

De Co-existentie van Democratische Arena's

Op zoek naar oplossingsrichtingen voor de succesvolle co-existentie van streeknetwerken en gemeenten

S.H. Colenbrander
MA-Thesis
Radboud Universiteit,
Faculteit der Managementwetenschappen
MA Bestuurskunde: Organisatie & Management
Begeleider: Dr. P. Kruijven
Stage: Twynstra Gudde
Aantal woorden (hoofdtypekst): 28394
Datum: 13-10-2016

Abstract

De streeknetwerken (interactieve democratische arena's) kunnen niet altijd op steun rekenen van de gemeenten (representatieve democratische arena's). Door middel van een casestudy met drie casussen en 26 interviews, wordt duidelijk dat het spaak lopen van initiatieven tijdens verschillende schakelingen in het proces gebeurt, bij verschillende actoren. Spaak lopende initiatieven zijn deels te verklaren met behulp van structurele uitdagingen voor actoren, maar daarnaast zijn de overwegingen van actoren van belang. Die overwegingen zijn in dit onderzoek in kaart gebracht en vervolgens is gekeken hoe de overwegingen die steun voor netwerken belemmeren kunnen worden omgebogen. Drie sensitizing concepts zijn als instrument gebruikt om oplossingsrichtingen in kaart te brengen: de policy entrepreneur, de boundary spanner en de chief negotiator. De resultaten van het onderzoek bestaan uit concrete adviezen voor streeknetwerken en abstractere denkrichtingen voor vervolgonderzoek naar oplossingsrichtingen voor problemen in co-existentie van democratische arena's.

Inhoudsopgave

Proloog.....	4
H1: Inleiding.....	5
H2: Beleidspraktijk.....	10
De streeknetwerken.....	10
Kenmerken.....	11
Sturing in de plattelandontwikkeling.....	11
Institutionele factoren.....	13
Conclusie.....	13
H3: Theoretisch kader.....	15
Overwegingen.....	15
Legitimiteit.....	16
Het algemeen belang.....	16
Mismatching.....	17
Medialogica.....	17
Vertrouwen in burgers.....	17
Inhoud.....	17
Principaal-agent theorie.....	17
Mogelijke oplossingsrichtingen.....	18
De policy entrepreneur.....	19
De boundary spanner.....	20
Principaal-steward theorie.....	21
Chief negotiator.....	21
Startkader met sensitizing concepts.....	24
Conclusie.....	25
H4: Methoden.....	26
Grounded theory.....	26
Steekproefkader.....	27
Operationalisatie van concepten.....	28
De interviews.....	32
Respondenten.....	33
Interviewvragen.....	33
Analyse.....	35
Betrouwbaarheid en validiteit.....	35
Samenvatting.....	36
H5: Analyse.....	37
Initiatiefontwikkeling.....	37
Empirische probleemschets.....	39
Deelconclusie.....	42
Overwegingen die steun bepalen.....	42
Clientalisme.....	43
Informatieasymmetrie.....	43
Legitimiteit.....	44
Mismatching.....	44
Draagvlak.....	45
Medialogica.....	45
Zichtbare resultaten.....	46
Toegevoegde waarde.....	46
Inhoudelijk.....	47
Eigenaarschap.....	47
Algemeen belang.....	48
Deelconclusie.....	48
Oplossingsrichtingen.....	49
Policy entrepreneurship.....	50

Chief negotiator.....	54
Boundary spanner.....	56
Principaal-steward theorie.....	58
De nieuwe ambtenaar.....	59
Deelconclusie.....	60
Rollen en taken.....	60
Conclusie.....	63
H6: Conclusie & discussie.....	67



Proloog

Na zeven maanden stage en acht maanden schrijven, interviewen en transcriberen ligt er (eindelijk) een definitieve masterthesis. Wat ben ik blij dat het erop zit. Natuurlijk heb ik er ergens van genoten om helemaal in een onderwerp te mogen duiken dat past binnen mijn eigen interesse en bovendien dicht tegen de praktijk ligt. Tegelijkertijd was een wat groter avontuur dan ik van tevoren voor ogen had gehad. Zoals het een echte wetenschapper betaamd had ik natuurlijk moeten staan juichen bij het vinden van een gat in de literatuur, maar de werkelijkheid was iets minder feestelijk.

Uiteindelijk kwam het allemaal goed. Hij ligt er. Hoofdstuk afgesloten, op naar het volgende avontuur. Voor ik u kan verblijden met het inhoudelijke deel van mijn thesis, neem ik hier echter nog even de ruimte mijn reisgenoten op dit avontuur te bedanken. Allereerst veel dank aan mijn begeleiders Marco van Lente en Robert Boom bij Twynstra Gudde, voor het bieden van fijne plek bij TG en specifiek dank aan Robert voor onze uurtjes sparren en al zijn enthousiasme. Jeroen den Uyl dank ik voor zijn hulp bij het regelen van een prachtige stage en mijn begeleider op de universiteit Peter Kruijven bedankt voor zijn (soms snijdende, doch terechte) feedback. Veel dank ook voor alle adviseurs binnen TG, van directeurs tot juniors, die de tijd hebben genomen met mij te sparren en ervaringen te delen vooraf aan de start van mijn onderzoek. Daarnaast een zeer gemeende dankjewel aan iedereen binnen de groep Ruimte, Wonen en Economie die mijn stage zo prettig hebben gemaakt en mij bovendien scherp hebben gehouden met talloze potjes tafelvoetbal. Joep van de Ven dank ik voor zijn tijd en het delen van zijn inzichten over streeknetwerken en potentiële respondenten. Het onderzoek was uiteraard ook niet mogelijk geweest zonder de 26 zeer diverse en leerzame gesprekken met burgemeesters, secretarissen, wethouders, griffiers en raadsleden. Ondanks hun drukke agenda's namen ze allen de tijd en moeite om mij te woord te staan. Na elk interview zat ik met een druk hoofd vol data en ideeën in de bus terug naar huis zat (niet zelden met een drang ook zelf actief te worden binnen een of ander initiatief in mijn eigen regio). Mijn studiegenoten Hanne, Jolijn en Eline moet ik danken voor hun peptalks op onze talloze avondjes dat we het vooral niet over scripties zouden gaan hebben. Mijn ouders dank ik voor hun eindeloze interesse in waar ik mee bezig ben, en mijn vriend Aernout voor zijn lieve woorden, zijn begrip en alle huishoudelijke taken die hij in tijden van stres van me heeft overgenomen. Een laatste dank aan de lezer, die de moeite neemt mijn werk te lezen voor het in een stoffige lade verdwijnt. Ik wens u veel leesplezier!



H1. Inleiding

In toenemende mate wordt er gebruik gemaakt van netwerken bestaande uit een mix van publieke en private partijen bij het formuleren en uitvoeren van beleid (Sorensen & Torfing, 2009). Een recent voorbeeld van dergelijke netwerken zijn de streeknetwerken in Noord-Brabant. In die streeknetwerken komen verschillende gemeenten, private partijen, onderwijs- en maatschappelijke organisaties samen om plannen te formuleren voor de ontwikkeling van een vitaal platteland. Met de streeknetwerken zet de provincie Noord-Brabant in op de ontwikkeling van bottom-up initiatieven om de plattelandsontwikkeling beter te laten verlopen, nadat geconstateerd was dat een top-down benadering niet tot de gewenste resultaten leidde (persoonlijke communicatie Boom, 20 maart 2016). De provincie investeert veel geld om de netwerken op gang te brengen en faciliteert het proces (met een budget van 7,5 miljoen euro). Uit de evaluatie na een aantal jaren blijkt dat sommige streeknetwerken zeer succesvol zijn, maar dat anderen er niet altijd in slagen om ideeën te ontwikkelen die ook op de noodzakelijke steun van gemeenten kunnen rekenen, waardoor initiatieven soms spaak lopen (Van Lente, Boom & Blekemolen, 2016). In dat geval ontstaat er de paradoxale situatie dat de overheid in de vorm van de provincie aan de ene kant investeert in streeknetwerken, maar dat de overheid in de vorm van een gemeente aan de andere kant, de implementatie van streeknetwerkinitiatieven belemmert.

Als gemeenten niet meegaan met de initiatieven en een eigen koers blijven varen, leidt dat tot frustratie en ontevredenheid bij netwerkactoren (Klijn & Koppejan, 2000). Netwerkactoren investeren geld, tijd en energie in het ontwikkelen van initiatieven, maar zien dit niet leiden tot veranderingen in de praktijk. Onder netwerkactoren gaat daardoor het idee heersen dat de ‘overheid toch beslist wat haar goed dunkt’ (Van Lente et al., 2016). Een politiek besluit lijkt al te zijn genomen voordat andere partijen meepraten en de overheid vormt dan zelf een barrière voor goede participatie (King, Feltey & Susel O’Neill, 1998: 322). McGuire en Agranoff (2011: 269) constateren: ‘Too often, networks find reasonable solution approaches, but then run into political, financial, or legal barriers that prevent the next action step’. Nieuwe governance-arrangementen zoals de streeknetwerken kunnen op deze manier op gespannen voet staan met de traditionele representatieve instituties. In dat geval zien we in feite een botsing tussen twee democratische arena’s. De regionale burgerparticipatie in netwerken enerzijds, kan gezien worden als een arena van ‘interactieve democratie’, waarbij diverse partijen wordt gevraagd mee te denken in verschillende fases van het besluitvormingsproces (Klijn & Koppejan, 2000: 368). Anderzijds bestaan er gemeenteraden die worden verkozen en rekenschap moeten afleggen in verkiezingen. De gemeenteraad is daarmee de arena van de ‘representatieve democratie’ (Hague & Harrop, 2010). Dankzij de iteratieve benadering van dit onderzoek werd echter al snel duidelijk dat de representatieve arena breder gezien moet worden dan alleen de gemeenteraad. Hoewel de focus in dit onderzoek in eerste plaats ligt op de relatie tussen streeknetwerken en raadsleden, is daarom aandacht

voor andere actoren (zoals politiek bestuurders en ambtenaren) noodzakelijk gebleken om spanningen tussen de twee arena's te kunnen verklaren.

Besluitvorming vindt dus plaats in de twee parallelle arena's (Klijn & Teisman, 2002) van representatieve en interactieve democratie. In deze complexe structuur kunnen initiatieven spaak lopen als de democratische arena's niet in overeenstemming zijn met elkaar. In die gevallen brengt de participatie niet de mogelijke voordelen van betere beslissingen en meer draagvlak met zich mee (Irvin & Stansbury, 2004), maar wel de kosten. Hierin zit dus een uitdaging en dit onderzoek inventariseert hoe voorkomen kan worden dat er in de netwerken initiatieven ontwikkeld worden die niet gesteund worden door de representatieve democratische arena. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoe kan worden voorkomen dat er initiatieven ontwikkeld worden in (streek)netwerken (arena van interactieve democratie) die uiteindelijk niet op de noodzakelijke steun kunnen rekenen van gemeenten (arena van representatieve democratie)?

Ter beantwoording van de hoofdvraag wordt eerst gekeken hoe streeknetwerkinitiatieven tot stand komen en waar spanningen precies optreden. Daaruit wordt duidelijk welke micro-uitdagingen deze macrostructuur van parallelle arena's tot gevolg heeft. Vervolgens worden de micro-oorzaken voor het spaak lopen van initiatieven onderzocht. Dit wil zeggen dat er gekeken wordt welke overwegingen voor actoren bepalen of ze een initiatief steunen of niet. Daarbij worden overwegingen breed opgevat en wordt er dus niet alleen gekeken naar inhoudelijke kritiek (op het resultaat), maar ook vooral naar overwegingen die betrekking hebben op het proces. De laatste stap in het onderzoek is dat er onderzocht wordt wat er gedaan kan worden om de noodzakelijke steun bij de gemeente te winnen. Omdat er nog niet veel theorievorming bestaat over oplossingsrichtingen, wordt het onderzoek inductief en explorerend ingestoken. Wel wordt er gebruik gemaakt van *sensitizing concepts* om zicht te krijgen op de overwegingen en oplossingsrichtingen. De drie *sensitizing concepts* die daarbij ter inspiratie worden gebruikt om tot oplossingsrichtingen te komen zijn de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator*. De *policy entrepreneur* biedt inspiratie over hoe de representatieve democratische arena te overtuigen is, aan de *boundary spanner* worden strategieën ontleend om de twee arena's te verbinden en de *chief negotiator* biedt inzicht in hoe je tot succesvolle besluitvorming komt als die zich op meerdere niveaus afspeelt. De concepten zijn bedoeld om de analyse richting te geven, maar het onderzoek is er niet op gericht hypothesen aan deze theorieën te ontleen en die te toetsen. In het onderzoek wordt ten slotte ook aandacht besteed aan wie er een rol hebben in het oppakken van de oplossingsrichtingen. Voor de beantwoording van de hoofdvraag wordt er gekeken naar de volgende drie deelvragen:

6

D1: Hoe ziet het proces van de ontwikkeling van streeknetwerkinitiatieven eruit en waar treden problemen precies op?

D2: Welke overwegingen bepalen of actoren hun steun wel of niet geven?

D3: In hoeverre vormen de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator* handvaten voor strategieën om de kans dat netwerkinitiatieven gesteund worden te vergroten en wie heeft daar een rol in?

De streeknetwerken zijn als casus gekozen omdat zij passen in de recente trend van het ‘gebiedsgericht werken’. Gebiedsgericht werken is een integrale benadering waarbij overheid, maatschappelijke organisaties en private partijen samen op zoek gaan naar oplossingen voor problemen in de landelijke ontwikkeling (Kuindersma & Boonstra, 2014.). ‘Gebiedsgericht werken’ wint aan nationale populariteit (Kuindersma, Boonstra & Brunt, 2008) en is daarmee een belangrijke recente ontwikkeling in de praktijk op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. De streeknetwerken kunnen daarom dienen als casus voor een bredere trend. In de conclusie van het hoofdstuk wordt verder gereflecteerd op in hoeverre de resultaten van het onderzoek over streeknetwerken van toepassing zijn op netwerken in bredere zin. De tweede reden om de streeknetwerken als casus te nemen is dat het streeknetwerkenbeleid op provinciaal niveau is doorgevoerd en er daardoor binnen de populatie van streeknetwerken acht aparte casussen (netwerken) zijn die voortkomen uit hetzelfde beleid. Deze casussen kunnen daarom goed onderzocht en vergeleken worden. Ze delen een aantal contextfactoren wier effect op die manier kan worden uitgesloten. In hoofdstuk twee wordt deze context van de streeknetwerken kort toegelicht. Ten derde blijkt uit de evaluatie van de streeknetwerken uit 2016, dat er variatie bestaat wat betreft de steun waar netwerkinitiatieven op kunnen rekenen (Van Lente, Blekemolen & Boom, 2016). Deze variatie, in combinatie met veel vergelijkbare contextfactoren, maakt een *most similar design method* mogelijk. Door te kijken naar zowel een streeknetwerk waar de representatieve democratische arena de initiatieven vanuit de netwerken vooral gesteund heeft, als naar netwerken waar dat moeizamer liep, kunnen lessen getrokken worden over mogelijke oplossingsstrategieën.

In deze explorerende casestudy wordt gebruik gemaakt van een *grounded theory approach* (Corbin & Strauss, 1990). Omdat er nog weinig theorie bestaat over de problematiek die centraal staat in dit onderzoek, wordt met behulp van de *grounded theory* benadering theorie-bouwend te werk gegaan. Daarvoor worden drie (van de in totaal acht) streeknetwerken onderzocht. Er is gekeken naar drie vergelijkbare casussen, waarbij er variatie optreedt op de afhankelijke variabele. Dit wil zeggen dat de spanningen tussen de democratische arena’s in twee casussen wel zijn opgetreden, en in één casus in mindere mate. De casusselectie is gebeurd in overleg met de provinciale projectleider, die goed zicht heeft op de situatie in de verschillende netwerken. Uit elk van de drie streeknetwerken zijn vervolgens acht respondenten (voor plusminus een uur) geïnterviewd. De acht respondenten bestaan uit: twee netwerkactoren en twee gemeenteraadsleden, twee leden van het college, de gemeentesecretaris en de griffier. Daarnaast vinden er twee aanvullende interviews plaats. Met behulp van deze 26 diepte interviews worden er antwoorden gezocht op de drie deelvragen.

Relevantie

De onderzoeksvraag is om een aantal redenen relevant. Een groot deel van het onderzoek over netwerken richt zich op het managen en aansturen van netwerken en over de effectiviteit van netwerken (McGuire & Agranoff, 2011; Cristofili, Markovic & Meneguzzo, 2014). Er zijn ook al een aantal auteurs geweest die geconstateerd hebben dat politieke vertegenwoordigers die blijven vasthouden aan hun traditionele politieke primaat belemmerend kunnen werken voor burgerparticipatie (Van der Steen et al., 2013; Klijn & Koppejan, 2000; Teisman & Klijn, 2002; King, Feltey & O'Neill Susel, 1998; Sorensen & Torfing, 2009: 254). In zeer beperkte mate is er al geanalyseerd welke rol politieke vertegenwoordigers zouden moeten vervullen in hun co-existentie met vormen van directe democratie (Sorensen, 2006; Sorensen & Torfing, 2009; Klijn & Koppejan, 2000), maar er is nog vrijwel niets bekend over hoe een structuur van dubbele arena's precies uitwerkt op microniveau. Ook is er nog weinig bekend over welke (micro)factoren kunnen helpen voorkomen dat de representatieve democratie de netwerkinitiatieven niet ondersteunt. Dit onderzoek levert een bijdrage aan deze hiaten, maar tevens aan andere lacunes die verschillende auteurs in de bestaande literatuur geconstateerd hebben. In tegenstelling tot veel ander onderzoek is dit onderzoek bijvoorbeeld gestuurd door een probleem waar in de praktijk tegenaan gelopen wordt (Isett et al., 2011: 169). Ook is dit onderzoek specifiek gericht op de politieke dimensie bij netwerken, hoe deze zich verhoudt ten opzichte van netwerken en hoe cohabitatie van beide democratievormen beter mogelijk kan worden gemaakt (Bogason & Musso, 2005). Jeffares & Skelcher (2011; 1254) geven expliciet aan dat er nog een tekort is aan *agency*-onderzoek rond netwerken en ook daar springt dit onderzoek op in. Daarbij gaat deze scriptie niet in op de vraag of de nieuwe governance-arrangementen goed of slecht nieuws zijn voor de democratie, of hoe legitiem de ontwikkelde voorstellen zijn. Er wordt empirisch geconstateerd dat er sprake is van nieuwe governance-arrangementen in de vorm van netwerken en dat zij een onvermijdelijk deel van de status quo vormen. Door op zoek te gaan naar strategieën om te voorkomen dat ongesteunde initiatieven ontwikkeld worden, betreedt dit onderzoek nieuw gebied. Met behulp van *sensitizing concepts* uit verschillende vakgebieden wordt nieuwe theorie gegenereerd over oplossingsrichtingen voor de co-existentie van democratische arena's en inzicht geboden in de uitwerking van structuur op *agency*. Maatschappelijk gezien kan door middel van dit onderzoek bovendien een bijdrage geleverd worden aan vormen van interactieve democratie die ook daadwerkelijk leiden tot veranderingen in de praktijk, waar de betrokken burger, maar ook de samenleving als geheel, baat bij kan hebben.

Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding (H1) volgt een hoofdstuk over de beleidspraktijk (H2). Hierin wordt kort uitgediept wat streeknetwerken zijn en in welke context ze bestaan en zijn ontstaan. Het derde hoofdstuk vormt een theoretisch kader (H3). In het theoretisch kader wordt de netwerk-literatuur uitgediept en wordt voor de analyse van de overwegingen een reeks van *sensitizing concepts* aangewezen die inzicht kunnen bieden. In het tweede deel van het theoretisch

kader worden de drie centrale *sensitizing concepts* geïntroduceerd, die ter inspiratie dienen voor oplossingsrichtingen (de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator*). Na deze theoretische uiteenzetting volgt een methodologische verantwoording in hoofdstuk vier (H4), waarin aandacht is voor de steekproef, de respondentenselectie, de onderzoeksmethode, de operationalisering van relevante begrippen en waarin er stil wordt gestaan bij de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De resultaten van het onderzoek worden besproken in hoofdstuk vijf (H5). Dit hoofdstuk is opgedeeld in vier delen die elk corresponderen met een (sub)deelvraag. In de eerste paragraaf wordt geanalyseerd hoe het proces van de ontwikkeling van initiatieven eruit ziet en waar in het proces spanningen optreden. In de tweede paragraaf wordt geanalyseerd welke factoren een rol spelen voor actoren bij het maken van hun keuze om initiatieven wel of niet te steunen. De nadruk zal echter liggen op de derde paragraaf, waarin wordt gekeken in hoeverre de drie *sensitizing concepts* handvaten bieden om de kans op steun te vergroten. In paragraaf vier wordt aandacht besteed aan wie een rol heeft in het oppakken van die oplossingsrichtingen. Met behulp van deze deelvragen wordt een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd in hoofdstuk zes (H6). Naast de conclusie wordt er in dat hoofdstuk aandacht besteed aan discussie, praktische aanbevelingen en richtingen voor vervolgonderzoek.



H2. Beleidspraktijk

Dit hoofdstuk is erop gericht de beleidspraktijk omtrent de streeknetwerken in kaart te brengen. Het hoofdstuk start met een korte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis (§1) en een analyse van de kenmerken van streeknetwerken (§2). Hieruit blijkt dat streeknetwerken gezien kunnen worden als *governance networks* en dit is van belang voor de zoektocht naar relevante concepten en oplossingsrichtingen in het volgende hoofdstuk. Bovendien is het voor de generalisatie van de onderzoeksresultaten van belang om duidelijk te hebben over wat voor soort netwerken het hier precies gaat. Daarna wordt er kort aandacht besteed aan de ontwikkeling in sturing in de specifieke sector van de streeknetwerken (plattelandontwikkeling in Nederland) (§3). Afsluitend wordt er aandacht besteed aan de institutionele context van de streeknetwerken (§4) omdat onderzoek heeft aangetoond dat die institutionele context invloed kan hebben op het functioneren van netwerken en de tevredenheid van actoren (Skelcher, Klijn, Kubler, Sorensen & Sullivan, 2011).

§1. De streeknetwerken

In brede zin wordt de verandering van een hiërarchische aansturing, naar een sturing die meer gericht is op horizontale samenwerking tussen overheid, burgers en private partijen ook wel de transitie van *government* naar *governance* genoemd (Hajer, Tatenhove & Laurent, 2004: 50). Deze ontwikkeling zien we terug in het ontstaan van de streeknetwerken. Na lange tijd een hiërarchische benadering te hebben gehanteerd ten aanzien van de landelijke ontwikkeling in Noord-Brabant, besloten de Provinciale Staten in 2011 dat zij wilden inzetten op de bevordering van samenwerking tussen partijen (Brabant, 2012). Dit heeft zich geuit in de inzet op de zogenoemde streeknetwerken, samenwerkingsverbanden tussen onderwijs, ondernemers, overheid en omgeving (ibid.). Aan de basis van de oprichting van de streeknetwerken lag het Koersdocument, “De transitie van stad en platteland – een nieuwe koers” (Provincie Noord-Brabant, 2014: 4). Daarin wordt onder andere uitgesproken dat Noord-Brabant over wil gaan op een nieuwe sturingsfilosofie, waarbij maatschappelijke participatie de focus wordt (Provincie Noord-Brabant, 2012: 8). Hoe deze nieuwe benadering georganiseerd werd, werd vastgelegd in de notitie “Uitvoering Transitie stad en platteland; een nieuwe koers, onderdeel externe organisatie” (Provincie Noord-Brabant, 2014: 5). Daarin wordt toegelicht dat de bestaande gebieds- en reconstructie commissies worden hervormd tot ‘netwerken met energie’ (ibid.). In deze netwerken komen de 4 O’s (Overheid, Ondernemingen, Onderwijs & Onderzoek) samen en de provincie faciliteert die samenwerking met een subsidieregeling (met een budget van €7,5 miljoen). Om precies te zijn, zijn de netwerken gedefinieerd als ‘een regionaal vrijwillig, maar niet vrijblijvend, samenwerkingsverband tussen partners, dat zich richt op de realisatie van een toekomstbestendig, vitaal platteland’ (Provincie Noord-Brabant, 2014: 5). De streeknetwerken werden in 2012 vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten. Op die manier ontstonden er in 2012 acht streeknetwerken: het

Groene Woud, Noordoost, De Baronie, De Biesbosch, Hart van Brabant, Boven-Drommel, De Peel en De Kempen (ibid.). De streeknetwerken hebben een koerswijziging meegemaakt in 2015 ten opzichte van de eerder genoemde visie. De provincie heeft in 2015 namelijk besloten niet zomaar meer te faciliteren met behulp van procesgeld, maar het toewijzen van procesgeld te koppelen aan provinciale doelstellingen (Van Lente, persoonlijke communicatie 8 april, 2016). De streeknetwerken, die de populatie vormen van dit onderzoek, worden in het volgende deel van dit hoofdstuk verder toegelicht. De kenmerken van streeknetwerken zijn van belang omdat resultaten van dit onderzoek met name zullen gelden voor netwerken die dezelfde kenmerken hebben als de streeknetwerken. Op de generaliseerbaarheid van de resultaten komen we terug in hoofdstuk zes.

§2. Kenmerken

Sorensen & Torfing onderscheiden kenmerken waarin *governance networks* kunnen verschillen van elkaar (2009: 237). Met behulp van deze kenmerken wordt in kaart gebracht wat de kenmerken van streeknetwerken zijn. Streeknetwerken zijn een voorbeeld van top-down ingezette burgerparticipatie (Van der Steen et al., 2013: 13). Dit betekent dat de overheid (in dit geval in de vorm van de provincie), heeft aangestuurd op het in gang brengen van initiatieven van onderop. Kenmerkend voor dit soort ingestelde netwerken is dat de tevredenheid van netwerkactoren vaak lager ligt (Kenis & Provan, 2009). Ten tweede zijn streeknetwerken een voorbeeld van formele netwerken, omdat ze formeel zijn opgericht. De duurzame betrokkenheid van actoren is vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten. In streeknetwerken komen verschillende organisaties samen en ze zijn dus inter-organisatieel. Deelname aan de streeknetwerken gebeurt op vrijwillige basis (Brabant, 2012). Daarnaast zijn streeknetwerken voor langere periode ingesteld (in plaats van ad hoc). De hoop is dat de investering leidt tot een sterk zelf organiserend vermogen ‘om in de toekomst te zorgen voor regionale identiteit en een vitaal platteland’ (ibid.). De streeknetwerken zijn daarmee specifiek gericht op ruimtelijke ontwikkeling op het platteland. Sorensen en Torfing (2009) maken ook een onderscheid tussen netwerken die beleid formuleren en netwerken die beleid uitvoeren. De streeknetwerken zijn een beleid formulerend netwerk, dat op termijn moet leiden tot een uitvoeringsprogramma (Provincie Noord-Brabant, 2014).

§3. Sturing in de plattelandsontwikkeling

Nu duidelijk is hoe streeknetwerken zijn ontstaan en wat streeknetwerken inhouden, wordt verhelderd in welke beleidscontext ze geplaatst kunnen worden. In deze derde paragraaf wordt kort in kaart gebracht hoe de sturingsstrategie van de overheid zich ontwikkeld heeft op het gebied van de plattelandsontwikkeling en van welke bredere trend de streeknetwerken onderdeel maken. Door deze bredere trend hier in kaart te brengen, wordt duidelijk dat dit onderzoek mogelijk ook voor andere uitingen van deze zelfde trend relevant is. Daarnaast wordt in de richtlijnen voor *grounded theory*

benadrukt dat er altijd aandacht moet zijn voor de macro-context, omdat dit invloed heeft op de microfactoren (Corbin & Strauss, 1990: 422).

Het beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling kenmerkt zich in Nederland van huis uit als sterk top-down (Boonstra, 2004: 54). Negatieve neveneffecten (onder andere voor natuur en milieu) van het sterk sectorale landschapsbeleid leiden begin jaren '80 tot een meer integrale benadering van de ruimtelijke ontwikkeling (ibid.). Er volgt een storm aan notities vanuit de rijksoverheid die wisselende invloed hebben op de beleidspraktijk, maar die wel de basis vormen voor het (geïntegreerd) gebiedsgericht werken (GGB) (ibid.: 56). De GGB benadering verschilt van de eerdere inslag, door de projectmatige benadering en onderhandelingen met betrokken partijen en “is bij uitstek geïnspireerd door ideeën over netwerksturing” (Boonstra, 2004: 15). De nieuwe GGB benadering past binnen de verschuiving van *government* naar *governance* die het sector overschrijdende tijdsbeeld domineert (ibid.: 61) en luidt een duidelijke breuk in met het voorheen dominante top-down beleid. In plaats van de hiërarchische beleidsaansturing, gaat de overheid in toenemende mate in een interactief proces met diverse actoren op zoek naar mogelijke oplossingen (ibid.). Nieuwe governance-arrangementen ontstaan in reactie op de falende hiërarchische sturing (Bocher, 2008: 374; Wagenaar, 2007: 21). Door betere afstemming en meer interactie wordt er getracht meer draagvlak te creëren en betere oplossingen te bieden. Het gebiedsgericht werken wordt ook wel gezien als het logische antwoord op wederzijdse afhankelijkheid van actoren (Boonstra, 2004). De GGB komt voor het eerst tot uiting in de zogenoemde ROM-projecten (Ruimtelijke ontwikkeling en milieu), geïnitieerd vanuit het VROM (het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ontwikkeling en milieubeheer) (ibid.: 57). In een ROM-project gaat een diverse groep actoren (private partijen, overheid en maatschappelijke organisaties) met elkaar aan tafel om tot een plan te komen voor de landelijke ontwikkeling in een regio (ibid.). Boonstra geeft aan dat in de loop van de tijd ook provincies ‘tal van ROM-achtige projecten’ initieerden (ibid.: 58). De streeknetwerken kunnen we zien als een van deze ROM-achtige projecten.

