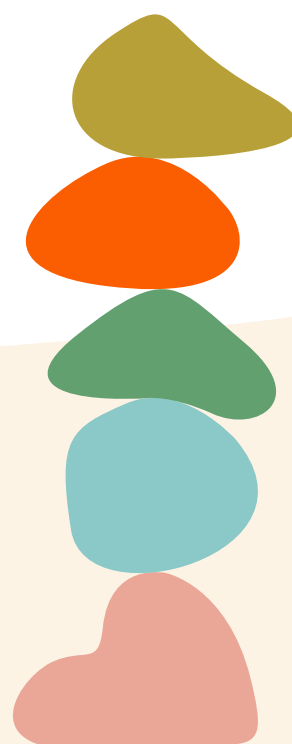


Onderzoek

> **Literatuuronderzoek
samenwerkings-
verbanden**



> Inhoudsopgave

1. Verantwoording	4
2. De redeneerlijn op basis van de literatuuranalyse	5
3. Horizontale samenwerking	8
4. Typologieën van samenwerkingsverbanden	10
4.1. Gemeenschappelijke kenmerken bij verschillende typologieën	10
4.2. Typologieën op grond van theoretische onderverdelingen	12
4.3. Typologieën op grond van praktijkonderverdelingen	16
5. De publieke waarde propositie	17
6. Aanleiding en drivers	21
7. Succes- en faalfactoren	23
7.1. Succes komt niet vanzelf: de paradox van het samenwerken in netwerken	23
7.2. Een 'systemische blik'	24
7.3. Interne factoren	24
7.4. Externe factoren	28
7.5. Toezicht	29
7.6. (Omgaan met) complexiteit	30
7.7. Bestuurlijk vermogen ('governance capabilities')	31
8. Output en outcome	35
8.1. Vier perspectieven om zicht te krijgen op output en outcome	35
8.2. Drie analyseniveaus om zicht te krijgen op effecten	36
8.3. Een prestatiematrix voor netwerken	39
Bijlage 1 > Grafische weergave dynamische samenwerkingsmodellen	42
Bijlage 2 > Definities	46
Literatuur	48



HAN UNIVERSITY
OF APPLIED SCIENCES

VU  VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM

seo • economisch onderzoek

NRO
NATIONAAL REGIEORGAAN
ONDERWIJSONDERZOEK

Auteurs

Cor van Montfort
Willeke Rietdijk

Datum

Juni 2022

> 1. Verantwoording

Deze literatuurstudie maakt deel uit van het onderzoek ‘*Verduurzaming van publieke waarde door samenwerking*’¹. In dit onderzoek staat de vraag centraal: *Welke factoren dragen bij aan ontstaan en bestendiging van co-creatie van publieke waarde door horizontale samenwerking van mbo-instellingen, i.h.b. het realiseren van een responsief curriculum en innovatiekracht in de regio?*

De literatuurstudie vormt de basis voor het begrippenkader over horizontale samenwerking dat wordt gebruikt bij de casestudies (12 netwerken waarbij een MBO-instelling is betrokken) – die voor dit onderzoek worden uitgevoerd. Het conceptuele kader dat we op basis van de literatuur hebben ontwikkeld (zie hoofdstuk 4) is voor validatie met een wetenschappelijke klankbordgroep en met de deelnemers in de onderzochte netwerken besproken.

We hebben ruim 150 artikelen, boekhoofdstukken en onderzoeksrapporten uit binnen- en buitenland geanalyseerd rondom de begrippen (1) public value (management), (2) innovatie en (3) partnerships. Wat het laatste begrip betreft hebben we niet alleen strikt gezocht op het begrip partnerships, maar ook op verwante begrippen als ‘collaborative arrangements’ of ‘networks’. We hebben zowel ‘conceptuele literatuur’, toegepaste onderzoeken, onderwijs- en niet-onderwijsgerelateerde literatuur meegenomen.

Uit die literatuur komt een aantal hoofdthema’s naar voren: succes- en faalfactoren van partnerships, typologieën van partnerships, de dynamiek van partnerships, de governance van partnerships en de resultaten c.q. effecten van partnerships (bijv. bij het aanpakken van ‘wicked problems’ of bij ‘innovatie’). Als we deze thema’s in een logische volgorde plaatsen komen we tot de redeneerlijn die we in de volgende paragraaf uitgebreid weergeven.

In deze redeneerlijn zijn onder andere de elementen uit de dynamische modellen van Bryson et al (2015), Ansell and Gash (2008) en Emerson et al. (2011) verwerkt (zie bijlage 1 voor een grafische weergave van deze dynamische modellen). Deze dynamische modellen berusten op de gedachte dat een samenwerkingsverband nooit statisch is en

altijd functioneert in een (veranderende) juridische, maatschappelijke, economische en politieke context.



Kader 1

Dynamische samenwerkingsmodellen (zie ook bijlage 1)

- Bryson et al (2015) benadrukken de samenhang tussen organisatie, proces, verantwoording, drivers en leiderschap
- Ansell and Gash (2008) benadrukken het iteratieve karakter van samenwerken en de samenhang tussen startcondities, samenwerkingsproces en outcome
- Emerson et al. (2011) zien ‘Collaborative governance’ als een resultante van de wisselwerking tussen Drivers, Dynamiek, Regime en Systeem. We zien hier een parallel met het verderop besproken onderscheid tussen micro, meso- en macrosystemen bij Bronfenbrenner (1979).

De verschillende onderdelen van de redeneerlijn komen in de daarop volgende paragrafen aan bod.

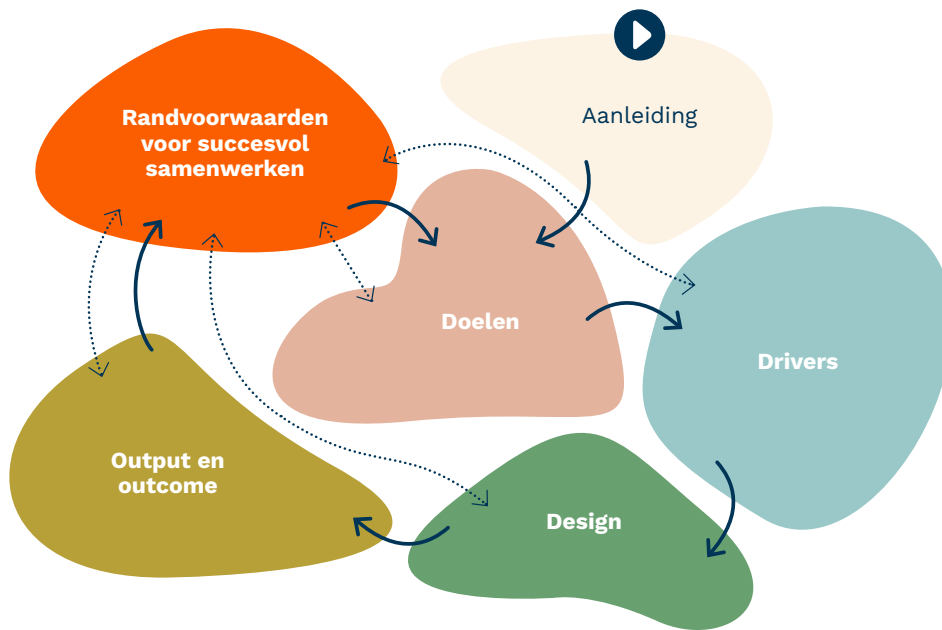
Deze redeneerlijn is sturend geweest voor de onderzoeksvragen waarmee we de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben bestudeerd. Per blok hebben we ‘open vragen’ gesteld om zo ook informatie te vergaren die aanvullend is op de theorie of contrair is aan eerdere theoretische uitgangspunten.

¹ Dit onderzoek is onderdeel van het bredere project Horizontale samenwerking en verantwoording door mbo-instellingen. Dit onderzoek wordt gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

> 2. De redeneerlijn op basis van de literatuuranalyse

De redeneerlijn is in figuur 1 schematisch weergegeven.

Figuur 1 De redeneerlijn in beeld



De redeneerlijn in woorden:

1. Er is een aanleiding om samen te werken.
Die aanleiding kan bij een of meerdere van de samenwerkingspartners zelf liggen (bijv. de strategische ambities) of extern zijn (bijvoorbeeld bevolkingskrimp en als gevolg daarvan dalende leerlingenaantallen in de regio).²
2. Om samenwerkingsverbanden succesvol te laten zijn moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:
 - a. Het doel van de samenwerking is duidelijk voor de deelnemende partijen. Dit doel noemen we in dit onderzoek de *'public value proposition'* (zie Moore, 1995 en Moore, 2013). Dit kan een gedeeld inhoudelijk doel zijn, bijvoorbeeld 'beter onderwijsaanbod voor jongeren zonder startkwalificatie', maar het kan ook een gedeeld besef zijn dat men elkaar nodig heeft om zelf 'te overleven' ('welbegrepen eigenbelang'), denk bijvoorbeeld aan samenwerking tussen onderwijsinstellingen in krimpregio's.³
 - b. Er zijn voldoende interne en externe stuwende krachten aanwezig om daadwerkelijk tot samenwerking te komen en in stand te houden: de zogeheten *'drivers for cooperation'*. Voor samenwerking zijn niet alleen een aanleiding en een doel vereist, maar moeten er prikkels aanwezig zijn die het aantrekkelijk of noodzakelijk maken dat er daadwerkelijk actief wordt samengewerkt (zie onder meer Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011).

Kader 2

Verschil tussen 'aanleiding' en 'drivers' - toelichting aan de hand van een voorbeeld

Er kan in een regio bij alle partijen het besef bestaan dat er als gevolg van leerlingenkrimp (*aanleiding*) meer zal moeten worden samengewerkt om een passend onderwijsaanbod te kunnen blijven bieden (*doel*). Maar die samenwerking komt pas echt van de grond als er een gedeeld gevoel van urgentie is, men voor de eigen instellingen voordelen ziet van samenwerking, er voldoende onderling vertrouwen is, iemand het voortouw neemt etc. Kortom als er voldoende *'drivers for cooperation'* zijn.

- c. Het ontwerp ('het design') van de samenwerking moet passen bij het beoogde doel en flexibel zijn om zich aan veranderende omstandigheden en wensen te kunnen aanpassen. Dit noemen we de *'design principles'*. Zo vereisen sommige vraagstukken een informele vorm van samenwerken, terwijl andere vraagstukken beter via een geformaliseerd samenwerkingsverband kunnen worden opgepakt. De ontwerpprincipes kunnen overigens tijdens de ontwikkeling van de samenwerking wijzigen, bijvoorbeeld als die in een andere fase terechtkomt.
- d. Om enige duurzaamheid en effectiviteit te garanderen moet er zijn voldaan aan een aantal randvoorwaarden m.b.t. structuur, proces en cultuur. Hierbij gaat het om de *'operational capabilities'* & *'legitimizing environment'*. Daarnaast moet de microwereld van het samenwerkingsverband op een productieve manier zijn verbonden met de meso-/exo- en macrowereld van resp. de regio, de nationale overheid (denk aan regionale en nationale regelgeving of financieringsvoorwaarden) (zie bijv. Watters, Pillay & Flynn, 2016, en ook het stukje hieronder over ecologische

² Uit ons onderzoek blijkt overigens dat in de praktijk partners soms willen of moeten samenwerken zonder dat er vooraf een duidelijke aanleiding en/of ambitie is en daar vervolgens naar op zoek gaan. Soms is er een externe druk in de vorm van een wettelijke of bestuurlijke plicht om te gaan samenwerken. Dat laat onverlet dat samenwerking alleen duurzaam kan worden als dat tot een resultaat leidt.

³ De public value proposition bij Moore heeft betrekking op individuele organisaties. Bij netwerken kan het ook zijn dat partij 1 vanuit doel A samenwerkt en partij 2 vanuit doel B en dat beide doelen bereikt worden met samenwerken. Dat zouden in principe twee puur private of particuliere doelen kunnen zijn, bijvoorbeeld 'maximalisatie van het aantal studenten' voor een onderwijsinstelling die deelneemt in het netwerk en 'goedkope arbeidskrachten' voor de werkgever die stageplaatsen aanbiedt. In dit onderzoek zijn 'responsief curriculum' en/of 'innovatie' de twee soorten publieke waarde die we als criterium hebben gehanteerd bij de selectie van de netwerken. De precieze invulling daarvan varieert per netwerk (zie hoofdstuk 5).

stelsysteemtheorie). Ook andere externe partijen kunnen binden of juist samenwerking belemmeren. Zo kan samenwerking tussen professies beperkt worden door professionele codes, zoals beroepsgeheim of ethische principes.

- e. Er moet binnen het samenwerkingsverband sprake zijn van een bevorderende dynamiek tussen de samenwerkingspartners. Daarbij kunnen bijvoorbeeld zaken als vertrouwen, gedeeld enthousiasme, of een informele cultuur waarin deelnemers elkaar snel weten te vinden, een rol spelen. Ook moet het netwerk in staat zijn tot zelfreflectie op de samenwerking en daarmee beschikken over een zekere mate van 'zelfreinigend vermogen'.
- f. Het samenwerkingsverband moet iets opleveren. Er moet inzicht bestaan in de opbrengst van het samenwerkingsverband: 'output' en 'outcome'. Er wordt samengewerkt om een specifiek resultaat te boeken of effect te bereiken dat een van de partners niet alleen had kunnen bereiken (zie o.a. Bryson et al, 2015). Het succes van het samenwerkingsverband kan daaraan worden afgelezen. Met 'aflezen' verwijzen we naar het intersubjectief discours als het om outcomes gaat, dat wil zeggen een gezamenlijke duiding van de bredere betekenis van de 'output'. Deze opbrengsten hoeven overigens niet altijd beoogd te zijn. Er kunnen ook onbedoelde en/of ongewenste opbrengsten zijn die het succes van het samenwerkingsverband beïnvloeden.
- g. Of het samenwerkingsverband als dan niet oplevert wat de bedoeling is, of leidt tot gewenste dan wel ongewenste neveneffecten hangt af van een set aan 'succes- en faal-factoren'. Er is veel onderzoek gedaan naar succes- en faalfactoren van allerlei typen samenwerkingsverbanden. We hebben ze in ons schema samengevat in het blok Succes- en faalfactoren a t/m g'. Duidelijk is dat een aantal succes- en faalfactoren direct samenhangen met de andere blokken uit de redeneerlijn

en bijvoorbeeld zijn terug te voeren op het ontwerp, de drivers of op de publieke waarde propositie.

We bespreken de verschillende onderdelen van de redeneerlijn vanaf hoofdstuk 5. Hoofdstuk 3 en 4 die daaraan vooraf gaan zijn meer conceptueel van aard. In hoofdstuk 3 bespreken we eerst het concept 'horizontale samenwerking' en daarna gaan we in hoofdstuk 4 in op verschillende typologieën van samenwerkingsverbanden die we in de literatuur aantreffen.



Kader 3

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 2:

De redeneerlijn op basis van de literatuuranalyse

Hoofdstuk 3:

Horizontale samenwerking

Hoofdstuk 4:

Typologieën van samenwerkingsverbanden

Hoofdstuk 5:

De publieke waarde propositie

Hoofdstuk 6:

Aanleiding en drivers

Hoofdstuk 7:

Succes- en faalfactoren

Hoofdstuk 8:

Output en outcome

> 3. Horizontale samenwerking

Samenwerken tussen publieke en private actoren kan op allerlei manieren. In de literatuur komen vele begrippen en typologieën terug die allemaal een net iets andere aspecten van de samenwerking centraal stellen. Dat leidt tot een scala aan nauw verwante begrippen die allemaal betrekking hebben op 'samenwerking'. Zo wordt in de literatuur onder andere gesproken van 'networks', 'co-production', 'collaborative governance' (zie voor literatuurreview: Emerson, Nabatchi and Balogh, 2011; Batory and Svensson, 2019 en Voets et al., 2021), 'collaborative public governance', 'network governance', 'governance networks', 'partnerships', 'cross-sector collaboration' (Bryson et al, 2015) en van 'organisatienetwerken' (Kenis en Cambré, 2019). Sommige auteurs richten zich op 'collaborative platforms' die collaborative governance mogelijk moeten maken door de geschikte infrastructuur te bieden, bijv. door een 'hub' te creëren waar informatie samenkomt (Ansell & Gash, 2018) (zie voor een overzicht o.a. Bryson et. al, 2006 en 2015; Amsler & O'Leary, 2017; Van Montfort & Michels, 2020). In het *Handbook on Theories of Governance* (Ansell & Torfing, 2016) wordt collaborative governance benoemd als een van de vormen van governance, naast onder andere regulatory governance, network governance, multilevel governance, metagovernance, adaptive governance. Sommigen (Keast, 2016, geciteerd in (Voets et al. 2021, p. 4) zien collaborative governance echter als een hogere vorm van netwerkbestuur dan network governance omdat het voorbij taakintegratie beweegt richting synthese van mensen en hun middelen, ten behoeve van het groter belang.

Batory en Svensson (2019) wijzen er op grond van een review van het gebruik van de term 'collaborative governance' in wetenschappelijke artikelen, beleidsdocumenten en grijze literatuur, op dat dat het nog steeds een 'fuzzy concept' is dat eenvoudig kan worden misbruikt omdat elke vorm van samenwerking tussen de overheid en andere partijen momenteel al snel als iets positiefs wordt gezien zonder dat precies duidelijk is wat deze samenwerking precies inhoudt. In de woorden van Emerson et al (2011): "its definition remains amorphous and its use inconsistent" (p. 1). Hetzelfde geldt voor de andere termen, ook deze verschillen sterk in de manier waarop ze worden gebruikt en ze hebben vaak een hoog 'hoera-gehalte'.

In dit project spreken we over 'horizontale samenwerking' en 'adaptive governance' (zie: Onderzoeksvoorstel 'Horizontale samenwerking en verantwoording door mbo-instellingen'). Onder horizontale samenwerking verstaan we samenwerking van de mbo-instelling met partijen die, gelet op ieders doelstellingen, (deels) van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van de doelen. Er is bij deze vorm van samenwerking kortom sprake van interdependentie, van afhankelijkheid van de deelnemende actoren ten opzichte van elkaar.

