens terug te vinden zijn in de missie en visie van de organisatie. Daarnaast moet duidelijk zijn wat voor meerwaarde dit heeft voor de sociale behoeften in de samenleving (Van Eijk, 2015).

Om uit te kunnen leggen wat de publieke waarde betekent voor het eigen beleid en programma is het voor de strategische managers, de actoren binnen het netwerk, van belang dat het nut en de noodzaak worden ingezien van de geleverde diensten. Dat betekent dat zij bewust moeten zijn van de discrepantie van het netwerk en overtuigd moeten zijn van geschiktheid van de diensten die zij willen leveren. Indien dit het geval is kan de meerwaarde van de te leveren diensten

gemakkelijker uitgedragen en overgebracht worden op de andere actoren binnen het netwerk, hetgeen ervoor zorgt dat de publieke waarde van de te leveren diensten duidelijker verwoord worden voor het publiek (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Daarnaast is het, gezien de context en sociale behoeften waarop de definiëring van de publieke waarden is gebaseerd onderhevig is aan allerlei veranderingen die zich continu, zeer snel en op een non-lineaire wijze ontwikkelen, van belang dat de strategische managers zich snel en flexibel weten aan te passen op deze veranderingen. Om deze verandering te beheersen stellen Janssen en van der Voort (2016) dat er een beroep moet worden gedaan op de gefragmenteerde capaciteit, kennis en kunde van de strategische publieke managers, door deze volop te benutten tijdens de strategievorming van het beleid en programma (Janssen & van der Voort, 2016). Omdat de omgeving zich ontzettend snel ontwikkelt is het van belang om, bij de definiëring van de publieke waarden voor een netwerk of organisatie, opties open te houden (Janssen & van der Voort, 2016). Dit betekent dat de publieke waarden voor een netwerk of organisatie breed moeten worden gedefinieerd.

Tevens geven Jansen en van der Voort (2016) aan dat de omgeving continu gemonitord en externe stakeholders betrokken moeten worden, zodat de organisatie op de hoogte is van wat er in de omgeving speelt (Janssen & van der Voort, 2016). Op deze manier kunnen de sociale behoeften preciezer in kaart worden gebracht, waardoor duidelijk wordt op welke wijze de definiëring van de publieke waarden van meerwaarde is voor de samenleving. Hierbij is het dus belangrijk dat de strategische publieke managers oog moeten blijven hebben op de externe omgeving en zich moeten blijven fixeren op de netwerkdoelen. Teisman en Nootboom (2008) geven aan dat het zich onthouden van traditioneel beloningssysteem binnen de eigen netwerk hier een bijdrage aan kan leveren. Actoren binnen een netwerk worden namelijk veelal beloond door het gedrag te vertonen dat past bij het bewerkstelligen van de doelen van de moederorganisatie. Hierdoor hebben de netwerkkleden sterk de neiging om te scoren op de beloningscriteria van de moederorganisatie, waardoor ze minder oog hebben voor de netwerkdoelen, hetgeen de focus op de omgeving doet verminderen (Teisman & Nootboom, 2008).

#### ❖ **Legitimacy and support perspective**

In dit proces gaat het erom dat er een geautoriseerde omgeving wordt gecreëerd, waarin een coalitie wordt gebouwd van stakeholders uit de publieke sector (democratisch-gekozen vertegenwoordigers), samenwerkingspartners uit de private sector, de burgers uit de betreffende gemeenschap en de vrijwilligers. Hierbij gaat het dus om de afhankelijke actoren waar de steun en bevoegdheid van nodig is, zodat actie ondernomen kan worden. Het creëren van een geautoriseerde omgeving is bovendien benodigd om als organisatie om te kunnen gaan met

de aanpak van maatschappelijke problemen (Bromell, 2012). Dit komt tevens overeen met de uitspraak van Janssen en van der Voort (2016), omtrent het betrekken van meer stakeholders tot meer inzichten en hulpmiddelen (steun) leidt en ten goede komt aan de mate van adaptiviteit van de organisatie om met de veranderingen in de omgeving om te gaan (Janssen & van der Voort, 2016). Hierbij is het in het kader van de legitimiteit evenals belangrijk, dat de actoren die op een lager niveau binnen het netwerk of de organisatie opereren, besluiten kunnen nemen. Er moet dus sprake zijn van een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid, wat overigens ook ten goede komt aan de mate van adaptiviteit van het netwerk of de organisatie, omdat innovaties veelal emergeren vanuit bottom-up processen (Janssen & van der Voort, 2016).

#### ❖ **Operational capacity perspective**

Dit proces gaat over het zoveel mogelijk inwinnen en mobiliseren van operationele middelen zowel binnen als buiten de eigen organisatie, opdat het beleid kan worden geïmplementeerd en de beoogde publieke waarde uitkomsten en -effecten kunnen worden gerealiseerd (Bromell, 2012). Ook hier geldt dus dat het betrekken van externe actoren een bijdrage levert aan de operationele capaciteit. Evenals een belangrijk gegeven is dat Moore (1995) spreekt over het vermogen tot adaptiviteit van de organisatie. Moore (1995) stelt namelijk dat het belangrijk is dat de organisatie in staat is om diens capaciteit af te stemmen op de complexe uitdagingen, die aan continu verandering onderhevig zijn. Hierdoor is het onmogelijk voor strategische publieke managers om een lineair rationalistisch proces aan te houden. De managers moeten innovaties omarmen en zich flexibel aanpassen tot de ontwikkelingen die zich voordoen in de snelveranderende omgeving. De bronnen en capaciteiten moeten hierop afgestemd zijn (Flynn & Asquer, 2017). Janssen en van der Voort (2016) geven aan dat de verschillende aanwezige middelen en hulpbronnen niet enkel op de complexe uitdagingen afgestemd moeten worden, maar ook tussen elkaar. Er moet namelijk een gemeenschappelijk begrip en beleid ontwikkeld worden, waarop basis daarvan de middelen ingezet worden. De betrokkenen moeten dus gemobiliseerd worden om samen te werken. Daarnaast geven Janssen en van der Voort (2016) aan dat de uitdagingen ontleed moeten worden in kleine, tastbare uitdagingen. Dit zorgt ervoor dat de middelen gericht ingezet kunnen worden, omdat de uitdagingen overzichtelijker zijn. Tot slot beargumenteren Janssen en van der Voort (2016) ook dat het structureel aanbieden van trainingen en cursussen aan de actoren binnen de organisatie, evenals een direct middel betreft om adaptief met complexe uitdagingen om te gaan (Janssen & van der Voort, 2016).

#### **Publieke waarde in een netwerk governance**

Om als netwerk governance publiek waardevol te zijn, is het volgens Geuijen (2014) belangrijk om eerst een gezamenlijk doel te vinden. Dit proces wordt als relatief lastig beschouwd, omdat de afzonderlijke organisaties, behorende tot de netwerk governance, diens eigen doelen

minimaal als nevenschikt moeten stellen aan de netwerkdoelen. Daarbij kan het evenals voorkomen dat de netwerkdoelen geprioriteerd moeten worden ten opzichte van de eigen doelen. Om tot een gezamenlijke doelperceptie te komen, is het van belang dat de organisaties continu het dialoog tussen elkaar aan blijven gaan, zodat duidelijk wordt welke maatschappelijke waarden nastrevenswaardig zijn om vervolgens in termen van doelen gedefinieerd te worden. Teisman (1992) geeft aan dat dit een meer manier van 'doel-zoekend' werken betreft dan 'doel-realiserend' werken (Geuijen, 2014).

Geuijen (2014) stelt daarnaast dat publieke waarde onder andere wordt gecreëerd door als organisatie onderscheidend te zijn ten opzichte van de rest. In een netwerkverband moet een deel van deze eigen identiteit opgegeven worden. Het is daarom van essentieel belang dat het netwerk in zijn geheel naar buiten moet werken aan proactieve transparantie en verantwoording over netwerkprocessen en resultaten. Dit is ook benodigd om legitimiteit van de geautoriseerde omgeving te verkrijgen. Het moet daarnaast niet alleen voor het publiek, maar ook voor de afzonderlijke organisaties in de netwerk governance duidelijk zijn wat de missie en visie is van het netwerkverband (Geuijen, 2014).

Voor de strategische publieke managers betekent dit dat ze aan actieve doelvervlochtening moeten doen van de eigen organisatiedoelen met de netwerkdoelen. Teisman en Edelenbos (2011) spreken hierbij van systeem synchronisatie als managementactiviteit. Doelvervlochtening vraagt om enig vermogen van flexibiliteit en adaptiviteit van de actoren in de netwerk governance. Zij kunnen namelijk niet op dezelfde manier blijven werken en de regels en procedures aanhouden zoals die in de eigen organisatie gangbaar zijn. Van de actoren wordt verwacht dat ze snel kunnen schakelen en op de veranderingen kunnen inspelen tussen de verschillende werkwijzen. Geuijen (2014) stelt dat hier een zekere mate van identiteitsaanpassing voor nodig is. Voor de publieke strategische managers is het de taak om dit te ondersteunen en te organiseren (Geuijen, 2014).

## 2.5 Toelichting van de verbanden tussen de variabelen

### **Invloed adaptieve-governance strategieën op de netwerk governance en publieke waarde**

De in kaart gebrachte adaptieve-governance strategieën zijn van invloed zijn op de effectiviteit van de type netwerk governance (welke staan beschreven in paragraaf 2.2), welke vervolgens weer invloed heeft op de publieke waarde van het netwerk in een bepaalde context.

In de literatuurstudie is gebleken dat het benutten van de kennis en kunde van de strategische publieke managers in een netwerkverband tijdens de strategievorming van het beleid (proactief handelen) volgens Janssen en van der Voort (2016) zorgt voor een meer accuraat beleid (Janssen & van der Voort, 2016). Hierbij gaat het om de beschikbare kennis en kunde omtrent een bepaald vraagstuk, dat veelal gefragmenteerd aanwezig is binnen het netwerk. Door deze kennis en kunde bij elkaar te brengen en optimaal te benutten tijdens de strategievorming van het beleid, ontstaat er een positieve invloed op het creëren (in termen van definiëren) van publieke waarde, omdat de sociale behoeften beter in kaart kunnen worden gebracht. Hierbij is het wel van te voren benodigd dat de overtuiging, omtrent het feit dat de te leveren diensten publiek waardevol is, (en dus ook daadwerkelijk geleverd moeten worden) aanwezig is bij de publieke managers. Hiervoor moeten de te leveren diensten nuttig en van persoonlijke meerwaarde worden bevonden door de strategische publieke managers (factoren Geschiktheid en Valence). Dit rapport veronderstelt echter niet dat deze genoemde (externe- als interne) adaptieve-governance strategieën van invloed zijn op de type netwerk governance, omdat deze betrekking hebben op algemene bezigheden, die losstaan van de governance van een netwerk. De enige nuance zou ingebracht kunnen worden op de aanwezigheid van een eventuele leidinggevende, die steun zou kunnen uitoefenen bij het bevorderen van de bovengenoemde overtuiging bij de strategische publieke managers en de rest van de actoren binnen het netwerk. Dit zou niet het geval kunnen zijn bij het zelfregulerend netwerk, omdat deze governance vorm geen leidinggevende kent (Provan & Kenis, 2008). Echter zouden de netwerklede elkaar onderling kunnen motiveren en overtuigen hiervan (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009), waardoor dit punt dus niet zozeer als belemmering beschouwd hoeft te worden

Het betrekken van externe actoren tot netwerk heeft een directe positieve invloed op het creëren van publieke waarde binnen een organisatie of netwerk. Dit zorgt namelijk voor meer inzichten (waardoor de definiëring van de publieke waarde accurater wordt), legitimiteit en operationele middelen om de beoogde doelen te realiseren (Janssen & van der Voort, 2016) (Kavanagh, 2014). Echter kan het betrekken van externe actoren binnen een netwerk de effectiviteit van een zelfregulerend netwerk verminderen, omdat dit type netwerk enkel efficiënt kan opereren als het aantal leden binnen het netwerk beperkt is, vanwege het ontbreken van een administratieve

entiteit. Bij deze strategie lenen de leidersorganisatie- en NAO netwerk governance vormen zich beter voor, omdat de coördinatie van de netwerkactiviteiten gecentraliseerd is rondom een entiteit. Daarnaast kan het betrekken van externe actoren ook de doelconsensus binnen het zelfregulerend governance netwerk bemoeilijken, wat ten nadele komt aan de effectiviteit van het netwerk (Provan & Kenis, 2008).

Het mobiliseren van de actoren tot samenwerken leidt volgens dit onderzoek tot een gericht inzet van de aanwezige middelen, wat ten goede komt aan het creëren van publieke waarde (Janssen & van der Voort, 2016). In het algemeen kan uiteraard gesteld worden, dat een goede samenwerking tussen de betrokken actoren in een netwerkverband altijd bevorderlijk werkt voor de effectiviteit van een netwerk governance. Echter heeft dit onderzoek geconstateerd dat het mobiliseren van de actoren tot samenwerken in bepaalde netwerk governance vormen meer benodigd is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het zelfregulerend governance netwerk, omdat de factor vertrouwen de basis vormt voor dit type netwerk (Provan & Kenis, 2008). Klijn, Edelenbos en Steijn (2010) geven aan dat vertrouwen wordt gecreëerd, indien de betrokken actoren weten wat ze van elkaar kunnen verwachten (Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010). Hiervoor geldt dus dat de actoren gemobiliseerd moeten worden om optimaal met elkaar samen te kunnen werken (Janssen & van der Voort, 2016).

Ook blijkt in dit onderzoek dat het aanbieden van trainingen en cursussen een bevorderend middel betreft bij het creëren van publieke waarde, omdat op deze manier beter omgegaan kan worden met complexe uitdagingen (Janssen & van der Voort, 2016). Alhoewel in het algemeen gesteld kan worden dat dit middel voor elke type netwerk governance bevorderlijk werkt, geldt ook in dit geval dat deze middel voor bepaalde governance vormen meer benodigd is. Dit rapport toont namelijk aan dat het bij de leidersorganisatie- en de NAO netwerkvormen bevorderlijk werkt voor de effectiviteit, indien de deskundigheid van de actoren hoog is, omdat deze type netwerken, ten opzichte van het zelfregulerend netwerk, geconfronteerd worden met complexere vraagstukken (Provan & Kenis, 2008). Tevens kan hierbij ook de strategie, ontleden van het complexe probleem, toegepast worden, waardoor gericht op de aanpak van het probleem ingezet kan worden (Janssen & van der Voort, 2016).

Het zich onthouden van een traditioneel beloningssysteem werkt evenals bevorderlijk bij het creëren van publieke waarde. Hierdoor fixeren de actoren binnen een netwerk zich sterker op de netwerkdoelen, waardoor zij oog blijven houden voor de ontwikkelingen in de omgeving (Teisman & Nooteboom, 2008), wat nodig is om met complexe uitdagingen om te kunnen gaan (Janssen & van der Voort, 2016). Omdat de leidersorganisatie- en de NAO netwerkvormen, zoals vermeld, meer met complexe uitdagingen te maken hebben (Provan & Kenis, 2008), kan gesteld

worden dat het zich onthouden van een traditioneel beloningssysteem in die governance vormen ten goede komt aan de effectiviteit van die vormen.

Tot slot blijkt in dit onderzoek ook dat het openhouden van opties (door harde besluiten in een latere fase te maken) en het aanhouden van een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid bevorderlijk werken voor het creëren van publieke waarde (Janssen & van der Voort, 2016). Hierbij moet evenals vermeld worden dat er bij het zelfregulerend governance netwerk geen sprake is van een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid (Provan & Kenis, 2008), hetgeen dus ten nadele komt aan de publieke waarde. Omdat in de literatuurstudie geen directe en indirecte verband is gevonden tussen de adaptieve-governance strategie “incrementeel veranderen” en (de drie onafhankelijke processen van) publieke waarde, zal deze niet nader worden toegelicht.

Adaptive governance strategie	Network governance vorm	Publieke waarde
Overtuig de actoren binnen het netwerk dat de te leveren diensten publiek waardevol is (discrepancie en geschiktheid)	Zelfregulerend	Komt ten goede bij het definiëren
Zorg dat deze overtuiging overgedragen wordt door de leider naar de rest van het netwerk (steun van de leider)	Leidersorganisatie	Komt ten goede bij het definiëren
	NAO	
Wees proactief (benutten kennis en kunde actoren tijdens strategievorming)	Alle vormen	Komt ten goede bij het definiëren
Betrek en identificeer de stakeholders en diens capabiliteiten	Zelfregulerend	Komt ten goede bij het public value account, steun en legitimiteit en operationele middelen
	Leidersorganisatie	
	NAO	
Mobiliseer de stakeholders tot samenwerken	Zelfregulerend	Komt met name ten goede bij het inzetten van de middelen om de doelen te realiseren
	Leidersorganisatie	
	NAO	
Ontleed de complexiteit	Zelfregulerend	Komt met name ten goede bij het inzetten van de middelen om de doelen te realiseren
	Leidersorganisatie	
	NAO	
Bied trainingen en cursussen aan	Zelfregulerend	Komt met name ten goede bij het inzetten van de middelen om de doelen te realiseren
	Leidersorganisatie	
	NAO	
Onthoud je van een traditioneel beloningssysteem	Zelfregulerend	Komt met name ten goede bij het definiëren van de publieke waarden
	Leidersorganisatie	
	NAO	
Houdt opties open en waarborg de (korte-termijn) gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid	Zelfregulerend	Komt met name ten goede bij het definiëren van de publieke waarden en verkrijgen van steun en legitimiteit
	Leidersorganisatie	
	NAO	
Ga incrementeel op weg naar verandering		
Beweeg gemakkelijk over organisatiegrenzen heen (idem aan strategie 2 maar dan op netwerk niveau)	Zelfregulerend	Komt ten goede bij het public value account, steun en legitimiteit en operationele middelen
	Leidersorganisatie	
	NAO	

Legenda
Geen invloed
Geen vastgestelde invloed
Positieve invloed
Zeer positieve invloed
Negatieve invloed

Abbeelding 5: Invloed adaptieve-governance strategieën op de effectiviteit van de netwerk governance en daarmee de publieke waarde

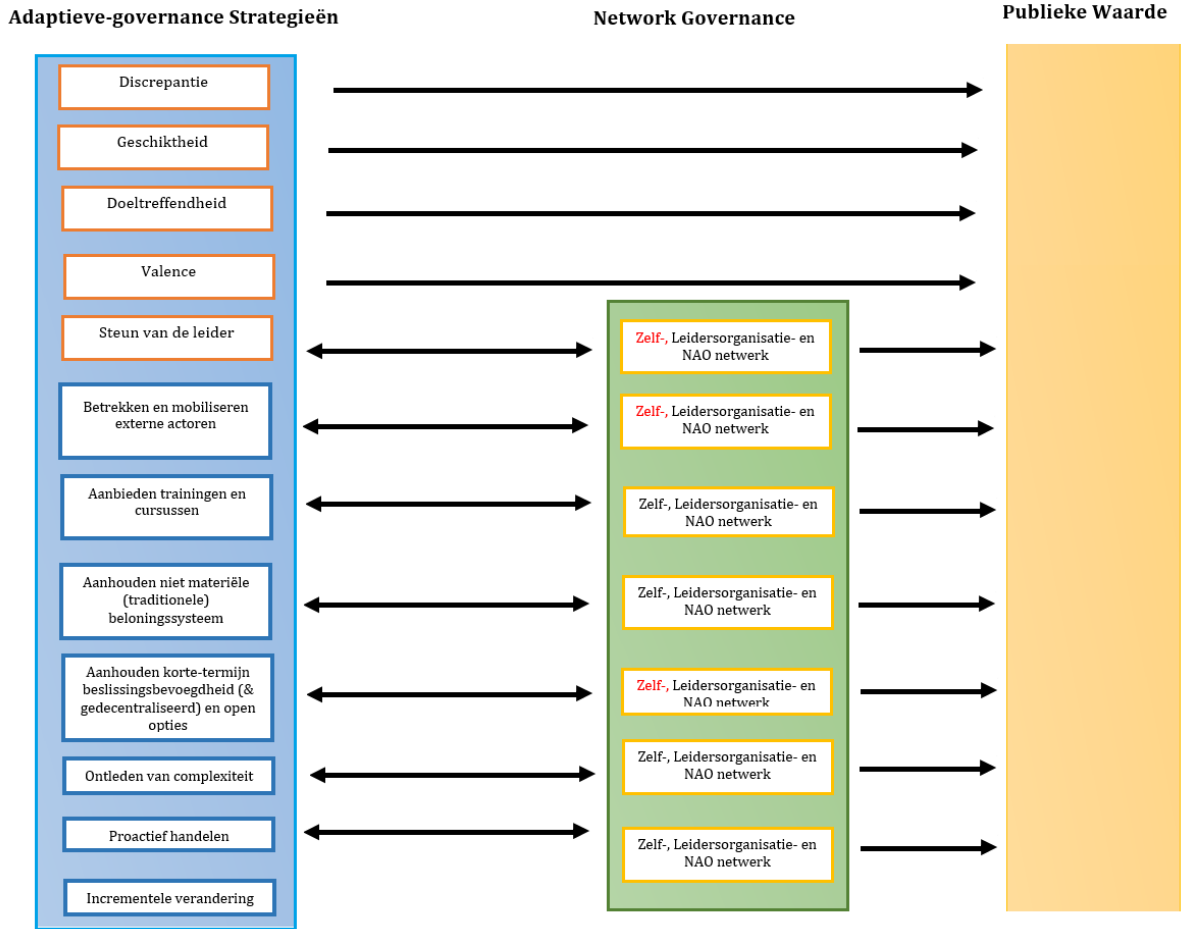


## 2.6 Conceptueel model

Om de relaties tussen de bovengenoemde beschreven wetenschappelijke concepten te belichten is er een conceptueel model ontwikkeld. In dit model worden de relaties tussen de onafhankelijke variabelen *adaptieve-governance strategieën* en *netwerk governance* met de afhankelijke variabele *publieke waarde* conceptueel weergegeven. Hierbij geldt de veronderstelling dat adaptieve-governance strategieën en de type netwerk governance vorm (die een netwerk aanhoudt) van invloed zijn op de publieke waarde van een samenwerkingsverband in een bepaalde context. In het conceptueel model is te zien welke adaptieve-governance strategieën invloed hebben op het creëren van publieke waarde. Echter zijn een aantal adaptieve-governance strategieën ook van invloed op het type netwerk governance en daarmee dus ook op de publieke waarde. De netwerk governance vorm, waarop de adaptieve-governance strategie van negatieve invloed in rood zijn weergegeven, terwijl de vorm waarop de adaptieve-governance strategie van positieve invloed is in het zwart staat geformuleerd.