Kuindersma & Boonstra (2010: 1052) constateren dat netwerken instrumenteel benaderd worden in de plattelandsontwikkeling. Dit is te zien aan de grote hoeveelheid staatsdoelen die geïntegreerd moet worden in regionale samenwerkingsprojecten (ibid.). De provincies krijgen bijvoorbeeld de opdracht om nationaal beleid te implementeren door middel van regionale samenwerkingsverbanden (Kuindersma & Boonstra, 2010: 1056). Tegelijkertijd zien we dat staatsactoren zich wel steeds meer terugtrekken uit de netwerken in het ruimtelijk domein. De staat gaat meer en meer uit van een hands-off benadering waarbij zij zelf op afstand staat. Dit zorgt voor spanningen omdat ondanks de kleinere rol van de staat in de samenwerkingsverbanden, de instrumentele beleidsdoelen van de overheid (die ook vaak voortkomen uit Europese of nationale richtlijnen) van groot belang blijven (ibid.: 1056). Al met al, kan de ontwikkeling van streeknetwerken begrepen worden in een sector brede ontwikkeling richting bottom-up initiatieven en is daarom

aannemelijk dat er meer nieuwe governance-arrangementen zijn waarvoor de resultaten van dit onderzoek relevant kunnen zijn.

§4. Institutionele factoren

Onderzoek naar netwerken heeft al uitgewezen dat institutionele verschillen tussen landen invloed hebben op de effectiviteit van netwerken (Skelcher, Klijn, Kubler, Sorensen & Sullivan, 2011). Het feit dat in gemeenten de wacht elke vier jaar wisselt, zorgt bijvoorbeeld voor politieke instabiliteit. Dat kan de dynamiek tussen een streeknetwerk en gemeente beïnvloeden (Ford & Green, 2012: 316). Ook de wet dualisering gemeentebestuur uit 2002 (Eerste Kamer, 2016) zou invloed kunnen hebben op de relatie tussen de twee democratische arena's (Voerman, persoonlijke communicatie; Skelcher et al. 2011: 25). De dualisering zorgde voor een ontvlechting tussen de gemeenteraad en het college van bestuur (Kamerstukken II, 2000/2001). Hoewel de dualisering in de memorie van toelichting als deel van de oplossing wordt gepresenteerd voor de uitdagingen die interactieve besluitvorming biedt, zorgt de wet voor een grotere afstand tussen wethouders en gemeenteraadsleden. Dat kan het komen tot effectieve *governance* in netwerken mogelijk bemoeilijken (Voerman persoonlijke communicatie, 11 april, 2016). Het effect van dualisering komt kort terug in hoofdstuk vijf.

Ook de staatsinrichting heeft effect op het functioneren van netwerken (Skelcher et al., 2011). Nederland is al lange tijd bekend met het poldermodel en dus relatief gewend aan het delen van macht en het in overleg doen van zaken. Dit heeft het voor *governance networks* makkelijker gemaakt om voet aan de grond te krijgen (Skelcher et al., 2011). Nederland kent een sterke traditie van 'associationalism' en heeft dus een relatief goed georganiseerd maatschappelijk midden. Dit heeft ervoor gezorgd dat *governance networks* zich snel ontwikkeld hebben en een relatief sterke positie aan het bemachtigen zijn (ibid.). De positie van netwerken ontwikkelt zich in landen met een andere institutionele context heel anders. In Groot-Brittannië, waar het maatschappelijk midden minder sterk ontwikkeld is en er door de meerderheidsdemocratie minder ervaring is met polderen, concurreren *governance networks* veel minder met de representatieve democratie (ibid.). In Groot-Brittannië worden de nieuwe democratie- en participatie vormen meer als een instrument voor de representatieve democratie gezien (ibid.: 13). Omdat verschillende institutionele factoren die in Nederland een rol spelen, niet universeel zijn, zal de relatie tussen de interactieve democratie en de representatieve democratie er buiten Nederland mogelijk anders uitzien. Op de implicaties hiervan voor de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten wordt verder gereflecteerd in de conclusie van het onderzoek (H6).

§5. Conclusie

Streeknetwerken zijn *governance networks* die top-down zijn ingezet, die formeel en interorganitatieel zijn, die voor langere periode zijn ingesteld in een specifieke sector om beleid te

formuleren dat tot uitvoeringsafspraken moet leiden. De resultaten van dit onderzoek gelden in eerste plaats voor netwerken met vergelijkbare kenmerken. Het ontstaan van de streeknetwerken kan goed begrepen worden in het kader van de ontwikkelingen die de ruimtelijke sector kenmerken. Door middel van streeknetwerken wordt er in gezet op horizontalisering en bottom-up initiatieven die moeten leiden tot betere oplossingen. Deze macro-ontwikkeling leidt tot het ontstaan van parallelle democratische arena's en leidt in sommige gevallen tot de problematiek die in dit onderzoek centraal staat. Ook is in dit hoofdstuk duidelijk geworden dat de institutionele context invloed heeft op het functioneren van netwerken. Door het poldermodel in Nederland ontwikkelen netwerken zich bijvoorbeeld anders dan in Groot-Brittannië. Deze institutionele context is echter voor alle streeknetwerken wel hetzelfde en wordt dus constant gehouden. Dit is noodzakelijk voor een *most similar systems design*. De invloed van institutionele factoren betekent echter ook dat de analyse die volgt niet automatisch geldt voor netwerken in andere landen (met een andere institutionele context) en dat we dus enigszins voorzichtig moeten zijn met het generaliseren van de onderzoeksresultaten. Voordat er met de analyse gestart kan worden, worden in het volgende hoofdstuk echter eerst *sensitizing concepts* aan bestaande theorieën ontleend.

H3. Theoretisch Kader

Het explorerende karakter van dit onderzoek heeft invloed op de rol die theorie speelt. Er wordt voor een groot deel inductief te werk gegaan, maar het onderzoek wordt wel betreden met afgebakende vragen en verwachtingen. De veronderstellingen over welke theoretische concepten van belang zijn, beïnvloeden de vragen die gesteld worden in de interviews, de interpretatie van de antwoorden en de uiteindelijke resultaten (Yin, 2008, in Tavallaei en Abu Talib, 2010: 574). Het is daarom van groot belang om deze *sensitizing concepts* vooraf aan het onderzoek vast te stellen (Bowen, 2006). Ze fungeren als een ‘point of departure’ voor het onderzoek (Bowen, 2006: 14) en kunnen een rol spelen bij het coderen van data, maar liggen niet vast en vormen ook geen officiële hypothesen (ibid.). Ze zijn mogelijke puzzelstukjes en vormen samen het startkader dat verder ingevuld en geraffineerd wordt in dit onderzoek.

Leeswijzer

Het hoofdstuk is opgedeeld in vier delen. In het eerste deel wordt aandacht besteed aan literatuur over netwerken (§1). Er zal blijken dat op basis van deze literatuur weinig te zeggen valt over mogelijke antwoorden op de hoofdvraag van dit onderzoek. Wel worden in deze literatuur enkele suggesties gedaan over mogelijke relevante concepten (*sensitizing concepts*) voor deelvraag twee, over de overwegingen die voor actoren een rol kunnen spelen bij hun keuze een initiatief wel of niet te ondersteunen. Deel twee van dit hoofdstuk brengt in kaart waarom de *policy entrepreneur* (§2.1), de *boundary spanner* (§2.2) en de *chief negotiator* (§2.3) relevante *sensitizing concepts* zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag. In §3 krijgen deze mogelijk relevante concepten een plaats in het startkader dat in het volgende hoofdstuk verder geoperationaliseerd wordt. In §4 wordt er afgesloten met een conclusie van dit hoofdstuk.

§1. Overwegingen

Zoals uit het beleidskader is gebleken, zijn streeknetwerken een vorm van *governance networks*. Om deze reden is de netwerkliteratuur een logische plek om te zoeken naar relevante concepten. Er is al veel onderzoek gedaan naar verschillende onderwerpen binnen netwerken en netwerksturing en de literatuur kan in twee generaties worden opgedeeld (Klijn et al., 2011: 8). De eerste generatie richt zich op wat er nieuw is aan netwerksturing, de effectiviteit en performance van netwerken (Kenis & Provan, 2009; Provan & Kenis, 2007) en hoe netwerken gemanaged moeten worden (Ysa, Sierra & Esteve, 2014; Sorensen & Torfing, 2009; Klijn, Koppejan & Termeer, 1995). De tweede generatie richt zich op de relatie tussen netwerken en de democratie en sinds vrij kort ook op de gevaren van netwerken voor legitimiteit (Papadopoulos, 2010; Connelly, Richardson & Miles, 2006; Klijn & Skelcher, 2007; Pluss, 2015). Interessante *sensitizing concepts* zijn met name terug te vinden in deze tweede generatie van netwerkliteratuur. Er werden zeven concepten gevonden die inzicht bieden in de

mogelijke overwegingen van actoren als zij besluiten netwerkinitiatieven niet te steunen. Ze worden hier stapsgewijs besproken.

§1.1. Legitimiteit

Verschillende auteurs verwachten dat politici huiverig zijn om zichzelf op afstand te zetten. Dat heeft volgens hen te maken met het feit dat politici zichzelf nog steeds als de traditionele soevereine machtshebbers zien, die ook de verantwoordelijkheid dragen (Sorensen & Torfing, 2009: 255; Bogason & Musso, 2005: 16; Bocher, 2008: 382). Deze auteurs verwachten dat politici netwerken als een bedreiging voor hun autoriteit zullen ervaren en om die reden zelf sterk zullen vasthouden aan de macht (ibid.). Anderen constateren dat *governance networks* in sommige gevallen enkel een nieuwe elite betrekken in plaats van een afspiegeling van de daadwerkelijke burgers (Irvin & Stansbury, 2004: 59) of claimen zelfs dat *governance networks* het gevaar met zich meedragen enkel de bestaande machtsverhoudingen en structuren te repliceren (Fischer, 2006). Deze kritiek heeft duidelijk betrekking op de legitimiteit van de *governance networks*. Legitimiteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als ‘the acceptance of authority and justification of political power’ (Mees, Driessen & Runhaar, 2014: 672). In de literatuur wordt er onderscheid gemaakt tussen input en output legitimiteit (Wagenaar, 2007; Pluss, 2015). Output legitimiteit is daarbij de legitimiteit die voortkomt uit resultaten die in ons aller belang zijn, terwijl input legitimiteit gaat over legitimiteit van de procedures die daaraan vooraf gaan (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004: 156; Connelly, Richardson, Miles, 2006). *Governance networks* vergroten wellicht de output legitimiteit, maar dat kan ten koste gaan van de input legitimiteit (Wagenaar, 2007; Pluss, 2015: 274). Kritische vragen over de input legitimiteit hebben betrekking op onduidelijkheid over bij wie de verantwoordelijkheid nu belegd is (Bogason & Musso, 2005: 7), over transparantie (Papadopoulos, 2010) en over representativiteit (Kathlene & Martin, 1990). Legitimiteit in haar verschillende facetten kan een reden zijn voor gemeentelijke actoren om niet mee te gaan in initiatieven.

§1.2 Het algemeen belang

Ten tweede is er ook kritiek die gebaseerd is op de assumptie dat politieke vertegenwoordigers het algemeen belang dienen te borgen. Volgens deze redenering heeft de representatieve democratie een belangrijke rol in het beschermen van het algemeen belang omdat de optelsom van individuele belangen (binnen een netwerk) lang niet altijd leidt tot de borging van het algemeen belang. Dit is de zogenoemde ‘*tragedy of the commons*’ (Millinski, Semmann & Krambeck, 2002). Irvin & Stansbury onderstrepen deze overweging door onderzoek aan te halen waaruit blijkt dat participanten in netwerken aangeven hun eigen belangen na te streven in plaats van het algemene belang (2004: 59). Ook overwegingen die betrekking hebben op het algemeen belang, kunnen een reden zijn om initiatieven niet te steunen.

§1.3 Mismatching

Een andere praktische reden die genoemd wordt waardoor politieke vertegenwoordigers vasthouden aan hun macht en initiatieven uit netwerken niet omarmen, heeft te maken met mismatching. *Mismatching* heeft betrekking op het feit dat de initiatieven van het netwerk mogelijk niet corresponderen met de politieke agenda (Kathlene & Martin, 1991).

§1.4 Medialogica

De Raad van het Openbaar Bestuur geeft aan dat medialogica een belangrijke rol speelt in de terughoudendheid bij de overheid, omdat het nemen van afstand op gespannen voet staat met wat door de media van de politiek verwacht wordt (Raad van het Openbaar Bestuur, 2012: 64). De medialogica vraagt juist om daadkrachtige politieke vertegenwoordigers die kritisch zijn en betrokkenen tot de verantwoording roepen indien er iets mis gaat (ibid.). Afstand nemen en zaken laten gebeuren, past moeilijk bij deze medialogica en ook dit zou netwerken in de weg kunnen zitten.

§1.5 Vertrouwen in burgers

Daarnaast zou uitblijvende steun samen kunnen hangen met de afwezigheid van het vertrouwen dat burgers in staat zijn een nuttige bijdrage te leveren. Wetenschappelijk onderzoek heeft al uitgewezen dat het vertrouwen dat overheidsambtenaren hebben in burgers, invloed heeft op hoe erg zij hun best doen om burgers te betrekken (Yang, 2005). Vertrouwen in burgers zou ook voor politieke vertegenwoordigers invloed kunnen hebben op hoe erg ze geneigd zijn initiatieven van burgers (in netwerken) te steunen.

§1.6 Inhoud

Ten zesde zou een simpele reden voor afwezige steun ook kunnen zijn dat de initiatieven inhoudelijk niet overtuigend zijn. Deze overweging is niet uit de literatuur afgeleid, maar wel logisch te beredeneren. Zo is het goed voor te stellen dat gemeenteraadsleden niet voor een initiatief stemmen omdat ze vinden dat het slecht is uitgewerkt of dat er te grote kosten aan hangen.

§1.7 Principaal-agent theorie

Een laatste factor die invloed kan hebben op de keuze die in de representatieve arena gemaakt wordt, kan worden afgeleid uit de principaal-agent theorie. Deze theorie kent zijn oorsprong in de economie, maar is ook al veelvuldig gebruikt in de politicologie en de bestuurskunde (Van Slyke, 2007: 162). De theorie gaat uit van asymmetrische informatie tussen een principaal en agent, waardoor de principaal niet weet of de agent in zijn belang gehandeld heeft (ibid.). Een toevoeging van een extra arena waar onderhandelingen in plaats vinden (zoals een streeknetwerk), leidt tot de informatieasymmetrie die kenmerkend is voor een principaal-agent relatie. De agent kan zijn eigen autonomie vergroten door de kennis die hij heeft. Een deel van de beleidsvorming en kennis verschuift naar de nieuwe arena, weg van de principaal (in dit geval de representatieve democratie). Daardoor ontbeert het bij de principaal in dit geval niet aan inhoudelijke kennis (zoals in veel van de principaal-agent literatuur), maar aan kennis over het onderhandelingsproces (Ruffing, 2015). De agent kiest hoeveel hij deelt met zijn

principaal en hoe vaak hij hen inlicht (Ruffing, 2015: 1115). Deze onzekerheid kan principalen huiverig maken om wat uit de netwerken voortkomt te steunen.

§2. Mogelijke oplossingsrichtingen

Concreet onderzoek naar wat gedaan kan worden om de kans dat netwerkinitiatieven steun vinden bij de gemeente(raad) te vergroten, is tot nu toe zeer schaars. McGuire & Agranoff (2011: 271) constateren dat een strategie om met de spanning tussen het netwerk en de overheid om te gaan in de praktijk vaak behelst dat netwerkactoren beleidsmakers en politieke vertegenwoordigers al tijdens de onderhandelingsfase betrekken, in een poging om belangen dan al wat meer op een lijn te krijgen (ibid.). Zij verwijzen daarbij ook kort naar Klijn en Edelenbos (2007: 203 in McGuire & Agranoff, 2011) die managementstrategieën ontwikkeld hebben. McGuire & Agranoff onderscheiden ‘active consultation, brokerage and conflict resolution, working toward policy convergence, new forms of knowledge production, and building trust over time’ als mogelijke strategieën (2011). Het blijft echter onduidelijk wat deze strategieën in de praktijk precies zouden betekenen. Wat hieruit wel kan worden afgeleid is dat een oplossingsrichting in potentie te maken heeft met het betrekken van de gemeente(raadleden) in het proces. Hoe dit in de praktijk zou moeten worden gedaan en welke behoeftes gemeentelijke actoren daar precies in hebben, blijft tot op heden echter onduidelijk.

Hoewel er in de eerste en de tweede generatie van de netwerkliteratuur dus al aandacht is besteed aan de relatie tussen burger en staat en er ook al enige aandacht is voor de rol van politieke vertegenwoordigers in het bijzonder, zijn er toch lacunes in de bestaande kennis. Zo geven McGuire & Agranoff (2011: 265) aan dat er relatief weinig onderzoek gedaan is naar de obstakels die overwonnen moeten worden voor netwerken effectief kunnen zijn, zoals de bestaande lokale machtsstructuren. Volgens hen moeten we hoog nodig meer weten over ‘the barriers to action, such as how and when agreements become implemented’ (ibid.: 280). Boonstra (2004) wijst vooral op het feit dat in de netwerkliteratuur teveel gefocust wordt op de strategische motieven van actoren binnen het netwerk, terwijl de politieke context verwaarloosd wordt. Daarnaast stelt Bocher dat er met name nog te weinig empirisch onderzoek gedaan is naar de relatie tussen regionale netwerken en de bestaande instituties (2008: 377). Bogason en Musso (2005) zien een belangrijke taak weggelegd voor onderzoekers komende tijd in het zoeken naar mogelijkheden en condities ‘for a fruitful cohabitation of representative government and network governance’ en ‘to create fertile ground for their cooperation’ (ibid.). Omdat deze onderwerpen in de netwerkliteratuur tot op heden verwaarloosd zijn, is het niet mogelijk om hieruit relevante concepten te destilleren. Om deze reden worden er in dit deel van het hoofdstuk drie mogelijke oplossingsrichtingen uit andere stromingen in de wetenschappelijke literatuur gededuceerd. Deze drie oplossingsrichtingen zijn de *policy entrepreneur* van Kingdon, het concept van de *boundary spanner* aangevuld met de principaal-steward theorie en ten derde Putnam's

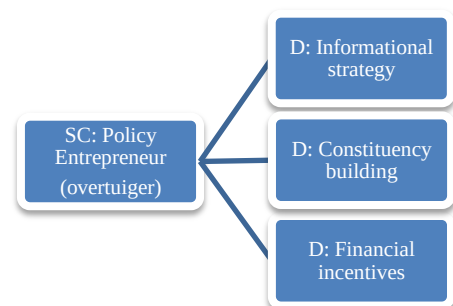
(1988) *chief negotiator*. In het volgende deel van het hoofdstuk worden die drie oplossingsrichtingen toegelicht en uitgediept.

§2.1 De policy entrepreneur

De co-existentie van de representatieve en interactieve democratische arena's kan bekeken worden met behulp van het stromenmodel. Kingdon ontwikkelde het stromenmodel om inzichtelijk te maken hoe beleidsbeslissingen gemaakt worden. Volgens hem zijn drie belangrijke stromen daarop van invloed. Dit zijn de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom (Gulbrandson & Fossum, 2009). De probleemstroom gaat over de problemen die aandacht krijgen van de besluitmakers. De beleidsstroom refereert naar oplossingen of voorstellen voor veranderingen die naar voren komen en de politieke stroom gaat over politieke agenda's en de publieke opinie (ibid.). Volgens Kingdon ontwikkelen deze stromen zich los van elkaar en moeten ze samen komen en een *policy window* vormen, om beleidsverandering te kunnen realiseren. Het probleem waar dit onderzoek zich op richt zou in lijn met deze theorie kunnen zijn dat het een netwerk niet lukt om aansluiting te vinden bij de politieke stroom. Volgens Kingdon's theorie spelen *policy entrepreneurs* een belangrijke rol in het creëren van die *policy windows* en investeren zij tijd en energie in het promoten van een bepaalde oplossing (Gulbrandson & Fossum, 2009). *Policy entrepreneurs* richten zich vooral op de erkenning van een probleem en het ontwikkelen van oplossingen. Volgens Kingdon heeft een *policy entrepreneur* drie hulpbronnen nodig om zijn doel te bereiken en is ook aan deze drie kenmerken te herkennen: een recht om gehoord te worden (op basis van expertise of vertegenwoordiging bijvoorbeeld), politieke connecties en doorzettingsvermogen (ibid.: 2). De activiteiten van de *policy entrepreneur* kunnen inspiratie bieden voor strategieën om politieke steun te vinden voor netwerk-initiatieven.

Een *policy entrepreneur* die een *policy window* wil creëren, kan drie verschillende strategieën gebruiken om de politieke stroom aan de ideeën van een netwerk te koppelen. Om de politiek te overtuigen kan een entrepreneur gebruik maken van een *informational strategy*. Dat wil zeggen dat de entrepreneur informatie, onderzoek en argumentatie inzet om de politiek te overtuigen. In de praktijk betekent dit dat hij/zij gaat lobbyen en als expert de tijd neemt om politieke besluitnemers te informeren (Hillman & Hitt, 1999: 835). Een tweede strategie richt zich niet direct op de besluitnemers in de politiek, maar op het vergroten van het draagvlak en de legitimiteit van de ideeën die naar voren worden gebracht. Deze tactiek heet *constituency building* (Hillman & Hitt, 1999: 835). Daarbij proberen entrepreneurs breed gedragen steun te verwerven onder burgers. Dit kan gedaan worden door reclame te maken voor bepaalde ideeën en de publieke opinie te winnen. Hillman & Hitt (1991)

Figuur 1



onderscheiden nog een derde strategie die zich richt op (persoonlijke) financiële prikkels voor politieke vertegenwoordigers. Hierbij kan gedacht worden aan betalingen en vriendendiensten.

Omdat Kingdon's theorie over de *policy entrepreneur* in bepaalde opzichten aansluit op de uitdagingen waar we in dit onderzoek voor staan, zal het concept gebruikt worden als *sensitizing concept* in de analyse. Volgens de literatuur heeft dat concept in relatie tot het overtuigen van de politiek, drie dimensies: de *informational strategy*, *constituency building* en *financial incentives* (figuur 1). Aan de hand van die dimensies worden in het volgende hoofdstuk voorbeelden uitgewerkt die als richtlijn kunnen dienen om te bepalen of respondenten in hun antwoorden refereren aan dit concept.

§2.2 Boundary Spanner

De *policy entrepreneur* kenmerkt zich door een sterke *inside-out focus*. Ideeën en initiatieven die intern in netwerken ontwikkeld worden, worden door een *policy entrepreneur* naar buiten gebracht en 'verkocht' aan de politiek. De *policy entrepreneur* richt zich op het overtuigen van publiek en politiek. Voor succesvolle ontwikkeling van gesteunde initiatieven kan het echter ook noodzakelijk zijn dat iemand een *outside-in* focus aanneemt en zich bezig houdt met het verbinden. In de organisatiewetenschappen wordt het concept '*boundary spanner*' gebruikt om leden van een organisatie te beschrijven die de organisatie verbinden met haar context en omgeving (Tushman & Scalan, 1981; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). In het grotendeel van de literatuur is hij/zij een verbinder tussen de eigen organisatie en het netwerk waar die organisatie onderdeel van uitmaakt. In dit onderzoek richten we ons echter op de verbinding tussen de arena van interactieve democratie en de arena van representatieve democratie. De literatuur over de *boundary spanner* maakt duidelijk dat het voor inter-organisatiewetenschappelijke samenwerking ook van belang is dat de twee arena's verbonden worden.

(Informational) Boundary spanners onderscheiden zich van andere leden van een organisatie doordat zij goed op de hoogte zijn van informatie van zowel binnen de organisatie (intern) als buiten de organisatie (extern) (Tushman & Scalan, 1981: 300). Bovendien kunnen zij informatie niet alleen verzamelen, maar vervolgens ook verspreiden (de 'two-step information flow'). De *boundary spanner* rol wordt volgens Tushman & Scalan (1981:300) vervuld door mensen die zowel intern als extern sterke links hebben en de taal spreken die in de verschillende arena's gesproken wordt. De *boundary spanner* is daarom een persoon die met een been in beide arena's staat en zich onderscheidt door een ster te zijn in *two-way communication* (Tushman & Scalan, 1981). Deze communicatiefunctie is dan ook de eerste dimensie van de *boundary spanner*.

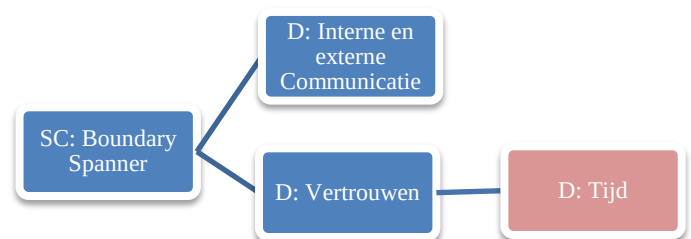
Ten tweede wordt er in de literatuur een belangrijke rol weggelegd voor *boundary spanners* in het bouwen van vertrouwen (Williams, 2002: 111). Dit is dan ook de tweede dimensie van de *boundary spanner*. Volgens Vangen en Huxham (in Williams, 2002: 112) is het bouwen van vertrouwen een iteratief proces waarin verwachtingen gevormd worden over het handelen van de andere partij en waarbij bevestiging van deze verwachtingen leidt tot een vertrouwensrelatie (ibid.).

Boundary spanners hebben een rol in het overbrengen van de verwachtingen van beide partijen. Hiervoor is het van belang om persoonlijk contact te onderhouden met individuen uit beide arena's (Williams, 2002: 110; 115).

§2.2.1 Principaal-steward theorie

Echter niet alleen *boundary spanners* spelen een rol bij het creëren of bouwen van vertrouwen. Uit de principaal-steward theorie blijkt dat een principaal een keuze maakt om een relatie met een steward/agent vertrouwend of wantrouwend in te gaan (Van Slyke, 2007). Als de principaal een relatie wantrouwend ingaat, wordt die relatie gekenmerkt door de principaalagent theorie. Als de principaal kiest voor een principaal-steward benadering, gaat hij ervan uit dat de steward groot belang hecht aan samenwerking en een goede relatie met zijn principaal (ibid.). De principaal vertrouwt er dan op dat de steward zijn belangen deelt en daarin zal handelen. Onderzoek van Van Slyke wijst uit dat een principaal-agent relatie kan evolueren naar een principaal-steward relatie (Van Slyke, 2007: 170). Een principaal kan wantrouwend een relatie ingaan, maar op basis van herhaalde positieve ervaringen de agent/steward steeds meer gaan vertrouwen. Van Slyke's onderzoek toont aan dat tijd en ervaringen uit het verleden een rol spelen in hoe een principaal geneigd is zich op te stellen. Als de principaal (in dit geval bijvoorbeeld de gemeenteraad) veel vertrouwen heeft in de steward (in dit geval zou dat het streeknetwerk of de vertegenwoordiger van de politiek in het netwerk kunnen zijn), zal hij eerder geneigd zijn erop te vertrouwen dat zijn belangen optimaal vertegenwoordigd zijn in het streeknetwerk en dat het initiatief dat daaruit voort komt daarom het hoogst haalbare is. In dit geval is de gemeenteraad eerder geneigd om het voorstel te ondersteunen.

Figuur 2



Ook het *sensitizing concept* (SC) van de *boundary spanner* wordt meegenomen in de analyse. Op basis van de literatuur kunnen twee dimensies (D) onderscheiden worden: de interne en externe communicatie enerzijds en vertrouwen anderzijds. Op basis van de principaal-steward theorie wordt tijd als dimensie van vertrouwen toegevoegd. De *boundary spanner* strategie en bijbehorende dimensies zijn schematisch weergegeven in figuur 2.

§2.3 Chief negotiator

De derde mogelijke oplossingsrichting komt uit de *two-level game* theorie van Putnam (1988). Hoewel er nog weinig getheoretiseerd is over de problemen in co-existentie van verschillende democratische arena's binnen één land, is er wel al veel geschreven over de spanningen en strategieën die samenhangen met het ontstaan van de internationale arena. De vraag of individuele staten een internationaal onderhandeld verdrag geratificeerd krijgen in eigen land, kan vergelijkbaar zijn met de

vraag of streeknetwerkinitiatieven de steun vinden van gemeenteraden. Om deze reden kijken we in het laatste deel van dit hoofdstuk kort wat de *two-level game* theorie ons kan leren.

De theorie over *two-level games* komt uit de internationale betrekkingen. Daar wordt de term gebruikt om te beschrijven dat de politiek van een staat zich op twee niveaus afspeelt, intern (op nationaal niveau) en extern (op internationaal niveau) en beide niveaus van belang zijn om uitkomsten van onderhandelingen in de internationale arena te begrijpen (Putnam, 1988: 434). De toevoeging van netwerken aan de besluitvorming, zou vergelijkbaar kunnen zijn met de toevoeging van een extra 'level' in de besluitvorming. Putnam definieert een Level I en Level II. Level I bestaat uit de onderhandelingen om samen tot een overeenkomst te komen (zoals binnen een streeknetwerk ook gebeurt). Level II zijn de onderhandelingen die daarop volgen, waarin besloten wordt om een voorstel wel of niet te ratificeren (zoals vervolgens in de gemeenteraad gebeurt) (Putnam, 1988: 436). In Putnams (1988) theorie is er een onderhandelaar, de *chief negotiator*, die zich op strategische wijze tussen beide niveaus beweegt. De strategieën van deze *chief negotiator* kunnen inzicht bieden in oplossingsstrategieën voor de niet ondersteunde initiatieven in de netwerken. Op basis van de literatuur onderscheiden we vijf dimensies van dit concept.