Bij horizontale samenwerking werken de partners idealiter aan co-creatie die leidt tot duurzame publieke waarde. In dit project benoemen we die als: 'een responsief curriculum en duurzame innovatie van de beroepspraktijk door middel van meer geavanceerde vormen van kenniscirculatie' (De Vijlder & Rozema, 2012; Bergman e.a., 2017). Dit vereist dat horizontale samenwerking strategisch is verankerd en doorwerkt op alle niveaus (inclusief docenten) van de deelnemende organisaties. Het realiseren van dit ideaalbeeld zal in de praktijk enige aanloop vergen; niet alle horizontale samenwerking in en door het mbo zal in deze tijd aldus kunnen worden gekarakteriseerd. Er zijn samenwerkingsvormen die naar dit ideaalplaatje op weg zijn, bijvoorbeeld wanneer de horizontale samenwerking nog een projectmatig karakter draagt of aan het begin van de ontwikkeling staat en enkel nog de uitwisseling van plannen en ideeën betreft. In dit onderzoek maken wij daarom onderscheid naar de *ontwikkelingsfase* van horizontale samenwerking. We onderscheiden: a) projectmatige samenwerking, b) op uitwisseling gerichte horizontale samenwerking en c) structurele en systematische samenwerking.

Tevens maken we onderscheid naar verschillen in de *samenstelling* van het partnerschap dat de mbo-instelling aangaat (Skelcher, Mathur & Smith, 2005; Provan & Kenis, 2008; Kenis & Provan, 2008). Partnerschappen kunnen bilateraal zijn, bijvoorbeeld tussen de mbo-instelling en een groot regionaal bedrijf, maar veelal zullen ze multilateraal van aard zijn. In veel regio's participeren mbo-instellingen inmiddels in een triple-helix samenwerking met andere kennisinstellingen, het bedrijfsleven

en overheden (De Vijlder e.a., 2017). Een mbo-instelling is doorgaans niet ‘het middelpunt’ van een samenwerking, maar eerder ‘een knooppunt’ in een breder netwerk. Dit is het uitgangspunt in dit onderzoek, al bezien we de samenwerkingsrelaties met de andere partners ook vanuit het (belangen) perspectief, de rationaliteit en het beïnvloedend vermogen van de mbo-instelling.

Horizontale samenwerking vs. ‘Cross-sector collaboration’ en ‘organisatienetwerken’

De definitie van horizontale samenwerking die we in dit project hanteren sluit aan bij wat Bryson et al (2015) ‘cross-sector collaboration’ noemen, zie kader 1. Bryson et al definiëren ‘cross-sector collaboration’ als volgt: “the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately” (Bryson et al, 2015). Hun definitie laat ruimte voor zowel lichte vormen van samenwerking in bijvoorbeeld platforms, als voor zware vormen van samenwerking in organisatienetwerken. Dat ligt anders bij de definitie van ‘*organisatienetwerken*’ die Kenis en Cambré 2019: 57) gebruiken en die op het eerste gezicht identiek lijkt aan de definitie van ‘cross-sector collaboration’. Ook bij organisatienetwerken gaat het namelijk om samenwerken teneinde iets voor elkaar te krijgen dat de afzonderlijke partners niet voor elkaar zouden krijgen. Zij benadrukken echter dat in organisatienetwerken de deelnemers een deel van hun soevereiniteit of zelfstandigheid opgeven en hun interne werkwijze aanpassen aan de doelstellingen van het organisatienetwerk. Dat betekent dat bijvoorbeeld ‘Platforms’ buiten deze definitie vallen. In ons onderzoek hebben we bij de keuze van casussen zoveel mogelijk variatie gezocht en ruimte gelaten voor samenwerking op basis van lossere verbanden en afspraken.

Horizontale samenwerking vs. ‘adaptive governance’

Adaptive governance (Folke e.a. 2005; Loorbach, 2010; Bergman e.a., 2017) is een benadering binnen de bestuurskunde die is gericht op samenwerking en experimenteren. In essentie is adaptive governance een planningsvorm die gebaseerd is op het analyseren van en omgaan met zowel structurele als niet-

structurele onzekerheden. Adaptive governance wordt door Folke e.a. (2005) gedefinieerd als “*a polycentric form of social coordination in which actions are coordinated voluntarily by individuals and organizations with self-organizing and self-enforcing capabilities*”. In dit project bezien we horizontale samenwerking niet zozeer als een doelgerichte, planmatige en strak ontworpen activiteit, maar meer als een manier om vorm te geven aan een proces van zoeken en experimenteren om via interventies of projecten publieke waarde te creëren en daarbij mee te bewegen met veranderende omstandigheden, adaptive governance dus.

> 4. Typologieën van samenwerkingsverbanden

4.1 > Gemeenschappelijke kenmerken bij verschillende typologieën

In de wetenschappelijke literatuur en de managementliteratuur wordt een schier oneindige reeks aan theoretische en praktische typologieën van samenwerkingsverbanden, allianties en netwerken gehanteerd om de verschillen in samenwerkingsverbanden te duiden. Bryson et al (2015) laten zien dat dat de wat oudere typologieën een aantal vaste onderdelen bevatten:

- externe omstandigheden, zoals de institutionele omgeving of specifieke financieringsmodaliteiten) die het functioneren van een netwerk beïnvloeden.
- interne factoren, zoals de onderlinge verhoudingen tussen netwerkpartners, de mate van overeenstemming over de doelen van het netwerk, eventuele onderlinge afhankelijkheden tussen de netwerkpartners of leiderschap in het netwerk.
- interne processen zoals vertrouwen, betrokkenheid, gedeelde probleemdefinitie, commitment of het hebben van een gezamenlijk tijdspad.
- structurele elementen zoals normen, regels en governance die de discussie in het netwerk over probleemanalyses en gemeenschappelijk doelen structureren.
- outcomes (en de verantwoording over outcome), zoals het creëren van publieke waarde, effecten (korte en lange termijn en directe en indirecte), weerbaarheid en wendbaarheid.
- aandacht voor spanningen en conflicten tussen de deelnemers in een netwerk.

In meer recente typologieën krijgt de *interactie tussen, en inbedding van het netwerk in, de omgeving* meer aandacht (Emerson, Nabatchi, and Balogh, 2011). Denk daarbij aan de invloed van politiek, beleid, subsidievoorwaarden of machtsverhoudingen op het functioneren van het netwerk.

Ook krijgt het *dynamische en contingente karakter* van netwerken ('collaboration dynamics') meer aandacht:

Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011) "highlight three important internal collaboration dynamics: *principled engagement*, leading toward *shared motivation*, and ending with *capacity for joint action*, which includes important elements of structure. These collaboration

dynamics create action, which may further influence collaboration dynamics as well as affect the external system or context. The possible broad impacts are similar to those in our own framework. ... The framework improves on previous frameworks in its move toward articulating causal connections and calling for greater attention to exploring which causal relationships matter in which contexts (Bryson et al, 2015: 3).

Koschmann, Kuhn & Pfarrer (2012) voegen daaraan het belang van communicatie toe. Zij benadrukken het belang van wat ze 'authoritative texts' noemen, zoals documenten waarin de missie is vastgelegd, intentie-overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten. Deze teksten – in feite communicatiemiddelen – bieden een basis waarop deelnemers zich kunnen beroepen en waarop ze kunnen terugvallen. Er gaat een committerende werking vanuit. Daarnaast kunnen dit type documenten nuttig zijn bij voor het aantrekken van externe middelen zoals subsidies en bijdragen aan de externe beeldvorming.

Bryson et al (2015) waarschuwen wel voor de vaak te eenvoudige causaliteit die wordt verondersteld in de diverse typologieën. Teveel modellen veronderstellen een logisch causale relatie tussen het functioneren van een netwerk en bijvoorbeeld de beginsituatie, veranderingen in de externe omstandigheden, in interne processen, vertrouwen, leiderschap of in het aantal deelnemers. Zij benadrukken dat netwerken *complexe en dynamische systemen* zijn:

"Within these systems, a better understanding is needed of, for example, the interactions between managerial actions, processes and structures over time; the effects of various internal and external contingencies; how collaborations are affected by being embedded in, or directly affected by, existing hierarchies; and what helps create effective performance. ... (Most) call for longitudinal research in order to capture the dynamic contexts and responses of collaborations over time." (Bryson et.al, 2015, p. 4)

Met name het dynamische karakter van de netwerken waarin externe invloeden en interne structuur-, proces-, cultuur- en gedragsaspecten door de tijd

– en de levenscyclus van een netwerk – op elkaar inwerken en elkaar beïnvloeden is van belang voor ons onderzoek. Doordat we longitudinaal gedurende twee jaar onderzoek doen kunnen we zicht krijgen op die dynamische karakter van de netwerken. In bijlage 1 is een grafische weergave opgenomen van drie voorbeelden van dynamische samenwerkingsmodellen die we in de literatuur zijn tegengekomen.

Voor ons onderzoek is enig zicht op de variatie in mogelijke typologieën noodzakelijk om zo cases/ projecten te kunnen typeren en waar mogelijk te koppelen aan specifieke succes- en faalfactoren resp. noodzakelijke governance-vereisten of juridische vormgeving die passen bij dat type samenwerkingsverband.

In volgende paragrafen beschrijven we kort vier typologieën op grond van theoretische onderverdelingen (par. 4.2.) en drie typologieën op grond van praktijkonderverdelingen (par. 4.3.). Deze geven wat inhoudelijke inkleuring aan de gemeenschappelijke kenmerken van netwerk- of samenwerkingstypologieën die we hierboven hebben benoemd.

Zo laten de voorbeelden T1 en T2 in paragraaf 4.2. zien dat de netwerken in ons onderzoek hoofdzakelijk vallen onder het ‘alliantiemodel’ resp. het ‘clubtype’. Uit voorbeeld T3 komt naar voren dat de netwerken in dit onderzoek vooral zijn te typeren als ‘problem solving networks’ en ‘community capacity networks’. En voorbeeld T4 laat zien dat in onze cases zowel het ‘shared governance network’, de ‘Lead organisation’ en de ‘network administration organisation’ zijn vertegenwoordigd.

4.2 > Typologieën op grond van theoretische onderverdelingen

Voorbeeld T1: concessiemodel en alliantiemodel

In de literatuur over publiek – private samenwerking worden twee modellen onderscheiden: (1) het concessiemodel en (2) het alliantiemodel (zie figuur, uit: Sanders & Heldeweg, 2012).

CONCESSIEMODEL	ALLIANTIEMODEL
Overheid en private partijen onderhouden een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.	Overheid en private partijen zijn gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, de bouw en de exploitatie van een infrastructurele voorziening.
De overheid definieert het project en kiest een private partij.	Het project wordt gezamenlijk gedefinieerd.
Reden voor private betrokkenheid: Efficiency (sneller en goedkoper).	Redenen voor de samenwerking: effectiviteit, synergie en verrijking van de uitkomst.
Succesfactoren: heldere doelen en specificaties, heldere regels voor aanbesteding, selectie en producten.	Succesfactoren: vervlechting van doelen, afspraken over samenwerking, commitment.
Gebaseerd op de principes van projectmanagement: beheersing van geld, tijd, informatie, personeel en proces.	Gebaseerd op principes van procesontwerp en procesmanagement: afspraken over inrichting van het samenwerkingsproces die gezamenlijk worden gemaakt, uitgevoerd en bijgesteld.
Juridische vorm: voorkeur voor aanbestedingen en contracten.	Juridische vorm: naast contracten participatie in gezamenlijke rechtspersonen.
Contractuele helderheid over regels en producten.	Wederzijds vertrouwen is cruciaal voor een duurzame samenwerkingsrelatie tussen autonome partners.

Voorbeeld T2: 'agency type', 'club type' en 'polity forming type'

Skelcher, Mathur en Smith (2005) maken een onderscheid naar 'agency type', 'club type' en 'polity forming type' samenwerking (zie figuur, gebaseerd op Skelcher, Mathur & Smith, 2005). Zij wijzen op de fundamentele spanning in elk type tussen effectiviteit en democratische legitimatie; tussen maatschappelijke verankering en democratische controle (Skelcher, Mathur & Smith, 2005, p. 574).



1. AGENCY TYPE

Samenwerking om beleidsdoelstellingen te realiseren, publieke verantwoording en financiering zijn daarin instrumenten.

PPS beleid: renovatie ministerie van Financiën, HSL, Betuwelijn.

2. CLUB TYPE

Elke partner is vertegenwoordigd in bestuur d.m.v. topman/vrouw (elite).

Minimale participatie van stakeholders van buiten het netwerk.

Zowel formele als informele verantwoording.

Niet ideologisch maar praktisch en pragmatisch overleg (achter gesloten deuren).

Voorbeeld (vgl. Alliantievariant): Brainport Eindhoven.

3. POLITY FORMING TYPE

Doel: niet alleen lokaal probleem oplossen maar ook lokale politieke gemeenschap betrekken en versterken via interactie en deliberatie
Participatory democracy: nadruk op samenwerking (i.t.t. onderhandeling).

Transparant proces.

Voorbeeld (vgl. overheid/burger variant): Interactieve besluitvorming, krachtwijken.

Voorbeeld T3: dienstverlening, het delen van informatie, problemen oplossen en gemeenschapsvorming

Milward en Provan (2006) onderscheiden netwerken gericht op dienstverlening, het delen van informatie, problemen oplossen en gemeenschapsvorming (zie figuur, uit: Milward en Provan, 2006).

NETWORK TYPE	KEY CHARACTERISTICS
Service Implementation Networks	<ul style="list-style-type: none"> • Government funds the service under contract but doesn't directly provide it (frequently health and human services). • Services are jointly produced by two or more organizations. • Horizontal management of service providers is a key task. These can be firms, nonprofits, or government agencies. • A fiscal agent acts as the sole buyer of services. • Key management tasks include encouraging cooperation, negotiating contracts, planning network expansion, etc.
Information Diffusion Networks	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontal and vertical ties between interdependent government agencies. • Primary focus is sharing information across departmental boundaries. • Commonly used for disaster preparedness and other "high uncertainty" problems. • Key network goal is to shape government's response to problems through better communication and collaboration. • May be either designed or emergent.
Problem Solving Networks	<ul style="list-style-type: none"> • Primary purpose is to help organizational managers set the agenda for policy related to a critical national or regional problem. • Focus is on solving problems existing complex problems rather than building relationships for future problems. • Often emerges from information diffusion networks. • Relationships may be temporary, to address a specific problem, and then become dormant after the problem is resolved. • May be either designed or emergent.
Community Capacity Building Networks	<ul style="list-style-type: none"> • Primary purpose is to build social capital in community-based settings. • Network purpose is both current and future oriented (i.e., to build the capacity to address future community needs as they arise). • May be created by participants (bottom-up) or by private and government funders (top-down). • Often involves a wide range of agencies with many emergent sub-networks to address different community needs that may arise.

Voorbeeld T4: Onderscheid tussen ‘shared governance network’, ‘Lead organisation’ en ‘network administration organisation’

Onder andere Kenis en Provan (2008) en Kenis en Cambré (2019) maken een onderscheid tussen een ‘shared governance network’, ‘Lead organisation’ en ‘network administration organisation’ (zie figuur, uit Kenis & Cambré, 2019).

Voorbeeld T5: De ecologische systeemtheorie (Bronfenbrenner, 1979)

Hierin staat de wisselwerking tussen micro – meso – exo – macrosysteem centraal (Watters, Pillay, & Flynn, 2016). In het geval van samenwerkingsverbanden gaat het dan om resp. de deelnemende organisaties – de directe belanghebbenden – de beleidscontext – de juridische of andere ‘systemisch’ relevante context. Dit model is belangrijk voor het design en de duurzaamheid van een samenwerkingsverband.

NETWERK GOVERNANCE	ZELFREGULEREND NETWERK	LEIDERORGANISATIE-NETWERK	NETWERK ADMINISTRatieve ORGANISATIE (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

4.3 > Typologieën op grond van praktijkonderverdelingen

Voorbeeld P1: Het ECBO (2012) onderscheidt in het onderwijs

- I. School in bedrijf
- II. Nieuwe entiteit waarin onderwijs en bedrijfsleven samenwerken
- III. Bedrijf in de school
- IV. Tijdelijke samenwerking tussen school en bedrijf
- V. Samenwerking tussen school en intermediair

Voorbeeld P2: Kans (2019) onderscheidt:

- I. bilaterale samenwerking;
- II. samenwerking in netwerken;
- III. geformaliseerde vormen van samenwerking zoals commissies

Voorbeeld P3: De Vereniging van Griffiers (2015) maakt een onderverdeling met bijpassende rechtsvormen (zie figuur) in:

- I. Afstemmingsoverleg
- II. Netwerken
- III. Zelfstandige organisaties (samenwerkingseenheid)

AFSTEMMING	NETWERKCONSTRUCTIE	ZELFSTANDIGE ORGANISATIE
<p>Publiekrechtelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regeling zonder meer • Bevoegdhedenovereenkomst • Convenant 	<p>Publiekrechtelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enkelvoudige centrumregeling • Meervoudige centrumregeling 	<p>Publiekrechtelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijk openbaar lichaam • Bedrijfsvoeringsorganisatie • Gemeenschappelijk orgaan
<p>Privaatrechtelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuursovereenkomst • Beleidsovereenkomst 	<p>Privaatrechtelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diensverleningsovereenkomst • Overeenkomst tot opdracht 	<p>Privaatrechtelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vereniging • Coöperatie • Besloten vennootschap • Naamloze vennootschap • Stichting

> 5. De publieke waarde propositie

Bij de analyse van de literatuur over publieke waarde creatie hebben we ons beperkt tot de literatuur die is gebaseerd op, en geïnspireerd door het werk van Mark Moore: het public value management (zie o.a. Moore, 1995, 2013; Alford & O'Flynn, 2009). Kort gezegd komt die er op neer dat de publieke waarde die een organisatie nastreeft (de *public value proposition*), de bedrijfsvoering (de *operational capabilities* zoals 'mensen, middelen, tijd en geld') en wensen vanuit de omgeving (de *legitimizing environment* zoals belanghebbenden, ouders) op elkaar afgestemd moeten zijn en telkens moeten worden aangepast aan nieuwe omstandigheden. Het is niet zozeer een normatieve theorie als wel een empirische en dynamische theorie die is gebaseerd op onderzoek waaruit blijkt dat de balans tussen deze onderdelen noodzakelijk is om publieke waarde te kunnen realiseren. Met andere woorden: als de mensen, middelen, tijd, geld of steun uit de omgeving ontbreken zal van het realiseren van publieke waarde weinig terecht komen. De theorie van Moore is de afgelopen decennia veelvuldig toegepast en diepgaand bediscussieerd en bekritiseerd (voor een overzicht tot 2009, zie o.a. Alford & O'Flynn, 2009). Een van de belangrijkste kritiekpunten is dat hij de rol van de politiek lijkt weg te definiëren en de publieke manager een te grote rol toekent bij het bepalen van wat publieke waarde is. Dat verklaart waarom zijn theorie in de jaren '90 en '00 aansloeg bij de aanhangers van het publiek ondernemerschap in semipublieke sector. Hijzelf heeft in latere artikelen duidelijk gemaakt dat de publieke waarde creatie wel degelijk binnen een politiek-bestuurlijk systeem van regelgeving en beleidsambities plaatsvindt en dat daarmee de politiek de 'final arbiter' blijft (Moore, 1995): "Politics remains the final arbiter of public value just as private consumption decisions remain the final arbiter of private value (1995, p. 38)." De rol van de politiek is in zijn visie vooral om de arena af te bakenen waarin het 'strategische management' en het creëren van maatschappelijke meerwaarde (public value) kan plaatsvinden.