Omdat dit onderzoek zich richt op het SGE samenwerkingsverband, is het nodig om de pijlen (tussen adaptieve-governance strategieën en netwerk governance) naar twee kanten toe te laten wijzen. Dit heeft te maken met het feit dat het SGE samenwerkingsverband een vaststaand gegeven is, hetgeen dus ook invloed heeft op de toepassing van de strategieën. Een illustratie ter voorbeeld: Het SGE samenwerkingsverband bestaat uit negen individuele raden, die besluitvormingsbevoegd zijn. Gezien dit een vaststaand gegeven betreft kan ook de volgende beredenering aangehouden worden, waarbij dus gesteld wordt dat de besluitvormingsbevoegdheid van de gemeenteraden evenals van invloed is op de korte-termijn beslissingsbevoegdheid strategie van Janssen en van der Voort (2013), omdat deze niet uitgevoerd kan worden. Die procedures zijn namelijk niet aanwezig binnen het samenwerkingsverband, omdat een besluit vanuit de SGE bestuurders naar de gemeentelijke colleges gaan alvorens ze genomen kunnen worden door de gemeentelijke raden. Een besluit bij de zou dus niet direct genomen kunnen worden, maar dient altijd te geschieden via deze drie stappen.





Afbeelding 6: Conceptueel model

### 3. Methodologisch opzet

#### 3.1 Casestudy als onderzoeksstrategie

Een strategie is de overkoepelende opzet van een onderzoek, waarbinnen methoden worden ingezet om gegevens te verzamelen en/of te analyseren (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is het de bedoeling te analyseren hoe de in kaart gebrachte adaptieve-governance strategieën (onafhankelijke variabele) en de type netwerk governance vorm van het SGE samenwerkingsverband (onafhankelijke variabele) van invloed zijn op de publieke waarde (afhankelijke variabele) van het thema Infrastructuur (de context). In de wetenschappelijke literatuur is (nog) relatief weinig kennis opgedaan over de eventuele verbanden en invloeden tussen deze drie variabelen. Vanuit een theoretisch oogpunt is reeds geprobeerd in kaart te brengen wat voor mogelijke relaties deze drie variabelen met elkaar hebben. In de empirische fase van dit onderzoek is het vervolgens de bedoeling om te kijken of deze bevindingen kloppen. Hiervoor wordt de casus *het SGE samenwerkingsverband rondom het thema Infrastructuur* als toetssteen gebruikt.

In dit onderzoek zullen de theoretische bevindingen geconfronteerd worden met de empirie, door Van Thiel ook wel deductief onderzoek genoemd (Van Thiel, 2007). Dit is een arbeidsintensieve manier van onderzoeken, waarbij waarnemingen uit zowel de theorie als empirie met elkaar worden vergeleken (Verschuren & Doorewaard, 2015). Echter bevat dit onderzoek ook enkele inductieve elementen doordat ik als onderzoeker *a priori* het onderzoeksveld heb betreden. Ik heb als meeloop stagiair ook meegedaan met de Evaluatie opdracht voor de SGE, hetgeen voor mij als vooronderzoek heeft gegolden en een sturing heeft gevormd voor dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich specifiek op een relatief smal domein bestaande uit één casus, waardoor weer gesteld kan worden dat het in dit onderzoek gaat om een gevalstudie oftewel een casestudy. Van Thiel (2007) stelt dat het primaire doel van een gevalstudie ligt bij het doorgronden van de casus, waarbij overigens ook sprake kan zijn van het toetsen van een conceptueel model (Van Thiel, 2007). Daarnaast voldoet dit onderzoek ook aan de karakteristieken van een casestudy, welke beschreven staan in het boek *Het ontwerpen van een onderzoek* van Verschuren en Doorewaard (2015); klein aantal onderzoekseenheden en arbeidsintensieve benadering (al toegelicht), meer diepte dan breedte, open waarneming op locatie en kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden (Verschuren & Doorewaard, 2015).

### 3.2 Onderzoeksmethoden en -technieken

Dit onderzoek houdt een kwalitatief onderzoeksmethodiek aan voor het verkrijgen en analyseren van informatie en bevindingen. Er is sprake van kwalitatief onderzoek, omdat dit onderzoek zich richt op het verkrijgen en verwerken van niet-numerieke eenheden van informatie, zoals uitspraken van personen en fragmenten uit diverse (wetenschappelijke) teksten. In dit onderzoek wordt tevens getracht het verband tussen drie variabelen in een complex-empirische werkelijkheid te vinden, die niet in getallen samengevat noch uitgedrukt kan worden. Hierin ligt ook de verantwoording van de kwalitatieve onderzoeksmethodiek voor dit onderzoek. Deze methodiek biedt namelijk meer ruimte voor het verkrijgen van inzichten in een complexe context, wat nodig is om de empirie te begrijpen, doordat de onderzoeker een subjectieve interpretatieve houding ten opzichte van de verschijnselen kan aanhouden (Verschuren & Doorewaard, 2015).

Tevens betreft het verband van de te onderzoeken variabelen in dit rapport een domein waar nog (relatief) weinig kennis over bekend is in de wetenschappelijke literatuur. Kwalitatief onderzoek biedt hierbij de mogelijkheid voor exploratie, hetgeen betekent dat dit onderzoek zich specifiek richt op het verkennen van een onderzoeksveld, waarbinnen zich een mogelijke samenhang voordoet tussen twee of drie variabelen (Verschuren & Doorewaard, 2015). Alhoewel dit onderzoek primair deductief is, bevat het evenals een exploratief component. Gedurende het fieldresearch kunnen er namelijk verbanden geconstateerd worden tussen de onderzoekvariabelen, die niet in het theoretisch kader van dit onderzoeksrapport beschreven staan. Deze verbanden zullen echter wel meegenomen worden in het verdere verloop van het onderzoek.

Er zijn meerdere (kwalitatieve) onderzoekstechnieken, die men kan toepassen om tot relevante data verzameling te komen. In dit onderzoek zullen de technieken interviewen (zowel persoonlijke interviews als het houden en bijwonen van groepsbijeenkomsten) en het doen van documentenanalyses gehanteerd worden. Deze onderzoekstechniek wordt ook wel triangulatie genoemd en vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2007).

Er is in dit onderzoek gekozen voor het onderzoekstechniek elite-interview, omdat de vooraf geformuleerde probleemstelling van dit onderzoek, aanzienlijk beter beantwoordt kan worden door mededelingen van de personen, die “hoge” functies bekleden binnen het SGE netwerkverband. Hierbij gaat het om de negen coördinatoren van het SGE samenwerkingsverband en een aantal vertegenwoordigers van het Bestuurlijk Platform (overkoepelde orgaan) van het SGE samenwerkingsverband en de Stuurgroep van de doorontwikkeling opdracht. De coördinatoren van de SGE gelden als verbindingspaneel tussen het SGE samenwerkingsverband en de individuele gemeente. De coördinatoren zijn

verantwoordelijk voor de coördinatie van drie thema's en gelden als ambassadeurs richting de eigen gemeenten. Deze respondenten zijn goed op de hoogte van de structuur, het algehele beleid en toekomstplannen van de SGE samenwerking. Er wordt in het bijzonder een beroep gedaan op deze respondenten om te achterhalen hoe zij zich persoonlijk, op basis van de Five Key Change Beliefs factoren van Achilles et. al (2009), verhouden tot de doorontwikkeling ambitie van de SGE met als doel de interne adaptieve vermogen van de SGE in kaart te brengen. Vervolgens zal, aan de hand van de in kaart gebrachte externe-adaptieve governance strategieën, aan deze groep respondenten gevraagd worden hoe het SGE samenwerkingsverband anticipeert en adapteert tot de externe dynamische omgeving waarin zij zich verkeert, met als doel in kaart te brengen hoe het is gesteld met de externe-adaptieve vermogen van de SGE.

Daarnaast zal ook een interview gehouden worden met Ronald van der Mark, managing director van Berenschot, die projectleider was van de SGE Evaluatie opdracht om het SGE samenwerkingsverband zo goed mogelijk in kaart te brengen. De heer van der Mark is hoofverantwoordelijke geweest van de Evaluatie opdracht van de SGE, waarbij het SGE samenwerkingsverband onder zijn leiding is geëvalueerd. Hij heeft, als zogenaamde "outsider", een ander perceptie op het SGE samenwerkingsverband dan de daadwerkelijke netwerkleden. Een gesprek met een outsider kan dus tot andere interessante inzichten leiden als dat alleen met de netwerkleden van de SGE gesproken zal worden. In de respondentenlijst wordt er een overzicht weergegeven van de geïnterviewde respondenten van dit onderzoek. In totaal zullen er met 13 respondenten gesproken worden voor dit onderzoek.

In dit onderzoek is tevens gekozen voor een semigestructureerd interviewopzet, waarbij een algemeen interviewschema met vooropgestelde geformuleerde vragen aangehouden zal worden (Van Thiel, 2007). Deze vragen hebben allen betrekking op de drie variabelen van dit onderzoek. Tijdens het interviewen is het toegestaan om (een beetje) van de interviewvragen af te wijken, op het moment dat de respondent bijvoorbeeld iets interessant ter sprake brengt en niet als interviewvraag staat opgenomen.

Teven zal er ook documentenanalyse gehouden worden in dit onderzoek. Naast het feit dat hiermee een context wordt gecreëerd voor dit onderzoek, wordt er ook informatie in kaart gebracht, die betrekking hebben op het adaptieve vermogen en type samenwerkingsverband (concepten Adaptieve-governance strategieën en Netwerk governance) van de SGE. Ook zullen de missie, het doel en het beleid van de SGE samenwerking beschreven worden, zodat gekeken kan worden wat de SGE zelf als publiek waardevol typeert. Voor de documentanalyse zal gebruik worden gemaakt van niet-persoonlijke en/of openbare documenten, zoals beleidsstukken en jaarverslagen van de SGE. De informatie van de documentanalyse zal daarnaast gebruikt worden om de interviewvragen scherper te formuleren.

### 3.3 Operationaliseringsschema

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek betreft de fase van het operationaliseren. Hierbij gaat het erom dat de te onderzoeken theoretische concepten waarneembaar oftewel meetbaar gemaakt dienen te worden (Van Thiel, 2007). In het hoofdstuk: Theoretisch Kader is een definitie toegekend aan de te onderzoeken theoretische concepten. Elke theoretisch concept bestaat uit variabelen. Per variabele zijn er attenderende begrippen (sensitizing concepts) opgesteld, die richting geven bij de empirische analyse van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015). Op basis van de sensitizing concepts zullen interviewvragen opgesteld worden die voorgelegd zullen worden aan de respondenten van dit onderzoek (zie volgende paragraaf). De operationalisering zal worden weergegeven in het onderstaande operationaliseringsschema:

<b>Theoretisch concept</b>	<b>Adaptieve governance</b>
<b>Definitie</b>	<i>Een set van strategieën, die intern en/of extern toegepast worden om institutionele arrangementen te laten evolueren in relatie tot de veranderende en dynamische omgeving om zo te voldoen aan de behoeften en verlangens van de actoren, behorende tot die instituties</i>
<b>Variabele</b>	Interne adaptieve-governance strategieën (willingness to change)
<b>Sensitizing concepts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discrepantie</li> <li>• Geschiktheid</li> <li>• Doeltreffendheid</li> <li>• Steun van de leider</li> <li>• Valence</li> </ul>
<b>Variabele</b>	Externe adaptieve-governance strategieën (externe veranderende omstandigheden)
<b>Sensitizing concept</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrekken externe partners</li> <li>• Mobiliseren samenwerking externe partners</li> <li>• Ontleden complexiteit</li> <li>• Gedecentraliseerde (en korte termijn) beslissingsbevoegdheid</li> <li>• Benutten kennis en kunde strategievorming</li> <li>• Aanbieden trainingen en cursussen</li> <li>• Geen traditioneel beloningssysteem</li> </ul>

Theoretisch concept	Netwerk governance vorm
<b>Definitie</b>	<p><i>Zelfregulerend: governance vorm, waarbij de actoren binnen het netwerk collectief samenwerken zonder de aanwezigheid van een netwerkleider of afzonderlijke administratieve entiteit</i></p> <p><i>Leidersorganisatie: governance vorm met de aanwezigheid van één netwerkleider, die de administratieve entiteit op zich neemt en de activiteiten en besluiten binnen het netwerk coördineert en faciliteert</i></p> <p><i>NAO: governance vorm met de aanwezigheid van een afzonderlijke entiteit, die het netwerk managet en de activiteiten coördineert</i></p>
<b>Variabele</b>	Zelfregulerend netwerk
<b>Sensitizing concepts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen administratieve entiteit aanwezig (netwerkleider)</li> <li>• Horizontale communicatie</li> <li>• Horizontale vertrouwen</li> <li>• Gedecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid</li> <li>• Hoge participatie en betrokkenheid van leden</li> </ul>
<b>Variabele</b>	Leidersorganisatienetwerk
<b>Sensitizing concepts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eén administratieve entiteit, maakt deel uit van netwerk (netwerkleider)</li> <li>• Managen en faciliteren activiteiten, communicatie en besluiten verlopen via de administratieve entiteit</li> <li>• Vertrouwen gecentraliseerd bij de administratieve entiteit</li> </ul>
<b>Variabele</b>	NAO netwerk
<b>Sensitizing concept</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afzonderlijke administratieve entiteit aanwezig (NAO)</li> <li>• Managen netwerk, coördinatie van activiteiten en besluitvorming verloopt via de administratieve entiteit (NAO)</li> <li>• Vertrouwen gecentraliseerd bij de administratieve entiteit (NAO)</li> </ul>

<b>Theoretisch concept</b>	<b>Publieke waarde</b>
<b>Definitie</b>	<i>Het handelen van publieke vertegenwoordigers en het leveren van publieke diensten – uitgedrukt in termen van democratische en sociale principes – die collectief door de publieke vertegenwoordigers, burgers en overige belangrijke stakeholders als waardevol en belangrijk worden bevonden.</i>
<b>Variabele</b>	Public value account
<b>Sensitizing concepts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definiëren van de publieke waarden in termen van uitkomsten en effecten</li> <li>• Publieke waarde vertalen in beleid en programma van netwerk en sociale behoeften van publiek</li> <li>• Publieke waarde vertalen in missie en visie van netwerk</li> </ul>
<b>Variabele</b>	Legitimacy and support
<b>Sensitizing concepts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëren van een geautoriseerde omgeving</li> </ul>
<b>Variabele</b>	Operational capacity
<b>Sensitizing concepts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inwinnen en mobiliseren van de benodigde operationele middelen zowel binnen als buiten het eigen netwerk</li> <li>• Creëren gemeenschappelijk beleid waarop middelen gericht ingezet kunnen worden</li> </ul>

Tabel 2: Operationaliseringsschema

### 3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Alvorens de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek toegelicht kunnen worden, is het van belang te vermelden dat de controleerbaarheid en herhaalbaarheid bij analyse van kwalitatieve data minder eenduidig is dan bij de analyse van kwantitatieve data. Dit heeft volgens Van Thiel (2007) te maken met het feit dat een groot gedeelte van de kwalitatieve analyse zich afspeelt in de hoofd van de onderzoeker. Hierdoor moeten de begrippen betrouwbaarheid en validiteit breed en in termen van navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies worden geïnterpreteerd. In dit geval heeft navolgbaarheid verwantschap met herhaalbaarheid (betrouwbaarheid), overdraagbaarheid met generaliseerbaarheid (externe validiteit), en aannemelijkheid met geldigheid (interne validiteit) (Van Thiel, 2007).

#### **Interne en externe betrouwbaarheid**

De mate van betrouwbaarheid heeft volgens Willems en Van Zwieten (2004) te maken met de afwezigheid van toevallige vertekeningen. Betrouwbaarheid zegt dus iets over de deugdelijkheid van het onderzoek. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen interne- en externe betrouwbaarheid. Interne betrouwbaarheid heeft volgens Willems en Van Zwieten te maken met een mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de invloed van de onderzoeker. Hierbij gaat het om het waarborgen van de controleerbaarheid van het onderzoek (Willems & Van Zwieten, 2004). Om de interne betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten zal er gebruik worden gemaakt van methoden-triangulatie. Dit houdt in dat er een combinatie van methoden zullen worden gebruikt om data te verzamelen (Willems & Van Zwieten, 2004). Zoals vermeld bij onderzoeksmethoden en -technieken, zullen er in dit onderzoek documentenanalyses evenals interviews gehouden worden. De interviews zullen hierbij op dezelfde wijze afgenomen en verwerkt worden. Tevens zullen de gebruikte begrippen in dit onderzoek op een consistente wijze gedefinieerd, geconceptualiseerd en toegepast worden.

De externe betrouwbaarheid gaat over de repliceerbaarheid van het onderzoek als geheel. Hierbij gaat het erom dat het wanneer een onderzoek uitgevoerd wordt door een andere onderzoeker dat de onderzoeksuitkomsten identiek zijn (Willems & Van Zwieten, 2004). Om de externe betrouwbaarheid voor dit onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de zogenoemde audit trial. De wijze waarop de onderzoeksgegevens verkregen zijn wordt nauwkeurig gedocumenteerd en op deze manier inzichtelijk gemaakt voor derden (Willems & Van Zwieten, 2004). Zo wordt in dit onderzoek te allen tijde vermeld welke bronnen gebruikt zijn voor welke informatie. Daarnaast staan de interviewtranscripten opgenomen in het bijlagerapport van dit onderzoek.



### **Interne en externe validiteit**

De term validiteit heeft volgens Willems en Van Zwieten (2004) te maken met de aanwezigheid van systematische vertekeningen. Ook hier bestaat er een onderscheid tussen interne- en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de mate waarin de gebruikte methoden en technieken voor het onderzoek ervoor zorgen dat de onderzoeksuitkomsten en –conclusies ook daadwerkelijk het beoogde verschijnsel betreffen (Willems & Van Zwieten, 2004). Oftewel, hebben de onderzoeksresultaten geleid tot datgene wat de onderzoeker beoogde te onderzoeken? Om de interne validiteit te garanderen is er een onderzoeksopzet opgesteld, dat in dit onderzoek nauwkeurig opgevolgd wordt. Tevens krijgen de respondenten, de ruimte en mogelijkheid om de onderzoeksresultaten in te zien en te voorzien van commentaar (membercheck). Overigens wordt in de eindfase van dit onderzoek uitvoerig gereflecteerd op de rol van de onderzoeker. De reflectie wordt hierbij gedocumenteerd en vastgelegd in het onderzoeksrapport. Gezien het in dit onderzoek om een enkelvoudige specifieke casestudie gaat, kan er gesteld worden dat de externe validiteit van dit onderzoek beperkt is (Willems & Van Zwieten, 2004). De empirische bevindingen, resultaten en uiteindelijke conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gelden niet voor andere situaties (lees: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) die niet in deze casus onderzocht zijn. Dit onderzoek kent dus een beperkte generaliseerbaarheid.

## 4. Documentanalyse: Context van het onderzoek

### 4.1 De SGE netwerk governance

#### **“Als ware we één gemeente”**

Het SGE samenwerkingsverband heeft in het bestuursconvenant van 2013 geformuleerd hoe de governance van het samenwerkingsverband is geregeld. De kern van deze governance is dat de negen betrokken gemeenten handelen als zijnde één gemeente (SGE, 2013). De SGE streeft hierbij naar het voorkomen van niet productieve bestuurlijke drukte, wat inhoudt dat de samenwerking fundamenteel van publiek belang behoort te zijn en zich moet kenmerken door het behoud van de eigenaarschap: *het gevoel zelf de SGE samenwerking te zijn* (SGE, 2013).

De functioneringswijze van het SGE samenwerkingsverband uit zich in allerlei werktafels, gesprekstafels en portefeuillehouders overleggen. Hierachter schuilt een unieke samenwerkingsfilosofie waarbij gemeenten, indien zij niet nodig zijn voor bepaalde opgaven, niet altijd deel hoeven te nemen aan de overleggen. Dit is tevens het gedachtengoed van de SGE, gezien het samenwerken als één gemeente betekent dat niet elke gemeente altijd alles hoeft te doen. Wel kent elke gemeente binnen de SGE zijn eigen verantwoordelijkheid en dienen zij zelfstandig actie te ondernemen. In het bestuursconvenant wordt de SGE samenwerking niet alleen beschreven als een samenwerking van gemeenten, maar ook door gemeenten (SGE, 2013).