§2.3.1 Duidelijkheid win-sets

Een eerste concept uit Putnams theorie dat van belang is voor dit onderzoek is '*involuntary defection*' (Putnam, 1988; Ijda, 1994). In de internationale betrekkingen wordt met dit begrip de afwijzing van een verdrag door binnenlandse actoren bedoeld, zonder dat de onderhandelaars die op internationaal niveau het verdrag hebben opgesteld daar invloed op hebben (Ijda, 1994: 283). Zoals is gebleken worden sommige voorstellen die voortkomen uit de onderhandelingen in de streeknetwerken, soms niet ondersteund door gemeenten. Dit zou vergelijkbaar kunnen zijn met *involuntary defection* in de internationale politiek. Een van de belangrijkste redenen voor *involuntary defection* is imperfecte informatie over de binnenlandse beperkingen van de onderhandelaar (Putnam, 1988; Ijda, 1993). Putnam (1988: 437) gebruikt het concept 'win-sets' om de overlap tussen de wensen/eisen op Level I en Level II te omschrijven. *Involuntary defection* kan voort komen uit een onduidelijke win-set. *Chief negotiators* moeten daarom de internationale onderhandelingen juist ingaan met een duidelijke win-set voor ogen. Die duidelijke win-set vormt de eerste dimensie van een de *chief negotiator* oplossingsrichting.

§2.3.2 Win-set niet te klein

Op basis van de *two-level game* theorie is het ook problematisch als gemeenten een te kleine win-set meegeven, omdat het dan moeilijk wordt om in het streeknetwerk binnen die kaders tot een voor alle partners werkbare consensus te komen. Een te kleine win-set kan netwerkactoren bovendien het idee geven dat ze niks meer in te brengen hebben en het besluit eigenlijk al vast ligt, of dat de gemeente de onderhandelingen saboteert. Een belangrijke voorwaarde die nodig is om mogelijk te maken dat de

streeknetwerken überhaupt gezamenlijk tot initiatieven komen, is daarom een *win-set* die niet te klein is. Dit vormt de tweede dimensie van de *chief negotiator* strategie.

§2.3.3 Sterke positie van de onderhandelaar

Als er op nationaal niveau wordt inzet op een te smalle *win-set* gaat het moeilijk worden om een voorstel te vinden dat ook in de internationale onderhandelingen aan partners te verkopen is. Het is de taak voor de nationale politiek om de grootte van de *win-set* die ze meegeven te bepalen. Putnam (1988: 450-451) beschrijft dat hoe sterker de positie van een *chief negotiator* is ten opzichte van zijn binnenlandse achterban, hoe groter diens *win-set* in de onderhandelingen is en hoe groter de kans dat de onderhandelingen succesvol zijn en worden geratificeerd. Hoe smaller deze *win-set* is echter, hoe groter de kans dat de onderhandelaar uit de internationale onderhandelingen een voorstel weet te slepen dat in lijn is met wat men binnenlands voor ogen heeft. In Putnams theorie is de positie van de *chief negotiator* ten opzichte van de achterban dus relevant. Hoe sterker die positie, hoe groter de *win-set* en hoe groter de kans op ratificatie. Een zelfde mechanisme zou kunnen gelden voor onderhandelingen in de *two-level* game van streeknetwerken.

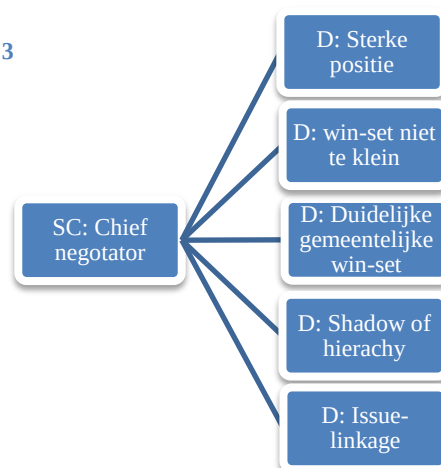
§2.3.4 Shadow of hierarchy

Putnam (1988) beschrijft dat Level I en Level II elkaar tijdens het proces al kunnen beïnvloeden. Zo worden de onderhandelingen op Level I vaak al beïnvloed door het besef dat afspraken ook op Level II nog moeten worden geratificeerd (ibid.: 436.). Dit mechanisme staat ook wel bekend als de '*shadow of hierarchy*'. Bij het formuleren van ideeën wordt er door de dreiging van uitblijvende ratificatie vaak al rekening gehouden met de '*feasibility*' van de voorstellen op andere niveaus (Scharpf, 1994: 37-40). Hoewel de onderhandelingen niet direct beïnvloed worden door de hiërarchische structuur, hangt de hiërarchie wel als een schaduw over het proces heen (ibid.). Deze '*shadow of hierarchy*' zou ook een rol kunnen spelen tijdens de onderhandelingen in het netwerk en vormt dan ook de vierde dimensie van de *chief negotiator* strategie. Als actoren zich bewust zijn van die schaduw tijdens de onderhandelingen, is de kans groter dat er resultaten uit de onderhandelingen komen die uiteindelijk op steun kunnen rekenen.

§2.3.5 Issue linking & Deal-brokerschap

Bang (2011) doet onderzoek in de lijn van Putnam. Hij analyseert de *involuntary defection* van de V.S. en komt met twee verklaringen. In de eerste plaats noemt hij de interne verdeeldheid en opkomende verkiezingen die voor onzekerheid zorgen. Ten tweede kan de onderhandelaar (in Bangs onderzoek meestal de president) verkeerd inschatten

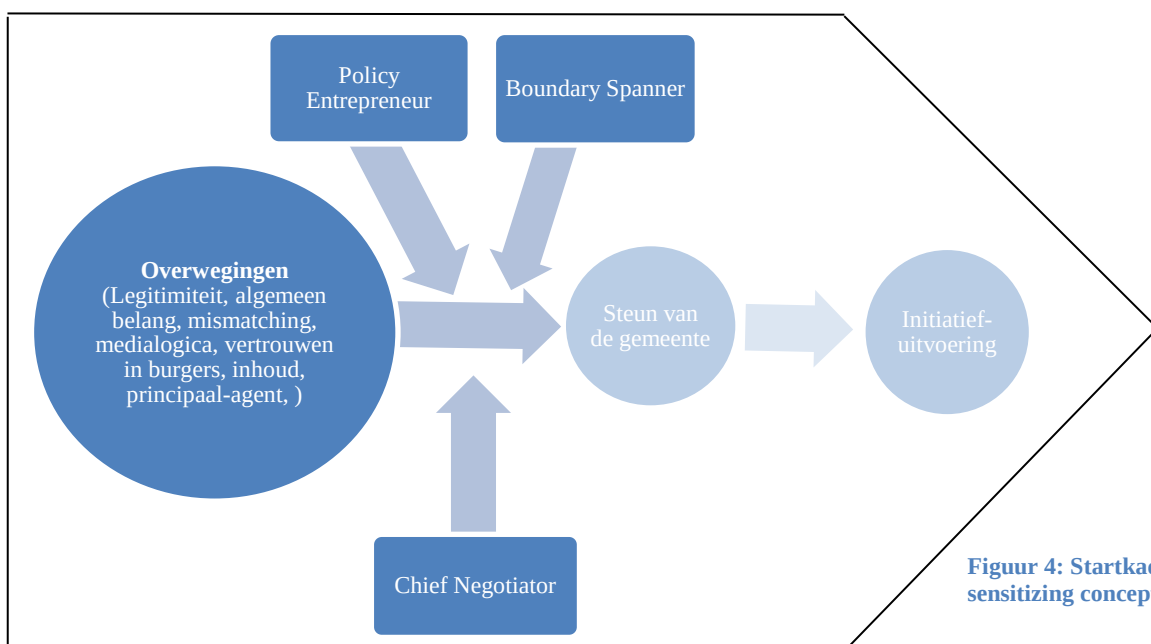
Figuur 3



welk compromis acceptabel wordt geacht en kan hij er niet genoeg in slagen afspraken op een andere manier aantrekkelijk te maken. Bang beschrijft dat *deal-brokerschap* inhoudt dat je gespitst bent op belemmeringen voor een ja-stem en die tracht te ondervangen met verzachtende toevoegingen (ibid.). Bang (2011: 79) concludeert dat het *deal-brokerschap* in zijn casestudy erg belangrijk is, omdat in zijn casus senators van meerdere partijen overtuigd moeten worden. Het *deal-brokerschap* dat Bang onderscheidt hangt samen met Putnams (1988) strategie van *issue linkage*. Onderhandelaars kunnen de mogelijkheden voor ratificatie uitbreiden door bepaalde voorstellen te koppelen aan voorstellen op een ander gebied, die in het voordeel zijn van de degenen die moeten ratificeren (ibid.: 447-448). *Chief negotiators* kunnen dus functioneren als *deal-brokers* die door middel van *issue-linkage* actief proberen steun te winnen. Deze strategie vormt de vijfde en laatste dimensie. De dimensies van de *chief negotiator* zijn schematisch weergegeven in figuur 3.

§3. Startkader met *sensitizing concepts*

Deze drie *sensitizing concepts* vormen mogelijke puzzelstukjes van een startkader dat een antwoord vormt op de hoofdvraag. Dit startkader is weergegeven in figuur 4. In de rechterkant van het kader (lichtgedrukt in figuur 4) is de afhankelijke variabele van dit onderzoek te vinden: de steun van de gemeente. De eerste deelvraag focust zich op een beschrijving van het gehele proces van de totstandkoming van initiatieven en waar problemen in dat proces op kunnen treden. Deelvraag twee richt zich op de antecedenten van de steun van gemeenteraden (de overwegingen). Op basis van de literatuur hebben we gezien dat *sensitizing concepts* zoals legitimiteit, algemeen belang, medialogica etc. hier een rol zouden kunnen spelen. Door in kaart te brengen welke overwegingen de keuze om een initiatief wel of niet te steunen precederen, wordt duidelijk waarom initiatieven spaak lopen. Als op die manier duidelijk is hoe het probleem precies in elkaar zit, kan ook gekeken worden of en hoe oplossingsrichtingen bij kunnen dragen aan verbeteringen (deelvraag 3). De *sensitizing concepts* van



Figuur 4: Startkader met sensitizing concepts

de *policy entrepreneur*, *boundary spanner* en *chief negotiator* worden gebruikt als inspiratie voor de oplossingsrichtingen. Waar mogelijk wordt tijdens de analyse in kaart gebracht hoe de oplossingsstrategieën uit deelvraag drie, samenhangen met de overwegingen uit deelvraag twee. Dit startkader vormt het uitgangspunt voor het onderzoek, maar op basis van dit onderzoek wordt geprobeerd om tot een nieuw en geraffineerder model te komen dat vervolgonderzoek kan leiden.

§4. Conclusie

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht welke concepten waardevol kunnen zijn voor dit onderzoek. Daarbij is eerst gekeken naar *sensitizing concepts* die richting kunnen geven aan de beantwoording van deelvraag twee. Uit de literatuur zijn legitimiteit, algemeen belang, *mismatching*, medialogica, vertrouwen in burgers, inhoud en de principaal-agent theorie gedestilleerd. Wat betreft de oplossingsrichtingen konden er in de netwerkliteratuur geen directe aangrijpingspunten gevonden worden. Daarom zijn drie concepten aan andere literatuurstromingen ontleend. Kingdon's *policy entrepreneur* vormt de eerste mogelijke oplossingsrichting die zich richt op het overtuigen van de representatieve arena. De theorie over *boundary spanners* laat zien dat er mogelijk verbinders nodig zijn: actoren met een been in beide arena's die excelleren in communicatie en het bouwen van vertrouwen. Op basis van de principaal-steward theorie bleek de tijdsdimensie ook belangrijk voor vertrouwen. Ten slotte is aan de hand van Putnam's theorie over *two-level games* het concept van de *chief negotiator* gepresenteerd. Dit is iemand die zich strategisch op de twee niveaus van besluitvorming begeeft. Op basis van deze concepten is een startkader geconstrueerd. In het volgende hoofdstuk wordt besproken hoe het onderzoek aangepakt is, worden de deelvragen geoperationaliseerd naar interviewvragen en voorbeeldindicatoren geformuleerd die kunnen helpen tijdens de analyse.

H4. Methoden

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de onderzoeksmethoden van dit onderzoek. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij *grounded theory* (§1), omdat dit onderzoek gebruik maakt van die benadering. In §2 wordt uitleg gegeven over het steekproefkader. In §3 worden de *sensitizing concepts* uit het vorige hoofdstuk geoperationaliseerd. Daarbij wordt eerst gekeken naar de overwegingen van actoren (§3.1) en daaropvolgend naar de mogelijke oplossingsstrategieën (§3.2). §4 is gewijd aan de interviews. In §4.1 wordt de respondentselectie toegelicht en in §4.2 worden de deelvragen geoperationaliseerd naar interviewvragen. In §5 wordt er gereflecteerd op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Een samenvatting volgt in §6.

§1. Grounded theory

De elf *grounded theory* procedures van Corbin & Strauss (1990: 419) vormen de richtlijnen voor dit onderzoek. *Grounded theory* is bij uitstek geschikt om theorieën te genereren (Strauss & Corbin, 1994: 273) omdat het uitgaat van een zeer inductieve benadering. Omdat er nog weinig theorievorming heeft plaatsgevonden over de problematiek die hier centraal staat en het komen tot nieuwe theorie daarom noodzakelijk is, is deze benadering bij uitstek geschikt. In dit deel van het hoofdstuk wordt kort aandacht besteed aan wat procedure (1) tot en met (11) van *grounded theory* inhouden en hoe ze gewaarborgd worden in dit onderzoek.

In *grounded theory* is de aanpak iteratief en analyse en dataverzameling wisselen elkaar dus af (1). Interviewvragen zijn daarom tijdens het proces aangepast en aangevuld (ibid.). *Grounded theory* is specifiek gericht op concepten en het inductief coderen daarvan (2) (ibid.: 420). In de ruwe data van de interviews is daarom getracht dezelfde concepten terug te vinden. Bij het coderen is daarnaast getracht categorieën te vormen van verschillende samenhangende codes (3). Casussen zijn geselecteerd op basis van hun waarde om een theorie te genereren (4). De gekozen streeknetwerken zijn dus niet gekozen omdat ze bij uitstek representatief zijn voor een grotere populatie, maar omdat we in eerste instantie voor dit specifieke geval willen begrijpen hoe de macrocondities van streeknetwerken samenhangen met microfactoren. Daarnaast worden in het onderzoek antwoorden van respondenten vergeleken (5). Op die manier wordt gewaarborgd dat wat onder hetzelfde concept gelabeld wordt, ook daadwerkelijk bij elkaar hoort. Bij *grounded theory* wordt getracht aandacht te besteden aan patronen en variaties (6). Als bepaalde overwegingen of oplossingsrichtingen door sommigen niet worden genoemd, is in dit onderzoek daarom getracht te begrijpen waarom dat zo is. Ook is gelet op patronen in de antwoorden van de verschillende categorieën van respondenten (raadsleden, netwerkactoren, politiek bestuurders, overige). Proces is ingebouwd in het onderzoek (7) door middel van de eerste deelvraag (over het proces van totstandkoming van initiatieven) en het feit dat de oplossingsrichtingen uit het startkader zich met name op procesverbetering richten. In het kader van

nuancering en navolgbaarheid zijn tijdens de analyse memo's geschreven (8) (ibid.: 422). Corbin & Strauss raden aan hypothesen tijdens het onderzoek al zoveel mogelijk te verifiëren (9), maar daarvoor moet na een eerste stadium van onderzoek weer teruggegaan worden het veld in. Dit onderzoek beperkt zich tot het eerste stadium van onderzoek en laat verdere verificatie aan vervolgonderzoek over. In *grounded theory* is het ook gangbaar om collega's te betrekken (10). Daarom zijn er momenten ingebouwd om te sparren met begeleiders uit de academische wereld en praktijk. Ook is er gebruik gemaakt van diverse gesprekken vooraf aan de data-analyse om mogelijke interessante concepten en denkrichtingen bloot te leggen en de hoofdvraag te specificeren¹. Dit onderzoek past ook binnen *grounded theory* omdat het gericht is op de samenhang tussen macro en microfactoren (11). De parallelle arena's vormen een macrofactor en dit onderzoek richt zich erop hoe die structuur op microniveau uitwerkt (in overwegingen). In afwijking van de klassieke *grounded theory* is ervoor gekozen om *sensitizing concepts* te definiëren en operationaliseren. Op die manier wordt voorkomen dat het onderzoek volledig afhankelijk is van de ideeën van respondenten voor oplossingsstrategieën. Bovendien geeft een operationalisatie vooraf richting aan de codering en analyse en wordt op die manier ook meteen duidelijk welke data niet past binnen bestaande concepten.

§2. Steekproefkader

De totale populatie van dit onderzoek bestaat uit de acht streeknetwerken van Noord-Brabant. Elk streeknetwerk (en politieke context daarvan) vormt een casus. Daarmee zijn de streeknetwerken de *unit of analysis* van dit onderzoek. De selectie van casussen gebeurt bij voorkeur op basis van variatie op de onafhankelijke variabelen. Een gevaar van selecteren op de afhankelijke variabele is namelijk dat er een relatie wordt geconstateerd in casussen die een bepaalde score op een onafhankelijke variabele hebben, terwijl die score ook in casussen aanwezig is die een andere afhankelijke variabele hebben (Geddes, 1990). De onafhankelijke variabelen, in dit geval de overwegingen die leiden tot steun of niet steun, zijn echter nog niet bekend. Daarom wordt geselecteerd op basis van de steun van de gemeente voor een netwerk (de afhankelijke variabele).

Er wordt getracht om een '*most similar systems design*' te benaderen (Gerring, 2007: 131), omdat dit bij uitstek geschikt is voor explorerend onderzoek (ibid.). Dit betekent dat er casussen worden gekozen die in alle opzichten op elkaar lijken, maar die toch een afwijkende score op de afhankelijke variabele hebben (in dit geval steun voor het netwerk). In dit onderzoek worden er daarom twee casussen onderzocht waar het probleem (de uitblijvende steun van de gemeente) zich voordoet. Daarnaast vraagt het *most similar systems design* om de toevoeging van minstens een casus die sterk lijkt op de andere casussen, maar waar het probleem zich niet heeft voor gedaan. Door middel van deze casus wordt gecontroleerd in hoeverre de oorzaken van het probleem zich in een casus waar

¹ In dit kader zijn er zeven persoonlijke gesprekken uitgevoerd met adviseurs van het adviesbureau Twynstra Gudde. (Gregor Heemskerk, Hans van Reijnen, Michiel Cappendijk, Jeroen den Uyl, Joost Voerman, Martine de Jong, Erwin Uil en Syske du Croque). Die gesprekken hebben zich gericht op hoe deze problematiek zich in de praktijk voordoet en hebben geholpen de hoofd en deelvragen verder te specificeren.

wel gemeentelijke steun bestaat ook voordoen. Ook biedt deze casus inspiratie voor mogelijke oplossingsstrategieën. Elk van deze netwerken wordt onderzocht in relatie tot één gemeente uit de streek. De beoordeling van welke casussen het meest geschikt zijn om mee te nemen in het onderzoek, is gebeurd in overleg met de projectleider van de streeknetwerken in Noord-Brabant die zicht heeft op de inrichting en gebeurtenissen in de verschillende streeknetwerken (persoonlijke communicatie, Boom, 2016; persoonlijke communicatie Van de Ven, 2016). De netwerken worden niet bij naam genoemd, maar krijgen een codenaam (netwerk A, netwerk B en netwerk C), om de anonimiteit van respondenten te waarborgen.

§3. Operationalisatie van concepten

Voor de eerste deelvraag is niets geoperationaliseerd, omdat beantwoording van die deelvraag bestaat uit een bondige procesanalyse van de drie streeknetwerken. Voor de beantwoording van deelvraag twee en drie zijn in het theoretisch kader echter enkele *sensitizing concepts* naar voren geschoven. In dit deel van het hoofdstuk wordt duidelijk hoe tijdens de analyse bepaald wordt of respondenten refereren aan deze concepten of niet. Daarom worden hier enkele voorbeelden aan een dimensie van een concept gekoppeld. Het is niet mogelijk tot dekkende indicatoren te komen omdat in dit inductieve onderzoek nog onduidelijk is hoe (en of) de abstracte *sensitizing concepts* terug zullen komen in de data. Omdat de koppeling tussen concepten en data te kunnen maken moet echter wel duidelijk zijn hoe de *sensitizing concepts* in de data te herkennen zijn. Daarom wordt in dit deel van het hoofdstuk aandacht besteed in aan het verder concretiseren van de *sensitizing concepts* en het formuleren van voorbeelden van uitingen van het concept.

§3.1 Overwegingen van gemeentelijke actoren

Uit de netwerk-literatuur zijn de volgende *sensitizing concepts* gedestilleerd: 1) legitimiteit, 2) beschermen van het algemeen belang, 3) *mismatching*, 4) medialogica, 5) geen vertrouwen in burgers, 6) geen overtuigende inhoud en 7) een principaal-agent verhouding. Respondenten konden tijdens de interviews aangeven dat een specifieke overweging een rol speelt bij hun keuze, of juist niet. In dit deel van het hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt wanneer uitspraken van respondenten gecodeerd zijn als een van deze overwegingen.

Als respondenten problemen ervaren in de legitimiteit, is op basis van de literatuur te verwachten dat dit te maken heeft met input legitimiteit, en dus met de democratische procedures (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Voorbeelden van verwijzingen naar input legitimiteit zijn: democratische procedures, een democratisch tekort (Swyngedouw, 2005) en waarden als transparantie (Papadopoulos, 2010), representativiteit (Kathlene & Martin, 1991) en verantwoording (Papadopoulos, 2010).

Het algemeen belang is simpel gezegd dat wat in ieders belang is. Verwijzingen naar het algemeen belang zijn te herkennen aan termen als ‘het grotere plaatje’, ‘de lange termijn’, ‘maatschappelijke kosten’ en ‘ondervertegenwoordigde belangen’.

De derde overweging betreft *mismatching*. Deze overweging is gedefinieerd als het belang dat een streeknetwerkinitiatief past in de politieke agenda. Opmerkingen over bijvoorbeeld andere issues die de aandacht hebben (Kathlene & Martin, 1991), verkeerde timing, de politieke agenda en de partijlijn wijzen op dit concept.

Als medialogica een rol speelt laten actoren hun keuze om streeknetwerkinitiatieven te steunen beïnvloeden door wat de media van politici verwacht. Verwijzingen naar de media, geen fouten mogen maken, er bovenop willen zitten en worden afgerekend op fouten zijn indicatoren voor deze overweging.

De vijfde overweging heeft betrekking op het vertrouwen in burgers en is het geloof dat burgers, wanneer ze betrokken worden in het besluitvormingsproces, handelen op een manier die gunstig is voor de prestaties van de gemeente (Yang, 2005: 276). Dit concept is bijvoorbeeld te herkennen aan opmerkingen over de cognitieve capaciteiten van burgers, persoonlijk profiteren van burgers, onoprechtheid, onbetrouwbaarheid en verkeerde bedoelingen (Yang, 2005: 278).

Voorbeelden van verwijzingen naar de inhoud zijn opmerkingen over bepaalde risico's, verkeerde inschattingen en berekeningen, kosten en nadelige neveneffecten.

De zevende en laatste overweging heeft betrekking op de principaal-agent relatie en betekent dat gemeenteraadsleden informatieasymmetrie ervaren en er niet op vertrouwen dat hun principaal in hun belang handelt. Deze variabele kent twee dimensies. Enerzijds vallen verwijzingen waaruit wantrouwen blijkt ten opzichte van de agent (de vertegenwoordiger van de gemeenteraad in het streeknetwerk) hieronder. Anderzijds omvat het ook de verwijzingen naar een tekort aan informatie over wat er zich in het streeknetwerk heeft afgespeeld, of hoe een initiatief tot stand is gekomen.

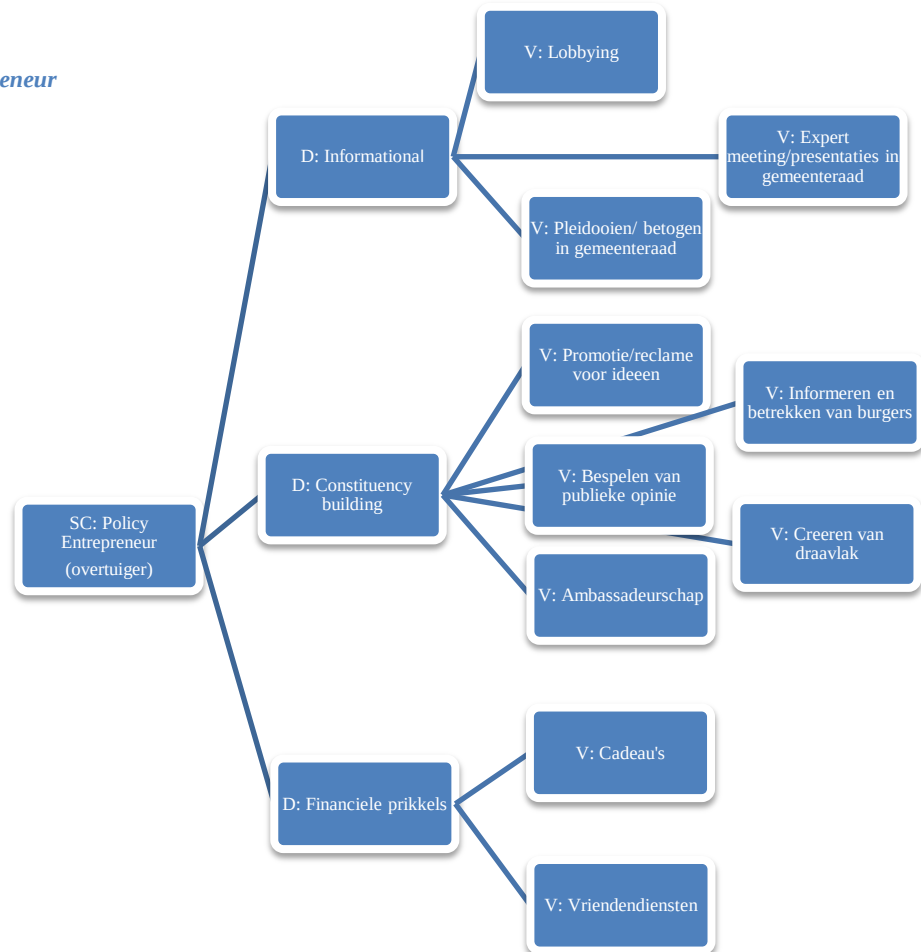
§3.2 Oplossingsrichtingen

Er zijn ook drie *sensitizing concepts* aan de literatuur ontleend die inspiratie bieden voor oplossingsrichtingen: 1) de *policy entrepreneur*, 2) de *boundary spanner* en 3) de *chief negotiator*. Deze concepten worden uitgebreid uitgewerkt in dimensies en voorbeeldindicatoren. Daarvoor is gekozen omdat het complexe begrippen zijn die als koepelconcept fungeren voor deelstrategieën. Deze deelstrategieën worden gevat in de dimensies. Elk van deze concepten is schematisch uitgewerkt in *sensitizing concepts* (SC), dimensies (D) en voorbeeldindicatoren (V).

3.2.1 Policy entrepreneur

Policy entrepreneurship is volgens Kingdon een vorm van ‘policy advocacy’. *Policy entrepreneurs* zijn beleidsbepleiters die bereid zijn om hun middelen in te zetten voor bepaald beleid. Zij proberen in dit geval vooral de representatieve arena te overtuigen van bepaalde ideeën. De drie strategieën uit H3 vormen de dimensies van de *policy entrepreneur* (Hillman & Hitt, 1999). De *informational strategy* is

Figuur 5: Policy Entrepreneur

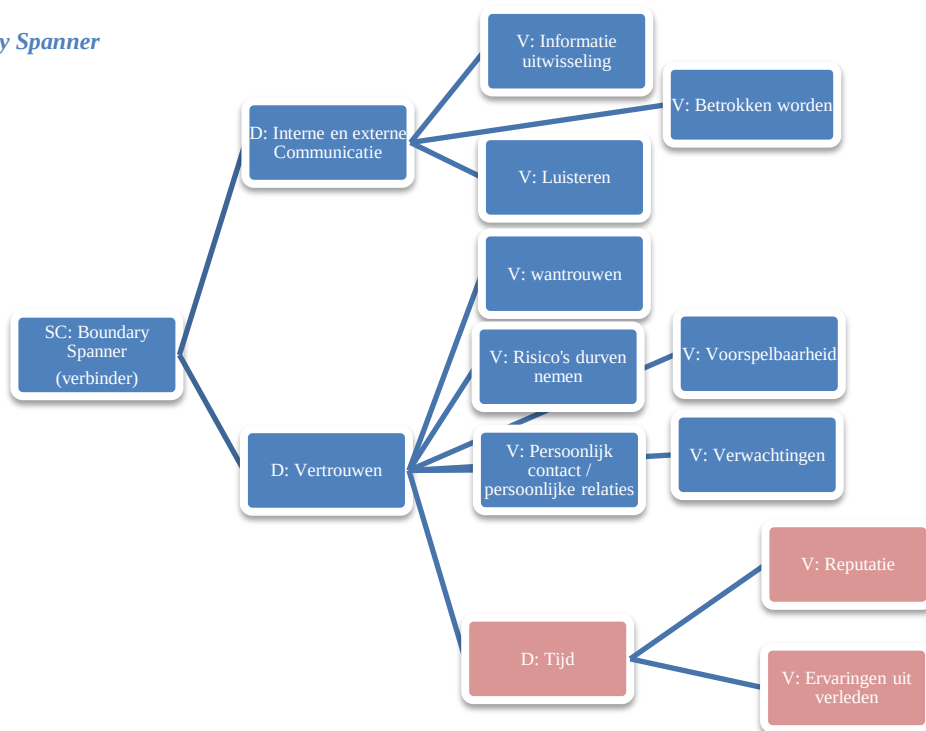


te herkennen aan bijvoorbeeld lobbying, expert presentaties/meetings voor/met raadsleden en het houden van betogen en pleidooien in gemeenteraden. De tweede dimensie is *constituency building*. Elementen die wijzen op deze strategie zijn onder andere ambassadeurschap, promotie en reclame voor plannen, het informeren en betrekken van burgers, het creëren van draagvlak en beïnvloeden van de publieke opinie. De derde strategie is gericht op persoonlijke financiële prikkels en kan herkend worden aan verwijzingen naar cadeaus en vriendendiensten. Alle dimensies zijn gericht op het overtuigen van de politiek, maar vormen daartoe andere strategieën. De uitwerking van het concept is schematisch weergegeven in figuur 5.