Hieronder bespreken we kort de drie elementen uit het public value management model.

Publieke waarde ('Public value proposition')

De publieke waarde die in dit onderzoek centraal staat is 'het realiseren van een responsief curriculum en het versterken van de innovatiekracht van de regio'. In het onderzoek zijn we vervolgens nagegaan of en hoe de onderzochte vormen van horizontale samenwerking bijdragen aan het realiseren van publieke waarde (de 'public value proposition').

Hulpbronnen (operational capabilities)

Om als netwerk publieke waarde te kunnen creëren zullen zowel de afzonderlijke netwerkpartners als het netwerk als geheel moeten beschikken over specifieke capaciteiten ('operational capacities', ofwel het organiserend vermogen). Het netwerk zelf zal een zekere mate van wendbaarheid en weerbaarheid moeten hebben (een combinatie van 'vulnerability', 'resilience' and 'adaptive capacity', zie Bhamra e.a., 2011). Dat wil zeggen dat het netwerk bestand moet zijn tegen tegenstand en tegenslag en moet kunnen meebewegen met onvoorziene of ongewenste ontwikkelingen in de omgeving.

Ook de afzonderlijke deelnemers aan het netwerk zullen aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Zo zullen de doelen die met de samenwerking worden beoogd van hoog tot laag (van strategisch niveau tot uitvoerend niveau) in de deelnemende organisatie gedragen en verankerd moeten zijn. Externe oriëntatie vraagt om een passende interne organisatie. De eisen die in het licht van de samenwerking aan docenten worden gesteld, zijn in dit verband van belang. Daarnaast zullen de afzonderlijke netwerkpartners, en het netwerk als geheel, moeten kunnen omgaan met onzekerheden en ongewenste en/of onbedoelde ontwikkelingen. De ontwikkeling van netwerken draagt immers veelal een nonlineair karakter (Lash, 2003).

Legitimerende omgeving (authorizing environment)

Voor een duurzame publieke waardecreatie is het van belang dat het netwerk kan rekenen op steun (legitimiteit) vanuit de voor de samenwerking relevante context. Dergelijke steun wordt bespoedigd indien de na te streven doelen aansluiten bij de wensen van andere belanghebbenden (bijvoorbeeld College(s) van B&W, provincie(s), KvK, arbeidsmarktplatforms) en als - mede daardoor - sprake is van een gezaghebbende inbedding van de samenwerking in de regio. Verder is een gedegen uitbouw van de horizontale verantwoording van cruciaal belang voor legitimiteit in de omgeving.

De veronderstelling in het onderzoek is dat 'operational capacity', 'authorizing environment' en 'public value proposition' goed op elkaar moeten aansluiten (convergeren) om tot een gedragen en duurzame publieke waardecreatie te komen. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat de wisselwerking tussen deze drie elementen geen statisch geheel is, maar een continu, dynamisch en nonlineair proces.

Public value management: van toepassing bij organisaties naar toepassing op netwerken

We hebben de Public Value Managementbenadering die oorspronkelijk is bedoeld voor individuele organisaties, in dit onderzoek toegepast op samenwerkingsverbanden (zie ook o.a. Geuijen, 2013; Crosby e.a., 2017; Bryson e.a., 2017; Osborne, 2018; Geuijen, Moore e.a., 2017). Dat maakt de analyse complexer omdat in de praktijk de belangen van de netwerkpartners niet altijd (geheel) parallel lopen en de maatschappelijke opgave (de 'publieke waarde') een zeker mate van 'wickedness' heeft (zie voetnoot 1). Bryson et. al (2017) wijzen er op dat in feite elke netwerkpartner met zijn eigen 'driehoek' (publiek waarde propositie – legitimatie – hulpbronnen) te maken heeft. Deze toegenomen complexiteit kan in de praktijk leiden tot belangenconflicten (tussen netwerkbelang en organisatiebelang, of tussen organisatiebelangen onderling) en tot toenemende coördinatielasten.

Verder wijzen ze er op dat er in het oorspronkelijke, op organisaties gerichte model een duidelijke actor is die publieke waarde nastreeft, nl. de publieke manager of bestuurder, maar dat in een netwerk niet altijd duidelijk is wie de actor is. In geval van een netwerk kan het daarom verstandig een 'multi-actor approach' te hanteren en niet (alleen) naar actoren te kijken, maar ook 'praktijken' of 'arena's' als eenheid te zien waar bepaald wordt wat de publieke waarde propositie van het netwerk is. Ook kan 'de maatschappelijke opgave' of de 'functie' van het netwerk als uitgangspunt voor het bepalen de publieke waardepropositie worden genomen. In dit onderzoek zijn 'responsief curriculum' en/of 'innovatie' de twee soorten publieke waarde die we als criterium hebben gehanteerd bij de selectie van de netwerken. De precieze invulling daarvan varieert per netwerk (zie ook voetnoot 1). Object van analyse is zowel de formele kenmerken van het netwerk als het gedrag van individuele actoren binnen dat netwerk. We kijken, in termen van Bryson et al dus naar 'actoren', naar de 'arena' waarin zij zich tot elkaar verhouden en naar de 'maatschappelijke opgave' van het netwerk.

Bryson et al. (2017, p. 646) over de 'multi-actor approach' bij het public value management: "A multi-actor approach to public value draws attention to the multiple logics in play as part of the reasoning characteristic of different sectors, roles and practices (Saz-Carranza and Longo, 2012). Research on collaboration indicates that competing logics can make collaboration quite difficult (Bryson, Crosby, and Stone, 2006, 2015). These logics might include the only partially overlapping logics of the market, business, government, non-profit, media and civil society sectors; as well are the more specific within-sector logics of funding, service delivery, regulation, enforcement, conflict management and so on."

Tot slot wijzen ze er op dat publieke waardecreatie door organisaties of door netwerken niet in een isolement plaatsvindt maar in een bredere context van democratische besluitvorming (representatief en participatief) en van maatschappelijke waarden en normen. Beide zijn van invloed op de inhoud van de driehoek. Dit laatste punt komt in onze redeneerlijn terug in het vakje van de externe drivers.

Het voorgaande is in figuur 2 en figuur 3 samengevat:

Figuur 2 Het public value management model voor individuele organisaties



Gebaseerd op:

- Moore, 1995; 2013
- Lash, 2003
- Provan en Kenis, 2008;
- Skelcher, Mathur en Smith, 2005

Figuur 3 Het public value management model voor samenwerkingsverbanden of netwerken (gebaseerd op Bryson et al, 2017) Geuijen

Kenmerken van het samenwerkingsverband zijn van invloed op specifieke dynamiek m.b.t. publiek waarde creatie (non lineaire ontwikkeling)

TYPE

Bijv.

- Gelijkwaardigheid - dominantie van 1 partij
- Interne aansturing - externe aansturing
- Formeel - informeel

FASE

Start, doorontwikkeling, groei, afbouw

FINANCIERINGSVORM

Publiek, privaat, gemend

Publieke sfeer, openbaarheid

Democratische instituties



> 6. Aanleiding en drivers


In de literatuur treffen we een breed scala aan dynamische samenwerkingsmodellen aan. Deze dynamische samenwerkingsmodellen beschrijven de verschillende fasen die een samenwerkingsverband kan doormaken. Belangrijke startpunten en aangrijpingspunten in deze dynamische modellen zijn ‘de aanleiding’ en ‘de drivers’ om tot samenwerking te komen en deze in stand te houden.

Een voorbeeld van zo’n dynamisch model is dat van Ansell en Gash (2008, *A model of collaborative governance*). Zij onderscheiden ‘starting conditions’ die er voor zorgen dat een samenwerking op gang komt (zie ook Voets et al., 2021). Ansell en Gash (2008) onderscheiden drie soorten startcondities: ongelijke machtsverhoudingen c.q. verdeling van hulpbronnen, de motivatie of het motie (de ‘incentive’) voor belanghebbenden hebben om deel te nemen, en het verleden (conflict of samenwerking) dat de deelnemers met elkaar delen.

In figuur 5 is een praktijkvoorbeeld opgenomen waarin concrete aanleidingen staan genoemd die hebben geleid tot meer samenwerking met betrekking tot samenwerking voor Sterk Techniek Onderwijs. Het zijn factoren die in termen van Ansell en Gash zouden behoren tot de tweede categorie ‘aanleidingen’: *de aanleiding of het motief (‘incentive’) voor belanghebbenden om deel te nemen*.

Figuur 5: Praktijkvoorbeeld van een concrete aanleiding voor samenwerking: Sterk Techniek Onderwijs (STO)

Aanleiding



- Dalende leerlingaantallen beroepsgerichte leerwegen
- Afname aandeel leerlingen dat voor techniekprofiel kiest
- Versnipperd (ondoelmatig) techniekaanbod
- (Dreigend) lerarentekort voor techniek
- Aansluiting technisch onderwijs op vervolgonderwijs en behoefte arbeidsmarkt kan beter
- Tekort op arbeidsmarkt aan technisch geschoold personeel
- Technologische ontwikkelingen lastig bij te benen door vmbo-scholen
- Kwaliteit techniekonderwijs voor verbetering vatbaar

Bron: SEO Economisch Onderzoek, Achtergrondrapport Sterk Techniek Onderwijs, 2020, p. 7

Onderscheid tussen externe en essentiële drivers

Emerson et al. (2011) wijzen er op dat Ansell en Gash, en anderen met hen, alleen de invloed van de externe context (ofwel de aanleiding, CvM/WR) opnemen in hun model. Naast deze contextuele factoren die de aanleiding voor de samenwerking vormen, zouden volgens *Emerson et al.* ook *essentiële* drivers moeten worden onderscheiden die de samenwerking in stand houden. Zij pleiten er daarom voor om contextvariabelen te onderscheiden van specifieke essentiële drivers. Dat zijn drivers die los van de externe context essentieel zijn om een samenwerking daadwerkelijk op gang te brengen en in stand te houden.

“Although the literature broadly recognizes that the “conditions present at the outset of collaboration can either facilitate or discourage cooperation among stakeholders and between agencies and stakeholders” (Ansell & Gash, 2008, p. 550), many frameworks tend to conflate system context and conditions with the specific drivers of collaboration (e.g., Ansell & Gash 2008; Bentrup 2001; Thomson & Perry 2006; for an exception, see Bryson, Crosby, & Stone, 2006). In contrast, our framework separates the contextual variables from essential drivers, without which the impetus for collaboration would not successfully unfold. These drivers include leadership, consequential incentives, interdependence, and uncertainty.” (Emerson et al, 2011: 9)

Als essentiële drivers onderscheiden zij: leiderschap, prikkels, wederzijdse afhankelijkheden en onzekerheid. Minimaal een van deze essentiële drivers moet aanwezig zijn om een samenwerking tot stand te laten komen.

“**Leadership**, the first essential driver, refers to the presence of an identified leader who is in a position to initiate and help secure resources and support for a CGR.

Consequential incentives refer to either internal (problems, resource needs, interests, or opportunities) or external (situational or institutional crises, threats, or opportunities) drivers for collaborative action. Such incentives are consequential in that the presenting issues are salient to participants, the timing or pressure for solutions is ripe, and the absence of attention to the incentives may have negative impacts (...). It should be noted, however, that not all consequential incentives are negative. For example, the availability of a grant or new funding opportunity may lead to the development of a collaborative initiative. Nevertheless, such incentives (positive or negative) must exist to induce leaders and participants to engage together.

Interdependence, or when individuals and organizations are unable to accomplish something on their own, is a broadly recognized precondition for collaborative action (...). In a sense, this is the ultimate consequential incentive.

The final driver, **uncertainty**, is a primary challenge for managing “wicked” societal problems (...). Uncertainty that cannot be resolved internally can drive groups to collaborate in order to reduce, diffuse, and share risk. Collective uncertainty about how to manage societal problems is also related to the driver of interdependence.” (Emerson et al, 2011: 9-10)

Bij ‘leiderschap’ wijzen Bryson et.al. (2015) aanvullend op het belang van zogeheten *boundary spanners*, mensen die de talen van de verschillende deelnemers en de verschillende contexten waarin het samenwerkingsverband functioneert, spreken en met elkaar kunnen verbinden.

In de redeneerlijn die als uitgangspunt voor ons onderzoek dient (zie figuur 1), sluiten we aan bij het onderscheid van Emerson et al en onderscheiden we exogene factoren en essentiële drivers.

Daar voegen we een essentiële driver toe die niet in de opsomming van Emerson et al (2011) voorkomt, maar wel in andere literatuur (o.a. Amsler & O’Leary, 2017; Pestoff, 2014) wordt genoemd, nl. ‘een gedeeld gevoel van urgentie’.

> 7. Succes- en faalfactoren

7.1 > Succes komt niet vanzelf: de paradox van het samenwerken in netwerken

Bryson, Crosby en Middleton Stone (2015) stellen dat het belangrijk is dat er een duidelijk collaboratief voordeel te behalen valt voor de deelnemers van een samenwerking: het gezamenlijk iets kunnen bereiken waartoe ieder op zichzelf niet in staat geweest was. Een aantal auteurs wijst er op dat zo'n collectief voordeel in de praktijk slechts zelden wordt waargemaakt (zie bijvoorbeeld Huxham, 1993; Huxham & Vangen, 2005, in Doberstein, 2015, p. 820, Moerman, 2020, p. 65 en Voets et al., 2021).

Huxham en Vangen (2005) beweren dat het in de praktijk maar zelden voorkomt dat er duidelijkheid over de doelen van de samenwerking bestaat. De diversiteit die een samenwerking juist kenmerkt, maakt het immers tegelijkertijd tot een uitdaging om de deelnemers te verenigen achter enkelvoudige doelen; iedere deelnemer heeft in de praktijk zijn eigen doelen (die zelf ook nog eens onduidelijk kunnen zijn) die in strijd kunnen zijn met die van anderen of met het collectieve doel.

Uit wetenschappelijk dat onderzoek dat de laatste jaren is gedaan naar samenwerkingsverbanden komt naar voren dat samenwerking zeker niet per definitie tot het gewenste resultaat of tot synergie leidt: "Research carried out over the last three decades shows that collaborations are often complex, slow to produce outputs, and by no means guaranteed to deliver synergies and advantage" (Vangen, 2016, p. 2).

Het is daarom belangrijk om collaborative governance niet automatisch als een standaardaanpak te zien voor complexe beleidsvraagstukken (Gash, 2016; Voets et al., 2021). Regeringen dienen volgens Voets et al., (2021) dan ook selectief te zijn in welke samenwerkingsregelingen ze opzetten zodat ze meer kunnen investeren in de samenwerkingen die het meest veel belovend zijn en daadwerkelijke beleidsprioriteiten betreffen.

Diverse auteurs (zoals Mayne and Rieper, 2003; Gray & Jenkins, 2003; Doberstein, 2016; Ehren & Perryman,

2018) laten zien dat het samenwerken in netwerken kan leiden tot ongewenst gedrag bijvoorbeeld doordat de belangen van het netwerk gaan prevaleren boven het algemeen belang, of dat de nauwe samenwerking in netwerkverband gaat leiden tot 'groupthink'. Andere auteurs (Vangen & Huxham, 2010 in Doberstein, 2016) wijzen op de hoge coördinatiekosten en op het risico van 'collaborative inertia' van netwerken (zie ook Vangen & Huxham, 2003a en 2003b).

De factoren die collaborative inertia in de hand werken zijn onder meer moeilijkheden met betrekking tot (Huxham & Vangen, 2000; 2008):

- de onderhandelingen over de gemeenschappelijke doelstellingen, vanwege de verscheidenheid van organisatorische en individuele doelstellingen die worden ingebracht door de betrokkenen in de samenwerking;
- de communicatie, vanwege verschillen in professionele (en soms natuurlijke) talen die worden gesproken tussen de partijen en organisatorische (en soms etnische) culturen;
- de ontwikkeling van gemeenschappelijke werkwijzen, omdat de partnerorganisaties onvermijdelijk sterk verschillende interne procedures van elkaar hanteren;
- het managen van waargenomen machts-ongelijkheden tussen de partners (vaak ten onrechte geassocieerd met wie het geld beheert) en het daarmee samenhangende probleem van het opbouwen van vertrouwen;
- het beheer van de verantwoordingsplicht van het samenwerkingsverband tegenover ieder van de partnerorganisaties en de overige achterban, terwijl tegelijkertijd een voldoende mate van autonomie behouden moet worden om het samenwerkingswerk te laten doorgaan;
- de pure logistiek van het werken met anderen op fysiek (ver)verwijderde plaatsen.

