

# Metagovernance en een innovatieve binnenvaartsector, wat is er nodig?

EEN CASE STUDIE NAAR DE MOGELIJKE TOEPASSING VAN  
METAGOVERNANCE

E.K. Holvast | 549441

Masterscriptie  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Erasmus School of Social and Behavioral Sciences  
Master Publiek Management

4 augustus 2021  
Eerste lezer: Ir. L. Kuitert  
Tweede lezer: Dr. Ir. J. Eshuis  
Woordenaantal: 16726

## Voorwoord

Het laatste halfjaar heb ik mij voor de Provincie Zuid-Holland in mogen zetten op het gebied van internationaal goederenvervoer met vooral de focus op het waterstofprogramma RH<sub>2</sub>INE. Dit heeft mij doen inzien dat er op veel gebieden een overlap is tussen mijn bachelor studie Chemische Technologie en de Bestuurskunde. Dat dit op zo'n grote schaal aanwezig was had ik op voorhand niet gedacht. Deze samenkomst heeft mij doen inzien dat er veel meer wegen openliggen om te bewandelen als het aankomt op het snijvlak van chemie en overheid. Ik heb het laatste halfjaar dan ook als een zeer leerzaam proces ervaren waarbij mijn blikveld op de activiteiten die een overheid uitvoert is verbreed.

Om te beginnen wil ik mijn stagebegeleider Bas Kelderman bedanken voor de mogelijkheid die hij mij heeft geboden om mijn stage en onderzoek uit te mogen voeren voor de Provincie Zuid-Holland. Voornamelijk de feedback die jij mij hebt gegeven op mijn onderzoek, het meedenken met mogelijke oplossingen en natuurlijk het meelesen met alle stukken heeft mij enorm geholpen tijdens dit traject. Daarbij wil ik ook graag mijn dank uitspreken richting het team van RH<sub>2</sub>INE en het kenniscluster internationale mobiliteit voor het betrekken van mij binnen het RH<sub>2</sub>INE-programma en de Provincie Zuid-Holland tijdens deze thuiswerk periode.

Vanuit de Erasmus Universiteit wil ik mijn scriptiebegeleider Lizet Kuitert bedanken. Dank voor de constructieve feedback op de aangedragen stukken en natuurlijk de beantwoording van alle vragen die ik gesteld heb tijdens het gehele traject.

Bovendien wil ik mijn dank ook nog richten op de personen die bij hebben gedragen aan dit onderzoek. Zonder dat jullie tijd vrij zouden hebben gemaakt voor mijn interviews zou dit hele onderzoek nooit hebben kunnen plaatsvinden. Om af te sluiten wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de steun tijdens dit gehele traject en de mogelijkheid die zij boden om te sparren over het onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier met deze scriptie!

Edwar Holvast

Den Haag, 3 augustus 2021

## Samenvatting

Waterstof wordt geroemd als vervanger van vervuilende fossiele brandstoffen. De ontwikkeling van waterstof als brandstof is ook gaande in de binnenvaart sector. Verschillende partijen hebben zichzelf georganiseerd om samen de binnenvaartsector te verduurzamen. Echter werkt de zelfsturing niet helemaal naar behoren en daardoor functioneert het netwerk minder effectief. Om te zorgen dat de verduurzaming stappen maakt en het netwerk effectief blijft, is het noodzakelijk dat een overheid inspringt.

Het doel van dit onderzoek is om te verklaren op welke manier *metagovernance* toegepast kan worden om de effectiviteit van een zelfsturend netwerk te verbeteren. Om een antwoord hierop te kunnen formuleren is de volgende hoofdvraag opgesteld: *Welke metagovernancestrategie is het meest geschikt om toegepast te worden door decentrale overheden, zodat de effectiviteit van een zelfsturend netwerk, dat zich focust op waterstofprojecten in de binnenvaart, toeneemt?*

Om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag zijn er semigestructureerde diepte-interviews afgenomen bij partijen die betrokken zijn bij de waterstof implementatie in de binnenvaart in Rotterdam, ook wel het Rotterdam Consortium. Aan deze respondenten is gevraagd wat hun ervaring is met het Rotterdam Consortium en wat een (decentrale) overheid mogelijk kan bijdrage aan het zelfsturende netwerk om deze effectiever te maken. Uit de resultaten is gebleken dat overheden in de beginfase actief partijen moeten werven en stimuleren om te innoveren. In een later stadium is een proces management rol weggelegd voor overheden om het zelfsturende netwerk te ondersteunen door blokkades weg te nemen.

De aanbevelingen die worden gedaan aan decentrale overheden zijn ten eerste het toepassen van de *metagovernancestrategie* proces management. In de praktijk kan dit onder andere betekenen dat het netwerk van een decentrale overheid beschikbaar wordt gesteld als mogelijk middel om op de politieke agenda te komen bij (supra)nationale overheden. De tweede aanbeveling is het zorgen voor afstemming tussen overheidsinstanties. Hierbij kan gedacht worden aan kennisuitwisseling op het gebied van bijvoorbeeld waterstof. Als derde wordt er aanbevolen om bij toekomstige beleidsprogramma's, die een grote innovatie teweeg moeten brengen, de *metagovernancestrategie* institutioneel design toe te passen. Dit om partijen bij elkaar te brengen en niet de gehele innovatie over de laten aan de markt. De vierde en tevens ook laatste aanbeveling richt zich op (supra)nationale overheden. Het wordt

aanbevelen dat deze overheden zich focussen op het creëren van subsidies of andere financiële stimuleringen, om zo bij te dragen aan het sneller behalen van overheidsdoelen door zelfsturende netwerken die zich focussen op waterstofprojecten in de binnenvaart.

Voor vervolgonderzoek is de aanbeveling dat er wordt nagegaan of *metagovernance* in de praktijk ook daadwerkelijk invloed heeft op de effectiviteit. Hiervoor zou na de implementatie van *metagovernance* gemeten kunnen worden hoe dit ervaren wordt door een zelfsturend netwerk. Dit zou in de praktijk mogelijk een onderzoek kunnen zijn gericht op het Rotterdam Consortium, omdat de voorgaande situatie al in kaart gebracht is in dit onderzoek. Als tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek zou er kunnen worden gekeken naar de manier hoe *metagovernance* zich verhoudt tussen verschillende landen die aangesloten zijn aan eenzelfde beleidsprogramma. Praktisch gezien zou het Duitse consortium van het RH2INE-programma kunnen worden onderzocht om deze te vergelijken met het Nederlandse Rotterdam consortium.

## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding .....	6
1.1 Context .....	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Doelstelling .....	9
1.4 Relevantie .....	9
1.5 Leeswijzer .....	11
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader .....	12
2.1 Governance.....	12
2.2 Metagovernance .....	16
2.3 Het falen van Metagovernance .....	18
2.4 Metagovernancestrategieën .....	20
2.4.1 <i>Hands-off</i> metagovernancestrategieën .....	21
2.4.2 <i>Hands-on</i> metagovernancestrategieën.....	24
2.5 Conceptueel model .....	26
Hoofdstuk 3 Methodologie .....	28
3.1 Onderzoeksopzet.....	28
3.2 Dataverzameling.....	29
3.3 Selectie respondenten.....	31
3.4 Dataverwerking .....	32
3.5 Data-analyse .....	33
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid .....	34
3.7 Operationalisatie .....	35
Hoofdstuk 4 Feitelijke bevindingen.....	38
4.1 Falen van het zelfsturend netwerk.....	38
4.2 Benodigheden voor een effectieve samenwerking .....	40

4.3 De rol van de overheid bij het zelfsturend netwerk .....	41
4.4 Analyse.....	44
Hoofdstuk 5 Conclusie.....	47
Hoofdstuk 6 Discussie .....	49
6.1 Reflectie theorie en relevantie .....	49
6.2 Reflectie onderzoeksmethodiek.....	50
6.3 Aanbevelingen en vervolgonderzoek .....	51
6.3.1 Aanbeveling praktijk.....	51
6.3.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek .....	52
Literatuurlijst .....	54
Bijlage I: Respondenten lijst .....	59
Bijlage II: Codeboom .....	60
Bijlage III: Codebook.....	61
Bijlage IV: Topiclijst.....	63

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Context

De energietransitie in de haven van Rotterdam is in volle gang. Het door de Rijksoverheid gestelde klimaatdoel in het klimaatakkoord, 49% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030, is waar nu naartoe wordt gewerkt. Op Europese niveau ligt het streven zelfs op 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030. Dit Europese doel is vastgelegd in de European Green Deal en is ook het streven geworden van de Nederlandse overheid (Rijksoverheid, z.d.-a). Om deze doelen te behalen is het cruciaal dat er samengewerkt wordt door verschillende partijen. Op het gebied van de energietransitie vindt deze samenwerking onder andere plaats op het speelveld van mobiliteit. Hoe gaan personen en goederen in de toekomst vervoerd worden? Dit is een belangrijke vraag die rust op de schouders van zowel overheden als op die van private organisaties (PricewaterhouseCoopers, z.d.). Op het gebied van de verduurzaming van mobiliteit zijn er verschillende mogelijkheden, zoals elektrificatie, het overstappen op waterstof en het implementeren van biobrandstoffen (Rijksoverheid, z.d.-b). Deze mogelijkheden hebben tal van toepassingen maar kunnen soms niet voor elke soort mobiliteit ingezet worden. Zo is het gebruik van elektriciteit, doormiddel van batterijen in de zware mobiliteit, zoals de scheepvaart op middellange afstand, lastig. Dit komt door de capaciteit van de batterijen. Deze capaciteit is op dit moment nog niet voldoende dat de actieradius op een bruikbaar niveau is voor de zware mobiliteit. Daarom wordt voor de zware mobiliteit de focus gelegd op waterstof als alternatief voor fossiele brandstoffen (Martens, 2020).

Voor de ontwikkeling van waterstof, als brandstof, worden er verschillende studies gedaan. Een voorbeeld hiervan is Rhine Hydrogen Integration Network of Excellence (RH<sub>2</sub>INE). Dit programma is een initiatief van de Provincie Zuid-Holland en het Ministerie van Economische zaken, Innovatie, Digitalisering en Energie van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, ondersteund door onder meer het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het programma is gericht op het ontwikkelen van waterstoftoepassingen voor de binnenvaart op de Rijn (RH<sub>2</sub>INE, z.d.). Bij de ontwikkeling van het RH<sub>2</sub>INE-programma zijn naast de bovengenoemde overheden ook andere (semi)publieke en private partijen betrokken, zoals het Havenbedrijf Rotterdam en Air Products (Port of Rotterdam, 2020). Op het gebied van het ontwikkelen van waterstof als brandstof, op de Rijnkorridor, vindt er dus een uitgebreide samenwerking plaats. Tijdens deze samenwerking is naast het gezamenlijke doel,

het verduurzamen van de Rijnkorridor, ook sprake van een eigenbelang van partijen die verbonden zijn aan dit netwerk. Zo ligt de focus van de Provincie Zuid-Holland op het behalen van de beleidsdoelen die zij zichzelf gesteld hebben in hun waterstofvisie en strategie om zo de uitstoot van broeikasgassen en lokale lucht-emissies in te perken. Private partijen hebben daarentegen meer baat bij een goedlopend commercieel businessmodel voor waterstof. Door het verschil in belang bestaat er een kans dat niet ieders wensen ingewilligd kunnen worden (TwynstraGudde, z.d.).

## **1.2 Probleemstelling**

Uit verschillende gesprekken, met personen van de Provincie Zuid-Holland die betrokken zijn bij het RH<sub>2</sub>INE-programma (Persoonlijke communicatie, 29 maart 2021), komt naar voren dat voor het implementeren van de bevindingen uit het RH<sub>2</sub>INE-programma op regionaal niveau, Rotterdam en Noordrijn-Westfalen (NRW), er een tweetal consortia, oftewel netwerken, zijn opgezet. Deze consortia bestaan zowel uit (semi)publieke als private organisaties, waarin aan de hand van samenspraak wordt gewerkt aan de verdere uitwerking en praktische implementatie van de bevinding uit het RH<sub>2</sub>INE-programma. De samenstelling van het netwerk op RH<sub>2</sub>INE-programmaniveau bestaat onder andere uit: de Provincie Zuid-Holland, Havenbedrijf Rotterdam, het Ministerie van Economische zaken, Innovatie, Digitalisering en Energie van Noordrijn-Westfalen, Duisport en Rheincargo. Dit netwerk houdt zich bezig met verschillende activiteiten, waaronder een kickstartstudie naar de mogelijkheden omtrent de toepassing van waterstof in de binnenvaart. De twee andere consortia zijn: het Rotterdam Consortium in Nederland, bestaande uit waterstofproducenten, rederijen en het Havenbedrijf Rotterdam, en een consortium in Duitsland. Aan het Rotterdam Consortium is de Provincie Zuid-Holland niet direct verbonden.

In het Rotterdam Consortium staat de praktische implementatie van de bevindingen uit de studies, die voortkomen uit het RH<sub>2</sub>INE-programma, centraal. Doordat de Provincie Zuid-Holland geen rol heeft aangenomen in het Rotterdam Consortium en hiermee dus de organisatie en coördinatie overlaat aan het Havenbedrijf Rotterdam en de private partijen, ontstaat er een vorm van zelfsturing en daarmee dus een zelfsturend netwerk. Onder zelfsturing wordt verstaan dat sociale entiteiten de capaciteiten hebben om zichzelf autonoom te besturen om op deze manier een bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van sociaalmaatschappelijke vraagstukken (Kooiman & Van Vliet, 2000).



Door de complexiteit van het maatschappelijke probleem rondom klimaatverandering, zoals het creëren van een zero-emissie scheepvaart, zijn hiërarchische sturingsmethoden vaak niet geschikt om tot een oplossing te komen. Dit komt omdat complexe problemen zich niet in een standaard vorm laten gieten (Kvilvang, Bjurström & Almqvist, 2020). Om toch tot een oplossing te komen voor complexe problemen biedt de theorie van *governance* uitkomst. *Governance* is een sturingsmechanisme dat gehanteerd kan worden op gebieden waar interactie plaatsvindt tussen partijen. De partijen kunnen zowel bestaan uit private en publieke organisaties. De combinatie van deze partijen maakt het mogelijk om oplossingen te verwezenlijken voor complexe maatschappelijke vraagstukken (Sørensen, 2006). Onder de theorie van *governance* valt onder andere het werken in netwerken. Deze netwerken zijn samen clusteringen van partijen die betrokken zijn bij de oplossing van het specifieke complexe maatschappelijke probleem (Provan & Kenis, 2008). Mede hierom is de theorie over netwerk *governance* een belangrijke bouwsteen voor dit onderzoek.

De positie van het Rotterdam Consortium stelt de betrokken private organisaties in staat om de bevindingen uit het RH<sub>2</sub>INE-programma te implementeren. Echter is het wel van belang dat de overheidsdoelen die gesteld zijn door de decentrale overheden behaald worden en dat de zelfsturing van het netwerk, het Rotterdam Consortium, effectief verloopt. Om hier als overheid enige invloed op te hebben is het mogelijk om *metagovernance* toe te passen. *Metagovernance* beschrijft de manier van *governance of self-governance*, oftewel hoe kan een overheid invloed hebben op een zelfsturend netwerk zodat de eigen beleidsplannen worden gerealiseerd door een netwerk waaraan zijzelf niet direct betrokken is. Hierbij is het wel van belang dat de autonomie van een zelfsturend netwerk niet aangetast wordt. De verschillende manieren waarop een overheid de betrokken partijen kan beïnvloeden lopen sterk uiteen. Er kan sprake zijn van directe sturing of juist van sturen op afstand (Gjaltema, Biesbroek, & Termeer, 2019; Meuleman, 2009) Beïnvloeding beschrijft de activiteiten die overheden ondernemen om te interacteren met een zelfsturend netwerk om het netwerk zo (deels) te sturen zodat deze effectiever wordt (Sørensen & Torfing, 2009). De methodes die vallen onder beïnvloeding zijn zo genoemde strategieën om *metagovernance* toe te passen. Om deze reden worden deze specifieke strategieën geclusterd onder de term *metagovernancestrategieën*.

### 1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om een verklaring te geven welke manier *metagovernance* toegepast kan worden door decentrale overheden. Dit om de effectiviteit van zelfsturende netwerken positief te beïnvloeden, zodat overheidsdoelen, die een maatschappelijk probleem belichten, worden behaald. Dit doel komt voort uit de manier waarop de Provincie Zuid-Holland, een decentrale overheid, zich samen met het Havenbedrijf Rotterdam bezighoudt met de ontwikkelingen van waterstofprojecten in de binnenvaart. De praktische implementatie van deze ontwikkelingen ligt volledig bij het Havenbedrijf Rotterdam en de private partijen die samen in een zelfsturend netwerk opereren. De effectiviteit van dit zelfsturende netwerk heeft invloed op het implementeren van de ontwikkelingen, op het gebied van waterstof in de binnenvaart, en daarmee ook op de gestelde overheidsdoelen. Om een antwoord te kunnen formuleren op dit doel is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*Welke metagovernancestrategie is het meest geschikt om toegepast te worden door decentrale overheden, zodat de effectiviteit van een zelfsturend netwerk, dat zich focust op waterstofprojecten in de binnenvaart, toeneemt?*

Voor het formuleren van een antwoord op de hoofdvraag zijn er een viertal deelvragen opgesteld:

- *Waarom is het nodig om zelfsturende netwerken te beïnvloeden?*
- *Welke metagovernancestrategieën kunnen toegepast worden door decentrale overheden?*
- *Welke overheidsacties zijn er nodig om een zelfsturend netwerk effectiever te maken?*
- *Welke metagovernancestrategieën dragen bij aan het verbeteren van de effectiviteit van zelfsturende netwerken?*

### 1.4 Relevantie

De complexiteit van veel maatschappelijke vragenstukken, zoals het klimaat, zijn niet gebaat bij standaardoplossingen. Voor deze vraagstukken is een multidisciplinaire aanpak cruciaal om doeltreffend te zijn. Voor het samenbrengen van multidisciplinaire teams wordt veelal een cluster van organisaties samengevoegd in een *governance* netwerk (Crosby, 't Hart, & Torfing,

2017; Gjaltema et al., 2019). Een overheid is echter niet altijd direct betrokken bij een netwerk, waardoor er een zelfsturend netwerk gevormd wordt. Deze netwerken dragen, ondanks dat de overheid niet betrokken is, bij aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De zelfsturende netwerken kunnen soms minder effectief worden door verschillende factoren, hier zal later op ingegaan worden. Het is dus van belang voor de maatschappij dat er inzicht wordt verkregen welke rol overheden kunnen spelen bij het beïnvloeden van zelfsturende netwerken, zodat maatschappelijke problemen effectief opgelost worden.