§3.2.2 Boundary spanner

De *boundary spanner* richt zich niet op het overtuigen van politieke vertegenwoordigers, maar op het verbinden van de twee democratische arena's (streeknetwerken en gemeenten). De strategie voor het verbinden bestaat ten eerste uit zowel interne als externe communicatie (Tushman & Scalan, 1981) en dat is de eerste dimensie van de *boundary spanner*. Elementen die hierop wijzen zijn verwijzingen naar communicatie, informatie-uitwisseling, luisteren en betrokken worden. In navolging van Williams (2002) is daar een tweede dimensie aan toegevoegd die zich richt op het smeden van een vertrouwensrelatie tussen het netwerk en de gemeenteraden. Voorbeelden van deze dimensie zijn verwijzingen naar vertrouwen en wantrouwen, voorspelbaarheid, verwachtingen, persoonlijk contact en persoonlijke relaties (Williams, 2002: 111: 115). Op basis van de principaal-steward theorie is 'tijd' als dimensie van vertrouwen toegevoegd. Verwijzingen naar ervaringen uit het verleden en reputatie duiden op deze dimensie. De uitwerking van het concept is schematisch weergegeven in figuur 6.

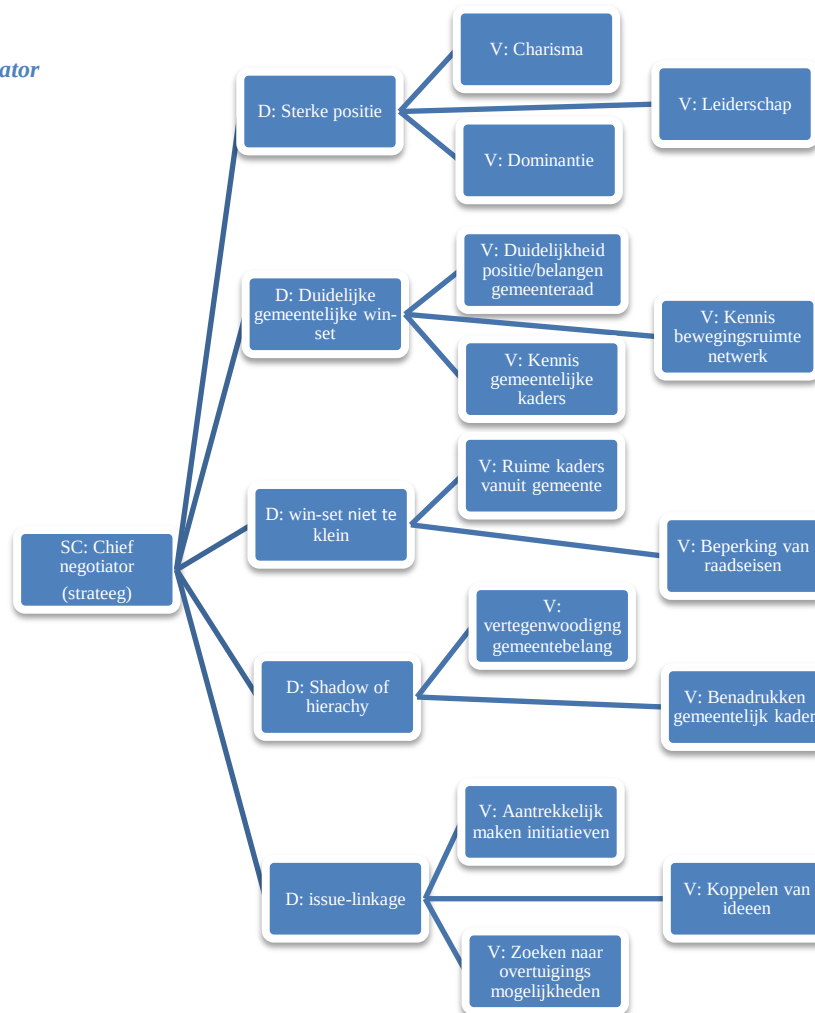
Figuur 6: Boundary Spanner



§3.2.3 Chief negotiator

De vijf strategieën die geformuleerd zijn in H4 op basis van de *chief negotiator*, vormen tevens de dimensies. De dimensie van een sterke positie ten opzichte van zijn raad is te herkennen aan termen als charisma, leiderschap en dominantie. De dimensie 'duidelijkheid over de *win-set*' is te herkennen aan opmerkingen over de duidelijkheid over de positie en belangen van de gemeenteraad, kennis over de bewegingsruimte voor het netwerk en het kader dat de gemeenteraad vooraf geschetst heeft. De derde dimensie is een 'niet te kleine *win-set*' en elementen die hiernaar verwijzen zijn het vergroten van de opties voor netwerkactoren en de beperking van gemeenteraadseisen. De *shadow of hierarchy*

Figuur7: *Chief Negotiator*



vormt de vierde dimensie en kan herkend worden aan opmerkingen over vertegenwoordiging van het gemeentebelang in het netwerk en het blijvend benadrukken van de gemeentelijke kaders en belangen. Ten slotte is *issue-linkage* te herkennen aan onder andere verwijzingen naar het aantrekkelijk maken van initiatieven, koppelen van ideeën en het zoeken naar mogelijkheden. De uitwerking van het concept is schematisch weergegeven in figuur 7.

§4. De interviews

Er is gekozen voor interviews, omdat interviews het mogelijk maken door te vragen en de diepte in te gaan en dat is noodzakelijk voor het genereren van nieuwe theorie. De interviews zijn semigestructureerd. Er worden eerst open vragen gesteld, maar aan het einde wordt wel samen met de respondent gereflecteerd op de *sensitizing concepts* (met behulp van sheets, bijlage 3). Door de vragen eerst open in te steken wordt getracht antwoorden die niet uit de theorie naar boven zijn gekomen, toch naar voren te laten komen. Door daarna samen te reflecteren op de concepten, krijgen we ook duidelijkheid over hun verklarende waarde voor deze problematiek.

§4.1 Respondenten

De focus ligt in de interviews op het spreken van actoren uit de gemeente en uit het netwerk. De relatie tussen die twee actoren staat namelijk centraal in het onderzoek. De zes netwerkactoren zijn gekozen in overleg met de projectleider streeknetwerken. Van elk netwerk is in ieder geval de voorzitter gesproken en daarnaast een ander netwerklid. Van elke gemeente zijn ook de burgemeester en de wethouder die plaats neemt in het netwerk gesproken. Aanvullend zijn ook de griffier en gemeentesecretaris per gemeente geïnterviewd (indien de gemeentesecretaris niet beschikbaar was, in hem/haar om de naam van een andere hoge ambtenaar gevraagd). Deze aanvullende interviews zijn bedoeld om input te verkrijgen van individuen die met afstand naar de relatie tussen streeknetwerken en de politieke actoren kijken en daarom tegenwicht kunnen bieden aan eventueel gekleurde antwoorden. De antwoorden van deze respondenten zijn meegenomen in de tabellen van de analyse, en nuttige kritische kanttekeningen zijn opgenomen in de lopende tekst van de analyse. In gesprekken met de burgemeester en griffier is hen gevraagd welke raadsleden geschikte respondenten zijn, waarbij er bij voorkeur één raadslid gesproken werd die kritisch stond ten opzichte van streeknetwerken en één die daarover juist enthousiast was. Per casus zijn er dus acht respondenten gesproken. Daaraan zijn nog twee aanvullende diepte-interviews uit een extra gemeente D toegevoegd, omdat verwacht werd dat deze casus waardevolle aanvullende informatie kon opleveren (persoonlijke communicatie, Boom, 2016; persoonlijke communicatie Van de Ven, 2016).

§4.2 Interviewvragen

De interviewvragen zoals die vooraf aan de dataverzameling zijn opgesteld zijn uitgesplitst per categorie van respondenten (gemeenteraadsleden, netwerkactoren en overige) en corresponderen met de deelvragen van het onderzoek. In dit deel van het hoofdstuk staan we kort stil bij hoe de interviewvragen leiden tot antwoorden op de deelvragen van dit onderzoek.

§4.2.1 Vragen voor netwerkactoren:

- 1) Kunt u zichzelf voorstellen en kort wat vertellen over uw functie en hoe u daarin te maken heeft gekregen met streeknetwerken?
- 2) Kunt u een specifiek initiatief voor de geest halen (waarin het streeknetwerk er niet of juist wel in slaagde steun te vinden van de gemeente(raad) en beschrijven hoe het proces van de totstandkoming van dat initiatief eruit zag? (Initiatief X)
- 3) Waardoor denkt u dat het initiatief niet (of juist wel) gesteund werd?
 - a) Check: Zou het te maken kunnen hebben met deze redenen? (sheet 1, bijlage 3)
- 4) Wat denkt u dat zou kunnen helpen om die steun te kunnen verkrijgen?
 - a) Check: Denkt u dat een van deze activiteiten zou kunnen helpen? (sheet 2, bijlage 3)
- 5) Wie zou daar een rol in hebben?

De eerste vraag is een introductievraag om meteen duidelijk te maken wie de respondent is en wat zijn of haar petten zijn. De tweede interviewvraag brengt het proces van initiatiefontwikkeling in kaart

(deelvraag 1)². Interviewvraag drie inventariseert de achterliggende overwegingen (deelvraag 2)³. Interviewvraag drie t/m zes zijn gericht op de beantwoording van deelvraag drie⁴. Een analyse van antwoorden op al deze vragen, geeft antwoord op de vraag wat gedaan kan worden om te voorkomen dat er initiatieven ontwikkeld worden die niet op steun kunnen rekenen van de gemeenteraad.

§4.2.2 Vragen voor gemeenteraadsleden:

- 1) Kunt u zichzelf voorstellen en kort wat vertellen over uw functie en hoe u daarin te maken heeft gekregen met streeknetwerken?
- 2) Herinnert u zich streeknetwerk-initiatief X? Heeft u toen voor of tegen gestemd?
- 3) Hoe is dat initiatief volgens u toen tot stand gekomen en welke rol speelde u daarin?
- 4) Welke overwegingen speelden een rol bij het tegen/voor stemmen?
 - a) Check: Welke van deze overwegingen herkent u? (sheet 1, bijlage 3)
- 5) Wat zou kunnen helpen om uw steun te winnen? (of wat heeft geholpen uw steun te winnen?)
 - a) Check: Denkt u dat een van deze activiteiten zou kunnen helpen? (sheet 2, bijlage 3)
- 6) Wie zou daar een rol in hebben?

De nadruk ligt bij de vragen voor gemeenteraadsleden net anders dan bij de vorige categorie. Vraag een en twee zijn introductievragen. Tijdens de dataverzameling bleek dat raadsleden zich slecht specifieke initiatieven voor de geest konden halen en daarom is de bespreking van streeknetwerken algemener van aard geworden. Interviewvraag drie correspondeert met deelvraag een en interviewvraag vier correspondeert met deelvraag twee. Vraag vijf en zes helpen bij het beantwoorden van deelvraag drie.

§4.2.3 Vragen voor politiek bestuurders en overige respondenten:

- 1) Kunt u zichzelf voorstellen en kort wat vertellen over uw functie en hoe u daarin te maken heeft gekregen met streeknetwerken?
- 2) Welke factoren denkt u dat meespelen bij de keuze van de gemeente(raadsleden) of ze hun steun wel of niet geven?
 - a. Check: Zou het te maken kunnen hebben met deze redenen? (sheet 1, bijlage 3)
- 3) Wat denkt u dat belangrijk is om tot initiatieven te komen die op steun kunnen rekenen van de gemeentelijke actoren?
 - a. Check: Denkt u dat een van deze activiteiten zou kunnen helpen? (sheet 2, bijlage 3)
- 4) Wie zou daar een rol in hebben?

² Deelvraag 1: Hoe ziet het proces van de ontwikkeling van streeknetwerkinitiatieven eruit en waar treden problemen precies op?

³ Deelvraag 2: Welke factoren beïnvloeden of actoren hun steun wel of niet geven?

⁴ Deelvraag 3: In hoeverre vormen de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator* handvaten voor strategieën om de kans dat netwerk-initiatieven gesteund worden te vergroten en wie heeft daar een rol in?

Ook hier is de eerste interviewvraag een introductievraag. Interviewvraag twee hangt samen met deelvraag twee. Interviewvraag drie en vier hangen samen met deelvraag drie.

§5. Analyse

De 26 interviews duren plusminus een uur en zijn na afloop woordelijk getranscribeerd om betrouwbare analyse mogelijk te maken. Herhalingen en stotteren zijn niet uitgetypt, omdat voor dit onderzoek de emoties/gemoedstoestand van respondenten niet van belang is. De getranscribeerde documenten worden geanalyseerd met behulp van de Atlas.ti software. Alle transcripten zijn handmatig doorgelopen en gecodeerd. Waar mogelijk, corresponderen coderingen met de *sensitizing concepts*. Aan die concepten zijn op basis van de data waar nodig subcodes toegevoegd. Deze subcodes vormen over het algemeen concretisering van de *sensitizing concepts*. Antwoorden die niet binnen het startkader vielen zijn los gecodeerd en waar mogelijk zijn categorieën gemaakt. De gevonden codes en subcategorieën worden toegelicht in hoofdstuk vijf.

§6. Betrouwbaarheid & Validiteit

Bij onderzoek dat inductief wordt ingestoken kunnen betrouwbaarheid en validiteit gevaar lopen. Betrouwbaarheid is gebaat bij nauwkeurige meetinstrumenten en herhaalbaarheid (Van Thiel, 2015: 60-61). Hierom is ervoor gekozen gebruik te maken van geoperationaliseerde *sensitizing concepts*. Door deze operationalisering wordt herhaling van dit onderzoek vergemakkelijkt en kunnen mede-onderzoekers beoordelen of de operationalisaties daadwerkelijk een construct meten. Dit vergroot de navolgbaarheid van de analyse en dat is een belangrijk criterium is voor goed kwalitatief onderzoek (Van Thiel, 2015: 175). Het testen van de *sensitizing concepts* kan gezien worden als een soort inductieve *hoop test* (Punton & Welle, 2015). Bevestiging van de *sensitizing concepts* op basis van de onderzochte casussen is geen bevestiging van de theorie/het concept, maar als we de *sensitizing concepts* op geen manier terug zien in de data, kan wel worden geconcludeerd dat ze geen passende denkrichting vormen voor het hier onderzochte probleem. Om de betrouwbaarheid en herhaalbaarheid verder te versterken wordt er gebruik gemaakt van een casestudy protocol (Yin, 2014: 84). Dit protocol wordt geschreven in navolging van Yin en bestaat uit vier onderdelen (bijlage 2): een overzicht van de casestudy, de procedures voor de dataselectie, de interviewvragen en een gids voor het rapport van de casestudy (ibid.: 85-86).

Een gevaar van het gebruik van *sensitizing concepts* is dat het kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden. Het is mogelijk dat raadsleden legitimiteit bijvoorbeeld niet hebben laten meespelen in hun overwegingen, maar wel geneigd zijn het te bevestigen als de interviewer het naar voren brengt. Er ligt niet alleen een gevaar in sociaal wenselijke antwoorden, maar ook in het feit dat voor niet iedereen de eigen overwegingen even helder zijn. Door respondenten te laten reflecteren op overwegingen en mogelijke oplossingen, wordt er best veel van hen gevraagd. Om hiervoor te

corrigeren zijn burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen aan het onderzoek toegevoegd. Zo wordt getracht eenzijdigheid van het onderzoek te beperken.

De beperkte N (van drie casussen) vormt een potentieel gevaar voor de externe validiteit. Dit onderzoek speelt zich echter af aan het begin van de empirische cirkel (Van Thiel, 2015). Dat wil zeggen dat op basis van observatie getracht wordt tot nieuwe theoretische inzichten te komen (ibid.). Dit onderzoek leidt tot axioma's (ibid.), die in vervolgonderzoek op grotere schaal getoetst kunnen worden. Daarmee ligt de meerwaarde voor dit onderzoek in de theoretische generaliseerbaarheid (Yin, 2013 in Van Thiel, 2015: 112). De resultaten fungeren als bouwstenen voor nieuwe theorieën of modellen. Door middel van dit casusonderzoek wordt een eerste stap gezet in het genereren van theorie over mogelijke oplossingen voor de spanningen tussen interactieve en representatieve arena's.

§7. Samenvatting

Deze explorerende, inductief ingestoken casestudy maakt gebruik van een *grounded theory* benadering om met semigestructureerde interviews relevante factoren die betrekking hebben op de hoofdvraag in kaart te brengen. Uit drie netwerken worden acht actoren uitgebreid ondervraagd en daarnaast worden er nog twee aanvullende gesprekken gehouden. De casussen zijn geselecteerd op basis van variatie op in hoeverre streeknetwerkinitiatieven door gemeenten ondersteund werden. De betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek worden geborgd door: geoperationaliseerde *sensitizing concepts*, open ingestoken interviews die achteraf volledig getranscribeerd worden en keuzes die voor medeonderzoekers inzichtelijk worden gemaakt door middel van een casestudy protocol en memo's.

H5. Analyse

Op basis van de 26 diepte interviews kunnen nu de deelvragen van dit onderzoek beantwoord worden. Het eerste deel van dit hoofdstuk analyseert het proces van initiatiefontwikkeling en kijkt waar in dat proces problemen optreden. In deel twee van dit hoofdstuk worden de overwegingen van actoren geanalyseerd. Hierna hebben we beter begrip over waarom initiatieven soms niet gesteund worden. In deel drie wordt dan onderzocht wat mogelijke oplossingsrichtingen voor die problemen zijn, aan de hand van de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator*. Er worden lessen getrokken uit de succeservaringen in de streeknetwerken en er wordt geanalyseerd welke verbeteringen volgens respondenten waardevol zijn om tot gesteunde initiatieven te komen. Naast de lopende tekst is op sommige plekken gebruik gemaakt van tekstblokken om enkele bijvangsten van het onderzoek te presenteren.

§1. Initiatiefontwikkeling

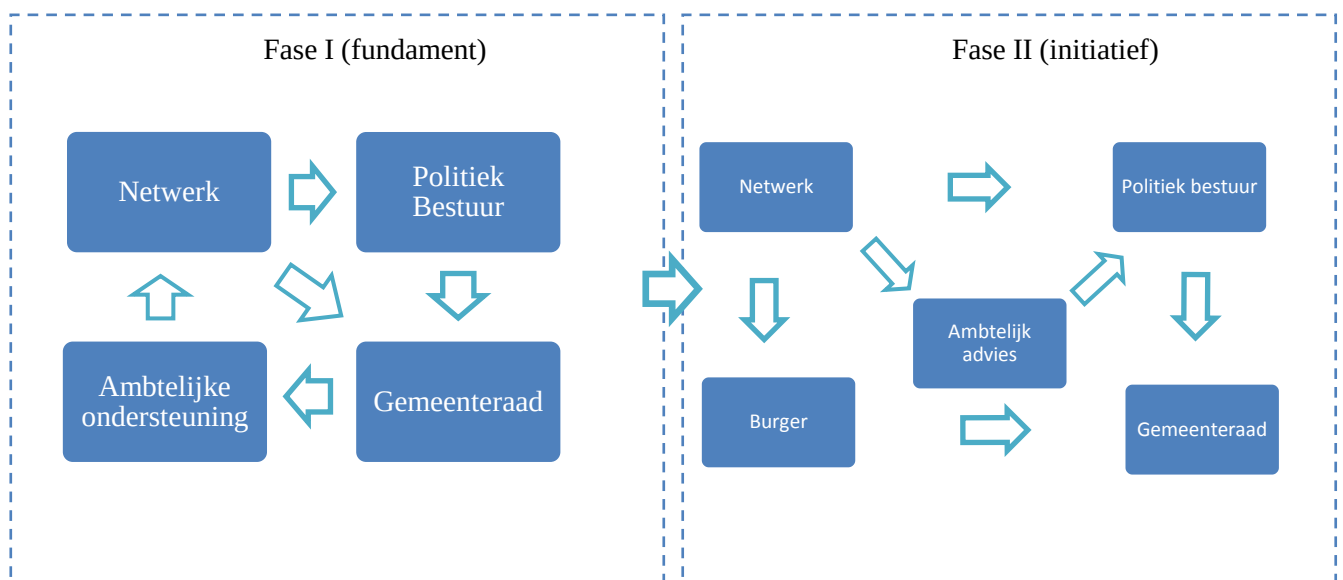
In lijn met de eerste deelvraag, starten we met een analyse van hoe netwerkinitiatieven tot stand komen. Het is van belang daarmee te starten omdat overwegingen en oplossingsrichtingen afhankelijk kunnen zijn van de fase of stap waarin een initiatief zich bevindt. Ondanks enkele verschillen tussen casussen, is het wel mogelijk om gesimplificeerd weer te geven welke fasen een netwerk(initiatief) doorloopt (figuur 8). Alle drie de streeknetwerken kennen succesverhalen en aan de hand daarvan is een model te construeren over de stappen die een netwerk of initiatief moet doorlopen om tot een succes te komen. Er kunnen twee fasen en verschillende stappen onderscheiden worden. De eerste fase in de relatie behelst dat er volgens respondenten op fundamenteel niveau steun moet worden gevonden binnen de gemeenten voor het bestaan van een streeknetwerk (10:34)⁵. Dat betekent dat voor effectieve initiatiefontwikkeling noodzakelijk is dat voor betrokken actoren duidelijk is waar een streeknetwerk voor is en wat de doelstelling is. Respondenten geven aan dat de eerste actoren die het netwerk daarin voor zich moet zien te winnen, de politiek bestuurders zijn. Voor een effectief netwerk moeten politiek bestuurders er namelijk voor zorgen dat hun gemeenteraad bereid is het netwerk te financieren en ambtelijke mankracht te leveren die het netwerk kan ondersteunen. Ook trachten netwerken op een directe wijze fundamentele steun te verwerven bij raadsleden door middel van presentaties (25:1), omdat de raad over het algemeen toch wel ‘lichtjaren’ van het netwerk af staat (2:49). Bij gemeente A is de fundamentele steun sterk aanwezig en breed gedeeld. In gemeente B lijkt het politiek bestuur overtuigd van de meerwaarde van het netwerk en wordt er gepassioneerd over initiatieven verteld, maar zijn de (geïnterviewde) raadsleden kritisch. In gemeente C lijken de meeste betrokken actoren bij de gemeente te twijfelen aan de meerwaarde van het netwerk.

⁵ Alle verwijzingen naar interviewdata zijn als volgt opgebouwd. Het eerste cijfer verwijst naar een respondent, het tweede cijfer verwijst naar een regel uit het transcript in atlas.ti.



Als voor iedereen duidelijk is dat het netwerk bestaat, waarom het bestaat en wat het doet, moeten volgens respondenten vervolgens succesvolle initiatieven ontwikkeld worden met behulp van de toegezegde input van betrokken partners (in fase 2). Waar initiatieven vandaan komen verschilt per geval. Gemeenten, netwerkpartners en burgers kunnen initiators zijn. Daarbij valt op dat gemeente A vooral reageert op initiatieven van burgers, maar dat in gemeente B & C initiatieven in grotere mate vanuit het netwerk zelf komen. Nadat er een idee is geformuleerd, is het van belang dat de politiek bestuurders die in het netwerk aan tafel zitten, achter die initiatieven staan. Om die politiek bestuurders aan boord te krijgen is het ambtelijk advies binnen een gemeente belangrijk en dus moeten ook ambtenaren heil zien in het initiatief. Het contact tussen streeknetwerk en gemeente loopt daarom ook in alle netwerken vaak ambtelijk (1:28; 17:43; 3:35). Voor succesvolle initiatiefontwikkeling is het van belang dat politiek bestuurders vervolgens hun eigen raad overtuigen, met name als voor een initiatief een grote financiële investering voor nodig is (in verband met het budgetrecht van de gemeenteraad). De rol van de raad in het proces beperkt zich verder tot het een of twee keer vaststellen van de begroting. Daarbinnen kan de wethouder redelijk zijn gang gaan (19:9; 20:09; 15:22). De initiatiefontwikkeling doorloopt dus twee fasen, waarin weer verschillende actoren een rol spelen (figuur 8). In de analyse van de overwegingen wordt besproken welke overwegingen voor welke actoren een rol spelen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het verschil tussen fase I en fase II overwegingen.

Figuur 8



§1.1 Empirische probleemschets

Praktijkkader 1

Waar vooraf aan het onderzoek gedacht werd dat de overwegingen van raadsleden bepalen of een initiatief steun vindt (zie figuur 4, startkader), blijkt uit de analyse van initiatiefontwikkeling dat er twee fasen onderscheiden moeten worden en dat in die fasen schakelingen plaatsvinden. De frictie tussen netwerk en gemeente ontstaat in die verschillende schakelingen, soms ver voordat de gemeenteraad in beeld komt. Het komt bij de onderzochte gemeenten zelden voor dat de raad persoonlijk

verantwoordelijk is voor het blokkeren of afschieten van een netwerkinitiatief. Hoewel ook daar enkele voorbeelden van naar voren kwamen (zie praktijkkader 1), kan een initiatief ook al eerder in het proces spaak lopen. Om deze reden wordt de arena van representatieve democratie breder opgevat dan alleen de gemeenteraad en kijken we naar meer actoren, namelijk ook naar politiek bestuurders en ambtenaren.

We besteden in de rest van §1 kort aandacht waarom problemen in het proces optreden en in welke stap uit figuur 8 dat precies gebeurt. Die analyse vormt de beantwoording van het tweede deel van de eerste deelvraag.

§1.1.1 Fase I

In fase I het uitblijven van fundamentele steun voor streeknetwerken deels te verklaren vanuit de toevoeging van de interactieve arena en het feit dat die toevoeging de raad op twee manieren op

Lokale vs. landelijke partijen

Tijdens de dataverzameling kwam een mogelijk verschil naar voren tussen hoe landelijke en lokale partijen omgaan met streeknetwerken. Twee respondenten merken op dat lokale partijen meer bezig lijken te zijn met initiatieven van onderop (9:63; 20:60). Bestuurders en raadsleden van landelijke partijen lijken zich juist weer meer op hun gemak te voelen bij de regionale aanpak, omdat zij ook zelf al deel uitmaken van een regionaal of landelijk netwerk (20:60). Dit beeld wordt bevestigd als een van de raadsleden van een landelijke partij aangeeft zijn contacten met raadsleden uit de regio te gebruiken voor *benchmarking* (24:16). Deze verschillen tussen landelijke en lokale partijen kunnen invloed hebben op welke overwegingen een rol spelen. Vervolgonderzoek naar de verschillen tussen landelijke en lokale partijen ten aanzien van regionale samenwerking zou interessant kunnen zijn.

Praktijkvoorbeeld spanning tussen raad en netwerk

In het streeknetwerk worden grootschalige projecten opgezet om stad met platteland te verbinden. Een van deze projecten verbindt de kern van een dorp in de regio met een grote stad, door middel van een vergroende verbindingsweg. De verbinding wordt opgeknapt en allerlei initiatieven rond de weg worden gestimuleerd. Vrij laat in het proces komen raadsleden erachter dat het project een aantal consequenties heeft voor de dorpsgemeente die minder gunstig zijn. Zo gaat een deel van de verbindingsweg dicht voor autoverkeer en is onderdeel van het plan ook dat er als slotstuk een fiets- en wandelbrug wordt aangelegd in de dorpsgemeente. De kosten van de brug (ca. 2 miljoen) en nadelen van de moeilijkere bereikbaarheid van de grote stad voor autoverkeer, doen de raad steigeren en leiden tot raadsvragen en forse kritiek op het college. Ook het politiek bestuur geeft aan dat dit initiatief erg moeilijk was uit te leggen aan het thuisfront (15:32).

afstand zet. In streeknetwerken worden burgers betrokken, maar worden beslissingen ook nog eens regionaal gemaakt (Reijnen, persoonlijke communicatie, 14 april 2016). Door burgers meer directe inspraak te geven wordt de raad soms overgeslagen. Ook de regionale aanpak vormt een dilemma. Een politiek bestuurder vat dat dilemma als volgt samen: ‘...als je met vijf gemeenten zit en één stemt tegen, dan gaat het toch allemaal door. Daardoor wordt de raad voortdurend op afstand gezet’ (22:30). Zowel de regionale aanpak,

als de burgerparticipatie vormen dus een uitdaging voor de gemeenteraad. Een structureel probleem waar netwerken zelf tegenaan lopen, is dat netwerken wel trachten informatiebijeenkomsten te organiseren voor raadsleden om hen bekend te maken met het netwerk (en fundamentele steun te verwerven), maar dat raadsleden vaak niet komen. Verschillende respondenten wijzen de drukte waar raadsleden me te maken hebben als reden aan. Doordat die informatievoorziening vaak niet lukt, staan raadsleden nog altijd op grote afstand van de netwerken en zijn ze slecht op de hoogte van initiatieven. Als de raad niet overtuigd is van de meerwaarde van het netwerk, kan dat weer invloed hebben op de ondersteuning die een streeknetwerk ontvangt van een gemeente. Ook ambtelijk kan het aan steun voor het netwerk ontbreken, omdat daar soms het gevoel heerst dat het streeknetwerk iets van hen afpakt (22:4). De problematiek bij de verschillende actoren in deze fase, kan ertoe leiden dat streeknetwerken niet kunnen rekenen op de toegezegde inzet van gemeenten en dat heeft consequenties voor fase II.

§1.1.2 Fase II

In het proces van initiatiefontwikkeling in fase II, kunnen er ook dingen mis gaan in de verschillende schakels. Steun van het politiek bestuur, de gemeenteraad, de ambtenarij en de burger zijn volgens respondenten eigenlijk allemaal nodig om een initiatief tot uitvoering te brengen. Ongeacht de overwegingen van actoren om hun steun te verlenen, levert de co-existentie van de interactieve en representatieve democratische arena's an sich al een aantal uitdagingen op. Voordat in de volgende paragraaf gekeken wordt naar de microfactoren (overwegingen), wordt in lijn met *grounded theory* hier eerst stilgestaan bij de wisselwerking tussen micro en macro. Per stap (actor) in het model van initiatiefontwikkeling (figuur 8) wordt gekeken tot welke structurele uitdagingen op microniveau de macro-context van parallelle arena's leidt. Die uitdagingen zijn niet onoverkomelijk, maar hieruit blijkt wel hoe lastig het voor actoren kan zijn om de noodzakelijke rol in het proces te vervullen.