#### **Organogram van de SGE**

De structuur van het SGE samenwerkingsverband ziet er als volgt uit: er zijn vier bestuurlijke overlegtafels, te weten het Bestuurlijk Platform, Portefeuillehouderoverleg Werken, Portefeuillehouderoverleg Wonen en Portefeuillehouderoverleg Voorzieningen. In het Bestuurlijk Platform zitten evenals vertegenwoordigers van de Provincie. Deze bestuurders zitten met elkaar aan tafel om de SGE samenwerking op de (vooralsnog drie) thema's vorm te geven (SGE, 2014). Daarnaast kent het SGE samenwerkingsverband zes ambtelijke overlegtafels. De stukken die uiteindelijk bij het bestuurlijke overlegtafels terecht komen, worden eerst gedurende de ambtelijke overleggen van het betreffende thema behandeld. De ambtelijke overlegtafels bestaat uit het Secretariaat (vertegenwoordigt door de gemeentesecretarissen van de negen gemeenten), de Coördinatoren, Ambtelijk Overleg Wonen, Ambtelijk Overleg Werken, Overleg Ruimte en de Ambtelijke Ondersteuningsgroep (SGE, 2014).

### **Samenwerken is vertrouwen**

De SGE geeft aan dat het succes van het doorontwikkelen van de samenwerkingsagenda niet zozeer ligt in de formele structuren, maar in het blijven investeren in het onderling vertrouwen van de netwerkleden. Elkaar vertrouwen betreft vooralsnog een uitdaging binnen het SGE netwerkverband, omdat het idee, dat aanwezigheid van de gemeenten bij ieder overleg nodig is om echt mee te doen, nog steeds levend is. Dit zorgt voor bestuurlijke en ambtelijke drukte en ondermijnt het gevoel van eigenaarschap. De SGE is van mening dat op een specifiek aantal opgaven een beperkt aantal bestuurders namens het geheel moeten kunnen acteren. En om dit te kunnen bewerkstelligen moeten de negen gemeenten elkaar kunnen vertrouwen en een houding aannemen die ervoor zorgt dat het vertrouwen gerechtvaardigd is en blijft (SGE, 2015). De SGE geeft aan in te willen zetten op de volgende punten om het vertrouwen onderling te versterken:

De onderlinge communicatie tussen de netwerkleden binnen de SGE moet versterkt worden. Onderling vertrouwen vraagt namelijk om een transparantere onderlinge communicatie. Binnen het SGE samenwerkingsverband komt het geregeld voor dat men onbewust onvoldoende transparant is naar elkaar toe. Hierdoor is het bij de netwerkleden soms onduidelijk over wat er is besproken en besloten binnen de verschillende samenwerkingstafels, wat leidt tot wederzijdse onduidelijkheid en spraakverwarring (SGE, 2015).

Daarnaast moeten de bestaande samenwerkingsstructuren binnen het netwerk beter worden benut. De SGE geeft aan dat de beleving van de organisatorische complexiteit wordt vergroot, doordat het onderscheid tussen de hoofd- en hulpstructuren onvoldoende duidelijk is. De SGE kent een beperkt aantal tafels met een set formele werkafspraken, maar ontwikkelt snel een nieuwe tafel voor een gesprek, zonder te kijken of bestaande structuren beter benut kunnen worden. Daarnaast geeft de SGE aan een veelvoud van samenwerkingsrelaties (zowel intern als extern) te kennen, die ooit op basis van een concreet vraagstuk zijn gestart, maar niet zijn beëindigd of anders zijn vormgegeven, omdat het project is afgelopen of een andere karakter heeft gekregen. Ook dit zou anders moeten volgens de SGE. De SGE geeft aan dat het zou helpen als dergelijke samenwerkingsrelaties een tijdelijk karakter zouden krijgen (SGE, 2015).

### **Het adaptieve vermogen van de SGE**

De SGE geeft in diens discussienota van 2015 aan dat de wereld om ons heen snel verandert en in toenemende mate onvoorspelbaar is. Ook de netwerkleden van de SGE zijn van mening dat zij flexibel en adaptief moeten functioneren, zodat zij effectief kunnen blijven in deze dynamische omgeving. Dit is onder meer de reden dat de samenwerkingsagenda doorontwikkeld, geïnnoveerd en opnieuw herijkt moet worden. De SGE beschouwt de snel veranderende omgeving als een uitdaging, waar serieus rekening mee gehouden dient te worden (SGE, 2015).

Dit werd merkbaar tijdens het opstellen van de programmering Bedrijventerreinen. Gedurende de opstelling van deze programmering werd duidelijk dat de SGE onvoldoende voorzag in de toenemende ruimtevrage vanuit de logistieke sector. De consequentie hiervan is geweest dat de marktpartijen ongeveer een jaar lang hebben moeten wachten op beschikbare ruimte. Volgens de SGE geeft dit voorbeeld aan dat ze continu de behoeften uit de omgeving moeten monitoren, zodat zij in staat kunnen zijn om sneller te reageren op dergelijke ontwikkelingen. Echter, is er volgens de SGE ook sprake van een spanningsveld, waar nog een antwoord op gevonden moet worden. Een snel anticiperende oftewel adaptieve SGE lijkt zich moeilijk te verhouden met het draagvlak voor besluiten, hetgeen voornamelijk het geval is bij de gemeenteraden (SGE, 2015).

Een voorbeeld waarin de profijten van snel anticiperen merkbaar zijn geweest is tijdens de opstelling van de huisvestingverordening. Hierbij heeft de SGE voorzichtig geëxperimenteerd met het neerleggen van de absolute verantwoordelijkheid bij twee ambtenaren en twee bestuurders binnen de SGE, met het vertrouwen dat zij de zaken behorende tot de huisvestingverordening goed regelen namens het gehele SGE samenwerkingsverband. Volgens de SGE is dit experiment geslaagd. Er is namelijk voortvarend gehandeld, zonder dat de kern van het eigenaarschap is aangetast (SGE, 2015). Ondanks de snelheid is de samenwerking namelijk bij de SGE gebleven en niet van een “ander” geworden. De SGE streeft om vaker op deze manier te werken (SGE, 2015).

### **Overige gremia en samenwerkingsverbanden**

Het is belangrijk om in verband met dit onderzoek rekening te houden met het feit, dat de negen betrokken gemeenten binnen het SGE samenwerkingsverband ook weer deel uit maken van allerlei andere samenwerkingsverbanden en gremia binnen de provincie Brabant. Het meest bekende hiervan betreft het samenwerkingsverband Metropool Regio Eindhoven “MRE”, waar 21 gemeenten van de provincie Brabant (inclusief de negen gemeenten van de SGE) aan deelnemen. Overige verbanden betreft het BOVE overleg (bestaande uit de gemeenten Eindhoven, Best, Oirschot en Veldhoven), BrabantStad oftewel B5 (bestaande uit de gemeenten Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg en de Provincie) en de Campussamenwerking oftewel de C4 (bestaande uit de gemeenten Best, Eindhoven, Helmond en Veldhoven) (Stedelijk Gebied Eindhoven, 2016).

De activiteiten van de andere samenwerkingsverbanden en gremia zijn van invloed op de uitvoer van de taken van de SGE. Dit kan, indien de verschillende uitvoeringen niet goed gemanaged en met elkaar worden afgestemd, zorgen voor overlapping en verwarring tussen de verschillende uitvoeringen. Dit leidt weer tot onnodige vertraging en inflexibiliteit hetgeen ten koste gaat van het adaptieve vermogen van de SGE en de publieke waarde van de drie thema's waar de SGE zich mee bezig houdt. Echter, zijn deze overige samenwerkingsverbanden en gremia toch weer benodigd, omdat zij meer affiniteit hebben met een aantal opgaven (vaak vanwege de situering

van de gemeente) en zo beter op de hoogte zijn van de zaken die spelen, hetgeen leidt tot betere prestaties (Stedelijk Gebied Eindhoven, 2016). Ook op dit gebied is er dus sprake van een spanningsveld.

Een voorbeeld hiervan is de gremiumsamenwerking tussen de colleges van de vier gemeenten uit de C4. De C4 houdt zich bezig met een aantal opgaven en probeert daarnaast constant vanuit een zogenoemde “adaptiviteitsperspectief” terug te kijken naar of zij überhaupt nog wel van meerwaarde is op een bepaalde opgave. Omdat adaptiviteit een belangrijke rol speelt binnen deze gremium is hier een thema voor ontwikkeld; het thema Adaptiviteit. Aan de hand van dit thema worden allerlei dossiers en uitvoeringen van de C4 terug bekeken en er wordt evenals met elkaar doorgedacht over welke (nieuwe) opgaven beëindigt of juist opgepakt moeten worden in de toekomst. Hierdoor heeft de C4 kunnen constateren dat hun inzet op het thema Mobiliteit geen meerwaarde oplevert, omdat dit thema al goed belegd is bij andere gremia. Een verdere inzet van de C4 op dit thema zou zorgen voor onduidelijkheid en minder efficiënte prestaties. Hierdoor heeft de C4 dit thema binnen het eigen gremium beëindigt, waardoor er ruimte is gecreëerd voor nieuwe opgaven waarbij de inzet van de C4 voor meer waarde zorgt, zoals Innovatie in de zorg en Internationale onderwijs in de regio (Stedelijk Gebied Eindhoven, 2016).

### **Samenwerkingspartners van de SGE**

De SGE werkt nauw samen met de Provincie Brabant. Zo is de Provincie vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Platform van de SGE (SGE, 2014). Echter maakt de Provincie geen deel uit van het primaire proces van het SGE samenwerkingsverband, gezien dit netwerk slechts gevormd wordt door de negen gemeenten (SGE, 2014). Deze partnerschap-constructie tussen de SGE en de Provincie is daarnaast op een merkwaardige wijze tot stand gekomen. In 2015 heeft de Provincie de SGE namelijk verzocht of zij structureel kon deelnemen aan de portefeuillehouders overleggen van de thema’s Wonen en Werken. Dit verzoek is afgewezen door de SGE, omdat zij van mening is dat de Provincie, indien zij wilt samenwerken met de SGE, ook daadwerkelijk moet meedoen bij de uitvoering van de taken. Enkel meepraten acht de SGE namelijk onvoldoende. De Provincie gaf vervolgens aan een coördinerende rol te willen vervullen binnen de SGE, waar de SGE evenals niet mee heeft ingestemd. De SGE gaf daarentegen wel aan een partnerschap aan te gaan met de Provincie, maar binnen het SGE samenwerkingsverband als gemeenten altijd in de lead te blijven (SGE, 2015).

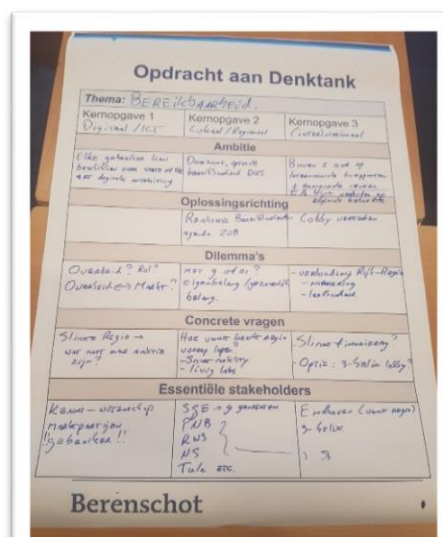
Daarnaast vindt de SGE ook dat de gemeenteraden meer betrokken moeten worden en een rol moeten krijgen in het proces. De SGE beschouwd de gemeenteraden als een belangrijke partner en geeft aan dat een optimale betrokkenheid van de gemeenteraden tot een succesvolle SGE samenwerking zal leiden. Het nemen van belangrijke besluiten, waarbij de bevoegdheid van de

gemeenteraden voor benodigd is, verlopen soms te traag, wat ten koste gaat van de adaptiviteit van de SGE. Het zorgen voor een optimale betrokkenheid van de gemeenteraden is vooralsnog een punt van aandacht binnen de SGE waaraan gewerkt moet worden. Op dit moment hangt de betrokkenheid samen met de zwaarte en breedte van een bepaalde opgave die in de SGE wordt opgepakt. De raden worden hierbij geïnformeerd over de stand van zaken door middel van reguliere middelen zoals raadsinformatiebrieven en informatiebijeenkomsten. De SGE geeft aan dat dat niet voldoende is en op zoek moet gaan naar (innovatieve) middelen waarmee gemeenteraden optimaal betrokken kunnen worden (SGE, 2015).

#### 4.2 Berenschot 24-uur sessie: Het thema Infrastructuur

Op 19 en 20 april 2017 organiseerde Berenschot een zogenoemde 24-uur sessie met de netwerkleden van het SGE samenwerkingsverband ten behoeve van de Doorontwikkeling opdracht. Tijdens de 24-uur sessie verbleven de “Berenschotters” samen met (een aantal van) de netwerkleden van het SGE samenwerkingsverband 24 uur in Hotel Koningshof te Veldhoven om de ambities van de Doorontwikkeling opdracht gedetailleerd met elkaar door te bespreken. Tijdens de formele momenten (lezingen, discussie- en brainstormsessies), maar ook informele momenten (lunch, diner en geborrel) van de 24-uur sessie, hebben Berenschot en de SGE uitvoerig met elkaar gesproken over de wijze waarop de SGE de publieke waarde kan verhogen op het thema Infrastructuur. Op het gebied van het thema Infrastructuur houdt de SGE zich vooralsnog primitief bezig. Hierbij gaat het in het bijzonder over zaken zoals het verhelpen van allerlei “infrastructurele defecten” (oplossen van defecte verkeerslichten, zorgen voor voldoende parkeerplekken en fietsenrekken etc.).

Tijdens de 24-uur sessie zijn de kernopgaven van het thema Infrastructuur uiteengezet, zodat vervolgens gekeken kan worden waar de SGE samenwerking zich op moet richten om van publieke waarde te zijn op dit thema. De SGE is van mening dat dit van groot belang is zowel voor de leef kwaliteit van de inwoners van het gebied als voor de regionale economie. Tijdens de 24-uur sessie zijn er zogenoemde denktanks gevormd rondom dit vraagstuk. De denktank rondom dit thema heeft vervolgens de opdracht gekregen om te brainstormen over de drie opgaven die horen bij het thema Infrastructuur. Per opgave is vervolgens nagedacht over de ambitie, oplossingsrichting, mogelijke dilemma’s, concrete vragen en essentiële stakeholders die horen bij de



Afbeelding 7: Uiteenzetting versie I thema Infrastructuur, bron: Berenschot 24-uur sessie (2017)

opgave van het thema Infrastructuur. Op de afbeelding hiernaast is de eerste uiteenzetting van de SGE denktank van het thema Infrastructuur te zien.

In deze uitwerking is te lezen dat het thema Infrastructuur zich manifesteert in drie kernopgaven, te weten het versterken van (1) de digitale-, (2) lokale en regionale - en (3) (inter)nationale bereikbaarheid van het gebied. Per kernopgave is er vervolgens een ambitie geformuleerd. Ten behoeve van de digitale bereikbaarheid koestert de SGE het streven dat het bedrijfsleven en elke inwoner van het gebied kan beschikken over een “state of art” digitale ontsluiting. Met betrekking tot de lokale- en regionale bereikbaarheid tracht de SGE een duurzame optimale ontsluiting van het “Daily Urban System” te realiseren en in het kader van de (inter)nationale bereikbaarheid heeft de SGE het streven dat men vanuit de regio binnen één uur kan reizen naar andere internationale knooppunten en economische centra buiten de regio. Echter zijn er ook dilemma’s verbonden aan deze kernopgaven. De belangrijkste dilemma’s hebben te maken met de rolverdelingen tussen de overheid, marktpartijen en de gemeenten bij de realisatie van deze ambities. Tegelijkertijd is het ook nog de vraag wat nou precies de toegevoegde waarde is van een intensieve SGE samenwerking op dit thema ten opzichte van de MRE die al intensief met dit thema bezig is? Daarnaast is er al een bereikbaarheidsagenda voor Zuidoost Brabant ontwikkeld. Moet de nadruk nu niet worden verlegd naar de realisatie daarvan? De essentiële stakeholders die nodig zijn om de ambities te realiseren zijn volgens de denktank actoren zoals de overheid, wetenschappers en marktpartijen. Ook zijn hierbij enkele specifieke actoren opgenoemd zoals de TU Eindhoven, NS, Rijkswaterstaat, Provincie en de negen betrokken gemeenten.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat deze uitgewerkte versie vooralsnog een concept betreft en de komende tijd (tot eind augustus 2017) verder uitgewerkt zal worden door de SGE en Berenschot. Er bestaat dus een grote mogelijkheid dat er wat wijzigingen aangebracht zullen worden aan de kernopgaven, ambities en/of essentiële stakeholders omtrent het thema Infrastructuur.



## 5. Empirische analyse: Bevindingen en Resultaten

### 5.1 De toepassing van de adaptieve-governance strategieën door de SGE

In het theoretisch kader van dit rapport is er een onderscheid gemaakt tussen interne en externe adaptieve-governance strategieën, die effect hebben op de publieke waarde van het thema Infrastructuur. In deze paragraaf wordt aan de hand van de interviewbevindingen in kaart gebracht welke adaptieve-governance strategieën door de SGE wel of niet worden toegepast. Tevens kan er, door in kaart te brengen welke strategieën wel of niet worden toegepast, ook uitspraken worden gedaan over het adaptief vermogen van de SGE.

#### **Toepassing interne-adaptieve governance strategieën**

In het theoretisch kader staan de Five Key Change Beliefs factoren van Achilles et. al (2009) beschreven. Deze theorie geeft aan dat een netwerk zich pas kan aanpassen aan de externe omgeving, indien de actoren binnen het netwerk voldoende gemotiveerd zijn om te veranderen (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). Hiervoor is het allereerst benodigd dat de actoren, in dit geval de netwerkliden van het SGE samenwerkingsverband (lees: de coördinatoren) de overtuiging koesteren dat doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda benodigd is, omdat er namelijk een discrepantie is tussen de huidige toestand van het netwerk en de toestand waarin het netwerk behoort te zijn (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). Omdat dit onderzoek zich richt op de publieke waarde van het thema Infrastructuur, gaat het hierbij eerst om de overtuiging van de respondenten omtrent de vraag of de samenwerkingsagenda van de SGE verder doorontwikkeld zou moeten worden om publiek waardevol te kunnen zijn op het thema Infrastructuur.

Op basis van de interviews kan gesteld worden dat elke respondent vindt dat de samenwerkingsagenda van de SGE over het algemeen doorontwikkeld moet worden. Dit heeft volgens de respondenten te maken met het feit dat de omgeving, in dit geval het stedelijk gebied, zich ook continu verder ontwikkelt. Als voorbeeld geven de respondenten aan dat er steeds minder sprake is van gemeentegrenzen in het stedelijk gebied, omdat de overgrote meerderheid van de burgers in de regio woont in een bepaalde gemeente, maar werkt, winkelt en recreëert in de andere gemeenten van de regio. Dit voorbeeld uit de praktijk illustreert volgens de respondenten dat de SGE op steeds meer terreinen te maken heeft met regionale opgaven, wat dus niet meer enkel het geval is op het terrein van Werken en Wonen. Achilles et. al (2009) geven daarnaast aan dat de motivatie van de netwerkliden om te veranderen afhankelijk is van het gevoel van urgentie om te willen veranderen (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). Alhoewel elke respondent overtuigd is van het feit dat de samenwerkingsagenda verder doorontwikkeld moet



worden, is ten tijde van de interviews toch geconstateerd dat niet elke SGE gemeente hetzelfde gevoel van urgentie heeft bij de doorontwikkeling ambitie van de SGE. Bij de wat kleinere gemeenten vloeit de doorontwikkeling ambitie meer uit het gevoel van noodzaak, omdat ze voor de wat grotere gemeentelijke opgaven niet genoeg capaciteit hebben en er dus liever een regionaal opgave van maken, hetgeen bij de wat grotere gemeenten minder het geval is. Alhoewel het feit dat elke respondent van mening is dat de samenwerkingsagenda verder doorontwikkeld zou moeten worden, is op basis van de interviews toch geconstateerd dat er een lichte verdeeldheid heerst onder de respondenten over de vraag of de SGE samenwerking moet veranderen om publiek waardevol te kunnen zijn op het thema Infrastructuur, gezien andere gremia en samenwerkingsverbanden binnen de regio zich al op grote schaal bezighouden met dit thema (MRE, 11 Akkoordgemeenten etc.). Echter vindt de meerderheid van de respondenten dat de samenwerking op dit thema geïntensiveerd moet worden, zodat er publieke waarde geleverd kan worden op dit thema. Hierbij geven de respondenten wel nadrukkelijk aan dat er eerst goed gekeken moet worden welke taken en opgaven met betrekking tot dit thema in welke gremia en samenwerkingsverbanden wordt belegd. Zo geven de respondenten aan dat de verschillende agenda's van de verschillende samenwerkingsverbanden en gremia in de regio goed op elkaar moeten worden afgestemd, zodat voorkomen wordt dat het zelfde werk wordt uitgevoerd.