Vangen (2016) spreekt zelfs van de 'paradoxe aard van netwerken' omdat netwerken geacht worden zowel korte als lange termijnbelangen en het eigen belang en het algemeen belang te dienen, en bovendien individuele autonomie en collectieve besluitvorming te combineren. Recentelijk lieten Tunisini & Marchiori (2020) zien dat (a) het

onvermogen om het eigenbelang opzij te zetten, (b) opportunistisch gedrag, (c) het gebrek aan actieve deelname in een netwerk en (d) het niet willen delen van informatie (onder andere) belangrijke oorzaken zijn van netwerkfalen.

Door alle haken en ogen die er aan samenwerken in netwerken kleven is een aantal auteurs van mening dat de voordelen en mogelijkheden van collaboratief publiek management vooral getemperd moeten worden (McGuire, 2006). Bannink en Bosselaar (2018) waarschuwen er voor om niet teveel te verwachten van het samenwerken in netwerken. Zij stellen dat het samenwerken in netwerken geen oplossing biedt voor problemen met een hoge mate van complexiteit ('ontoereikende kennis over mogelijke oplossingen') en ambiguïteit ('verschillende opvattingen over wat precies het probleem is'). Ook in netwerken zal er een constante zoektocht zijn naar een balans tussen beheersen (het uitvoeren van regels conform de wet- en regelgeving en de hiervoor gestelde voorwaarden op het gebied van administratie, rechtstaat en financiën) en loslaten (vanwege de complexiteit moeten betrokken deskundigen de vrijheid krijgen om hun deskundigheid maximaal en op maat in te zetten).

7.2 > Een 'systemische blik'

Om de mogelijkheden die samenwerkingsverbanden of netwerken bieden bij het aanpakken van 'wicked problems' optimaal te benutten is het belangrijk samenwerkingen worden opgevat als complexe, dynamische, multi-level systemen. Dit laatste wordt ondersteund door Bryson, Sancino, Benington, en Sørensen (2016) die stellen dat we, om publieke waarde door netwerken te creëren bij de complexiteitstheorie te rade moeten gaan. Dit betekent het hanteren van een systeem-brede aanpak om de samenwerking te kunnen begrijpen en analyseren: het trekken van de juiste systeemgrenzen, en het begrijpen van de afzonderlijke onderdelen en hun onderlinge verbanden, in het bijzonder feedback relaties. Als dit systeem-brede perspectief niet wordt gebruikt is de kans groot dat problematische situaties verkeerd begrepen zullen worden en dus

publieke aangelegenheden onjuist worden aangepakt of zelfs verergerd worden (Senge, 2006; Patton, 2010; Scharmer, 2009, in Bryson et al., 2016). Wederzijdse afhankelijkheden spelen volgens netwerk governance theorieën een belangrijke rol bij samenwerkingen met diverse actoren, en meta-governance kan daarbij het netwerk stabiliseren en richting geven (Agranoff & Maguire, 2003; Klijn & Koppenjan, 2004, in Bryson et al., 2016).

7.3 > Interne factoren

Er is inmiddels veel kennis opgebouwd over succes- en faalfactoren bij verschillende typen netwerken, de dynamiek in netwerken en de condities waaronder netwerken optimaal functioneren, (zie bijvoorbeeld Raab & Kenis, 2009; Kickert & Koppenjan, 1997; Huxham & Vangen, 2013; Popp et al., 2014; Van Montfort & Michels, 2020, Provan et.al, 2007; Bryson et al., 2015 en 2017; Provan & Kenis, 2008; Doberstein, 2016). Zo komt uit de literatuur naar voren dat het ontwerp van het samenwerkingsverband moet passen bij het doel. Heldere verantwoordelijkheden en procesafspraken, bijvoorbeeld over het verstrekken en delen van informatie, worden als succesfactoren genoemd, evenals 'leiderschap' of 'vertrouwen'.

Provan & Lemaire: vijf kenmerken van succesvolle organisatienetwerken

Provan & Lemaire (2012) schetsen op grond van een literatuurstudie vijf kenmerken van succesvolle organisatienetwerken die gericht zijn op het realiseren van een gemeenschappelijk doel ('whole networks')⁴:

1. Betrokkenheid op verschillende niveaus

Het is belangrijk dat personen die direct bij de netwerkactiviteiten zijn betrokken ook hun collega's in de eigen organisatie informeren en betrekken. Daarbij kan het gaan om zowel collega's die beslissingsmacht hebben of juist collega's die essentieel voor de uitvoering van netwerkafspraken zijn.

⁴ Zij spreken bij dit type netwerken dat op het realiseren van een collectief doel gericht van 'whole networks'. Zij onderscheiden dit type van 'egocentrische netwerken', dat wil zeggen van netwerken waarin de netwerkpartners voornamelijk hun eigen belang voorop stellen (dat dus alleen via samenwerking kan worden gerealiseerd). De 'whole networks' worden in de recente literatuur ook wel 'ecocentric networks' genoemd omdat ze er op gericht zijn het hele ecosysteem van samenwerkende partijen op een soepele manier te laten functioneren. Zie ook hieronder (p. 33) de behandeling van het ecologisch systeemmodel van Bronfenbrenner (1979).

“Overall network effectiveness can be significantly enhanced when network goals and interests are understood and accepted through meaningful involvement by multiple members of organizations in the network, especially for those organizations that are critical to overall network success. Ideally, network involvement would occur at several hierarchical levels in the organization, thereby gaining the participation, commitment, and engagement not only of top administrators who have decision authority, but also of the key service and staff professionals who have the necessary operational and programmatic knowledge and who are likely to be most heavily involved in the implementation of network initiatives. When these organizational representatives connect to others in different ways, the potential range of information exchanged is significantly enhanced.” (Provan & Lemaire, 2012, p. 643)

2. Een passend netwerkontwerp

Hier is volgens Provan & Lemaire vooral van belang dat er sprake is van *selectieve integratie*: wel onderlinge coördinatie en afstemming maar alleen doelgericht en beperkt tot die partijen die er echt toe doen voor een effectieve en efficiënte besluitvorming. Dat betekent in de praktijk dat een beperkt aantal netwerkdeelnemers hele nauwe banden en korte lijntje met elkaar heeft, terwijl er daaromheen een grote groep deelnemers is die op grotere afstand staat en wat losser is verbonden met het netwerk. Volledige integratie zou leiden tot hoge transactiekosten door alle overleg en afstemming die nodig zijn.

3. Passende governance

Hier sluiten Provan & Lemaire (2012) aan bij het onderscheid dat Provan & Kenis (2008) maken tussen drie basismodellen van netwerkgovernance: “*shared/participative, lead organization, and network*”. Deze hebben we op pagina 16 (voorbeeld T4) beschreven. Het gekozen governance model moet passen bij de aard van het vraagstuk dat aan de orde is. Zo zal bijvoorbeeld voor grote netwerken met veel partners het model van ‘shared governance’ minder geschikt zijn.

4. Legitimiteit

Het laten slagen van netwerksamenwerking vereist zowel interne als externe legitimiteit. *Interne legitimiteit* is wordt bepaald door bijvoorbeeld de mate van onderling vertrouwen, de wijze waarop onderlinge conflicten worden opgelost, de wijze waarop wordt gecommuniceerd en de waarde die deelname aan het netwerk heeft voor de afzonderlijke netwerkpartners. Deze vorm van legitimiteit is essentieel in de beginfase van de samenwerking.

Externe legitimiteit komt naar voren in de mate waarin nieuwe leden aan willen sluiten, geld en andere hulpbronnen kunnen worden verkregen of de wijze waarop buitenstaanders tegen het netwerk aankijken. In de praktijk komt het voor dat netwerksamenwerking van buitenaf wordt afgedwongen of opgelegd, maar dat er onvoldoende interne legitimiteit is, hetgeen het netwerk kwetsbaar maakt.

5. Stabiliteit

Goed functionerende netwerken weten een balans te vinden tussen flexibiliteit en stabiliteit. Het meest efficiënt is volgens Provan & Lemaire als de kernorganisaties wier betrokkenheid cruciaal is, via vele relaties ‘aan elkaar vastzitten’ en er daarom heen een flexibele schil bestaat van minder cruciale netwerkpartners, die wel van tijd tot tijd nieuwe ideeën inbrengen.

The stability–flexibility paradox is that networks need to be relatively stable at their core, while maintaining flexibility, especially at the periphery. The network core would typically consist of organizations that are most central in their level of involvement and most critical to the overall mission of the network. Significant disruptions in the pattern of relationships among the core organizations are especially difficult to overcome. Flexibility could be advantageous, however, on the network periphery, which refers to those organizations that are less well connected and whose involvement might be less critical. New organizations can enter and less involved organizations can leave, thus bringing new ideas and contributions to core members. (Provan & Lemaire, 2012, p. 645–646)

Kenis & Cambré (2019): Vier succesfactoren

Kenis & Cambré (2019) komen tot de conclusie dat elke type organisatienetwerk– afhankelijk van de omstandigheden – een aangepaste governance vereist ('situatieve benadering'). De effectiviteit van organisatienetwerken wordt volgens hen bepaald door vier factoren (p. 98):

- Mate van vertrouwen
- Aantal netwerkleden
- Mate van doelconsensus
- Behoeftte aan netwerkcompetenties

Meer algemeen kan op basis van de literatuur een onderverdeling worden gemaakt in succes- en faalfactoren die samenhangen met:

- structuur (ontwerp), bijvoorbeeld afbakening van taken en verantwoordelijkheden
- processen, bijvoorbeeld afspraken over het delen van informatie of over besluitvormingsprocedures
- persoon, bijvoorbeeld (onderling) vertrouwen of leiderschap

Welke succes- en faalfactoren in een bepaald samenwerkingsverband de doorslag geven hangt onder meer af van de complexiteit van het probleem, het ontwikkelingsstadium van het netwerk, de omvang en aard van het netwerk en van externe factoren en het weerstands- en aanpassingsvermogen van het netwerk (zie box 1). Omdat er zoveel onderling samenhangende variabelen een rol spelen bij succes of falen van een samenwerkingsverband kunnen we stellen dat succes en falen 'contingent' zijn.

Box 1

Weerbaarheid en aanpassingsvermogen van een samenwerkingsverband

Een succesvol netwerk of samenwerkingsverband kan meebewegen met veranderingen in de omgeving, bijvoorbeeld veranderingen in beleid, in budget of in de maatschappelijke perceptie of framing van een vraagstuk. Als een samenwerkingsverband effectief wil zijn, moet het dus veerkrachtig en wendbaar zijn. In de internationale literatuur wordt dan gesproken over bijvoorbeeld 'resilience', 'adaptive capacity' of 'adaptive governance'. *Watters, Jim, Pillay, Hitendra, & Flynn (2016)* spreken van 'resilience capacity' (weerbaarheid) en 'adaptive capacity' (adaptief vermogen). Resilience capacity wil zeggen, kan het systeem:

- een schok absorberen en tevens haar kernfuncties voortzetten?
- zichzelf herorganiseren om effectief op de schok te reageren?
- capaciteit opbouwen, leren, en zich aanpassen?

Adaptive capacity verwijst naar het vermogen van actoren in een samenwerkingsverband ('systeem') om de weerbaarheid van dit samenwerkingsverband te beïnvloeden.

Kaats & Opheij (2014): het ‘Common Eye’-model

Een bekend lijstje met succes- en faalfactoren uit de managementliteratuur dat we er hier uitlichten is het ‘Common Eye’-model van Kaats & Opheij (2014: 48, 361 e.v., zie figuur 6) omdat hierin een groot aantal succes- en faalfactoren in samenhang worden gepresenteerd. Hieronder weergegeven in de versie uit het boek ‘Leren samenwerken door organisaties’. Zij onderscheiden de volgende factoren die volgens hen bepalend zijn voor het slagen van samenwerking: ambitie en daaraan gekoppeld proces, organisatie, relatie en belangen.

De VO-raad heeft voor zijn leden een reflectie-instrument gemaakt dat is gebaseerd op het Common Eye model. Met dit instrument in de vorm van een ‘praatplaat’ kunnen scholen en schoolbesturen systematisch reflecteren op de kwaliteit van hun samenwerkingsverbanden (zie: www.vo-raad.nl/nieuws/nieuw-reflectie-instrument-voor-versterking-regionale-samenwerking).

Figuur 6: Common Eye model (Kaats en Opheij, 2014)

AMBITIE				
Ambitie	Belangen	Relatie	Organisatie	Proces
<ul style="list-style-type: none"> • Werken aan een gedeelde ambitie • Hoe gedeeld is de ambitie van de partners? • Inhoud Commitment Gezamenlijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Recht doen aan belangen • Creëren van waarde van betrokken partners? • Transparantie Dialoog Mutual gains 	<ul style="list-style-type: none"> • Leiderschap Relatie Vertrouwen • Goed persoonlijk samenwerken • Hoe doen we het als alliantieteam? 	<ul style="list-style-type: none"> • Governance Besluitvorming Vorm • Is de samenwerking goed georganiseerd? • Professioneel organiseren 	<ul style="list-style-type: none"> • De goede stappen, De goede volgorde, Win-Win, In dialoog • Op de goede weg samen • Vormgeven en monitoren van een goed proces

7.4 > Externe factoren

Het common eye model legt het succes of falen van een samenwerking heel sterk bij interne factoren. Hierboven is beschreven dat, naast deze interne factoren, externe factoren heel cruciaal kunnen zijn voor de ontwikkeling van een samenwerking. Denk aan (zie o.a. Bryson et.al 2015 en Moerman, 2020):

- De politieke context waarin specifiek beleid en specifieke wet- en regelgeving tot uitdrukking komen
- De juridische context waarin algemene wet- en regelgeving (denk aan privacy of mededinging) vastligt
- De institutionele context waarin taken en bevoegdheden en daarmee de handelingsruimten van de verschillende netwerkpartners zijn vastgelegd

Ecologisch systeemmodel

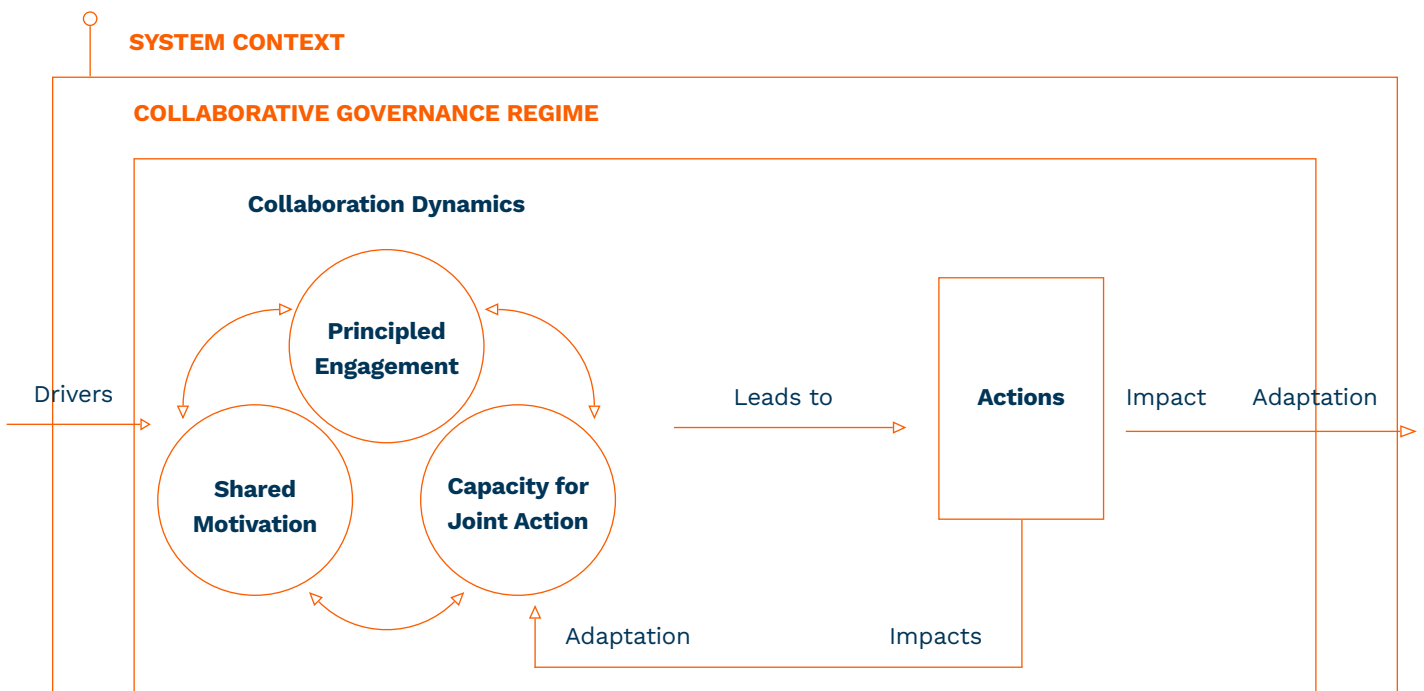
Een stap abstracter is het ecologisch systeemmodel van Bronfenbrenner (1979). Dit model laat zien dat bij effectieve samenwerkingsverbanden het micro-, meso-, exo- en macroniveau op een productieve manier met elkaar zijn verbonden (Bronfenbrenner richt zich in zijn onderzoek specifiek op partnerships

tussen het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen). Micro verwijst naar directe belanghebbenden; meso naar indirecte belanghebbenden; exo naar belanghebbenden die via beleid of geld het speelveld van het samenwerkingsverband kunnen beïnvloeden; macro naar het systeem van wet- en regelgeving en de institutionele context. Boundary spanners (personen) of boundary spanning processen zijn essentieel om deze verschillende niveaus met elkaar te verbinden. Concreet betekent dat er personen of processen in een samenwerkingsverband moeten zijn die er voor zorgen dat bijvoorbeeld het overheidsbeleid en de doelstellingen van het samenwerkingsverband op een productieve manier met elkaar worden verbonden.