Politiek bestuurders

Politiek bestuurders lopen tegen drie grote uitdagingen aan. Ten eerste wordt van politiek bestuurders in het netwerk verwacht dat ze met mandaat aan tafel zitten en een sterke thuispositie hebben. In sommige gevallen wordt er binnen het netwerk zelfs sociale druk uitgeoefend op politiek bestuurders: 'Heb jij niet de autoriteit om dat geregeld te krijgen?' (17:28). De raad verwacht daarentegen juist dat politiek bestuurders open en nederig zijn ten opzichte van de raad. Een netwerkactor stelt dat hij zelfs verschillende sterke leiders (politiek) heeft zien sneuvelen, omdat de raad een te sterke positie niet accepteerde (2:81). De tegenstrijdigheid in wat er van politiek bestuurders verwacht wordt is goed te begrijpen met behulp van de *two-level game* theorie en kenmerkend voor *two-level* structuren. In de internationale politiek is het voor landen ook gunstig een onderhandelaar met een 'zwakke' thuispositie te sturen, omdat hij/zij geen toezeggingen zal durven doen waar hij/zij van weet dat het thuisfront er niet blij mee is. Een zwakke onderhandelaar kan het spel van *tied hands* spelen en de boodschap: 'dit krijg ik thuis niet verkocht, mijn handen zijn gebonden', telkens uitdragen. De

internationale arena heeft er, precies om die reden, juist belang bij met een sterke onderhandelaar aan tafel te zitten die overeenkomsten er thuis doorheen krijgt. De structuur van parallelle arena's maakt het voor politiek bestuurders moeilijk om de rol op zo'n manier in te vullen dat zowel raad als netwerk tevreden zijn.

De tweede uitdaging hangt samen met de integrale aanpak van de streeknetwerken. Dat vormt een uitdaging, omdat politiek bestuurders vaak nog niet integraal werken. Zij hebben immers een eigen portefeuille. Netwerkdactoren beschrijven bijvoorbeeld dat wanneer er integrale plannen werden geformuleerd door de portefeuillehouders in het netwerk, dit in sommige gevallen strijd opleverde met de wethouders van economische zaken aan het thuisfront. Die waren er dan niet van gediend dat het streeknetwerk zich op hun gebied begaf (11:5; 2:21).

De derde uitdaging houdt in dat het netwerk verwacht dat politiek bestuurders over hun eigen grenzen heen kijken, terwijl een wethouder in de representatieve arena vooral de belangen van de eigen gemeente wil behartigen, omdat zijn/haar positie louter afhankelijk is van de gemeentelijke achterban. Omdat een wethouder gemeentelijk verantwoording moet afleggen aan burgers, is het logisch dat hij/zij hun belangen nastreeft. Tien respondenten benadrukken dat juist een regionale visie of agenda essentieel is om tot succesvolle netwerken te komen, maar het gemeentelijke politieke systeem kan een barrière vormen voor wethouders om regionale belangen na te streven.

Gemeenteraadsleden

Ook raadsleden hebben te maken met de spanning tussen regionaal en lokaal en willen herkozen worden. Daarom steunen zij vooral initiatieven als zij ervan overtuigd zijn dat die in het belang zijn van hun achterban. Een van de politiek bestuurders stelt dat raadsleden nog moeten leren dat het fietspad dat twee naburige dorpen verbindt net zo belangrijk is als een fietspad dat vanuit de eigen gemeente loopt (22:30). Ook hier kan het tevreden houden van de achterban op gespannen voet staan met het nastreven van een regionaal belang. Een tweede uitdaging voor raadsleden heeft betrekking op het meegeven van *win-sets*. Door de dynamiek binnen het streeknetwerk (17:61), maar ook de diversiteit binnen de raad zelf, is het lastig om bij voorbaat een kader mee te geven. Als er echter geen *win-set* wordt meegegeven, komen later in het proces zaken bovendrijven waar de raad niet blij mee is en tegen in verzet gaat. Dynamiek en diversiteit maken het dus moeilijk voor de raad om kaders te gebruiken om grip te houden op het proces.

Ambtenaren

Net als bij het politiek bestuur, correspondeert de integrale insteek van het netwerk niet met de sectorale insteek van de ambtenarij. Een van de politiek bestuurders beschrijft: 'Als er een antwoord komt (op een burgerinitiatief), dan komt hij uit drie verschillende kokers gemiddeld. Een initiatief is uit elkaar geslagen, daarna weer aan elkaar geplakt en het antwoord heeft geen relatie meer met de vraag die gesteld is' (9:37). De sectorale ambtelijke structuur kan daarmee belemmerend werken voor initiatiefontwikkeling.

§1.3 Deelconclusie

Zowel in fase I als in fase II kan het proces dus spaak lopen als raadsleden, politiek bestuurders, of ambtenaren niet de rol vervullen die van hen wordt verwacht. Waarom zij die rol niet vervullen, is deels te verklaren met behulp van de uitdagingen waar actoren door de *two-level* (macro)structuur mee te maken krijgen. Naast een groter begrip van de problematiek, wil dit onderzoek echter vooral in kaart brengen waar winst te behalen is. Daarom brengen we in het volgende deel van het hoofdstuk in kaart welke overwegingen van actoren (microniveau) spelen binnen deze *two-level game* structuur (macroniveau) en hoe die overwegingen invloed hebben op de steun voor een netwerk(initiatief). Op basis daarvan kan in §3 van dit hoofdstuk onderzocht worden welke verbeteringen nodig zijn om negatieve overwegingen om te buigen en daarmee de kans op steun te vergroten.

§2. Overwegingen die steun bepalen

Een overzicht van de overwegingen die in de data naar voren zijn gekomen is te vinden in tabel 1. De overwegingen zijn geordend van ‘door het meest respondenten bevestigd’ naar ‘door het minst respondenten bevestigd’. In die volgorde worden de overwegingen vervolgens toegelicht, maar er wordt geen aandacht meer besteed aan overwegingen die door minder dan tien respondenten bevestigd zijn.

Tabel 1: Overwegingen die de steun bepalen

Overweging	Respondenten ⁶	Verwijzingen ⁷
Clientalisme	22	44
Principaalagent theorie: informatieasymmetrie	19	36
Legitimiteit	15	37
Mismatching	15	43
<i>Partijlijn</i>	10	15
<i>Politieke agenda</i>	13	16
<i>Interesses raad</i>	4	5
<i>Focus dossiers</i>	4	9
Draagvlak	13	28
Medialogica	13	
<i>Angst om afgerekend te worden (ambtenaar)</i>	5	8
<i>Angst om afgerekend te worden (politiek bestuur)</i>	6	8
<i>Angst om afgerekend te worden (gemeenteraad)</i>	4	4
Zichtbare resultaten	12	21
Toegevoegde waarde	11	24
<i>Te breed</i>	5	9
Inhoudelijk	10	16
Eigenaarschap	10	13
Algemeen belang	10	14
Zeggenschap	8	10
Dure organisatie	4	16

⁶ Het aantal respondenten dat in het gesprek het belang van een overweging minstens een keer bevestigd heeft.

⁷ Het absolute aantal keren dat het belang van een overweging in alle 26 gesprekken naar voren is gekomen.

Persoonlijk	4	7
Concurrentie	4	7
Vertrouwen in burgers	4	5
Onevenwichtige bijdragen	3	9

§2.1 Clientalisme

‘Als die (een gemeente) denkt van nou ik ga daar puur voor mijn eigen positie, gaat het eigenlijk alleen over eigen gemeentelijk belang, dan wordt het gegarandeerd een mislukking’ (6:3).

De meest genoemde overweging komt niet terug in het startkader als *sensitizing concept* en is daarom vrij gecodeerd als ‘clientalisme’. 22 Van de 26 ondervraagden benadrukken deze overweging (in totaal wordt de overweging 44 genoemd). Met clientalisme worden de overwegingen van raadsleden en politiek bestuurders bedoeld als zij hun oordeel over een initiatief laten beïnvloeden door de mate waarin het initiatief hun achterban iets oplevert. Deze overweging vormt een probleem voor initiatiefontwikkeling omdat voor succesvolle netwerken regionaal denken juist essentieel is (bevestigd door tien respondenten). We kunnen begrijpen waarom clientalisme zo’n belangrijke rol speelt, op basis van wat er in de analyse van de structurele uitdagingen naar voren kwam (§ 1.2.2). Het regionaal denken staat op gespannen voet met het gemeentelijke politieke systeem (waarin de politieke vertegenwoordiging louter verantwoording aflegt aan de eigen burgers). Een van de respondenten concretiseert dat probleem: ‘In een regionale samenwerking is het soms lastig aan te wijzen wat elk initiatief de eigen kiezers concreet oplevert, terwijl dat wel het soort vragen zijn die door de raad gesteld worden’ (12:44). Op het moment dat er nog weinig projecten gerealiseerd zijn, of wanneer de projecten die gerealiseerd zijn zich afspelen buiten de eigen gemeentegrenzen, zijn die vragen voor een wethouder moeilijk te beantwoorden.

§2.2 Informatie-asymmetrie.

‘We kunnen zien wat erin gaat en wat eruit komt, en hoe goed ze het doen is heel moeilijk voor ons te beoordelen’ (24:17).

Voor raadsleden vormen de streeknetwerken een blackbox (22:34). Er bestaat informatie-asymmetrie tussen de gemeenteraad als principaal enerzijds, en de wethouders in het netwerk als agenten anderzijds. Raadsleden hebben het gevoel maar weinig grip te hebben op wat er aan de streeknetwerktafel gebeurt. In 18 gesprekken komt de invloed van de informatieasymmetrie tussen raad en hun wethouder in het netwerk naar voren als reden om initiatieven niet of minder te steunen. Vanuit de principaal-agent theorie is goed te begrijpen dat

Dualisering

Het effect van de informatieasymmetrie wordt versterkt door de dualisering. In een gedualiseerd systeem neemt de afstand tussen raad en college toe en hebben raadsleden nog minder zicht op het proces waar de wethouder zich in bevindt. Door een grotere afstand, wordt er meer gevraagd van het vertrouwen van raadsleden, maar is er tegelijkertijd een afname in de vanzelfsprekendheid van condities (zoals regelmatig persoonlijk contact) die dat vertrouwen stimuleren. Op basis van de principaal-agent theorie is het daarom goed te begrijpen dat de raad dankbaar gebruik maakt van haar middelen om zoveel mogelijk grip te krijgen op het proces. Hoewel de wet dualisering bedoeld was om de uitdagingen van interactieve besluitvorming aan te pakken, is er in deze data reden gevonden om te denken dat de dualisering juist belemmerend werkt.

raadsleden de touwtjes aanhalen en kritisch zijn op initiatieven. Omdat ze te maken hebben met asymmetrische informatie, zoeken ze naar manieren om controle te houden op het proces. Dat gedrag levert raadsleden echter ook kritiek op (10:90; 1:69). Een netwerkactor zegt bijvoorbeeld: ‘...dat raadslid op de stoel van de ambtenaar ... wil tot drie cijfers achter de komma weten wat dat voor plan is, terwijl ze veel meer in grote lijnen moeten denken’ (1:69). Hieruit blijkt dat er ook niet altijd consensus is over wanneer er sprake is van problematische informatie-asymmetrie.

§2.3 Legitimiteit

‘En wie is nou bevoegd bijvoorbeeld als die mensen die daar dan in dienst zijn, die die projecten doen, als die nou hun werk niet goed doen?’ (23:24).

15 Respondenten bevestigen het belang van legitimiteitoverwegingen voor raadsleden, zoals transparantie, democratisch tekort en representativiteit. In totaal bevat de data 37 verwijzingen naar legitimiteit. Verschillende respondenten benadrukken dat deze overweging meer in algemene zin een rol speelt, maar minder bij de behandeling van specifieke initiatieven (5:50; 10:48). Daaruit is op te maken dat deze overweging met name voor Fase I van belang is. Daarnaast vallen twee zaken op in de analyse van welke respondenten deze overweging bevestigen.

Ten eerste wordt de overweging unaniem ondersteund door de raadsleden, maar ondersteunen lang niet alle andere respondenten dat dit een rol speelt. De data bevat aanwijzingen dat niet-raadsleden soms denken dat legitimiteitsoverwegingen als excuus worden aangevoerd (5:47; 6:31), maar dat het uiteindelijk vaak juist politieke overwegingen zijn die doorslaggevend zijn en niet de legitimiteitsoverwegingen (hierop komen we terug in § 4.4).

Ten tweede bestaat er een duidelijk verschil tussen de casussen in de bevestiging van deze overweging. Zes van de acht respondenten bij zowel gemeente B als gemeente C bevestigen het belang van minstens een van de legitimiteitsoverwegingen, terwijl de overweging bij gemeente A door slechts twee respondenten bevestigd wordt. De meest logische verklaring voor dit verschil tussen enerzijds netwerk A en anderzijds netwerk B en C, is dat netwerk A in sterke mate aansluit bij energie van onderop en daarom wellicht meer gezien wordt als een ondersteuner van eigen burgers (in plaats van als een niet democratisch regionaal orgaan). Het belang van aansluiting bij burgers wordt bevestigd door de overweging ‘draagvlak’ (§4.5).

§2.4 Mismatching

‘Die onderwerpen waar politiek belang is, daar gaat de tijd inzitten en de rest wordt makkelijk weggeschoven’ (3:63).

Uit de interviews bleek dat *mismatching* in vele verschillende gedaanten voor kan komen en om die reden zijn aan deze code aan aantal subcodes toegevoegd. We onderscheiden partijlijn, politieke agenda, passie en dossier-focus. De hoge frequentie van de overweging *mismatching* kan enigszins vertekend zijn door de hoeveelheid subcodes.

Tien respondenten bevestigen dat partijlijn of ideologie een rol spelen bij de ondersteuning van initiatieven. De focus van het netwerk moet wel aansluiten bij de prioriteiten van de politieke partij waar een raadslid of wethouder deel van uitmaakt. Acht respondenten benadrukken dat het politieke spel de steun voor een netwerkinitiatief beïnvloedt. Een politiek bestuurder zegt daarover dat hij verwacht dat bepaalde oppositiepartijen ‘even hard voor zijn, als ze nu tegen zijn’ ‘als ze over anderhalf jaar in de coalitie zitten’ (6:32). Slechts een raadslid bevestigt ook zelf dat het politieke spel soms een belangrijke invloed heeft op de steun die gegeven wordt. Op basis van sociale wenselijkheid is te begrijpen waarom raadsleden overwegingen zullen benadrukken die los staan van een spel dat gespeeld wordt. Vervolgonderzoek is noodzakelijk om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over in hoeverre raadsleden zich door het politieke spel laten leiden. Volgens vier respondenten beïnvloeden de persoonlijke interesses van raadsleden daarnaast in hoeverre ze bezig zijn met het streeknetwerk en haar initiatieven. Vier respondenten constateren dat de bestuurlijke agenda en andere dossiers die de gemeentelijke aandacht opeisen invloed hebben op in hoeverre de gemeenten netwerken steunen. Als raadsleden of wethouders niet erg betrokken zijn bij het streeknetwerk, kan dat te verklaren zijn vanuit deze verschillende vormen van *mismatching*.

§2.5 Draagvlak

‘Er is maar een ding wat een raadslid ertoe kan zetten om zich anders te gedragen, te uiten of te denken en dat is de burger, de kiezer’ (16:61).

Wat de burger vindt en of er draagvlak is voor een plan, maakte geen onderdeel uit van het startkader, maar blijkt vaak van doorslaggevende waarde voor raadsleden en is ook belangrijk voor politiek bestuurders. 13 Respondenten benoemen deze overweging, zonder dat er in de bevestiging van deze overweging opvallende patronen zijn tussen de categorieën van respondenten. Een respondent geeft aan dat hij/zij in de raadszaal heeft zien gebeuren dat de mening van raadsleden 180 graden draaide doordat een burger met een andere mening bij de vergadering aanwezig was (9:71). Draagvlak voor een netwerk in zijn geheel, of voor een specifiek project, is dus essentieel in het vinden van steun van raadsleden. Draagvlak ligt dicht tegen de overweging clientalisme aan, maar we spreken van de overweging clientalisme als raadsleden/bestuurders proberen in te schatten wat in het belang is van hun achterban, terwijl we spreken van draagvlak als raadsleden/bestuurders zich laten leiden door hoe burgers daadwerkelijk reageren op een initiatief of het netwerk. Deze overweging benadrukt dat het voor streeknetwerken van groot belang is om ook steun bij burgers te verwerven. Dit past goed bij de oplossingsrichting *constituency building* die besproken wordt in §5.1.2.

§2.6 Medialogica

‘En de randvoorwaarde is dat we dat doen in een veilige omgeving waar mensen fouten mogen maken’ (21:26).

13 Respondenten benadrukken dat de angst om afgerekend te worden voor minstens een van de actoren een rol speelt in of ze meegaan in initiatieven. Politiek bestuurders kunnen huiverig zijn om geld te geven aan het netwerk omdat zij het gevoel hebben uiteindelijk te moeten kunnen

verantwoorden wat er met dat geld gebeurt naar hun kiezers toe (10:10). Voor ambtenaren geldt waarschijnlijk een ander mechanisme. Voor een succesvol netwerk heb je ambtenaren nodig die mee willen denken en flexibel zijn. Het is echter veiliger om de regeltjes strak vast te houden, omdat je dan in ieder geval geen fouten maakt (9:25). Slechts 4 respondenten bevestigen deze overweging voor raadsleden, maar twee respondenten geven expliciet aan niet te denken dat dit speelt voor raadsleden. Hoewel de media niet expliciet terugkomen in interviews, speelt de angst om afgerekend te worden dus wel degelijk een belemmerende rol.

§2.7 Zichtbare resultaten

‘...de achterbannen van al die platformleden, die zijn niet tevreden met “het was gezellig” en “ik heb contact gelegd met die school en dat bedrijf en zo”’ (3:13).

12 Respondenten bevestigen dat de overweging van zichtbare resultaten voor zowel het politiek bestuur als de gemeenteraad van belang is. De steun voor deze overweging is verdeeld over de categorieën van respondenten, maar opvallend is wel dat slecht twee netwerkactoren aangeven zich bewust te zijn van het belang van de zichtbaarheid van actoren. De absolute score van twaalf respondenten lijkt wellicht niet heel hoog, maar de overweging maakte geen deel uit van het startkader (en dus de sheets die tijdens de interviews gebruikt zijn). Een hoge ambtenaar van gemeente C stelt dat het feit dat het netwerk van gemeente A wel tot concrete voorstellen komt, een van de belangrijkste redenen is waarom ze aan lidmaatschap van dat netwerk niet twijfelen (14:17). De focus op output van raadsleden is te begrijpen vanuit de eerder geconstateerde informatieasymmetrie. Als zij niet zien wat er voor waardevols in het proces gebeurt, of wat voor resultaten het oplevert, kunnen zij wellicht niet veel anders dan concluderen dat het netwerk niet veel oplevert. ‘...Wat niet zichtbaar is, bestaat niet als gemeenteraadslid’, zo vat een raadslid samen (26:35).

§2.8 Toegevoegde waarde

‘De resultaten die er zijn, daar heeft het streekplatform wel degelijk een aandeel in gehad, maar ik betwist of die resultaten ook niet behaald zouden zijn als een streekplatform er niet of op een andere manier was geweest.’ (14:69)

Elf respondenten benadrukken dat voor zowel raadsleden als politiek bestuurders, niet altijd duidelijk is wat de toegevoegde waarde van een netwerk is. De fundamentele steun voor netwerken loopt daarmee gevaar. Ook deze overweging kwam niet terug in het startkader, maar is toch door elf respondenten naar voren geschoven. Van gemeente C zijn zowel het politiek bestuur als de hoge ambtenaar uiterst kritisch over de toegevoegde waarde van het netwerk, en overwegen om die reden ook te stoppen met de vaste bijdrage. Ook opmerkelijk is dat een aantal critici van de streeknetwerken de situatie zo framen, dat het bestaan van streeknetwerken enkel zinnig is wanneer gemeenten zelf tekort schieten. Hun insteek is dat wanneer een gemeente zelf op de juiste manier omgaat met een regionale agenda en burgerinitiatieven, het streeknetwerk overbodig is (14:65; 23:23). Ook vanuit de raad worden er op die manier vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van een streeknetwerk. Een raadslid van gemeente B legt bijvoorbeeld uit dat als iemand een brief schrijft met een initiatief

naar de gemeente, dat het dan ook goed zou moeten komen en dat daar geen netwerk voor nodig is (26:18). Om op fundamentele steun te kunnen rekenen (in fase I) moeten resultaten dus niet alleen zichtbaar zijn, maar moet ook duidelijk zijn waarom het bestaan van het netwerk daarin essentieel was. Dat de toegevoegde waarde voor veel actoren niet duidelijk was, kan te maken met het feit dat de doelstelling voor veel respondenten onduidelijk was. Vier respondenten geven aan dat sommige netwerken dermate breed werkten dat onduidelijkheid ontstond over de doelstelling (zie kader hierboven). Om die reden geven respondenten (uit gemeente C en gemeente B) aan dat hun netwerk meer focus aan het aanbrengen is.

Verbreding of versmalling?

Het netwerk heeft te maken met een dilemma wat betreft de keuze voor verbreding of versmalling. Als een netwerk wil aansluiten bij initiatieven van onderop, kan het vooraf beter niet teveel kaders stellen, omdat dat ontmoedigend kan werken (6:41). Bovendien loop je het risico dat de doelen en het beleid dat in het netwerk geformuleerd is, helemaal niet aansluiten op de onderkant (9:16). Als het netwerk daarom breed en open inzet, is het risico alleen weer dat voor gemeenten de doelstelling en toegevoegde waarde onduidelijk worden. Een hoge ambtenaar merkt op: 'Ik herkende er helemaal niks meer in' (14:64). Daarmee zitten netwerken met het dilemma dat gemeenten behoefte hebben aan een bepaalde doelstelling of profiel om de toegevoegde waarde helder te krijgen, terwijl die versmalling weer de flexibiliteit beperkt in het meegaan met initiatieven van onderop.

§2.9 Inhoudelijk

'Dan wordt er naar het project zelf gekeken, en dan wordt er gezegd van hebben ze goede onderbouwing, hebben ze goede financiering en dan willen wij het ook wel mee steunen' (10:58).

Tien respondenten bevestigen expliciet dat de inhoud van een initiatief uiteindelijk een van de belangrijke redenen is voor een raadslid om mee te gaan, of tegen te zijn. Door enkele niet raadsleden wordt echter de kanttekening geplaatst dat dit voor slechts een minderheid geldt: 'inhoudelijk...zijn er misschien twee of drie die echt inhoudelijk met mij in gesprek gaan op dat moment' (3:43). Drie respondenten (niet-raadslid) geven zelfs expliciet aan dat ze niet denken dat de inhoud een belangrijke rol speelt voor de raad. De reden voor de twijfel bij respondenten over deze overweging zou ook hier samen kunnen hangen met het idee dat er door raadsleden een politiek spel gespeeld wordt. Een hoge ambtenaar stelt dat juist ambtenaren erg bezig zijn met de kwaliteit van een voorstel (14:44). Gezien de inconsistente data kan niet eenduidig geconcludeerd worden of inhoudelijke overwegingen wel of geen belangrijke rol spelen.

§2.10 Eigenaarschap

'En dan zie je dus dat als mensen een belangrijk ambtiedocument niet samen doorwrocht hebben en dat als hun eigendom beschouwen, dat het bijna vreemden in een theater zijn' (2:5).

Tien respondenten leggen uit dat voor alle betrokken actoren (raadsleden, bestuurders, ambtenaren en burgers) geldt dat ze eerder geneigd zijn een netwerk of netwerkinitiatief te steunen als ze er eigenaarschap over ervaren. Ook deze overweging is door respondenten zelf naar voren geschoven. Geïnterviewden die naast hun functie bij de gemeente op nog een andere manier met het netwerk te maken hebben gehad, vertonen ook zichtbaar meer enthousiasme over het streeknetwerk. Een hoge ambtenaar benadrukt in het gesprek op een gegeven moment 'Het huis is van ons! En we zijn onszelf

de vraag aan het stellen of we ons eigen kind een volgend leven moeten geven of niet!’ (21:56). Hoe

Politieke instabiliteit belemmert eigenaarschap

Op basis van eerder onderzoek is geconstateerd dat politieke instabiliteit een complicerende factor vormt voor netwerken (Ford & Green, 2012: 316). Het belang van de overweging ‘eigenaarschap’ kan die relatie deels verklaren. Doordat de politiek instabiel is en de wacht elke vier jaar wisselt, hebben wethouders die gewisseld zijn weinig eigenaarschap over de afspraken die hun voorgangers gemaakt hebben. Als ze minder eigenaarschap ervaren zijn ze ook weer minder bereid initiatieven te steunen.

meer respondenten het netwerk zien als iets van hen zelf, hoe enthousiaster en positiever ze lijken te zijn over de kansen en resultaten van het netwerk. Maar ook voor ambtenaren speelt eigenaarschap een rol. Een politiek bestuurder uit gemeente C legt uit dat ambtenaren van de gemeente vaak het projectleiderschap op zich nemen in projecten van het netwerk van gemeente A (10:26). In de projecten van het netwerk van gemeente C daarentegen is er vaak coördinatie vanuit het netwerk. De politiek bestuurder heeft daarom het idee dat het netwerk van gemeente A meer een ‘bottom-up organisatievorm’

heeft (10:88). Die organisatievorm zorgt ervoor dat betrokkenen in de gemeente zich meer identificeren met de projecten van netwerk A en dus meer eigenaarschap ervaren. Eigenaarschap komt op deze manier in meerdere gesprekken terug en kan daarom gezien worden als een relevante overweging.

§2.11 Algemeen belang

‘Er is altijd een algemeen belang dat je moet dienen, want het is niet zo dat degene met de grootste mond dingen voor elkaar moet krijgen en dat het anderen niet lukt’ (13:35).

Een laatste overweging die door tien respondenten bevestigd werd is dat de overheid (met name de raad in dit geval) het algemeen belang moet beschermen en dat het niet altijd even duidelijk is of dat in een streeknetwerk wel voldoende gebeurt. De overweging wordt sterk ondersteund door raadsleden (vier van de zes), maar minder door andere categorieën van respondenten. Dat raadsleden deze overweging benadrukken is te begrijpen vanuit het feit dat zij het beschermen van het algemeen belang uitdrukkelijk zien als hun verantwoordelijkheid. Waarom andere respondenten het belang van de overweging niet bevestigen, blijft onduidelijk.

§2.12 Deelconclusie

Op de vraag welke overwegingen een rol spelen in het wel of niet steunen van een netwerk(initiatief) (deelvraag 2) kan op basis van deze data geconcludeerd worden dat clientalisme, informatieasymmetrie, legitimiteit, *mismatching*, draagvlak, medialogica, zichtbare resultaten, toegevoegde waarde en eigenaarschap vooral van belang zijn voor actoren in hun keuze om een netwerk(initiatief) te steunen. Ook of een initiatief inhoudelijk goed is lijkt belangrijk, maar volgens een aantal respondenten is dit slechts een gelegenheidsargument. Dit geldt in mindere mate ook voor de overweging legitimiteit. Ook bij het belang van informatie-asymmetrie wordt door niet raadsleden de kanttekening geplaatst dat raadsleden soms wellicht meer informatie willen dan noodzakelijk is. Nader onderzoek naar deze overwegingen is daarom noodzakelijk. Afgezien van deze verschillen

tussen de antwoorden van raadsleden en niet-raadsleden, is de steun voor de andere overwegingen over de verschillende categorieën van respondenten verdeeld. In de data blijft vaak impliciet waarom respondenten bepaalde overwegingen niet ondersteunen. Wel valt nog op dat netwerkactoren slechts in beperkte mate een aantal veelvoorkomende overwegingen ook genoemd hebben. Hoewel netwerkactoren zich bewust zijn van clientalisme (5/6), informatie-asymmetrie (4/6) *mismatching* (4/6) en legitimiteit (3/6) worden alle andere overwegingen door slechts twee netwerkactoren bevestigd. Hieruit blijkt dat er nog veel winst te behalen is in het begrip over waarom een netwerk(initiatief) niet op steun kan rekenen. Zolang niet helder is waar weerstand vandaan komt, is het ook lastig om die weerstand aan te pakken. In dit onderzoek zijn overwegingen inzichtelijk gemaakt en kan gefundeerd gekeken worden welke oplossingsrichtingen (door in te grijpen op bepaalde overwegingen) kansen bieden. Hierop richten we ons in §3.

§3. Oplossingsrichtingen

Nu de overwegingen in kaart zijn gebracht, kan geanalyseerd worden welke oplossingsrichtingen er worden aangedragen om deze overwegingen om te buigen en de kans op steun voor een netwerk of netwerkinitiatief binnen de gemeente te vergroten. De analyse gebeurt aan de hand van de drie *sensitizing concepts*. Zoals in tabel twee te zien is zijn er aan elk concept een aantal concretisering, afwijkingen of aanvullingen die uit de data naar voren komen als subcategorie toegevoegd (cursief in tabel). De volgorde in de tabel geeft weer in welke volgorde de verschillende oplossingsrichtingen besproken worden. Bij elke oplossingsrichting wordt ook geanalyseerd op welke overwegingen uit de vorige paragraaf de oplossingsrichting ingrijpt.