Achilles et. al (2009) geven aan dat de *“specific organizational change being proposed”*, in het geval van het SGE samenwerkingsverband betreft dit het door ontwikkelen van de samenwerkingsagenda, de manier moet zijn om de discrepantie te overbruggen (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). Hierbij gaat het om de discrepantie oftewel het verschil tussen de samenwerkingsagenda, waarbij de SGE enkel intensief samenwerkt op de thema's Werken en Wonen en een “verder geïntensiveerde” samenwerkingsagenda, waarbij ook intensief samengewerkt wordt op het thema Infrastructuur. Op basis van de interviews blijkt dat de doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda, waarbij de SGE ook intensief samenwerkt aan het thema Infrastructuur, als dé manier wordt beschouwd, om de discrepantie, tussen de toestand waarin het netwerkverband zich bevindt en zich zou moeten bevinden, te overbruggen. Hierbij halen de respondenten andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als concreet voorbeeld aan, zoals de MRE en U10 samenwerking (provincie Utrecht), waarbij de betreffende gemeenten al op grotere schaal succesvol met elkaar samenwerken op meerdere terreinen, waaronder ook Infrastructuur.

Een “geïntensiveerde samenwerking op het thema Infrastructuur” houdt volgens de respondenten in dat de SGE zich moet richten op interlokale infrastructurele opgaven. Op basis van de interviews is geconstateerd dat de SGE regio te kampen heeft met een interlokale verkeersproblematiek. Volgens de respondenten betreft het SGE samenwerkingsverband het

juiste construct om de interlokale verkeersproblematiek van de regio aan te pakken, omdat de andere samenwerkingsverbanden en gremia binnen de regio (MRE, B5, C4) weinig en/of geen oog hebben voor de interlokale verkeersopgaven. Zij richten zich namelijk op andere vlakken als het gaat om infrastructuur. Zo houdt de MRE zich bijvoorbeeld meer bezig met het versterken van de internationale- en regionale bereikbaarheid van de regio terwijl de andere gremia zich bezighouden met zeer specifieke infrastructurele taken. Hierdoor is er volgens de respondenten te weinig oog voor het interlokale gebeuren, waarbij er ook nog eens de vrees bestaat dat de binnenstedelijke regio over ca. 20 jaar dicht zal slibben. Volgens de respondenten is dit de reden waarom uitgerekend de SGE diens samenwerking op het thema Infrastructuur zou moeten intensiveren. Daarnaast zou de SGE, vanwege de schaal van negen, door de meerderheid van de respondenten meer vaart kunnen maken dan de MRE op de schaal van 21.

Daarnaast geven Achilles et. al (2009) aan dat de actoren binnen het netwerk overtuigd moeten zijn van dat ze over de juiste capaciteiten (lees: competenties, kennis en kunde) beschikken om de voorgestelde organisatorische verandering te bewerkstelligen (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). De respondenten geven wederom allemaal aan in essentie over de juiste capaciteiten te beschikken om de doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda in goede banen te leiden en de SGE samenwerking op het thema Infrastructuur te intensiveren. De vraag die voor de respondenten dan ook van belang is, is of elke gemeente wel bereid is om hier dezelfde hoeveelheid tijd aan te besteden (al dan niet in ratio)? De focus hierbij ligt dus meer op de inzet van de capaciteiten, hetgeen volgens de respondenten afhankelijk is van de urgentie en prioritering per individuele gemeente voor de doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda en het intensiveren van de SGE samenwerking op het thema Infrastructuur.

Tevens spreken Achilles et. al (2009) over de steun van leiders binnen het netwerk, die met enthousiasme de voorgestelde organisatorische verandering van het netwerk moeten kunnen overdragen aan de ondergeschikte netwerkleiden (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). Op basis van de interviews is gebleken dat zowel de secretaris van het SGE samenwerkingsverband die door de geïnterviewde respondenten als informele leider wordt beschouwd, als de voorzitter van het Bestuurlijk Platform van de SGE die door de geïnterviewde respondenten als formele leider wordt beschouwd, de noodzaak tot doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda het sterkst inzien en dit ook als zodanig overbrengen op de rest van de actoren binnen het netwerkverband. Geconstateerd is dat zij de overtuiging weten uit te dragen, omdat zij zelf diep innerlijk overtuigd zijn van de doorontwikkeling ambitie van de SGE. Met betrekking tot de vraag of de SGE diens samenwerking en bijdrage op het thema Infrastructuur zou moeten intensiveren, geven de heren aan hier een voorstander van te zijn, mits er de juiste en afgestemde afspraken worden gemaakt met de overige samenwerkingsverbanden.

Wel geven de heren allebei op hun eigen manier uiting aan het overbrengen van diens overtuiging en het – in hun ogen- verlenen van steun aan diens “ondergeschikte” binnen het netwerk. De secretaris van het samenwerkingsverband neemt voornamelijk een faciliterende en begeleidende rol op zich, waarbij hij probeert te “schipperen” tussen de gemeenten die relatief meer en relatief minder het urgente gevoel voor doorontwikkeling koesteren, terwijl de voorzitter van het Bestuurlijk Platform meer de transformationele leiderschapsrol op zich neemt, waarbij hij de netwerkleiden tracht te enthousiasmeren voor zijn visie en doelstellingen in relatie tot de doorontwikkeling. Daarnaast geven de respondenten aan de aanwezigheid van de heren bij de 24-uur sessie van de doorontwikkeling opdracht in Veldhoven (zie paragraaf 4.2), als aangenaam te hebben ervaren. Beide heren hadden een actieve rol tijdens deze sessie, hetgeen volgens de respondenten aantoont dat de heren de overtuiging niet enkel bij woorden laten, maar ook actief participeren in de uitvoering hiervan.

Tot slot spreken Achilles et. al (2009) over het concept Valence, oftewel de persoonlijke meerwaarde die geïntegreerd moet zijn in de verandering, zodat een individu gemotiveerd raakt om de verandering te omarmen (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). De overgrote meerderheid van de respondenten geeft aan dat er een directe, dan wel indirecte persoonlijke meerwaarde geïntegreerd zit in de doorontwikkeling van de samenwerkingsagenda van de SGE. Zo geven enkele respondenten aan, dat de doorontwikkeling een verrijking van hun functie is. Dit komt doordat de kennis, kunde en het netwerk van de respondenten wordt vergroot, indien de SGE zich zal bezighouden op meerdere terreinen. Dit terwijl de andere respondenten aangeven, dat de doorontwikkeling ten goede zal komen aan de regio, de eigen gemeente en dus ook bij zichzelf. Dit geldt voor de respondenten ook wanneer de samenwerking op het thema Infrastructuur wordt geïntensiveerd.

### **Toepassing externe adaptieve-governance strategieën**

Ook staan in het theoretisch kader de externe adaptieve-governance strategieën van Janssen en van der Voort (2016) en Teisman en Nootboom (2008) beschreven. Deze strategieën kunnen worden toegepast door een netwerk of organisatie, zodat beter geadapteerd kan worden op de ontwikkelingen uit de continu dynamische omgeving. Zo stellen Janssen en van der Voort (2016) evenals Teisman en Nootboom (2008) dat het betrekken van externe actoren tot het netwerkverband voor meerdere inzichten en resources zorgt. De betrokken actoren moeten vervolgens gemobiliseerd worden tot samenwerken (Janssen & van der Voort, 2016) (Teisman & Nootboom, 2008). Bij de vraag hoe de SGE invulling geeft aan het betrekken van externe actoren is nagenoeg overeenkomstig geantwoord door de respondenten. Ook bij deze vraag geven de respondenten aan dat de SGE in beginsel openstaat voor elke externe actor die een waardevolle

inbreng kan leveren en een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een probleem. Echter, moet hierbij het woord *betrekken* nader worden gedefinieerd. Dit onderzoek constateert namelijk dat de SGE toegankelijker is bij het betrekken van externe actoren, indien de externe actoren enkel meepraten en/of meedenken met de vraagstukken en problemen waar de SGE mee te maken heeft. Zo geeft een respondent als voorbeeld aan dat hij een open denktank heeft georganiseerd, waarin 70 partijen zijn uitgenodigd om mee te denken over hoe de SGE de publieke waarde kan verhogen op de thema's en vraagstukken waar zij zich mee bezighoudt. De toegang van deze open denktank is vrij toegankelijk geweest voor elke externe actor die denkt dat hij/zij een waardevolle inbreng kan leveren aan de vraagstukken rondom die thema's.

Echter, als het gaat om het verlenen van instemmingsrecht en daadwerkelijke inspraak bij de overlegtafels aan externe actoren, dan stelt de SGE zich wat terughoudender op. Dit is namelijk volledig afhankelijk van de inhoud en het soort vraagstuk waar de SGE te maken heeft. Zo kan een externe actor bij een gevoelig dossier zoals bijvoorbeeld de programmering van bedrijventerreinen niet zomaar instemmingsrecht van de SGE verleend krijgen. Maar indien het gaat om een vraagstuk waarbij de belangen van de externe actor een zeer belangrijke rol spelen, dan kan dat weer wel. Als voorbeeld wordt hierbij de woningcorporaties aangehaald, die geregeld aanschuiven bij de overlegtafels op het gebied van het thema Wonen en ook daadwerkelijk inspraak hebben en instemmingsrecht hebben op bepaalde woningbouw gerelateerde vraagstukken. Er kan gesteld worden dat de wijze waarop de SGE externe actoren betreft tot het netwerkverband, van positieve invloed is op het adaptief vermogen. Door deze wijze (en mate) waarop externe actoren worden betrokken afhankelijk te laten zijn van de inhoud van het type vraagstuk, kunnen vertragingen door eindeloze discussies en onenigheden worden voorkomen, waardoor sneller geadapteerd kan worden aan de ontwikkelingen uit de omgeving. Provan en Kenis (2008) geven namelijk ook aan dat het betrekken van teveel actoren tot inefficiëntie kan zorgen van het samenwerkingsverband (Provan & Kenis, 2008).

Ook spreken Janssen en van der Voort (2016) over het ontleden van complexe vraagstukken waar het netwerk mee te maken heeft, opdat het vraagstuk beter benaderd kan worden. Hiermee wordt aangegeven, dat het vraagstuk gestructureerd moet worden in kleinere deelen, zodat het probleem overzichtelijker wordt en de maatregelen gericht ingezet kunnen worden. Hierbij is het de bedoeling dat de verschillende inzichten geïntegreerd worden tot elkaar, waarbij voornamelijk wordt gefocust op de overeenkomstige kenmerken (Janssen & van der Voort, 2016). Een complexe vraagstuk gaat immers gepaard met meerdere belangen van verschillende partijen. Door het vraagstuk te ontleden is beter in beeld te brengen wat de verschillende percepties zijn van het vraagstuk. Door deze verschillende inzichten vervolgens tot elkaar te integreren, kunnen de beschikbare middelen doeltreffender ingezet worden.

Tijdens de interviews hebben de respondenten aangegeven, dat zij te maken hebben met complexe vraagstukken. Het merkwaardige hieraan is dat de respondenten aangeven niet te ontkomen aan het ontleden van het vraagstuk, omdat zij immers in een netwerkverband met negen gemeenten zitten. Hierdoor is het noodzakelijk dat elke vraagstuk wordt gestructureerd in kleinere deelen, zodat gekeken kan worden wat elke vraagstuk betekent voor iedere gemeente. Dit is tegelijkertijd ook de reden voor de respondenten waarom de vraagstukken voor hun complex zijn, namelijk omdat deze te maken hebben met verschillende percepties en belangen van meerdere relevante actoren. Het is vervolgens de taak van de SGE top om (al dan niet onder ondersteuning van een externe partij, zoals bijvoorbeeld een adviesbureau) de verschillende percepties bij elkaar te brengen, oftewel tot elkaar te integreren. Dit proces is intens, maar het verloop ervan is soepel, geven de respondenten aan. De netwerkleden slagen er in om snel tot een consensus te komen. Dit is ook als zodanig (door mijzelf als onderzoeker) ten tijde van de 24-uur sessie in Veldhoven ervaren, waar meerdere mogelijkheden en oplossingen zijn besproken, maar de respondenten toch erin slaagden om de verschillende percepties tot elkaar te brengen, waarna vervolgens concrete actiepunten zijn geformuleerd.

Janssen en van der Voort (2016) geven daarnaast aan dat een netwerk een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid moet aanhouden, waarbij ook binnen een korte-termijn besluiten genomen kunnen worden. Dit heeft te maken met het feit dat veranderingen/innovaties vaak emergeren vanuit bottom-up processen, waardoor het dus niet efficiënt is als alleen de top of één specifieke orgaan binnen het netwerk besluitvormingsbevoegd is. Volgens Janssen en van der Voort zouden er dus meer organen binnen het netwerk besluitvormingsbevoegd moeten zijn, zodat het besluitvormingsproces sneller verloopt (Janssen & van der Voort, 2016). Bij het SGE samenwerkingsverband ligt de situatie genuanceerder. De besluitvormingsbevoegdheid is gedecentraliseerd over de negen individuele gemeenteraden, maar niet op de manier die Janssen en van der Voort (2016) bedoelen. Enkel de gemeenteraden zijn namelijk bevoegd om besluiten te nemen namens het SGE samenwerkingsverband, dus vanuit dat oogpunt kent het SGE samenwerkingsverband een gecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid. Aan deze strategie/manier om adaptief te zijn volgens Janssen en van der Voort (2016) voldoet de SGE dus niet.

Tijdens de interviews is daarnaast gebleken dat in het bijzonder de meerderheid van de coördinatoren van mening zijn dat de besluitvormingsstructuur van de SGE efficiënter geregeld kan worden in tegenstelling tot de "top" (voorzitters en secretaris) van het netwerkverband die een voorstander zijn van de besluitvormingsstructuur op de manier waarop deze nu geregeld is. De meerderheid van de coördinatoren geven namelijk aan dat de SGE in hun ogen efficiënter kan functioneren als er een gedecentraliseerde besluitvormingsstructuur aangehouden kan worden,

waarbij niet alleen de gemeenteraden besluitvormingsbevoegd zijn, maar ook andere organen binnen het SGE samenwerkingsverband besluiten kunnen nemen. De efficiëntie van de SGE laat volgens een respondent op dit moment nog soms “te wensen over.” De top geeft aan dat het aanhouden van een gedecentraliseerde besluitvormingsstructuur, waarbij meer organen besluiten kunnen nemen, niet de oplossing betreft voor het versterken van de slagkracht van de SGE. Op die manier creëer je volgens de top namelijk allerlei besluitvormende instituten buiten de democratische orde om, wat de democratische legitimiteit in het geding brengt. Als je de zeggenschap over bepaalde vraagstukken bij de gemeenteraden weg haalt dan “houd je lokaal steeds minder over.” Op die manier wordt er volgens de top een afstand gecreëerd tussen de burgers en gemeenteraden wat ook niet efficiënt is. Volgens de top moet de oplossing meer gezocht worden in het nauwer betrekken van de raden tot het netwerkverband, die vooralsnog het gevoel hebben weinig geïnformeerd en betrokken te worden bij het netwerkproces. Een sterk betrokken gemeenteraad heeft volgens de top een positief effect op het besluitvormingsproces.

Tevens benoemen Janssen en van der Voort (2016) het belang van het aanbieden van trainingen en cursussen aan de netwerkliden, zodat beter omgegaan kan worden met de externe ontwikkelingen uit de omgeving, die continu om een ander aanpak vragen (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). Tijdens de interviews is geconstateerd dat de SGE geen trainingen en/of cursussen aanbiedt aan diens netwerkliden, terwijl de overgrote meerderheid van de respondenten (van zowel de coördinatoren als de top) een voorstander is van het aanbieden van trainingen en /cursussen, zodat beter omgegaan kan worden met de externe ontwikkelingen uit de omgeving. Dit heeft vervolgens weer een positief effect op het vergroten van het adaptief vermogen van de SGE. Echter, is het aanbieden van trainingen en/of cursussen geen noodzaak voor de respondenten (op een enkeling na). Vooralsnog hebben de respondenten het gevoel dat zij prima kunnen omgaan met veranderende omstandigheden uit de omgeving. Dit is onder meer ook de reden waarom er volgens de respondenten nooit een training en/of cursus is aangeboden, omdat de prioriteit ervan namelijk ontbrak. Wel zouden er nog wat verbeterlagen gemaakt kunnen worden als het gaat om het balanceren tussen het lokaal en regionaal belang (voornamelijk bij de wethouders en gemeenteraden). Het feit dat er nog wel eens soms een spanning heerst tussen die twee velden komt volgens de respondenten niet ten goede aan de effectiviteit van de SGE samenwerking.

Janssen en van der Voort (2016) geven daarnaast aan de kennis en kunde van de actoren binnen het netwerk optimaal moet worden benut tijdens de strategievorming van het beleid (Janssen & van der Voort, 2016). Hier voldoet de SGE ook aan, hetgeen niet tijdens de interviews is geconstateerd, maar tijdens de verschillende SGE bijeenkomsten, zoals een 24-uur sessie in Veldhoven van de SGE. Janssen en van der Voort (2016) geven met deze strategie namelijk dat de



top van het netwerk actie moet ondernemen, voordat de verandering zich voordoet, door de capaciteit en kunde van de netwerkleiden tijdens strategievorming ten volle te benutten. Tijdens de 24-uur sessie is deze strategie duidelijk tot uiting gekomen, waarbij de netwerkleiden en de top van de SGE bijeenkwamen om te brainstormen over de manieren en oplossingen om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen.

Tot slot geven Teisman en Nootboom (2008) aan dat de netwerkleiden zich moeten onthouden van een traditioneel materieel beloningssysteem in een netwerk, omdat hierbij het gevaar bestaat dat de netwerkleiden zich niet zullen richten op de netwerkdoelen, maar in plaats daarvan zullen proberen te scoren op de beloningscriteria van de moederorganisatie (lees: de eigen gemeenten) (Teisman & Nootboom, 2008). In het SGE samenwerkingsverband wordt, met uitzondering van de secretaris, geen enkele netwerkmember betaalt vanuit het netwerkverband zelf. Dit betekent dus dat elke netwerk lid een vergoeding voor zijn/haar prestaties ontvangt van de eigen gemeente. Het SGE netwerk houdt dus een traditioneel beloningssysteem aan, zoals is omschreven door Teisman en Nootboom (2008). Dit heeft een negatief effect op het adaptief vermogen van de SGE, vooral ook omdat de respondenten hebben aangegeven, dat er toch nog sprake is van een spanning tussen het lokaal versus regionaal belang (binnen en buiten het netwerkverband). Deze spanning is voornamelijk aanwezig bij de wethouders en raadsleden, omdat zij worden afgerekend op basis van het lokaal belang. Hierdoor is dus zeker de neiging aanwezig bij de netwerkleiden (de wethouders bijvoorbeeld), maar ook bij de externe actoren van de SGE (denk aan de raadsleden) om te scoren op de beloningscriteria van de eigen gemeente in plaats van zich te richten op de gestelde netwerkdoelen.

Geconcludeerd kan worden dat de netwerkleiden van de SGE (de geïnterviewde coördinatoren, voorzitters en secretaris van het netwerkverband) in hoge mate overtuigd zijn om te veranderen, dus gedreven zijn om de beoogde doorontwikkeling van diens samenwerkingsagenda te bewerkstelligen. Hierdoor kan volgens Achilles et. al (2009) gesteld worden dat het netwerk zich beter zal kunnen aanpassen aan de veranderende externe omstandigheden (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009). De enige kanttekening hierbij is het verschil in urgentie en noodzaak per individuele gemeente in relatie tot de doorontwikkeling ambitie van de SGE. Dit verschil in urgentie heeft namelijk invloed op de inzet van de capaciteiten van de netwerkleiden om de doorontwikkeling in goede banen te leiden. Echter legt de theorie van Achilles et. al (2009) de nadruk op de beschikbaarheid van de capaciteiten en niet op de inzetbaarheid hiervan (Achilles, Armenakis, & Harris, 2009).

Met betrekking tot de toepassing van de externe-adaptieve governance strategieën kan evenals gesteld worden dat de SGE conform de in kaart gebracht gebrachte strategieën van Teisman en Nootboom (2008) en Janssen en van der Voort (2016) in enige mate extern-adaptief vermogen heeft. De kanttekeningen hierbij betreft het feit dat de SGE geen gedecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid (zoals beschreven door Janssen en van der Voort (2016) kent evenals geen trainingen en/of cursussen aanbiedt aan diens netwerkleden om met de externe ontwikkelingen uit de omgeving om te gaan en een traditioneel beloningsstelsel aanhoudt. Desondanks past de SGE toch vier van de acht in kaart gebrachte strategieën toe.

## 5.2 De netwerk governance vorm van de SGE

Vanuit een formeel perspectief, kan gesteld worden dat de netwerkleden van het SGE samenwerkingsverband (de negen deelnemende gemeenten) een gelijke positie bekleden binnen het netwerk. Alhoewel de gemeente Eindhoven en Helmond de grootste gemeenten zijn binnen het samenwerkingsverband en over de meeste capaciteiten en vermogen beschikken, is op basis van de interviews geconstateerd dat dit niet de gelijke formele positie van de netwerkleden in het geding brengt. Het argument dat hierbij wordt aangehaald, betreft het feit dat de stem van elke gemeente even zwaar meetelt als het gaat om de besluitvormingsstructuur van de SGE. Er is dus sprake van een formele symmetrische machtsverhouding en collectieve besluitvormingsbevoegdheid, ongeacht het verschil in grootte, resources en vermogen tussen de netwerkleden onderling. Wel is op basis van de interviews gebleken dat de grootte van de gemeenten Eindhoven (en in mindere mate ook Helmond) van invloed is op collectieve besluitvorming en dus ook de machtsverhouding binnen het netwerk. Geografisch gezien beslaat de gemeente Eindhoven meer dan 50% van het stedelijk gebied. Dit houdt in dat een besluit zonder Eindhoven praktisch gezien ook niet eens logisch is. Daarnaast is geconstateerd dat de gemeente Eindhoven, vanwege haar grootte en de vrees van de overige kleine SGE gemeenten om geannexeerd te worden door Eindhoven, een sterke overtuigingskracht heeft, hetgeen van invloed is op de besluitkeuze van de overige gemeenten.