Integrative Framework for Collaborative Governance

Net als de voorgaande auteurs in dit hoofdstuk benadrukken *Emerson, Nabatchi, and Balogh* (2011) de gelaagdheid en samenhang tussen de dynamiek binnen een samenwerkingsverband of netwerk en de dynamiek tussen het samenwerkingsverband en de omgeving. Zij beelden die uit in het Integrative Framework for Collaborative Governance zoals weergegeven in de figuur 7 hieronder (Emerson et al, 2011, p. 6).

Figuur 7: Het Integrative Framework for Collaborative Governance



Het model laat zien dat er ‘drivers’ zijn die de samenwerking op gang brengen. In die samenwerking zijn commitment aan het doel, de motivatie van de deelnemers en vermogen tot collectieve actie de drie belangrijkste samenhangende elementen die de samenwerking in beweging houden en leiden tot actie en impact. Dat gebeurt binnen een kader van impliciete en expliciete regels, normen en besluitvormingsprocedures, het *Collaborative Governance Regime* genaamd. Daar omheen ligt weer de schil van de systeem context, dat wil zeggen de hierboven genoemde politieke, juridische of institutionele context. Uiteindelijk is de bedoeling dat de uitkomsten (impact) van het handelen door het samenwerkingsverband worden geabsorbeerd door het systeem. Het kan dus op verschillende manieren ‘misgaan’: als de samenwerking niet leidt tot collectieve actie, als die actie niet leidt tot effect, als het effect niet past binnen het ‘collaborative governance regime’ of als de resultaten van de samenwerking niet door ‘het systeem’ worden geaccepteerd, bijvoorbeeld omdat ze niet passen bij het beleid op dat moment (zie ook Emerson and Nabatchi, 2015). In het analytisch model dat we voor dit onderzoek hanteren zijn duidelijk de sporen zichtbaar van dit ‘Integrative Framework for Collaborative Governance’. In hoofdstuk 8 gaan we in op het framework waarmee Emerson en Nabatchi binnen dit model de prestaties, effecten en opbrengsten van een samenwerkingsverband analyseren.

7.5 > Toezicht⁵

Een andere belangrijke variabele die van invloed is op het succes of falen van een samenwerkingsverband is het *toezicht*. In situaties waarin verantwoordelijkheden, geldstromen en taken gedeeld en verdeeld worden over veel partijen is de vraag naar rekenschap en transparantie, en daarmee naar toezicht extra lastig. Samenwerkingsverbanden vragen van interne toezichthouders om meer vanuit de complexiteit van het maatschappelijk probleem te kijken en naar de mate waarin het netwerk als geheel bijdraagt aan de oplossing (zie ook Voets et al., 2021). De belangen van de ‘eigen’ organisatie moeten daar tegen worden afgewogen.

Toezicht is daarnaast een belangrijke contextfactor bij het functioneren van organisatienetwerken. Zo blijkt uit onderzoek van onder meer Ehren et al (2017) dat het traditionele externe instellingstoezicht organisatienetwerken kan belemmeren in het gezamenlijk adresseren van complexe maatschappelijke problemen. Daarbij kan een spanning ontstaan tussen het programma van eisen dat door een toezichthouder wordt gehanteerd en de handelingsruimte die een organisatie nodig heeft om effectief in een netwerk te kunnen opereren en daarmee meer bij te dragen aan het bereiken van maatschappelijke waarde.

Verder blijft in het traditionele instellingstoezicht veelal buiten beschouwing welke potentiële neven-effecten organisatienetwerken kunnen hebben. Denk hierbij aan hoge coördinatiekosten voor overleg en afstemming of fragmentatie in de dienstverlening die ten koste kan gaan van het publieke belang (Gray et al, 2003; Mayne et al, 2003). Ook maakt de toenemende gelaagdheid in bestuur en uitvoering (zie o.a. Van de Bovenkamp, Stoopendaal en Bal, 2017) het voor toezichthouders lastiger om te bepalen op welk niveau zij het meest effectief zijn: de netwerkpartner, het netwerk, netwerken van netwerken, of het stelsel. Ehren et al (.....) hebben voor het externe toezicht laten zien dat het belangrijk is dat de toetsings- en evaluatiecriteria van de inspectie(s) niet alleen passen bij de doelstellingen en prestaties van de afzonderlijke netwerkpartners maar vooral bij die van de netwerken als geheel, en dat het belangrijk is dat er vertrouwen bestaat tussen de inspectie, de netwerkpartners en het netwerk als geheel. Andere literatuur wijst op het belang van discretionaire ruimte voor de inspecteurs (Hupe, 2019), het belang van open en lerende houding bij de inspecties, het betrekken van externe stakeholders, het organiseren van feedback- en leerprocessen en het meenemen van ‘het perspectief van de ander’ (Rutz and De Bont, 2019).

In de toezicht- en evaluatieliteratuur worden verschillende mogelijkheden besproken om het toezicht beter af te stemmen op het functioneren en presteren van netwerken. Daarbij wordt onder andere gedacht aan informeel overleg en afstemming tussen de betrokken toezichthouders, het betrekken van

⁵ Gebaseerd op, en grotendeels overgenomen uit het projectvoorstel ‘Effectieve toezichtarrangementen voor organisatienetwerken’, Tilburg University, Vrije Universiteit en Vereniging voor Toezichthouders van Woningcorporaties, versie 14-7-2021.

‘netwerkbelanghebbenden’ bij de normstelling of oordeelsvorming, het afstemmen van interne en externe toezichtkaders, aandacht in het toezicht voor de dynamiek in het netwerk waar de onder toezicht staande organisatie in deelneemt (‘network mapping’ en ‘developmental evaluation’) (Ehren, 2017 draft). Er is nog weinig systematisch en praktijkgericht onderzoek verricht naar de vraag welk type toezicht het beste past bij welk type netwerk.

7.6 > (Omgaan met) complexiteit

Samenwerking in netwerken is meestal nodig omdat een te realiseren ambitie niet door een partij in isolement te realiseren is. Het gaat dan vaak om de eerder genoemde ‘wicked problems’: niet vast omliggende en gelaagde vraagstukken waarbij meerdere partijen zijn betrokken die onderling van elkaar afhankelijk zijn. Omdat veel netwerken en andere samenwerkingsverbanden zich richten op dit type problemen hebben zij te maken met het vraagstuk van complexiteit. Het succes van het netwerk hangt dan ook mede af van de manier waarop het netwerk in staat is om complexiteit te managen. We bespreken dit punt aan de hand van het artikel *Complexity in Governance Network Theory* van Klijn en Koppenjan uit 2014.

Klijn en Koppenjan (2014) onderscheiden drie soorten complexiteit:

1. Substantiële complexiteit

Substantiële complexiteit is complexiteit die ontstaat doordat de actoren in het netwerk ofwel over te weinig kennis beschikken, ofwel de betrouwbaarheid en relevantie van bestaande informatie ter discussie stellen. Dat laatste gebeurt vaak omdat actoren in het netwerk de problemen of vraagstukken die aan de orde zijn op een verschillende manier percipiëren en daarmee ook informatie op een andere manier interpreteren en framen. Substantiële complexiteit wordt dus niet verminderd door meer informatie te genereren. In tegendeel, meer informatie – die op meerdere manieren zal worden gewaardeerd en geïnterpreteerd door de netwerkpartners – zal alleen maar bijdragen aan méér complexiteit.

2. Strategische complexiteit

In de netwerksamenwerking behouden de deelnemers hun eigen autonomie. Daardoor hebben betrokken actoren de mogelijkheid om hun eigen keuzen te maken en strategisch te handelen. Dit leidt tot strategische complexiteit. Die kan nog verder worden vergroot als actoren gaan anticiperen op het strategisch gedrag dat ze bij de ander vermoeden: “Because of these interactions, it is difficult to predict what strategies actors will choose, how strategies will evolve during the process, and how the interactions of these strategies will influence the process of problem-solving.” (Klijn and Koppenjan, 2014: 63).

3. Institutionele complexiteit

Omdat ‘wicked problems’ alleen over domein- en organisatiegrenzen heen aangepakt kunnen worden hebben netwerken die zich richten op de aanpak van dit type problemen te maken met een veelheid aan wet- en regelgeving en andere institutionele kenmerken die bij die verschillende domeinen en organisaties horen. Dit leidt tot een toename van institutionele complexiteit.

“As a result, interactions become more difficult because the behavior of actors representing various networks will be guided by the different rules and frames of reference; they will have other routines and speak another professional language.” (Klijn and Koppenjan, 2014: 64).

Klijn en Koppenjan (2014) stellen dat het omgaan met deze vormen van complexiteit in essentie een kwestie is van wederzijds aanpassen en samenwerken (‘mutual adaption and cooperation’). De ‘go alone’ strategie is op de lange termijn geen optie. Aan de andere kant is samenwerking weliswaar noodzakelijk in netwerken maar tegelijkertijd niet eenvoudig:

“An interaction process may stagnate or be blocked because actors have different perceptions, they pursue conflicting interests or strategies, they lose interest in an issue, or the transaction costs of cooperation are too high.” (Klijn en Koppenjan, 2014: 64)

Klijn en Koppenjan presenteren vier factoren die het succes of falen (‘stagnations’ and ‘breakthroughs’) van netwerken die zich richten op wicked problems, kunnen verklaren.

a. Cognitieve factoren

Deze hebben te maken met verschillen in perceptie tussen de netwerkdeelnemers over zowel de aard van het probleem als over de gewenste oplossing. Daarom is het belangrijk om reflectiemomenten te organiseren waarbij onduidelijkheden, misverstanden of meningsverschillen kunnen worden besproken. Daarnaast kan het helpen om externe expertise in te huren of via onderzoek een gezamenlijke kennisbasis te creëren.

b. Sociale factoren

Conflicten, bijvoorbeeld als gevolg van de bovengenoemde probleempercepties of belangenconflicten, kunnen leiden tot hoge transactiekosten. In zo'n geval is niet zozeer het aantal deelnemers problematisch, maar eerder het ontbreken van effectieve coördinatie-mechanismen tussen de deelnemers. Het kan dan helpen om via procesafspraken het besluitvormingsproces beter te stroomlijnen. Ook kan het aanstellen van externe facilitators, arbiters of conflictmanagers behulpzaam zijn.

c. Institutionele factoren

Stagnatie binnen een netwerk kan ook ontstaan omdat er te weinig gedeelde uitgangspunten, regels en afspraken zijn. Dat kan er toe leiden dat de deelnemers in het netwerk hun eigen taal blijven spreken ('de Toren van Babel'). Naast een sterk institutioneel arrangement is ook onderling vertrouwen tussen de deelnemers noodzakelijk om de transactiekosten te beperken.

d. Netwerkmanagement

Klijn en Koppenjan omschrijven netwerkmanagement als volgt:

"(Network management is) focused on improving cognitive learning processes, on joint image building, enrichment and goal entanglement, and on strategic and institutional learning processes, aimed at enhancing cooperation between parties with diverging interests, perceptions and objectives, roles (experts, citizens, users, civil servants, entrepreneurs, politicians) and diverging institutional backgrounds."

(Klijn and Koppenjan, 2014: 68).

Verstandig netwerkmanagement kan bijdragen aan een goede omgang met de bovengenoemde vormen van complexiteit:

- Inhoudelijke ('substantive') complexiteit: door variatie, leerprocessen en gezamenlijk onderzoek te stimuleren;
- Strategische complexiteit: door onderlinge interactie, relaties en mechanismen voor conflictregulering te stimuleren;
- Institutionele complexiteit: door te investeren in het institutioneel design (regels, relaties en verdeling van middelen).

7.7 > Bestuurlijk vermogen ('governance capabilities')

Klijn en Koppenjan (zie vorige paragraaf) richten zich op de manier waarop *binnen een netwerk* kan worden omgaan met complexiteitsvraagstukken en 'wicked problems'.

Tot slot van dit hoofdstuk gaan we in op *het bestuurlijk vermogen* (de 'governance capabilities') dat noodzakelijk is om 'wicked problems' op een goede manier te benaderen. We doen dat aan de hand van twee artikelen van Termeer en anderen uit 2015 en 2016 (Termeer et al, 2015, 2016).

De focus in deze artikelen ligt bij de manier waarop (1) in de beleidsvorming zou moeten worden omgegaan met wicked problems en (2) hoe netwerken hiermee zouden moeten omgaan. Ervan uitgaande dat het goed omgaan met wicked problems een samenwerking in netwerken vereist, is hun redenering interessant voor ons onderzoek. Ook in ons onderzoek zien we dat netwerken voortdurend worden uitgedaagd om zich aan te passen en te vernieuwen door een veranderende maatschappelijke vraag (behoefte aan bepaalde beroepen en vaardigheden), nieuwe mogelijkheden (ICT), een veranderende politieke context (andere beleidsprioriteiten, subsidies)... Etc.

Wat verstaan Termeer et al, 2015) onder bestuurlijk vermogen, ofwel 'governance capability'?

"We define a governance capability as the ability of policy makers to observe wicked problems and to act accordingly, and the ability of the governance system to enable such observing and acting. Hence, we argue that every capability should include the three (...) dimensions of acting, observing, and enabling." (Termeer et al, 2015; 683-684)

Bestuurlijk vermogen bestaat in hun visie uit vier elementen (in het artikel uit 2016 zijn het er vijf). We bespreken ze hier kort.

1. Reflexiviteit (reflexivity)

Het is belangrijk om de variatie aan perspectieven die de netwerkdeelnemers inbrengen tot hun recht te laten komen. Daarnaast moeten frames die dominant zijn of dreigen te worden constant ter discussie (kunnen) worden gesteld. Een gebrek aan reflexiviteit kan leiden tot een tunnelvisie en het stollen van controversen en daarmee de 'wickedness' van de situatie nog verder vergroten.

2. Weerbaarheid (resilience)

Onzekerheid, wisselende omstandigheden, plotselinge veranderingen en verrassingen horen bij wicked problems. Het netwerk moet in staat zijn om daarop adequaat te reageren en mee te bewegen.

3. Responsiviteit (responsiveness)

Netwerken zullen op veranderende omstandigheden moeten reageren terwijl ze tegelijkertijd de balans tussen de publieke waarden (bijv. democratisch, effectief, efficiënt, geloofwaardig etc.) waar ze voor staan in acht moeten blijven nemen. Als netwerken te weinig responsief zijn naar de omgeving, dan kan dat ertoe leiden dat het maatschappelijk belang uit zicht verdwijnt en dat op den duur de legitimiteit daalt.

4. Revitalisering (revitalization)

Netwerken moeten in staat zijn handelingsblokkades en niet gewenste praktijken, die al dan niet sluipenderwijs zijn ontstaan, aan te pakken en daarmee weer een effectieve aanpak van de 'wicked problems' mogelijk te maken.

"The messiness, uncertainties, interconnectivities, and endlessness associated with wicked problems can be overwhelming (.....) and "frustrating as hell" for policy makers (...)." (Termeer et al, 2015: 686).

Als netwerken niet in staat zijn om zichzelf te revitaliseren dreigt het risico van terugval, 'meer van hetzelfde'-oplossingen of escalatie van conflicten tussen deelnemers die gevangen blijven in hun oude routines.

In hun artikel uit 2016 voegen Termeer et al. hieraan het element 'herschalen' toe:

5. Herschalen (rescaling)

Dit element verwijst naar het vermogen om op tijd het niveau waarop het probleem zich voordoet (bijvoorbeeld lokaal) en het niveau waarop beleid wordt gemaakt (bijvoorbeeld nationaal) met elkaar te kunnen verbinden:

"Without rescaling, scale mismatches result in less optimal solutions. Obviously, rescaling has far-reaching consequences in terms of responsibilities and inclusions or exclusions of actors, and thus power positions." (Termeer et al, 2016, p. 16).

In figuur 8a en 8b zijn de belangrijkste kenmerken en handelingsperspectieven van de hierboven beschreven elementen van het bestuurlijk vermogen ('governance capabilities') weergegeven.

Figuur 8a 'Governance capabilities' (I)

GOVERNANCE CAPABILITY	DEFINITION	ASPECT OF THE WICKED PROBLEM DOMAIN TO BE ADDRESSED	EFFECTS OF DEFICIT
Reflexivity	The capability to appreciate and deal with unstructured problems and multiple realities	<ul style="list-style-type: none"> • Unstructured problems • Multiple frames and perspectives 	Risk of tunnel vision or intractable controversies
Resilience	The capability to flexibly adapt one's course in response to frequent and uncertain changes without losing identity	<ul style="list-style-type: none"> • Interconnected problems • Unpredictable consequences of action • Uncertainties 	Risk of failure to keep fulfilling basic functions
Responsiveness	The capability to respond legitimately to unlimited demands and concerns	<ul style="list-style-type: none"> • No stopping rule • Unlimited number of issues and demands • Moral responsibilities 	Risk of overreacting and losing citizens' trust and legitimacy
Revitalizing	The capability to unblock stagnations and reanimate policy processes	Stagnating and unproductive interaction patterns	Risk of more of the same and of regression

Bron: Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2013, p. 685)

Termeer et al. (2015) wijzen erop dat deze elementen van bestuurlijk handelen niet 'optelbaar' zijn, maar in de praktijk met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Daarnaast benadrukken ze dat wicked problems nooit helemaal opgelost kunnen worden, geen natuurlijke 'stopping rules' kennen en voortdurend veranderen. Dat betekent dat het bestuurlijk vermogen zich beter niet op finale oplossingen kan richten maar op:

"...repeated small wins, based on careful observation and targeted actions, rather than through comprehensive plans or heroic deeds... . Recognizing and appreciating these small wins can prevent policy makers from getting caught up in wicked experiences. In doing so, they produce small steps of continuous change, which in the end can churn old routines into new learning." (Termeer et al., 2015:703).