Tabel 2: oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting	Respondenten	Absolute aantal
Policy Entrepreneurship:		
Informational (naar raad)	20	76
<i>Raad vroeg betrekken</i>	10	14
<i>Tussentijds</i>	9	17
<i>Openheid en eerlijkheid</i>	8	17
<i>Successen naar burgers en raad communiceren</i>	8	18
<i>Grote lijnen</i>	6	8
<i>Concreet</i>	6	9
<i>Het waarom</i>	3	3
<i>Raadsagenda</i>	2	5
Constituency building	19	77
<i>Begin klein</i>	5	7
<i>Creëer ambassadeurs</i>	6	9
Financieel	3	5
Chief Negotiator:		
Ruime win-set	17	31
Duidelijke win-set	16	28
Sterke Positie	11	27
<i>Nederige bestuurders</i>	6	7

Issue linkage	7	11
Vertegenwoordiging	5	6
Boundary Spanner		
Verwachtingen uitwisselen	16	23
Wederzijdse communicatie	15	30
Communicatie tussen gemeentelagen	6	11
Communicatie tussen bestuurders	5	8
Luisteren	12	22
Vertrouwen	12	20
Persoonlijk contact	9	12
Principaal-steward theorie	11	30
Projectmatig werken	4	5
Zichtbare resultaten	14	31
Vroeg ambtenaar betrekken	5	8
Transitie ambtenarij	5	5
Lage verantwoordelijkheid	2	5
Rolreflectie raad	4	5

§3.1 Policy Entrepreneurship

§3.1.1 Informational strategy

In de gesprekken bestond overeenstemming over het belang van de *informational strategy*. Met 76 verwijzingen (verdeeld over 20 respondenten), wordt de *informational strategy* door betrokkenen als een van de belangrijkste oplossingsrichtingen gezien. De zes respondenten die niet verwezen naar deze oplossingsrichting zijn over de verschillende categorieën van respondenten verdeeld en er is dus geen patroon in die afwezige bevestiging van deze oplossingsrichting te ontdekken. Geen van de respondenten heeft de oplossingsrichting echter expliciet tegengesproken. Enkele respondenten die de *informational strategy* als abstract concept niet bevestigden, benadrukten wel concrete vormen van informatievoorziening die als subcodes zijn toegevoegd.

In de gesprekken is dieper ingegaan op de vraag hoe die *informational strategy* op de juiste manier kan worden vormgegeven. Hoewel niet al die tips even breed gedragen werden, komen sommige respondenten wel met concretisering van de *informational strategy* die voor meer netwerken relevant zouden kunnen zijn. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een informatiebijeenkomst van het netwerk wel eens georganiseerd wordt in dezelfde maand als de bespreking van de kadernota (16:7). Om de drukke raadsleden te bereiken, kan het waardevol zijn om rekening te houden met de raadsagenda en piekmomenten te vermijden. Ook beschrijft een griffier dat er instellingen zijn die informatiebijeenkomsten op een doordeweekse dag (overdag) inplannen, terwijl een groot deel van de raadsleden overdag moet werken (16:64). Eveneens wordt afgeraden om via de mail te communiceren (24:29), of kan er dan in ieder geval beter vanuit worden gegaan dat de mail niet gelezen wordt (16:10). In plaats van mails kan er beter gezorgd worden voor één presentatie per jaar om de raadsleden bij te praten en de mogelijkheid te geven vragen te stellen. Een hoge ambtenaar vult daarbij aan dat het waardevol kan zijn om die bijeenkomst te koppelen aan een natuurlijk moment

waarvoor raadsleden sowieso al naar het gemeentehuis komen (om extra werkdruk te minimaliseren) (20:51). Zes respondenten geven het advies om concreet te zijn in de informatievoorziening naar raadsleden en evenveel respondenten benadrukken dat de informatievoorziening in hoofdlijnen zou moeten gebeuren. Omdat het lastig kan zijn voor een netwerk om zicht te hebben op de precieze raadsagenda of welke vorm van communicatie werkt bij een raad, kan de griffier als aanspreekpunt gebruikt worden (24:28). Daarnaast bestaat er volgens negen respondenten behoefte aan tussentijdse informatievoorziening over het proces. De tussentijdse informatievoorziening kan de informatieasymmetrie verminderen. Tien respondenten geven aan dat het waardevol zou zijn om raadsleden vroeg in het proces mee te nemen, omdat dit momenteel soms pas laat in het proces gebeurt. Met een goede *informational strategy*, kan de informatieasymmetrie voor raadsleden dus verminderd worden. Ook twijfels over negatieve legitimiteitoverwegingen en inhoudelijke bezwaren op initiatieven kunnen door een effectieve informatievoorziening wellicht geklaard worden. De vraag om zichtbare resultaten en twijfel bij de toegevoegde waarde kan afnemen als door informatievoorziening duidelijker wordt wat het netwerk doet.

Successen naar raad en burgers communiceren

Een specifieke vorm van de *informational strategy* die een bijdrage kan leveren aan het ombuigen van twijfels over zichtbare resultaten en toegevoegde waarde is het naar buiten toe communiceren van successen. Acht respondenten bevestigen die oplossingsrichting. Door successen te communiceren wordt de zichtbaarheid immers vergroot en ook de toegevoegde waarde van het netwerk duidelijk. De bevestiging door acht respondenten betekent echter ook dat 22 respondenten deze oplossingsrichting niet bevestigden. Daarvoor zijn in ieder geval drie verklaringen aan te dragen. Ten eerste vormde de oplossingsrichting geen onderdeel van het startkader, waardoor deze richting alleen naar voren kwam als respondenten het op eigen initiatief aandroegen. Ten tweede kwam uit de gesprekken naar voren dat netwerkactoren het idee hebben al veel te investeren in het uitdragen van successen (via de mail en informatiebijeenkomsten voor raadsleden bijvoorbeeld). Het is daarom te begrijpen dat 2/3 van de netwerkactoren niet denkt dat deze optie leidt tot verbeteringen. Op basis van de voorgaande concretisering van de *informational strategy* is echter duidelijk geworden dat er nog veel te winnen is in de wijze waarop de communicatie naar de raad wordt ingevuld. Ten derde gaven enkele respondenten aan dat zij zich juist ergeren aan de wijze waarop het netwerk haar eigen successen uitdraagt (23:11; 15:11; 22:6). Volgens een raadslid worden er ‘op postzegelniveau successen geclaimd’. Vijf respondenten benadrukken ook de noodzakelijkheid van nederigheid van het netwerk en de kunst om anderen met hun projecten te laten schitteren (5:37; 10:81). Een netwerkactor (5:37) formuleert het als volgt: ‘Wil je dat positieve imago houden, dan moet je ook af en toe een stap terug doen, om anderen in de zon te houden’. Een raadslid vat samen: ‘niets is zo erg als dat je je eigen succes moet vertellen’ (19:37). Wanneer een streeknetwerk de successen minder claimt als eigen verdienste, kunnen andere betrokkenen meer eigenaarschap ontwikkelen van projecten (10:81). Zoals

we in de analyse van de overwegingen gezien hebben kan ook eigenaarschap helpen om steun voor initiatieven te verwerven. Uit het voorgaande blijkt de paradox van het claimen van successen voor streeknetwerken. Gemeenten geven aan dat resultaten van netwerken niet altijd zichtbaar genoeg zijn en zij zijn niet altijd overtuigd van de toegevoegde waarde van het netwerk. Tegelijkertijd wordt van netwerken echter een bepaalde nederigheid verwacht. Dat vormt een dilemma voor streeknetwerken. Hoe ga je om met je successen en stimuleer je je zichtbaarheid, zonder dat dat een allergiereactie veroorzaakt en eigenaarschap belemmert? Een mogelijke oplossing is om in te zetten op de hieronder beschreven invulling van *constituency building*.

§3.1.2 Constituency building

Constituency building (77 keer genoemd door 19 respondenten) is de meest genoemde oplossingsrichting. De zeven respondenten die de oplossingsrichting niet bevestigden zijn ook hier verdeeld over de verschillende categorieën van respondenten. Opvallend is wel dat alle acht respondenten van gemeente A deze oplossingsrichting benadrukken en aangeven hier actief op in te zetten in de praktijk. Het feit dat spanningen tussen de interactieve en representatieve democratische arena ook juist in gemeente A minder optreden, versterkt het vermoeden dat *constituency building* een belangrijk ingrediënt vormt voor succesvolle co-existentie. Door met *constituency building* aansluiting te vinden bij burgers kunnen raadsleden het streeknetwerk minder gaan zien als het zoveelste regionale overlegorgaan en meer als ondersteuner van de eigen kiezers. *Constituency building* grijpt daarmee duidelijk in op de overweging ‘draagvlak’, door steun te vinden bij de kiezers. Ook kan ermee worden ingegrepen op ‘clientalisme’, omdat actoren eerder het idee zullen hebben dat het netwerk in het belang is van de eigen kiezers, als kiezers zelf enthousiast zijn over het netwerk. Het vinden van aansluiting bij burgers blijkt echter niet even gemakkelijk in elke streek. Er kwamen enkele handvaten voor succesvolle aansluiting naar voren uit met name de gesprekken rond gemeente A.

Reageren versus initiëren

Het vinden van aansluiting bij burgers, betekent niet per definitie dat er gewacht moet worden op initiatief van onderop. Een raadslid (19:25) beschrijft: ‘Als ik met jou een gesprek aan ga als burger van een gemeente. Nou, ik heb een wit vel, dat ligt hier. Alles is mogelijk. Zet er maar op wat je wilt. Dan zet niemand een lijntje’. Een politiek bestuurder van gemeente A beschrijft hoe een inspirator erin slaagde om bij burgers een zaadje te planten voor een initiatief, waar zij dan later mee terugkwamen alsof het hun eigen idee was. Voor burgers lijkt reageren makkelijker dan initiëren. Dat betekent niet dat de gemeente plannen volledig moet door ontwikkelen voordat burgers betrokken worden. Wanneer er vooraf teveel lijntjes worden gezet, kan energie van onderop juist weer doodslaan (6:75). Wel kan er behoefte zijn aan inspirators, sprekende voorbeelden en ideeën, zodat burgers dat allereerste lijntje niet meer hoeven te zetten. Het gaat er voor een netwerk daarom om, om een juiste balans te vinden tussen burgers laten initiëren en reageren.

Begin klein

Om draagvlak te vinden kunnen juist kleine tastbare projecten gebruikt worden ‘als vehiculetje om mensen te verbinden en bij elkaar te brengen’ (9:13). Die kleine projecten kunnen de startblokken vormen om mensen enthousiast te krijgen voor het streeknetwerk. Daarbij is het advies om tijdens de opstartfase weg te blijven van grote abstracte plannen, maar juist de regio in te gaan om samen met burgers kleine projecten te realiseren. Een hoge ambtenaar citeert een directeur als hij/zij zegt: ‘Alle innovaties beginnen kleinschalig’. Vier respondenten benadrukken deze tactiek om draagvlak te creëren. Hoewel deze strategie niet erg breed gedragen wordt, kan ook dit een waardevolle concretisering zijn van de *constituency building* strategie, die verder onderzocht zou moeten worden.

Creëren van ambassadeurs

Vijf respondenten geven aan dat een streeknetwerk ambassadeurs moet creëren die hun successen uitdragen, zodat zij dat zelf niet meer hoeven te doen. Ambassadeurs kunnen bijvoorbeeld raadsleden zijn die enthousiast worden van een project. Als zij bereid zijn voor een project te gaan staan wanneer mederaadsleden kritisch geluid uiten, heeft een netwerkinitiatief grotere kans van slagen (18:39). Maar ook initiatiefnemers kunnen als ambassadeurs gaan fungeren (19:39). Tien respondenten geven aan dat het waardevol is als initiatiefnemers zelf hun verhaal doen ten opzichte van de gemeenteraad. Naast de initiatiefnemer heeft ook de portefeuillehouder een rol in het vervullen van een inspirerende rol naar het thuisfront en kan ook hij of zij op die wijze een vorm van ambassadeurschap vervullen. Een van de respondenten vult daarbij aan dat het dan van belang is dat de onderwerpen en initiatieven in het netwerk aansluiten bij de passies van de portefeuillehouder (18:3). Naast deze vormen van positief ambassadeurschap, wordt er ook verwezen naar negatief ambassadeurschap. Een van de wethouders geeft aan dat het lastig is om die inspirerende ambassadeursrol te vervullen als het netwerk niet aansluit bij de eigen overtuigingen (15:47). In zijn/haar woorden: ‘Als je zelf met enorme twijfels zit over het functioneren van een netwerk, ja, dan loop je ook niet te toeteren van “kijk hier!” en “geweldig!”’. Hieruit blijkt dat het voor een streeknetwerk van belang is om in eerste plaats de politiek bestuurders die in het netwerk aan tafel zitten echt aan boord te krijgen en te enthousiasmeren. Als die stap niet succesvol is geweest, gaat zo’n portefeuillehouder aan het thuisfront ook minder voor het netwerk en haar initiatieven staan en dat kan succesvolle initiatiefontwikkeling belemmeren. Door zowel de positieve als negatieve impact van ambassadeurschap en de mogelijke allergiereactie op het uitdragen van eigen successen, is het voor het netwerk belangrijk om ambassadeurs voor zich winnen, zodat successen door anderen kunnen worden uitgedragen.

§3.1.3 Financiële prikkels

Op het gebruik van persoonlijke financiële prikkels wordt door 14 respondenten expliciet negatief gereageerd. Slechts drie respondenten geven voorzichtig aan dat vriendendiensten of het aanbieden van een boek soms kan helpen bij het overtuigen van raadsleden of wethouders. De algehele tendens is

echter dat deze oplossingsrichting niet wenselijk is omdat het als niet integer gezien wordt (10:68) of als tegen de regels (13:65).

§3.2 Chief Negotiator

De *chief negotiator* strategie kan in potentie verschillende overwegingen ombuigen. *Mismatching* kan in sommige gevallen voorkomen worden, als door middel van *issue-linkage* plannen worden gekoppeld aan zaken die wel in de agenda passen. Door te denken in *win-sets* kan ook eerder in het proces duidelijk worden dat een onderwerp niet past in de focus van een gemeente of de partijideologie. Doordat de *chief negotiator* strategie rekening houdt met (overlappende) *win-sets* vergroot het bovendien de kans dat er resultaten behaald worden en het heeft daarmee indirect weer invloed op de overwegingen ‘zichtbare resultaten’ en ‘toegevoegde waarde’. In de volgende sectie wordt de data over de verschillende elementen van deze strategie geanalyseerd.

§3.2.1 Issue-linkage

Issue-linkage is misschien wel de wetenschappelijke variant van de populaire uitspraak ‘werk met merk maken’ (9:74). Deze oplossingsrichting werd in totaal door zeven respondenten bevestigd. Dat is niet zoveel, maar juist rond netwerk A, een relatief succesvol netwerk, kwam *issue-linkage* duidelijk naar voren. Zowel de politiek bestuurders als de hoge ambtenaar van gemeente A, benadrukten het belang van het zoeken van haakjes tussen plannen. Een netwerkactor van gemeente A stelt zelfs dat er met slim kijken binnen de begroting bijna altijd heel veel mogelijk is (5:76). Een bijkomend voordeel van een al aanwezige koppeling met het bestaande beleid van een gemeente, is dat een plan niet meer ter goedkeuring hoeft worden voorgelegd aan elke afzonderlijke gemeente. Dat kan namelijk erg lang duren en alle raadsbesprekingen verhogen ook het risico op *bad press* voor een bepaald initiatief (5:67). Die *bad press* kan nadelig werken voor een initiatief, maar ook voor een netwerk in zijn algemeen.

Praktijkvoorbeeld issue-linkage

Een grote groep vrijwilligers wil zich inzetten voor de herstructurering van de infrastructuur in een bepaald deel van hun dorp. Als dat bij de gemeente duidelijk wordt, wordt intern bekeken wat voor plannen er überhaupt al lagen en wordt geconcludeerd dat er binnen de begroting geld beschikbaar is gesteld voor de waterberging en klimaatadaptie (binnen het rioleringsbudget), waardoor de gemeente de straat op korte termijn sowieso al zou gaan openbreken. Hierop heeft de gemeente het initiatief ingebracht bij een van de koepelprojecten van het streeknetwerk en is op die manier tot een verdubbeling van het gemeentelijk budget gekomen, met behulp van cofinanciering van de provincie. Dit voorbeeld laat duidelijk zien hoe een gemeente in haar eigen kaders op zoek gaat naar haakjes voor burgerinitiatieven en hoe een netwerk kan helpen dat initiatief aan provinciale budgetten te koppelen.

§3.2.2 Sterke positie politiek bestuur

Op basis van de *two level game theory* is te verwachten dat een politiek bestuurder met een sterke thuispositie de kans vergroot dat de onderhandelingen in het streeknetwerk leiden tot succesvolle initiatieven. Elf respondenten bevestigen dit, waaronder maar liefst vijf netwerkactoren. Het feit dat netwerkactoren deze oplossingsrichting benadrukken is te begrijpen vanuit de voordelen voor het netwerk als zij met een sterke onderhandelaar aan tafel zitten (zie voor verdere analyse § 1.2.2:

politiek bestuur). Daarnaast benadrukken verschillende respondenten dat met de dualisering van het systeem het belang van sterke bestuurders is toegenomen. Een netwerkactor geeft bijvoorbeeld aan dat de dualisering het gevoel van macht bij de raad heeft vergroot, maar dat het risico daarvan is dat politiek bestuurders te ondergeschikt worden aan de gemeenteraad (1:91). Raadsleden kunnen zich teveel gaan bemoeien met het ‘hoe’ van zaken (22:23). Een sterke bestuurder kan tegenwicht bieden aan de macht van de raad. Hoewel dit aspect dus wel degelijk op de steun kan rekenen van een aantal respondenten, wordt de oplossingsrichting ook tegengesproken door de nadruk op nederige bestuurders (zes respondenten). Hierin zijn de tegenstrijdige verwachtingen te herkennen die al naar voren kwamen in §1.2.2. In de taakomschrijving van politiek bestuurders (§6.1) komen we terug op hoe politiek bestuurders deze verwachtingen mogelijk kunnen verenigen in een rol.

§3.2.3 Win-sets

De theorie omtrent *win-sets* kan goed in kaart brengen waarom het lastig is om zowel tot een effectief netwerk te komen, als de raad genoeg grip te geven op het proces. Hoe strakker en helderder de kaders namelijk zijn die de raad van tevoren meegeeft aan een portefeuillehouder, hoe meer de raad het gevoel heeft grip te hebben op het proces. Maar hoe strakker de kaders zijn, hoe lastiger het ook is om in het netwerk tot de uitvoering te komen van gezamenlijke projecten. Op deze manier staan effectieve initiatiefontwikkeling en het meenemen van de wil van de raad op gespannen voet met elkaar. Hieronder bespreken we beiden.

Duidelijke win-set & shadow of hierarchy

Zestien respondenten benadrukken dat het vooraf duidelijk moet zijn wat de *win-set* van de raad is. Het belang van duidelijke *win-sets* werd door vijf (van de zes) raadsleden en alle zes de netwerkactoren ondersteund, maar door slechts drie van de zeven politiek bestuurders. Veel van de respondenten zagen het als taak van het politiek bestuur om te zorgen voor de ontwikkeling van een duidelijke *win-set*, maar een minderheid van het politiek bestuur ondersteunt dus zelf het belang daarvan. De sterke steun voor deze oplossingsrichting bij de raad en het netwerk is te begrijpen vanuit de hinder die zij ervaren van onduidelijke *win-sets*. Het is logisch dat respondenten oplossingsrichtingen benadrukken die zich richten op de hinder die zij zelf ondervinden.

Vijf respondenten benadrukken dat die *win-set* niet alleen duidelijk moet zijn, maar ook goed vertegenwoordigd moet worden in het netwerk (*shadow of hierarchy*). Een raadslid stelt: ‘(de wethouders) moeten het aansturen en die moeten zorgen dat het gaat zoals wij dat als raad voor ogen zien’ (24:70). Van de vijf voorstanders is slechts één politiek bestuurder, maar twee politiek bestuurders geven expliciet aan de *shadow of hierarchy* strategie niet altijd wenselijk te vinden. Een politiek bestuurder van gemeente A (6:64) legt uit dat een sterke vertegenwoordiging van de wil van de raad in het netwerk juist desastreuus is voor de effectiviteit. Hij/zij weet zeker dat de raad als kader graag meegeeft: ‘het geld wat we erin steken moeten we ook terug verdienen.’ En dat, zo legt de bestuurder uit, ‘is al meteen de dood in de pot hè’ (6:71). Daarmee lijkt het erop dat politiek

bestuurders niet bereid zijn de raad in het netwerk te vertegenwoordigen als ze daarin weinig bewegingsruimte krijgen. Hoewel duidelijkheid over kaders misschien wenselijk is, kan dit dus beter niet leiden tot te smalle kaders.

Ruime win-set

Zeventien respondenten benadrukken dan ook het belang van een ruime *win-set*. Waar de duidelijke *win-sets* vooral gesteund werden door raadsleden en netwerkactoren, kon deze oplossingsrichting juist weer rekenen om meer steun van politiek bestuurders. Vooral bestuurders ervaren natuurlijk de hinder van een raad die hen geen ruimte biedt en daarom is het logisch dat juist politiek bestuurders dit aspect benadrukken. Maar ook verschillende raadsleden geven aan dat zij zich ervan bewust zijn dat de politiek bestuurders die in het netwerk plaatsnemen beweegruimte nodig hebben en dat de raad daarom niet op een te hoog detailniveau moet gaan zitten in de kaders die worden meegegeven (25:52; 13:21). Een raadslid zegt: ‘...wij moeten oppassen als raad. We moeten op hoofdlijnen sturen, en niet in alle details gaan zitten. Dus als we kaders stellen moeten we ruimte geven om beleid op te maken en uit te voeren’ (24:21).

Als er brede consensus bestaat over het belang van een ruime *win-set* is een logische vraag die daarop volgt: hoe zorg je dan voor ruime *win-sets*? Een van de politiek bestuurders legt uit dat de ruimte die hij kreeg afhankelijk was van hoe overtuigend de bedoeling van het netwerk bij de eerste presentatie naar de raad toe was geweest (15:58). ‘...als je al met hangen en wurgen het idee door de raad moet krijgen, ja, dan zitten ze de volgende keer op je nek van ‘wat is daar?’, ‘klopt dat wel?’’. Het lijkt op basis van deze (individuele) uitspraak voor ruime *win-sets* van belang dat de doelstelling van het netwerk van meet af aan overtuigend naar de raad gecommuniceerd is. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat een netwerkactor uit gemeente A aangeeft dat hij/zij nooit het idee heeft gehad dat netwerk A ter discussie staat (5:29) en ook juist de wethouder van gemeente A relatief veel ruimte lijkt te krijgen van zijn/haar raad. Er is in deze data dus reden om aan te nemen dat fundamentele steun leidt tot een ruimere *win-set*. Dit verband zou als hypothese nader onderzocht moeten worden. Ook vertrouwen (principaal-steward theorie) zou kunnen helpen *win-sets* te verruimen, hierop komen we terug op pagina 58.

§3.3 Boundary Spanner

Opvallend aan de *boundary spanner* is dat met name griffiers en raadsleden deze oplossingsrichting sterk steunen. De reden hiervoor hangt waarschijnlijk samen met de kritiek die een griffier had op de *informational strategy* uit het stromenmodel van Kingdon: ‘ja, en presentaties, dan krijg ik altijd weer de kriebels. Dat is zo, maar vooral in gesprek gaan met de raad!’ (7:46). Daaruit blijkt meteen het risico van de *informational strategy*, namelijk dat het kan verzanden in louter zenden, zonder dat er ontvangen wordt. De *boundary spanner* lijkt daarmee in te springen op een behoefte bij de gemeenteraad om niet alleen op de hoogte gehouden te worden, maar om ook input en kritiek te kunnen leveren. *Boundary spanning* kan helpen om tot effectieve initiatiefontwikkeling te komen

doordat het de informatieasymmetrie (§2.2) die raadsleden ervaren doet afnemen. Bovendien wordt er door *boundary spanning* geïnvesteerd in vertrouwen tussen actoren. Vertrouwen is van belang omdat het netwerk en de wethouders dan meer ruimte krijgen om resultaten te genereren en de raad eerder bereid is de touwtjes wat te laten vieren. Er is voor gekozen om de scores voor de *boundary spanner* op de voorbeeldindicatoren weer te geven (tabel 2) (in plaats van scores op de twee dimensies die in hoofdstuk vier zijn aangeduid), omdat er behoorlijke verschillen bleken te bestaan tussen de scores op de indicatoren van eenzelfde dimensie. Waar nodig worden de voorbeeldindicatoren hier daarom ook los besproken.

Wederzijdse communicatie & Luisteren

Dertien respondenten benadrukken dat er naar elkaar geluisterd moet worden. Dat geluid wordt vooral sterk vertegenwoordigd bij de gemeenteraad (vijf van de zes raadsleden). De raad wil niet alleen ontvangen, maar ook meepraten. Vijftien respondenten benadrukken in lijn hiervan dan ook het belang van wederzijdse communicatie. Slechts één van hen is netwerkactor. De lage steun bij netwerkactoren is wellicht te verklaren door het feit dat het netwerk amper direct te maken krijgt met raadsleden en deze oplossingsrichting daarmee minder aansluit op hun belevingswereld. Van de raadsleden bevestigen weer vijf van de zes deze oplossingsrichting. De raad wil tussentijdse informatie, maar wil ook de kans krijgen om daar op te reageren en vervolgens terugkoppeling over wat er in het netwerk besloten is en waarom (24:43). Dat zijn belangrijke elementen uit de *boundary spanner* theorie. Naast de wederzijdse communicatie tussen raad en politiek bestuur, kwamen ook twee andere vormen van wederzijdse communicatie naar voren uit de data.

De eerste andere vorm van *boundary spanning* die naar voren komt uit de data, maar niet voorzien was, is het belang van de communicatie tussen de verschillende overheidslagen: de ambtelijke laag, de politiek bestuurlijke laag en de gemeenteraad. Deze specifieke vorm van wederzijdse communicatie wordt door zes respondenten benadrukt (waarvan het merendeel rond gemeente A). Een van de manieren om die vorm van *boundary spanning* te stimuleren die in gemeente A is toegepast, is het openbreken van de fysieke werkomgeving (7:44). Muren en hokjes zijn weggehaald en zelfs de burgemeester heeft geen vast kantoor meer (9:39). De griffier stelt dat in de gesloten werkomgeving, communicatie veel moeilijker verliep en de raad in het proces ook sneller vergeten werd (7:45). Door de fysieke verkokering te doorbreken, werd wederzijdse communicatie bevorderd en integraal werken gemakkelijker gemaakt.

Een derde vorm van wederzijdse communicatie die van belang is, is communicatie tussen politiek bestuurders (vijf respondenten). Vooral in gemeente B bleek deze behoefte te bestaan. Onderlinge communicatie voorkomt dat er verkokerd langs elkaar heen gewerkt wordt. Door goed terug te koppelen naar de rest van het college over wat er in het streeknetwerk gebeurt, kan een gemeente beter omgaan met de integrale insteek van het netwerk.

Verwachtingen uitwisselen

Zestien respondenten (waaronder 5/6 raadsleden en 5/7 politiek bestuurders) bevestigen het belang van het uitwisselen van verwachtingen. Daarmee is dit het breedst gedragen aspect van de *boundary spanner*. Respondenten geven aan dat het waardevol is als er duidelijkheid bestaat over hoe de informatievoorziening naar de raad (en burgers) eruit gaat zien en op welke momenten er gaat worden teruggekoppeld. Het is dus niet alleen belangrijk dat de raad tussentijds van informatie wordt voorzien, maar ook dat er vooraf wordt nagedacht en gecommuniceerd over de momenten en manier waarop dat gedaan kan worden (19:57). Dit is een voorbeeld van verwachttingsmanagement. Negen respondenten benadrukken dat er specifiek in het verwachttingsmanagement naar burgers toe nog veel te winnen valt.

Vertrouwen

In de data wordt het beeld bevestigd dat vertrouwen tussen actoren belangrijk is (twaalf respondenten, verdeeld over de verschillende categorieën van respondenten), daarbij gaat het vooral over vertrouwen tussen gemeenteraad en college (acht respondenten). Er worden verschillende redenen aangedragen waarom vertrouwen belangrijk is. Vertrouwen helpt bijvoorbeeld de raad om een ruime *win-set* mee te durven geven (4:16; 17:52), maar versterkt ook de positie van de politiek bestuurder (17:8). Er komen verschillende elementen naar voren die vertrouwen kunnen stimuleren. Tussentijdse en wederzijdse informatie-uitwisseling versterkt het vertrouwen (7:23). Andere factoren die vertrouwen beïnvloeden bespreken we aan de hand van de principaal-steward theorie.

§3.3.1 Principaal-steward theorie

In de streeknetwerken zijn twee verschillende principaal-steward relaties zichtbaar: de relatie tussen raad en wethouder enerzijds en de relatie tussen gemeenteraad en streeknetwerk anderzijds. We besteden kort aandacht aan beiden.

Gemeenteraad-wethouder

Een principaal-agent relatie, zoals die tussen de gemeenteraad en een wethouder, kan evolueren naar een principaal-steward relatie (Van Slyke, 2007), op basis van positieve ervaringen uit het verleden. Een raadslid stelt: ‘als iemand het heel goed heeft gedaan in het verleden ben je wat royaler: het zal wel goed gaan’ (24:65). Volgens dat raadslid is het in de ontwikkeling van vertrouwen daarbij niet zozeer van belang dat bepaalde resultaten geboekt worden, maar moet de raad vooral het gevoel hebben dat haar belangen en wil vertegenwoordigd zijn en dat een wethouder er het hoogst haalbare uit heeft gesleept (24:15). Dit duidt erop dat niet zozeer output, maar tussentijdse en wederzijdse informatie belangrijk zijn voor vertrouwen. Het is echter moeilijk te zeggen of dit voor de meerderheid van de raadsleden geldt.

Ervaringen uit het verleden kunnen ook juist een negatieve invloed hebben. Een politiek bestuurder van gemeente C legt uit dat de raad een wethouder niet goed zal vertrouwen in een netwerk als ze het gevoel hebben (op basis van ervaringen uit het verleden) dat ze er niet op kunnen vertrouwen dat de wethouder open en eerlijk is naar de raad (10:73). Op basis van de principaal-

steward theorie is bovendien te verwachten dat de gemeenteraad minder ruimte (en dus een smallere *win-set*) meegeeft aan een wethouder, wanneer zaken in het verleden niet naar hun tevredenheid verlopen zijn. Een raadslid van gemeente A legt bijvoorbeeld uit dat toen een initiatiefnemer failliet ging bij de uitvoering van een project, de raad inderdaad geneigd was ‘om de touwtjes wat strakker aan te trekken’ (13:26).