Naast de relevantie voor de maatschappij is dit onderzoek ook bestuurlijk relevant. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het bieden van inzichten in de manier waarop *metagovernance* gebruikt kan worden om zelfsturende netwerken te beïnvloeden. Deze inzichten zijn relevant voor bestuurders van (decentrale) overheden om een beeld te schetsen van de manier waarop een zelfsturend netwerk werkt en in hoeverre een overheid een zelfsturend netwerk moet beïnvloeden zodat deze maatschappelijke problemen effectief oplost en bijdraagt aan het behalen van overheidsdoelstellingen.

Op wetenschappelijke gebied is er door meerdere auteurs onderzoek gedaan naar de manier waarop *metagovernance* toegepast kan worden (Jessop, 2003; Klijn, 2005; Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2005). Daarnaast zijn er case studies uitgevoerd om in kaart te brengen wat de toepassing van *metagovernance* in de praktijk betekent en welk effect dit heeft op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (Bell & Park, 2006; Lund, 2009; Walker, 2014). Echter zijn deze praktische case studies nog niet in grote getalen uitgevoerd. Dit komt omdat de gehele theorie omtrent *metagovernance* nog in de 'kinderschoenen' staat. Daarnaast zijn de uitgevoerde studies vooral evaluaties van een al toegepaste *metagovernancestrategie*. Deze case studies bieden dus geen inzicht in de aspecten die voor een zelfsturend netwerk belangrijk zijn voordat *metagovernance* toegepast wordt (Gjaltema et al., 2019). Dit onderzoek draagt daarom mogelijkwijs bij aan het uitbreiden van het inzicht op het vlak van *metagovernance* en de manier waarop *metagovernance* vormgegeven kan worden in de specifieke casus van waterstofontwikkelingen in de binnenvaart. Daarbij wordt dit onderzoek gedaan vanuit de behoefte van een zelfsturend netwerk, voorafgaand aan het toepassen van *metagovernance*. Hierdoor kan er inzichtelijk worden gemaakt welke *metagovernancestrategie* het meest geschikt is om de effectiviteit van zelfsturende netwerken te verbeteren. Er wordt daarbij ook gekeken of de theorie omtrent de toepassing

van *metagovernance* op dezelfde manier vormgegeven kan worden in de praktijk. Dit zorgt ervoor dat de theorie, die nog in de kinderschoenen staat, getoetst wordt aan de praktijk waardoor de huidige theorie mogelijk versterkt wordt.

### **1.5 Leeswijzer**

Deze scriptie is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Aansluitend op de introductie zal het theoretische kader worden behandeld. Hierop volgend zal de methodologie beschreven worden. In hoofdstuk vier komen de feitelijke bevinding en de analyse hiervan aan de orde. Hoofdstuk vijf bevat de conclusie van het onderzoek, waarna er in hoofdstuk zes wordt stilgestaan bij de discussie van dit onderzoek. Er wordt in de discussie gereflecteerd op de theorie, resultaten, onderzoeksmethode en relevantie. In hetzelfde hoofdstuk zullen als laatste de aanbevelingen voor de praktijk en voor mogelijk vervolgonderzoek worden beschreven.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Met behulp van wetenschappelijke literatuur zal er inzicht worden verkregen in de concepten die centraal staan in dit onderzoek. Deze concepten zijn: (netwerk) *governance*, *metagovernance* en *metagovernancestrategieën*. De inzichten die zijn verkregen vanuit de literatuur zullen uiteindelijk samenkomen in een conceptueel model.

### 2.1 Governance

*Governance* wordt door Kooiman (2003) omschreven als het geheel van theoretische concepten met betrekking tot *governing*. Hierbij stelt hij dat *governing* het geheel is aan interacties, van participerende publieke en privaten actoren, waarbij het doel is maatschappelijke problemen op te lossen of nieuwe maatschappelijke mogelijkheden te ontwikkelen. Sørensen (2005) definieert het begrip *governance* vrijwel hetzelfde als Kooiman. Zij stelt dat *governance* een complex sturingsproces is waar verschillende actoren, zowel privaat als publiek, met elkaar interacteren om de maatschappij te besturen. Omdat er in dit onderzoek sprake is van publieke en private partijen, die door met elkaar te interacteren een complex maatschappelijk probleem op proberen te lossen wordt, er naar *governance* gekeken op de manier die beide auteurs beschrijven.

*Governance* is er in verschillende vormen en maten. De belangrijkste drie zijn: hiërarchisch *governance* wat is gebaseerd op de bureaucratie en visie van Max Weber, markt *governance* wat voorkomt uit het *New Public Management* waar de overheid de maatschappij als een privaat bedrijf bestuurt en netwerk *governance* dat zich focust op het vormen van horizontale relaties met verschillende actoren om zo samen een complexe maatschappelijke vraagstukken op te lossen (Powell, 1990). De belangrijkste *governance* vorm voor dit onderzoek is netwerk *governance*, omdat deze studie zich richt op zelfsturende netwerken. Daarom wordt er uitgebreider stilgestaan bij netwerk *governance*.

Netwerk *governance* kan, omdat het zich focust op het clusteren van partijen om maatschappelijke problemen op te lossen, ook wel beschreven worden als een samenvoeging van verschillende organisaties in een netwerk om zo te komen tot een multidisciplinaire samenwerking. In netwerk *governance* wordt de focus gelegd op wederzijdse voordelen, vertrouwen en wederkerigheid (Junki, 2006). Het vertrouwen hebben in elkaar is één van de belangrijkste bouwstenen van een netwerk, om de gezamenlijk gestelde doelen te behalen

(Provan & Kenis, 2008). Vertrouwen wordt gezien als het hebben van een beeld dat de partijen die betrokken zijn bij een netwerk goede intenties hebben en niet alleen aan zichzelf denken (Edelenbos & Klijn, 2007). Vertrouwen is voornamelijk cruciaal wanneer er geen formele structuur in een netwerk is en daarmee ook geen juridische binding. Het vertrouwen is op dat moment het gene dat een netwerk verbindt, in plaats van vooraf opgestelde procedures en regels (Provan & Kenis, 2008). Het probleem met vertrouwen is dat het fragiel is. Het wordt langzaam opgebouwd en zal dus niet in een kort tijdsbestek ontstaan. Het opbouwen van vertrouwen vindt meestal plaats door het hebben van gezamenlijke doelen. Als er meer onderling vertrouwen is binnen een netwerk is de interactie tussen partijen in het netwerk stabiel en wordt de productiviteit van het netwerk verhoogd. Te veel vertrouwen op de andere hand is contraproductief. Dit komt omdat het hebben van te veel vertrouwen ervoor zorgt dat partijen altijd meegaan in elkaars beslissingen en er niet meer kritisch wordt stilgestaan bij de mogelijke effecten van een beslissing (Edelenbos & Klijn, 2007). Om een netwerk goed te laten werken moet er dus ook een gezonde dosis wantrouwen zijn, om elkaar scherp te houden. Het is daarom belangrijk dat er een balans gevonden wordt tussen vertrouwen en wantrouwen.

Naast vertrouwen is de coördinatie van een netwerk ook van invloed op de werking van een netwerk. Coördinatie zorgt er namelijk voor dat de verkregen informatie onderling gedeeld wordt, de autonomie van de individuele partijen gehandhaafd blijft en dat de gestelde doelen behaald worden (Lim, 2011). De coördinatie van een netwerk kan uitgevoerd worden door een netwerk manager, oftewel een coördinator. Deze coördinator focust zich op het verbeteren van de interactie in een netwerk, zodat de uiteindelijke resultaten beter worden. Dit doet een coördinator door een faciliterend rol aan te nemen in het netwerk die bijvoorbeeld ingevuld kan worden met taken zoals: het beschikbaar stellen van middelen, stimuleren van interactie en het zorgen voor gedeelde waarde en regels tussen de partijen in het netwerk. De rol van coördinator kan door zowel overheden, intern als externe partijen worden ingenomen. Echter is een coördinator nooit volledig neutraal omdat er voor de coördinator ook winst valt te behalen, anders zou die geen tijd investeren in een netwerk (Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1995).

Er zijn grofweg drie verschillende soorten *governance* netwerken: *participant-governed*, *lead organization-governed* en *network administrative organization*. *Participant-governed* netwerken zijn netwerken die zichzelf sturen. Deze zelfsturing wordt gedaan door

alle partijen die aangesloten zijn aan een netwerk. Dat betekent dat de beslissingen en activiteiten in samenspraak met alle netwerken partijen tot stand komen. Vertrouwen en het hebben van gezamenlijke doelen zijn twee van de fundamenteën waar deze vorm van netwerk *governance* op gebouwd is. Daarbij komt dat er vaak weinig deelnemers aan dit soort type netwerken zijn verbonden (Provan & Kenis, 2008).

*Lead organization–governed* netwerken beschouwen netwerk *governance* als een situatie waarin er een onderlinge hiërarchische situatie ontstaat waarin één organisatie alle belangrijke beslissingen neemt en alle activiteiten uitvoert (Provan & Kenis, 2008). Vaak is het de overheid die de taak van coördinator invult, om zo de stroom van informatie te regelen (Park & Park, 2009). Het hebben van onderling vertrouwen is in dit soort netwerken in mindere mate van belang. Daarentegen dient er juist wel vertrouwen te zijn in de partij die het gehele netwerk coördineert. Voor dit soort type netwerken is het hebben van een gezamenlijk doel ook niet van groot belang. Deze netwerken zijn vaak wel omvangrijker dan *participant-governed* netwerken op het gebied van deelnemende partijen, omdat er een centrale coördinator is die alles aanstuurt (Provan & Kenis, 2008).

*Network administrative organization* houdt in dat er een specifieke administratieve entiteit opgezet wordt die de coördinatie van een netwerk en van de activiteiten op zich neemt. Deze entiteit is het centrale punt van het netwerk. Het verschil met *Lead organization–governed* netwerken is dat de coördinator hier niet afkomstig is van een partij die aangesloten is aan het netwerk, maar juist van een externe organisatie. Het vertrouwen en het hebben van een gezamenlijke doelstellingen zijn niet van cruciaal belang, maar ook niet helemaal afwezig. Het aantal actoren dat deel kan nemen aan een netwerken zijn er in dit soort situaties vaak veel meer dan bij *Lead organization–governed netwerken* (Provan & Kenis, 2008).

Zoals Provan en Kenis (2008) al beschrijven in hun theorie omtrent *Participant-governed* netwerk *governance* is dit een vorm van zelfsturing. Kooiman en van Vliet (2000) vullen de definitie van zelfsturing aan met een bestuurskundig aspect omtrent het oplossen van sociaalmaatschappelijke vraagstukken. Zij beschrijven zelfsturende netwerken als: een netwerk waarin sociale entiteiten, zoals organisaties, een hoge mate van autonomie hebben om zo bij te kunnen dragen aan het vinden van oplossingen voor sociaalmaatschappelijke vraagstukken. Op het moment dat er zelfsturing plaatsvindt gaat dit meestal gepaard met een samenvoeging van sociale entiteiten die dezelfde doelen hebben. Daarbij is er geen sprake van een markt of hiërarchische mechanisme, maar juist van een horizontale relatie. De

totstandkoming van zelfsturing komt vaak vanuit sociale entiteiten zelf in plaats vanuit een overheid (Nederhand, Klijn, van der Steen, & van Twist, 2019).

Zelfsturende netwerken zijn bijna volledig autonoom. Dat de netwerken niet volledig autonoom zijn komt omdat de overheid altijd een zelfsturend netwerk beïnvloedt. Dit heeft als oorzaak dat een zelfsturend netwerk gebonden is aan wetten en procedures die overheden opstellen en hanteren. Deze wetten en procedures botsen vaak met zelfsturing omdat de verantwoordelijkheid van te vormen beleid normaal bij de overheid ligt maar nu overgelaten moet worden aan partijen die niet direct gekoppeld zijn aan de overheid. Om zelfsturing dus mogelijk te maken moet een zelfsturend netwerk altijd in overleg met overheden om te achterhalen wat de mogelijkheden zijn om zelfsturend te zijn (Termeer, Stuiver, Gerritsen, & Huntjens, 2013). Indirect heeft de overheid dus invloed op de manier waarop zelfsturing vorm wordt gegeven.

Net zoals andere *governance* vormen is netwerk *governance* ook gevoelig voor falen. Dit komt omdat netwerken afhankelijk zijn van sociale- en politieke processen, die worden beïnvloed door interne en externe gebeurtenissen. Om te zorgen dat de kans op falen beperkt wordt en een netwerk effectief blijft, is het van belang dat netwerken zich aan kunnen passen aan de omgeving waarin zij acteren. Daarbij komt dat het falen ook beperkt kan worden wanneer de gezamenlijke doestelling, waarde en coördinatie van het netwerken formeel zijn vastgelegd (Sørensen & Torfing, 2009).

Een effectief zelfsturend netwerk zorgt ervoor dat er oplossingen komen voor de maatschappelijke problemen waarvoor het netwerk is opgericht. Deze oplossingen moeten binnen een redelijke termijn en voor een redelijke prijs worden opgeleverd (Börzel & Panke, 2007). De effectiviteit behelst dus het behalen van gestelde doelen binnen een redelijke termijn en voor een redelijke prijs. Dit is echter vrij abstract en op deze manier is de effectiviteit van een netwerk lastig te meten. Daarbij komt dat elke partij in een netwerk anders kijkt naar de werking van het netwerk. Om toch een representatief beeld te kunnen vormen van de effectiviteit van een netwerk kan dit gemeten worden aan de hand van een aantal factoren, namelijk het overeenstemmen tussen netwerkpartijen wat het maatschappelijke probleem is waarvoor zij zichzelf georganiseerd hebben, het gezamenlijke komen tot een oplossingen voor het probleem, het in samenspraak maken van afspraken, het relatief eenvoudig kunnen toepassen van de bevindingen die vanuit het netwerk komen, flexibel zijn als situaties wijzigen, een omgeving creëren waarin er in een toekomstig stadium



ook samengewerkt kan worden, het opbouwen van wederzijdse afhankelijkheid en het creëren van vertrouwen in elkaar (Sørensen & Torfing, 2009).

Om te zorgen dat een zelfsturend netwerk effectief is, zonder de autonomie van het netwerk aan te tasten, kan er netwerk management, ook wel *metagovernance*, door overheden toegepast worden. Dit kan op verschillende manieren gedaan worden, om zo invloed te hebben op een zelfsturend netwerk (Klijn & Koppenjan, 2012). De verschillende manieren zullen in paragraaf 2.4 verder behandeld worden.

## 2.2 Metagovernance

*Metagovernance* is het sturen van zelfsturing, oftewel de *governance of self-governance* (Jessop, 2011). De definitie van Jessop is een breed begrip en maakt het daarom lastig te koppelen aan de zelfsturing van netwerken. Sørensen en Torfing (2007) beschrijven dat *metagovernance* ook de *governance of self-governance* is, maar maken de definitie concreter toegespitst op de sturing van zelfsturende netwerken. Zij beschrijven *metagovernance* als het beïnvloeden van zelfsturende *governance* netwerken zonder het zelfsturende aspect van het netwerk drastisch in te perken. De focus van *metagovernance* ligt voornamelijk op het beïnvloeden van de processen omtrent een netwerk, en niet op het direct beïnvloeden van een zelfsturend netwerk. Het doel van beïnvloeding is om de effectiviteit van een zelfsturend netwerk te verbeteren. Aangezien dit onderzoek is gericht op het beïnvloeden van zelfsturende netwerken en de manier waarop decentrale overheden kunnen zorgen dat een zelfsturend netwerk effectiever wordt in het behalen van overheidsdoelen, maakt dat de definitie van Sørensen en Torfing grotendeels aansluit op dit onderzoek. Hierdoor zal deze definitie van *metagovernance* gehanteerd worden.

Het concept *metagovernance* is vormgegeven om uitkomst te bieden voor de gebreken van netwerk *governance* en te zorgen dat een zelfsturend netwerk effectief blijft voor het doel waarvoor een netwerk is opgericht. Eén van de gebreken behelst de behoefte aan coördinatie, om zo fragmentatie binnen het netwerk te voorkomen en partijen betrokken te houden (Gjaltema et al., 2019). Directe coördinatie heeft echter een negatief effect op de autonomie van een zelfsturend netwerk. Als hiërarchisch gecoördineerd wordt door een overheid zorgt dit ervoor dat de horizontale structuur, waar een zelfsturend netwerk uit bestaat, om wordt gezet naar een verticale structuur. Hierdoor krijg je geen zelfsturing meer, maar een *Lead organization-governed* netwerk (Rhodes, 1997). Omdat *metagovernance* zich juist focust op

het beïnvloeden van de processen omtrent een netwerk en niet zo zeer op het direct beïnvloeden van een netwerk, zou het toepassen van *metagovernance* de autonomie van een zelfsturend netwerk niet aantasten (Sørensen, 2006).