Figuur 8b 'Governance capabilities' (II)

GOVERNANCE CAPABILITY	STRATEGIES	ENABLING INSTITUTIONAL CONDITIONS
Reflexivity	<ul style="list-style-type: none"> • Reconsidering problem frames • Enticing people into frames • Connecting frames • Negotiating despite frame differences 	<ul style="list-style-type: none"> • Awareness of frame differences • Tolerance of ambiguity • Embedding reflexive activities • Providing room for changing problem definitions • Process skills
Resilience	<ul style="list-style-type: none"> • Learning by doing • Experimenting • Taking flexible measures 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerance of uncertainties • Bridging arrangements • Appreciating certain levels of redundancy and flexibility • Improvisation skills
Responsiveness	<ul style="list-style-type: none"> • Deciding when to hold back and when to react • Communicating sensitively to a variety of publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerance of information overload • Organized presence in a variety of venues • Parallel structures • Political-sensitivity skills
Revitalizing	<ul style="list-style-type: none"> • Motivating people • Addressing dysfunctional interactions • Interventions to unblock stagnation 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerance of disappointments • Openness to questioning path dependency and lock-ins • Intervention skills
Rescaling	<ul style="list-style-type: none"> • Linking cross-level interactions in the problem scale with cross-level interactions in the governance scale • Decoupling levels on the problem scale • Remodelling the governance scale 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerance of blurred responsibilities • Flexible jurisdictions to create and re-create fit • Openness to multiple scale logics

Bron: Termeer et al (2016, p. 14)

> 8. Output en outcome

In paragraaf 7.1. bespraken we dat samenwerking niet vanzelf resultaat oplevert en zelfs regelmatig leidt tot ongewenste ‘groupthink’ of ‘collaborative inertia’. Samenwerking is niet het panacée voor alle kwalen. Soms zal sturing door een sterke partij met doorzettingsmacht (bijvoorbeeld de overheid), wetgeving, sturing via doelfinanciering of taakverbreding van bestaande organisaties meer voor de hand liggen. Maar als samenwerking wel een geschikte vorm is om bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, waar meten we dan succes aan af? Aan welke typen output en outcome kunnen we dan denken?

Het volstaat niet om de succes- en faalfactoren uit hoofdstuk 7 erbij te nemen en te onderzoeken in welke mate aan succesfactoren is voldaan en faalfactoren worden vermeden. Dat zegt nog weinig over *welke prestaties* en *welke effecten* het gaat en op *welk niveau* we spreken over prestaties en effecten (de samenleving, het netwerk of de netwerkdeelnemers). We bespreken in dit hoofdstuk drie artikelen die houvast bieden bij het ordenen en categoriseren van soorten prestaties en effecten van netwerken:

1. *Bryson, Crosby, en Middleton-Stone* (2015) behandelen vier manieren om zicht te krijgen op prestaties en effecten van samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 8.1.).
2. *Provan en Milward* (2001) benadrukken dat het belangrijk is om bij de evaluatie van samenwerkingsverbanden drie niveaus te onderscheiden: de samenleving (‘de cliënt’), het netwerk en de netwerkpartners. Succes op het ene niveau betekent niet automatisch succes op een ander niveau (zie paragraaf 8.2.).
3. Emerson en Nabatchi (2015) bouwen voort op het model van *Provan en Milward* en voegen daaraan toe dat op elk niveau een onderscheid gemaakt kan worden tussen output, outcome en aanpassingsvermogen (zie paragraaf 8.3.).

De literatuur over prestaties, effecten en opbrengsten van netwerken is omvangrijk, maar met de keuze voor de drie theoretische benaderingen in paragraaf 8.1., 8.2. en 8.3. hebben we een werkbare ordening en categorisering om de prestaties, effecten en opbrengsten van de netwerken die in het onderzoek zijn betrokken, te duiden.

8.1 > Vier perspectieven om zicht te krijgen op output en outcome

Bryson, Crosby, en Middleton-Stone (2015) benoemen vier perspectieven van waaruit prestaties en effecten van samenwerkingsverbanden kunnen worden geëvalueerd (*assessing outcomes of cross-sector collaboration in four categories*):

1. Publieke waarde

Vanuit deze invalshoek is ‘publieke waardecreatie’ het doel (zie ook hoofdstuk 5). Daarbij gaat het er om dat via de samenwerking doelen en effecten – in dit geval publieke waarde – worden bereikt die de leden afzonderlijk niet hadden kunnen bereiken.

2. Directe -, tussentijdse - en lange termijn effecten

Vanuit deze invalshoek worden prestaties en effecten beschouwd in termen van directe ofwel korte termijn effecten, tussentijdse effecten en lange termijn effecten.

Voorbeelden van *korte termijn* effecten zijn het tot stand brengen van overeenkomsten of het ontwikkelen van innovatieve strategieën. Collectieve leerprocessen of de concrete uitvoering van gemaakte afspraken zijn vanuit dit perspectief voorbeelden van *tussentijdse effecten*. En bij *lange termijn* effecten gaat het om wezenlijke veranderingen in de relaties tussen de partners, het ontstaan van nieuwe instituties of nieuwe ‘discoursen’ van waaruit maatschappelijke problemen worden benaderd.

Clarke en Fuller (2010) brengen hierop een verfijning aan door naast het onderscheid tussen directe, tussentijdse en lange termijn effecten ook nog een onderscheid te maken tussen zes categorieën van effecten: (a) realiseren wat gepland was, (b) leren,

(c) gedragsverandering, (d) veranderingen in relaties tussen netwerkpartners en partijen buiten het netwerk, (e) outcomes, (f) onverwachte uitkomsten.

3. Weerbaarheid en wendbaarheid ('Resilience and reassessments')

Vanuit deze invalshoek wordt het succes van een samenwerking afgelezen aan de mate waarin een samenwerking tot staat is om te leren en aan de mate van 'weerbaarheid en wendbaarheid'. In succesvolle samenwerkingsverbanden blijkt voortdurend te worden geleerd (Chen, 2010; Koppenjan, 2008; Leach et al., 2014, in Bryson, Crosby, & Middleton-Stone, 2015, p. 11). Leren is vooral belangrijk wanneer doelen en prestatie-indicatoren niet van tevoren bekend zijn of kunnen zijn; met andere woorden, voortdurend leren is de manier om erachter te komen wat de doelen en indicatoren zouden kunnen en moeten zijn (Koppenjan, 2008).

4. (Complexe) verantwoording

Vanuit dit perspectief krijgen we vooral via de verantwoording inzicht in het functioneren en presteren van een netwerk. Die verantwoording kan zich richten op input, het proces, output of outcome. Bij samenwerkingsverbanden wordt verantwoording heel complex. Volgens Bryson, Crosby, en Middleton-Stone (2015) is er nog veel werk te verzetten om de resultaten van sector-overschrijdende samenwerking via verantwoording goed in beeld te krijgen.

8.2 > Drie analyseniveaus om zicht te krijgen op effecten

Provan en Milward (2001) onderscheiden drie niveaus om zicht te krijgen op de effecten van netwerken. In hun multilevel benadering onderscheiden zij: (a) het gemeenschapsniveau, (b) het netwerkniveau en (c) het niveau van de netwerkdeelnemers ('community, network, and organization/participant levels.'). Op elk niveau kunnen er gewenste en ongewenste, bedoelde en niet bedoelde effecten optreden. De effecten op de drie niveaus kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Zo kan een netwerksamenwerking behoorlijke goede resultaten opleveren op het niveau van de gemeenschap, maar kunnen de individuele deelnemers toch het gevoel hebben dat ze teveel van hun eigen belangen of autonomie hebben moeten inleveren. Andersom kan ook als de deelnemers vinden dat ze prettig samenwerken met respect voor ieders belangen en afwegingen, maar het uiteindelijke resultaat van de netwerksamenwerking gering is. In figuur 9 zijn per niveau de belangrijkste betrokkenen en de criteria voor effectiviteit weergegeven.

Figuur 9 Drie analyseniveaus om zicht te krijgen op effecten

LEVELS OF NETWORK ANALYSIS	KEY STAKEHOLDER GROUPS	EFFECTIVENESS CRITERIA
Community	Principals and Clients <ul style="list-style-type: none"> • Client advocacy groups • Funders • Politicians • Regulators • General public 	<ul style="list-style-type: none"> • Cost to community • Building social capital • Public perceptions that problem is being solved • Changes in the incidence of the problem • Aggregate indicators of client well-being
Network	Principals and agents <ul style="list-style-type: none"> • Primary funders and regulators • Network administrative organization • Member organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Network membership growth • Range of services provided • Absence of service duplication • Relationship strength (multiplexity) • Creation and maintenance of network administrative organization (NAO) • Integration/coordination of services • Cost of network maintenance • Member commitment to network goals
Organization/ participant	Agents and clients <ul style="list-style-type: none"> • Member agency board and management • Agency staff • Individual clients 	<ul style="list-style-type: none"> • Agency survival • Enhanced legitimacy • Resource acquisition • Cost of services • Service access • Client outcomes • Minimum conflict for multiprogram agencies across multiple networks

Bron: Provan en Milward (2001, p. 416)

Analyseniveau gemeenschap

De aanpak van complexe maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld multi-problematiek rondom veiligheid, zorg en wonen, of rondom onderwijs en zorg) waar publieke netwerken zich vaak op richten bevindt zich op het analyseniveau van de gemeenschap (community level of network analysis). De effectiviteit van het netwerk kan dan in de visie van *Provan en Milward* op drie manieren worden vastgesteld: (1) de mate waarin het netwerk de

problemen van de cliënten die het betreft oplost, (2) de kosten die daaraan zijn verbonden voor de cliënten en (3) de mate waarin het netwerk bijdraagt aan het opbouwen van sociaal kapitaal (opbouwen wederzijds begrip, vertrouwen en lerend vermogen van de netwerkpartners en het netwerk als geheel). Dit sociaal kapitaal is een voorwaarde om tot een effectieve probleemaanpak te komen (een 'tussentijds effect' in termen *Bryson, Crosby, en Middleton-Stone*, 2015, zie boven).

Wie wel of niet behoren tot de gemeenschap waaraan het succes wordt afgemeten is vaak niet scherp af te bakenen. Dat levert een extra complicatie op voor de beoordeling van de effectiviteit van een netwerk op dit analyseniveau.

Analyseniveau netwerk

Een tweede analyseniveau is het netwerk zelf. We kunnen dan, aldus Provan en Milward kijken naar de kracht van de onderlinge banden tussen de netwerk-deelnemers. In het begin van de samenwerking zullen de onderlinge verhoudingen eerder voorzichtig en aftastend zijn, maar als het netwerk zich verder ontwikkelt zullen de onderlinge relaties veelvormiger worden. Provan en Milward spreken van 'multiplexity': "For evaluating network effectiveness, multiplexity can be a particularly useful measure. During the early development of network relationships, ties among most members tend to be relatively weak, or loosely coupled, as agencies test each other's commitment and reliability. As the network matures, some of these links will completely dissolve as agencies discover which relationships work and which do not." (Milward en Provan, 2001, p. 419)

De criteria waarop het functioneren van een netwerk wordt beoordeeld kunnen per ontwikkelingsfase verschillen. Bij een startend netwerk kan het succes eenvoudig worden afgelezen aan de mate waarin partijen het aantrekkelijk vinden op toe te treden tot het netwerk ('er bij willen horen'). In een later stadium wordt het succes veel meer afgelezen aan de mate waarin een netwerk tot prestaties (diensten, collectieve actie) komt die aansluiten bij de behoeften van de doelgroep ("the provision of a broad range of services that collectively address the full needs of clients").

Een laatste manier om op netwerk-niveau succes ofwel effectiviteit te analyseren is door naar de bestuursstructuur ('administrative structure') te kijken. De aanwezigheid van een dominante partner ('network administrative organization, NAO') die bijvoorbeeld de coördinatie of de administratie op zich neemt, als bemiddelaar tussen de partijen kan optreden of de beschikbare middelen verdeelt, kan heel bepalend zijn voor het succesvol functioneren van een netwerk.

Bij netwerken waarin niet zo'n coördinerende partner aanwezig is ('non-NAO networks') is een heel sterk inhoudelijk commitment aan de doelen van de deelnemers aan de doelen van het netwerk noodzakelijk om zo'n netwerk toch tot een succes te maken.

Analyseniveau organisaties in het netwerk

Het derde analyseniveau betreft de organisaties binnen het netwerk. Volgens Milward en Provan (2001) zijn vier criteria van belang om organisaties ('agencies') als deelnemers aan het netwerk te evalueren:

1. klantresultaat ('client outcome'):

worden de cliënten van de netwerkpartner goed door het netwerk 'bediend', ofwel draagt het netwerk bij aan de oplossing van de problemen van de cliënten van de afzonderlijke netwerkpartners?

2. legitimiteit ('legitimacy'):

draagt deelname aan het netwerk bij aan de legitimiteit van de organisaties die deelnemen aan het netwerk? Met andere woorden verwerven de deelnemende organisaties bij hun stakeholders meer steun, gezag of vertrouwen omdat ze deel uitmaken van het netwerk?

3. het verwerven van middelen ('resource acquisition'):

het netwerk als geheel heeft soms toegang tot (financiële) middelen, zoals subsidies, die voor individuele organisaties niet beschikbaar zijn. Daarom kan het voor organisaties financieel of materieel aantrekkelijk zijn om deel te nemen aan het netwerk.

4. kosten:

hoe lager de kosten, afgezet tegen de meerwaarde van deelname aan het netwerk, hoe beter het voor een deelnemende organisatie is. Voor grote organisaties zal deelname aan een netwerk lagere kosten maar tevens minder meerwaarde opleveren dan voor kleinere organisaties die als afzonderlijke speler minder voor elkaar zullen krijgen en afhankelijker van samenwerking zijn.

De drie analyseniveaus hangen met elkaar samen. Idealiter zou het netwerk bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, als samen-

werkingsverband goed functioneren én meerwaarde opleveren voor de deelnemende partners:
 “Establishing whether or not a network is effective is critical from the perspectives of those organizations that make up the network, those who are served by the network, and those whose policy and funding actions affect the network.” (Milward en Provan, 2001, p. 422)

Maar de eisen en wensen van belanghebbenden verschillen op alle drie de niveaus en dat maakt de kans groot dat er een of meer niveaus suboptimaal functioneren en daarmee het netwerk als geheel. Milward en Provan wijzen er daarnaast op dat individuele organisaties vaak een duidelijk afgebakende groep belanghebbenden (‘cliënten’) hebben waarmee hun bestaansrecht wordt gerechtvaardigd. Dat ligt vaak ingewikkelder bij netwerken die een veel diffusere en breder samengestelde groep mensen moeten bedienen.

“Public-sector networks are most effective when they enhance the capacity of organizations to solve problems and to serve clientele. ...overall network effectiveness will ultimately be judged by community-level stakeholders.” (Milward en Provan, 2001, p. 422, 423)

8.3 > Een prestatiematrix voor netwerken

Emerson en Nabatchi (2015) bouwen voort op het model van Milward en Provan dat we in de vorige paragraaf beschreven. Ze voegen aan de drie analyse-niveaus van Milward en Provan toe dat op elk van deze niveaus gekeken kan worden naar output, outcome en adaptievermogen (adaption). Daarmee ontstaat een multidimensioneel framework voor de evaluatie van samenwerkingsverbanden (“a multidimensional framework to evaluate the productivity of collaborative governance regimes (CGRs)”), bestaande uit negen cellen met in elke cel een evaluatiecriterium voor samenwerking. Dit framework, ofwel tabel met ‘performance dimensions of collaborative governance regimes’ is weergegeven in figuur 10.

Figuur 10: Multidimensioneel framework voor de evaluatie van samenwerkingsverbanden⁶

TABLE 1. PERFORMANCE DIMENSIONS OF COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIMES			
UNIT OF ANALYSIS/ PERFORMANCE LEVEL	Participant Organization	Collaborative Governance Regime	Target Goals
Level one: Actions/Outputs	Efficiency	Efficacy	Equity
Level two: Outcomes	Effectiveness	External Legitimacy	Effectiveness
Lever three: Adaptation	Equilibrium	Viability	Sustainability

Bron: Emerson en Nabatchi (2015, p. 723)

⁶ Emerson en Nabatchi (E+N) gebruiken iets andere bewoordingen dan Milward en Provan (M+P):

- Community (M+P) = Target Goals (E+N)
- Network (M+P) = Collaborative Governance Regime
- Organization/participant (M+P) = Participant Organization (E+N)

Uitwerking van figuur 10:

Dit framework voor de evaluatie van samenwerkingsverbanden is een verdere uitwerking door Emerson en Nabatchi van het *integrative framework for collaborative governance* (Emerson et al, 2012) dat we in hoofdstuk 7 bespraken.

Emerson en Nabatchi wijzen op een basisonderscheid tussen het evalueren van processen en het evalueren van uitkomsten. Zij merken op dat evaluatie van samenwerkingsverbanden of netwerken vaak beperkt blijft tot procesevaluatie. Daarbij wordt vooral gekeken in hoeverre er sociaal kapitaal, en daarmee zaken als ‘vertrouwen’ of ‘leervermogen’, wordt opgebouwd: “... this makes sense, because relational matters are a distinctive feature of these emerging forms of governance. Processes are also more proximal and may be easier to capture and attribute to collaboration performance than the more distal results produced by collaborative activities.” (Emerson en Nabatchi, 2015, p. 720)

Ze wijzen er op dat een echt volwaardige evaluatie van een samenwerkingsverband oog moet hebben voor zowel de *proceskant* als voor de *prestatiekant*. In hun artikel leggen zij de nadruk op de prestatiekant. Daarbij maken ze een onderscheid naar:

1. **output** (‘*action*’): de gezamenlijke activiteiten die vanuit het netwerk worden ontplooid.
2. **outcome**: gewenste en ongewenste effecten, en beoogde en niet beoogde effecten. “They may include the added value of an improved public good, more efficient delivery of a needed public service, or an innovative response to a new opportunity, among others. They can be physical, environmental, social, economic, and/or political. They can be short-lived or long-term, very specific or quite broad in their reach, and/or discrete or cumulative in nature. The less proximate outcomes are to the collaborative action or the more dependent they are on other contributing or intervening factors, the more difficult it is to attribute the specific outcomes directly to collaborative efforts.” (Emerson and Nabatchi, 2015: 724)
3. **adaptievermogen** (‘*adaption*’): hierbij gaat het om de mate van interactie tussen het

samenwerkingsverband en de omgeving en de vraag in hoeverre ze elkaar beïnvloeden. Vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband: “... *The potential to transform the context of a complex situation or issue.*” (p. 725)

Deze drie factoren hebben betrekking op het onderdeel ‘performance level’ in figuur 7 (de linker kolom).