Gemeenteraad-netwerk

Tot nog toe hebben we het over politieke bestuurders gehad als de stewards in de principaal-steward relatie. Een principaal-steward relatie speelt echter ook tussen het streeknetwerk en de gemeenteraad. Elf respondenten bevestigen dat ervaringen uit het verleden een grote rol spelen in hoe raadsleden tegen een netwerk of een netwerkinitiatief aankijken. Een netwerkactor benadrukt dat je als netwerk veel effectiever bent wanneer je kunt voortbouwen op een goede naam en positieve ervaringen die gemeenten al hebben met het netwerk en haar initiatieven (5:41). Deze data bevestigt het beeld dat een sterke fase I (zie figuur 1) van belang is voor een succesvol netwerk. Dit roept natuurlijk wel de vraag op: hoe komen we tot die eerste positieve ervaringen?

Een advies dat door een van de netwerkactoren van gemeente A genoemd wordt is om als netwerk in eerste instantie in te zetten op laagdrempelige onderwerpen (5:56). Bij laagdrempelige onderwerpen zoals recreatie en natuur zijn regionale belangen voor velen direct evident, terwijl op het gebied van economie juist concurrentie ervaren kan worden. Dit wil niet zeggen dat economische samenwerking op den duur ook niet mogelijk is, maar daarvoor is wellicht een sterke basis van samenwerking en regionaal denken essentieel. Door eerst laagdrempelige successen te boeken, kan daar later op worden voortgebouwd. Een laagdrempelige onderwerpkeuze komt overeen met het advies ‘begin klein’ dat besproken is in het kader van *constituency building*.

Een tweede oplossing die wordt aangedragen is om projectmatiger te werken. In sommige netwerken werd lange tijd geprobeerd om tot een breed gedragen plan te komen met alle betrokken partners en politiek bestuurders. Het risico hiervan is dat er erg lang gepraat wordt zonder dat dit in zichtbare projecten resulteert. Om die reden zijn twee netwerken gestart met een meer projectmatige benadering waar per project besloten kan worden wie er aansluit en wie er trekker wordt (21:18; 18:10). Dit heeft het voordeel dat er sneller projecten gerealiseerd worden (wat goed is voor de zichtbaarheid van resultaten) en dat portefeuillehouders die aansluiten bij een project of initiatief dat doen vanuit interesse en passie, waardoor zij de ambassadeursfunctie relatief gemakkelijk kunnen vervullen. De nieuwe projectmatige aanpak die in de praktijk wordt opgepakt, moet echter verder onderzocht worden om te zien of dit inderdaad leidt tot snellere resultaten.

§3.4 De nieuwe ambtenaar

Tot slot komt als oplossingsrichting uit de data naar voren dat een ambtelijke transitie noodzakelijk kan zijn voor succesvolle co-existentie van gemeenteraad en streeknetwerk. Hoewel de nadruk in dit onderzoek bij de politieke actoren lag, benadrukken respondenten dat het ambtelijk advies grote

invloed kan hebben op hoe bestuurders met een netwerkinitiatief omgaan (vijf respondenten). Binnen twee van de vier gemeenten (A & D) wordt uitdrukkelijk ingezet op een transitie in het ambtelijk apparaat. Een van de zaken die daarbij genoemd wordt is dat ambtenaren voor een succesvolle transitie naar een nieuwe meewerkende, of meedenkende ambtenaar fouten moeten durven maken (7:63). Hoe ver een ambtenaar mag gaan om de grenzen van de kaders en regels op te zoeken, verschilt echter per gemeente en soms zelf per geïnterviewd individu. De transitieprocessen die in verschillende gemeenten worden ingezet, kunnen begrepen worden als een passende oplossingsrichting om de overweging van medialogica om te buigen. Gemeente A investeert daarnaast specifiek in het laag beleggen van verantwoordelijkheid, om ambtenaren op die manier meer ruimte te geven om mee te denken (8:13). Daarmee wordt het gevoel van eigenaarschap bij ambtenaren gestimuleerd, maar worden ambtenaren ook getraind om inhoudelijk en integraal mee te denken.

§3.5 Deelconclusie

De drie *sensitizing concepts* zijn waardevolle instrumenten gebleken om zicht te krijgen op mogelijke oplossingsrichtingen. Aspecten van alle drie de concepten konden op brede steun rekenen. Twee dimensies van de *policy entrepreneur* worden daarbij duidelijk het breedst gedragen. Respondenten denken dat de *informational strategy* en *constituency building strategy* de grootste verbeteringen kunnen bieden. Daarbij zijn verschillende concretisering en aangedragen over hoe die strategieën in de praktijk zouden moeten worden vormgegeven. De steun voor de populairste aspecten van de *boundary spanner* en *chief negotiator* is bij benadering gelijk en relatief hoog (plusminus 16 respondenten). Het creëren van ruime doch duidelijke *win-sets* als onderdeel van de *chief negotiator* strategie enerzijds en het investeren in verwachtingsmanagement en wederzijdse communicatie als onderdeel van *boundary spanning* anderzijds, lijken daarom ook kansrijk in het verbeteren van de effectiviteit van initiatiefontwikkeling. Er is enige voorzichtigheid geboden in het afschrijven van de strategieën die op minder steun konden rekenen. Ten eerste zijn er veel oplossingsrichtingen aangedragen die geen onderdeel uitmaakten van het startkader en waar dus niet iedereen op heeft kunnen reageren. Ten tweede lijken respondenten oplossingsrichtingen te hebben benadrukt die ingrijpen op de problemen die ze zelf ondervinden. Dat een oplossingsrichting op minder steun kan rekenen kan dus betekenen dat het een goede oplossingsrichting is, maar voor een probleem (of overweging) die in deze drie casussen minder vaak voorkomt.

§4. Rollen en taken

Nu de oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt, rest een laatste vraag: wiens taak is het om de oplossingsrichtingen op te pakken of uit te voeren? Bij elk van bovenstaande oplossingsrichtingen is er daarom gekeken welke actor die specifieke taak kan oppakken, wat resulteert in een globale taakomschrijving van de verschillende actoren voor effectieve netwerken.

§4.1 Politiek bestuur

In verschillende gesprekken wordt benadrukt dat de rol van politiek bestuurders erg belangrijk is om

een streeknetwerk tot een succes te maken. Uit de probleemanalyse bleek al dat politiek bestuurders te maken hebben met een complexe positie. Om met die complexe positie om te gaan, heb je volgens verschillende respondenten bestuurders nodig van hoge kwaliteit (17:58; 20:26; 24:25). Na doorvragen blijkt dat met kwalitatief hoge bestuurders verschillende dingen bedoeld worden. Zo geeft een politiek bestuurder aan dat het van belang is dat politiek bestuurders hun stukken kennen en een bepaald sociaal quotiënt hebben (17:31), een andere politiek bestuurder benadrukt het belang van passie voor je portefeuille (18:3) en een hoge ambtenaar benoemt IQ en het vermogen tot strategisch denken (20:26). Dit onderzoek is echter in mindere mate gericht op het in kaart brengen van alle (onveranderlijke) factoren die netwerksucces belemmeren, en meer gericht op die factoren waar op ingegrepen kan worden en waar mogelijk nog winst te behalen is. Uit de interviews kwamen ook van allerlei taken en oplossingsrichtingen naar voren die door het politiek bestuur kunnen worden opgepakt.

Aan de *two-level game* theorie is in ieder geval af te leiden dat een wethouder, wanneer hij in een netwerk plaats neemt, op zijn minst goed op de hoogte moet zijn van wat in zijn raad speelt en binnen welke *win-set* afspraken in het netwerk mogelijk zijn. Slechts een minderheid (vijf respondenten) benadrukt ook dat een politiek bestuurder die wil sterk in het netwerk moet vertegenwoordigen (als een *shadow of hierarchy*). Wel kunnen politiek bestuurders een waardevolle rol vervullen in het met de raad duidelijk krijgen wat de *win-set* is. Voor effectieve initiatiefontwikkeling is het daarbij van belang dat politiek bestuurders dat proces op zo'n manier begeleiden dat de raad niet op detailniveau gaat zitten, maar komt tot een ruim kader. Effectieve wethouders zijn in deze context dus geen dominante leiders, maar sterke procesbegeleiders. Als bestuurders goed leiding geven aan het proces, dat wil zeggen communiceren hoe en waar de raad mag meepraten en sturen op welk niveau dat gebeurt, is de kans op effectieve netwerken groter.

Een tweede belangrijke taak die het politiek bestuur op basis van de data heeft is de informatievoorziening naar de raad. Een van de adviezen die een politiek bestuurder van gemeente A meegeeft is: zorg dat je zelf richting geeft aan het gesprek. Leg de vragen en onderwerpen op zo'n manier bij de raad neer, dat ze in plaats van het denken in problemen, gaan meedenken in oplossingen (9:59). Verder werd het advies gegeven om ervoor te zorgen dat je de raad tijdig betreft, dat je uitlegt hoe en wanneer je dat gaat doen, dat op hoofdlijnen doet, aandacht besteedt aan het waarom, open en eerlijk bent en niet vergeet ook tussentijds terug te koppelen. Eveneens wordt het als taak van het politiek bestuur gezien om te inspireren, ambassadeurs te creëren en om een initiatief te verkopen aan de raad. De politiek bestuurder legt uit dat het wellicht niet zozeer het verkopen van een initiatief is, maar van het verhaal waar een initiatief deel van uit maakt (6:35). Volgens hem/haar moet een initiatief geplaatst worden in een bredere visie en er moet duidelijk worden waarom dat initiatief zo belangrijk is (9:56).

Op het gebied van communicatie, blijkt de politiek bestuurder de *boundary spanner* tussen netwerk en de gemeente te zijn. Hij of zij is vaak de enige die in beide arena's meespeelt en beide

arena's door communicatie kan verbinden. Voor goed functioneren van het netwerk is de vertrouwensband tussen raad en college erg belangrijk en moet een collegelid daar in investeren, bijvoorbeeld door open en eerlijk te zijn. Ook kunnen politiek bestuurders ervoor zorgen dat verwachtingen worden uitgewisseld tussen het netwerk en de raad en tussen de gemeente en burgers. Eveneens wordt aangegeven dat het van belang is echt te luisteren naar de raad en naar burgers. Tot slot kan het waardvol zijn als politiek bestuurders erop toezien dat *boundary spanning* ook binnen de gemeente voldoende plaatsvindt, tussen overheidslagen en binnen het college.

§4.2 Griffier

Uit de gesprekken bleek dat de griffier van gemeente A een taak voor hem/haar ziet weggelegd als een soort *boundary spanner* tussen het politiek bestuur en de gemeenteraad. In die gemeente worden er bijeenkomsten georganiseerd voor burgers en raadsleden om hen bij te praten over bepaalde onderwerpen en om vooraf aan de officiële behandeling al een keer in gesprek te gaan. De griffier ziet het uitdrukkelijk als zijn/haar taak om na te gaan hoe de communicatie naar de raad op een interessante en nuttige manier kan worden vormgegeven en wat voor informatie de raad nodig heeft om op een goede manier beslissingen te kunnen maken (7:65). Dergelijke *boundary spanning* activiteiten van de griffier kunnen bijdragen aan goede wederzijdse communicatie tussen raad en politiek bestuur en het vertrouwen versterken.

§4.3 Netwerk

Naast het politiek bestuur, wordt ook het netwerk als verantwoordelijke aangewezen voor communicatie richting de raad. Om effectief te communiceren wordt door verschillende respondenten aan het netwerk aangeraden om hulp van de griffier in te schakelen. Daarnaast kan het netwerkbestuur een rol spelen de informatievoorziening over het netwerk an sich, maar kunnen initiatiefnemers een inspirerende rol spelen door de raad te vertellen over het project waar zij deel van uitmaken. Het wordt als belangrijke taak voor het netwerk gezien om aan te sluiten bij onderop en te investeren in *constituency building*. Daarnaast benadrukten netwerkactoren uit alle drie de netwerken, dat het netwerk zelf verantwoordelijk is voor duidelijkheid over de ambtelijke *win-set*, in die zin dat ze goed op de hoogte moeten zijn van de gemeentelijke (ambtelijke) kaders en in hoeverre initiatieven daar inpassen. Om die reden wordt ook aangegeven dat het voor netwerken belangrijk is om ambtenaren en burgers vroeg te betrekken in de initiatiefontwikkeling. Ook geven respondenten aan dat het netwerk niet alleen moet zenden, maar ook moet luisteren naar burgers en raadsleden.

Een netwerk kan ruimte en vertrouwen winnen door resultaten te boeken. Volgens sommige respondenten kunnen die resultaten echter beter niet worden uitgedragen als eigen verdienste. Door juist anderen te laten schitteren met initiatieven kan eigenaarschap gestimuleerd worden. Het netwerk kan initiatiefnemers, politiek bestuurders of zelfs raadsleden stimuleren als ambassadeur te fungeren. De kans op de eerste succesvolle projecten en toekomstige ambassadeurs wordt vergroot door in eerste

plaats te investeren in kleine, tastbare projecten, dicht bij de burger, op thema's waar het regionaal belang voor iedereen evident is en waar gemeenten eventueel per project kunnen aansluiten.

§4.4 De gemeenteraad

In de interviews werd door enkele respondenten benadrukt dat het een taak is voor raadsleden om een visie, een *win-set*, mee te geven aan een wethouder in een netwerk. Om ervoor te zorgen dat die kaders enige ruimte bieden, wordt daarbij door sommigen eveneens als verantwoordelijkheid van de raad gezien. Enkele raadsleden geven zelfs aan dat raadsleden elkaar daarop zouden moeten corrigeren. Uit de data komt ook naar voren dat het van belang is dat raadsleden leren regionaal te denken en het belang van samenwerking op die manier gaan inzien. Om deze redenen, maar ook omdat regionale samenwerkingsverbanden en burgerparticipatie uitdagingen vormen voor de gemeenteraad, zou het voor veel raden waardevol kunnen zijn gezamenlijk te reflecteren op hun rol en wat daarbij van belang is.

§4.5 De ambtenaar

Een ambtenaar kan een positieve rol spelen in het koppelen van plannen, door mee te denken en in beleid op zoek te gaan naar de haakjes met het eigen beleid of subsidiemogelijkheden. Volgens respondenten is een netwerk effectiever als ambtelijke bestuurders binnen de gemeente ruimte bieden om fouten te maken en/of verantwoordelijkheid laag beleggen in hun ambtelijk apparaat.

§5. Conclusie

Door beantwoording van de drie deelvragen in dit hoofdstuk, kan een model geconstrueerd worden waarin de conclusies van dit onderzoek worden samengevat (figuur 9, volgende bladzijde). Er is niet één oplossingsrichting aan te wijzen die het ei van Columbus vormt. In plaats daarvan laat dit model zien welke vragen van belang zijn om te stellen in de probleemanalyse en welke oplossingen vervolgens bij elk probleem passen. Het model kan worden gezien als een flowchart met vier stappen. De verschillende stappen laten zien welke vragen gesteld moeten worden om tot de juiste oplossingsrichting te komen. In stap 1 wordt in eerste plaats gevraagd of er problemen optreden in de steun voor een specifiek initiatief, of voor het netwerk in zijn algemeen (fundamenteel). In stap 2 wordt er dan gevraagd bij welke actoren de steun afwezig blijft. Door de pijltjes naar stap 3 te volgen wordt duidelijk welke mogelijke overwegingen daaraan ten grondslag liggen en vervolgens kunnen de pijltjes in stap 4 worden terug gevolgd naar de oplossingsrichtingen die die specifieke overweging helpen ombuigen. Hoewel het model veel informatie bevat, helpt de flowchart-vorm om relevante informatie eruit te filteren. De rest van dit hoofdstuk zal de conclusies van de analyse aan de hand van het model woordelijk toelichten.

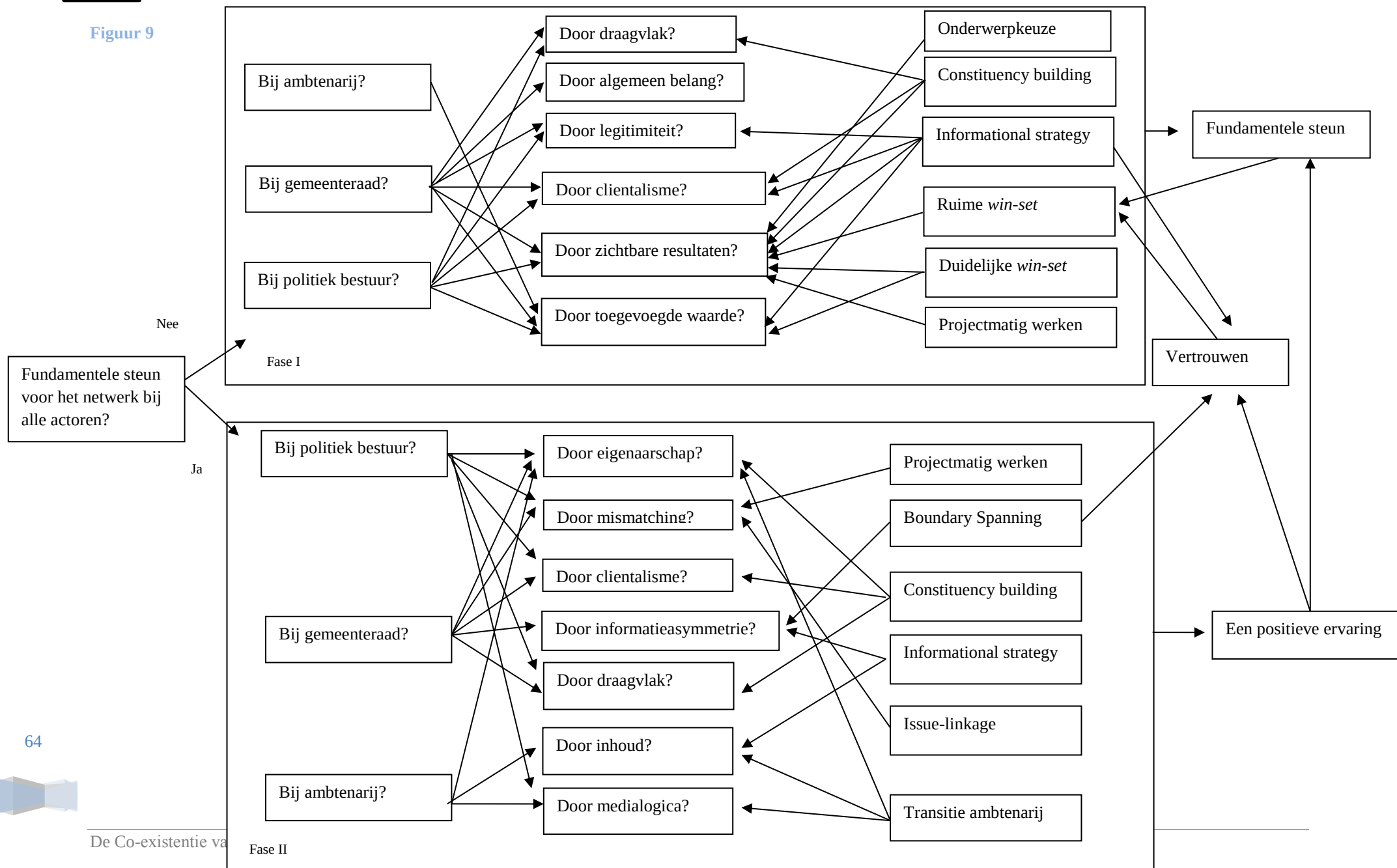
Stap 1

Stap 2

Stap 3

Stap 4

Figuur 9



Als een netwerk op zoek is naar gemeentelijke steun, doorloopt zij meerdere schakels en fasen (figuur 1). Daarbij lijkt het op basis van de data raadzaam om eerst te investeren in fundamentele steun en vervolgens kunnen dankzij die steun concrete initiatieven gerealiseerd worden (fase I en fase II). Op basis van de analyse van de overwegingen kan bovendien geconcludeerd worden dat er ook een terugkoppeling bestaat van fase II naar fase I: als er (geen) positieve ervaringen/successen gerealiseerd worden in fase II, heeft dat effect op de fundamentele steun in fase I.

Met behulp van de empirische probleemanalyse kwamen vervolgens enkele structurele uitdagingen naar voren voor verschillende actoren. Door middel van deze structurele effecten, is beter te begrijpen waarom actoren soms geneigd zijn een belemmerende rol te spelen voor het netwerk en bij welke actoren het proces spaak kan lopen. In zowel fase I als fase II kan het proces spaak lopen bij de gemeenteraad, de ambtenarij en politiek bestuurders. Deze actoren worden niet alleen beïnvloed door structuur, maar ook door hun overwegingen. De belangrijkste overwegingen in deze context zijn: clientalisme, informatieasymmetrie, legitimiteit, *mismatching*, draagvlak, afgerekend worden, zichtbare resultaten, toegevoegde waarde, inhoudelijk, eigenaarschap en het algemeen belang. In figuur 9 is met behulp van pijlen ook weergegeven welke overwegingen bij welke specifieke actoren spelen (op basis van de data van dit onderzoek).

Vervolgens zijn verschillende oplossingsrichtingen onderzocht aan de hand van drie *sensitizing concepts*. De *policy entrepreneurship* vindt brede steun bij respondenten (afgezien van de persoonlijke financiële prikkels). Respondenten concretiseren een effectieve *informational strategy* door aan te geven dat informatievoorziening naar de raad het best vroeg kan starten, dat er tussentijds moet worden teruggekoppeld, op een open en eerlijke manier, in grote lijnen maar wel op concreet niveau. Daarbij wordt aangeraden aandacht te besteden aan het ‘waarom’ en goed aan te sluiten op de raadsagenda. Niet al deze tips worden even breed gedragen, maar in het uitdiepen van de *informational strategy* blijkt dat de strategie alleen effectief is als hij op een bepaalde manier wordt uitgevoerd. Bovenstaande tips kunnen daartoe de eerste handvaten vormen. Door een goede *informational strategy*, kunnen problemen met informatieasymmetrie, negatieve legitimiteitsoverwegingen, de vraag om zichtbare resultaten, twijfel bij de toegevoegde waarde en inhoudelijke bezwaren worden aangepakt. Ook *constituency building* werd erg belangrijk gevonden door respondenten. Door aan te sluiten bij initiatieven van onderop en klein en zichtbaar te beginnen met projecten dicht bij de burger, wordt er draagvlak voor het netwerk bij burgers gecreëerd, en daar blijken raadsleden erg gevoelig voor. *Constituency building* kan invloed hebben op de zeer belangrijke overweging ‘draagvlak’ en ‘clientalisme’, omdat een netwerk dat gedragen wordt door de eigen kiezers, in de ogen van raadsleden eerder in het belang is van de achterban.

Ook de *two-level game* theorie bleek een waardevolle tool in deze analyse, al was steun voor deze theorie minder wijdverspreid dan voor *policy entrepreneur*. Zo werd *issue-linkage* alleen toegepast door gemeente A (al leverde dat wel mooie successen op) en werd het belang van een sterke positie voor bestuurders, evenals een sterke gemeentelijke vertegenwoordiging in het netwerk (*shadow*

of *hierarchy*) door een aantal respondenten expliciet tegengesproken. Door juist de vraag om nederigheid en openheid bij de raad, lijkt het erop dat er niet zozeer dominante of sterke leiders nodig zijn. In plaats daarvan wordt gevraagd om sterke procesbegeleiders die verwachtingen uitwisselen, informatie terugkoppelen en de raad begeleiden in het formuleren van *win-sets* die voldoende ruimte bieden. Dat er bij politiek bestuurders helderheid moet zijn over de *win-set* van de raad, maar dat deze wel bepaalde bewegingsruimte moet bieden, werd breed bevestigd. Voor effectieve netwerken moeten politiek bestuurders hier dan ook in investeren. Op die manier kan *mismatching* met de raad deels voorkomen worden. Op de juiste manier omgaan met *win-sets* is ook van belang voor de realisatie van succesvolle initiatieven en kan dus een (indirecte) positieve invloed hebben op de overwegingen van zichtbare resultaten en toegevoegde waarde.

Het concept van de *boundary spanner* kwam op van allerlei niveaus terug. De politiek bestuurder heeft een moeilijke rol als *boundary spanner* tussen de raad en het netwerk. Volgens respondenten is hij/zij ervoor verantwoordelijk om informatie bij de raad op te halen (door te luisteren) en dit terug te communiceren naar het netwerk. Van hem/haar wordt verwacht de verwachtingen van raadsleden en burgers te managen. Aan de wederkerigheid tussen raad en netwerk ontbeert het volgens een aantal respondenten soms nog en daar is dus winst mogelijk. Door te investeren in *boundary spanning* wordt ook vertrouwen gekweekt. *Boundary spanning* als activiteit binnen gemeenten (tussen lagen), kan een netwerk eveneens effectiever maken omdat integraliteitsproblemen en verkokering op die manier kunnen worden tegengegaan. Naast *boundary spanning* helpen ook positieve ervaringen uit het verleden voor vertrouwen, in lijn met de principaal-steward theorie. Handvaten om tot die eerste positieve ervaringen te komen zijn, naast alle andere al besproken strategieën, ook om in te zetten op laagdrempelige onderwerpen en om eventueel projectmatiger te gaan werken. Tot slot geven sommige aan dat in het ambtelijk apparaat een transitie bewerkstelligd moet worden. Door als gemeente verantwoordelijkheid laag te beleggen en fouten toe te staan, kan ambtelijke tegenstand voorkomen worden en kan worden ingegrepen op de overweging van medialogica.

Hoewel streeknetwerken tegen structurele uitdagingen lopen zoals die besproken zijn in de empirische probleemanalyse, lijkt er in die complexe omgeving toch ook nog veel te winnen. De drie *sensitizing concepts* werpen ieder ander licht op mogelijke verbeteringen, grijpen in op verschillende overwegingen die netwerken belemmeren en blijken op die manier van waarde voor de praktijk. Ook wordt duidelijk dat over het belang van strategieën soms wel overeenstemming is (zoals de *informational strategy*), maar het op basis van de theorie daarbij niet duidelijk is hoe die strategie zou moeten worden omgezet in de praktijk. Ook missen de drie *sensitizing concepts* een dimensie waaruit duidelijk wordt hoe belangrijk het is dat een constellatie op fundamentele steun kan rekenen omdat dat grote invloed heeft hoe actoren zich later in het proces gedragen. De principaal-steward theorie was op die manier een waardevolle toevoeging, maar ook in het praktische gebruik van de drie *sensitizing concepts* in het vervolg lijkt dat van belang.

H6. Conclusie & Discussie

Met het oprichten van streeknetwerken werd er een extra democratische arena toegevoegd aan de structuur. Dit leidde tot een structuur waarin twee democratische arena's naast elkaar opereren. Uit de praktijk bleek dat deze co-existentie niet altijd probleemloos verliep. De nieuwe structuur zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de betrokken actoren, maar is voor een succesvol bestaan juist afhankelijk van de steun van die verschillende actoren. Ten einde tot oplossingsrichtingen te komen die kunnen helpen voorkomen dat steeknetwerk(initiatieven) niet op gemeentelijke steun kunnen rekenen, is er gekeken naar drie deelvragen. Dit hoofdstuk start met een samenvatting van de antwoorden op de drie deelvragen en de hoofdvraag. Vervolgens wordt er gereflecteerd op methoden en afsluitend wordt er stil gestaan bij de generaliseerbaarheid van het onderzoek en de implicaties en relevantie van het onderzoek voor de wetenschap.

In deelvraag 1 is onderzocht hoe initiatiefontwikkeling eruit ziet en waar problemen zich voordoen. Waar vooraf gedacht werd dat de gemeenteraad de belemmerende schakel vormde, werd in de loop van het onderzoek duidelijk dat de gemeenteraad lang niet altijd het probleem vormt. Hoe het netwerk zich verhoudt tot andere aspecten van de representatieve democratie, zoals de politiek bestuurders en ambtenaren, is minstens net zo belangrijk. Elk van deze actoren bleek een schakel te vormen in de initiatiefontwikkeling. Daarnaast zijn er in de initiatiefontwikkeling twee fases te onderscheiden. In fase I wordt een fundament gelegd voor de steun van het netwerk in zijn geheel en in fase II worden met behulp van die steun initiatieven ontwikkeld en uitgevoerd. Welke overwegingen een rol spelen voor actoren, blijkt afhankelijk van de fase waarin de relatie tussen netwerk en gemeente zich bevindt. In dit twee fasen model is daarnaast een terugkoppelingseffect geconstateerd. De nadruk op successen en zichtbare resultaten die in het onderzoek naar voren kwam, duidt erop dat een succesvolle fase II essentieel is voor de fundamentele steun in fase I.

Vervolgens zijn op basis van een empirische probleemschets verschillende uitdagingen in die schakelingen geconstateerd. Daaruit blijkt dat problemen regelmatig voortkomen uit tegenstrijdige belangen of de structuur van parallelle arena's. Zo zijn raadsleden en politiek bestuurders gericht op de belangen van hun kiezers en achterban, maar verwachten netwerken dat gemeenten over hun eigen grenzen heen kunnen kijken. De netwerken willen daarnaast integraal aan de slag, terwijl gemeenten intern vaak nog verkokerd werken, zowel ambtelijk als politiek bestuurlijk. Daarnaast verwacht de raad nederige, open bestuurders, maar wil het netwerk juist aan tafel zitten met politiek bestuurders met slagkracht. Deze structurele uitdagingen compliceren de rol van actoren en kunnen de steun van netwerk(initiatieven) ook belemmeren.

Na deze probleemanalyse in deelvraag 1, is in deelvraag 2 onderzocht welke overwegingen van actoren leiden tot het uitblijven van noodzakelijke steun. Clientalisme, informatieasymmetrie,

legitimiteit, *mismatching*, draagvlak, medialogica, zichtbare resultaten, toegevoegde waarde, (inhoudelijk), eigenaarschap en algemeen belang bleken daarbij belangrijk. Deze overwegingen vormen de microfactoren die de effectieve co-existentie van de twee arena's kunnen belemmeren omdat ze initiatiefontwikkeling kunnen doen spaak lopen. Daaropvolgend is in deelvraag 3 onderzocht wat zou helpen om de gemeentelijke steun toch te winnen, met behulp van drie *sensitizing concepts* (de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator*). In dit onderzoek is getracht met behulp van die concepten tot concrete adviezen te komen om de effectiviteit van streeknetwerken te verhogen en een bijdrage te leveren aan de wetenschap door theorievorming over oplossingsrichtingen voor co-existentie van democratische arena's. Op basis van de opgedane kennis over verschillende schakelingen, overwegingen en oplossingsrichtingen is figuur 9 geconstrueerd. Daarin is terug te zien welke overwegingen voor welke actoren gelden (in fase I en fase II) en welke oplossingsrichtingen per belemmerende overweging geschikt zijn.