Een tweede punt waarop *metagovernance* bijdraagt aan het verbeteren van de effectiviteit, is het verhogen van de democratische legitimiteit van een zelfsturend netwerk (Gjaltema et al., 2019). Onder legitimiteit wordt de verantwoordelijkheid van een netwerk verstaan. De verantwoordelijkheid behelst op zijn beurt wie er verantwoordelijk is voor de acties die een netwerk onderneemt (Mulgan, 2000). Het democratische aspect beschrijft de mogelijkheid voor burgers om de overheid of een netwerk te controleren (Holmen, 2011). Dus het concept democratische legitimiteit wordt gedefinieerd als de mogelijkheid voor burgers om iemand ter verantwoording te roepen.

Dat de democratische legitimiteit in een netwerk verbeterd kan worden kan teruggeleid worden aan de transparantie en de democratische controle die een overheid heeft over zelfsturende netwerken. In *governance* netwerken kan de transparantie namelijk laag zijn. Dit komt doordat het de verantwoordelijkheid van een zelfsturend netwerk is om open te zijn over de besluitvorming. Als een netwerk niet transparant is, is het voor burgers niet altijd duidelijk hoe een besluit tot stand is gekomen. Het tweede benoemde punt, de democratische controle van een overheid, beschrijft dat het voor overheden lastig kan zijn om invloed te hebben op de oplossingen die worden bedacht in zelfsturende netwerken, en de bedenkers van deze oplossingen mogelijk te sanctioneren (Holmen, 2011). Om de democratische legitimiteit van een zelfsturend netwerk te verhogen kunnen onder andere *metagovernancestrategieën* toegepast worden zodat een democratisch gekozen leider, al dan niet op afstand, onderdeel uitmaakt van het netwerk. De autonomie van het netwerk komt niet in gevaar door het toepassen van *metagovernancestrategieën* omdat er met deze strategieën niet direct gestuurd wordt maar meer een regulerende of faciliterende rol wordt ingenomen (Holmen, 2011). De volledige werking en invulling van de *metagovernancestrategieën* zal in paragraaf vier van dit hoofdstuk behandeld worden.

Een derde reden waarom er belang gehecht wordt aan *metagovernance*, om de effectiviteit van een zelfsturende netwerken te verbeteren, is om het onderling vertrouwen tussen partijen, die aangesloten zijn aan het netwerk, te verhogen. Zoals eerder besproken is vertrouwen belangrijk, maar zeer fragiel. Het proces van het opbouwen van vertrouwen kan versneld worden door het toepassen van *metagovernance*. Dit komt doordat een

*metagovernor* eenzijdig vertrouwen uitspreekt in de partijen die aangesloten zijn aan een netwerk. Dit kan ertoe leiden dat er een kettingreactie in gang wordt gezet. Als het vertrouwen verbeterd kan de effectiviteit van het netwerk toenemen, omdat partijen minder 'bang' zijn dat iemand alleen zijn eigen belang behartigd en niet denkt aan het geheel (Sørensen & Torfing, 2009).

Door het toepassen van *metagovernance* kunnen dus veel van de problemen, die gelinkt zijn aan zelfsturende netwerken, weggenomen worden. Onder het toepassen van *metagovernance* kan onder andere worden verstaan: het betrekken van de relevante stakeholders van een besluit en hen uit te nodigen om deel uit te maken van het netwerk om ze zo bij de besluitvorming te betrekken. Er zal in paragraaf vier van dit hoofdstuk verder stilgestaan worden bij de verschillende toepassingen van *metagovernance*.

Voor het toepassen van *metagovernance* dient er wel een balans gevonden te worden tussen het beïnvloeden van een zelfsturend netwerk en de autonomie hiervan. Dit is van belang omdat de kern van zelfsturende netwerken draait om autonomie (Sørensen & Torfing, 2009). Als de autonomie te veel aangetast wordt bestaat de kans dat de overheid een hiërarchische rol inneemt, wat het hele aspect van zelfsturing wegneemt. Dit en andere limitaties van *metagovernance* zullen besproken worden in de volgende paragraaf.

### **2.3 Het falen van Metagovernance**

*Metagovernance* dient niet gezien te worden als de *governance* stijl die alle problemen oplost omdat het zelf ook zal falen (Jessop, 2003a). Bij het toepassen van *metagovernance* dient er vooral gewaakt te worden dat er geen vorm van hiërarchische sturing ontstaat. Dit kan zich voordoen als de autonomie van een zelfsturend netwerk ingeperkt wordt, door beperkingen die een overheid opgelegd onder het mom van het ontwerpen van institutionele structuren. Er wordt dus vooraf een beperking opgelegd op de autonomie van het netwerk, door kaders op te leggen waarin een netwerk mag functioneren. Door het opleggen van kaders, of framen, kan de discussie over maatschappelijke problemen op voorhand al gestuurd worden. Hierdoor is het voor personen met een andere mening, dan die van de overheid, lastig om een voet tussen de deur te krijgen. Deze ideeën worden dan bestempeld als radicaal en geweerd uit het netwerk. Dit leidt ertoe dat de uitkomst van het publieke debat op voorhand al is vastgelegd (Tan, 2012). Daarbij komt dat overheden, ook al willen zij zover mogelijk van het zelfsturende netwerk afstaan, nog steeds een grote rol spelen in het proces van

*metagovernance*. Het gebeurt dan wel is waar niet direct op de voorgrond, maar de hiërarchische macht die overheden hebben wordt op de achtergrond wel toegepast. De macht die op de achtergrond wordt toegepast heeft voornamelijk te maken met de rol van een overheid met betrekking op wet- en regelgeving. De overheid zorgt voor de wettelijke grondslag waarop zelfsturende netwerken kunnen worden gebouwd (Jessop, 2003b). Het zorgen voor de basis zal vanuit een overheid niet neutraal gebeuren omdat er altijd politieke agenda's zijn die hier invloed op hebben (Walker, 2014). Het is dus belangrijk om de juiste balans te vinden tussen de mate van beïnvloeding en autonomie van een zelfsturend netwerk, ook al zijn er politieke belangen.

Naast dat het van belang is dat de autonomie van een zelfsturend netwerk gehandhaafd blijft, is het ook belangrijk welke capaciteiten een *metagovernor* heeft en waar deze rekening mee moet houden op het moment dat *metagovernance* toegepast wordt. De *metagovernor* is een persoon of organisatie die *metagovernance* toepast. Het selecteren van de juiste *metagovernor* kan een positieve bijdrage leveren aan het verkleinen van de kans dat *metagovernance* 'faalt' (Sørensen & Torfing, 2009). Het is wel belangrijk dat er met drie aspecten rekening wordt gehouden wanneer een *metagovernor* wordt gekozen, namelijk stabiliteit, legitimiteit en doelbereiking. Deze drie aspecten zijn onderling met elkaar verbonden in de driehoek van Gaus (Stevens & Verhoest, 2016).

Stabiliteit hangt af van een viertal aspecten. Als eerste beschrijft stabiliteit de mogelijkheid van een *metagovernor* om de onderlinge band tussen partijen in een netwerk te versterken. Ten tweede zal een *metagovernor* ervoor moeten zorgen dat er een duidelijk beeld is van de gedeelde doelen en daarmee ook het geven van de reden waarom er samengewerkt wordt. Het derde punt betreffende stabiliteit is dat een *metagovernor* zorgt dat netwerk partijen onderling regels met elkaar maken. Als vierde is de *metagovernor* in staat om onderlinge conflicten tussen netwerken partijen te voorkomen of op te lossen (Stevens & Verhoest, 2016). Als er overkoepelde naar deze vier beschrijvingen van stabiliteit wordt gekeken is het dus van belang dat een *metagovernor* een verbinder is die partijen nader tot elkaar brengt.

Als tweede punt benoemen Stevens en Verhoest (2016) dat legitimiteit een rol speelt. Legitimiteit behelst in dit geval dat de activiteiten die een *metagovernor* onderneemt passend zijn volgens sociale normen en waarde (Suchman, 1995). De legitimiteit kan opgedeeld worden in interne en externe legitimiteit. Interne legitimiteit stelt dat een *metagovernor* moet

schakelen tussen verschillende zienswijze van de betrokken partijen, om zo een manier te vinden om de gestelde doelen te behalen (Steven & Verhoest, 2016). Externe legitimiteit focust zich op de externe omgeving, dus partijen die buiten het netwerk staan. Hierbij zorgt de *metagovernor* ervoor dat het voor de buitenwereld zichtbaar is waarom een netwerk is opgericht en hoe dit bijdraagt aan de verwachtingen en normen van bijvoorbeeld burgers (Stevens & Verhoest, 2016). Een *metagovernor* moet dus het proces van het netwerk waarborgen om te zorgen dat deze aan de normen en waarde van zowel de interne als externe partijen voldoet.

Het derde en tevens ook laatste punt is doelbereiking. Dit concept behelst het efficiënt behalen van resultaten en het zorgen dat er acties worden ondernomen die bijdragen aan de onderlinge samenwerking. Een *metagovernor* moet er dus voor zorgen dat de belangen van alle partijen in het netwerk worden meegenomen en gelijk worden behandeld (Stevens & Verhoest, 2016). Een gelijke neutrale behandeling van elke partij is dus van belang als er gekeken wordt naar de manier waarop een netwerk de gestelde doelen dient te bereiken.

Samenvattend is het dus belangrijk dat een *metagovernor* het netwerk waarin geopereerd wordt goed kent. Daarbij moet de *metagovernor* een verbinder zijn om de stabiliteit van het netwerk te waarborgen. Afsluitend moet de *metagovernor* ook begrijpen hoe een netwerk kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zonder de normen en waarde van zowel interne als externe stakeholders te schenden. Wie de rol van *metagovernor* invult heeft dus invloed op het succes van *metagovernance*.

## **2.4 Metagovernancestrategieën**

*Metagovernance* kan op verschillende manieren toegepast worden. Sørensen (2006) beschrijft vier typen van *metagovernance*: Institutioneel design, storytelling, proces management en participatie. Deze vier strategieën zijn vervolgens onderverdeeld in twee categorieën, *hands-off* en *hands-on metagovernance*. *Hands-off metagovernance* houdt in dat een *metagovernor* afstand houdt van een netwerk en meer sturing geeft op de randzaken. *Hands-on metagovernance* is daarentegen meer gericht op het direct interfereren door een *metagovernor* met de manier waarop een zelfsturend netwerk opereert (Ottens & Edelenbos, 2018). Het is echter niet zo dat deze twee categorieën los van elkaar gezien moeten worden. Een combinatie van *hands-on* en *hands-off metagovernance* is soms nodig om meer invloed uit te kunnen oefenen op een zelfsturend netwerk. De inzet van een *metagovernancestrategie*

kan ook over de tijd veranderen, als een netwerk andere behoeftes heeft. Zo kan *hands-off* in de begin fase van het vormen van een zelfsturend netwerk goed werken, terwijl er in een later stadium meer behoefte is aan sturing doormiddel van *hands-on* strategieën (Sørensen & Torfing, 2009). Het toepassen van de verschillende *metagovernancestrategieën* wordt gedaan door een *metagovernor*.

#### **2.4.1 Hands-off metagovernancestrategieën**

De eerste twee *metagovernancestrategieën* vallen onder de categorie *hands-off*. Als eerste is er het institutioneel design, hierbij wordt er gericht op het vormen van de politieke, financiële en organisatorische context waarbinnen zelfsturing plaatsvindt. De voornamelijk focus ligt op het stellen van beleidsdoelen en het budget voor een netwerk. De uitvoering wordt vervolgens overgelaten aan het zelfsturende netwerk. Daarnaast kan er ook gebruik gemaakt worden van het ontwerpen van een netwerkstructuur om zo onder andere de selectie van partijen, die betrokken worden bij een zelfsturend netwerk, te beïnvloeden. Afsluitend zou de *metagovernor* mogelijk een beloning kunnen koppelen aan het bereiken van de gestelde overheidsdoelen om zo partijen te stimuleren (Klijn 2005; Sørensen, 2006).

De effectiviteit van een zelfsturend netwerk wordt op verschillende manieren verbeterd als deze strategie toegepast wordt. Als eerst helpt de strategie bij het opstellen van een netwerk, om deze te kunnen vormen rond een gesteld overheidsdoel. Doordat er gefocust wordt op een overheidsdoel, in plaats van een breed beleidsprogramma, kunnen de relevante partijen veel beter in kaart worden gebracht. Daarnaast zou een *metagovernor* een aantal deadlines kunnen vaststellen omtrent de oplevering van resultaten. Dit kan zowel eenzijdig als in samenspraak met het netwerk worden besloten. Dit zorgt ervoor dat het netwerk het doel waarvoor het opgericht is blijft behouden en toe werkt naar een oplossing. Als laatste kan een *metagovernor* procedures opstellen omtrent de samenwerking, zodat de transactiekosten verlaagd kunnen worden en de kans op het falen van een zelfsturend netwerk wordt beperkt (Klijn 2005; Sørensen & Torfing, 2009).

De democratische legitimiteit wordt met behulp van deze strategie ook verbeterd. De *metagovernor* kan zorgen dat externe partijen op de hoogte zijn van het bestaan van het netwerk, de activiteiten van het netwerk en wie er aangesloten zijn aan het netwerk. Hierdoor wordt het netwerk transparanter voor externe partijen. Daarbij komt dat het publieke debat

wordt aangewakkerd als het bekend is waarom een zelfsturend netwerk is opgericht. Burgers kunnen hierdoor ook invloed hebben op de besluitvorming (Sørensen & Torfing, 2009).

De drie aspecten die benoemd worden in de driehoek van Gaus, zoals omschreven in voorgaande paragraaf, kunnen gekoppeld worden aan deze strategie. De *metagovernor* dient te kunnen zorgen voor stabiliteit tussen de partijen die aangesloten zijn bij het zelfsturende netwerk, doormiddel van het opstellen van procedures en het bij elkaar brengen van deze partijen. Op het gebied van externe legitimiteit zorgt de *metagovernor* ervoor dat het voor externe partijen inzichtelijk is wat het zelfsturende netwerk doet en hoe het netwerk tot stand is gekomen. De doelbereiking wordt in deze strategie gewaarborgd door het stellen van deadlines voor het opleveren van oplossingen of door de voortgang te rapporteren.

De *metagovernor* bemoeit zich volgens deze strategie wel met het zelfsturende netwerk, echter wordt het besluitvormingsproces van een zelfsturend netwerk niet beïnvloedt. Dit kan geconcludeerd worden omdat deze strategie zich voornamelijk focust op het opzetten van een netwerk en geen invloed heeft op de manier waarop een oplossing voor een overheidsdoel wordt uitgewerkt. Hierdoor wordt de autonomie van een zelfsturend netwerk gewaarborgd.

De tweede *hands-off* stijl is *storytelling*, oftewel framing. Onder deze term staat het construeren van sociale en politieke betekenis en identiteit centraal. De toepassing van deze theorie richt zich op zowel het proces van het samenbrengen van tegenstrijdige belangen soepel te laten verlopen als het framen van een betekenis en identiteit die aansluit bij de partijen zodat zij betrokken willen zijn bij een zelfsturend netwerk. Om dit te bereiken kan er gekozen worden om een gezamenlijke interesse te wekken bij verschillende actoren of door het framen van een maatschappelijk probleem waar partijen zich tot aangesproken voelen. Er wordt met deze strategie voornamelijk de focus gelegd op het beïnvloeden van verschillende partijen door framing, zodat zij zich in willen zetten voor een zelfsturend netwerk (Sørensen, 2006). Naast de framing focust deze stijl zich ook op het specificeren van de fiscale en juridische condities (Sørensen & Torfing, 2009).

De positieve bijdrage aan de effectiviteit, doormiddel van het toepassen van deze strategie, kan op verschillende manieren naar voren komen. Als eerste kan er door het framen van overheidsdoelen, op een manier dat de doelen van de verschillende partijen met elkaar overeenkomen, ervoor zorgen dat zij allen inzien dat er actie ondernomen moet worden. Als tweede kan een *metagovernor* ervoor zorgen dat de partijen merken dat zij elkaar nodig

hebben om iets te bereiken. Hierdoor zou de onderlinge uitwisseling van middelen ook toe moeten nemen. Afsluitend kan de winst, op het gebied van effectiviteit, gedeeld worden met het netwerk en de partijen die aangesloten zijn. Doordat er winst wordt geboekt op het gebied van effectiviteit zou een netwerk beloond kunnen worden met bijvoorbeeld een betere status op het politieke speelveld of worden ze gecompenseerd voor de tijd die zij besteden aan het netwerk (Sørensen & Torfing, 2009).

De democratische legitimiteit draagt bij deze strategie bij, om de effectiviteit van het netwerk te verhogen, op een aantal manieren. De legitimiteit kan toenemen doordat de overheid de kaders waarin een zelfsturend netwerk opereert frameert. De toename van legitimiteit wordt dus versterkt omdat het kader is vastgesteld door gekozen politici. Daarnaast kan een *metagovernor* de voortgang van het netwerk in de gaten houden en dit toetsen aan het gestelde kader. Als de voortgang niet naar behoren is kan er overgegaan worden op sanctioneren door bijvoorbeeld negatieve publiciteit te uiten over een partij die aangesloten is bij het netwerk. Doordat een sanctie op de loer ligt zou een partij zich mogelijk niet alleen op het eigen belang focussen (Sørensen & Torfing, 2009).