De SGE kent een zogenoemde Bestuurlijk Platform (vanaf nu BP) binnen de samenwerkingsstructuur. Het is geconstateerd dat het BP als leading entity wordt beschouwd. Het BP geldt namelijk als hoofdverantwoordelijke overkoepelende entiteit binnen het netwerkverband, die het covenant beheert, door de netwerkactiviteiten van de SGE te managen en faciliteren om te zorgen voor afstemming tussen de vraagstukken op het gebied van de thema's Wonen en Werken. Daarnaast is geconstateerd dat het BP ook het centrale communicatiepunt vormt van het netwerk. De belangrijke zaken die besproken en door gecommuniceerd moeten worden tussen de netwerkleden onderling komen namelijk altijd terecht op de agenda van het BP. Echter, is er ook sprake van een horizontale communicatie binnen het netwerkverband,



omdat de netwerkleden onderling ook gewoon met elkaar communiceren zonder dat het BP hiervoor aan te pas hoeft te komen. Hierbij is wel geconstateerd, dat de communicatie onderling nog wel eens stroef verloopt, omdat iedereen door elkaar heen communiceert. De voorzitter van het BP wordt bovendien ook door het overgrote deel van de respondenten getypeerd als formele leider van het netwerkverband. Ook heeft het BP geen besluitvormingsbevoegdheid, gezien dit mandaat is weggelegd bij de individuele gemeenteraden. De taken en kenmerken van de leading entity (zoals beschreven staat in paragraaf 2.3) kunnen, met uitzondering van de besluitvormingsbevoegdheid, toegeschreven worden aan het BP van de SGE. Echter, omdat het BP niet besluitvormingsbevoegd is, classificeert dit onderzoek het BP niet als de leading entity.

Uit de interviews is gebleken dat de negen deelnemende gemeenten niet op hetzelfde niveau participeren, inzet en betrokkenheid tonen binnen het netwerk. Dit heeft volgens de respondenten niet alleen te maken met het verschil in urgentie van de individuele gemeenten per opgave, maar ook met het motto van de SGE “handelen als ware we één gemeente”. Bovendien is de mate van participatie, betrokkenheid en inzet per individuele gemeente afhankelijk van de beschikbare capaciteit en het vermogen van de individuele gemeente. Hierbij is ook geconstateerd dat het SGE netwerk, vanuit een informeel oogpunt, een asymmetrische umachtsverhouding kent. Echter komt dit meer door de grootte, beschikbare capaciteit en het vermogen en overtuigingskracht van de gemeente Eindhoven (en in mindere mate gemeente Helmond) en de invloeden hiervan op de collectieve besluitvorming van de SGE.

Zoals vermeld ligt de besluitvormingsbevoegdheid van de SGE gecentraliseerd bij de negen individuele gemeenteraden, die geen deel uit maken van het SGE netwerk. Tijdens de interviews is gebleken dat de gemeenteraden een sturend vermogen kunnen uitoefenen op de SGE, omdat zij beschikken over het mandaat van besluitvorming. Echter, classificeert dit onderzoek de negen individuele gemeenteraden toch niet als NAO, omdat enkele belangrijke kenmerken (zoals het managen, faciliteren en communiceren) van de NAO niet toegeschreven kunnen worden aan de gemeenteraden. Ook de Provincie maakt geen deel uit van het SGE samenwerkingsverband en kan in beginsel dus als entiteit worden beschouwd, die op een afzonderlijke manier betrokken is bij het SGE samenwerkingsverband. De provincie is de beheerder van “de pot van” ca. 55 miljoen euro, oftewel de financieringsbron voor infrastructurele doeleinden in het stedelijk gebied. Uit de interviews is gebleken dat de meerderheid van de respondenten de rol van de provincie als auditor/adviseur van het SGE samenwerkingsverband nogal onduidelijk vinden. Een enkeling vindt namelijk dat de provincie “actief haar stempel wilt drukken in de regio” terwijl andere respondenten van mening zijn dat de provincie juist voldoende op afstand staat (zoals het hoort) en slechts een adviserende rol inneemt. Merkwaardig is ook dat een aantal respondenten hier geen zicht op heeft. Echter, is het duidelijk dat de provincie de financieringsbron kan inzetten als

sturingsmiddel en vanuit dit opzicht dus ook een sturend vermogen heeft. Echter kan, net zoals dit het geval is bij de gemeenteraden, ook de provincie niet geclassificeerd worden als NAO, omdat zij hier toch belangrijke kenmerken van mist, zoals beschreven wordt door Provan en Kenis (2008).

Geconcludeerd kan worden dat het SGE samenwerkingsverband niet exact volgens één van de netwerk governance modellen van Provan en Kenis (2008) geclassificeerd kan worden. Dit heeft te maken met het feit dat het SGE samenwerkingsverband kenmerken bezit van elk netwerk governance model, waardoor het dus niet theoretisch verantwoord is om dit samenwerkingsverband volledig te classificeren volgens één van deze modellen. Alhoewel de SGE zichzelf formeel meer als een zelfregulerend netwerk zou beschouwen, heeft dit onderzoek aangetoond dat de SGE praktisch gezien (dus informeel gesproken) meer kenmerken vertoont van een leidersorganisatie netwerk model. De enige kanttekening hierbij is dus dat het BP, de formele netwerklieder van de SGE, niet besluitvormingsbevoegd is.

Kenmerken Governance Model	SGE Formeel	SGE Informeel
<b>Zelfregulerend</b>		
Gelijke positie in het netwerk	Ja	Nee
Gelijke participatie, betrokkenheid en inzet	Nee	Nee
Symmetrische machtsverhouding	Ja	Nee
Collectieve machtsverhouding	Ja	Nee
Horizontale communicatie	Nee	Ja
Netwerkleider/Leading entity	Nee	Nee
Netwerkleiden managen en faciliteren netwerkactiviteiten en nemen besluiten	Nee	Nee
<b>Leidersorganisatie</b>		
BP maakt deel uit van het primair proces netwerk	Ja	Ja
BP managed en faciliteert netwerkactiviteiten	Ja	Ja
Verticale communicatie via BP	Ja	Ja
BP is besluitvormingsbevoegd	Nee	Nee
Assymetrische machtsverhouding	Nee	Ja
Macht gecentraliseerd bij BP	Nee	Nee
<b>NAO</b>		
Provincie en/of gemeenteraden zijn afzonderlijk verbonden aan de SGE	Ja	Ja
Provincie en/of gemeenteraden managen en faciliteren de netwerkactiviteiten	Nee	Nee
Verticale communicatie via gemeenteraden en/of provincie	Nee	Nee
Besluitvormingsbevoegdheid gecentraliseerd bij gemeenteraden	Ja	Ja
Besluitvormingsbevoegdheid gecentraliseerd bij provincie	Nee	Nee

Afbeelding 8: Kenmerken SGE samenwerkingsverband per governance model van Provan en Kenis (2008)

### 5.3 De publieke waarde van het thema Infrastructuur

Om te beschrijven hoe de SGE de publieke waarde van het thema Infrastructuur kan verhogen is gebruik gemaakt van de Strategic Triangle van Mark Moore (2013). Moore (2013) geeft aan dat de publieke waarde wordt gecreëerd op het moment dat de drie onderling afhankelijke processen met elkaar in balans zijn. Echter, voordat beschreven wordt hoe de publieke waarde op het thema Infrastructuur verhoogd kan worden is het ook van belang om eerst toe te lichten wat de publieke waarde van dit thema op dit moment is. In deze paragraaf zullen de bevindingen op basis van de interviews per onafhankelijke proces toegelicht worden, zoals beschreven is door Mark Moore (2013) – The Public Value Account, Legitimacy and Support en Operational Capacity – rondom het thema Infrastructuur.

#### ❖ Public Value Account proces

Voordat de publieke waarde van het thema Infrastructuur zal worden toegelicht, is het eerst belangrijk om de volgende constatering (op basis van de interviews) rondom de duiding van dit thema als het thema Infrastructuur toe te lichten: Alhoewel dit thema al tijdens de 24-uur sessie in Veldhoven door de eerste SGE denktank is aangeduid als het thema Infrastructuur (zie paragraaf 4.2) is tijdens de interviews gebleken, dat niet elke respondent dezelfde duiding aanhoudt. Zo vragen enkele respondenten zich namelijk af of *Infrastructuur* wel überhaupt als thema moet worden gezien of juist als middel om het primaire doel te bewerkstelligen, namelijk het versterken van de bereikbaarheid van het stedelijk gebied regio Eindhoven? Die respondenten houden dus ook liever de duiding thema Mobiliteit/Bereikbaarheid aan in plaats van het thema Infrastructuur.

Het thema Infrastructuur is tijdens de 24-uur sessie uiteengezet in drie kernopgaven te weten het versterken van (1) de digitale-, (2) lokale en regionale bereikbaarheid van het gebied en (3) de (inter)nationale bereikbaarheid van het gebied. Bij de vraag wat de respondent verstaat onder het thema Infrastructuur is geconstateerd dat de focus van de respondenten ligt op kernopgave twee. Hierbij moet wel enige nuance aangebracht worden, omdat zelfs de focus van kernopgave twee door de respondenten wordt gespecificeerd tot *lokaal en interlokaal* in plaats van *regionaal*.

Tijdens de interviews is gebleken dat de respondenten vinden dat de SGE zich moet blijven richten op de interlokale infrastructurele verkeersproblematiek rondom, tussen en binnen de SGE buurgemeenten op het moment dat zij diens samenwerking op dit thema gaat intensiveren. Vooralsnog richt de SGE zich heel basaal op dit gebied, maar dit neemt niet weg dat de respondenten vinden dat dit wel de juiste focus is voor het SGE construct. De waarde hierin ligt in het feit dat niet alleen de bewoners van het gebied er profijt van zullen ondervinden, maar ook de werkenden en bedrijven in de regio. De respondenten zijn het daarom ook unaniem over eens

dat de SGE het samenwerkingsconstruct betreft dat zich moet richten op het interlokale infrastructurele verkeersproblematiek, omdat de andere gremia en samenwerkingsverbanden zich richten op de andere vlakken op het gebied van infrastructuur.

Voor de respondenten is er sprake van een verhoging van publieke waarde van het thema Infrastructuur op het moment dat het algemeen belang wordt gediend. En het verbeteren van de interlokale infrastructurele verkeersproblematiek zorgt er volgens de respondenten voor dat de regio beter bereikbaar is voor de eigen bewoners en bedrijven, wat resulteert tot een hogere bewonerstevredenheid en meer omzet voor de bedrijven, waardoor de bedrijven meer personeel kunnen aannemen, meer mensen een inkomen hebben et cetera. Op deze manier levert de SGE volgens de respondenten een belangrijke toegevoegde bijdrage aan de publieke waarde van het thema Infrastructuur (wat op dit moment nauwelijks het geval is), omdat de SGE dan direct bezig is om de burgers te helpen in hun levensonderhoud. Er kan dus gesteld worden dat de publieke waarde van het thema Infrastructuur, indien de SGE samenwerking op dit thema wordt geïntensiveerd, voornamelijk een economische grondslag heeft. De respondenten geven daarbij aan dat het SGE construct zich beter leent voor zulke opgaven dan bijvoorbeeld de MRE, omdat zij onder andere vanwege de schaal van 21 een “belangrijk stukje slagkracht” mist. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten de volgende definitie voor de Public Value Account van het thema Infrastructuur zouden aanhouden:

Om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen moet de SGE zich fixeren op de interlokale infrastructurele verkeersproblematiek rondom, tussen en binnen de SGE buurgemeenten (context) omdat zij slagkrachtiger is en hierdoor efficiënter is bij het voorkomen van de dichtslibbing van de binnenstedelijke regio (effecten) dan de overige samenwerkingsverbanden en gremia, wat ten goede komt aan de levensonderhoud van de bewoners, werkenden en bedrijven uit de regio (publieke waarde).

#### ❖ **Legitimacy and support proces**

Om publieke waarde te creëren is het nodig om de legitimiteit en steun van de betrokken actoren te verkrijgen. Moore (2013) spreekt in dit proces over het creëren van een geautoriseerde omgeving van stakeholders (uit zowel de maatschappelijke, publieke en private) waarvan de steun, legitimiteit en bevoegdheid bij nodig is (Bromell, 2012). Omdat de SGE zich zal (blijven) richten op het interlokale infrastructurele verkeersproblematiek, geven de respondenten aan dat er “dichter bij huis gezocht en meer met de lokale partijen opgetrokken moet worden”. Zoals vermeld heeft de SGE een open houding richting allerlei externe partners, die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de problematiek. Dit onderzoek gaat dus ook uit van de verwachting dat deze houding gemakkelijker de benodigde steun en legitimiteit zal genereren van de relevante

actoren die benodigd zijn om de interlokale infrastructurele opgaven mee op te pakken om zo de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen.

De enige belemmeringen die hierbij zouden kunnen opspelen betreft de gecentreerde informele macht bij de gemeente Eindhoven en het feit dat enkel de gemeenteraden besluitvormingsbevoegd zijn. De informele asymmetrische machtsverhouding kan namelijk een geïntimideerd gevoel opwekken bij de overige actoren binnen de geautoriseerde omgeving (zowel binnen als buiten het netwerkverband), terwijl de besluitvormingsbevoegdheid bij de raden voor een gevoel van “machteloosheid” kan zorgen. Dat laatste is voornamelijk het geval bij de actoren uit de geautoriseerde omgeving die geen deel uitmaken van het netwerkverband, maar wel benodigd zijn voor de interlokale infrastructurele opgaven. Mocht dit zich voordoen dan zou het BP prima de rol op zich kunnen nemen om deze belemmeringen te neutraliseren. Tijdens de interviews zijn de volgende actoren het vaakst genoemd als de actoren waarvan de steun, bevoegdheid en legitimiteit van benodigd is, zodat de SGE de publieke waarde van het thema Infrastructuur kan verhogen.

### ***Maatschappelijke partijen***

Tijdens de interviews is vaak het belang van het publiek ter sprake gebracht. Het publiek van het stedelijk gebied (bewoners, werkenden en bedrijven van de regio) vormt uiteindelijk de doelgroep die van de voordelen moet genieten op het moment dat de SGE de publieke waarde van het thema Infrastructuur wilt verhogen. Dit is de reden waarom de steun en legitimiteit van het publiek benodigd is. Alhoewel een enkeling van de respondenten aangeeft, dat het voor het publiek niet interessant is welk samenwerkingsverband zich zal bezighouden met het thema Infrastructuur, geeft de meerderheid toch aan dat de steun en legitimiteit van het publiek pas verkregen kan worden, indien de SGE “iets tastbaar en zichtbaar” voor het publiek weet te realiseren. Dit kan volgens de respondenten alleen wanneer de SGE niet hetzelfde gaat doen als wat de overige samenwerkingsverbanden en gremia doen op dit gebied, wat dus betekent dat de SGE zich moet richten op de interlokale verkeersproblematiek.

### ***Publieke partijen***

Daarnaast is het natuurlijk ook vanzelfsprekend dat de bevoegdheid van de negen individuele gemeenteraden wordt verkregen op het moment dat de SGE de publieke waarde van het thema Infrastructuur wilt verhogen door zich intensief te richten op de interlokale verkeersproblematiek. Niet alleen ligt het definitieve besluit van of de SGE diens samenwerking op dit thema moet intensiveren bij de individuele gemeenteraden. Ook na dat besluit zullen de gemeenteraden besluitvormingsbevoegd blijven, wat betekent dat elke interlokale infrastructurele opgave door de besluitvorming van de raden zal gaan. Een andere belangrijke

publieke speler betreft de provincie Brabant. Zoals vermeld is de provincie de verantwoordelijke en beheerder van de financierings-pot van ca. 55 miljoen euro voor infrastructurele doeleinden. Op het moment dat de SGE besluit om zich intensiever te richten op de interlokale verkeersproblematiek dan is ook de steun en toestemming nodig van de provincie, omdat zij een belangrijke financier zal zijn van de interlokale infrastructurele opgaven, die de SGE op wilt pakken. Tot slot is ook het Rijk (het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) benoemd als relevante indirecte stakeholder bij dit thema. Alhoewel het Rijk een indirecte stakeholder betreft en het onderzoek hierdoor niet verder is ingegaan op de rol van het Rijk bij dit thema, heeft het onderzoek toch kunnen vaststellen dat het Rijk voor een overgrote gedeelte de financier is via de provincie. Als overige constatering geldt ook dat zowel het Rijk als de provincie de eigenaren zijn van de rijks- en provinciale wegen. Echter, zal de SGE hier weinig tot niet mee te maken hebben op het moment dat zij diens samenwerking en bijdrage rondom het thema Infrastructuur zal intensiveren.

### ***Publiek-private partijen***

Tijdens de interviews is opmerkelijk weinig gesproken over de private actoren als stakeholders die benodigd zijn voor diens steun, bevoegdheden en legitimiteit om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen. Echter, de partijen die ter sprake zijn gebracht betreffen de NS en vervoersbedrijf Hermes, die het stads- en streekvervoer verzorgt in het stedelijk gebied Eindhoven. Hierbij gaat het dan voornamelijk om de steun van deze partijen die benodigd zijn vanwege hun tastbare middelen, om zo de interlokale verkeersproblematiek mee aan te pakken.



Afbeelding 9: Toepasselijke zinsnede in een Hermes bus onderweg naar een interview in Eindhoven. Bron: Mohamed el Yemlahi

### ❖ Operational Capacity proces

Dit proces gaat over het zoveel mogelijk inwinnen en mobiliseren van de operationele middelen zowel binnen als buiten het eigen netwerk, opdat het beleid kan worden geïmplementeerd en de beoogde verhoging van de publieke waarde kan worden gerealiseerd (Bromell, 2012). Bij dit proces (lees: Operational Capacity) gaat dit onderzoek uit van de verwachting dat de terughoudende houding van de SGE, met betrekking tot het verstrekken van instemmingsrecht en inspraak aan de relevante externe actoren, het genereren van de resources en middelen kan bemoeilijken. De relevante actoren zullen namelijk “niet zomaar” diens resources en middelen ter beschikking stellen, tenzij zij er zelf iets voor terugkrijgen. Daarnaast zal ook het verschil in participatie en betrokkenheid per individuele gemeente (maar ook van de relevante actoren buiten het netwerk) voor eventuele verassingen en warrigheden zorgen bij het genereren van resources en middelen, omdat de participatie, betrokkenheid en inzet van de eigen netwerkleden (maar hoogstwaarschijnlijk ook van de externe actoren) nooit altijd even gelijk is.

Als het gaat om het inwinnen van de operationele middelen binnen het eigen netwerk om de interlokale infrastructurele opgaven op te pakken, dan zouden de middelen van de individuele gemeenteraden en provincie als noodzakelijke middelen geclassificeerd kunnen worden. De gemeenteraden worden hierbij genoemd, omdat op basis van de interviews is gebleken dat de raden onder andere verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van de goedkeuring om de gemeentelijke financiën voor de realisatie van projecten, taken en opgaven beschikbaar te stellen. Dus op het moment dat de SGE iets wilt realiseren op het gebied van de interlokale infrastructurele verkeersproblematiek dan is dat pas mogelijk op het moment dat de raden hier de goedkeuring over verlenen. Op basis van de interviews is daarbij ook gebleken dat de SGE verwacht dat de taken op het gebied van de interlokale verkeersproblematiek aanzienlijk veel financiën vergt. De respondenten geven aan dat de gemeentelijke bijdragen hier niet voldoende voor zullen zijn en dus ook de financiën van de provincie nodig zijn. De middelen oftewel de financiën van de provincie zullen voort moeten komen uit de financiering-pot van ca. 55 miljoen euro voor infrastructurele doeleinden, waar de provincie tevens de beheerder van is. Deze financiën zullen in de vorm van subsidies verstrekt worden door de provincie indien de te realiseren taken van de SGE zorgen voor rijtijdvermindering van het persoonlijk- en/of openbaar vervoer en zorgen voor comfortverbetering voor reizigers in het persoonlijk- en/of openbaar vervoer. Daarnaast stelt de provincie ook de voorwaarde dat de taken, opgaven of projecten ten goede komen aan en uitgevoerd worden in de provincie Brabant. Op het moment dat de SGE zich aan deze drie voorwaarden houdt dan kan zij eventuele subsidies ontvangen van de provincie. Echter gaat dit onderzoek wel uit van de verwachting dat het inwinnen van de resources en middelen van de gemeenteraden en de Provincie moeilijk en stroef zal verlopen, omdat beide



actoren namelijk geen deel uitmaken van het netwerk. Tot slot zou logischerwijs ook de middelen van NS en vervoersbedrijf Hermes als noodzakelijke middelen geclassificeerd kunnen worden, omdat zij immers eigenaar zijn van de vervoersmiddelen.