Het model geeft de abstracte conclusies over oplossingsrichtingen. Op basis van de data zijn er een aantal handvaten geformuleerd over hoe deze strategieën in de praktijk zouden kunnen worden ingevuld en door wie. Die oplossingsrichtingen vormen het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek omdat zij blijken te kunnen helpen in het vinden van gemeentelijke steun. Door **constituency building** kan een netwerk draagvlak creëren bij burgers en daarvoor wordt aangeraden om te investeren in initiatieven van onderop door klein en zichtbaar te beginnen met projecten dicht bij de burger. Respondenten geven aan dat voor een effectieve **informational strategy** informatievoorziening naar de raad vroeg start, er tussentijds wordt teruggekoppeld, op een open en eerlijke manier, in grote lijnen maar wel op concreet niveau. Daarbij raden ze aan om aandacht te besteden aan het 'waarom' en aansluiting te zoeken bij de raadsagenda. Politiek bestuurders en ambtenaren kunnen samen op zoek gaan naar **issue-linkage**, om lokale en regionale plannen met elkaar te verbinden. Van politiek bestuurders wordt verwacht dat ze sterke procesbegeleiders zijn en samen met de raad tot **ruime en duidelijke win-sets** komen. **Boundary spanning** geeft extra inspiratie voor taken die horen bij een goede procesbegeleider. Het is van belang om verwachtingen tussen netwerk, raad en ambtenarij uit te wisselen, te luisteren naar de problemen die de raad ziet, deze te communiceren naar het netwerk en weer terug te koppelen wat er met het commentaar gebeurd is. Deze activiteiten versterken het vertrouwen in de politiek bestuurder, waardoor hij/zij op termijn ook meer ruimte krijgt. Op basis van de principaal-steward theorie is het belang van positieve ervaringen voor de ontwikkeling van vertrouwen te begrijpen. Als netwerken starten met een laagdrempelige **onderwerpkeuze** kan dit de kans op die (zichtbare) positieve ervaringen vergroten. Netwerken kunnen ook kiezen voor een **projectmatige benadering** om de eerste successen te boeken. Deze oplossingsrichting wordt momenteel in de praktijk uitgetoetst en het zou daarom waardevol zijn om te onderzoeken wat voor verbeteringen dat oplevert. Een **transitieproces** in de ambtenarij is mogelijk noodzakelijk om inhoudelijke overwegingen en de angst om afgerekend om te buigen. Een

transitie kan bijvoorbeeld betekenen dat verantwoordelijkheid laag in het ambtelijk apparaat belegd wordt.

De voorgaande uitspraken over de oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op de 26 diepte-interviews, verdeeld over drie casussen. Dit is slechts een kleine selectie van de mensen die te maken hebben met streeknetwerken, uit slechts drie van de acht bestaande (streeknetwerk)casussen. Een groot voordeel voor de representativiteit van de resultaten, is dat er geen ei van Columbus gepresenteerd is. In plaats daarvan is in kaart gebracht dat de spanning tussen de representatieve en interactieve democratische arena's veel verschillende vormen aan kan nemen en kan optreden in verschillende schakels van het proces. Vervolgens kan per probleem gekeken worden welke oplossingsrichting geschikt is om dat probleem aan te vliegen. Tijdens het onderzoek bleken de onderzochte streeknetwerken wel op veel meer vlakken te verschillen dan vooraf gedacht werd en de *most similar design method* is daardoor niet zo strikt nageleefd als wenselijk is. Hoewel dat een mogelijk probleem vormde voor de interne validiteit en representativiteit, bieden de resultaten (in de vorm van het model) de kans om per casus te kijken om welke problematiek het gaat en heeft de diversiteit daarmee een plek gekregen in het onderzoek. Ondanks de verschillen tussen casussen, werden de meeste oplossingsrichtingen bovendien door respondenten uit alle drie de casussen gesteund.

Door beperkte wetenschappelijke voorkennis en de complexiteit van de problematiek, vormt dit onderzoek een aanzet, aan het begin van de empirische cirkel. Dit onderzoek heeft zich bijvoorbeeld beperkt tot de relatie tussen gemeente en streeknetwerk, met een sterke focus op de politieke aspecten van de gemeente. In werkelijkheid spelen ook niet publieke netwerkpartners (2:64) en ambtenaren en burgers een belangrijke rol. Hun rollen en overwegingen moeten nader onderzocht worden. Ook lag er in dit onderzoek een duidelijke nadruk op *agency*, doordat de focus lag op overwegingen en drie *sensitizing concepts* die op *agency* gericht zijn. Tijdens het onderzoek zijn echter ook enkele interessante structurele factoren en oplossingen komen boven drijven. Een structurele oplossingsrichting die in meerdere gesprekken bijvoorbeeld ter sprake kwam was het samenvoegen van kleine gemeenten, waarmee veel van de spanningen in een regionale interactieve arena ook zouden kunnen verdwijnen. Structurele factoren moeten verder onderzocht worden om te kijken of structurele veranderingen ofwel van het netwerk, ofwel van de netwerkcontext tot verbeteringen kunnen leiden.

In het onderzoek zijn ook maar in beperkte mate uitspraken gedaan over waarom respondenten een overweging of oplossingsrichting niet bevestigden. Dit komt doordat het zeer uitgebreide startkader zoveel informatie bood, dat niet alles besproken kon worden. Daardoor bleef vaak onduidelijk of respondenten de focus simpelweg ergens anders legden, of daadwerkelijk geen heil zagen in een oplossingsrichting. Dit bleek een nadeel van het gebruik van een groot aantal *sensitizing concepts* in de data-analyse. Tegelijkertijd bleek dat startkader verre van compleet te zijn en zijn talloze codes in de loop van het onderzoek naar voren gekomen. Hierdoor hebben niet alle

respondenten de kans gehad op die factoren te reageren. Kwantitatief vervolgonderzoek waarbij respondenten gevraagd wordt een score te geven op elke overweging en oplossingsrichting zou daarom een volgende stap kunnen zijn.

Wat betreft de generaliseerbaarheid, is al langer bekend dat het bij netwerkonderzoek een uitdaging is om tot resultaten te komen die te generaliseren zijn (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen, Rethemeyer, 2011: 164). Dat is echter ook niet het voornaamste doel van *grounded theory* onderzoek (Van Thiel, 2010: 165). Een voordeel van de invulling van dit onderzoek, is dat laag op de abstractieladder gekeken wordt naar concrete verbetermogelijkheden, maar deze observaties vervolgens gekoppeld worden aan drie *sensitizing concepts* die veel hoger op de abstractieladder staan (Sartori, 1970). Van casus-specifieke informatie kunnen we de ladder van abstractie beklimmen naar generaliseerbare, maar ook vagere concepten (Sartori, 1970: 1041). Dit betekent dat het belang van de *informational strategy* voor een breed palet aan netwerken kan gelden, maar dat de concrete invulling ervan (laag op de abstractieladder) veel verschillende vormen kan aannemen. Een aantal concretisering van deze strategie werden breed gedeeld onder de drie netwerken en kunnen als richtlijn gebruikt worden voor netwerken die in veel opzichten lijken op de streeknetwerken. Vandaar dat de aandacht die besteed is in hoofdstuk 2, over de categorisering en context van de streeknetwerken zo van belang is. Hoe meer een netwerk afwijkt van een streeknetwerk, hoe meer de concretisering van de strategie waarschijnlijk af zal wijken. Door gebruik van deze ‘abstractieladder’ (Sartori, 1970), waarbij aandacht is besteed aan zowel abstracte concepten als specifieke en concrete oplossingen, is getracht tot resultaten te komen die zowel tot concrete adviezen kunnen leiden in de praktijk voor streeknetwerken, als een bijdrage kunnen leveren aan het netwerkonderzoek.

Doordat in dit onderzoek de eerste stappen gezet worden in het genereren van theorie over de effectieve co-existentie van representatieve en interactieve democratische arena’s, wordt een bijdrage geleverd aan de bestuurskunde. Door het samenvoegen van aspecten uit *sensitizing concepts* uit verschillende vakgebieden, is in dit onderzoek tot een eerste model gekomen met verklarende (overwegingen) en oplossingsgerichte componenten. Het onderzoek laat zien hoe een verandering op macroniveau (zoals de toevoeging van een democratische arena) op microniveau doorwerkt. Het onderzoek is daarbij gericht op wat er van actoren gevraagd wordt en welke competenties zij nodig hebben om op een effectieve manier met die macro-constellatie om te gaan. Daarmee biedt het onderzoek inzicht in de relatie tussen micro-macro, *structure/agency*, en laat het zien dat die wisselwerking van belang is voor de bestuurskundige competentie-literatuur. Ook wordt in dit onderzoek duidelijk dat het, na de bestuurskundige focus op het managen van netwerken, waardevol is om in de bestuurskunde ook te gaan kijken hoe die netwerken zich als *unit of analysis* verhouden tot hun context omdat ook dat van groot belang lijkt om de effectiviteit van een netwerk te verklaren. Tot slot biedt dit onderzoek een voorbeeld van hoe andere vakgebieden, zoals de internationale betrekkingen, de eerste handvaten kunnen bieden bij het genereren van bestuurskundige theorie.

De veronderstelde relaties in dit resultatenmodel vragen om vervolgonderzoek op grotere schaal en in andere contexten, om te kijken in hoeverre de oplossingen ook breed gelden. Gezien de impact van institutionele factoren die in het beleidskader naar voren kwam, is te verwachten dat relaties anders werken in het buitenland (waar de institutionele omgeving afwijkt). Vergelijkend onderzoek op dit gebied zou tot nog meer inzicht kunnen bieden in die institutionele factoren en de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek. Al met al is ongeacht de beperkte generaliseerbaarheid van dit onderzoek, wel een begin gelegd voor het in kaart brengen van spanningen tussen de representatieve en interactieve democratische arena, (micro)oorzaken daarvan en (*agency*) oplossingsrichtingen. Daarmee is aan een nieuwe theorie gebouwd, maar is ook een eerste instrument geleverd aan de praktijk om problemen in de co-existentie aan te pakken.

Bijlage I: Literatuurlijst

Bang, G. (2011). 'Signed but Not Ratified: Limits to U.S. Participation in International Environmental Agreements', *Review of Policy Research*, 28(1), pp. 65-81.

Bocher, M. (2008). 'Regional Governance and Rural Development in Germany; the Implementation of LEADER+', *Sociologia Ruralis*, 48(4), pp. 372-388.

Bogason, P., Musso, J.A. (2006). 'The Democratic Prospects of Network Governance', *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 3-18.

Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels: Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Bowen, G.A. (2006). 'Grounded Theory and Sensitizing Concepts'. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), pp. 12-23.

Brabant. (2012). 'Subsidieregeling streeknetwerken Noord-Brabant: Toelichting'. URL: https://www.brabant.nl/applicaties/regelingen/765_subsidieregeling_streeknetwerken_noord_brabant.aspx (23-3-2016).

Connelly, S., Richardson, T., Miles, T. (2006). 'Situated legitimacy: Deliberative arena's and the new rural governance', *Journal of Rural Studies*, 22, pp. 267-277.

Corbin, J., Strauss, A. (1990). 'Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria'. *Zeitschrift fur Sociology*, 19(6), pp. 418-427.

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

Eerste Kamer (2016). 'Wet dualisering gemeentebestuur'. URL: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751_wet_dualisering (12-4-2016).

Fischer, F. (2006). 'Participatory governance as deliberate empowerment: Cultural politics and the facilitation of discursive space'. *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 19-40.

Ford, L., Green, M. (2012). 'New development: Making partnerships work-a local politician's guide to leadership', *Public Money & Management*, 32(4), pp. 315-319.

Geddes, B. (1990). 'How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics'. *Policy Analysis*, 2(10), pp. 131-150.

Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gulbrandson, K., Fossum, B. (2009). 'An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena', *Health Promotion International*, pp. 1-11.

Hague, R., Harrop, M. (2010). *Comperative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.

Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M., Laurent, C. (2004). 'Nieuwe vormen van Governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid'. URL: <http://maartenhajer.nl/upload/RIVM.pdf> (12-10-2016).

Ijda, K. (1993). 'When and How Do Domestic Constraints Matter? Two-level Games with Uncertainty.', *The Journal of Conflict Resolution*, 37(3), pp. 403-426.

Isett, K.R., Mergel, I.A., LeRoux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K. (2011). 'Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, pp. 157-173.

Irvin, R.A., Stansbury, J. (2004). 'Citizen participation in Decision Making: Is it worth the Effort?', *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55-65.

Jeffares, S., Skelcher, C. (2011). 'Democratic Subjectivities in Network Governance: A Q Methodology Study of English and Dutch Public Managers', *Public Administration*, 89(4), pp. 1253-1273.

Kamerstukken II. (2000/2001). 'Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)', memoire van toelichting. URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27751-3.html> (12-4-2016).

Kathlene, L., Martin, J. A. (1991). 'Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation.' *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(1), pp. 46-63.

Kenis, P., Provan, K.G. (2009). 'Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance', *Public Administration*, 87(3), pp. 441-456.

King, C.S., Feltey, K.M., O'Neill Susel, B. (1998). 'The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration', *Public Administration Review*, 58(4), pp. 317-326.

Klijn, E-H., Koppenjan, J.F.M. (2000). 'Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers', *Public Administration*, 78(2), pp. 365-387.

Klijn, E-H., Teisman, G.R. (2002). 'Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme', *Public Administration Review*, 62(2), pp. 189-198.

Kuindersma, W., Boonstra, F., Brunt, D. (2008). *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1689, pp. 1-68.

Kuindersma, W., Boonstra, F. (2010). 'The changing role of the state in Dutch regional partnerships', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, pp. 1045-1062.

McGuire, M., Agranoff, R. (2011). 'The Limitations of Public Management Networks', *Public Administration*, 89(2), pp. 265-284.

- Mees, H.L.P., Driessen, P.P.J., Runhaar, H.A.C. (2014). 'Legitimate adaptive flood risk governance beyond the dikes: the cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam', *Regional Environmental Change*, 14, pp. 671-682.
- Millinski, M., Semmann, D., Krambeck, H-J. (2002). 'Reputations help solve the 'tragedy of the commons'', *Nature*, 415, pp. 424-426.
- Papadopoulos, Y. (2010). 'Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy', *West European Politics*, 33(5), pp.1030-1049.
- Pluss, L. (2015). 'Municipal councilors in metropolitan governance: Assessing the democratic deficit of new regionalism in Switzerland', *European Urban and Regional Studies*, 33(3), pp. 261-284.
- Provan, K.G., Kenis, P. (2007). 'Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 229-252.
- Provincie Noord-Brabant (2012). 'De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers'.
- Provincie Noord-Brabant (2014). 'Voortgang streeknetwerken'.
- Punton, M., Welle, K. (2015). 'Straws-in-the-wind, Hoops and Smoking Guns: What can Process Tracing Offer to Impact Evaluation', *Centre for Development Impact*, 10, pp. 1-8.
- Putnam, R. (1988). 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games', *International Organisation*, 42, pp. 427-460.
- Raad van het Openbaar Bestuur. (2012). *Loslaten in Vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenwerking*. Den Haag.
- Ruffing, E. (2015). 'Agencies between two worlds: information asymmetry in multilevel policy-making', *Journal of European Public Policy*, 22(8), pp. 1109-1126.
- Sartori, G. (1970). 'Concept Misformation in Comparative Politics', *The American Political Science Review*, 64(4), pp. 1033-1053.
- Scharpf, F.W. (1994). 'Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), pp. 27-53.
- Skelcher, C., Klijn, E-H., Kubler, D., Sorensen, E., Sullivan, H. (2011). 'Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks', *Administrative Theory & Praxis*, 33(1), pp. 7-38.
- Sorensen, E. (2006). 'Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance', *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 98-114.
- Sorensen, E., Torfing, J. (2009). 'Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance', *Public Administration*, 87(2), pp. 234-358.
- Strauss, A., Corbin, J. (1994). 'Grounded theory methodology: An overview'. URL: https://www.depts.ttu.edu/education/our-people/Faculty/additional_pages/duemer/epsy_5382_class_materials/Grounded-theory-methodology.pdf (12-10-2016).

Swyngedouw, E. (2005). 'Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State', *Urban Studies*, 42(11), pp. 1991-2006.

Tavallaei, M., Abu Talib, M. (2010). 'A General Perspective on Role of Theory in Qualitative Research', *The Journal of International Social Research*, 3(11), pp. 570-577.

Tushman, M.L., Scalan, T.J. (1981). 'Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents', *Academy of Management Journal*, 24(20), pp. 289-305.

Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-a-Fat, N., Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up Publieke Waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijk zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.

Van Kersbergen, K., Van Waarden, F. (2004). 'Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy', *European Journal of Political Research*, 43, pp. 143-171.

Van Lente, M., Blekemolen, M., Boom, R. (2016). 'Evaluatie Gebiedsgericht Werken: Provincie Noord-Brabant'.

Van Meerkerk, I., Edelenbos, J. (2014). 'The Effects of Boundary Spanners on Trust and Performance of Urban Governance Networks: Findings from survey research on urban development projects in the Netherlands', *Policy Sciences*, 47(3), pp. 3-24.

Van Slyke, D. (2007). 'Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), pp. 157-187.

Wagenaar, H. (2007). 'Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline', *The American Review of Public Administration*, 37(1), pp. 17-50.

Williams, P. (2002). 'The Competent Boundary Spanner', *Public Administration*, 80(1), pp.103-124.

Yang, K. (2005). 'Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts', *Public Administration Review*, 65(3), pp. 273-285.

Yin, R.K. (2014). *Case Study Research; Design and Methods*, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage.

Ysa, T., Sierra, V., Esteve, M. (2014), 'Determinants of Network Outcomes: The Impact of Management Strategies', *Public Administration*, 92(3), pp. 636-655.

Bijlage II: Casestudy protocol

In lijn met Yin (2014), wordt er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een casestudy protocol. Om de transparantie en betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten wordt het proces van tevoren uitgediept en de afwegingen inzichtelijk gemaakt. Het casestudy protocol bestaat uit vier delen (Yin, 2014). Een overzicht (A), procedures voor tijdens de data-selectie (B), de leidende vragen voor de interviews (C), en informatie over waar de casestudy toe moet leiden (D).

A: Casestudy overview

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken hoe kan worden voorkomen dat binnen streeknetwerken initiatieven ontwikkeld worden die niet op steun kunnen rekenen van de gemeente. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in dienst van het organisatie-advies bureau Twynstra Gudde, onder begeleiding van de opleiding bestuurskunde van de Radboud Universiteit. Het onderzoek moet daarom enerzijds leiden tot bevindingen die van praktisch nut kunnen zijn in advies aan gemeenten en provincies. Anderzijds moet het onderzoek wetenschappelijke relevantie hebben en ook leiden tot nieuwe wetenschappelijke inzichten. Die toegevoegde wetenschappelijke waarde blijkt uit het feit dat het aan goed uitgewerkte theorieën ontbeert op het gebied van dit onderzoek. Hoewel er al zeer veel is geschreven over netwerken, is er erg weinig bekend over hoe deze netwerken zich verhouden tot de traditionele instituties en hoe mogelijke spanningen tussen beiden hanteerbaar gemaakt kunnen worden. Dit onderzoek vult daarmee een wetenschappelijke lacune. Het maatschappelijk nut van dit onderzoek ligt erin dat het onderzoek gericht is op het inventariseren van mogelijke oplossingsstrategieën. Betere kennis over de behoeften van gemeentelijke actoren en een inventarisatie van wat zou kunnen helpen de steun van de gemeente te borgen, kan leiden tot succesvollere participatie. Dat is maatschappelijk relevant omdat op die manier beter duidelijk wordt hoe burgers van invloed kunnen zijn op beleid en omdat op die manier voorkomen kan worden dat er veel geld en moeite wordt gestoken in participatie zonder dat het iets wezenlijks oplevert.

De casussen worden gekozen in overleg met de projectleider van de provincie Noord-Brabant (Joep van de Ven) en geselecteerd op basis van gelijkheid, zodat een *most similar case design* benaderd wordt. Daarbij moet er wel variatie in afhankelijke variabele zijn: in hoeverre het netwerk op gemeentelijke steun kan rekenen. Het onderzoek zal zo open mogelijk in gegaan worden, maar waar mogelijk zijn er al verwachtingen geformuleerd op basis van de theorie.

Wat betreft de overwegingen die voor raadsleden een rol spelen in de beslissing of zij een streeknetwerk-initiatief ondersteunen of niet, is te verwachten dat de volgende *sensitizing concepts* een rol spelen: 1) legitimiteit (Irvin & Stansbury, 2004; Bocher, 2008; Fischer, 2006; Wagenaar, 2007) 2) beschermen van het algemeen belang (Irvin & Stansbury, 2004: 59), 3) mismatching (Kathlene & Martin, 1991), 4) medialogica (ibid.), 5) geen vertrouwen in burgers (Yang, 2004), 6) geen

overtuigende inhoud en 7) een principaal-agent verhouding (Ruffing, 2015) mogelijk een rol spelen. Deze zeven variabelen vormen dan ook de verwachtingen over wat dit onderzoek zou kunnen aantreffen op de onafhankelijke variabelen.

Speerpunt van het onderzoek zijn echter mogelijke oplossingsrichtingen. Op basis van drie theoretische scholen zijn drie *sensitizing concepts* voor oplossingsrichtingen geformuleerd: *de policy entrepreneur*, *de boundary spanner* en *de chief negotiator*.

Ter beantwoording van de deel en hoofdvragen worden er 24 interviews gehouden (en twee aanvullende). In dat proces wisselen dataverzameling en analyse elkaar af.

B: Procedures voor datacollectie

Toegang tot respondenten wordt gezocht via de contacten van Twynstra Gudde. Zij hebben in 2016 een evaluatie gedaan voor Noord-Brabant over streeknetwerken en hebben daarom veel contacten in en om de streeknetwerken. Bovendien brengen de adviseurs van Twynstra Gudde me in direct contact met de projectleider van de Provincie, die ook toegang heeft tot respondenten. In overleg met hem kan besloten worden welke streeknetwerken en actoren geschikte respondenten zijn en hoe ze benaderd kunnen worden.

De interviews zullen waarschijnlijk gehouden worden op locatie, dus is het van belang om duidelijk te vragen of er voor een rustige en afgesloten ruimte gezorgd kan worden. Dit is belangrijk voor privacygevoelige vragen en de verstaanbaarheid van de opnames. Voor de opnames maak ik gebruik van apparatuur van de universiteit. Deze moet ik tijdig aanvragen bij de faculteit en wordt betaald door mijn opleiding. Het is ook belangrijk een test te doen met de apparatuur zodat ik zeker weet dat het werkt en hoe het werkt. Ik zal ook reserve batterijen mee moeten nemen, omdat ik niet het risico wil lopen dat ik geen opnames kan maken. Voor het transcriberen is het van belang in het vervolg altijd een koptelefoon mee te hebben en ik wil graag een pedaal gaan lenen van de faculteit om dat proces makkelijker te maken en RSI klachten waar mogelijk te voorkomen. Daarnaast moet ik de interviewstructuur altijd mee hebben op papier, om gelijkheid van interviews enigszins te kunnen garanderen. Het kan ook waardevol zijn om tijdens het gesprek al enkele aantekeningen in een kladblok te maken, die me in de analyse kunnen leiden.

Voor de start van de interviews wordt inleiding, theoretisch kader, methoden en dit casestudy protocol voorgelegd aan mijn begeleider op de universiteit, zodat mogelijke problemen en zwaktes in de opzet nog aangepast kunnen worden. Omdat het daarna niet de bedoeling is tussentijds hulp te vragen bij de universiteit, tenzij er zich grote problemen voor doen, zal ik over vragen en problemen sparren met studiegenoten die ook met een onderzoek bezig zijn en ook interviews houden.

Ik hoop zoveel mogelijk interviews op dezelfde locatie achter elkaar te kunnen plannen. De streeknetwerken kunnen aardig ver uit elkaar liggen, dus het is niet handig als ik op een dag twee of drie interviews moet doen met respondenten van verschillende netwerken. Daarom hoop ik elk week aan een netwerk te kunnen besteden en daarbij de gemeenteraadsleden waar mogelijk op dezelfde dag

te spreken of te combineren met de griffier en de gemeentesecretaris. Voor de netwerkactoren zal ik sowieso naar een aparte locatie moeten. Met het plannen wil ik starten in week 21 en daarom wil ik die week of de week erop Joep zo snel mogelijk spreken. Als het mogelijk is al eerder. De planning van de interviews zal ik bijhouden in het volgende tijdsschema (verder uitgewerkt in interview planning.doc):

Wanneer, Week 22	Hoe laat	Wie	Waar
Maandag 30 mei	09:00		
	11:00		
	13:00		
	15:00		
Dinsdag 31 mei	09:00		
	11:00		
	13:00		
	15:00		
Woensdag 1 juni	09:00		
	11:00		
	13:00		
	15:00		
Donderdag 2 juni	09:00		
	11:00		
	13:00		
	15:00		
Vrijdag 3 juni	09:00		
	11:00		
	13:00		
	15:00		

In week 22 hoop ik het gesprek met Joep al te houden. Daarna moet ik in vijf weken nog 26 interviews houden en transcriberen. De tijd die ik daarvoor nodig heb is afhankelijk van hoe snel ik de interviews ingepland krijg en hoeveel tijd ik kwijt ben met reizen.

Interviewrespondenten zullen beschermd worden doordat hun namen niet gebruikt zullen worden in de uiteindelijke thesis en ook de streeknetwerken zullen niet bij naam genoemd worden, maar een letter als naam krijgen.

C: Vragen voor de data-selectie

De interviews moeten leiden tot antwoorden op de volgende vragen:

D1: Hoe ziet het proces van de ontwikkeling van streeknetwerkinitiatieven eruit en waar treden problemen precies op?

D2: Welke overwegingen bepalen of actoren hun steun wel of niet geven?

D3: In hoeverre vormen de *policy entrepreneur*, de *boundary spanner* en de *chief negotiator* handvaten voor strategieën om de kans dat netwerkinitiatieven gesteund worden te vergroten en wie heeft daar een rol in?

Dit zijn de deelvragen van het onderzoek en de vragen die ik als interviewer altijd in mijn hoofd moet houden bij het stellen van vragen. In Yin's (2014) terminologie spreken we hier van Level 2 vragen. Om die level 2 vragen beantwoord te krijgen, zullen geïnterviewde een aantal Level 1 vragen krijgen voorgeschoteld. Deze Level 1 vragen zijn echter niet hetzelfde voor iedereen die geïnterviewd wordt. Deelvraag 1 kan eigenlijk alleen beantwoord worden door netwerkactoren zelf. Deelvraag 2 kan vooral beantwoord worden door mensen die op metaniveau naar het proces kunnen kijken en zal daarom vooral naar voren komen in de interviews met overige actoren (gemeentesecretarissen en griffie). Deelvraag 3 kan het beste beantwoord worden door gemeenteraadsleden zelf. De vragen voor de verschillende actoren zouden er als volgt uit kunnen zien:

§3.2.1 Vragen voor netwerkactoren:

- 6) Kunt u zichzelf voorstellen en kort wat vertellen over uw functie en hoe u daarin te maken heeft gekregen met streeknetwerken?
- 7) Kunt u een specifiek initiatief voor de geest halen (waarin het streeknetwerk er niet of juist wel in slaagde steun te vinden van de gemeente(raad) en beschrijven hoe het proces van de totstandkoming van dat initiatief eruit zag? (Initiatief X)
- 8) Waardoor denkt u dat het initiatief niet (of juist wel) gesteund werd?
 - b) Check: Zou het te maken kunnen hebben met deze redenen? (sheet 1, bijlage 3)
- 9) Wat denkt u dat zou kunnen helpen om die steun te kunnen verkrijgen?
 - b) Check: Denkt u dat een van deze activiteiten zou kunnen helpen? (sheet 2, bijlage 3)
- 10) Wie zou daar een rol in hebben?

§3.2.2 Vragen voor gemeenteraadsleden:

- 7) Kunt u zichzelf voorstellen en kort wat vertellen over uw functie en hoe u daarin te maken heeft gekregen met streeknetwerken?
- 8) Herinnert u zich streeknetwerk-initiatief X? Heeft u toen voor of tegen gestemd?
- 9) Hoe is dat initiatief volgens u toen tot stand gekomen en welke rol speelde u daarin?
- 10) Welke overwegingen speelden een rol bij het tegen/voor stemmen?
 - b) Check: Welke van deze overwegingen herkent u? (sheet 2, bijlage 3)
- 11) Wat zou kunnen helpen om uw steun te winnen? (of wat heeft geholpen uw steun te winnen)?
 - b) Check: Denkt u dat een van deze activiteiten zou kunnen helpen? (sheet 1, bijlage 3)
- 12) Wie zou daar een rol in hebben?

§3.2.3 Vragen voor overige actoren en politiek bestuurders:

- 5) Kunt u zichzelf voorstellen en kort wat vertellen over uw functie en hoe u daarin te maken heeft gekregen met streeknetwerken?
- 6) Welke factoren denkt u dat meespelen bij de keuze van de gemeente(raadsleden) of ze hun steun wel of niet geven?

- a. Check: Zou het te maken kunnen hebben met deze redenen? (sheet 2, bijlage 3)
- 7) Wat denkt u dat belangrijk is om tot initiatieven te komen die op steun kunnen rekenen van de gemeenteraad?

D: Het resultaat

De casestudy moet uiteindelijk leiden tot een wetenschappelijke thesis en mogen funderen als afstudeeronderzoek voor de studie bestuurskunde. Tevens moet het onderzoek leiden tot een advies aan Twynstra Gudde over de problematiek.



Bijlage III: Interviewsheets