Op deze strategie kunnen de drie aspecten van de driehoek van Gaus ook toegepast worden. Op het vlak van stabiliteit moet een *metagovernor* kundig zijn in het framen van doelen, zodat partijen de noodzaak zien om samen te werken. Dit zorgt ervoor dat partijen nader tot elkaar gebracht worden. Op het gebied van legitimiteit moet een *metagovernor* de competentie hebben om een netwerk te kunnen monitoren en niet terug te deinzen als er overgegaan moet worden op sanctionering. Dit moet allemaal gebeuren om te zorgen dat het netwerk zich blijft inzetten voor het doel waarvoor het in het leven is geroepen. Op het gebied van interne legitimiteit dient een *metagovernor* met deze strategie in staat te zijn om een overheidsdoel zo over te brengen dat partijen met verschillende zienswijze toch inzien dat zij elkaar nodig hebben en dus samen gaan werken. Als laatste komt de competentie omtrent doelbereiking in deze strategie terug als er gekeken wordt naar het behandelen van partijen als gelijken. Als een partij achterblijft en niet of nauwelijks bijdraagt aan het netwerk, kan de *metagovernor* overgaan tot sanctionering om zo te zorgen dat partijen allemaal een evenredige bijdrage leveren.

Net als in de vorige *hands-off* stijl is een *metagovernor* niet direct betrokken bij het besluitvormingsproces van een zelfsturend netwerk. Hierdoor kan ook, wanneer deze



strategie toegepast wordt, nog steeds een autonoom besluit worden genomen door een zelfsturend netwerk, waardoor de autonomie ook hier gegarandeerd is.

#### **2.4.2 Hands-on metagovernancestrategieën**

De derde strategie, en eerste *hands-on* stijl, is het ondersteunen en faciliteren van een zelfsturend netwerk, oftewel proces management. Hierbij heeft de *metagovernor* directe interactie met het zelfsturende netwerk. Bij deze interactie is de *metagovernor* neutraal en zal op geen een manier het netwerk beïnvloeden om de eigen doelen te behalen (Sørensen, 2006).

De effectiviteit van het netwerk kan door het toepassen van deze stijl verbeterd worden omdat de transactiekosten verlaagd kunnen worden. Dit komt doordat een *metagovernor* zorgt voor middelen en ondersteuning. De middelen die beschikbaar kunnen worden gesteld zijn onder andere: het geven van conferenties, zorgen voor onderzoeken of het faciliteren van workshops. Daarnaast kan het wegnemen van gevoelige situaties en conflicten worden verwezenlijkt doordat een *metagovernor* bijdraagt als neutrale toezichthouder. Als laatste kan de effectiviteit verhoogd worden doordat de *metagovernor* aan het netwerk laat zien dat zij flexibel moeten zijn en 'out of the box' moeten denken voor het oplossen van een maatschappelijk probleem, zonder dat hier extra kosten aan verbonden zitten (Klijn 2005; Sørensen & Torfing, 2009).

De democratische legitimiteit wordt bevorderd doordat een *metagovernor* kleiner partijen kan ondersteunen tegen de grote 'reuzen', om zo slagkracht te krijgen binnen een netwerk. Hierbij kan er bijvoorbeeld aan kleinere partijen vetorecht worden gegeven, waardoor zij veel meer invloed hebben op het besluitvormingsproces. Daarnaast kunnen de kleinere partijen ook geholpen worden door extra funding. Dit alles helpt om het besluitvormingsproces zo eerlijk mogelijk te laten verlopen. Naast dat het gehele besluitvormingsproces eerlijker gemaakt kan worden, kan een *metagovernor* ook bijdrage aan de verspreiding van informatie. Doordat dit wordt gedaan door een *metagovernor* wordt de transparantie van het netwerk voor zowel de interne als externe partijen beter. Als laatste kan de *metagovernor* ook achterhalen of de achterban van een partij het wel eens is met de beslissingen die genomen worden door de vertegenwoordiger in het netwerk (Sørensen & Torfing, 2009).

Voor een *metagovernor* is het voor deze *metagovernancestrategie* voornamelijk van belang dat die kundig is op het gebied van het ondersteunen van partijen. Als de driehoek van Gaus hierop toegepast wordt zal de focus van het stabiliteitsaspect voornamelijk liggen op het instaat stellen van kleiner partijen om samen te kunnen werken met de grote partijen. De onderlinge samenwerking zou ervoor kunnen zorgen dat conflicten voorkomen kunnen worden en de onderlinge band tussen partijen versterkt wordt. De competentie van legitimiteit komt veel sterker terug in deze strategie. Als deze strategie toegepast wordt dient een *metagovernor* kundig te zijn in het waarborgen van de interne en externe legitimiteit. Voor beide soorten legitimiteit dient een *metagovernor* instaat te zijn om te communiceren wat er gaande is binnen een netwerk om zo ook alle partijen geïnformeerd te houden. Daarnaast dient de *metagovernor* in staat te zijn om de informatie die wordt verstrekt begrijpelijk over te brengen op personen die niet thuis zijn in de materie. De doelbereiking komt hier minder terug. Doordat conflicten weggenomen wordt zou een netwerk mogelijk sneller het doel bereiken.

Omdat een *metagovernor* binnen het netwerk neutraal blijft wordt de autonomie nauwelijks aangetast. Dit komt omdat er enkel gefaciliteerd wordt en de besluitvorming volledig overgelaten wordt aan het zelfsturende netwerk. Er is echter wel meer invloed dan wanneer deze strategie vergeleken wordt met de *hands-off* strategieën. Dit komt doordat een *metagovernor* direct interacteert met een netwerk.

De vierde en tevens ook laatste strategie is participatie. Hierbij neemt de *metagovernor* zelf deel aan een zelfsturend netwerk. Om participatie mogelijk te maken dient een *metagovernor* de autoritaire rol achter zich te laten en de regels van het netwerk te accepteren. De *metagovernor* is dus uiteindelijk onderdeel geworden van een zelfsturend netwerk en neemt dan ook deel aan het proces omtrent de probleemoplossing (Sørensen, 2006).

De effectiviteit kan bevorderd worden als een *metagovernor* direct deelneemt aan een zelfsturend netwerk. Dit kan bijvoorbeeld doordat tijdens het deelnemen aan het netwerk de *metagovernor* samenwerking tussen de partijen stimuleert. De samenwerking kan gestimuleerd worden door bijvoorbeeld gezamenlijk eigenaarschap van een probleem aan te duiden. Daarnaast kan een *metagovernor* als eerste zijn vertrouwen in een netwerk en de partijen uitspreken, waarna andere kunnen volgen. Dit zal ervoor zorgen dat onderling vertrouwen sneller opgebouwd wordt (Sørensen & Torfing, 2009). Daarbij is het ook belangrijk

dat de *metagovernor* zelf kennis heeft van het onderwerp waarvoor een zelfsturend netwerk is opgericht. Zonder deze kennis kan een *metagovernor* geen ondersteunende bijdrage leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem (Klijn, 2005).

De democratische legitimiteit in dit netwerk kan net zoals bij de andere drie strategieën ook verbeterd worden. Zo kan een *metagovernor* sturen op de agenda van een zelfsturend netwerk, met in ogenschouw nemend dat alle partijen betrokken moeten blijven en niet uitgesloten worden. Daarnaast kan een *metagovernor* sturen op het bekijken van alternatieve opties voordat er vroegtijdig een besluit wordt genomen. Zo kunnen meerdere partijen gehoord worden over de zienswijze die zij hebben en kan er dus open een debat worden gevoerd over een mogelijke oplossing (Sørensen & Torfing, 2009).

De *metagovernor* moet in deze strategie misschien wel het meest competent zijn. Als de drie aspecten van Gaus er bij worden gehaald kan gesteld worden dat op het gebied van stabiliteit een *metagovernor* bijdraagt aan het bevorderen van samenwerking, door partijen betrokken te houden. Op het gebied van legitimiteit maakt de *metagovernor* deel uit van een democratisch gekozen orgaan. Dit zorgt ervoor dat zijzelf transparant kunnen zijn naar zowel de externe partijen over de besluitvorming in het netwerk. Daarnaast kan een *metagovernor* er intern voor zorgen dat alle partijen gehoord worden, waardoor iedereen inspraak heeft op de besluitvorming. Op het gebied van doelbereiking moet de *metagovernor* in staat zijn om partijen bij elkaar te houden voor een effectieve samenwerking en daarmee ook het behalen van de gestelde overheidsdoelen.

De autonomie van een zelfsturend netwerk wordt in deze rol gewaarborgd doordat een *metagovernor* zich samenvoegt met de andere partijen en daarmee ook de regels van een zelfsturend netwerk accepteert. Deze regels zijn voor elke partij in het netwerk gelijk en daarom zal dit dus niet de autonomie voor het vormen van besluiten dermate beïnvloeden dat een zelfsturend netwerk zelf geen inspraak meer heeft.

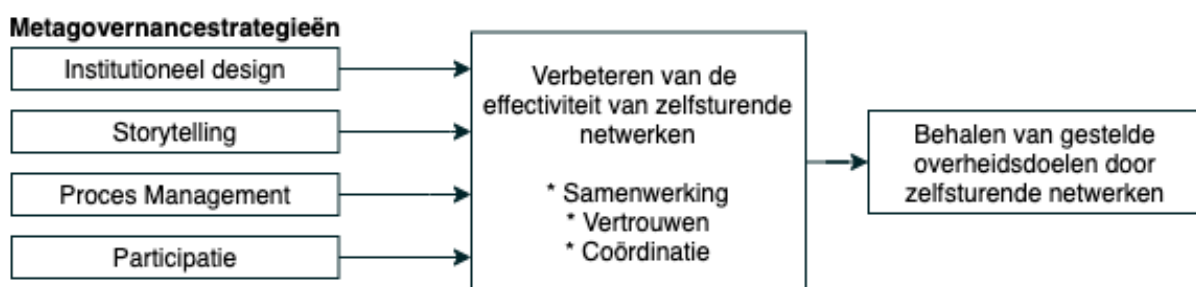
## **2.5 Conceptueel model**

Uit de literatuur komt naar voren dat het beïnvloeden van zelfsturende netwerken kan gebeuren via verschillende *metagovernancestrategieën*. Als er over *metagovernancestrategieën* wordt gesproken zijn er vier soorten: institutioneel design, storytelling, proces management en participatie. Het toepassen van één van deze strategieën zou de effectiviteit van een zelfsturend netwerk verbeteren. De keuze welke

*metagovernancestrategie* het meest effect heeft op het verhogen van de effectiviteit is per situatie verschillend.

Met behulp van *metagovernance* kan ten eerste de legitimiteit van een netwerk worden verbeterd, waardoor processen transparant zijn voor zowel interne als externe partijen. Als de legitimiteit niet gewaarborgd kan worden zal dit leiden tot een minder effectief netwerk, omdat dit de onderlinge samenwerking beïnvloedt. Als tweede wordt de effectiviteit beïnvloedt door het onderling vertrouwen in een netwerk. Als er geen vertrouwen is, of juist te veel vertrouwen is, zal dit de effectiviteit negatief beïnvloeden. Het laatste aspect waarvoor het essentieel is dat *metagovernance* wordt ingezet, is het zorgen voor coördinatie. De onderlinge afstemming en coördinatie binnen een zelfsturend netwerk kan door het toepassen van *metagovernance* aangepakt worden. Als de coördinatie in een netwerk op een juiste manier wordt vormgegeven, zal dit een positieve invloed hebben op de effectiviteit. Deze drie aspecten komen in alle vier de *metagovernancestrategieën* terug en maken hier deel van uit.

Als de effectiviteit van een zelfsturend netwerk wordt verbeterd door het toepassen van *metagovernancestrategieën*, zal dat ertoe leiden dat het doel waarvoor een zelfsturende netwerken gevormd is sneller en met de inzet van minder middelen bereikt wordt. Een schematische weergave van het conceptueel model is zichtbaar gemaakt in figuur 1.



Figuur 1 Conceptueel model

## Hoofdstuk 3 Methodologie

In dit hoofdstuk zal verantwoord worden waarom er verscheidene keuzes zijn gemaakt om dit onderzoek uit te voeren. Als eerste komt de onderzoeksopzet en context aanbod. Hierna zal er ingegaan worden op de manier waarop de data verzameld is. Als derde wordt er beschreven hoe de selectie van de respondenten heeft plaatsgevonden. Waarna er stilgestaan wordt bij de manier waarop de data verwerkt is. Aansluitend op de dataverwerking wordt de manier van analyseren toegelicht. Deze paragrafen monden vervolgens uit in een paragraaf over de validiteit en betrouwbaarheid. Afsluitend zal de operationalisatietabel behandeld worden.

### 3.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is kwalitatief van aard door de vormgeving van datavergaring, wat later in dit hoofdstuk besproken zal worden. Daarnaast is er gekozen voor een kwalitatieve benadering om zo het zelfsturende netwerk in detail in kaart te brengen, en te verklaren waarom het netwerk werkt op de manier dat het nu doet. Kwalitatief onderzoek is namelijk het meest geschikt om een fenomeen te verklaren (Lowhorn, 2007). Het onderzoek is uitgevoerd als een cross-sectional case studie. In een case studie wordt er gefocust op een specifieke casus (Creswell & Poth, 2018). De insteek van een case studie is gekozen om een gedetailleerd inzicht te geven in hoe de praktische invulling van *metagovernance* eruit kan zien volgens een zelfsturend netwerk. Een cross-sectional studie richt zich op het onderzoeken van een onderzoeksgroep op één moment in de tijd. Vaak zijn cross-sectional studies gericht op het verklaren en beschrijven van een fenomeen (Babbie, 2016). De cross-sectional benadering is voor dit onderzoek gekozen omdat er op het tijdstip van het uitvoeren van deze studie geen langdurig onderzoek uitgevoerd kan worden naar de verschillende fases van het RH<sub>2</sub>INE-programma. Dit komt omdat de voorgaande fase al plaats heeft gevonden voorafgaande aan dit onderzoek en een volgende fase pas bereikt wordt op het moment dat dit onderzoek afgerond is. Daarnaast is het voor de Provincie Zuid-Holland op dit moment belangrijk om te achterhalen waar het RH<sub>2</sub>INE-Programma nu staat. Door het verkrijgen van kennis wat er nu nodig is, kan de Provincie Zuid-Holland een aanpak formuleren die ervoor zorgt dat de gestelde overheidsdoelen effectiever behaald worden.

In dit onderzoek staat de casus van het RH<sub>2</sub>INE-programma centraal. Het RH<sub>2</sub>INE-programma is opgedeeld in meerdere consortia verdeeld over Nederland en Duitsland. In dit

onderzoek zal alleen het zogenoemde Rotterdam Consortium meegenomen worden. Hiervoor is gekozen omdat het deelstatenstelsel van Duitsland anders opgezet is dan dat van de provincies in Nederland. Door dit verschil is het niet mogelijk om beide consortia één op één met elkaar te vergelijken. Het verschil zit hem onder andere in de autonomie die deelstaten in Duitsland hebben in vergelijking met de Nederlandse provincies. Duitse deelstaten hebben meer bevoegdheden om eigen wet- en regelgeving toe te passen dan de Nederlandse provincies, waar dat vooral nationaal geregeld is (Rijksoverheid, z.d.-c; Strauss, 2021). Door het verschil in bevoegdheden heeft een deelstaat in Duitsland mogelijk andere middelen tot haar beschikking, die het kan inzetten om *metagovernance* toe te passen. Het verschil hierin zorgt dat er een kans is dat in verschillende landen een andere *metagovernancestrategie* meer geschikt is om toe te passen. Daarom zijn de landen niet één op één vergelijkbaar.

In de casus van het Rotterdam Consortium staat het zelfsturend vermogen van het netwerk en de manier waarop een decentrale overheid invloed hierop kan uitoefenen centraal. Doordat het onderzoek vormgegeven wordt als een case studie, kan er een gedetailleerde analyse worden uitgevoerd naar de ervaringen van betrokken partijen die aangesloten zijn aan het Rotterdam Consortium (Creswell & Poth, 2018). Door de ervaringen in detail in kaart te brengen geeft, dit inzicht in de werking van het Rotterdam Consortium op dit moment. Aansluitend hierop zorgen de inzichten die respondenten hebben, omtrent de manier waarop een decentrale overheid invloed kan of zelfs moet hebben op een zelfsturend netwerk, ervoor dat er inzichtelijk kan worden gemaakt op welke manier *metagovernance* een rol kan spelen bij zelfsturende netwerken die betrokken zijn bij waterstofinnovaties in de binnenvaart. Deze inzichten zorgen ervoor dat de ervaring van de respondenten gekoppeld kan worden aan de verschillende *metagovernancestrategieën* om tot een conclusie te komen welke *metagovernancestrategie* in deze context het meest geschikt is om toegepast te worden.

### **3.2 Dataverzameling**

Aan het begin van de studie is er een literatuuronderzoek gedaan op het gebied van *governance*, *metagovernance* en de toepassingen van *metagovernance*. Aan de hand van deze theorie zijn belangrijke concepten en frameworks, die gelinkt zijn aan deze theorieën,

inzichtelijk gemaakt worden. Deze inzichten zorgen voor de topics die in detail zijn besproken in de semigestructureerde diepte-interviews.

Om de ervaring van de personen die betrokken zijn bij het Rotterdam Consortium in beeld te brengen, zijn er na de literatuurstudie semigestructureerde diepte-interviews afgenomen. Een semigestructureerd diepte-interview houdt in dat de interviewer sturing kan uitoefenen op het interview, zonder dat de antwoorden van de respondenten te veel beïnvloed worden (Babbie, 2016). Daarnaast zorgen semigestructureerde diepte-interviews ervoor dat er doorggevraagd kan worden met 'waarom' en 'hoe' vragen (Adams, 2010). Het doorvragen heeft als effect dat er verdieping plaats kan vinden op het gebied van de ervaringen van de respondenten, om zo tot een completer beeld te komen. De keuze voor het gebruik van semigestructureerde diepte-interviews in dit onderzoek komt onder andere voort uit de opzet van het onderzoek. Door de complexiteit van het onderwerp, *metagovernance*, kan het voor respondenten lastig zijn te begrijpen wat hieronder verstaan wordt. Door gebruik te maken van semigestructureerde diepte-interviews kan er door de interviewer uitleg worden gegeven als een vraag niet of op een onjuist manier wordt begrepen (Babbie, 2016). Aansluitend hierop is dat verdieping, in de ervaring van de respondenten, cruciaal is voor het beantwoorden van de vragen uit dit onderzoek. Het semigestructureerd diepte-interview zorgt ervoor, zoals eerder benoemd, dat de verdieping kan worden gezocht op antwoorden die respondenten geven. Hierdoor kan er een vollediger beeld gevormd worden van de ervaring van een respondent, om zo ook tot een meer gedetailleerd inzicht te krijgen hoe *metagovernance* volgens de respondenten toegepast kan worden door een decentrale overheid.