Geconcludeerd kan worden dat publieke waarde van het thema infrastructuur wordt verhoogd op het moment dat de SGE zich intensiever richt op de interlokale infrastructurale verkeersproblematiek van de regio. Dit is niet alleen van belang voor de publieke vertegenwoordigers (de SGE zelf, gezien de meerderheid van de respondenten hier een voorstander van zijn) maar ook voor het publiek (profijtvol voor de bewoners, werkenden en bedrijven) en overige belangrijke stakeholders zoals het Rijk, de provincie en de gemeenteraden. De laatste drie instanties zullen namelijk pas hun bevoegdheden en financiën verlenen op het moment dat zij vinden dat de SGE bezig is met waardevolle taken voor de regio. Dit betekent onder andere dus dat de SGE niet hetzelfde werk moet doen als de overige samenwerkingsverbanden en gremia binnen de regio en dat zij, vanwege haar schaal, efficiënter moet handelen. De legitimiteit van het publiek wordt volgens de respondenten verkregen wanneer het algemeen belang wordt gediend. Dit betekent dat de SGE ervoor moet zorgen dat zij hiermee in het levensonderhoud voorziet van de bewoners, werkenden en bedrijven in de regio.

#### 5.4 Invloeden interne adaptieve-governance strategieën SGE op de publieke waarde

##### **Invloeden interne adaptieve-governance strategieën op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur**

Zoals aangegeven zijn de netwerkleden van de SGE ervan overtuigd en dus gedreven om hun samenwerkingsagenda te door ontwikkelen en daarbij diens samenwerking op het thema Infrastructuur te intensiveren door zich te richten op de interlokale verkeersproblematiek om zo de publieke waarde van dit thema te verhogen. Echter, hierbij geldt wel dat een geïntensiverde samenwerking op dit thema (zoals hierboven beschreven) enkel mogelijk is, mits dit in goede overeenstemming en afstemming gebeurt met de overige samenwerkingsverbanden en gremia binnen de regio (factoren Discrepantie en Geschiktheid). Deze overtuiging wordt ook als zodanig door de “leiders” van het netwerkverband overgebracht op de rest van de netwerkleden (Steun van de leider). De respondenten geven daarnaast aan dat dat de doorontwikkeling ambitie van de SGE en het daarbij intensiveren van de samenwerking op het thema Infrastructuur niet alleen ten goede komt aan hun als persoon, positie en functie, maar ook de eigen gemeente en zo dus ook de gehele regio (factor Valance).



Deze bovengenoemde factoren hebben, zoals vermeld in paragraaf 2.4, invloed op de wijze waarop de respondenten in staat zijn om uit te leggen wat het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur betekent voor diens eigen beleid en programma en wat voor meerwaarde dit thema heeft voor de sociale behoeften in de samenleving. Omdat het hier slechts gaat om overtuigingen, komt dit enkel tot uiting in de Public Value Account van het thema Infrastructuur.

Ook is geconstateerd dat de respondenten van mening zijn dat ze over voldoende capaciteiten (lees: competenties, kennis en kunde) beschikken om doorontwikkeling in goede banen te leiden en de SGE samenwerking op het thema Infrastructuur te intensiveren. Hierbij is namelijk enkel door de respondenten aangegeven, dat er goede afgestemde afspraken moeten worden gemaakt met de verschillende samenwerkingsverbanden, alvorens de SGE samenwerking op dit thema wordt geïntensiveerd. Echter, heeft dit niets met de capaciteiten zelf (lees: competenties, kennis en kunde) van de respondenten te maken en zal deze factor dus buiten beschouwing worden gelaten.

### **Invloeden externe adaptieve-governance strategieën**

In het kader van de toepassing van externe adaptieve-governance strategieën door de SGE is geconstateerd dat de SGE in beginsel openstaat voor elke relevante externe actor die een waardevolle inbreng en bijdrage kan leveren aan het oplossen van een probleem. Echter gaat dit slechts om meepraten en/of meedenken met de vraagstukken en problemen waar de SGE mee te maken heeft. Mocht het gaan om het verlenen van instemmingsrecht en daadwerkelijke inspraak bij de overlegtafels aan de relevante externe actoren, dan stelt de SGE zich wat terughoudender op. Deze houding heeft invloed op alle drie de processen, die de publieke waarde van het thema Infrastructuur moet verhogen volgens Mark Moore (2013).

Te beginnen met het Public Value Account proces: zoals vermeld ligt in dit proces onder andere de focus op het zo goed mogelijk definiëren van de publieke waarde in termen van de sociale behoeften. Janssen en van der Voort (2016) geven aan dat relevante externe partijen betrokken moeten worden bij het netwerkproces en kwalificeren dit als een manier om de omgeving te monitoren (Janssen & van der Voort, 2016). De verschillende percepties van de meerdere externe betrokkenen van een bepaalde vraagstuk zorgt ervoor dat de oplossingen en dus ook de sociale behoeften beter in kaart kunnen worden gebracht, indien deze verschillende inzichten en percepties worden geïntegreerd. Indien dit wordt gedaan zal dat zorgen voor een meer accurate definiëring van de publieke waarde van een bepaalde vraagstuk of thema.

De wijze waarop de SGE de relevante actoren betreft (als het gaat om meedenken en/of meepraten) is van positieve invloed op het verhogen van publieke waarde van het thema Infrastructuur, omdat dit het definiëren van de meerwaarde van het thema Infrastructuur voor de regio, maar ook in termen van beleid en programma, visie en missie van de SGE vergemakkelijkt. Het feit dat de SGE in beginsel openstaat voor de bijdrage van elke relevante externe actor, leidt tot meerdere inzichten die resulteren tot een bredere kijk van de vraagstukken rondom het betreffende thema. Door deze verschillende inzichten te integreren kunnen de sociale behoeften van de verschillende actoren met betrekking tot dit thema beter in kaart worden gebracht, hetgeen zorgt voor een accuratere definiëring van de publieke waarde van dit thema.

Dit geldt ook voor het creëren van een geautoriseerde omgeving, oftewel het Legitimacy and Support proces van de publieke waarde. Het betrekken van externe relevante actoren - in de zin van slechts meepraten en/of meedenken - zorgt voor het ontstaan van een geautoriseerde omgeving zoals beschreven door Mark Moore (2013), waarvan de steun en legitimiteit verkregen kan worden voor een bepaalde vraagstuk. Dus ook voor dit proces geldt dat de wijze van de SGE met betrekking tot het betrekken van externe actoren van positieve invloed is voor het creëren van een geautoriseerde omgeving en het verkrijgen van steun en legitimiteit voor het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

Echter, op het moment dat de SGE zich terughoudend opstelt (vanwege de gevoeligheid van een bepaalde vraagstuk) dan werkt dit nadelig, voor zowel het definiëringsproces als het creëren van een geautoriseerde omgeving en het inwinnen van operationele middelen (lees: het Public Value Account- als Legitimacy and Support- en Operational Capacity proces). Deze terughoudende opstelling zorgt namelijk voor een eenzijdig beeld van het vraagstuk, wat vervolgens leidt tot een verkeerde representatie van de definiëring die niet aansluit met de werkelijkheid en een te selectieve keuze van de actoren in de geautoriseerde omgeving. Doordat de SGE zich terughoudend opstelt (let op: wanneer het dus gaat om het verlenen van instemmingsrecht en daadwerkelijke inspraak) dan zal dit, bij het inwinnen van operationele middelen - zodat gewerkt kan worden aan de interlokale verkeersproblematiek om zo de publieke waarde het thema Infrastructuur te verhogen - zorgen voor de nodige belemmeringen. Externe actoren zullen namelijk pas hun resources ter beschikking stellen op het moment dat zij er zelf iets voor terug krijgen, hetgeen pas het geval is op het moment dat zij inspraak en/of instemmingsrecht hebben. Omdat de SGE zich op dit gebied terughoudend opstelt (weliswaar naar gelang de complexiteit en gevoeligheid van de opgave), zal deze houding van de SGE belemmerend uitpakken voor het inwinnen van operationele middelen, oftewel het proces Operational Capacity, bij het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

Wel moet hier enige nuance toegebracht worden. De SGE houdt een dergelijke terughoudende opstelling uiteraard eerder aan bij de minder relevante actoren, dan de relevante actoren. De actoren, waarvan de steun en resources met betrekking tot een bepaalde vraagstuk, van hoog belang zijn voor de SGE, zullen eerder inspraak en instemmingsrecht verleend krijgen dan de actoren bij wie dat relatief minder het geval is. In dat geval is er in termen van (in het bijzonder) de Legitimacy and Support en Operational Capacity processen niet echt sprake van een probleem bij het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Echter, is dit niet altijd het geval, zoals een respondent heeft aangegeven bij het voorbeeld van het dossier Programmering bedrijventerreinen. Bij dat dossier heeft geen enkel bedrijf instemmingsrecht verleend gekregen, vanwege de hoge gevoeligheid en complexiteit van het dossier. De empirische analyse heeft dus aangetoond dat ook deze situatie mogelijk is, waardoor dus ook zeker rekening gehouden moet worden met het scenario dat bepaalde actoren, die gewoon van hoog belang zijn bij een bepaalde vraagstuk, kunnen worden uitgesloten door de SGE.

Op basis van de interviews is gebleken dat de SGE complexe vraagstukken ontleedt in kleinere gestructureerde eenheden om zo het vraagstuk beter te benaderen. Deze uitgevoerde strategie komt dus ten goede aan de Public Value Account, in het bijzonder bij het definiëren van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van het beleid, programma, visie en missie van de SGE. Door het ontleden van de complexe vraagstukken tracht de SGE te kijken wat de perceptie is van elke SGE gemeente op bepaalde vraagstukken. Dit zorgt voor een accuratere en meer gemeenschappelijke definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van beleid, programma, missie en visie, omdat de verschillende inzichten over het vraagstuk eerst worden uiteengezet alvorens ze (in het bijzonder de overeenkomsten) worden geïntegreerd.

Ook stellen Janssen en van der Voort (2016) dat de middelen gericht ingezet kunnen worden, op het moment dat de complexe vraagstukken worden ontleedt. Zij geven namelijk aan dat de verschillende aanwezige middelen en hulpbronnen niet enkel op de complexe uitdagingen afgestemd moeten worden, maar ook tussen elkaar. Er moet namelijk een gemeenschappelijk begrip en beleid ontwikkeld worden, waarop basis daarvan de middelen ingezet worden. Deze strategie komt dus ook ten goede aan het mobiliseren van operationele middelen, zoals beschreven in het Operational Capacity proces van Mark Moore (2013), wat nodig is om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen.

Dit geldt ook voor het aanbieden van trainingen en cursussen. Janssen en van den Voort (2016) beargumenteren namelijk, dat het structureel aanbieden van trainingen en cursussen aan de actoren binnen de organisatie zelf een directe operationele middel betreft om met complexe uitdagingen om te gaan (Janssen & van der Voort, 2016). Echter, is op basis van de interviews

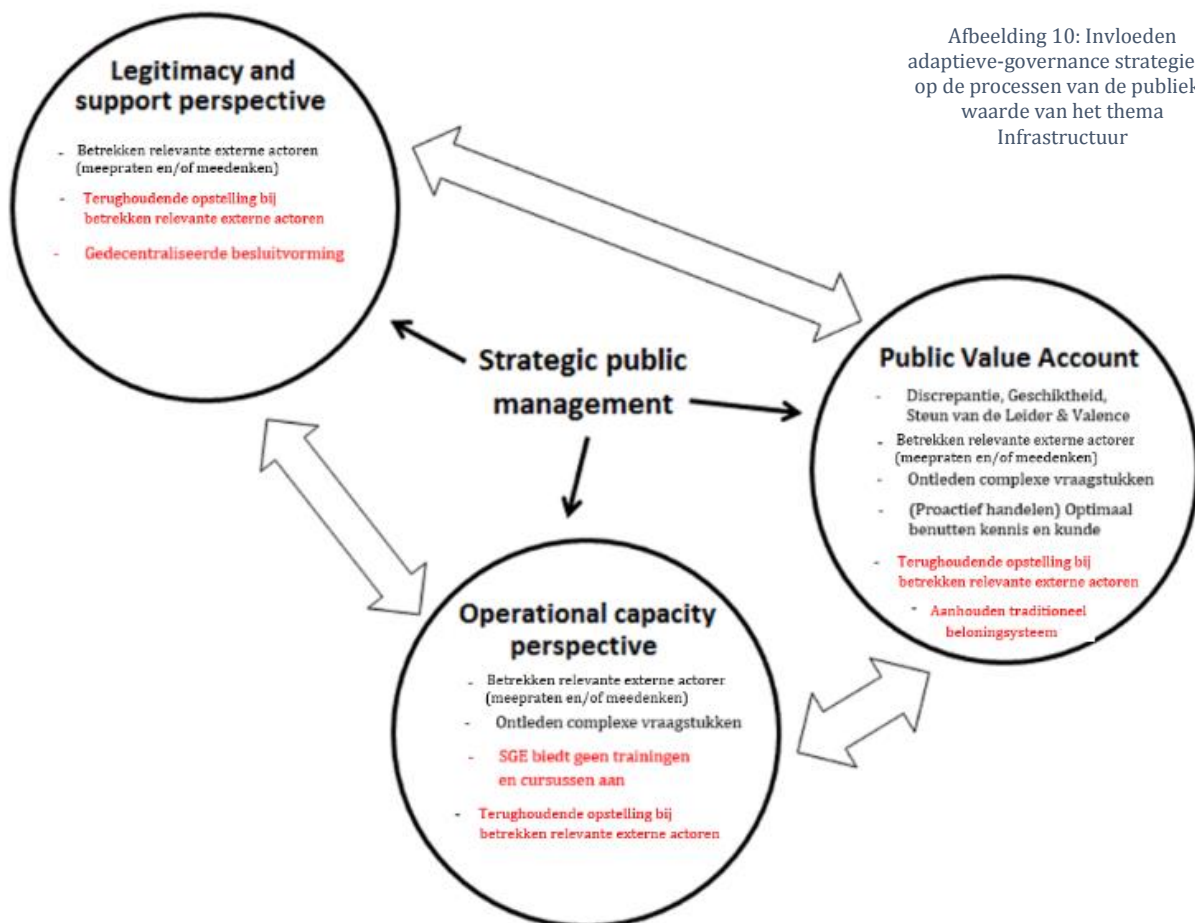
juist gebleken dat de SGE geen trainingen en cursussen aanbiedt aan diens netwerkleden, terwijl de netwerkleden (lees: de coördinatoren) wel aangeven hier behoefte aan te hebben, om zo beter met de ontwikkelingen uit de omgeving om te gaan. Het feit dat dit niet wordt gedaan door de SGE werkt nadelig op het Operational Capacity proces en zal dus ten nadele komen aan het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

De externe-adaptieve governance strategie van Janssen en van der Voort (2016), waarbij wordt gesteld de kennis en kunde van de betrokken actoren tijdens de strategievorming van het beleid optimaal moet worden benut, om zo tijdig te anticiperen op allerlei ontwikkelingen uit de omgeving, komt daarnaast ten goede aan het Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. De SGE geeft namelijk aan de kennis en kunde van diens netwerkleden optimaal te benutten tijdens de strategievorming van het uiteindelijke beleid (denk bijvoorbeeld aan de twee 24-uur sessies). Hierbij gaat het om de afzonderlijke kennis en kunde van de netwerkleden per bepaalde vraagstuk, die normaliter gefragmenteerd aanwezig is binnen het netwerk. Tijdens allerlei bijeenkomsten, zoals in dit geval de 24-uur sessie, wordt deze kennis en kunde bij elkaar gebracht met het oog op de strategievorming en beleidsbepaling. Door de beschikbare (maar gefragmenteerde) kennis en kunde op deze manier samen te brengen en optimaal te benutten, leidt dit tot een accuratere definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van het beleid, programma, visie en missie van de SGE.

In het kader van legitimiteit is het volgens Janssen en van der Voort (2016) belangrijk dat een netwerk of organisatie een gedecentraliseerde besluitvormingsbevoegdheid aanhoudt, omdat veranderingen/innovaties vaak emergeren vanuit bottom-up processen. Hierdoor kunnen er bijvoorbeeld ook korte-termijn besluiten genomen worden door de netwerkleden op verschillende niveaus binnen het netwerk (Janssen & van der Voort, 2016). Zoals vermeld kent de SGE geen gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid zoals bedoelt door Janssen en van der Voort (2016). De wijze waarop de besluitvormingsstructuur van de SGE is ingericht kan nadelig uitpakken voor de gecreëerde geautoriseerde omgeving van het thema Infrastructuur, omdat het mandaat tot besluitvorming (voor korte- en/of lange termijnbesluiten) niet bij elke actor, behorende tot de geautoriseerde omgeving van het thema Infrastructuur, aanwezig is. In de geautoriseerde omgeving van het thema Infrastructuur zijn de gemeenteraden namelijk de enige actoren die besluitvormingsbevoegd zijn. Dit verschil in positie kan een gevoel van een oneerlijke machtsverhouding oproepen bij de overige actoren in de geautoriseerde omgeving, die weliswaar enkel inspraak (en beperkte instemmingsrecht) zullen krijgen met betrekking tot interlokale infrastructurele opgaven, maar geen besluiten kunnen verwerpen of doordrukken. Let op: dit hoeft niet per se het geval te zijn, maar dit onderzoek benadrukt vooral de mogelijkheid hiervan.

Tot slot is op basis van de interviews gebleken dat de SGE een traditioneel beloningssysteem aanhoudt voor de bijdrage die de netwerkleiden leveren voor de SGE. Dit betekent dus dat de netwerkleiden van de SGE niet betaald worden vanuit het netwerkverband (met uitzondering van de secretaris), maar door de moederorganisatie (lees: de eigen gemeenten). Dit werkt nadelig voor het Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. De netwerkleiden fixeren zich hierdoor namelijk meer op de beloningscriteria van de moederorganisatie, omdat deze verantwoordelijk is voor de vergoedingen oftewel de beloningen aan de netwerkleiden. Hierdoor is er minder oog voor de netwerkdoelen, die continu onderhevig en afhankelijk zijn van de ontwikkelingen uit de omgeving, waardoor de sociale behoeften minder precies in kaart worden gebracht, omdat de focus sterker ligt op de doelen van de moederorganisatie.

Op de afbeelding hieronder staat weergegeven op welke processen, waarmee de publieke waarde van het thema Infrastructuur kan worden verhoogd, de interne- en externe adaptieve governance strategieën van positieve (zwart) of negatieve (rood) invloed zijn. Let op: het feit dat enkele strategieën van negatieve invloed zijn op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur, heeft niet te maken met de strategieën op zichzelf, maar met het feit dat deze strategieën niet worden toegepast door de SGE.



Afbeelding 10: Invloeden adaptieve-governance strategieën op de processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur

Op de afbeelding valt dus in een oogopslag af te lezen dat de terughoudende opstelling van de SGE – als het gaat om het verlenen van inspraak en instemmingsrecht aan relevante externe actoren – van negatieve invloed is op het Legitimacy and Support proces terwijl de open houding van de SGE – als het gaat om meepraten en meedenken – richting de relevante externe actoren van positieve invloed is op het Operational Capacity proces.

### 5.5 Invloeden SGE governance vorm op de publieke waarde

In de empirische analyse van dit onderzoeksrapport is gebleken dat het SGE samenwerkingsverband niet zuiver volgens één van de netwerk governance vormen van Provan en Kenis (2008) geclassificeerd kan worden. Het SGE samenwerkingsverband bezit namelijk de kenmerken van alle drie de governance vormen, waarbij ook onderscheid gemaakt moet worden tussen wat formeel is vastgelegd en informeel het geval is in de praktijk.

Op basis van de interviews is onder andere gebleken dat de netwerkliden van het SGE samenwerkingsverband informeel geen gelijke positie bekleden binnen het netwerk. Het feit dat Eindhoven de grootste, sterkste en machtigste gemeente betreft binnen het netwerk vergroot de overtuigingskracht van deze gemeente, hetgeen weer van invloed is op de besluitvormingsstructuur van de SGE. De overige gemeenten kunnen zich namelijk “geïntimideerd” voelen door Eindhoven (en Helmond), omdat ze bang zijn voor mogelijke annexatie. Dit is ook als zodanig aangegeven tijdens de interviews door enkele respondenten. Deze informele asymmetrische machtsverhouding binnen het SGE netwerk doet nog enigszins de legitimiteit van de SGE besluitvormingsstructuur in twijfel trekken, omdat hierdoor niet elke actor binnen (maar ook buiten) het netwerk over dezelfde krachtige positie beschikt. Dit hoeft in principe niet nadelig te zijn voor het Legitimacy and Support proces, maar het kan wel een nadelig effect hebben bij het creëren van een geautoriseerde omgeving, waarbij de steun en bevoegdheden nodig zijn van bepaalde relevante actoren om zo de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen.

Daarnaast is op basis van de interviews gebleken dat er binnen het SGE netwerk sprake is van een formele verticale communicatie, waarbij het BP de belangrijke informatie door communiceert naar de rest van de netwerkliden. Echter, is dat in praktijk niet altijd het geval en verloopt een groot gedeelte van de communicatie ook gewoon tussen de netwerkliden onderling. Dit werkt bevorderlijk voor de definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van beleid en programma, omdat een horizontale communicatielijn ertoe bijdraagt dat de meerwaarde van de te leveren infrastructurele diensten relatief gemakkelijker uitgedragen en overgebracht kunnen worden op de netwerkliden onderling, die hiervan het nut en noodzaak moeten inzien. Dit is in het kader van het Public Value Account proces nodig voor een accuratere



definiëring (Flynn & Asquer, 2017), eentje waar de netwerkleden zich in kunnen vinden. Hierbij moet wel enige nuance aangebracht worden, omdat de respondenten hebben aangegeven, dat de horizontale communicatie ook “weleens stroef en warrig kan verlopen”. Dit kan dan weer een averechts, dus een negatief effect hebben op het Public Value Account proces. In dat geval is het handig om voornamelijk een verticale communicatielijn vanuit het BP aan te houden, gezien op deze manier de duidelijkheid en gestructureerdheid ingebracht kan worden bij de definiëring. Dit is ook één van de voordelen van de aanwezigheid van het BP binnen het SGE samenwerkingsverband.