In de bovenste rij in figuur 10 staan de ‘*analyse-eenheden*’ (zie ook par. 8.2.):

4. **De deelnemende organisaties** (‘*participant organization*’): vanuit het perspectief van de deelnemende organisaties zal bij een evaluatie altijd gekeken worden naar de mate waarin de organisatiebelangen en de netwerkbelangen in evenwicht zijn: wat levert deelname aan het netwerk de eigen organisatie op?
5. **Het samenwerkingsverband** (‘*collaborative governance regime*’): hierbij is het evaluatiecriterium de kwaliteit van de interactie en mate waarin er gezamenlijke afspraken, normen en spelregels tot stand komen: “To survive and accomplish its shared purpose, a CGR must become a viable interorganizational system that effectively attracts and retains members, and develops “implicit and explicit principles, rules, norms, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area” (pag. 726)
6. **Het maatschappelijk vraagstuk** (‘*target goals*’): De mate waarin het samenwerkingsverband in staat is om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk waartoe de samenwerking in het leven is geroepen.

Emerson en Nabatchi beklemtonen, net als *Milward en Provan* dat een zinvolle evaluatie van een samenwerkingsverband of netwerk op alle drie de analyseniveaus zou moeten plaatsvinden.

Tot slot zijn er de afzonderlijke cellen in figuur 7, die de verschillende dimensies weergeven waarop prestaties kunnen worden geleverd of effecten kunnen worden bereikt (‘*performance dimensions*’).

7. **Productiviteit op het niveau van de deelnemende organisaties (efficiency, effectiveness, equilibrium):** voor organisaties is het aantrekkelijk om deel te nemen aan het netwerk als ze er zelf beter van worden, dat wil zeggen effectiever en efficiënter kunnen gaan functioneren omdat ze gebruik kunnen maken van de kracht van het netwerk. Daarnaast is het wel van belang dat de deelnemende organisaties herkenbaar blijven, voldoende eigen identiteit behouden en niet teveel opgaan in het profiel van netwerk als geheel ('equilibrium').
8. **Productiviteit op het niveau van het netwerk (efficacy, external legitimacy and viability):** hierbij gaat het om dat:
- de activiteiten die het netwerk ontplooit in overeenstemming zijn met de doelen en intenties van het netwerk (efficacy)
 - dat de buitenwereld vertrouwen heeft in effectiviteit en duurzaamheid van het netwerk (external legitimacy) en
 - dat via het netwerk dingen tot stand komen die de individuele deelnemers afzonderlijk niet hadden kunnen realiseren en dat het netwerk flexibel en responsief genoeg is om mee te bewegen met veranderende omstandigheden (viability).
9. **Productiviteit op het niveau van maatschappelijke doelen ('target goals'):**
 "The target goal unit of analysis refers to the public problem, condition, service, or resource that is the focus of the collaborative effort. The primary performance dimensions we highlight for this unit of analysis are the equity of actions, outputs with respect to their beneficiaries/ the effectiveness of the outcomes, and the sustainability of adaptation."
 Hierbij gaat het er om dat:
- binnen het netwerk de kosten, baten en risico's redelijk verdeeld zijn over de partners,
 - het netwerk de beoogde effecten bereikt (zowel direct als indirecte en zowel korte, middellange als lange termijn effecten) en
 - deze effecten gedurende een langere tijd worden gerealiseerd, gegeven het feit dat de context onzeker en veranderend is ("the robustness and the resilience of the adaptive

responses to outcomes on the targeted resource or service condition, given the uncertain and changing external context, influences, and events.", p. 732).

Kader 4

Voorbeelden van prestaties en effecten vertaald naar de theoretische perspectieven:

Voorbeeld 1:

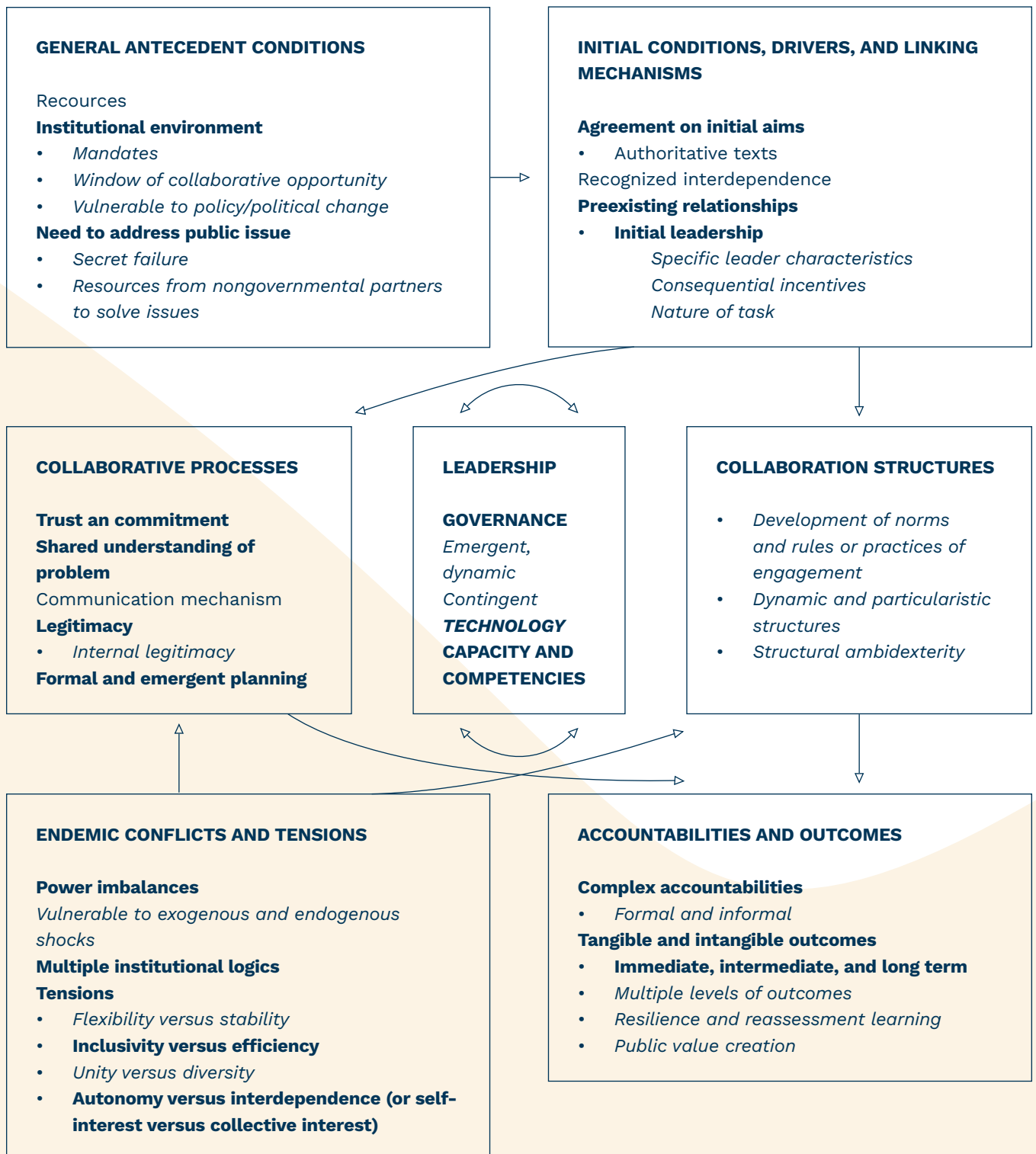
Soms wordt, als het om netwerken gaat, alleen al 'het elkaar treffen' als opbrengst van het netwerk gezien. In termen van de perspectieven die in paragraaf 8.1. zijn besproken zou dan sprake zijn van een 'direct effect, gericht op de onderlinge relaties'. En dit effect is een effect op het niveau van het netwerk als geheel (zie paragraaf 8.2. en 8.3.).

Voorbeeld 2:

In andere gevallen kan het netwerk goed laten zien dat er resultaten zijn behaald – bijvoorbeeld het binnenhalen van subsidie – die niet zouden zijn behaald als de deelnemers onafhankelijk van elkaar zouden hebben gehandeld. Dan betreft het een effect op netwerkniveau en op organisatieniveau (paragraaf 8.2. en 8.3.) en een korte termijn effect als onderdeel van wat het netwerk had gepland en beoogd (paragraaf 8.1.).

> Bijlage 1 Grafische weergave dynamische samenwerkingsmodellen

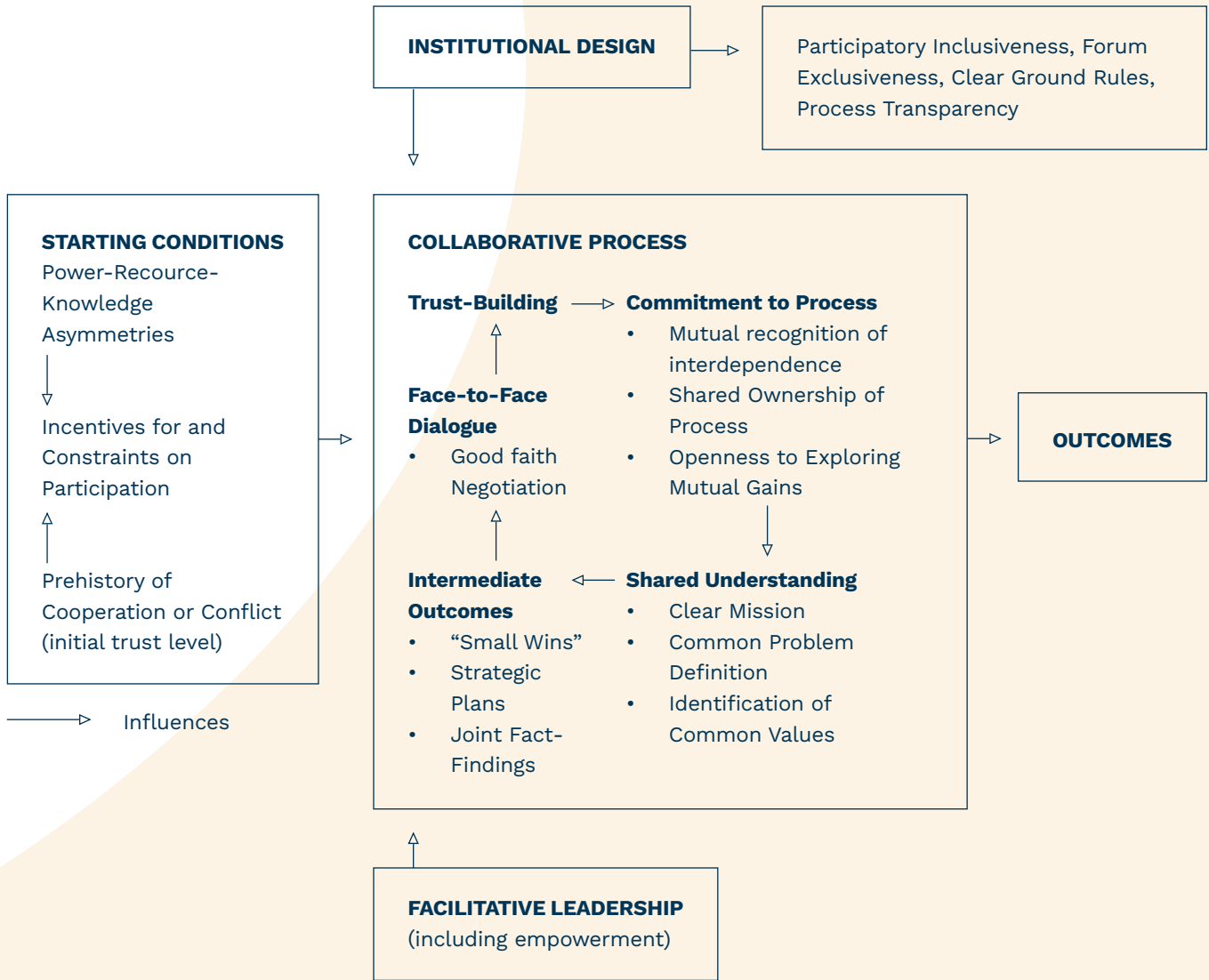
Figure 1 Summary of Major Theoretical Frameworks and Findings from Studies, 2006-15. Bolded elements are from both the theoretical frameworks and recent empirical studies; elements in italics are new elements from empirical studies.



Bryson et al (2015)

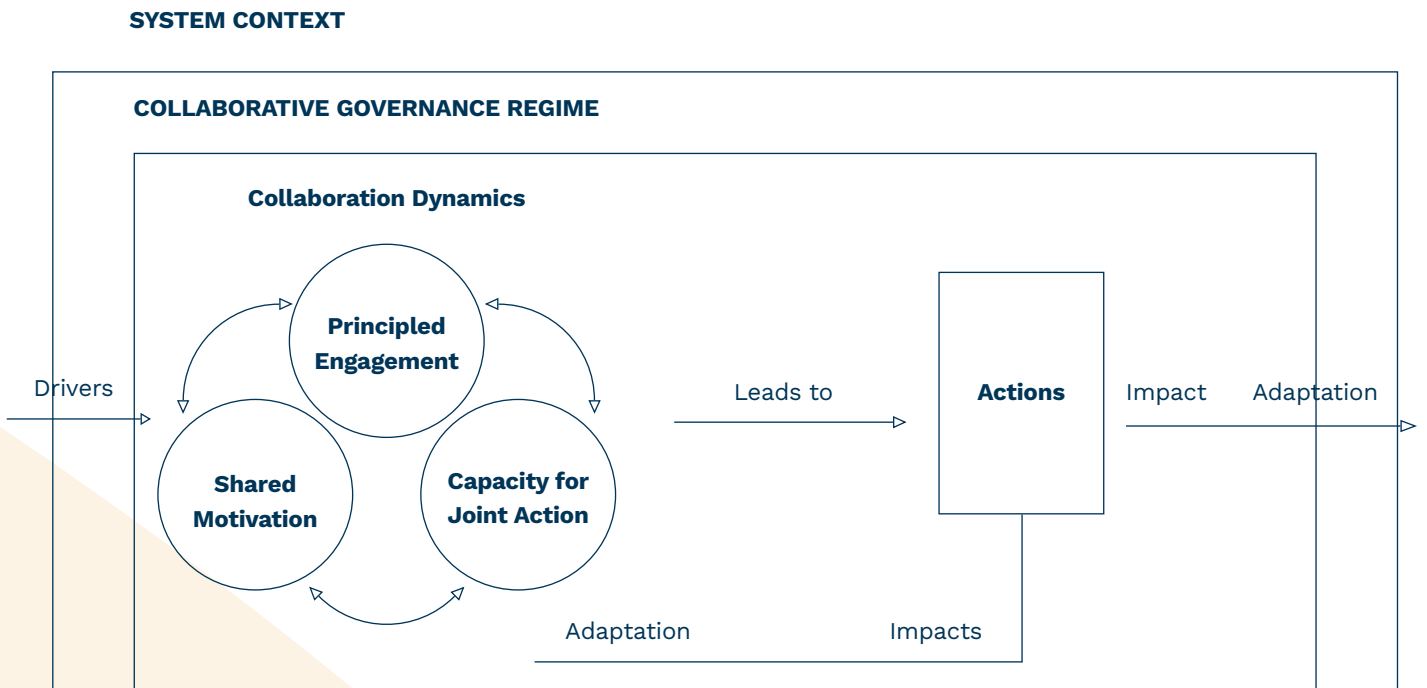
John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone (2015) Designing and implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. Public Administration review.

Figure 1 A model of Collaborative Governance



Ansell en Gash (2008)

Figure 1B The integrative Framework for Collaborative Governance



Collaborative governance als resultante van:

- Drivers
- Dynamiek
- Regime
- Systeem

Emerson, Nabaschi en Balogh (2011)

Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory (PART)*, 22:1-29.

> Bijlage 2 Definities

Horizontale samenwerking: samenwerking van (in dit onderzoek) de mbo-instelling met partijen die (deels) van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van de doelen. Er is bij deze vorm van samenwerking dus sprake van interdependentie, van afhankelijkheid van de deelnemende actoren ten opzichte van elkaar (Bryson et al., 2015). Deze definitie laat ruimte voor zowel lichte vormen van samenwerking in bijvoorbeeld platforms, als voor zware vormen van samenwerking in organisatienetwerken.

Organisatienetwerken (volgens Kenis en Cambré, 2019, p. 57): Ook bij organisatienetwerken gaat het om samenwerken teneinde iets voor elkaar te krijgen dat de afzonderlijke partners niet voor elkaar zouden krijgen. In organisatienetwerken geven de deelnemers een deel van hun soevereiniteit of zelfstandigheid op en passen zij hun interne werkwijze aan aan de doelstellingen van het organisatienetwerk. Bij horizontale samenwerking hoeft dat niet het geval te zijn.