De complexiteit van het onderwerp *metagovernance* kan zorgen dat respondenten niet begrijpen waar de interviewvragen over gaan. Om dit te voorkomen is de theorie omtrent *metagovernance* in een meer begrijpbare taal voorgelegd aan de respondent, zonder dat de definitie van *metagovernance* vervormd is. Dit maakt het beantwoorden van de interviewvragen eenvoudiger voor de respondenten. Het beantwoorden van de vragen zal dan ook minder snel als onaangenaam worden ervaren (Babbie, 2016). Het in begrijpbare taal overbrengen van de theorie van *metagovernance* kan bijvoorbeeld gedaan worden door uit te leggen wat er verstaan wordt onder zelfsturende netwerken en hoe het Rotterdam Consortium hierin past of door te beschrijven wat er verstaan wordt onder de term

*metagovernance* in een meer behapbare taal zoals het gebruik van termen als netwerk management.

De vragen die gesteld zijn aan de partijen uit het Rotterdam Consortium en de vragen die gesteld zijn aan personen vanuit de Provincie Zuid-Holland zijn verschillend van elkaar. Dit komt omdat de Provincie Zuid-Holland niet deelneemt aan het consortium en hierdoor dus geen uitspraak kan doen over de ervaring die zij hebben met de werking van het consortium. Daarom is er bij de Provincie Zuid-Holland meer de focus gelegd op de manier waarop de Provincie mogelijk invloed kan hebben op het netwerk en tot wat zij toe bereid is. Om te zorgen dat de concepten van deze studie in de verschillende interviews aan de orde komen is de hoofdlijn van het onderzoek in elk interview behandeld (Creswell & Poth, 2018).

De interviews zijn vertrouwelijk afgenomen om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen en om de mogelijkheid te geven aan respondenten om hun zienswijze te delen, ook al zijn het niet sociaal wenselijke antwoorden (Babbie, 2016). Het afnemen van de interviews verliep in een tijdsbestek van zes weken en begon in de week van 10 mei 2021. De respondenten zijn persoonlijk benaderd via e-mail en/of telefonisch. Vanwege de omstandigheden omtrent COVID-19 zijn de interviews afgenomen via online communicatieplatformen die spraak- en video mogelijkheden hebben, zoals Microsoft Teams.

### **3.3 Selectie respondenten**

De selectie van respondenten berust op de beoordeling van de onderzoeker. De basis van selectie is gebaseerd op welke respondenten het meest representatieve beeld schetsen voor het onderwerp van deze studie. De selectie is daarom afgestemd op de deelnemende partijen aan het Rotterdam Consortium en de Provincie Zuid-Holland. De omschreven vorm van het selecteren van respondenten wordt ook wel de *purposive sampling* genoemd (Babbie, 2016).

De personen die benaderd zijn staan vastgelegd in documentatie van de Provincie Zuid-Holland waar staat vermeld wie deelneemt aan het gehele RH<sub>2</sub>INE-programma. Vanuit deze documentatie, die ook namen van Duitse partners bevat, is een selectie gemaakt van de partijen die betrokken waren bij het opstellen van een concept versie van een Memorandum of Understanding (M.O.U.) die formaliteit zou moeten geven aan het Rotterdam Consortium. De personen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van de M.O.U. zijn in dat specifieke document beschreven. Hierdoor is er doelgericht contact gezocht met de betrokken personen ten tijde van het opstellen van de M.O.U. De functies van de personen variëren van eigenaren



van bedrijven tot ingehuurde consultants. Doordat deze personen betrokken zijn bij het Rotterdam Consortium en daarmee ook het RH<sub>2</sub>INE-programma, kan er gekeken worden naar de specifieke situatie in Nederland omtrent de manier waarop zelfsturende netwerken werken en welke invloed een decentrale overheid op zelfsturing kan hebben zodat dit effectiever verloopt. Het zelfsturende karakter en de effectiviteit van het Rotterdam Consortium, in combinatie met de mogelijke invloed die de Provincie Zuid-Holland als decentrale overheid op dit zelfsturende netwerk kan hebben, zal zorgen dat de link met de *metagovernance* theorieën kan worden gelegd. De casus zal dus inzicht geven hoe in de context van waterstofinnovatie in de binnenvaartsector een netwerk van partijen effectiever, maar toch autonoom kan handelen.

Alle tien de partijen die aangesloten zijn aan het Rotterdam Consortium zijn geïnterviewd, om zo een zo breed en gedetailleerd mogelijk beeld te krijgen van het netwerk. Daarbij komt dat dit netwerk bestaat uit verschillende partijen die werkzaam zijn in verschillende sectoren zoals: scheepvaartondernemingen, industrie en semipublieke organisaties. Als niet elke partij meegenomen wordt in dit onderzoek bestaat de kans dat er een scheve verhouding ontstaat met betrekking tot de ervaring die personen hebben met het Rotterdam Consortium. Naast de partijen die betrokken zijn bij het Rotterdam Consortium zijn ook de projectleider van het RH<sub>2</sub>INE-programma en de behandelend ambtenaar vanuit de Provincie Zuid-Holland geïnterviewd, om inzicht te verkrijgen hoe zij staan tegenover het toepassen van *metagovernance* en wat zij eventueel zouden kunnen bieden. Het interviewen van het voltallig netwerk en de twee ambtenaren vanuit de Provincie Zuid-Holland heeft geresulteerd in een totaliteit van twaalf interviews. Een geanonimiseerde lijst met respondenten is opgenomen in bijlage I.

### **3.4 Dataverwerking**

Voorafgaand aan de diepte-interviews is middels een privacyverklaring toestemming gevraagd aan de respondenten om opnames te maken van de interviews. Deze opnames zijn nodig voor het nauwkeurig transcriberen van de interviews om zo nauwkeurig mogelijk te kunnen coderen. De opnames zullen na de interviews zeven jaar bewaard worden op een externe dataopslag. De transcripties van de interviews zijn teruggekoppeld aan de respondenten om inzage te geven in de gegeven antwoorden tijdens de interviews. Deze terugkoppeling, ook wel de member check genoemd, verhoogt de validiteit van het onderzoek

(Creswell & Poth, 2018). Mogelijk quotes die opgenomen zijn in het onderzoek en mogelijk ook te herleiden zijn naar een persoon, zijn ten alle tijden voorgelegd aan de persoon in kwestie om te bepalen of de quote door de onderzoeker juist geïnterpreteerd is en of de respondent toestemming geeft voor het gebruik van de quote.

### **3.5 Data-analyse**

Zoals eerder benoemd is de data verkregen door middel van interviews. Omdat het aantal interviews een geringe hoeveelheid is, is er tijdens de analyse onderscheid gemaakt tussen producenten, consumenten en overheden. Dit zorgt voor een gelaagd design en verbetert de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (van Thiel, 2007). De afgenomen interviews zijn volledig uitgeschreven wat tot gevolg heeft dat er transcripten van zijn gemaakt. Deze transcripten bevatten de tekst van wat de respondenten heeft gezegd tijdens de interviews. De analyse van de verkregen data heeft pas na afloop van alle interviews plaatsgevonden. Om de analyse uit te voeren is er gebruik gemaakt van codering, die uitgevoerd is in Atlas TI. De codering bestaat uit een drietal stappen: open, axiaal en selectief.

In de eerste fase van de analyse is de verkregen data open gecodeerd door het zorgvuldig analyseren van de transcripten (Babbie, 2016). Hierbij zijn alle transcripten woord voor woord doorgenomen om een goed beeld te krijgen van de conversatie die plaats heeft gevonden. Op deze manier kunnen patronen vastgesteld en verhelderd worden, zonder dat deze direct onder een concept worden geplaatst (Matthew & Price, 2012a). De keuze om te starten met een open codering komt doordat bevindingen direct uit de ruwe data komen en niet gelijk in concepten wordt gegoten. Op deze manier kan er een ondergrond worden gebouwd waarop de overige analyses rusten. Doordat de codering start bij de ruwe data draagt dit positief bij aan de validiteit van de gehele analyse (Khandkar, 2009).

Als tweede is er axiaal gecodeerd om verschillen en overeenkomsten tussen de open codes te analyseren. Hierdoor kunnen, waar mogelijk, overeenkomstige codes samengevoegd worden onder één code. Dit geeft de mogelijkheid om een patroon van terugkerende ervaringen van meerdere respondenten in kaart te brengen om deze vervolgens aan elkaar te linken. Dit zorgt ervoor dat er overkoepelende categorieën ontstaan waar open codes aan gelinkt zijn. Door het onderbrengen van codes in een categorie is er eenvoudiger een koppeling te maken met de concepten van het onderzoek (Simmons, 2018). Een voorbeeld hiervan is het samenvoegen van de open codes met betrekking tot de werking van een

netwerk. Partijen kunnen beide een andere invulling geven aan het ontwikkelen van belasting incentives, zoals een CO<sub>2</sub>-heffing of geen belasting voor emissie-loze transportmogelijkheden. Het samenvoegen van deze codes onder een overkoepelde categorie, financiële incentives, zorgt ervoor dat er een duidelijker beeld ontstaat dat verschillende partijen financiële incentives benoemen, maar toch anders invullen.

Als derde en tevens ook laatste stap is er selectief gecodeerd. Met behulp van selectief coderen zijn de verkregen codes uit de voorgaande stappen verder gedefinieerd en bijgewerkt, zodat het grotere geheel van het onderzoek duidelijk wordt. In de praktijk zal dit beteken dat de codes gelinkt zijn aan de meer abstracte concepten die centraal staan in dit onderzoek (Matthew & Price, 2012b). Een voorbeeld hiervan is dat de axiale codering van financiële incentives gekoppeld kan worden aan het concept 'rol van een overheid'.

### **3.6 Validiteit en betrouwbaarheid**

Validiteit en betrouwbaarheid hebben invloed op de resultaten van het onderzoek. Validiteit betekend dat het geen wat daadwerkelijk gemeten wordt ook het geen is wat volgens de concepten gemeten moet worden. De validiteit kan opgedeeld worden in een interne en externe validiteit. De interne validiteit focust zich op de vraag of de conclusie die getrokken worden uit de gebruikte onderzoeksmethode accuraat zijn. Externe validiteit legt de focus op de vraag of de conclusie van het onderzoek generaliseerbaar zijn naar de 'echte' wereld (Babbie, 2016).

De interne validiteit wordt in dit onderzoek versterkt door het betrekken van alle partijen die betrokken zijn bij het Rotterdam Consortium. Hierdoor is het volledige spectrum van aangesloten partijen in beeld gebracht, waardoor er dus een mix van inzichten is verkregen. Als tweede aspect om de interne validiteit te waarborgen is de operationalisatie van het onderzoek opgesteld aan de hand van wetenschappelijke literatuur van meerdere auteurs. Een derde actie die is ondernomen om de interne validiteit te versterken is het doen van een member-check. De transcripten en eventuele quotes zijn voorgelegd aan de desbetreffende respondenten om na te gaan of deze in de juiste context geplaatst zijn en zo op een correcte manier door de onderzoeker zijn geïnterpreteerd (Creswell & Poth, 2018).

De externe validiteit van dit onderzoek is gering. Dit heeft te maken met de specifieke context waarin de case studie wordt uitgevoerd. Hoewel dit onderzoek vrijwel niet te generaliseren is naar andere situaties, draagt het wel bij aan een theorie gedragen

generalisatie. De theorie gedragen generalisatie houdt in dat bevindingen uit het onderzoek gekoppeld kunnen worden aan een aansluitende theorie (Smaling, 2014). Vanuit de ervaringen van de respondenten kan dus wel gesteld worden of het geen wat aangegeven wordt in de theorie overeenkomt met de bevindingen uit het onderzoek. Hierdoor kan de theorie verder gevormd of versterkt worden (van Thiel, 2007).

De betrouwbaarheid berust zich op de vraag of de verkregen resultaten met behulp van de gebruikte onderzoeksmethode in dezelfde context steeds dezelfde resultaten geeft. Centraal staat dus of het onderzoek reproduceerbaar is (Babbie, 2016). De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt verbeterd doordat vastgelegd is welke methode er wordt gebruikt voor het uitvoeren van het onderzoek. Aansluitend daarop is de codering van de analyse na te gaan doordat de gebruikte codes zijn vastgelegd in een codeboom en codebook, zie bijlage II en III. Naast het vastleggen van de coderingsmethodiek wordt de betrouwbaarheid ook verhoogd doordat de onderzoeker zich objectief opstelt jegens de respondenten tijdens interviews. Dit wordt gewaarborgd door het stellen van open niet sturende vragen. Een aantal voorbeeldvragen zijn opgenomen in bijlage IV. Naast de objectiviteit is de informatie die verstrekt is aan de respondenten, voorafgaande aan het interview, hetzelfde.

### 3.7 Operationalisatie

Het koppelen van een indicator en dimensie aan een concept zorgt voor duidelijkheid in de manier waarop een concept gemeten wordt (Babbie, 2016). De concepten die centraal staan in dit onderzoek zijn opgedeeld in een dimensie met daaraan gekoppeld een indicator. Deze indicatoren komen voort uit de theorie omtrent *(meta)governance*. Een schematische weergave van de operationalisatie is zichtbaar gemaakt in tabel 1.

Tabel 1 Operationalisatietabel

Concept	Dimensie	Sub-dimensie	Indicator
Behalen van overheidsdoelen door zelfsturende netwerken	Effectiviteit van zelfsturende netwerk	Samenwerking	Onderling afspraken kunnen maken
			Onderling delen van informatie
			Onderling communiceren

			Hebben van toekomstperspectief
			Betrekken alle benodigde partijen
		Vertrouwen	Partijen vertonen freerider gedrag
			Reden betrokkenheid van partij bij het netwerk
			Hebben van gezamenlijke doelen binnen het netwerk
		Coördinatie	Aanwezigheid coördinator
			Aansturing vanuit coördinator
			Rolverdeling binnen netwerk
		Formele vastlegging	Vastgelegen gezamenlijke doelen
			Vastlegging coördinatie
			Vastleggen procedures
Rol van de overheid bij zelfsturende netwerken	Geen directe interactie (Hands-off)	Institutioneel design	Selecteren van actoren
			Beleidsdoelen opstellen
			Stimuleren van interactie tussen netwerkpartners
			Belonen van netwerkpartijen
			Opstellen van deadlines
		Storytelling	Framen van beleidsdoelen

			Fiscale en juridische condities specificeren
			Onderlinge afhankelijkheid aanduiden
			Belonen/sanctioneren van partijen in het netwerk
	Directe interactie (Hands-on)	Proces management	Beschikbaar stellen van middelen
			Faciliteren van onderzoeken/workshops
			Conflictbemiddeling
			Innovatief denken bevorderen
			Ondersteunen van kleinere partijen
			Verspreiden van informatie over de werking van het netwerk
		Participatie	Deelname netwerk
			Samenwerking stimuleren door vertrouwen uit te spreken
			Kennis van het onderwerp
	Autonomie	Aantasting autonomie van het netwerk	Bemoeienis van een overheid

## Hoofdstuk 4 Feitelijke bevindingen

In dit onderzoek wordt gezocht naar een manier waarop decentrale overheden *metagovernance* kunnen toepassen op zelfsturende netwerken, die gericht zijn op innovatieve waterstofprojecten in de binnenvaart, om zo de effectiviteit van het netwerk te bevorderen. Om een antwoord te kunnen formuleren op het doel van dit onderzoek zijn er twaalf interviews afgenomen bij alle partijen die betrokken zijn bij het Rotterdam Consortium, een zelfsturend netwerk, en betrokkenen vanuit de Provincie Zuid-Holland. Allereerst zal er in dit hoofdstuk ingegaan worden op de werking van het Rotterdam Consortium ten tijde van de interviews. Dit wordt gedaan om in kaart te brengen waar de effectiviteit van het netwerk verbeterd kan worden. Hierna zal er stilgestaan worden bij de aspecten die, volgens de respondenten, belangrijk zijn voor het verbeteren van de effectiviteit van het Rotterdam Consortium. Aansluitend hierop zal er ingegaan worden op welke rol een (decentrale) overheid in zou kunnen nemen om het Rotterdam Consortium te beïnvloeden, zodat deze effectiever wordt. Deze drie thema's zijn allemaal nodig om antwoord te kunnen geven op de vraag: welke overheidsacties zijn er nodig om een zelfsturend netwerk effectiever te maken? Afsluitend volgt er een analyse die de inzichten van de respondenten combineert met de theorie om zo de link te leggen met de verschillende *metagovernancestrategieën* en hoe deze een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de effectiviteit.

### 4.1 Falen van het zelfsturend netwerk

Uit de interviews komt naar voren dat de partijen die betrokken zijn bij het Rotterdam Consortium allen een visie hebben om waterstof, als brandstof, in de binnenvaart mogelijk te maken. Alle partijen zijn op de hoogte van het bestaan van het RH<sub>2</sub>INE-programma en de rol die de provincie hierin speelt. Voor het Rotterdam Consortium geldt dit echter niet. Tijdens de interviews werd in sommige gevallen het Rotterdam Consortium verward met het RH<sub>2</sub>INE-programma. Ook bleek uit de interactie met de respondenten dat zij in enkele gevallen in mindere mate op de hoogte waren van het bestaan van het Rotterdam Consortium en in één geval zelfs helemaal niet. Dit laatste is een opmerkelijk gegeven omdat de betrokken personen allemaal de aangewezen persoon zijn vanuit een organisatie, die aangesloten is bij het RH<sub>2</sub>INE-programma, om de waterstofinnovatie vorm te geven.