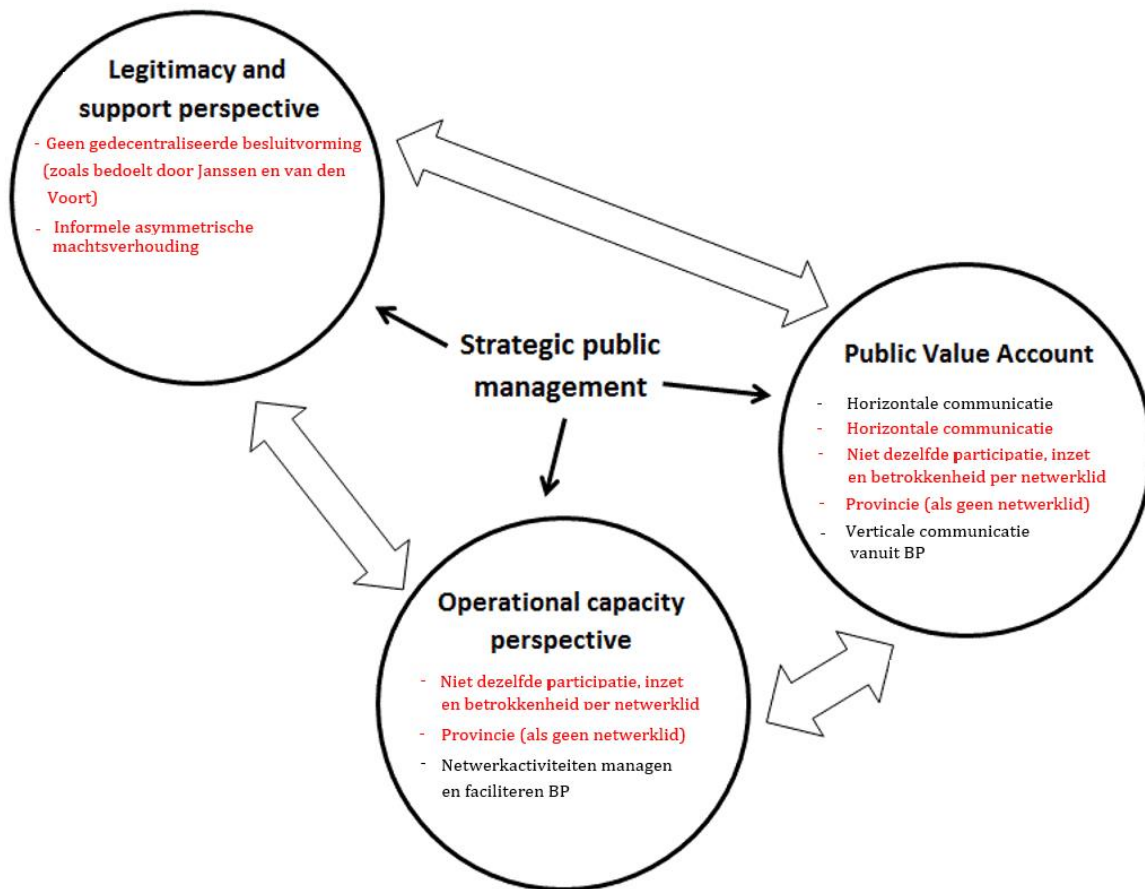
Daarnaast is het BP ook verantwoordelijk voor het managen en faciliteren van de netwerkactiviteiten. Dit komt voornamelijk ten goede aan de Legitimacy & Support en Operational Capacity processen, gezien het BP hier prima de rol kan vervullen bij het mobiliseren van de verschillende relevante actoren tot samenwerken (creëren geautoriseerde omgeving) en het afstemmen van diens resources.

De netwerkleden van de SGE kennen geen gelijke participatie, betrokkenheid en inzet. Alhoewel dit ook gewoon binnen het netwerk als zodanig is afgesproken heeft dit ook te maken met het verschil in gevoel van urgentie per individuele gemeente. Hierdoor moet dus wel vermeld worden dat dit van negatieve invloed kan zijn op het Operational Capacity proces bij het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. In het kader van dit proces is het namelijk nodig dat de middelen en resources van de actoren uit geautoriseerde omgeving, daar waar de netwerkleden van de SGE ook toe behoren, worden gemobiliseerd en op elkaar worden afgestemd. Op het moment dat de inzet per gemeente niet hetzelfde is, kan dat tot allerlei ongewenste en onverwachte situaties leiden, omdat het duidelijk is wat de SGE gemeenten van elkaar kunnen verwachten. Echter, zou dit wel enigszins beperkt (of zelfs voorkomen) kunnen worden op het moment dat er vooraf duidelijke afspraken gemaakt worden.

De Provincie Brabant heeft, zoals eerder vermeld, een zeer belangrijke rol voor het SGE samenwerkingsverband. Naast het feit dat ze een adviserende rol hebben, zijn ze ook de beheerder van de pot van ca. 55 miljoen euro voor infrastructurele doeleinden. Echter, omdat de Provincie geen deel uitmaakt van het netwerk en op basis van de interviews is gebleken dat het contact met de Provincie soms “stroperig” verlopen, verwacht dit onderzoek dat dit van negatieve invloed kan zijn op twee publieke waarde processen van Mark Moore (2013) en daarmee dus ook bij het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Te beginnen met het Public Value Account proces. Op het moment dat de Provincie op afstand staat kan dit de definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van beleid, programma, missie en visie van de SGE, maar ook in termen van de sociale behoeften van de samenleving bemoeilijken. Voor een accurate definiëring is het, zoals vermeld, benodigd dat

relevante actoren op één lijn zitten als het gaat om de meerwaarde van de te leveren diensten. Dit kan vervolgens ook negatief uitpakken voor het Operational Capacity proces, omdat de Provincie een belangrijke (zo niet de belangrijkste) actor betreft uit de geautoriseerde omgeving waar de steun en bevoegdheden van nodig zijn, om de financiën te verkrijgen voor de infrastructurele opgaven.

Op de onderstaande afbeelding is te zien welke kenmerken van de SGE governance vorm van positieve en/of negatieve invloed zijn op de drie onderling afhankelijke processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. De in het rood vermelde kenmerken van de SGE governance zijn van negatieve invloed op de processen, terwijl de in het zwart vermelde kenmerken van positieve invloed zijn. Het kenmerk “horizontale communicatie” staat twee keer vermeld, omdat deze zoals vermeld zowel van positieve- als negatieve invloed kan zijn. Daarbij staat de verticale communicatie vanuit het BP als voordelig opgenomen, omdat het zoals vermeld beter is om een verticale communicatielijn aan te houden, indien de horizontale communicatielijn warrig en onduidelijk verloopt.



Afbeelding 11: Invloeden kenmerken netwerk governance vorm SGE op de processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur



## 6. Conclusie en Aanbevelingen

### 6.1 Beantwoording van de hoofdvraag

De SGE vraagt om een nieuwe samenwerkingsagenda. Een agenda die zich, naast de vraagstukken rondom de thema's Wonen en Werken, ook intensief focust op het thema Infrastructuur, opdat de publieke waarde van dit thema zal verhogen. Hiervoor is het nodig om op zoek te gaan naar het meest effectieve en efficiënte uitvoeringsarrangement voor het thema Infrastructuur. Kortom; hoe zou het SGE construct ingericht moeten worden opdat zij het meest publieke waarde weet te realiseren op het thema Infrastructuur? Dit heeft geresulteerd tot de onderstaande hoofdvraag voor dit onderzoek, hetgeen in dit hoofdstuk beantwoord zal worden in drie stappen.

Welke invloeden hebben adaptieve-governance strategieën en netwerk governance vorm van het SGE samenwerkingsverband op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur?

#### **Invloeden interne adaptieve governance strategieën op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur**

De toepassing van de interne adaptieve-governance strategieën - hierbij gaat het om de overtuiging en gedrevenheid van de netwerkliden om samenwerkingsagenda te door ontwikkelen en daarbij diens samenwerking op het thema Infrastructuur te intensiveren door zich te richten op de interlokale verkeersproblematiek – heeft invloed op de wijze waarop de SGE netwerkliden in staat zijn om uit te leggen wat het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur betekent voor diens eigen beleid en programma en wat voor meerwaarde dit thema heeft voor de sociale behoeften in de samenleving. Hierbij gaat het om de mechanisme *het Public Value Account proces* van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Omdat het bij de toepassing van de interne adaptieve-governance strategieën slechts gaat om de overtuigingen van de netwerkliden, komt dit enkel tot uiting komen in het Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Hierbij geldt wel dat een eenduidige en collectief tot stand gekomen definiëring van de Public Value Account vervolgens weer van positieve invloed is op de overige twee processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Zo helpt een eenduidige definiëring beter bij het mobiliseren van de stakeholders behorende tot de geautoriseerde omgeving, waardoor vervolgens diens middelen en resources gericht en dus effectiever kunnen worden ingezet.

### **Invloeden externe adaptieve governance strategieën op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur**

De toegepaste externe adaptieve-governance strategieën door de SGE zijn op verschillende manieren van invloed op de drie processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Te beginnen met de wijze waarop de SGE invulling geeft aan het betrekken van relevante externe actoren. Dit is van positieve invloed op het Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur, omdat deze toegankelijke houding leidt tot meerdere inzichten die, indien deze worden geïntegreerd, resulteren tot een bredere kijk van de vraagstukken rondom het betreffende thema. Hierdoor kunnen de sociale behoeften van de verschillende actoren met betrekking tot dit thema beter in kaart worden gebracht, hetgeen zorgt voor een accuratere definiëring van de publieke waarde van dit thema. Dit geldt ook voor het creëren van een geautoriseerde omgeving, oftewel het Legitimacy and Support proces van de publieke waarde, omdat de toegankelijke houding ervoor zorgt dat elke relevante externe actor bereid is zijn steun en legitimiteit te verlenen, indien deze het gevoel heeft dat diens sociale behoeften met betrekking tot dit thema wordt behartigd.

Echter, op het moment dat de SGE zich terughoudend opstelt – dus door geen (of een zeer beperkte) inspraak en/of instemmingsrecht te verlenen - dan zal dit een nadelig effect hebben voor de Public Value Account, Legitimacy and Support en Operational Capacity processen. Deze terughoudende opstelling zorgt namelijk voor een eenzijdig beeld van de vraagstuk, wat vervolgens leidt tot een verkeerde representatie van de definiëring die niet aansluit met de werkelijkheid en een te selectieve keuze van de actoren in de geautoriseerde omgeving. Daarnaast zullen de externe actoren pas hun resources ter beschikking stellen op het moment dat zij er zelf iets voor terug krijgen. Een terughoudende houding van de SGE komt dus ten nadele bij het inwinnen van operationele middelen, oftewel het proces Operational Capacity, die nodig zijn om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen.

Het feit dat de SGE de complexe vraagstukken ontleeft in kleinere gestructureerde eenheden komt ten goede aan het Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Het ontleden van de vraagstukken zorgt namelijk voor een meer accurate en gemeenschappelijke definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van beleid, programma, missie en visie, omdat de verschillende inzichten over de vraagstuk eerst worden uiteengezet alvorens ze (in het bijzonder de overeenkomsten) worden geïntegreerd. Deze toegepaste strategie zorgt er ook voor dat de middelen gericht ingezet kunnen worden, hetgeen dus inhoudt dat deze strategie ook ten goede komt aan het Operational Capacity proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

Het feit dat de SGE geen trainingen en cursussen aanbiedt aan diens netwerkleden heeft een negatief effect op het Operational Capacity proces van de publieke waarde en zal dus ten nadele komen aan het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. De netwerkleden kunnen hierdoor minder goed omgaan met de complexe uitdagingen uit de omgeving, die aan continu verandering onderhevig zijn. Echter is wel geconstateerd dat de SGE de kennis en kunde van diens netwerkleden optimaal benut tijdens de strategievorming van het uiteindelijke beleid. Dit leidt tot een meer accurate definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van het beleid, programma, visie en missie van de SGE, hetgeen dus ten goede komt aan de Public Value Account mechanisme van publieke waarde van het thema Infrastructuur

Zoals vermeld kent de SGE geen gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid zoals bedoelt door Janssen en van der Voort (2016). De wijze waarop de besluitvormingsstructuur van de SGE is ingericht kan nadelig uitpakken voor de gecreëerde geautoriseerde omgeving van het thema Infrastructuur, omdat het mandaat tot besluitvorming (voor korte- en/of lange termijnbesluiten) niet bij elke actor, behorende tot de geautoriseerde omgeving van het thema Infrastructuur, aanwezig is, hetgeen een gevoel van een oneerlijke machtsverhouding kan oproepen.

Tot slot is op basis van de interviews gebleken dat de SGE een traditioneel beloningstelsel aanhoudt voor de bijdrage die de netwerkleden leveren voor de SGE. Dit werkt nadelig voor het Public Value Account proces van de publieke waarde van het thema Infrastructuur, omdat de netwerkleden zich hierdoor meer op de beloningscriteria van de moederorganisatie focussen, waardoor de sociale behoeften minder precies in kaart worden gebracht. De focus ligt namelijk veel minder op de ontwikkelingen uit de omgeving, maar is sterker gericht op de doelen van de moederorganisatie.

### **Invloeden SGE governance op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur**

Uit het veldonderzoek is gebleken dat het SGE samenwerkingsverband niet zuiver te classificeren is met een governance vorm van Provan en Kenis (2016), maar kenmerken bezit van alle drie de governance vormen. Zo bekleden de netwerkleden van de SGE informeel gezien geen gelijke positie binnen het netwerk. De gemeente Eindhoven heeft als machtigste gemeente binnen het netwerkverband invloed op de besluitvormingsstructuur van de SGE. Er is dus sprake van een asymmetrische machtsverhouding binnen het SGE netwerk, hetgeen van nadelig invloed is bij het creëren van een geautoriseerde omgeving (lees: Legitimacy and Support proces), , waarbij de steun en bevoegdheden nodig zijn van bepaalde relevante actoren om zo de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen.

De informele horizontale communicatielijn, die van toepassing is binnen het SGE netwerk, werkt bevorderlijk voor de definiëring van de publieke waarde van het thema Infrastructuur in termen van beleid en programma, omdat een horizontale communicatielijn ertoe bijdraagt dat de meerwaarde van de te leveren infrastructurele diensten relatief gemakkelijker uitgedragen en overgebracht kunnen worden op de netwerkleiden onderling, die hiervan het nut en noodzaak moeten inzien. Echter, wanneer deze horizontale manier van communiceren “stroef en warrig verloopt” (wat weleens voorkomt) dan heeft dit een negatief effect hebben op het Public Value Account proces.

Het feit dat het BP verantwoordelijk is voor het managen en faciliteren van de netwerkactiviteiten komt ten goede aan de Legitimacy & Support en Operational Capacity processen, gezien het BP hierdoor de rol kan vervullen om de verschillende relevante actoren te mobiliseren tot samenwerken (creëren geautoriseerde omgeving), zodat diens resources op elkaar worden afgestemd en zo gericht worden ingezet.

Daarnaast kennen de netwerkleiden van de SGE geen gelijke participatie, betrokkenheid en inzet op netwerkniveau. Dit kan negatieve invloed kan zijn op het Operational Capacity proces bij het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. In dit proces moeten de resources van de geautoriseerde omgeving, daar waar de netwerkleiden van de SGE ook toe behoren, worden gemobiliseerd en op elkaar worden afgestemd. Dit verloopt moeizaam op het moment de inzet per gemeente niet hetzelfde is, omdat dit kan leiden allerlei ongewenste en onverwachte situaties.

De twee meest belangrijke minpunten van het huidige samenwerkingsconstruct van de SGE in relatie tot de publieke waarde van het thema Infrastructuur betreft het feit dat de zowel de gemeenteraden als Provincie op afstand staan en dus geen deel uit maken van het netwerkverband. Te beginnen met de gemeenteraden: uit het Evaluatieonderzoek (van Berenschot) is geconstateerd dat de gemeenteraden van de SGE het gevoel hebben niet voldoende betrokken te worden tot het SGE samenwerkingsverband. Dit kan wellicht te maken hebben met het feit dat de gemeenteraden geen deel uitmaken van het netwerkverband en op afstand staan. Voor elke infrastructurele opgaven, die de SGE wilt oppakken om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen, is toestemming nodig van de raden. Dit onderzoek beschouwt de besluitvormingsbevoegdheid van de raad als een *middel* van de raden, dat net zoals de andere benodigde middelen ook ingewonnen moet worden door de SGE. Dit middel is, in het kader van het Operational Capacity proces, nodig omdat de goedkeuring van de raden nodig zal zijn bij allerlei infrastructurele opgaven om de interlokale verkeersproblematiek mee aan te pakken. Zoals vermeld zal de aanpak van de interlokale verkeersproblematiek veel geld kosten, waardoor onder andere ook de gemeentelijke financiën voor beschikbaar moeten worden gesteld. Voor de

gemeentelijke financiën is altijd de goedkeuring (lees: de benodigde middel) van de gemeenteraden nodig. De wijze waarop het samenwerkingsconstruct van de SGE is geregeld zal het inwinnen van deze middel (lees: de goedkeuring van de raden) bemoeilijken, hetgeen dus een nadelig effect heeft op het verhogen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur. Vooralsnog heerst namelijk het gevoel bij de gemeenteraden dat ze niet voldoende worden betrokken bij het SGE netwerk. Hierdoor zal het dus lastig blijven om de goedkeuring van de gemeenteraden in te winnen.

Tot slot is uit zowel het veldonderzoek als de Evaluatie opdracht gebleken dat de rol van de Provincie in relatie tot de SGE als onduidelijk en verwarrend wordt ervaren door de netwerkleden van de SGE. Zoals eerder vermeld zal de Provincie de belangrijkste actor zijn op het moment dat de SGE besluit diens samenwerking op dit thema te intensiveren en zich te richten op de interlokale infrastructurele verkeersproblematiek, vanwege het feit dat de Provincie het overgrote deel van de financiën beschikbaar zal moeten stellen voor deze interlokale infrastructurele opgaven. Het feit dat de relatie met de Provincie niet optimaal is, is dus - net zoals dit het geval is bij de gemeenteraden - vooral nadelig voor de Legitimacy and Support en Operational Capacity processen van de publieke waarde van het thema Infrastructuur.

## 6.2 Aanbevelingen

Tijdens mijn stageperiode bij Berenschot (deelname aan het Evaluatieonderzoek voor de SGE) en scriptieproces, is het SGE samenwerkingsverband in relatie tot de toepassing van de adaptieve-governance strategieën en de publieke waarde van het thema Infrastructuur uitvoerig onderzocht. Hierdoor zijn er wat minpunten oftewel gebreken geconstateerd van het SGE samenwerkingsverband in relatie tot die twee componenten. In deze paragraaf zullen de belangrijkste gebreken behandeld en als aanbevelingen gepresenteerd worden. De minder belangrijke gebreken, die geconstateerd zijn in dit onderzoek zullen, voor zover dat relationeel mogelijk is, in de aanbevelingen behandeld worden. Tot slot moet hierbij vermeld worden dat de aanbevelingen niet gerangschikt staan conform de mate van belangrijkheid.

### ❖ 1. Een fluïde samenwerkingsconstruct: volledig werken vanuit de inhoud

In dit onderzoek is geconstateerd dat de werkwijze van de SGE zich vormt vanuit de inhoud. Dit betekent dus dat de werkwijze van de SGE naar gelang de type opgaven anders is. Echter, gaat dit dan meer om simpele kwesties, zoals de oprichting van tijdelijke overlegtafels, functies, betrekken van externe actoren et cetera. Dit onderzoek heeft kunnen constateren dat de credo “werken vanuit de inhoud” niet opgaat voor technische zaken zoals bijvoorbeeld de wijze waarop de netwerkstructuur van het samenwerkingsverband is ingericht. Dit betreft vooralsnog een vaste standaard, terwijl het onderzoek heeft aangetoond (zie paragraaf 5.4) dat je het meest

effectief en efficiënt bent als samenwerkingsverband, als ook de netwerkstructuur volgend is op de inhoudelijke opgave. En vooral in het kader van adaptief vermogen is flexibiliteit in gedrag, procedures en processen een vereiste. En een adaptieve netwerkorganisatie is zoals bewezen van positieve invloed op de publieke waarde van een thema.