Adaptive governance: “a polycentric form of social coordination in which actions are coordinated voluntarily by individuals and organizations with self-organizing and self-enforcing capabilities” (Folke e.a., 2005). In dit project bezien we horizontale samenwerking niet zozeer als een doelgerichte, planmatige en strak ontworpen activiteit, maar meer als een manier om vorm te geven aan een proces van zoeken en experimenteren om via interventies of projecten publieke waarde te creëren en daarbij mee te bewegen met veranderende omstandigheden, adaptive governance dus.

Aanleiding: de omstandigheden die de partners nopen/stimuleren tot samenwerking. Die aanleiding kan bij een samenwerkingspartner zelf liggen (bijv. de strategische ambities) of extern zijn (bijvoorbeeld bevolkingskrimp en als gevolg daarvan dalende leerlingenaantallen in de regio). De aanleiding vormt daarom één van de externe drivers.

Contextvariabelen: niet hetzelfde als startcondities (volgens Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011). De contextvariabelen zijn primaire elementen in de context van een samenwerking die de aard en vooruitzichten van een samenwerking kunnen onderscheiden of beïnvloeden, zoals beleids- en juridische raamwerken, politieke dynamiek en machtsrelaties. Dit zijn geen startcondities maar het is de context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt en die van invloed kan zijn op de ontwikkeling van de samenwerking.

Startcondities: condities die er voor zorgen dat een samenwerking op gang komt. Startcondities dienen te worden onderscheiden van de aanleiding. Startcondities lijken wel drivers te kunnen zijn. Ansell en Gash (2007/2008) onderscheiden drie soorten startcondities:

- Ongelijke machtsverhoudingen c.q. verdeling van hulpbronnen;
- de incentive die belanghebbenden hebben om deel te nemen
- het verleden (conflict of samenwerking) dat de deelnemers met elkaar delen

Design/ontwerp: hoe de samenwerking wordt vormgegeven, bijvoorbeeld via een informele vorm van samenwerking of geformaliseerd samenwerkingsverband; hoe de communicatie plaatsvindt, wie welke verantwoordelijkheden heeft, de mate van formaliteit (al dan niet juridisch)

Drivers: interne of externe remmende of stuwende krachten voor de samenwerking. Naast aanleiding en doel zijn er ‘drivers for cooperation’ nodig die het aantrekkelijk of nodig maken dat er ook feitelijk actief wordt samengewerkt. Een driver kan bijvoorbeeld zijn een gedeeld gevoel van urgentie, het zien van voordelen van de samenwerking voor de eigen organisatie, voldoende onderling vertrouwen, iemand die het voortouw neemt, gedeeld enthousiasme, een informele cultuur waarbij de deelnemers elkaar gauw weten te vinden. *Essentiële drivers* zijn de factoren die bepalen dat de samenwerking op een specifieke manier vorm krijgt. Emerson et al., 2011 onderscheiden er vier: leiderschap, prikkels, wederzijdse afhankelijkheden en mate van onzekerheid (Emerson et al., 2011). Essentiële drivers kunnen intern of extern zijn.

Output en Outcome:

- **Outcome** (=het doel van de samenwerking): wat men uiteindelijk met de samenwerking wil bereiken. Het doel noemen we in dit onderzoek de ‘public value proposition’ (het maatschappelijke doel van de samenwerking; zie ook Moore, 1995 en Moore, 2013). Dit kan een gedeeld inhoudelijk doel zijn, bijvoorbeeld ‘beter onderwijsaanbod voor jongeren zonder startkwalificatie’, maar het kan ook een gedeeld besef zijn dat men elkaar nodig heeft om zelf ‘te overleven’ (‘welbegrepen eigenbelang’), denk bijvoorbeeld aan samenwerking tussen onderwijsinstellingen in krimpregio’s. De outcome kan dus privaat en/of publiek zijn.
- **Output**: wat er tot stand moet worden gebracht om het doel te bereiken; de activiteiten die worden ondernomen en fysieke zaken die worden gecreëerd (documenten, materialen) t.b.v. het bereiken van het doel. Bijvoorbeeld een gezamenlijk ontworpen curriculum door MBO-instelling en partner-bedrijven, een gedeeld rooster tussen school en werkplaats, documenten die (veiligheids- of andere) procedures op de werkplaats en school vastleggen, het instellen van een maatschappelijk werker die zowel stage coördinator als mentor is en studenten op de werkplaats begeleidt.

Wendbaarheid en weerbaarheid van het samenwerkingsverband:

een combinatie van ‘resilience’ and ‘adaptive capacity’ (zie Bhamra e.a., 2011). Dat wil zeggen dat het netwerk bestand moet zijn tegen tegenstand en tegenslag en moet kunnen meebewegen met onvoorziene of ongewenste ontwikkelingen in de omgeving.

Capaciteiten vereist van een organisatienetwerk om met ‘wicked problems’ om te kunnen gaan (Termeer et al., 2015/16):

- **Reflexiviteit (reflexivity)**: Het is belangrijk om de variatie aan perspectieven die de netwerkdeelnemers inbrengen tot hun recht te laten komen. Daarnaast moeten frames die dominant zijn of dreigen te worden constant ter discussie (kunnen) worden gesteld. Een gebrek aan reflexiviteit kan leiden tot een tunnelvisie en het stollen van controversen en daarmee de

‘wickedness’ (complexiteit) van de situatie nog verder vergroten.

- **Weerbaarheid (resilience)**: Onzekerheid, wisselende omstandigheden, plotselinge veranderingen en verrassingen horen bij wicked problems. Het netwerk moet in staat zijn om daarop adequaat te reageren en mee te bewegen.
- **Responsiviteit (responsiveness)**: Netwerken zullen op een manier op veranderende omstandigheden moeten reageren terwijl ze de balans tussen de publieke waarden (bijv. democratisch, effectief, efficiënt, geloofwaardig etc.) waar ze voor staan in acht moeten blijven nemen. Als netwerken te weinig responsief zijn naar de omgeving, dan kan dat ertoe leiden dat het belang van de burger uit zicht verdwijnt en dat de legitimiteit daalt.
- **Revitalisering (revitalization)**: Netwerken moeten in staat zijn handelingsblokkades en niet gewenste praktijken, die al dan niet sluipenderwijs zijn ontstaan, aan te pakken en daarmee weer een effectieve aanpak van de ‘wicked problems’ mogelijk te maken.
- **Herschalen (rescaling)**: Dit element verwijst naar het vermogen om op tijd het niveau waarop het probleem zich voordoet (bijvoorbeeld lokaal) en het niveau waarop beleid wordt gemaakt (bijvoorbeeld nationaal) met elkaar te kunnen verbinden: “Without rescaling, scale mismatches result in less optimal solutions.”

Operational capabilities: bedrijfsvoering, het organiserend vermogen (‘mensen, middelen, tijd en geld’).

Legitimizing environment: belanghebbenden met hun wensen, zoals ouders.

> Literatuur

A

Alford, J. & O'Flynn, J. (2009) Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings, *International Journal of Public Administration*, 32:3-4, 171-191, DOI: 10.1080/01900690902732731

Amsler, L. B. & O'Leary, R. (2017). Collaborative public management and systems thinking. *International Journal of Public Sector Management*, 30 (6/7), pp. 626-639.

Ansell, Chr. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Ansell, Chr. & Gash, A. (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (1), 16-32, <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>

Ansell, C. & Torfing, J. (Eds.), (2016). Handbook on theories of governance. Edward Elgar.

B

Batory, A., & Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Cent. Eur. J. Public Policy*; 13(2): 28-39. DOI: 10.2478/cejpp-2019-0008

Batory, A., & Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Cent. Eur. J. Public Policy*, 13(2), 28-39.

Bergman, W., c.s. (2017). Op weg naar een lerende regio. Onderzoek naar leren en kennisontwikkeling in en door regio's. Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Nijmegen.

Bhamra, R., Dani, S., & Burnard, K. (2011). Resilience: the concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375-5393. DOI: 10.1080/00207543.2011.563826

Bovenkamp, van der, H., Stoopendaal, A. & Bal, R. (2017). Working with layers: The governance and regulation of healthcare quality in an institutionally layered system. *Public Policy and Administration*, Vol. 32(1) 45-65. DOI: 10.1177/0952076716652934

Bronfenbrenner, U. (1979). *Ecological systems theory of human development*. Retrieved May 5, 2006.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Middleton Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review Special Issue: Collaborative Public Management*, 66, pp. 44-55.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Middleton Stone, M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration review*, 75 (5), p. 647-663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>

Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640-654. doi:10.1080/14719037.2016.1192164

C

Clarke, A., & Fuller, M. (2010). Collaborative strategic management: Strategy formulation and implementation by multi-organizational cross-sector social partnerships. *Journal of Business Ethics*, 94(1), 85-101.

Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2016). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669. doi:10.1080/14719037.2016.1192165

Crosby, B. C., & Bryson, J. M. 2005. Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-power World. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- D**
- Delden, van P. (2009). Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten. Eburon: Delft/Zutphen.
- Doberstein, C. (2015). Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a 'Collaborative Advantage'. *Public Management Review*, 18(6), 819–841. doi:10.1080/14719037.2015.1045019
- E**
- ECBO (2012). *Co-makership. Duurzame vormen van samenwerking onderwijs-bedrijfsleven*. Hester Smulders, Aimée Hoeve en Marc van der Meer. ECBO, Den Bosch.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417–446.
- Ehren, M. , O'Hara, Brown, Svensson, Simeonova, McNamara, Godfrey, Parvanova (n.d.). Inspections of educational networks: exploring conditions for their effects in four case studies, n.d.
- Ehren, M. C., Janssens, F. J. G., Brown, M., McNamara, G., O'Hara, J., & Shevlin, P. (2017). Evaluation and decentralised governance: Examples of inspections in polycentric education systems. *Journal of Educational Change*, 18(3), 365–383.
- Ehren, M. & Perryman, J. (2018) Accountability of school networks: Who is accountable to whom and for what? *Educational Management Administration & Leadership*, 46(6) 942–959.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38, 717–747.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 22, 1–29. doi:10.1093/jopart/mur011
- F**
- Fiksel, J., 2003. Designing resilient, sustainable systems. *Environmental Science and Technology*, 37 (23), 5330–5339.
- Fiksel, J., 2006. Sustainability and resilience: toward a systems approach. *Sustainability: Science Practice and Policy*, 2 (2), 14–21.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 30, 441–473.
- Friend, J., & Hickling, A. (2005). *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*. London: Routledge.
- G**
- Gash, A. (2016). Collaborative governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar.
- Gray, A., Jenkins, B & Leeuw, F. (2003) *Collaborative government and evaluation: The implications of a new policy instrument*. In: Gray A, Jenkins B, Leeuw F and Mayne J (eds) *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 1–29.
- Geuijen, K. (2013). *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* In opdracht van IKPOB, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., Van Twist, M. (2017). Creating public value in global wicked problems, *Public Management Review*, 19:5, 621–639, DOI: 10.1080/14719037.2016.1192163

H

Holling, C.S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4 (1), 1–23.

Hooge, E., Sluis, van der, M., & Waslander, S. (2017). Krachtige koppels. *Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen*. Tilburg University, TIAS, Tilburg.

Hupe, P.L. (2019). *The Decision Made: on the Inspection Encounter*. S. Van de Walle and N. Raaphorst (eds.), Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government, Palgrave MacMillan: Cham, p. 227 – 258. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-04058-1>

Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration. *Human Relations*, 53(6), 771-806. doi:10.1177/0018726700536002

Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.

Huxham, C., & Vangen, S. (2008). *Doing Things Collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia?* In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?* (pp. 29-44). Canberra: ANU E-press.

Huxham, C., & Vangen, S. (2013). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.

J

Johnston, E., Hicks, D., Nan, N., & Auer, J. C. (2011). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 699–721. doi:10.1093/jopart/muq045.

K

Kaats, E., & Opheij, W. (2014). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Vakmedianet, Deventer.

Kans, K. (2019). *Graag wat meer in de driver's seat*. <https://www.canonberoepsonderwijs.nl/Regionale-samenwerking> (geraadpleegd: 08-01-2020)

Keast, R. (2016). Network governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar.

Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro, Kalmthout.

Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (editor), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (296-312). Boom Academic, Amsterdam.

Kickert, W. J. M., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Public management and network management: An overview*. Netherlands Institute of Government.

Klijn, E., & Koppenjan, J. (2014). *Complexity in Governance Network Theory. Complexity, Governance & Networks*, 61-70. doi:10.7564/14-cgn8.

Koontz, T.M., & Thomas, C.W. (2012). Measuring the performance of public-private partnerships: A systematic method for distinguishing outputs from outcomes. *Public Performance and Management Review*, 35(4), 769–786.

Koppenjan, J. (2008). Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 699–714.

Koschmann, M.A., Kuhn, T.R., & Pfarrer, M.D. (2012). A Communicative Framework of Value in Cross-Sector Partnerships. *Academy of Management Review* 37(2): 332–54.

Krasner, S.D. (1983). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. In S.D. Krasner (Ed.), *International regimes* (pp. 1–21). Ithaca, NY: Cornell University Press.

L

Lash, S. (2003). Reflexivity as Non-linearity. *Theory, Culture & Society*, Vol. 20(2): 49–57

Loorbach, D. (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance*, 23(1), 161–183.

M

Mayne, J. and Rieper, O. (2003) *Collaborating for public service quality: The implications for evaluation*. In: Gray A, Jenkins B, Leeuw F and Mayne J (eds) *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (Special Issue: Collaborative Public Management), 33–43.

Milward, H.B., & Provan, K. G. (2006). *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. IBM Center for the Business of Government. Washington D.C.

Moerman, P. F. (2020). Governance regimes and problem-solving capacity: Public-private partnerships in Dutch vocational and higher education. University of Amsterdam, Amsterdam.

Montfort, C. van, & Michels, A. (2020). *Partnerships for livable cities*. Palgrave, London/New York

Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge and London: Harvard University Press.

Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge and London: Harvard University Press.

O

Osborne, S. P. (2018) From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?, *Public Management Review*, 20:2, 225-231, DOI: 10.1080/14719037.2017.1350461

P

Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production, *Public Management Review*, 16:3, 383-401, DOI: 10.1080/14719037.2013.841460

Popp, J.K. et al (2015). *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*. IBM Center for The Business of Government. Washington D.C., p. 93-96.

Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, 33(3), 479–516.

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.

Provan, K.G., & Lemaire, R.H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*. Vol. 72, Iss. 5, pp. 638–648.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414–423.

Provincie Utrecht (Berenschot) (2019), *Onderzoeksrapport 'Governance bij samenwerking'*. Onderzoek in het kader van artikel 217a van de Provinciewet

R

Raab, J., & Kenis, P. (2009). Heading toward a society of networks: Empirical developments and theoretical challenges. *Journal of management inquiry*, 18(3), 198–210.

Rutz, S., & de Bont, A. (2019). *Collective discretionary room: How inspectors decide with providers and citizens*. S. Van de Walle and N. Raaphorst (eds.), *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, p. 187–204. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04058-1_10

S

Sanders, M., & Heldeweg, M. (2012). Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch bestuurskundige waarden. *Bestuurswetenschappen* 2012 (1), 39–56

SEO Economisch Onderzoek (2020). *Achtergrondschets Sterk Techniek Onderwijs*, i.o.v. NRO. Amsterdam.

Skelcher, Chr., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83 (3), 573–596.

Staber, U. and Sydow, J., 2002. Organizational adaptive capacity: a structuration perspective. *Journal of Management Inquiry*, 11 (4), 408.

Stone, M. M., B. C. Crosby, & Bryson, J. M.. 2010. Governing Public–Nonprofit Collaborations: Understanding Their Complexity and the Implications for Research. *Voluntary Sector Review* 1, 309–334. doi:10.1332/204080510X538310.

Sullivan, H., Williams, P., & Jeffares, S. (2012). Leadership for Collaboration: Situated Agency in Practice. *Public Management Review* 14 (1): 41–66. doi:10.1080/14719037.2011.589617.

T

Termeer, K. et al (2013). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems, *Administration & Society*, 47(6) 680–710

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 680–710. doi:10.1177/0095399712469195

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Karlsson-Vinkhuyzen, S. I., Vink, M., & Vliet, M. v. (2016). Coping with the wicked problem of climate adaptation across scales: The Five R Governance Capabilities. *Landscape and Urban Planning*, 154, 11–19. doi:10.1016/j.landurbplan.2016.01.007

Thomson, A. M. & Perry, J. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* 66:20–32

V

Vangen, S. (2016). *Developing practice-oriented theory on collaboration: A Paradox Lens*. Pre-publication of paper published in *Public Administration Review*. Published on-line 9 November 2016, DOI: 10.1111/puar.12683. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12683/full>

Vangen, S., & Huxham, C. (2003a). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31. doi:10.1177/0021886303039001001

Vangen, S., & Huxham, C. (2003b). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management*, 14, S61–S76.

Venne, L. van de, Cörvers, F., Thomsen, M., & Verlaan, B. (2011). *Regionale samenwerking, en beleids- en onderzoeksagenda*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Vereniging van griffiers, (2015), Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Sdu: Den Haag

De Vijlder, F., & Rozema, M. (2012). Kenniscirculatie tussen opleidingen en lokale overheden. Nijmegen: HAN 2012.

De Vijlder, F. (2014). Leve de kennisbureaucratie! Bestuurswetenschappen, 68 (3), 93-107.

De Vijlder, F., e.a., (2017). Voorbij de startblokken: evaluatie van het eerste jaar samenwerking in het Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem-Nijmegen. Arnhem/Nijmegen: HAN / Kenniscentrum Publieke Zaak 2017.VO-raad (2019). *Katern Samen sterker. Over samenwerkingsverbanden*. Utrecht

Voets, J., Brandsen, T., Koliba, Chr. & Verschuere, B. (2021). *Collaborative Governance*. Oxford Research Encyclopedias, Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1419>

W

Watters, J., Pillay, H., & Flynn, M. (2016). *Industry-school partnerships: A strategy to enhance education and training opportunities*. Queensland University of Technology, Australia

Onderzoek

> **Literatuuronderzoek
samenwerkingsverbanden**