Dat de interactie niet van het gewenste niveau is geven de respondenten meermaals aan. Voornamelijk de producenten van waterstof missen de betrokkenheid bij en de interactie in het Rotterdam Consortium. De consumenten van waterstof benoemen vooral dat er geen duidelijke rolverdeling is en dat het consortium eigenlijk maar losjes aan elkaar hangt. Als oorzaak hiervoor geven de respondenten aan dat er een gebrek aan coördinatie en een heldere taakverdeling is. Respondent zeven benoemt dit: *“Maar het is niet zo dat er een geolied consortium staat waarin de taken voor iedereen duidelijk zijn, dat is niet zo.”* Hieruit kan dus geconcludeerd worden dat door het gebrek aan coördinatie, de afwezigheid van een heldere taakverdeling en het losjes aan elkaar hangen van het consortium er geen formele structuur is.

Naast dat de interactie binnen het netwerk gering is en er geen coördinatie is, is er ook geen eenheid. Dit is volgens de respondenten een bottleneck met betrekking tot de onderlinge samenwerking. Zowel de producerende, de consumerende als de publieke organisaties beamen dat er een gebrek is aan eenheid in het consortium. Dit is voornamelijk het geval tussen de verschillende sectoren. Respondent elf haalt dit aan: *“Het hangt een beetje als los zand aan elkaar.”* Dit heeft volgens de respondenten verschillende redenen. De voornaamste reden is dat er geen formele of juridische binding is. Hierdoor blijft de samenwerking vrijblijvend en zit er een verschil in de commitment die partijen hebben tot het netwerk. Respondent drie zegt: *“Daar zitten altijd partijen bij die oprecht geïnteresseerd zijn, partijen die meeluisteren en partijen die denken dan mis ik in ieder geval de boot niet.”*

De insteek waarom een partij aansluit bij een consortium en de commitment die men toont heeft ook deels te maken met het eigen belang van organisaties, wat indirect ook invloed heeft op het onderling vertrouwen en de werking van het consortium. Respondent vier benoemt dit als: *“Als je er alleen zit voor je eigen gewin wordt het niets.”* Door de verschillende belangen en het niet duidelijk formaliseren van het consortium wordt er vrijblijvendheid gecreëerd. Dit leidt ertoe dat er geen eenheid kan worden gevormd naast het hebben van een gezamenlijk doel, het innoveren van de binnenvaart. Door het gebrek aan eenheid heeft er een opsplitsing plaatsgevonden tussen de verschillende partijen. Of zoals respondent elf zegt: *“Wat je ziet gebeuren is dat er binnen het consortium sub-consortia gevormd zijn.”* Het ontstaan van deze sub-consortia wordt ook beaamd door de overige respondenten. Hierbij is het wel belangrijk om te vermelden dat het niet vormen van eenheid



vooral tussen producenten en consumenten speelt. De consumenten hebben zichzelf, zoals zij allen zeggen, wel georganiseerd en werken nog steeds met elkaar samen.

#### **4.2 Benodigheden voor een effectieve samenwerking**

Naast de dingen die niet goed gaan hebben de respondenten ook een visie over hoe de effectiviteit van het netwerk verbeterd kan worden, zodat de overheidsdoelen sneller en met minder middelen behaald worden. Wat alle respondenten vertellen is dat er subsidie nodig is voor zowel de ontwikkelingen van waterstofscheperen als de productie van waterstof. Hierin wordt duidelijk gezegd dat de markt niet in staat is deze innovatie op dit moment zelf te bewerkstelligen. Respondent vier is hier heel duidelijk in: *“Ik zeg geld geld.”* Dit alles heeft te maken met de staat van de markt op dit moment. Het is momenteel financieel niet rendabel om zelfstandig een waterstofschip te ontwikkelen. Als er geld beschikbaar komt door subsidies kunnen de doelen, waarvoor het netwerk is opgericht, sneller bereikt worden. Dit is voornamelijk het geval in de fase waarin het consortium nu zit. In een later stadium is het mogelijk om met financiële incentives te werken zodat er een level-playing field ontstaat. Deze incentives kunnen zowel vormgegeven worden als een fiscaal voordeel, als je zero-emissie schepen hebt, of als CO<sub>2</sub>-heffing aan de productie kant. Respondent tien benoemt dit als: *“What you might call soft financial aids: less ports tax if you have an electric drive train on your vessel (...). It doesn't have to be a 2000 euro subsidy (...) it could be free parking.”* Echter zijn deze instrumenten nog in ontwikkeling en nog niet gereed om ingezet te worden. Daarom is subsidie op dit moment cruciaal.

Naast dat er financiële stimulering nodig is voor de innovatie, vertellen de respondenten ook dat het formaliseren van een netwerk een belangrijk aspect is om te zorgen dat er geen stilstand ontstaat en dat iedereen betrokken blijft. Respondent acht beschrijft dit als: *“Een samenwerking werkt veel beter als er commitment is dan wanneer het vrijblijvend is en iedereen maar kan aanschuiven.”* Doordat de samenwerking formeel vastgelegd wordt kan voorkomen worden dat er een vorm van freerider gedrag ontstaat. Het formaliseren kan op het gebied van, het zorgen van coördinatie binnen het netwerk of meer gericht worden op de manier waarop er gesproken wordt tussen partijen met betrekking tot geheimhouding. Een praktische uitvoering hiervan zou kunnen zijn dat er een M.O.U. opgesteld wordt. Dit was al eerder geprobeerd, echter is het toen nooit verder gekomen dan een conceptversie. Om deze formalisering in gang te zetten dient er wel een coördinator te zijn. Respondenten benoemen

dat er een duidelijke coördinator moet zijn, die ook neutraal is. Respondent elf benoemt dit kort en bondig: *“Er moet een projectleider zijn, een onafhankelijke, die gewoon de ontwikkelingen drijft. Dan zet je een milestone planning op, KPIs en dan weet iedereen waar die aan toe is en waar die naartoe moet werken.”* Respondent tien is het eens met respondent elf wat betreft de leider en diens invloed in een consortium: *“A chair with an independent role (...) somebody who doesn't give a damn whether one party or another gets their way, sometimes it's very helpful.”* Naast dat een coördinator neutraal moet zijn en dat deze een positieve bijdrage kan leveren aan de effectiviteit van het consortium, is het wel belangrijk dat deze persoon over de juiste competenties beschikt. Door de respondenten wordt aangegeven dat een leider kennis moet hebben van de sector waarin deze fungeert. Respondent twee benoemt dit uit een ervaring met voorgaande coördinatoren van het consortium: *“De kennis van de sector was een dingetje. Nu hadden ze wel iemand uit de sector erbij gehaald maar je merkte toch echt wel dat verschil.”* Aansluitend hierop is dat een leider commitment moet hebben aan het consortium. Respondent vier benoemt dit als: *“Je zou iemand moeten hebben van RH<sub>2</sub>INE die je om twee uur wakker kan bellen en dat je wat vraagt en een antwoord krijgt.”* Daarnaast moet een coördinator ook een verbinder zijn tussen de verschillende partijen en iemand die sterk in zijn of haar schoenen staat.

Het derde punt dat aangedragen wordt gaat over de betrokken partijen bij het consortium. De partijen die betrokken worden aan de beginfase van het consortium zouden de grote lijnen uit moeten zetten om zo snel stappen te kunnen maken. Doordat deze grote partijen dit vooraf uitzetten, kan er sneller overgegaan worden naar de ontwikkelfase. Dit leidt ertoe dat er sneller richting de gestelde doelen kan worden gewerkt. Respondent één benoemt dit als: *“Het liefst zo groot mogelijk partijen in de beginfase. Hoe meer kleine partijen erbij zitten hoe moeilijker het is. Deze fase is juist belangrijk om alle grote partijen alles te laten uitfilteren en kristalliseren om zo een stap te kunnen maken.”*

#### **4.3 De rol van de overheid bij het zelfsturend netwerk**

De manier waarop de effectiviteit van het Rotterdam Consortium verhoogd kan worden, volgens de respondenten, is net aan bod gekomen. De manier waarop zij zien hoe de effectiviteit verbeterd kan worden heeft ook invloed op de manier waarop een overheid betrokken kan of zelfs moet zijn bij een zelfsturend netwerk.

Volgens de respondenten is het zeer belangrijk geweest dat de Provincie Zuid-Holland in de eerste fase van het consortium partijen bij elkaar heeft gebracht om de ambitie op het gebied van waterstof in de binnenvaart waar te kunnen maken. Respondent zeven benoemt dit: *“Zonder de Provincie zou het nooit mogelijk zijn geweest partijen bij elkaar te brengen.”* Deze partijen, voornamelijk de consumenten, hadden zelf ook al een plan om de binnenvaartsector te innoveren. Hierdoor hadden zij al een gedeelde strategie waardoor er op dit gebied bij de consumenten niet veel invloed nodig is van een overheid.

Een directe participatie aan het zelfsturende netwerk zien zowel de partijen die aangesloten zijn aan het consortium als de Provincie Zuid-Holland zelf niet als mogelijke oplossing om het netwerk effectiever te maken. Dit komt omdat de provincie niets extra's heeft te bieden aan het consortium op het gebied van samenwerking en implementatie. Respondent acht benoemt dit als: *“De bottom line was, wij zijn geen realiserend partij dus om die reden hebben wij geen plek in het Rotterdam Consortium.”*

Een mogelijke rol die voornamelijk de consumenten voor zich zien is het stimuleren van de binnenvaartsector om te innoveren. Respondent vijf benoemt dit als: *“Maar binnenvaart was wat introvert. (...) En als dan een provincie als Zuid-Holland dat oppakt om een push daaraan te geven, verdient waardering richting de politiek.”* Echter hoeft dit niet gedaan te worden in het huidige consortium, omdat de partijen in het consortium al gestimuleerd zijn. Respondent vier zegt hierover: *“We zijn al gestimuleerd, we kwamen er zelfs mee aan.”* Dit is dus vooral een rol die een overheid in moet nemen als er nieuwe partijen betrokken moeten worden bij het huidige of bij de vorming van een nieuw consortium.

Een andere belangrijke rol die een overheid kan vervullen, en die zeker niet onderschat moet worden, is het ondersteunen van een zelfsturend netwerk richting overige overheden en externe partijen. Dit komt omdat een overheid slagkracht geeft richting deze partijen doordat zij een goed netwerk heeft. Respondent tien benoemt dit als: *“but the province has a very good network. From our point of view, I think that network (...) could very much be of use for this project.”* Dit netwerk zorgt ervoor dat het consortium op meer 'tafeltjes' komt te liggen en het dus meer (politieke) aandacht krijgt. Het opbrengen van het bestaan van dit consortium bij (supra)nationale overheden zorgt er mogelijk voor dat er meer subsidie vrijkomt die bij kan dragen aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Respondent elf benoemt dit als:

*“Een ander punt is denk dat de rol van de provincie ook is om te zien of er dus subsidieprogramma’s beschikbaar zijn op Europees niveau voor de schippers.”*

Naast dat subsidie en het netwerk van de overheid belangrijk zijn, zijn er ook meer faciliterende taken die partijen graag zouden zien gebeuren. Hieronder vallen onder andere het faciliteren van onderzoek, het versnellen van vergunningstrajecten, het zorgen voor infrastructuur en het creëren van bekendheid van RH<sub>2</sub>INE. Het versnellen van vergunningstrajecten kan volgens respondenten gedaan worden door het onderling afstemmen tussen (decentrale) overheden. Het creëren van een soort standaardisatie op het gebied van vergunningverlening zal een bijdrage leveren aan de snellere afhandeling hiervan. Hierdoor wordt er dus een hobbel uit de weg genomen voor de partijen in het consortium. Respondent één benoemt dit als: *“Het zou prettig zijn (..) dat je bepaalde vergunningstrajecten kunt verkorten. Je ziet nu echt (..) dat je iedere keer opnieuw het wiel uit moet vinden met vergunningstrajecten, dat is een beetje jammer.”* De onderlinge afstemming kan bijvoorbeeld vormgegeven worden door het aanwijzen van een centraal aanspreekpunt, binnen de overheid, voor ambtenaren. De persoon die het centrale aanspreekpunt is kan vervolgens de overige ambtenaren uitleggen over de hoe, wat en waarom vragen op het gebied van waterstof. Respondent tien benoemt dit: *“If the government is involved in the project, then when you come to a civil servant for filling in a form (...), they say: “what is Hydrogen?” You refer them to their own colleague who's been involved in the project. (...) With hydrogen (...) often (...) internal and external education is needed.”* Dit punt, omtrent de standaardisatie op het gebied van vergunningverlening, komt voornamelijk vanuit de producenten en niet van de consumenten.

Als laatste punt benoemen vrijwel alle partijen dat er behoefte is aan technische standaardisatie. Dit heeft te maken met het standaardiseren van wet- en regelgeving tussen verschillende overheden en niet met het vergunningstraject. Het gaat hierbij ook voornamelijk om internationale samenwerking tussen, voor nu, Duitsland en Nederland. Er moet volgens de respondenten geen verschil zijn in de technische specificaties waaraan een schip of waterstofvulstation moet voldoen in Nederland of Duitsland. Respondent vijf benoemt de behoefte van standaardisatie als: *“Het moet niet zo zijn dat Nederland zegt dat schroefje en boutje zijn niet goed genoeg, en dat Duitsland zegt ik vind een Tie-wrap genoeg. Daar moet geen verschil in zijn.”*

#### 4.4 Analyse

Nu er inzicht is gekregen hoe het Rotterdam Consortium er op dit moment voor staat, met betrekking tot de effectiviteit, en welke rol een (decentrale) overheid mogelijk in kan nemen zodat de effectiviteit verbeterd wordt. Kan er antwoord worden gegeven op de vraag: welke *metagovernancestrategieën* dragen bij aan het verbeteren van de effectiviteit van zelfsturende netwerken?

Dat de effectiviteit van het netwerk niet optimaal is kan wel vast worden gesteld door de antwoorden van de respondenten zoals beschreven in de voorgaande paragrafen. Zoals beschreven door Provan en Kenis (2008) is vertrouwen belangrijk in een netwerk om de overheidsdoelen te behalen. In het geval van het Rotterdam Consortium kan er gesteld worden dat het vertrouwen niet optimaal is. De respondenten geven immers aan dat er partijen aangesloten zijn die alleen meekijken en geen bijdrage leveren. Dit is zoals Edelenbos en Klijn (2007) beschrijven een van de aspecten die een rol speelt bij het onderling vertrouwen.

Naast de hele kwestie omtrent vertrouwen is er ook een gebrek aan coördinatie, of meer het gebrek aan formele coördinatie. De onderlinge informatie uitwisseling is vrij laag. Dit is zoals Lim (2011) beschrijft juist één van de dingen die een coördinator verzorgt. Dat er een coördinator nodig is blijkt ook uit de inzichten die respondenten hebben geven. Er is namelijk behoefte aan een persoon die het geheel in toom houdt en ervoor zorgt dat er voortgang wordt geboekt. Deze coördinator zou volgens de partijen dus ook een bijdrage moeten leveren aan de interactie en zorgen dat partijen betrokken blijven. Dat een coördinator zorgt voor het stimuleren van de interactie wordt door Klijn, Koppenjan en Termeer (1995) beaamt. Zij ondersteunen dus theoretisch de beeldvorming die de respondenten hebben van de taken die een coördinator op zich moet nemen.

Dat de effectiviteit te lijden heeft onder het gebrek aan formaliteit zoals Sørensen en Torfing (2009) beschrijven komt ook terug in de praktijk. Respondenten geven zelf meermaals aan dat het vastleggen van taken, de coördinatie en de samenwerking ertoe zou kunnen leiden dat er veel meer duidelijkheid ontstaat. Deze duidelijkheid zorgt voor structuur en daarmee voor een effectiever netwerk.

Het consortium weet zelf dus wel hoe zij effectiever kan worden, maar dit zorgt er nog steeds niet voor dat ze dit in de praktijk gaan toepassen. Om dit wel voor elkaar te krijgen zou een overheid zich ermee kunnen bemoeien. Zelf geven de respondenten ook aan dat op

sommige punten behoefte is aan beïnvloeding vanuit de overheid. Op het eerste gebied wordt de betrokkenheid en de 'kartrekkers rol' van de provincie geprezen. Dit is voornamelijk het geval voor het gehele RH<sub>2</sub>INE-programma. Het bij elkaar brengen van partijen in de initiële fase van het project, heeft ertoe geleid dat partijen zichzelf zijn gaan verenigen. Dat een overheid dit mogelijk kan ondersteunen is terug te zien in de institutioneel design *metagovernancestrategie* die Sørensen (2006) beschrijft. De overheid heeft gezegd dat ze een doel willen bereiken, zero-emissie scheepvaart op de Rijn. Daarvoor hebben zij de partijen bij elkaar gebracht om een netwerkstructuur op te bouwen. Deze rol is echter niet altijd nodig. Dit komt overeen met de inzichten van Sørensen en Torfing (2009). Zij stellen ook dat er in de beginfase een meer *hands-off* rol kan worden ingenomen en naarmate het zelfsturende netwerk zichzelf verder ontwikkelt er meer gefocust kan worden op een *hands-on* rol. Dat een *hands-on* rol voor nu veel meer van belang is komt terug uit de antwoorden van de respondenten. Zij zien voornamelijk een kans voor de overheid om zich te committeren aan het netwerken richting andere overheden, het lobbyen in Europa, het onderling afstemmen tussen overheden en het faciliteren van onderzoek. Al deze benoemde kansen, waardoor de effectiviteit verbeterd kan worden, zijn ook terug te lijden naar een specifieke *metagovernancestrategie* die Klijn (2005) en Sørensen en Torfing (2009) beschrijven, namelijk proces management. Een decentrale overheid is er eigenlijk ter ondersteuning van het netwerk. Het ondersteunen kan bijvoorbeeld door het doen van onderzoek naar mogelijke toepassing van waterstof of het beschikbaar stellen van het netwerk van de provincie. Deze aspecten vallen onder de tak van faciliteren en het beschikbaar stellen van middelen, zoals beschreven door Klijn (2005) en Sørensen en Torfing (2009).