Zoals vermeld gaf de voorzitter van het BP aan, dat dit nogal lastig wordt bevonden door de netwerkleden, omdat in de praktijk opgaven worden benaderd vanuit opvattingen over structuur, democratische legitimiteit et cetera. De netwerkleden hebben nu nog sterk de neiging om formele bevoegdheden, zorgvuldigheid en het vermijden van risico's leidend te laten zijn. Dit onderzoek beveelt dus aan dat de bovenstaande credo dieper doorvertaald moet worden binnen het netwerk en er dus "volledig" gewerkt moet worden vanuit de inhoud. Laat dit credo dus ook echt een credo zijn en zorg dat de inhoud altijd leidend is! Mocht het bijvoorbeeld nodig zijn voor een bepaald vraagstuk dat de gemeenteraden tijdelijk hun besluitvormingsbevoegdheid overdragen (aan bijvoorbeeld een werkgroep bestuurders, of wethouders of iets dergelijks), dan zou dat volgens deze credo (al dan niet onder voorwaarden) mogelijk moeten zijn, omdat deze credo hier de ruimte voor biedt.

❖ 2. Het SGE samenwerkingsverband: de negen gemeenten plus de Provincie en de gemeenteraden

Deze aanbeveling geldt als navolging en moet gelezen worden in het licht van aanbeveling één. Te beginnen met de Provincie: zoals vermeld betreft de Provincie een zeer belangrijke (zo niet de belangrijkste) externe actor van de SGE, vooral als het om het thema Infrastructuur gaat. Het feit dat zowel uit het Evaluatie- als dit scriptieonderzoek is gebleken dat de netwerkleden van de SGE de rol van de Provincie als onduidelijk en verwarrend ervaren, heeft vanzelfsprekend een negatieve invloed op de relatie met de Provincie. En dit kan de SGE zich niet permitteren en zeker niet wanneer in de toekomst de financiën geregeld moeten worden voor de interlokale infrastructurele opgaven om de publieke waarde van het thema Infrastructuur te verhogen, waarvan de overgrote meerderheid van het geld van de Provincie afkomstig zal zijn. Kortom, de Provincie is een onmisbare schakel in deze context!

Dit onderzoek beveelt de SGE dus aan de Provincie te betrekken bij het netwerkverband, in de zin dat zij ook daadwerkelijk deel uitmaakt van de netwerkstructuur en het primaire proces van het netwerk, net zoals dit het geval is bij de negen deelnemende gemeenten. Dit houdt dus onder andere in dat de Provincie een vaste vertegenwoordiging moet krijgen bij de overlegtafels en werkgroepen en als het gaat om het thema Infrastructuur ook inspraak en instemmingsrecht moet krijgen. De huidige rol van de Provincie als auditor/adviseur moet daarnaast verduidelijkt worden en een gedetailleerde rolomschrijving moet opgenomen worden in het convenant en SGE breed uitgedragen worden. Zoals vermeld staat deze aanbeveling in lijn met de vorige

aanbeveling. Op het moment dat de SGE de credo “werken vanuit de inhoud” door vertaalt naar elke aspect van het samenwerkingsverband, kan er gemakkelijker invulling gegeven worden aan deze aanbeveling. Hierdoor staat de SGE ook vrij in haar keuze om de Provincie bij elke aspect van het netwerkverband te betrekken (zoals hierboven beschreven) of alleen voor het thema Infrastructuur. De aanbeveling omtrent het betrekken van de Provincie geldt nagenoeg ook voor het betrekken van de gemeenteraden. Uit zowel dit onderzoek als het Evaluatieonderzoek is gebleken dat de gemeenteraden het gevoel hebben niet optimaal te worden betrokken bij het SGE netwerkverband. Dit zorgt, zoals geconstateerd, voor een tragere besluitvormingsproces, waardoor de SGE gewoonweg minder effectief is als samenwerkingsverband. In dit onderzoek is het niet duidelijk geworden waarom de gemeenteraden geen deel uitmaken van het SGE samenwerkingsverband. Sterker nog, een aantal respondenten vragen zich zelfs af waarom dat niet het geval is? Dit onderzoek beveelt de SGE dus ook aan de gemeenteraden te betrekken op dezelfde manier als waarop dit wordt aanbevolen met betrekking tot de Provincie. Echter, geldt deze aanbeveling met betrekking tot de gemeenteraden voor elke vraagstuk en thema waar de SGE mee te maken heeft (of zal hebben).

- ❖ 3. Aanpassen is een oneindig proces: het structureel aanbieden van trainingen en/of cursussen aan de netwerkliden

Tot slot kan er worden aanbevolen dat de SGE haar netwerkliden structureel dient te voorzien van trainingen en/of cursussen. Ook deze aanbeveling moet in het licht gezien worden van aanbeveling één, wat dus betekent dat de SGE hier zelf invulling aan kan geven naar gelang de type vraagstuk en opgaven. De SGE opereert in complexe omgeving die continu in ontwikkeling is. De vraagstukken van morgen vergen andere skills, inzichten en vaardigheden dan de vraagstukken van vandaag. Hierdoor is het nodig dat de top van de SGE de verantwoordelijkheid neemt om haar netwerkliden te voorzien van structurele trainingen en/of cursussen, opdat flexibel geanticipeerd en geadapteerd kan worden aan de vraagstukken uit de dynamische omgeving. Evenals de netwerkliden geven aan hier behoefte aan te hebben, hetgeen alleen maar meer aantoont dat hier nu eindelijk gehoor aan gegeven moet worden!



## 7. Reflectie en Discussie

### Methodologische reflectie

#### Interviewsessies

Om de theorieën, die gebruikt zijn voor dit onderzoek, te toetsen is gebruik gemaakt van interviews. Er is in totaal gesproken met 13 respondenten, die allemaal deel uitmaken van het primair proces van het SGE netwerk. Echter, is er niet gesproken met vertegenwoordigers van de Provincie en de gemeenteraden, terwijl er wel uitspraken zijn gedaan over deze twee organen. De bevindingen met betrekking tot deze twee organen (die overigens geen deel uitmaken van het SGE netwerk) zijn gegenereerd door uitspraken van de SGE respondenten en/of verkregen uit het Evaluatierapport van Berenschot. Dit betekent dus dat de uitspraken in dit onderzoek over de twee genoemde organen verkregen zijn door derden, hetgeen de kwaliteit van dit onderzoek doet verminderen. Het zou de kwaliteit van dit onderzoek ten goede zijn gekomen als ook (de vertegenwoordigers van) de Provincie en de gemeenteraden betrokken zouden worden bij het interviewproces van dit onderzoek.

### Reflectie op de gebruikte theorieën

#### Keuze adaptieve governance strategieën

In het kader van de adaptieve governance strategieën is bij dit onderzoek de keuze gemaakt (zonder specifieke reden) om de adaptieve governance strategieën van willekeurige wetenschappers in kaart te brengen om vervolgens te toetsen op de SGE casus. Hierbij moet wel vermeld worden dat er ook gemakkelijk voor andere adaptieve governance strategieën gekozen had kunnen worden om te gebruiken voor dit onderzoek. Het feit dat de keuze niet gedreven is door een specifieke reden doet de kwaliteit van dit onderzoek verminderen. Een verantwoording van de keuze van bepaalde adaptieve governance strategieën zou dan ook ten goede komen aan de bruikbaarheid van dit onderzoek.

#### Provan en Kenis (2008): Een gecombineerde netwerk governance vorm

Om het samenwerkingsconstruct van de SGE theoretisch te classificeren is gebruik gemaakt van de netwerktheorie van Provan en Kenis (2008), waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen drie netwerk governance vormen. In dit onderzoek is gebleken dat het SGE construct niet zuiver onder één netwerk governance vorm te classificeren valt, maar in plaats daarvan de kenmerken bezit van alle drie de governance vormen. Dit terwijl het artikel van Provan en Kenis (2008) het vermoeden doet opwekken dat de samenwerkingsstructuur van een netwerkconstruct enkel toegeschreven kan worden aan één bepaalde netwerk governance vorm. Het is verstandig om hier rekening mee te houden, vooral ook omdat in het artikel de



effectiviteitsfactoren per netwerk governance vorm ter sprake worden gebracht. Een samenwerkingsverband zal zich logischerwijs inrichten op de meest effectieve manier afhankelijk van de gegeven context. Hierdoor is het dus bijna vanzelfsprekend dat een samenwerkingsconstruct een mix van de kenmerken van de drie governance vormen bezit. Het artikel van Provan en Kenis (2008) zou meer aanknopingspunten met de realiteit hebben als ook de combinatie van de kenmerken van de drie netwerk governance vormen zouden worden benoemd.

### **Provan en Kenis (2008): Geen oog voor het informele kant**

Dit reflectiepunt moet gelezen worden in het licht van het vorige reflectiepunt. Een samenwerkingsverband en de wijze waarop het construct daarvan is ingericht kent een formele en informele kant. Vanuit een formeel perspectief is het goed mogelijk dat een samenwerkingsverband zuiver onder één bepaalde netwerk governance vorm van Provan en Kenis (2008) geclassificeerd kan worden, gezien dit immers schriftelijk (in de vorm van bijvoorbeeld een samenwerkingsconvenant) vastgelegd kan worden. Echter, moet er in de praktijk altijd rekening gehouden worden met het feit dat de netwerkleden op een andere wijze invulling geven aan het samenwerkingsconstruct dan dat dit schriftelijk is vastgelegd; de informele kant van het samenwerkingsconstruct. Dit punt wordt niet in het artikel benoemd van Provan en Kenis (2008) wat afbraak doet aan de representatie van de werkelijkheid in de wereld van netwerkverbanden. Het feit dat elk netwerkverband een verschil kent tussen datgeen wat formeel is vastgelegd en informeel tot uiting komt heeft immers ook invloed op de mate van effectiviteit.

### **Publieke waarde: Verhogen of creëren?**

Om te onderzoeken hoe de SGE de publieke waarde van het thema Infrastructuur kan verhogen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de theorie van Mark Moore (2013). Echter moet hier wel bij vermeld worden dat de Strategic Triangle van Mark Moore (2013) gaat over het creëren van publieke waarde en niet zozeer over het verhogen ervan. Dit neemt echter niet weg dat de theorie alsnog gebruikt kan worden voor deze doeleinde. Echter is het toch belangrijk te vermelden dat deze theorie niet volledig zoals het hoort op de juiste manier is gebruikt voor dit onderzoek, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van het onderzoek.

## Bibliografie

- Achilles, Armenakis, & Harris. (2009, 06). *Reflections: our Journey in Organizational Change Research and Practice*. Retrieved from [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com):  
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14697010902879079?needAccess=true>
- Bekkers, H. (2016, 06 01). *Minder geld van het Rijk naar gemeenten*. Retrieved from [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl):  
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/minder-geld-van-rijk-naar-gemeenten.9539224.lynkx>
- Berenschot. (2015, 02 15). *Perspectiefrijke netwerkontwikkeling in de participatiesamenleving: Onderzoek in opdracht van SZW naar netwerkontwikkeling rondom gemeenten als gevolg van de Participatiewet en de Wet SUWI*. Retrieved from [www.oval.nl](http://www.oval.nl):  
[http://www.oval.nl/uploads/Onderzoek\\_naar\\_netwerkvorming\\_en\\_ondersteuning\\_dom\\_ein\\_werk\\_en\\_inkomen\\_9-3-2015.pdf](http://www.oval.nl/uploads/Onderzoek_naar_netwerkvorming_en_ondersteuning_dom_ein_werk_en_inkomen_9-3-2015.pdf)
- Berenschot. (2016). *Evaluatie Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven*. Utrecht: Berenschot.
- Berenschot. (2017). *Procesvoorstel Doorontwikkeling opdracht SGE*. Utrecht: Berenschot. Retrieved from [www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl).
- Bozeman, & Moulton. (2007). *Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance*. Retrieved from [www.oup.silverchair-cdn.com](http://www.oup.silverchair-cdn.com):  
[https://oup.silverchair-cdn.com/oup/backfile/Content\\_public/Journal/jpart/21/suppl\\_3/10.1093/jopart/mur031/2/mur031.pdf?Expires=1492082110&Signature=LX3ieuXX5lmbaLX4g2SeHzuEjbype3wtszZRxnCSRbjbHUK3vvmrTuxfR~zbgcbSQMOoQSWwf5oP64vfuPMhCb9pAwRzY1YS-0s5yMatRR](https://oup.silverchair-cdn.com/oup/backfile/Content_public/Journal/jpart/21/suppl_3/10.1093/jopart/mur031/2/mur031.pdf?Expires=1492082110&Signature=LX3ieuXX5lmbaLX4g2SeHzuEjbype3wtszZRxnCSRbjbHUK3vvmrTuxfR~zbgcbSQMOoQSWwf5oP64vfuPMhCb9pAwRzY1YS-0s5yMatRR)
- Brainport Network. (2016). *Brainport 2020*. Retrieved from [www.brainportnetwork.nl](http://www.brainportnetwork.nl):  
<http://www.brainportnetwork.nl/download>
- Bromell. (2012, 11). *Creating Public Value in the Policy Advice Role: A Reflection from the front line*. Retrieved from [www.igps.victoria.ac.nz](http://www.igps.victoria.ac.nz):  
<http://igps.victoria.ac.nz/publications/files/7cf76acd30a.pdf>
- Christensen, & Lægreid. (2010). *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges*. Retrieved from [www.link.springer.com](http://www.link.springer.com):  
<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11115-010-0141-4>
- DID. (2011). *Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper*. Retrieved from [www.gov.uk](http://www.gov.uk):  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/186874/defining-disaster-resilience-approach-paper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/186874/defining-disaster-resilience-approach-paper.pdf)
- Dodds, Nelson, & Cook. (2007, 01 22). *Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy*. Retrieved from [www.naturalresources.intersearch.com.au](http://www.naturalresources.intersearch.com.au):  
<http://naturalresources.intersearch.com.au/naturalresourcesjspui/bitstream/1/15298/1/Hatfield-Dodds%20et%20al%202007.pdf>
- Flynn, & Asquer. (2017). *Public Sector Management* (7 ed.). Los Angeles: SAGE. Retrieved from <https://books.google.nl/books?id=hCh4DQAAQBAJ&pg=PA46&lpg=PA46&dq=adaptation+capacity+mark+moore&source=bl&ots=v57QbPJ9S5&sig=UNEtXwenz2OoMkLZ36FsRyLxqz0&hl=nl&sa=X&ved=0ahUKEwiL97jG->

JfTAhVHFpAKHVGRABcQ6AEITzAG#v=onepage&q=adaptation%20capacity%20mark%20m

Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. Litchfield Park: Emergent Publications.

Geuijen. (2014). *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* Retrieved from <http://www.ikpob.nl>: <http://www.ikpob.nl/wp-content/uploads/2015/08/Maatschappelijke-meerwaarde-cre%C3%ABren-in-publieke-netwerken-waartoe-en-hoe.pdf>

Janssen, & van der Voort. (2016, 02). *Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government*. Retrieved from <http://ac.els-cdn.com>: [http://ac.els-cdn.com/S0740624X16300156/1-s2.0-S0740624X16300156-main.pdf?\\_tid=8e9b4d7e-16ec-11e7-8940-00000aab0f01&acdnat=1491059271\\_d253867d039abc7ccb24dd2235c2faaf](http://ac.els-cdn.com/S0740624X16300156/1-s2.0-S0740624X16300156-main.pdf?_tid=8e9b4d7e-16ec-11e7-8940-00000aab0f01&acdnat=1491059271_d253867d039abc7ccb24dd2235c2faaf)

Kavanagh. (2014, 10). *Government Finance Review: Defining and Creating Value for the Public*. Retrieved from [www.gfoa.org](http://www.gfoa.org): [http://www.gfoa.org/sites/default/files/GFROct1457\\_0.pdf](http://www.gfoa.org/sites/default/files/GFROct1457_0.pdf)

Klijn, Edelenbos, & Steijn. (2010). *Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes*. Retrieved from [www.journals.sagepub.com](http://www.journals.sagepub.com): <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0095399710362716>

Moore. (2014, 03). *Creating Public Value: Transforming Australia's Social Services*. Retrieved from [www.ey.com](http://www.ey.com): [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_-\\_Creating\\_public\\_value/\\$FILE/ey-creating-public-value.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Creating_public_value/$FILE/ey-creating-public-value.pdf)

Nooteboom. (2006, 10). *Bestuurlijk vermogen: co-evolutionair denken als overlevingsstrategie*. Retrieved from [www.repub.eur.nl](http://www.repub.eur.nl): <https://repub.eur.nl/pub/26592/bestuurlijkvermogen.pdf>

NRC. (2001, 05 15). *Eindhoven samen met 3 gemeenten*. Retrieved from [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl): <https://www.nrc.nl/nieuws/2001/05/15/eindhoven-samen-met-3-gemeenten-7542012-a1384053>

O' Flynn. (2007). *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. Retrieved from [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com): <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x/epdf>

Provan, & Kenis. (2008). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. Retrieved from <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu>: <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202011/Modes%20of%20Network%20Governance.%202008.pdf>

Provincie Noord-Brabant. (2016, 04 15). *Voorstel: Doorontwikkeling SGE*. Retrieved from [www.brabant.nl](http://www.brabant.nl): <http://www.brabant.nl/404.aspx?notfound=1>

Psy0-18. (2008). *Het Network-Governance perspectief*. Retrieved from [www.psy0-18.be](http://www.psy0-18.be): [http://www.psy0-18.be/images/provan\\_en\\_kenis.pdf](http://www.psy0-18.be/images/provan_en_kenis.pdf)

SGE. (2013, 05 06). *Bestuursconvenant Stedelijk Gebied 2013*. Retrieved from [www.sre.nl](http://www.sre.nl): <http://www.sre.nl/samenwerking/bestuursconvenant-stedelijk-gebied-2013>

- SGE. (2014). *Overzicht bestuurlijke en ambtelijke inzet samenwerking SGE*. Eindhoven: Stedelijk Gebied Eindhoven.
- SGE. (2015). *Governance Stedelijk Gebied: Discussie notitie*. Eindhoven: SGE.
- SGE. (2016, 11). *Werkprogramma Stedelijk Gebied*. Eindhoven: SGE. Retrieved from [www.sre.nl](http://www.sre.nl).
- Stedelijk Gebied Eindhoven. (2016). *Voortgangsrapportage Samenwerkingsverbanden en Gremia binnen de SGE*. Eindhoven: SGE.
- Teisman, & Nootboom. (2008, 01). *Bestuurlijk vermogen: De cruciale rol van adaptieve netwerken*. Retrieved from [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net):  
[https://www.researchgate.net/publication/258941071\\_Bestuurlijk\\_vermogen\\_De\\_cruciale\\_rol\\_van\\_adaptieve\\_netwerken](https://www.researchgate.net/publication/258941071_Bestuurlijk_vermogen_De_cruciale_rol_van_adaptieve_netwerken)
- TU Delft. (2015, 04). *De toegevoegde waarde van adaptive governance voor IT*. Retrieved from [www.tbm.tudelft.nl](http://www.tbm.tudelft.nl):  
[http://www.tbm.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/TBM/Actueel/Nieuws/Nieuws\\_2015/doc/Marijn\\_Janssen\\_-\\_Compact\\_-\\_april\\_2015.pdf](http://www.tbm.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/TBM/Actueel/Nieuws/Nieuws_2015/doc/Marijn_Janssen_-_Compact_-_april_2015.pdf)
- Tubbing, L. (2016). *Deductie vs. inductie: Alles wat je moet weten hierover*. Retrieved from <http://deafstudeerconsultant.nl>: <http://deafstudeerconsultant.nl/deductie-vs-inductie-alles-wat-je-moet-weten-hierover/>
- Van Eijk. (2015, 06). *Een scriptie over de vraag op welke manier Jeugdformaat Public Value kan creëren en welke scenario's daarin voor de toekomst te herkennen zijn*. Retrieved from [www.thesis.eur.nl](http://www.thesis.eur.nl): <https://thesis.eur.nl/pub/32031/Eijk-Hugo-van.pdf>
- van Lanen, M. (2010). *Inductief én deductief analyseren bij kwalitatief onderzoek: Het geheel is meer dan de delen*. Retrieved from [www.martijnvanlanen.nl](http://www.martijnvanlanen.nl):  
[http://www.martijnvanlanen.nl/Artikelen/2010\\_VanLanen\\_Kwalon.pdf](http://www.martijnvanlanen.nl/Artikelen/2010_VanLanen_Kwalon.pdf)
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vol. 5). Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Willems, & Van Zwieten. (2004, 12). *Waarderin van kwalitatief onderzoek*. Retrieved from [www.henw.org](http://www.henw.org): <https://www.henw.org/archief/volledig/id2715-waardering-van-kwalitatief-onderzoek.html>

## Respondentenlijst

Naam	Functie
<b>Berenschot</b>	
1. Ronald van der Mark	Projectleider SGE Evaluatie opdracht
<b>SGE Coördinatoren</b>	
2. Wim Geboers	Coördinator SGE namens Geldrop-Mierlo
3. Eef Mengers	Coördinator SGE namens gemeente Son en Breugel
4. Sylvia Cannemeijer	Coördinator SGE namens gemeente Waalre
5. Marjan van den Hoogenhoff	Coördinator SGE namens gemeente Veldhoven
6. Marije Stoltenborg	Coördinator SGE namens gemeente Nuenen
7. Lucien Panken	Coördinator SGE namens gemeente Eindhoven
8. Sofie Rotman	Coördinator SGE namens gemeente Oirschot
9. Leon Damen	Coördinator SGE namens gemeente Best
10. René Miesen	Coördinator SGE namens gemeente Helmond
<b>De top</b>	
11. Harm Mertens	Secretaris SGE samenwerkingsverband
12. Jack Mikkers	Voorzitter van de SGE (en burgemeester van Veldhoven)
13. Hans Gaillard	Voorzitter Bestuurlijk Platform (en burgemeester Son en Breugel)