Vanuit de gegeven antwoorden komen de overige twee metagovernancestrategieën, storytelling en participatie, eigenlijk niet aan de orde. Er wordt zelfs negatief gereageerd op directe participatie van een decentrale overheid in het netwerk. Daarom zijn deze *metagovernancestrategieën*, zoals de theorieën van Klijn (2005) en Sørensen en Torfing (2009) ze beschrijven, niet geschikt voor dit netwerk.

Als er toegespitst wordt op de competenties die nodig zijn voor een *metagovernor*, zoals beschreven door Stevens en Verhoest (2016), moet de *metagovernor* in het geval van het institutioneel design een echte verbinder zijn. Deze persoon moet stabiliteit creëren waarop een zelfsturend netwerk verder kan bouwen. De respondenten beamen dit ook meermaals in de interviews. In een latere fase met proces management is het juist van belang

dat een *metagovernor* de partijen kan ondersteunen en de ingangen weet bij andere overheden. Daarbij is het ook belangrijk dat de *metagovernor* kleinere partijen, zoals de consumenten, helpt door het bieden van slagkracht op nationaal en internationaal niveau. Dit omdat de grote partijen vaak al een 'ingang' hebben bij overheden. Aansluitend werd ook benoemd dat een *metagovernor* mogelijk kan helpen bij conflictbemiddeling. Al deze punten duiden er dus op dat de driehoek van Gauss, aldus beschreven door Stevens en Verhoest (2016), terugkomt in de praktijk. Het aspect stabiliteit wordt wel vaker aangehaald dan legitimiteit en doelbereiking.

Op het gebied van de aantasting van de autonomie zie je dat de respondenten zich daar geen zorgen over maken. Er is wel aangegeven dat een overheid afstand moet houden en de praktische invulling over moet laten aan het zelfsturende netwerk. In de praktische implementatie vindt de daadwerkelijke uitvoering van het beleid plaats en worden keuzes gemaakt omtrent de manier van implementeren. Als een overheid dus afstand houdt van deze processen, wordt de autonomie niet aangetast en klopt de beschrijving van Holmen (2011) en Sørensen (2006) dat *metagovernance* de autonomie van een zelfsturend netwerk niet schaadt.

## Hoofdstuk 5 Conclusie

Het doel van dit onderzoek is om een verklaring te geven op welke manier decentrale overheden *metagovernance* kunnen toepassen om te zorgen dat gestelde overheidsdoelen, ten aanzien van verduurzaming van de binnenvaart, effectiever behaald worden door zelfsturende netwerken. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Welke metagovernancestrategie is het meest geschikt om toegepast te worden door decentrale overheden, zodat de effectiviteit van een zelfsturend netwerk, dat zich focust op waterstofprojecten in de binnenvaart, toeneemt?* Om een antwoord hierop te kunnen formuleren is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de werking van een zelfsturend netwerk en de manier waarop een overheid invloed hierop kan hebben. Hiervoor zijn twaalf diepte-interviews uitgevoerd. Tien van de interviews zijn afgenomen bij partijen die aangesloten zijn aan het Rotterdam Consortium, dit is de gehele populatie. De overige twee respondenten zijn afkomstig van de Provincie Zuid-Holland.

Vanuit zowel de theorie als de empirie kan worden gesteld dat het nodig is om zelfsturende netwerken te beïnvloeden. De theorie (Gjaltema et al., 2019; Holmen, 2011; Koppenjan & Termeer, 1995; Mulgan, 2000; Provan & Kenis, 2008; Sørensen & Torfing, 2009) laat zien dat het beïnvloeden van een zelfsturend netwerk nodig is om de effectiviteit te verhogen. Dat de effectiviteit ondermaats is in de praktijk kwam verschillende malen naar voren tijdens de interviews. Zo is er een gebrek aan coördinatie, formele vastlegging van procedures en regels, vindt er nauwelijks samenwerking plaats en is het onderling vertrouwen laag. Het verbeteren van de effectiviteit kan gedaan worden aan de hand van *metagovernance*.

Vanuit de theorie (Klijn, 2005; Sørensen, 2006) kan er geconcludeerd worden dat er een viertal mogelijke *metagovernancestrategieën* zijn die toepasbaar zijn door (decentrale) overheden: institutioneel design, storytelling, proces management en participatie. Deze strategieën hebben allen een eigen invulling en kunnen ook gecombineerd worden.

Als er naar de resultaten gekeken wordt is de conclusie dat er voornamelijk twee metagovernancestrategieën het meest geschikt zijn om toe te passen op consortia zoals het Rotterdam Consortium. Het institutionele design is belangrijk bij de vorming van een zelfsturend netwerk. In een later stadium, wanneer een zelfsturend netwerk opgericht en vormgegeven is, is er meer behoefte aan een proces management strategie. De acties die dan



worden verwacht van een decentrale overheid en daarmee ook van de *metagovernor* is het ondersteunen van het netwerk. Dit kan door het consortium in contact te brengen met partijen uit het eigen netwerk van de overheid, het informeren van zowel externe als interne partijen en het zorgen voor subsidies of belasting incentives. De autonomie wordt bij deze twee strategieën gewaarborgd doordat bij de institutioneel design strategie de *metagovernor* zich alleen met de randzaken bemoeit en daarmee afstand houdt van het netwerk en niet direct interfereert. Hierdoor is de besluitvorming nog steeds in handen van het netwerk zelf en wordt het zelfsturend karakter nauwelijks aangetast. Voor de proces management strategie geldt ongeveer hetzelfde. Het verschil is echter dat de *metagovernor* wel in direct contact staat met het netwerk en er ook mee interfereert. Echter wordt er voornamelijk ondersteunt. Welke ondersteuning nodig is zal voortkomen vanuit het netwerk zelf, waardoor ongewenste inmenging wordt vermeden. Daarmee kan gezegd worden dat het zelfsturende karakter ook hier in tact blijft.

Alles bij elkaar genomen kan er dus in het geheel geconcludeerd worden dat de toepassing van *metagovernancestrategieën* door een overheid de effectiviteit van een zelfsturend netwerk kan verbeteren. Doordat de effectiviteit van een zelfsturend netwerk toeneemt kunnen overheidsdoelen sneller behaald worden met de inzet van minder middelen. Het is hierbij wel belangrijk dat de behoeftes van het zelfsturend netwerk in kaart worden gebracht. De strategie die succesvol toegepast kan worden is namelijk afhankelijk van de behoeftes van een zelfsturend netwerk. In het geval van het Rotterdam Consortium kan gesteld worden dat de eerste fase van institutioneel design voorbij is en er op dit moment meer behoefte is aan ondersteuning vanuit een overheid doormiddel van de proces management *metagovernancestrategie*.

## Hoofdstuk 6 Discussie

In dit hoofdstuk staat de reflectie op het onderzoek en de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek centraal. Als eerste zal er gereflecteerd worden op de theorie, wetenschappelijke en bestuurlijke relevantie van het onderzoek. Hierna volgt een reflectie op de onderzoeksmethodiek. Er wordt afgesloten met de aanbevelingen voor zowel de praktijk als voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Reflectie theorie en relevantie

*Metagovernance* is een opkomende theorie in de bestuurskundige literatuur. Vooral auteurs als Klijn (2005) en Sørensen en Torfing (2009) behandelen hoe *metagovernance* in de publieke sector vormgegeven kan worden. De auteurs Stevens en Verhoest (2016) focussen zich juist veel meer op de eigenschappen van een *metagovernor*. Jessop (2003a, 2003b) en Tan (2012) leggen de nadruk op waarom *metagovernance* mogelijk niet kan werken en dus zal falen. Deze onderzoeken belichten allemaal een ander aspect van *metagovernance*. Het is voor dit onderzoek daarom belangrijk geweest om juist alle inzichten van auteurs te combineren, om een goed beeld te krijgen van wat *metagovernance* behelst en hoe het bijdraagt aan het verbeteren van de effectiviteit van zelfsturende netwerken.

De studies van onder meer Bell en Park (2006), Lund (2009) en Walker (2014) zijn deels van de beschrijvende route, hoe *metagovernance* eruit moet zien, afgestapt en hebben zich gefocust op wat *metagovernance* in de praktijk betekend. Deze studies zijn voornamelijk opgezet als evaluatie van een al geïmplementeerd systeem. Dit geeft wel is waar inzicht in de manier waarop *metagovernance* in een specifieke context niet werkt maar zegt niet direct iets over de manier waarop het volgens een zelfsturend netwerk wel zou kunnen werken. Het is dus op dit moment lastig om te zeggen welke aspecten van *metagovernance* in de praktijk juist meer impact kunnen hebben op de effectiviteit van een zelfsturend netwerken en hoe dit zich verhoudt tot de verschillende *metagovernancestrategieën*.

Dit onderzoek verduidelijkt juist hoe er vanuit een zelfsturend netwerk aangekeken wordt tegen *metagovernance* en hoe een *metagovernancestrategie* bij kan dragen aan het verbeteren van de effectiviteit van een zelfsturend netwerk. De zienswijze, vanuit de netwerk partijen zelf, kan op deze manier gekoppeld worden aan een *metagovernancestrategie* alvorens deze toegepast wordt. Hierdoor zou de kans kunnen bestaan dat *metagovernance*

niet of minder snel zal falen. Deze beredenering wordt gedaan omdat het falen van *metagovernance* juist vaak gepaard gaat met de onwetendheid van een overheid of het niet hebben van de juiste competenties als *metagovernor* (Stevens & Verhoest, 2016; Tan, 2012). Daarmee geeft dit onderzoek dus inzicht in de manier waarop bestuurders *metagovernance* met meer succes kunnen toepassen. Daarnaast wordt een bijgedragen aan de wetenschappelijke literatuur omdat er juist vanuit het perspectief gekeken wordt van een zelfsturend netwerk voorafgaande aan de implementatie van *metagovernance*, in plaats van een evaluatie achteraf.

## **6.2 Reflectie onderzoeksmethodiek**

Voor dit onderzoek zijn er semigestructureerde diepte-interviews uitgevoerd onder alle aangesloten partijen aan het Rotterdam Consortium plus twee personen vanuit de Provincie Zuid-Holland. Doordat de populatie van het consortium maar bestaat uit tien partijen, uit verschillende sectoren, was het cruciaal om deze allemaal te spreken. Met enige moeite is dit uiteindelijk gelukt waardoor van elke partij het inzicht is verkregen in de werking van het Rotterdam Consortium en de mogelijk toekomstige rol van een (decentrale) overheid. Er kan dus gesteld worden dat er een representatief beeld is verkregen van het Rotterdam Consortium.

Echter dient er wel rekening gehouden te worden met enkele kanttekening van dit onderzoek. Ten eerste is dit onderzoek in een single case studie gericht op Nederland en met name Rotterdam. Dat dit onderzoek op deze manier is vormgegeven zorgt ervoor dat er in detail kan worden ingegaan op de ervaring van partijen die aangesloten zijn aan dit specifieke netwerk. Naast dat de ervaringen uitgediept worden zegt het onderzoek minder over de algehele perceptie van *metagovernance* en toepassing op zelfsturende netwerken. Doordat het onderzoek dus niet in hoge mate generaliseerbaar is, zijn de conclusie niet één op één toepasbaar in een andere context. Er kan dus niet worden gesteld dat het toepassen van exact dezelfde *metagovernancestrategieën* op een ander netwerk dezelfde resultaten zou kunnen geven. Als tweede is de ervaring van de respondenten leidend in dit onderzoek. Er is gebleken dat sommige personen al geruime tijd niet meer betrokken waren geweest bij het Rotterdam Consortium, waardoor de ervaring die zij hadden met het consortium weggezaakt was. Doordat de ervaring omtrent onder andere samenwerking was weggezaakt hebben sommige respondenten soms niet op elke vraag nauwkeurig antwoord kunnen geven. Het gevolg voor

de resultaten is dat niet alle details meer teruggehaald konden worden door de respondenten, ook al werd er doorgevraagd. Hierdoor bestaat de kans dat details door sommige respondenten niet aan de orde zijn gebracht, omdat er op sommige vlakken niet bij iedere respondent de gewenste verdieping kon worden gezocht.

### **6.3 Aanbevelingen en vervolgonderzoek**

Vanuit het gehele onderzoek komt naar voren dat een decentrale overheid invloed kan hebben op een zelfsturend netwerk om de effectiviteit te verbeteren. Dit kan op verschillende manieren gebeuren.

#### **6.3.1 Aanbeveling praktijk**

Als eerste aanbeveling is dat er behoefte is aan ondersteuning vanuit een decentrale overheid op het gebied van proces management. Deze *metagovernancestrategie* behelst het ondersteunen van een zelfsturend netwerk. Voornamelijk het hebben van een 'ingang' bij andere politieke organisaties, zowel nationaal als internationaal, draagt bij aan een effectiever verloop van het samenwerkingsproces om zo tot de gewenste doelen te komen. Concreet voor deze casus wordt er dus aanbevolen dat proces management toegepast wordt op het Rotterdam Consortium om deze effectiever te maken.

De tweede aanbeveling behelst het onderling afstemmen tussen verschillende overheidsorganisaties. Hierbij kan gedacht worden aan het uitwisselen van informatie tussen ambtenaren van een ministerie, provincie en milieudienst. Dit allemaal om extra werk weg te nemen van een zelfsturend netwerk. Het extra werk waar hier op bedoeld wordt is voornamelijk dat telkens de gehele innovatie opnieuw uitgelegd moet worden aan verschillende ambtenaren en overheidsorganisaties. Als er onderlinge standaardisatie plaatsvindt tussen de verschillende overheidsorganisaties, bijvoorbeeld kennisdeling tussen ambtenaren op het gebied van vergunningverlening, zal dit ervoor zorgen dat een partij niet telkens hetzelfde verhaal moet vertellen. Als dit niet hoeft zorgt dit zowel voor tijdsbesparing bij de overheidsorganisaties als voor partijen in een zelfsturend netwerk. Dit komt de effectiviteit ten goede. In deze context wordt er dus aangeraden om een plan te ontwikkelen voor het onderling uitwisselen van informatie tussen overheidsorganisaties.

Als derde aanbeveling is het voor een toekomstig beleidsprogramma, waarbij grote innovatieve stappen gemaakt moeten worden: zoals het ontwikkelen van waterstofscheppen, stimulerend voor (private) partijen om door een (decentrale) overheid nader tot elkaar gebracht te worden. Het stimuleren en laten inzien dat samenwerking onderling nodig is om partijen bij elkaar te brengen, zorgt ervoor dat een innovatie veel sneller in gang kan worden gezet dan wanneer het gehele proces overgelaten wordt aan de markt en daarmee de marktwerking. In *metagovernance* termen is het institutioneel design dus de strategie die aan het begin van een beleidsprogramma ingezet kan worden om vaart te zetten achter het behalen van overheidsdoelen. Aanbevolen wordt daarom dat een nieuw beleidsprogramma, wat gebruik gaat maken van een zelfsturend netwerk, ondersteunt wordt bij het opzetten van een netwerk.

Als vierde en tevens ook laatste aanbeveling kan het van belang zijn dat er stappen gemaakt worden door (supra)nationale overheden. Er is bij de partijen in een zelfsturend netwerk behoefte aan subsidie of andere financiële stimuleringen die een decentrale overheid zelf niet kan regelen. Het netwerken van een decentrale overheid bij zowel nationale als internationale overheden helpt om dit op de politieke agenda te krijgen, maar deze 'bal' ligt voornamelijk bij de (supra)nationale overheden. Daarom wordt aan de Provincie Zuid-Holland aanbevolen om te blijven netwerken bij (supra)nationale overheden om financiële middelen beschikbaar te krijgen voor het Rotterdam Consortium.

### **6.3.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek**

Nu er inzichtelijk is gemaakt welke *metagovernancestrategie* het meest geschikt is, volgens de partijen die aangesloten zijn aan het zelfsturende netwerk, kan dit ook toegepast worden. De verwachting is dat de effectiviteit toe zal nemen. Of dit echter ook in de praktijk zo gaat zijn is tot op heden nog de vraag. Daarom wordt er geadviseerd om op een later stadium, na het toepassen van *metagovernance*, een onderzoek uit te voeren naar de invloed die *metagovernance* daadwerkelijk heeft gehad op de effectiviteit van het Rotterdam Consortium. Hiermee kan er een verdere bijdrage worden geleverd aan de wetenschappelijke literatuur op het gebied van *metagovernance* en de verbetering van de effectiviteit van een zelfsturend netwerk. Dit is vooral een bijdrage aan de literatuur omdat er vanuit de visie van het zelfsturend netwerk is gekeken wat de behoefte was op het gebied van *metagovernance* en niet alleen vanuit een visie van overheidsorganisaties. Aansluitend daarop is er ook vooraf

vastgesteld wat de behoefte waren en kan er dus achteraf een evaluatie worden uitgevoerd om te achterhalen of het effectief was om in te spelen op deze behoefte of dat deze mogelijk zijn veranderd. De mogelijke inzichten die daaruit verkregen worden kunnen bijdrage aan de theorie omtrent de praktische implementatie van *metagovernance* door (decentrale) overheden.

De tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek is om nader te kijken naar de verschillende behoeftes van consortia die zijn aangesloten aan een internationaal beleidsprogramma, zoals het RH<sub>2</sub>INE-programma wat is verspreid over zowel Nederland als Duitsland. Een studie waarbij consortia in meerdere landen worden onderzocht, die hetzelfde doel hebben, kan een bijdrage leveren aan een beeld of de *metagovernancestrategie* die in bijvoorbeeld Nederland werkt ook zou werken in Duitsland. Om te beginnen zou dit soort onderzoek eventueel uitgevoerd kunnen worden op het Duitse consortium dat is opgericht voor de praktische implementatie van de bevindingen uit het RH<sub>2</sub>INE-programma in Duitsland. Hiervoor zou deels dezelfde opzet van deze studie kunnen worden gebruikt. Er dient dan echter wel rekening gehouden te worden met de verschillen op het gebied van bestuursprocessen tussen Nederlandse provincies en Duitse deelstaten. Deze verschillen namelijk van elkaar en dit kan daarom van invloed zijn op de uitkomsten.

## Literatuurlijst

- Adams, W.C. (2010). Conducting Semi-Structured Interviews. In J.S. Wholey, H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation?* (p. 365-377). San Francisco, Californië: Jossey-Bass.
- Babbie, E. (2016). *The Practice of Social Research* (14<sup>th</sup> ed.). Boston, Massachusetts: Cengage Learning.
- Bell, S., & Park, A. (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, 26(1), 63-83. doi: 10.1017/S0143814X06000432
- Börzel, T.A., & Panke, D. (2007). Theoretical Approaches to Metagovernance. In J. Torfing & E. Sørensen (Eds.), *Network Governance: Effective and Legitimate?* (p. 153-166). Londen, Engeland: Palgrave Macmillan.
- Creswell, J.W., & Poth, C.N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4<sup>th</sup> ed.). Londen, Engeland: SAGE Publications Ltd.
- Crosby, B.C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669. DOI: 10.1080/14719037.2016.1192165
- Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25–50. doi: 10.1177/0095399706294460
- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2019). From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780. DOI: 10.1080/14719037.2019.1648697
- Holmen, A.K.T. (2011). Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability? *Public Policy and Administration*, 26(4), 399–418. doi: [10.1177/0952076710375773](https://doi.org/10.1177/0952076710375773)
- Jessop, B. (2003a). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In H.P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (p. 101-116). Manchester, Engeland: Manchester University Press
- Jessop, B. (2003b). *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance*. Policies, Governance and Innovation for Rural Areas. Verkregen van

[https://www.researchgate.net/publication/228960146\\_Governance\\_Governance\\_Faillure\\_and\\_Meta-Governance](https://www.researchgate.net/publication/228960146_Governance_Governance_Faillure_and_Meta-Governance)

- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 106-123). Londen, Engeland: SAGE Publications Ltd.
- Junki, K. (2006). Networks, Network Governance, and Networked Networks. *International Review of Public Administration*, 11(1), 19–34. doi: 10.1080/12294659.2006.10805075
- Khandkar, S.H. (2009). *Open Coding*. Verkregen op 21 juli, 2021, van <http://pages.cpsc.ucalgary.ca.eur.idm.oclc.org/~saul/wiki/uploads/CPSC681/open-coding.pdf>
- Klijn, EH. (2005). Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management. *European Political Science*, 4, 328-339. doi: 10.1057/palgrave.eps.2210035
- Klijn, EH., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606. doi: 10.1332/030557312X655431
- Klijn, EH., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing Networks in The Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 73(3), 437–454. doi: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00837.x
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londen, Engeland: SAGE.
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (2000). Self-Governance as a Mode of Societal Governance. *Public Management*, 2(3), 359–377. doi: 10.1080/14616670050123279
- Kvilvang, N., Bjurström E., & Almqvist, R. (2020). Making sense of complexity in governance: the case of local public management in the City of Stockholm. *Policy Studies*, 41(6), 623–640. doi: 10.1080/01442872.2019.1577372
- Lim, J. (2011). Networked Governance: Why It Is Different and How It Can Work. Verkregen op 23 juni, 2021, van <https://www.csc.gov.sg/articles/networked-governance-why-it-is-different-and-how-it-can-work>
- Lowhorn, G.L. (2007, 28 mei). Qualitative and Quantitative Research: How to Choose the Best Design [Paperpresentatie]. Academic Business World International Conference, Nashville, Tennessee, Verenigde Staten.
- Lund, D.H. (2009). Metagovernance of the national park process in Denmark. *Local Environment*, 14(3), 245–257. doi: 10.1080/13549830802693086



- Martens, A. (2020). *Waterstof in Mobiliteit*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://nvvn.nl/waterstof-in-mobiliteit/>
- Matthew, J., & Price, C. (2012a). Coding: Open Coding. In A.J. Mills, G. Durepos & E. Wiebe (Eds.), *Encyclopedia of Case Study Research* (p. 156-157). Thousand Oaks, Californië: SAGE Publications, Inc
- Matthew, J., & Price, C. (2012b). Coding: Selective Coding. In A.J. Mills, G. Durepos & E. Wiebe (Eds.), *Encyclopedia of Case Study Research* (p. 158). Thousand Oaks, Californië: SAGE Publications, Inc
- Meuleman, L. (2009). *Metagovernance: Publiek management voorbij de nieuwste managementmodes*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://www.publicstrategy.nl/archive/images/LouisPublic/2009%20metagovernance%20inleiding%20vs10-08-2009%202%20.pdf>
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever-expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573. doi: [10.1111/1467-9299.00218](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218)
- Nederhand, J., Klijn, E.H., van der Steen, M., & van Twist, M. (2019). The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Sciences* 52, 233–253. doi: [10.1007/s11077-018-9342-4](https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4)
- Ottens, M., & Edelenbos, J. (2018). Political Leadership as Meta-Governance in Sustainability Transitions: A Case Study Analysis of Meta-Governance in the Case of the Dutch National Agreement on Climate. *Sustainability*, 11(1), 1-23. doi: [10.3390/su11010110](https://doi.org/10.3390/su11010110)
- Park, H.J., & Park, M.J. (2009). Types of Network Governance and Network Performance: Community Development Project Case. *International Review of Public Administration*, 13, 91-105. doi: [10.1080/12294659.2009.10805142](https://doi.org/10.1080/12294659.2009.10805142)
- Port of Rotterdam. (2020). *Klimaatneutrale Rijn-Alpen corridor*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/klimaatneutrale-rijn-alpen-corridor>
- PricewaterhouseCoopers. (z.d.). *De rol van duurzame mobiliteit in de energietransitie*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://www.pwc.nl/nl/themas/sustainability/energietransitie/duurzame-mobiliteit.html>

- Provan, K.G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi: 10.1093/jopart/mum015
- RH<sub>2</sub>INE. (z.d.). *Towards zero emission transport corridors*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://www.rh2ine.eu/>
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Engeland: Open University Press.
- Rijksoverheid. (z.d.-a). *Klimaatbeleid*. Verkregen op 1 juli, 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>
- Rijksoverheid. (z.d.-b). *Beleid milieuvriendelijke brandstoffen voor vervoer*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/milieuvriendelijke-brandstoffen-voor-vervoer/beleid-milieuvriendelijke-brandstoffen-voor-vervoer>
- Rijksoverheid. (z.d.-c). *Taken provincie*. Verkregen op 20 juli, 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/taken-provincie>
- Simmons, N. (2018). Axial Coding. In M. Allen (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods* (p. 80-82). Thousand Oaks, Californië: SAGE Publications, Inc
- Smaling, A. (2014). Steekproeven voor generalisatie. *KWALON*, 19(1), 5–13.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114. doi: 10.1177/0275074005282584
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218. doi: 10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theoretical Approaches to Metagovernance. In J. Torfing & E. Sørensen (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (p. 169-182). Londen, Engeland: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Stevens, V., & Verhoest, K. (2016). How To Metagovern Collaborative Networks for the Promotion of Policy Innovations in a Dualistic Federal System? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(2), 1-26.

- Strauss, G. (2021). *Germany*. Verkregen op 20 juli, 2021, van <https://www.britannica.com/place/Germany/Government-and-society>
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–611. doi: 10.2307/258788
- Tan, S. (2012). *Government, Governance, Metagovernance*. Verkregen op 3 april, 2021, van <https://theoryandconsciousness.wordpress.com/2012/07/13/government-governance-metagovernance/>
- Termeer, C.J.A.M., Stuiver, M., Gerritsen, A., & Huntjens, P. (2013). Integrating Self-Governance in Heavily Regulated Policy Fields: Insights from a Dutch Farmers' Cooperative. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(2), 285–302. doi: 10.1080/1523908X.2013.778670
- TwynstraGudde. (z.d.). *Binnenvaartschepen op de Rijn in 2030 op waterstof*. Verkregen op 23 februari, 2021, van <https://www.twynstragudde.nl/cases/binnenvaartschepen-op-de-rijn-in-2030-op-waterstof>
- van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho
- Walker, G. (2014). Water Scarcity in England and Wales as a Failure of (meta)Governance. *Water Alternatives*, 7(2), 388–413.

## **Bijlage I: Respondenten lijst**

Adviseur – Provincie Zuid-Holland

Business Developer – Air Liquide

Business Developer – Air Products

Business Developer – Future Proof Shipping

Business Developer – Havenbedrijf Rotterdam

Business Developer – Nobian

Consultant – Darel

Consultant – NPRC

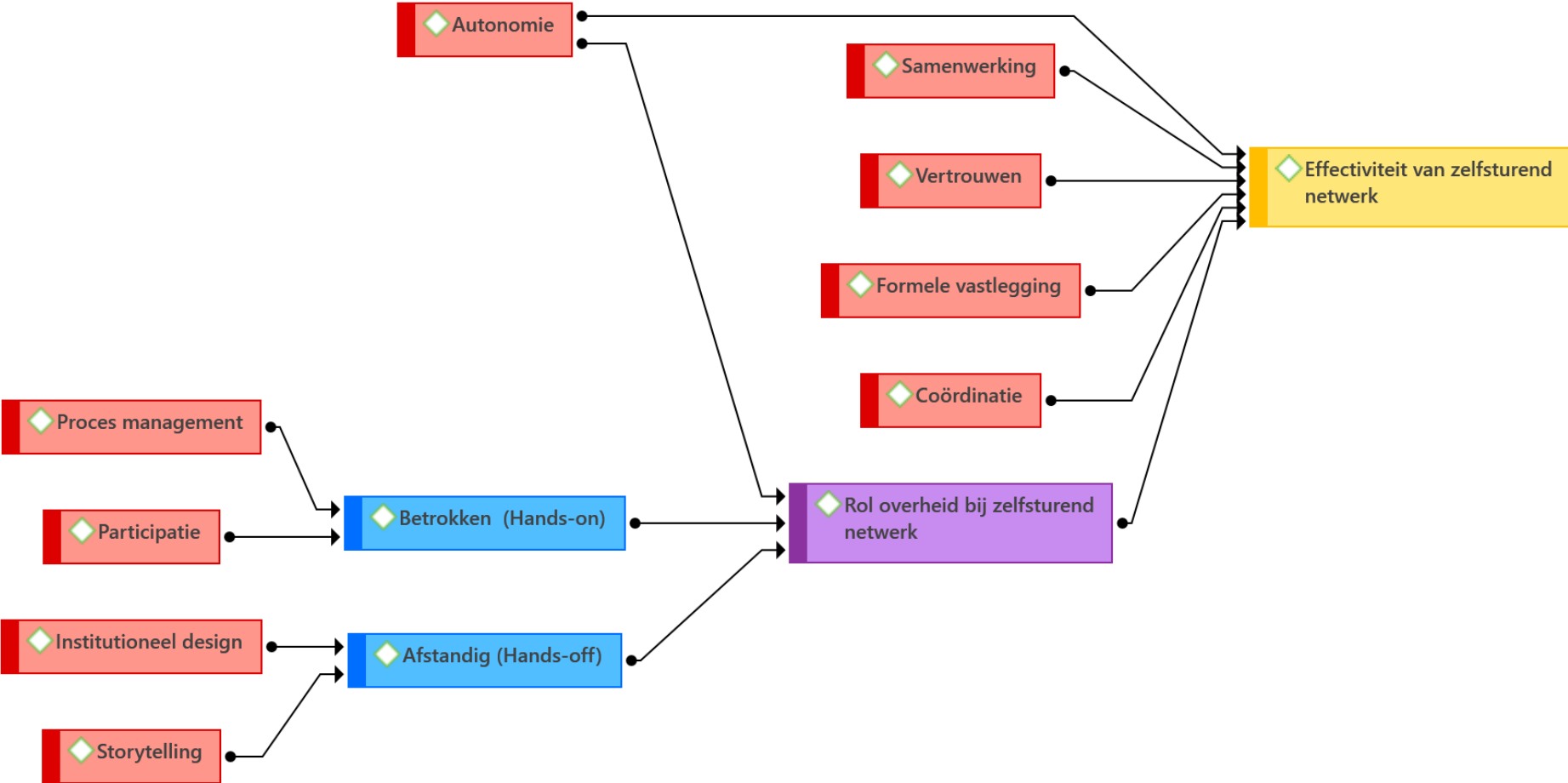
Mede-eigenaar – HTS-Group

Onderzoeker Waterstof – Shell

Project coordinator – Provincie Zuid-Holland

Waterstof Ambassadeur – Koedood Marine Group

# Bijlage II: Codeboom



## Bijlage III: Codebook

Thema: Hoofdcode	Subcode(s)
<b>Samenwerking:</b> Delen informatie	Openheid informatie, ervaring willen delen
<b>Samenwerking:</b> Alle actoren betrekken	Eindgebruikers betrekken, consortium niet te groot
<b>Samenwerking:</b> Weinig interactie	Geen samenwerking, gebrek aan interactie, gebrek aan activiteit, slecht functioneren netwerk
<b>Vertrouwen:</b> Gezamenlijke doelen	Meerwaarde creëren, starten met implementeren, geen pilots
<b>Vertrouwen:</b> Te veel eigenbelang	Fragmentatie, eigenbelang, freerider, betrokkenheid
<b>Vertrouwen:</b> Geen eenheid	Consortium nooit ontstaan, opsplitsing partijen, verschil in snelheid bedrijven
<b>Formele vastlegging:</b> Formaliseren	Projectplan opstellen, bindende contracten, duidelijkheid voor de toekomst, zorgen voor commitment, vastleggen samenwerking
<b>Formele vastlegging:</b> Taakomschrijving coördinator	Duidelijke leider, leidersrol formaliseren
<b>Coördinatie:</b> Geen coördinator	Stuurloos schip, geen afronding van taken, geen leider
<b>Coördinatie:</b> Coördinator met kennis	n.v.t.
<b>Coördinatie:</b> Coördinator neutraal	Niet afkomstig van betrokken partijen, leider en eigen agenda
<b>Coördinatie:</b> Coördinator verbinder	Lead nemen, partijen betrekken
<b>Autonomie:</b> Overheid niet bemoeien met praktische invulling	Praktische invulling privaat, zaken doen is voor privaat, uitvoering aan private partijen
<b>Participatie:</b> Overheid niet bemoeien met praktische invulling	Praktische invulling privaat, zaken doen is voor privaat, uitvoering aan private partijen

<b>Institutioneel design:</b> Interactie bevorderen	Provincie moet verbinden, zorgen voor projectinrichting
<b>Institutioneel design:</b> Actoren werven	Betrekken actoren, partijen samenbrengen
<b>Institutioneel design:</b> Grote partijen betrekken	n.v.t.
<b>Institutioneel design:</b> Lead nemen naar partijen	Katalysator voor innovatie
<b>Institutioneel design:</b> Sectoren blijven stimuleren	Sector pushen, vliegwiel opgang brengen en houden
<b>Proces management:</b> Faciliteren in onderzoek	n.v.t.
<b>Proces management:</b> Ondersteunen kleinere partijen	Slagkracht voor kleinere partijen richting Europa
<b>Proces management:</b> Level-playingfield mogelijk maken	n.v.t.
<b>Proces management:</b> Educatie over waterstof	Ervaring uitwisselen, informatie delen, vergunningstraject verkorten
<b>Proces management:</b> Zorgen voor wet- en regelgeving	Wetgeving regelen, regelgeving opstellen
<b>Proces management:</b> Netwerken	Groeperen, netwerk inzetten, lobby in Europa, zorgen voor connecties, overheden enthousiasmeren, afstemmen
<b>Proces management:</b> Lobbyen voor subsidie	Subsidie voor studies, subsidies voor schepen, subsidies voor industrie
<b>Proces management:</b> Zorgen voor standaardisatie	n.v.t.

## **Bijlage IV: Topiclijst**

### **Het Rotterdam Consortium**

1. Hoe is uw organisatie betrokken geraakt bij het Rotterdam Consortium?
2. Waarom heeft uw organisatie zich aangesloten bij het Rotterdam Consortium?
3. Hoe verloopt de onderlinge interactie, volgens u, in het Rotterdam Consortium?
4. Ondervindt u problemen met betrekking tot het samenwerken in het Rotterdam Consortium?
5. Hoe zou het Rotterdam Consortium er volgens u uit moeten zien?

### **Betrokkenheid decentrale overheden**

1. Hoe is in uw opzicht PZH momenteel betrokken bij het Rotterdam consortium?
2. Is er een (breder)rol weggelegd in het Rotterdam Consortium voor decentrale overheden, zoals de PZH?
3. Is het nodig voor een decentrale overheid om zich te bemoeien met het Rotterdam Consortium? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
4. Heeft u verwachtingen van een decentrale overheid als deze het Rotterdam Consortium beïnvloedt?
5. Wat zou een decentrale overheid juist niet moeten doen om het Rotterdam Consortium te beïnvloeden?